



Jahresgutachten 2024

Kontinuität oder Paradigmenwechsel?

Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre





Jahresgutachten 2024

Kontinuität oder Paradigmenwechsel?

Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre

Vorwort

Migrations- und integrationspolitische Fragen stehen immer wieder im Zentrum politischer und öffentlicher Debatten. Dies gilt auch für die vergangenen fünf Jahre, die von zahlreichen Krisen weltweit geprägt waren. So hatte etwa die Corona-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 erhebliche Auswirkungen, die sich durch die eingeschränkte Mobilität auch auf Migration erstreckten. Kriegerische Auseinandersetzungen und politische Unruhen führten zu erheblichen Fluchtbewegungen. Zugleich hat sich der Arbeits- und Fachkräftemangel in Deutschland verschärft. Dass dem ohne Zuwanderung nicht beizukommen ist, wurde breit diskutiert und ist mehrheitlich Konsens.

Die Migrations- und Flüchtlingspolitik war entsprechend hoch dynamisch – auch wenn der Politik in der öffentlichen Debatte bisweilen mangelnde Handlungsfähigkeit nachgesagt wird. So wurde in Deutschland die Erwerbsmigration erneut rechtlich novelliert und der Arbeitsmarkt für Arbeits- und Fachkräfte aus Drittstaaten weiter geöffnet. Auf der europäischen Agenda stand die Flüchtlingspolitik nicht zuletzt wegen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, der die größten inner-europäischen Fluchtbewegungen seit dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst hat. Die Europäische Union erwies sich als handlungsfähig und nahm über 4 Millionen Flüchtlinge unbürokratisch auf; über 1,2 Millionen von ihnen fanden Aufnahme in Deutschland. Nach langem Ringen verständigten sich das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die EU-Kommission dann im Dezember 2023 auch auf eine seit Jahren diskutierte Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Hier wurden neue Steuerungsinstrumente etabliert, deren Umsetzung neue (und alte) Herausforderungen mit sich bringt.

Das hier vorgelegte fünfzehnte Jahresgutachten „Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre“ betrachtet die Entwicklung in diesem Bereich über das letzte Jahrzehnt, ordnet sie ein, bewertet sie und analysiert eventuelle Defizite. Damit legt der SVR nach 2014 und 2019 zum dritten Mal ein Jahresgutachten vor, das die deutsche Migrations- und Integrationspolitik bilanziert.

Obwohl das Gutachten dabei – entsprechend der öffentlichen und politischen Debatte und den empirischen

Entwicklungen – einen Schwerpunkt auf Flüchtlingspolitik legt, betrachtet es auch das gesamte Migrations- und Integrationsgeschehen der letzten fünf Jahre. So werden im Themenkomplex Migration und Migrationspolitik (Teil A) einerseits die empirischen und politischen Entwicklungen im Bereich Fluchtmigration in Deutschland und der Europäischen Union untersucht, andererseits auch die Erwerbsmigration und die umfangreichen Reformen des Erwerbsmigrationsrechts. Außerdem werden im Bereich der Rückkehrpolitik ergriffene Maßnahmen zu Rückkehrförderung und Migrationskontrolle analysiert.

Im Themenkomplex Integration und Integrationspolitik (Teil B) steht zwar ebenfalls die Flüchtlingspolitik im Fokus, vor allem die Aspekte Erstaufnahme, Unterbringung und Wohnen sowie Maßnahmen zur Integration in (Aus-) Bildung und Arbeitsmarkt. Erörtert werden aber auch die für die Integrationspolitik relevanten empirischen und gesetzlichen Entwicklungen in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt, die Einstellungen der Bevölkerung zu Zuwanderung und Rassismus sowie die Entwicklung der Kriminalität von und gegen Migrantinnen und Migranten. Einen weiteren Schwerpunkt im zweiten Teil bilden die erheblichen Veränderungen bezüglich der Förderung politischer Teilhabe. Neben den Integrations- und Teilhabegesetzen der Länder und dem geplanten Bundespartizipationsgesetz geht es hier vor allem um eines der Kernvorhaben der Bundesregierung: die im Februar 2024 beschlossene umfassende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts.

Insgesamt zeigt sich, dass die Integrations- wie auch die Migrationspolitik durchaus von Kontinuitäten geprägt ist. Hierzu gehört beispielsweise die sukzessive Öffnung des Arbeitsmarkts für die dringend benötigten ausländischen Arbeits- und Fachkräfte. Bereits im Jahr 2020 wurden mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz die Optionen der Erwerbszuwanderung für beruflich Qualifizierte deutlich ausgeweitet und den zuvor schon liberalen Zuzugsmöglichkeiten für Hochqualifizierte angeglichen. Die Novellierung im Jahr 2023 führt diesen Trend konsequent fort und erweitert die Zuzugsoptionen auch für andere Gruppen. Dabei wurde eine bislang unabdingbare Voraussetzung aufgegeben: Zuwanderungsinteressierte müssen nicht mehr zwingend die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen nachweisen, und es wurden

deutlich mehr Optionen der Erwerbszuwanderung für Personen geschaffen, die keine (formale) Qualifikation nachweisen können. Diese Mischung aus Kontinuität und Paradigmenwechsel zeigt sich auch bei anderen Aspekten: Die 2024 beschlossene Staatsangehörigkeitsreform setzt einerseits den Trend zu erleichterter Einbürgerung fort, der mit Beginn der 2000er Jahre eingeleitet wurde. Andererseits bedeutet die grundlegende Akzeptanz von Mehrstaatigkeit in allen Konstellationen eine deutliche Abkehr von bisherigen Maximen. Das Gutachten beschreibt diese zum Teil erheblichen rechtlichen Veränderungen sowie ihre Vor- und Nachteile. Entscheidend für ihren integrations- wie migrationspolitischen Erfolg wird die Umsetzung sein. Diese wird der SVR in seinem nächsten Jahresgutachten eingehend betrachten.

Wir wünschen Ihnen eine gewinnbringende Lektüre, nicht ohne uns sehr herzlich bei all jenen zu bedanken, die den Rat auch im vergangenen Jahr inhaltlich und organisatorisch tatkräftig unterstützt haben:

Unsere Geschäftsführerin, Dr. Cornelia Schu, hat den Stab wie in jedem Jahr hervorragend geleitet. Ihrer Professionalität und Kreativität ist es geschuldet, dass der Rat in seiner Innen- wie Außenwirkung immer gut aufgestellt ist. Dazu gehört natürlich ein hoch motiviertes und engagiertes Team in der Geschäftsstelle: Wir danken Sabine Schwebel für die bewährte sorgfältige Redaktion, Meike Giordano-Scholz und Franziska Volk für die aktive und immer verlässliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Last, but not least bedanken wir uns sehr herzlich beim Team Jahresgutachten, das wie immer höchst effizient und einvernehmlich mit den Sachverständigen gearbeitet hat: Dieses Gutachten beruht auch auf der sachkundigen und engagierten Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabs. Dr. Holger Kolb, dem Bereichsleiter Jahresgutachten, kommt hier besondere Verantwortung zu. Unser großer Dank für die sorgfältige wissenschaftliche Begleitung gilt außerdem Dr. Mohini Lokhande, Dr. Isabelle Schäfer, Pia Schupp und Dr. Nils Friedrichs, der das Gutachten zudem in der Schlussredaktion umfänglich auf seine Kohärenz geprüft hat. Zusätzlicher Dank geht an Dr. Kristina Korte und

Dr. Marie Mualem-Schröder, die das Gutachten in der Anfangsphase mit begleitet haben.

Als externe Experten konnte der Rat in diesem Jahr gewinnen: Prof. Dr. Thomas Bliesener (Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.), Prof. Dr. Jörg Bogumil, Jonas Hafner und André Kastilan (Ruhr-Universität Bochum), PD Dr. Roman Lehner (Georg-August-Universität Göttingen), Prof. Dr. Gert Pickel, Franz Beensen und Dr. Alexander Yendell (Universität Leipzig), Dr. Olivier Vonk (Universität Maastricht) und Dr. Luuk van der Baaren (Universität Kopenhagen). Für Anhörungen standen zur Verfügung: Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), David Keller (Staatssekretariat für Migration, Schweiz), Dr. Klaus Ritgen (Deutscher Landkreistag), Frank Schimmpennig (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) und Sebastian Vogel (Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt).

Ganz besonderer Dank gilt unseren Kolleginnen und Kollegen des Sachverständigenrats: Deren unterschiedliche disziplinäre Expertisen, ihre kritischen Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge sowie ihre hochgeschätzte konstruktive Kooperation sind die wichtigsten Ingredienzien, damit ein solches Jahresgutachten gelingen kann. Unser besonderer Dank gilt Prof. Dr. Steffen Mau und Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, deren Mitgliedschaft zum Jahreswechsel turnusgemäß endete. Am vorliegenden Gutachten haben sie intensiv mitgearbeitet.

Zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von Politik und Verwaltung, Verbänden, Religionsgemeinschaften, Migrantenorganisationen und sonstigen zivilgesellschaftlichen Institutionen, aus Medien und Wissenschaft haben auch in diesem Jahr unsere Arbeit mit kritischen wie konstruktiven Diskussionen und Expertise unterstützt. Diese kritische Begleitung liegt dem Sachverständigenrat für Integration und Migration besonders am Herzen. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt der Vorsitzende gemeinsam mit seiner Stellvertreterin.

Berlin, im Februar 2024



Prof. Dr. Hans Vorländer
Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)



Prof. Dr. Birgit Leyendecker
Stellvertretende Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	6
Zehn Kernbotschaften	7
A. Migration und Migrationspolitik	14
A.1 Empirische Migrationsverhältnisse	15
A.1.1 Arbeitsmarktrelevante Zuwanderung: sichtbare und unsichtbare Arbeitsmigration	16
A.1.2 Fluchtmigration nach und in Europa	22
A.1.3 Rückführung und („freiwillige“) Rückkehr: starker Rückgang während der Corona-Pandemie.....	38
A.2 Weichenstellungen in der Migrationspolitik	46
A.2.1 Politiken zur Arbeitskräftesicherung: dynamische Entwicklungen	46
A.2.2 Flüchtlings-, Asyl- und Grenzpolitik	57
A.2.3 Maßnahmen der Rückkehrförderung und Migrationskontrolle	77
B. Integration und Integrationspolitik	90
B.1 Empirische Bestandsaufnahme	91
B.1.1 Trends in der Bildungsteilhabe: große Unterschiede nach Zuwanderungsgeneration	92
B.1.2 Arbeitsmarktintegration	102
B.1.3 Einstellungen zu Zuwanderung in Deutschland	121
B.1.4 Kriminalität gegen und von Migrantinnen und Migranten.....	138
B.2 Flüchtlingsintegrationspolitik	153
B.2.1 Unterbringung und Wohnen: nachhaltige Lösungen anstelle von Krisenmaßnahmen	153
B.2.2 (Aus-)Bildung und Arbeitsmarkteinstieg: es bleiben viele Herausforderungen für Flüchtlinge	178
B.3 Gesetzliche Förderung politischer Teilhabe und der Begriff „Migrationshintergrund“	194
B.3.1 Auf dem Weg zu einem modernen Staatsangehörigkeitsrecht: Einbürgerung im Fokus	195
B.3.2 Die Landesintegrationsgesetze und ein mögliches Bundespartizipationsgesetz: ein Feld dynamischer Entwicklungen	212
B.3.3 Statistik und Bezeichnungspolitik: Begriffe und Konzepte auf dem Prüfstand.....	225
Anhang I: Verzeichnisse	233
Abbildungen.....	234
Tabellen	235
Info-Boxen	236
Abkürzungen.....	237
Literatur	240
Anhang II: Der Sachverständigenrat	272
Einrichtungserlass und Förderung	273
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	276
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle	278
Impressum	280

Das Wichtigste in Kürze

Zehn Kernbotschaften

Die migrations- und integrationspolitische Entwicklung der letzten fünf Jahre war geprägt durch eine sehr hohe Zahl von Schutzsuchenden und die damit einhergehenden Belastungen, einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften aus Drittstaaten und eine Verschärfung der politischen Debatten und Lösungsvorschläge. Der deutsche Gesetzgeber und die zuständigen Verwaltungen haben darauf mit zahlreichen Maßnahmen reagiert. Auf der Ebene der Europäischen Union wurde nach vielen Jahren des Stillstands eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beschlossen.

Die Analyse des SVR zeigt: Obwohl die öffentlichen Debatten teilweise sehr zugespitzt geführt wurden und dadurch ein politischer Handlungsdruck entstand, folgten Politik und Gesetzgebung weitestgehend den schon zuvor beschrittenen Pfaden. Punktuell wurden jedoch auch neue Akzente gesetzt und bestehende Gestaltungsspielräume stärker als bisher genutzt. Der SVR erläutert im Rahmen dieses Jahresgutachtens, welche Maßnahmen hier getroffen wurden und wie sie sich in der Praxis darstellen.

1 Einwanderungsland Deutschland: zwischen Öffnung und Restriktion

In der Analyse der integrations- und migrationspolitischen Entwicklungen zeigt sich das schon aus früheren Perioden bekannte Ringen um eine Balance zwischen Öffnung und Restriktion, zwischen Integrationsförderung und Zuzugssteuerung. Dies ist Ausweis dessen, dass Migration in Deutschland seit Langem Normalität ist und gestaltet werden muss. So konstatierten denn auch die derzeitigen Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag von 2021, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Zugleich formulierten sie etliche politische Vorhaben zur weiteren Gestaltung der Integrations- und Migrationspolitik. Viele davon wurden bereits umgesetzt.

Derzeit ist die Migrations- und Integrationspolitik gekennzeichnet von Zuwanderungsbedarf an Arbeitskräften auf der einen und Belastung durch die Aufnahme

Schutzbedürftiger auf der anderen Seite. Der demografisch bedingte und verschärfte Arbeitskräftemangel hat dazu geführt, dass der Bereich der Erwerbsmigration vergleichsweise stark liberalisiert wurde. Demgegenüber wurden im Bereich der Asylpolitik restriktive Maßnahmen ergriffen, nachdem ab 2022 wieder sehr viele Schutzsuchende ankamen. Zugleich wurde der Arbeitsmarkt auch für Personen geöffnet, deren Asylgesuch nicht oder noch nicht positiv beschieden wurde.

Daneben waren auch neue Entwicklungen zu beobachten: Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wurden zentrale Einbürgerungshürden beseitigt. Besonders die grundsätzliche Akzeptanz von Mehrstaatigkeit bedeutet hier einen Paradigmenwechsel. Auch im Bereich der Erwerbsmigrationspolitik wurden neue Wege beschritten. So wurde die Nachweispflicht der Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation zu deutschen Standards in nicht reglementierten Berufen aufgegeben; künftig reichen auch im Ausland anerkannte Qualifikationen als Nachweis aus (s. Kernbotschaft 3).

2 EU-Flüchtlings- und Asylpolitik in der Krise handlungsfähig; Menschenrechte müssen gewährleistet bleiben

Wie in Deutschland wird auch in anderen EU-Staaten kontrovers über die Steuerung der Fluchtzuwanderung diskutiert. Auf europäischer Ebene, vor allem im Rat, überwiegt aber zumeist der Streit über Zuständigkeiten, Aufnahmeverfahren oder auch die Weiterverteilung von Schutzsuchenden innerhalb der EU. Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine hat die Staatengemeinschaft dagegen schnell und umsichtig reagiert und mit der erstmaligen Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, der sog. Massenzustrom-Richtlinie, Handlungsfähigkeit bewiesen. Über 4 Millionen ukrainische Flüchtlinge wurden in der EU aufgenommen, mehr als ein Viertel von ihnen in Deutschland.

Zudem verkündeten das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission im Dezember 2023 nach vielen Jahren der Verhand-

lung die Einigung auf eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Wie dringend nötig eine Reform ist, zeigt nicht nur die wieder gestiegene Zahl der in Europa ankommenden Schutzsuchenden. Einige Mitgliedstaaten unterlaufen auch zunehmend geltendes Recht, wie Menschenrechtsverletzungen etwa durch Pushbacks an der EU-Außengrenze belegen. Unterschiedliche Interessen und Positionen einzelner EU-Staaten hinsichtlich der Lastenverteilung bei der Flüchtlingsaufnahme sowie vermehrte Schließungen von Binnengrenzen drohen nicht zuletzt auch grundlegende Errungenschaften der EU infrage zu stellen, etwa die Personenfreizügigkeit. Der SVR begrüßt deshalb grundsätzlich die Einigung auf EU-Ebene. Eine nachhaltige Steuerung der Asylzuwanderung kann nicht durch nationale Maßnahmen allein, sondern nur koordiniert auf europäischer Ebene erfolgen. Dabei müssen jedoch menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards unbedingt gewahrt bleiben – sie sind der zentrale Maßstab für das Gelingen der Reform.

Kernstücke der Reform sind eine neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, die einen neuen Solidaritätsmechanismus einführt, eine neue Asylverfahrens- und eine neue Screening-Verordnung. Für Schutzsuchende mit geringen Anerkennungschancen (aus Ländern mit Quoten unter 20 %) sollen an den EU-Außengrenzen unter der Fiktion der Nichteinreise beschleunigte Asylverfahren durchgeführt werden. Im Falle massiver Fluchtbewegungen können diese Grenzverfahren im Rahmen der neuen sog. Krisenverordnung auf andere Gruppen ausgeweitet werden. Der SVR mahnt an, dass Personen, die sich in solchen Verfahren befinden, jederzeit Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung haben müssen. Außerdem gilt es, die Unterbringung menschenwürdig zu gestalten. Speziell Personen mit besonderem Schutzbedarf – z.B. Minderjährige oder alte Menschen – brauchen erweiterten Schutz. Die Erfahrungen aus griechischen Aufnahmelagern zeigen, wie schwierig es unter solchen Umständen ist, Schutzsuchende angemessen unterzubringen. Überfüllung und überlange Aufenthaltszeiten sollten vermieden werden. Dafür tragen die EU-Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung (vgl. hierzu Kernbotschaft 4).

Die Einführung eines verbindlichen Solidaritätsmechanismus zwischen den EU-Mitgliedsländern begrüßt der SVR grundsätzlich. Dass das bisherige System keine Lasten- und Verantwortungsteilung vorsah, war einer der zentralen Konstruktionsfehler des GEAS. Es gilt, die mit der Flüchtlingsaufnahme verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der EU gleichmäßiger zu verteilen. Davon würden nicht nur Ankunftsstaaten wie Italien und Griechenland profitieren, sondern auch Zieländer wie Deutschland. Der Solidaritätsmechanismus ist jedoch darauf angewiesen, dass sich alle Mitgliedstaaten beteiligen. Es bleibt abzuwarten, ob dies gewährleistet

werden und der Mechanismus damit die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen kann.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.2.2.

3 Arbeitsmarkt für weitere Zuwanderung geöffnet; Erwerbstätigkeit kann zu Verstärkung des Aufenthalts führen

Im Bereich der Erwerbsmigration gab es in den letzten fünf Jahren vielfältige gesetzgeberische Maßnahmen und Reformen. Einige davon setzten frühere Entwicklungen fort. Andere dagegen haben im deutschen Erwerbsmigrationsrecht deutliche Änderungen eingeführt. Grund dafür ist nicht zuletzt der demografische Wandel, der den deutschen Arbeitsmarkt zunehmend unter Druck setzt. In immer mehr Berufen und Regionen werden nicht nur Fachkräfte, sondern generell Arbeitskräfte knapp.

Um Abhilfe zu schaffen, hat der Bundestag 2023 das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verabschiedet. Die Reform baut auf dem im Jahr 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf, das den Arbeitsmarkt für die Zuwanderung von beruflich Qualifizierten aus Drittstaaten geöffnet hat. Sie schafft auch für andere Gruppen neue und weitreichendere Möglichkeiten. So ist es in nicht reglementierten Berufen künftig nicht mehr zwingend erforderlich, die Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation nachzuweisen. Auch für Personen ohne formale Qualifikation werden die Möglichkeiten der Erwerbszuwanderung erheblich ausgeweitet.

Der SVR begrüßt, dass der Arbeitsmarkt auch für Personen geöffnet wird, die keine nach deutschen Standards anerkannte Qualifikation nachweisen können. Allerdings mahnt er zugleich zur Vorsicht. Erweiterte Zugangsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte dürfen nicht den Arbeitnehmerschutz schwächen. Das betrifft insbesondere den Niedriglohnsektor. Hier ist durch eine enge wissenschaftliche Begleitung zu prüfen, wie sich die Veränderungen jeweils auswirken und inwieweit Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung bestehen und genutzt werden. Auch bei der Kommunikation und der administrativen Umsetzung ist mit Herausforderungen zu rechnen, denn die neuen rechtlichen Bestimmungen sind zum Teil sehr komplex. Bei chronisch überlasteten Behörden könnte das die Gewinnung ausländischer Fachkräfte eher erschweren als erleichtern.

Die aktuelle Bundesregierung hat aber nicht nur für Arbeits- und Fachkräfte aus dem Ausland den Zuzug erleichtert. Sie will auch das Potenzial der Migrantinnen und Migranten besser ausschöpfen, die bereits in Deutschland leben. Eine entsprechende Maßnahme ist das Chancen-Aufenthaltsrecht. Es richtet sich an Auslän-

derinnen und Ausländer, die grundsätzlich ausreisepflichtig sind, jedoch über eine Duldung verfügen. Sie erhalten künftig die Chance, einen regulären Aufenthaltsstatus zu erlangen, indem sie Integrationsbemühungen nachweisen und eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Der SVR unterstützt diese Entwicklung nicht nur mit Blick auf den zunehmenden Arbeitskräftemangel, sondern auch aus integrationspolitischer Perspektive. Er gibt allerdings zu bedenken, dass Maßnahmen, die einen solchen Spurwechsel erleichtern, ordnungspolitische Überlegungen relativieren. Damit bergen sie auch erhebliche Risiken: Asyl- und Erwerbszuwanderung sind zwei unterschiedliche Migrationswege, die durch Optionen zur Regularisierung des Aufenthalts an Bedeutung verlieren. Bei zu starker Durchlässigkeit spielt es dann irgendwann keine Rolle mehr, ob eine Person regulär einreist, etwa mit vorab erteiltem Visum, oder irregulär, also ohne eine solche im Vorfeld erteilte Aufenthaltserlaubnis. Das könnte die Motivation für eine irreguläre Einreise erhöhen. Entsprechend wichtig ist es, solche Effekte begleitend zu erforschen.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.2, B.1.3 und B.2.1.

4 Geförderte Rückkehr stärken, wirkungsvolle Migrationsabkommen aushandeln

Deutschland hat in der Asylpolitik in den letzten Jahren einen Balanceakt vollzogen. Maßnahmen zur Rückführung wurden mit Programmen der Integrationsförderung kombiniert: Öffnende Elemente sollen Flüchtlingen eine rasche Arbeitsaufnahme ermöglichen; restriktive Maßnahmen sollen verhindern, dass die Aufnahmekapazitäten überstrapaziert werden. Dieser Ansatz ist nach Ansicht des SVR zu begrüßen, denn auf diese Weise kann ein Gleichgewicht zwischen integrationspolitischen und steuerungspolitischen Elementen gewahrt werden.

Dass infolge gewaltsamer Entwicklungen weltweit – allen voran der Ukraine-Krieg – wieder sehr viel mehr Flüchtlinge nach Deutschland kommen, stellt politische Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen wie auch die zuständigen Behörden vor große Herausforderungen. Dass in diesem Zuge auch über eine stärkere Migrationssteuerung diskutiert wird, ist nicht neu. In diesem Zusammenhang bemüht sich die Politik seit etlichen Jahren um eine effektivere Ausreisepolitik. Das betrifft vor allem Personen, deren Asylverfahren ohne Anerkennung endete. Es wurden Programme zur geförderten Rückkehr und Reintegration umgesetzt und weiterentwickelt und mit diversen Herkunftsländern Migrationsabkommen geschlossen.

Eines der größten Hindernisse bei Rückführungen ist die mangelnde Kooperation wichtiger Zielstaaten

der Rückführung. Wenn Verhandlungen über Rücknahme- und Migrationsabkommen nachhaltig wirken sollen, müssen sie deshalb nach Ansicht des SVR auf Augenhöhe geführt werden: Es gilt, auch die Interessen der Herkunftsländer zu berücksichtigen. Zudem sollten verschiedene Migrationsaspekte gemeinsam behandelt werden. Eine Rücknahmeverpflichtung könnte etwa mit Erleichterungen für Arbeitsvisa einhergehen. Dass inzwischen erste Abkommen dieser Art geschlossen wurden, ist zu begrüßen. Eine Evaluierung und etwaige Nachsteuerung dieser Vereinbarungen sollte jetzt schon eingeplant werden.

Parallel zu Migrationsabkommen hat die Bundesregierung in den letzten Jahren auch versucht, die Durchsetzung der Ausreisepflicht per Gesetz zu erleichtern. 2024 sollen dafür u. a. Regelungen zu Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam verschärft werden. Damit die Grenzen zwischen Flucht- und Arbeitsmigration nicht verschwimmen, kann die Rückkehrpolitik nicht aufgegeben werden. Vorzuziehen ist hier aber die selbständige geförderte Ausreise; sie sollte weiter ausgebaut werden. Abschiebungen dürfen nur als Ultima Ratio durchgeführt werden – dann jedoch möglichst innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Fristen.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.3 und A.2.3.

5 Aufnahme- und Integrationsstrukturen nachhaltig gestalten, Flüchtlinge intelligent verteilen

Die Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine und weiteren Drittstaaten hat viele Kommunen an ihre Belastungsgrenze gebracht. In der Rückschau zeigt sich: Am besten gerüstet waren Kommunen, die früher aufgebaute Strukturen und Ressourcen zur Aufnahme und Unterbringung aufrechterhalten hatten und nun darauf zurückgreifen konnten. Sie reagierten schneller und pragmatischer als Kommunen, in denen keine entsprechenden Kapazitäten bestanden.

Angesichts der steigenden Zahl von Schutzsuchenden hat der Bund in den letzten fünf Jahren die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Flüchtlingsunterbringung angepasst. Baurechtliche Sonderregelungen wurden verlängert, die Wohnsitzauflage entfristet. Zudem verständigten sich Bund und Länder nach längeren Verhandlungen im Herbst 2023 auf ein dynamisches System zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme und -integration, das eine schwankende Entwicklung der Flüchtlingszahlen berücksichtigt. Das ist ein Fortschritt; so wird die Finanzierung zwischen Bund und Ländern dauerhaft gesichert. Wichtig ist aber auch, wie die Kostenerstattung der Länder an die Kommunen geregelt ist. Hier plädiert der SVR für mehr Transparenz zwischen allen Ebenen.

Eine umfassende Evaluation der Wohnsitzauflage zeigt jedoch, dass diese nicht die beabsichtigte Wirkung hat, sondern Integration eher behindert. Statt vor allem die Niederlassungsfreiheit einzuschränken, sollten Flüchtlinge vielmehr so auf die Kommunen verteilt werden, dass ihre Bedürfnisse und Kompetenzen zu den Lebensbedingungen und Arbeitsperspektiven vor Ort passen (s. hierzu auch Kernbotschaft 6). Deshalb sollten schon bei der Erstverteilung der Schutzsuchenden bestimmte Aspekte berücksichtigt werden, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Flüchtlinge anschließend freiwillig am zugewiesenen Ort bleiben. Darüber hinaus plädiert der SVR für verbindliche Mindeststandards in Flüchtlingsunterkünften.

Eine Ursache für Aufnahmeengpässe sind grundsätzliche Infrastrukturprobleme. Für eine nachhaltige Lösung muss die Politik deshalb vor allem Rahmenbedingungen schaffen, die es ermöglichen, die allgemein bestehenden Bedarfe zu decken. Das betrifft sowohl den Wohnungsmarkt als auch andere Bereiche wie etwa Bildung und Verwaltung. Zuwanderung macht strukturelle Probleme mitunter deutlicher sichtbar; verursacht hat sie sie in den meisten Fällen nicht.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.2, B.1.3 und B.2.1.

6 Zugang zu Ausbildung und Erwerbsarbeit für Flüchtlinge weiter erleichtern, Anerkennung beschleunigen

Die Integration von Flüchtlingen zu fördern ist ein politisches Ziel, das nicht erst die amtierende Bundesregierung verfolgt. Als Herausforderung gestaltet sich hier neben der Unterbringung auch der Zugang zu Aus- und Weiterbildung sowie der anschließende Einstieg in den Arbeitsmarkt.

Verschiedene integrationspolitische Initiativen führten – trotz der Corona-Pandemie – bereits zu einigen Erfolgen. So wurden ausbildungsvorbereitende Maßnahmen speziell für Flüchtlinge gestärkt und eine Gesetzeslücke im Asylbewerberleistungsgesetz geschlossen, um Rechtssicherheit für den Zugang von Asylsuchenden zu ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen zu schaffen. Nach 2015 hatte man vor allem Instrumente erprobt, die gezielt Geflüchtete fördern. In den Folgejahren wurden dann Programme für Lernende mit Fluchthintergrund eher ins Regelsystem eingebettet. Diese Entwicklung befürwortet der SVR nachdrücklich. Positive Effekte sind bereits erkennbar: Verglichen mit früheren Jahrzehnten kamen beispielsweise mehr Menschen mit Fluchthintergrund in Arbeit oder Aus- und Weiterbildung.

Dennoch bleiben entscheidende Hürden bestehen. So sieht der SVR die längere Unterbringung in Sammelunterkünften ebenso wie die Wohnsitzauflage kritisch

(s. hierzu auch Kernbotschaft 5). Diese Maßnahmen erschweren Neuzugewanderten mit Fluchthintergrund den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildungsangeboten. Zudem sollte etwa die Anerkennung vorliegender Qualifikationen vereinfacht und die Weiterqualifizierung vorangetrieben werden – und zwar bundesweit. Nur mit einem kohärenten Vorgehen lassen sich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Menschen mit Fluchthintergrund perspektivisch als qualifizierte Fachkräfte arbeiten können und nicht prekär beschäftigt werden.

Dazu müssen strukturelle Probleme behoben werden: Wenn aufgrund fehlender Betreuungsplätze Kinder nicht versorgt werden können, der Weg zum Arbeitsplatz zu weit ist und Jobangebote nicht wahrgenommen werden können, weil Qualifikationsnachweise noch nicht vorliegen, haben Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter (vor allem junge Frauen) wenig Chancen, zu arbeiten oder sich weiterzuqualifizieren. Hier muss die Politik an verschiedenen Stellschrauben drehen. Dabei muss sie auch die Frage beantworten, welche Ziele Deutschland bei der Arbeitsmarktintegration prioritär verfolgen will. So kann eine schnelle Arbeitsmarktintegration im Sinne der Schutzsuchenden wie auch der jeweils aufnehmenden Kommunen sein. Sie birgt aber die Gefahr, dass zu wenig in den Erwerb beruflicher Qualifikationen oder von Sprachkenntnissen investiert wird; diese sind auf Dauer jedoch wichtig für eine bessere gesellschaftliche Teilhabe. Daher sollten flexible Programme entwickelt werden: Diese sollten einerseits einen frühzeitigen Berufseinstieg ermöglichen, andererseits die Gelegenheit zu Weiterqualifizierung bieten, um die Aufstiegschancen zu erhöhen und damit prekäre Beschäftigungsbedingungen zu vermeiden.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.2.1 und B.2.2.

7 In Zukunft investieren, Regelsysteme im Bildungsbereich stärken

Vier von zehn Kindern und Jugendlichen in Deutschland haben mittlerweile eine eigene oder familiäre Zuwanderungsgeschichte. Die meisten wurden hier geboren. Viele kamen aber auch in den letzten fünf Jahren als Schutzsuchende nach Deutschland, besonders aus der Ukraine. Sprachliche und kulturelle Vielfalt ist in deutschen Bildungseinrichtungen damit der Normalfall. Diese Vielfalt stellt die Institutionen im Bildungsbereich jedoch vor große Herausforderungen. Wie ein Brennglas haben sowohl die Corona-Pandemie als auch die verstärkte Fluchtmigration Strukturdefizite offengelegt, die im deutschen Bildungssystem schon seit Längerem bestehen: Diesem gelingt es nur schwer, herkunftsbedingte Startnachteile auszugleichen.

Allerdings zeigt sich, dass die zweite Generation, also die der in Deutschland Geborenen, zunehmend zu den Kindern ohne Zuwanderungsgeschichte aufschließt. Kinder und Jugendliche mit eigener Zuwanderungserfahrung und vor allem jene mit Fluchthintergrund sind hingegen besonders benachteiligt: Sie schaffen es seltener auf ein Gymnasium und können später häufiger überhaupt keinen Schulabschluss vorweisen. Die Herausforderungen beginnen bereits am Startpunkt ihrer Bildungskarriere in Deutschland: Aufgrund knapper Aufnahmekapazitäten warten viele Neuzugewanderte teils monatelang auf einen Kita- oder Schulplatz. Hinzu kommt, dass für viele Pädagoginnen und Pädagogen in Kita und Schule die zunehmende Diversität eine große Herausforderung darstellt. Dabei ist eine vielfältige Schülerschaft an sich keine neue Erscheinung, und inzwischen werden umfangreiche Materialien und Fortbildungen zu diversitätssensibler Förderung angeboten, etwa im Bereich der Sprachbildung. Aufgrund des akuten Fachkräftemangels fällt es vielen Bildungseinrichtungen jedoch schwer, sich auf die Bedarfe spezieller Zielgruppen einzustellen und multiprofessionelle Teams einzusetzen, obwohl viele Beschäftigte sich persönlich sehr stark engagieren.

Der SVR legt den politisch Verantwortlichen in den Ländern wie im Bund nahe, hier schnell zu handeln. Es wäre fatal, wenn neu zugewanderte Kinder und Jugendliche zu einer ‚verlorenen Generation‘ würden. Die Ausbildung der jungen Generation – und dies gilt auch für die Neuzugewanderten – ist eine der nachhaltigsten Investitionen in die Zukunft. Um die Bildungsintegration von Zugewanderten zu fördern, sollten die Regelsysteme so ausgestaltet sein, dass sie allen Menschen zugänglich sind, unabhängig von ihrer jeweiligen Herkunft. Das erfordert genügend qualifiziertes Personal und entsprechende Fortbildungsmaßnahmen. Aus dem Ausland stammende Fachkräfte können hier einen wichtigen Beitrag leisten. Dazu sollten die Potenziale der Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer frühzeitiger genutzt, die Anerkennung beruflicher Qualifikationen bei ausländischen pädagogischen Fach- und Lehrkräften vereinfacht und die Weiterqualifizierung idealerweise berufsbegleitend vorangetrieben werden.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1.1 und B.2.2.

Einbürgerung erleichtern, politische Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte fördern

Die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ist ein Grundpfeiler von Demokratien; sie erhöht das Gefühl von Zugehörigkeit und die Akzeptanz und Legitimität politischer Entscheidungen. Die zen-

trale Form politischer Mitbestimmung ist die Teilnahme an Wahlen. Sie ist grundsätzlich Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit vorbehalten (auf kommunaler Ebene auch EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern). Zugleich wird das Einbürgerungspotenzial der ausländischen Bevölkerung in Deutschland nur in geringem Maß ausgeschöpft. Durch diese beiden Faktoren ist die Lücke zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung in Deutschland in den letzten Jahren größer geworden – und damit auch das Problem der Unterinklusio-

Die Anfang 2024 beschlossene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts sieht verschiedene Änderungen vor, um Einbürgerungen zu erleichtern. So wird die Zeit des geforderten Aufenthalts verkürzt. Eine zentrale Stellenschraube ist aber vor allem die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit; damit wird eine wesentliche Einbürgerungshürde beseitigt. Das begrüßt der SVR. Wenn die doppelte Staatsangehörigkeit über Generationen hinweg unbegrenzt weitergegeben wird, wirft das aus seiner Sicht aber demokratiepolitische Fragen auf. Im Zuge der Reform wird es dann immer mehr Menschen geben, die nicht nur in Deutschland wählen dürfen, sondern auch im Herkunftsland der ursprünglich nach Deutschland zugewanderten Person. Sie können damit über politische Entscheidungen mitbefinden, von denen sie gar nicht betroffen sind. Der SVR schlägt deshalb vor, Ansätze zu prüfen, die Mehrstaatigkeit grundsätzlich ermöglichen, zugleich jedoch die Probleme begrenzen, die mit Überinklusio-

verbunden sind. Dazu gehören das vom SVR weiterentwickelte Modell eines Doppelpasses mit Generationenschnitt wie auch die in diesem Jahresgutachten vorgestellte Idee der ruhenden Staatsangehörigkeit. Kritisch sieht der SVR zudem die beschlossene Verschärfung beim Einbürgerungskriterium der Lebensunterhaltssicherung. Darüber hinaus sieht er es als eine verpasste Chance, dass im Rahmen der Reform keine Regelung getroffen wurde, um Staatenlosigkeit in Deutschland zu verringern.

Insgesamt ist die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ein großer Schritt in die richtige Richtung: Sie könnte die Einbürgerungszahlen nachhaltig erhöhen. Allerdings setzt dies voraus, dass die Behörden mit der Umsetzung Schritt halten können; nur dann wird die mit der Reform bezweckte erleichterte Einbürgerung auch ein Erfolg. Viele der zuständigen Behörden sind jetzt schon stark überlastet. Der SVR empfiehlt, die Einbürgerungsbehörden personell angemessen auszustatten, eine stärkere Zentralisierung zu prüfen, die Verwaltungspraxen zu vereinheitlichen und Behördenvorgänge stärker zu digitalisieren.

Politische Teilhabe beschränkt sich nicht auf die Teilnahme an Wahlen. Es gibt verschiedene andere Formen, die nicht von der Staatsangehörigkeit abhängen. Die politische Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte kann auch durch Integrations- und Teilha-

be- oder Partizipationsgesetze gefördert werden. Auf Länderebene zeigte sich hier in den letzten fünf Jahren eine dynamische Entwicklung: Gesetze wurden neu erlassen, novelliert oder werden derzeit erarbeitet. Auch auf Bundesebene sieht der Koalitionsvertrag der Ampelparteien ein Partizipationsgesetz vor.

Die Erarbeitung und Novellierung von Integrations- und Teilhabegesetzen kann Anlass und Rahmen für eine gesamtgesellschaftliche Debatte sein, aus der ein gemeinsames Verständnis von Integration und Teilhabe erwächst. Dafür sollten Beteiligungsmöglichkeiten für die organisierte Zivilgesellschaft, für Wissenschaft, Verbände und Verwaltung auf verschiedenen Ebenen genutzt und ausgebaut werden. In den Gesetzen selbst sollten nach Auffassung des SVR Beratungs- und Partizipationsgremien mit möglichst klar gefassten Aufgaben und Kompetenzen verankert werden, um ihre Position zu stärken.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.3.1 und B.3.2.

9 Praktische Umsetzung: Bürokratie abbauen, Recht verständlicher formulieren

Es sind rasante und mitunter herausfordernde Entwicklungen, die der SVR in den vergangenen fünf Jahren beobachtet und im Rahmen seiner wissenschaftlichen Analysen beratend begleitet hat. Alte und neue gewaltvolle Konflikte, der verschärfte menschengemachte Klimawandel, eine global steigende Fluchtmigration, Aus- und Nachwirkungen der Corona-Pandemie: Die Welt ist dauerhaft im Umbruch. Darauf müssen sich politische Entscheiderinnen und Entscheider einstellen – und zwar besser als bislang.

In der Bilanz zeigt sich: Die Politik hat im Bereich Migration und Integration zwar außerordentlich viele Veränderungen auf den Weg gebracht. Dieses Politikfeld gehört zu den dynamischsten überhaupt. Zugleich ist die Umsetzung von Gesetzen durch die Verwaltungen in Bund und Ländern oft zu langsam und zu bürokratisch. Die Regelungen erweisen sich häufig als zu kompliziert.

Darüber hinaus sind die aktuellen Herausforderungen – in der Verwaltungspraxis, aber z.B. auch auf dem Wohnungsmarkt oder im Bildungsbereich – nicht nur ein Ergebnis der gestiegenen Zuwanderung (vgl. Kernbotschaft 5 und 7). Verantwortlich dafür ist vielmehr die Tatsache, dass über Jahre hinweg zu wenig investiert wurde und Investitionen durch Überregulierung verzögert werden. Die fehlende Digitalisierung der Behörden und deren mangelnde Kooperation sind ein übergeordnetes Problem, das sich auch auf das Aufnahme- und Integrationsmanagement bei Neuzugewanderten (mit oder ohne Fluchthintergrund) negativ auswirkt (s. dazu Kernbotschaft 6).

Auch die vielen Änderungen von komplexer werden den Rechtslagen erschweren die praktische Umsetzung. Für die Behörden bedeutet jede Gesetzesänderung zusätzlichen Aufwand: Neue Regeln sind in entsprechende Bearbeitungsvorgänge umzusetzen; das Personal muss weitergebildet werden, ggf. werden auch neue Bearbeitungsprogramme gebraucht. Die gesetzgebenden Organe sollten bei der Entwicklung neuer Regelungen die Umsetzung erheblich stärker berücksichtigen. Sonst laufen auch wichtige und richtige politische Initiativen wie die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ins Leere und bewirken bei den Betroffenen Enttäuschung und beim ohnehin überlasteten Behördenpersonal Erschöpfung und Frustration. In vielen Einbürgerungsbehörden stauen sich die Anträge jetzt schon dramatisch. Der SVR empfiehlt deshalb dringlich, die zuständigen Ämter besser auszustatten und vorzubereiten, damit die Reform in der Praxis auch die beabsichtigte Wirkung entfalten kann (vgl. Kernbotschaft 8). Er erinnert daran, dass eine Stärkung der Regelsysteme vor zielgruppenbezogenen Sonderprogrammen grundsätzlich Vorrang hat. Dies vereinfacht auch die Umsetzung in den Behörden.

Schließlich muss das Recht transparenter und verständlicher werden. Hier sind die Politik und insbesondere die gesetzgebenden Organe gefordert. Das deutsche Erwerbsmigrationsrecht etwa ist mittlerweile so komplex, dass es kaum noch jemand versteht (s. Kernbotschaft 3). Wenn Deutschland ausländische Arbeitskräfte effektiv anwerben will – und die Konkurrenz ist groß, deshalb erfordert das unbedingt mehr Einsatz –, dann muss es auch an dieser Stelle ansetzen: Es braucht mehr Mut zur Vereinfachung, um die geltenden Regelungen nach innen wie außen verständlich zu vermitteln.

10 Trotz situativer Skepsis: Bevölkerung bleibt grundsätzlich offen für Zuwanderung

Politik muss Handlungsfähigkeit beweisen und Entwicklungen gestalten – in ruhigen wie in stürmischen Zeiten. Das gilt auch für Fragen, die den Zusammenhalt einer diversen Gesellschaft betreffen. Migration – allgemein betrachtet, ohne Differenzierung zwischen Erwerbs- und Fluchtmigration – wird zwar in Umfragen derzeit wieder als eines der drängendsten Probleme genannt und auch als polarisierend wahrgenommen. Zugleich ist sich die Mehrheit aber weiterhin einig, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Die Bevölkerung in Deutschland sieht Zuwanderung nicht grundsätzlich skeptisch. Eine Langzeitbetrachtung belegt zudem, dass die Einstellungen der Bevölkerung zu diesem Thema über die letzten zwanzig Jahre positiver geworden sind. Die Mehrheit erwartet aber besonders im Bereich Fluchtmigration eine Steuerung durch die Politik, etwa in Bezug auf das Aus-

maß von Zuwanderung, die Aufnahmekriterien und die Erwartungen, die an Neuankömmlinge zu stellen sind. So könnte auch eine Polarisierung im öffentlichen Diskurs vermieden werden. Dabei ist es dringend geboten, das Thema Migration versachlichend, wissenschaftlich und lösungsorientiert zu behandeln.

In der Bevölkerung hat sich das Bewusstsein gefestigt, dass Deutschland auf Zuwanderung angewiesen ist. So möchte die Mehrheit der jeweils Befragten Menschen mit einem Arbeitsplatzangebot zuwandern lassen. Auch die Freizügigkeit innerhalb der EU wird mehrheitlich unterstützt; hier gibt es aber auch Einschränkungen. Die Solidarität mit Geflüchteten aus der Ukraine ist etwas geringer als zu Beginn des Krieges, aber weiterhin hoch, trotz großer Herausforderungen bei Unterbringung und Integration. Dennoch machen sich viele Menschen Sorgen. Angesichts infrastruktureller Defizite wie Wohnraummangel fragen sie sich, ob das Land Neuzuwandernde angemessen aufnehmen kann, ohne dabei Konkurrenz zu verschärfen. Diese Sorgen müssen ernst genommen werden.

Ein Einwanderungsland zu sein bedeutet nicht, jede Form von Einwanderung uneingeschränkt zuzulassen. Stattdessen muss auf der Basis klar definierter Regeln bestimmt werden, wer Zutritt erhält und bleiben kann und wer wieder gehen muss. Fluchtbewegungen werden absehbar weiterhin zum Alltag gehören. Die Auswirkungen sind nicht nur in Deutschland und Europa zu spüren, sondern auch in vielen anderen Ländern, in denen weltweit die meisten Menschen Schutz suchen. Die Aufnahme und nachhaltige Integration von Schutzbedürftigen ist deshalb nicht nur auf eine solidarisch ausgerichtete und völkerrechtskonforme Politik angewiesen, sondern auch ganz wesentlich auf die Unterstützung der breiten Gesellschaft – von Wirtschaft und Vereinen, Verbänden und Ehrenamtlichen vor Ort. Entsprechende Strukturen, besonders auf kommunaler Ebene, sind daher von unschätzbarem Wert.

Für weitere Informationen über Einstellungen zu Zuwanderung s. Kap. B.1.3.

A. Migration und Migrationspolitik

Empirische Migrationsverhältnisse

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Das Kapitel betrachtet spezifische Aspekte der Zuwanderung nach und der Abwanderung aus Deutschland in den letzten fünf Jahren. Im Zentrum stehen dabei zum einen die Erwerbsmigration (s. Kap. A.1.1), zum anderen die Asyl- und Fluchtzuwanderung (s. Kap. A.1.2). In beiden Bereichen hat die Politik grundlegende Reformen auf den Weg gebracht. Dies gilt auch für Rückführungen, eine spezifische Facette der Förderung der Ausreise bzw. Abwanderung von Personen, die in Deutschland kein Bleiberecht haben. Kap. A.1.3 behandelt die empirischen Entwicklungen in diesem Bereich. Besonders dynamisch hat sich in den letzten Jahren der Bereich der Fluchtzuwanderung entwickelt. Die Erwerbsmigration nach Deutschland war aufgrund der Corona-Pandemie zurückgegangen, auch hier sind die Zahlen inzwischen jedoch wieder gestiegen. Im Bereich der Rückführung hat sich dagegen kaum etwas verändert.

Deutschland ist seit Langem ein Einwanderungsland; diese Tatsache ist mittlerweile auch politisch und gesellschaftlich breit anerkannt. Der sog. Migrationssaldo ist seit den 1960er Jahren fast durchgängig positiv.¹ Die Migrationsgewinne in den einzelnen Jahren reichen von 23.000 bis zu 1,5 Millionen Menschen (Abb. A.1).

Der Wanderungssaldo fasst Personen unterschiedlicher Kategorien zusammen: Er enthält zu- und abgewanderte Deutsche ebenso wie ausländische Migrantinnen und Migranten. Und er umfasst unterschiedliche Wanderungsmotive und damit 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 Wanderungsmotiven und den jeweiligen Rechtsgrundlagen.

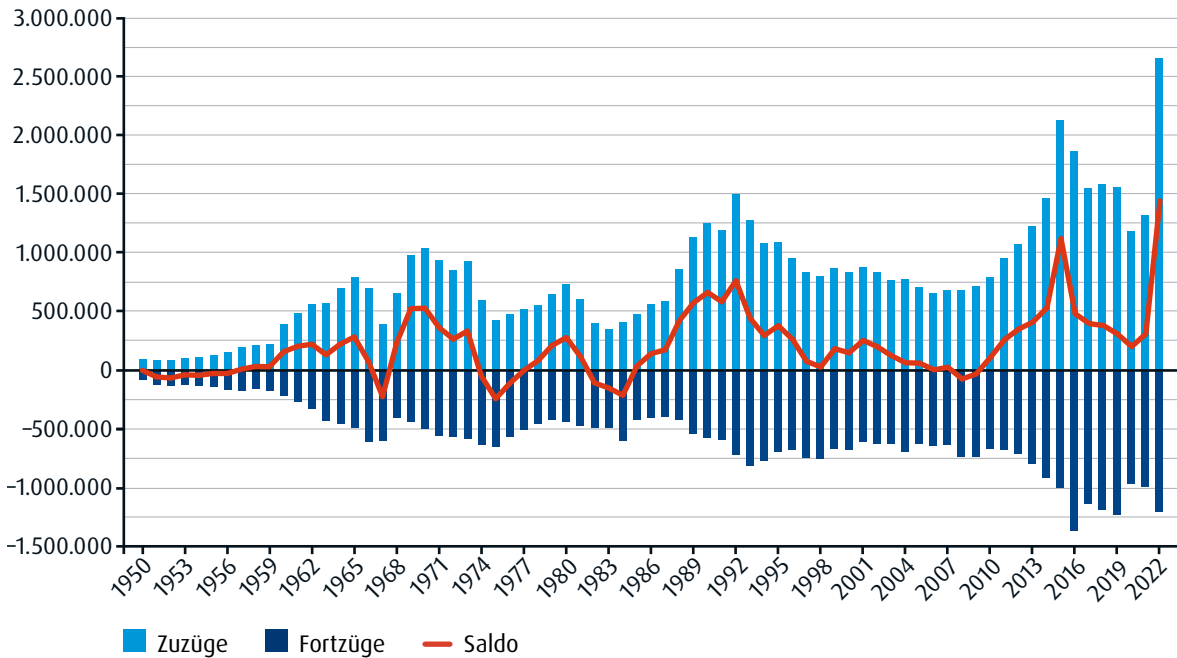
Auch das deutsche Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sowie das europäische Migrationsrecht unterscheiden nach Wanderungsmotiven. Dadurch wird abgebildet, dass Migration kein Selbstzweck ist, sondern stets ein bestimmtes Ziel hat. **❗ Allerdings ist die Einteilung nach**

Wanderungsmotiven mit gewissen Unsicherheiten und analytischen Grenzen verbunden. Sie basiert auf der Annahme, 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 (s. dazu ausführlich Kap. A.1.1).

Das zeigt sich besonders bei der Erwerbsmigration: Verschiedene rechtliche Änderungen in diesem Bereich haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass die einzelnen Aufenthaltszwecke hier kaum noch trennscharf sind. **❗ Mittlerweile gibt es auch jenseits der Erwerbsmigration im engeren Sinne Migrationsformen, die sich unmittelbar auf den Arbeitsmarkt auswirken.** Dazu gehören nicht nur die verschiedenen Übergänge aus dem Bereich der Flucht- in die Erwerbsmigration, die unter dem Begriff „Spurwechsel“² bekannt sind. Es betrifft auch Formen des Übergangs, die kaum öffentlich diskutiert werden, beispielsweise aus dem Bereich des Familiennachzugs. Zudem spielt im Bereich der Erwerbsmigration auch die EU-Binnenmigration eine sehr große

- 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 Jahre vergleichen.
- 2 Unter Spurwechsel versteht man in der Regel Möglichkeiten, aus einem laufenden Asylverfahren oder bei einem zurückgenommenen oder abgelehnten Asylantrag in den Bereich der Erwerbstätigkeit oder der Ausbildung zu wechseln. Der Begriff des Zweckwechsels bezeichnet dagegen allgemeiner (ohne einen Bezug speziell zum Asylrecht) den Wechsel zwischen verschiedenen Aufenthaltserlaubnissen bzw. die Ersterteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus einem Schengen-Visum oder einem erlaubten visumfreien Kurzaufenthalt heraus.

Abb. A.1 Zuzüge nach bzw. Fortzüge aus Deutschland seit 1950



Anmerkung: Da 2016 die Datenerfassung geändert wurde, sind die Werte ab 2016 mit denen der Vorjahre nur eingeschränkt vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018b; 2023ag; Darstellung: SVR

Rolle. Diese entzieht sich jedoch gänzlich der klassischen Motiv- und Zwecklogik, auf der Aufenthaltsrecht und Zuwanderungsstatistiken basieren. Die Kategorisierung von Zuwanderung nach Wanderungsmotiven 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 bestimmen. Außerdem berücksichtigt sie zu wenig, dass sich diese Motive mit der Zeit auch ändern können.

A.1.1 Arbeitsmarktrelevante Zuwanderung: sichtbare und unsichtbare Arbeitsmigration

Deutschland hat auch in den letzten Jahren deutliche Wanderungsgewinne erzielt (Abb. A.1). Die Zahlen geben jedoch keinen Aufschluss darüber, wie viel von dieser Zuwanderung direkt dem Arbeitsmarkt zugutekommt und in welchem Maß Zuwanderung dazu beiträgt und beitragen kann, den Arbeitskräftemangel abzumildern, der sich in vielen Branchen und Regionen seit einiger Zeit verschärft. **Deutschland hat in den letzten zwanzig Jahren einen Wandel erlebt, der Anfang des Jahrtausends noch kaum vorstellbar erschien: von einem Land, das von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist, zu**

einem Land, das von ‚Arbeitslosigkeit‘ geprägt und geplagt ist. Dies bildet den strukturellen Hintergrund für eine Politik, die sich zunehmend auf schnelle Arbeitsmarktteilhabe ausrichtet. Das lässt sich in zahlreichen Teilbereichen des Migrationsrechts beobachten (s. Kap. A.2.1). Im Bereich der Erwerbsmigrationspolitik wurden etliche Maßnahmen ergriffen, um Personen aus Drittstaaten direkt zum Arbeiten in Deutschland anzuwerben oder ihnen dafür den Zuzug zu ermöglichen. Wenn man in diesem Zusammenhang nur die klassische Erwerbsmigration aus Drittstaaten betrachtet, wäre das aber doppelt verkürzt: Damit würden zum einen inner-europäische Wanderungen ausgeblendet, die für den Arbeitsmarkt ausgesprochen wichtig sind. Zum anderen bliebe unberücksichtigt, dass auch Menschen, die nicht zu Erwerbszwecken zuwandern, zum Teil direkt in den Arbeitsmarkt einmünden können.

Im Folgenden wird deshalb zunächst anhand der Statistiken dargestellt, wie viele Drittstaatsangehörige nach Deutschland eingereist sind, um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (s. Kap. A.1.1.1). Dies ist der Bereich, der klassischerweise als Erwerbsmigration verstanden wird. Anschließend wird die EU-Binnenmigration hinsichtlich ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt betrachtet (s. Kap. A.1.1.2). Schließlich werden Möglichkeiten erörtert, aus Bereichen wie Flucht- oder Familienmigration in den

Tab. A.1 Zuzüge von Drittstaatsangehörigen nach ausgewählten Aufenthaltstiteln, Aufenthaltsgestattung und Duldung 2017–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
familiäre Gründe	114.861	97.129	96.633	58.022	84.095	93.960
Studium	44.567	48.317	46.762	17.083	34.484	60.395
Sprachkurs/Schulbesuch/sonstige Ausbildung	8.768	10.110	10.478	8.173	13.252	k. A.
Erwerbstätigkeit	60.849	60.838	64.190	29.725	41.100	73.065
humanitäre Gründe	35.750	25.568	21.014	11.785	25.290	877.425
EU-Aufenthaltsrecht	13.266	14.815	15.688	10.909	12.765	15.570
Duldung	20.442	20.574	20.336	19.572	22.860	31.880

Anmerkung: Für 2021 sind die vormals separat erfassten Werte für „Studium“ und „Sprachkurs/Schulbesuch/sonstige Ausbildung“ zu „Bildung“ zusammengefasst. Insgesamt sind aufgrund einer Neukategorisierung der Daten ab 2021 die Zahlen vor und nach 2021 nur eingeschränkt vergleichbar.

Quelle: AZR, BAMF 2018a: 82; 2019a: 86; 2020: 86; 2021a: 86; 2022a: 93; 2023b: 99; BMI/BAMF 2024: 33–34; Darstellung: SVR

Arbeitsmarkt überzugehen, der davon zunächst entkoppelt ist. Solche Übergänge sind inzwischen nicht mehr die Ausnahme, sondern durch verschiedene rechtliche Änderungen fast schon zur Regel geworden (s. Kap. A.1.1.3). Dies hat u. a. zur Folge, dass sich anhand der Statistiken zur Erwerbsmigration aus Drittstaaten nur noch sehr oberflächlich ermitteln lässt, inwieweit der deutsche Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitskräfte attraktiv ist.

A.1.1.1 Erwerbsmigration aus Drittstaaten: Erholung nach der ‚Corona-Delle‘

Eine zentrale statistische Grundlage, um die Entwicklungen im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration aus Drittstaaten zu analysieren, ist der Bericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Dieser wurde von 2012 bis 2019 unter dem Namen „Wanderungsmonitoring“ veröffentlicht und seit 2020 als „Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration“. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG)³, das zum 1. März 2020 in Kraft getreten ist, wurde das Monitoring allerdings sowohl inhaltlich als auch methodisch neu ausgerichtet. Dadurch lassen sich die bis 2020 und die seit 2020 erhobenen Daten nicht bzw. nur sehr eingeschränkt nach Aufenthaltstiteln vergleichen. Auch aus diesem Grund werden beispielsweise Aufenthaltstitel für beruflich qualifizierte Fachkräfte, die im Zentrum des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes von 2020 standen (s. dazu Kap. A.2.1), hier nicht separat betrachtet.

Weitere zentrale Datengrundlagen für diesen Bereich sind das Ausländerzentralregister (AZR) (Tab. A.1, Tab. A.2) und die Visastatistik des Auswärtigen Amtes (Tab. A.3). Das AZR erfasst die im Inland erteilten Aufenthaltstitel. Die Visastatistik dagegen berücksichtigt nur Visa, die im Ausland beantragt und erteilt wurden, unabhängig davon, ob die Personen mit einem Visum tatsächlich eingereist sind. Nicht jedes Visum, das zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt wurde, führt zu einem entsprechenden Aufenthalt. Auf der anderen Seite geht nicht jedem Aufenthalt zu Erwerbszwecken, den das AZR verzeichnet, ein entsprechendes Visum voraus.

Die Auswertungen des AZR seit 2017 zeigen zweierlei: **➊ Zum einen haben sich die Zahlen nach einer ‚Corona-Delle‘ wieder weitgehend erholt, auch im Bereich der Erwerbsmigration. Zum anderen gehört Erwerbstätigkeit weiterhin nicht zu den wichtigsten Zuwanderungsgründen** (Tab. A.2), obwohl ihre Bedeutung für den Arbeitsmarkt von Politik und Wirtschaft betont wird und allgemein anerkannt ist. Deutlich wichtiger sind weiterhin beispielsweise der Familiennachzug und Flucht und Asyl.

Ein ähnliches Bild ergibt die Visastatistik des Auswärtigen Amtes. Bei den Visa, die für Einreisen zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt wurden, war im Jahr 2022 das Vor-Corona-Niveau nicht nur wieder erreicht, sondern sogar übertroffen: Ihre Zahl lag mit gut 152.000 deutlich über der von 2019 (rund 119.500), das entspricht einem Anstieg um 27 Prozent. Gleichwohl zeigt auch die Visastatistik,

3 BGBl. I 2019 S. 1307.

Tab. A.2 Erwerbsmigration und allgemeiner Zuzug von Drittstaatsangehörigen 2017–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zuzüge von Drittstaatsangehörigen insgesamt	544.757	526.329	533.997	365.097	530.827	1.932.955
davon zum Zweck der Erwerbstätigkeit	60.849	60.838	64.190	29.725	41.100	73.065
Anteil der Erwerbsmigration	11,2 %	11,6 %	12,0 %	8,1 %	7,7 %	3,8 %

Anmerkung: Berücksichtigt sind nur Personen, die im jeweiligen Jahr eingereist sind und eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erhalten haben. Aufgrund der Berechnungsmethode und einer neuen Kategorisierung ab 2021 sind die Daten nicht unmittelbar mit denen der Vorjahre vergleichbar.

Quelle: AZR, BAMF 2018a: 82–83; 2019a: 86–87; 2020: 86–87; 2021a: 86–87; 2022a: 93–94; BMI/BAMF 2024: 33–34; Berechnung und Darstellung: SVR

dass Erwerbstätigkeit bei den Zielen bzw. Motiven von Zuwanderung nicht an vorderster Stelle steht (Tab. A.3).

Vergleicht man im Bereich der Erwerbsmigration die AZR-Daten mit der Visastatistik, fällt eine Unstimmigkeit ins Auge: Laut AZR sind von den Drittstaatsangehörigen, die in den Jahren 2017 bis 2021 nach Deutschland gekommen sind, nur jeweils um die 10 Prozent zu Erwerbszwecken eingereist. Der Anteil entsprechender Visa ist jedoch deutlich höher: Er schwankt um die Drittelmarke.

Dies lässt sich u. a. dadurch erklären, dass Erwerbstätigkeit in der Visastatistik sehr breit gefasst ist: Sie umfasst beispielsweise auch den Bereich Praktika, Au-pair und Freiwilligendienste. Die klassische Erwerbstätigkeit dürfte also deutlich geringer sein.⁴

Trotz der genannten Statistikumstellung, die das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erforderte, lässt sich aus den Daten für bestimmte Teilbereiche der Erwerbsmigration ein Entwicklungstrend ableiten.

Tab. A.3 Erteilte nationale Visa nach Aufenthaltswegen 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Ehegattennachzug	61.068	45.169	64.458	71.129
Kindernachzug	38.990	26.225	35.078	40.422
sonstiger Familiennachzug	7.462	4.584	5.104	5.483
Studium	64.074	38.097	62.585	71.018
Sprachkurs/Schulbesuch	7.203	2.468	4.292	6.057
Erwerbstätigkeit	119.496	60.945	97.292	152.336
jüdische Zuwanderung	816	454	497	254
Spätaussiedler/innen	6.766	4.637	8.104	6.013
humanitäre Aufnahme/Resettlement	5.922	986	14.662	26.903
Sonstiges	12.839	7.920	12.701	13.468
gesamt	324.636	191.485	304.773	393.083

Quelle: Auswärtiges Amt 2020; 2021; 2022; 2023; Darstellung: SVR

⁴ Die Tatsache, dass die Visazahlen die der Registrierungen im AZR deutlich übersteigen, könnte auch darauf hinweisen, dass ein großer Teil der Antragstellenden die Migrationspläne letztlich nicht realisiert.

Tab. A.4 Erwerbsmigration nach Deutschland mit einer Blauen Karte EU 2013–2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
absolut	4.651	5.378	6.792	8.038	9.652	12.015	13.137	7.292	11.630	21.985
relative Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		+15,6	+26,3	+18,3	+20,1	+24,5	+9,3	-44,5	+59,5	+89,0

Quelle: AZR, BAMF 2023b: 103; Berechnung und Darstellung: SVR

Die Blaue Karte EU hat sich durch das FKEG von 2020 nicht wesentlich verändert. Sie wurde 2012 eingeführt und hat sich seither zum institutionellen Rückgrat der Erwerbsmigration nach Deutschland entwickelt (SVR 2018b: 34). Vor der Corona-Pandemie verzeichnete sie stets erhebliche Zuwachsraten. Im Jahr des ersten Lock-downs, 2020, hat sich die Erwerbsmigration auf der Basis der Blauen Karte dann nahezu halbiert. **❗ Doch bereits 2021 – also in einem Jahr, in dem die Pandemie mitnichten als erledigt angesehen werden konnte – erreichte sie wieder Werte, die denen aus der Zeit vor der Pandemie kaum nachstehen, für 2022 war zudem ein starker Anstieg zu verzeichnen** (Tab. A.4). Das zeigt nicht nur, wie robust der Arbeitsmarkt ist, sondern auch, wie attraktiv die Blaue Karte ist. Es macht auch deutlich, dass Deutschland für Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten als Zielland zunehmend wichtiger wird.

Ein ähnliches Bild zeigt die Einreise von Forschenden – auch wenn diese hinsichtlich der absoluten Zahlen auf einem anderen Niveau liegt. Dabei handelt es sich, anders als der Name vielleicht nahelegt, nicht um aufenthaltsrechtliche Regelungen speziell für universitäres Personal.⁵ Vielmehr betrifft das ganz allgemein hoch qualifizierte forschende Fachkräfte, also auch solche, die in Unternehmen arbeiten. Die entsprechenden Aufenthaltstitel basieren auf der Richtlinie 2016/801/EU. Diese fasst unter den Forscherbegriff allgemein Drittstaatsangehörige, die entweder einen Doktorgrad besitzen oder einen Hochschulabschluss, der ihnen den Zugang zu einem Doktoratsprogramm ermöglicht, und die von einer Forschungseinrichtung ausgewählt werden und Zugang zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erhalten, um dort eine Forschungstätigkeit auszuüben, die normalerweise einen solchen Abschluss erfordert. Bis 2017 wanderten pro Jahr jeweils weniger als 1.000 Forschende ein. Seitdem sind die Zahlen deutlich gestiegen: auf 3.424 im Jahr 2021 und 3.828 im Jahr 2022.

Die Entwicklung bei der Gruppe der Forschenden ähnelt der im Bereich der Blauen Karte: Auch hier steigen die Einreisen nach Deutschland seit vielen Jahren. Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Einreisebeschränkungen haben diese Entwicklung scharf ausgebremst. Doch auch hier zeigt sich bereits 2021 ein Erholungseffekt, der in diesem Bereich noch viel stärker ausfällt als bei der Blauen Karte.

A.1.1.2 EU-Binnenmigration: die ‚unsichtbare‘ Erwerbsmigration

Das Bild der Erwerbsmigration bleibt jedoch unvollständig, wenn man neben den Zuzügen von Drittstaatsangehörigen nicht auch andere Formen von Migration berücksichtigt, die für den Arbeitsmarkt ausgesprochen wichtig sind. Das betrifft insbesondere die EU-Binnenmigration. Hier kann nicht wie sonst üblich nach Motiven oder Zwecken der Zuwanderung unterschieden werden. **❗ Denn Unionsbürgerinnen und -bürger genießen Freizügigkeit, sie benötigen keinen Aufenthaltstitel und müssen für die Einreise kein Motiv angeben.** Die Unionsbürgerschaft beinhaltet nicht weniger als einen „Rechtsanspruch, von Maßnahmen der Migrationssteuerung grundsätzlich verschont zu bleiben“ (Bast 2011: 54), und schafft einen umfassenden institutionellen Rahmen für innereuropäische Mobilität zur wirtschaftlichen Wertschöpfung.

❗ Es ist aber davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der nach Deutschland einreisenden EU-Bürgerinnen und -Bürger zum Zweck der Erwerbstätigkeit zuwandert. Der SVR hat den Anteil in früheren Jahresgutachten (2018b: 30–31; 2019a: 17–18) auf ca. 50 Prozent beziffert. Er stützte sich dabei auf Befragungen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Rahmen des Mikrozensus, konkret den Anteil derjenigen, die als Zweck ihrer Freizügigkeit wirtschaftliche Aktivität angaben. Um die Erwerbsmigration nach Deutschland zu erfassen, muss also auch die EU-Freizügigkeit berücksichtigt

5 Nach einer Legaldefinition in Art. 3 Nr. 9 der sog. REST-Richtlinie ist Forschung „systematisch betriebene, schöpferische Arbeit mit dem Zweck der Erweiterung des Wissensstands, einschließlich der Erkenntnisse über den Menschen, die Kultur und die Gesellschaft, sowie der Einsatz dieses Wissens mit dem Ziel, neue Anwendungsmöglichkeiten zu finden“.

Info-Box 1 Fachkräftebedarf in Deutschland

Mittlerweile ist aufgrund des demografischen Wandels offensichtlich, dass Deutschland nicht erst mittel- und langfristig, sondern heute schon auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist. Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen beispielsweise, dass die Zunahme der Erwerbstätigen in Deutschland zuletzt zu mehr als zwei Drittel auf ausländische Beschäftigte zurückging (BA 2023b: 11). Ohne Migration würde das Erwerbspersonenpotenzial bis 2035 um fast 10 Prozent sinken, selbst wenn

z.B. mehr Frauen, die vielfach teilzeitbeschäftigt sind, Vollzeit arbeiten würden. Damit es langfristig konstant bleibt, müssten nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) netto 400.000 Personen pro Jahr zuwandern (Fuchs/Söhnlein/Weber 2021: 3, 9). Einen Mangel an Arbeitskräften gibt es dabei längst nicht mehr nur im Segment der Fachkräfte, sondern auch in den Bereichen, die keine formale Qualifikation erfordern.

werden, denn diese ist zum großen Teil eine Erwerbsmigration, aber eben nicht als solche etikettiert. Wenn man von dem oben genannten Anteil von 50 Prozent Erwerbsmigration an der EU-Binnenzuwanderung ausgeht, war in den Jahren 2017 bis 2021 ein erheblicher Anteil – konkret: nahezu ein Viertel des Gesamtzuzugs nach Deutschland – Erwerbsmigration aus dem EU-Ausland.

❗ **Der Wanderungssaldo von Unionsbürgerinnen und -bürgern zeigt, dass die Erwerbsmigration nach Deutschland über lange Jahre zu erheblichen Teilen primär von EU-Binnenmigration gespeist war** – einer Form von Migration, die staatlich kaum gesteuert werden kann. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung sind also durchaus sehr viele Migrantinnen und Migranten zum Arbeiten nach Deutschland gekommen, nur war diese Zuwanderung nicht als solche ausgewiesen. Seit einigen Jahren geht die Zuwanderung aus der EU aber leicht zurück und ist auch nach der Pandemie kaum wieder angestiegen. Um den Arbeits- und Fachkräftebedarf in Deutschland (Info-Box 1) zu decken, werden also die Anwerbung und der Zuzug von Drittstaatsangehörigen (s. Kap. A.2.1) zunehmend wichtiger.

A.1.1.3 Zweck- und Spurwechsel: die ‚unsichtbare‘ Erwerbsmigration

Dass eine isolierte Betrachtung der statistisch ausgewiesenen Erwerbsmigration aus Drittstaaten die Erwerbsmigration nach Deutschland nur unzureichend abbildet, liegt nicht nur an der Zuwanderung aus EU-Staaten (ganz abgesehen von den Sondereffekten der Corona-Pandemie und der Statistikumstellung aufgrund des FKEG).

Vielmehr suggerieren die Statistiken (zumindest implizit) eine gewisse Statik der Zuwanderungszwecke. Beispielsweise werden als Erwerbszuwandernde oft nur Personen angesehen, die einen Aufenthaltstitel für diesen Zweck beantragen. Dabei können auch Personen, die nicht explizit zum Arbeiten einwandern, für den Arbeitsmarkt unmittelbar relevant sein.

Deutlich wird das z.B. an der Familienmigration. Diese ist in Deutschland seit vielen Jahren ein wichtiger Teil der gesamten Zuwanderung (Tab. A.1; Tab. A.3). So kamen im Jahr 2022 über 90.000 Personen auf diesem Weg nach Deutschland. Das entspricht einem Anteil von rund 5 Prozent am Gesamtzuzug aller Drittstaatsangehörigen in diesem Jahr (BAMF 2023b: 99). ❗ **Ein Aufenthaltstitel aus familiären Gründen berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.** Das hat ein Absatz in § 27 Abs. 5 AufenthG a.F. lapidar festgestellt, der bereits 2014 in das Aufenthaltsgesetz eingefügt wurde. Der damit bereits vor zehn Jahren gewährte allgemeine Arbeitsmarktzugang für Familiennach- und -mitziehende ersetzte ein kompliziertes System: Bis dahin war der Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen abhängig vom Status der Stammberechtigten (SVR 2014: 93).⁶

Für Eheleute, die gemeinsam nach Deutschland kommen und beide in Deutschland arbeiten wollen, kann es sogar von Vorteil sein, wenn sie nicht ausschließlich nach den Normen der Erwerbsmigration einreisen. Stattdessen kann eine oder einer der beiden über die Erwerbsmigration einreisen und der bzw. die andere im Rahmen des Familiennach- oder -mitzugs. Wenn beispielsweise ein indischer Informatiker mit einer indischen Ärztin verheiratet ist, deren Qualifikation als gleichwertig an-

⁶ Mit dem FKEG von 2020 wurde der allgemeine Zugang von Familienangehörigen zum Arbeitsmarkt noch weiter gefestigt, indem das Zugangsprinzip von einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt umgestellt wurde auf eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. § 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG regelt nun, dass Ausländer und Ausländerinnen, die einen Aufenthaltstitel besitzen, erwerbstätig sein dürfen, es sei denn, dies wird durch ein Gesetz verboten. Entsprechend konnte auch die zuvor notwendige Erlaubnisnorm in § 27 Abs. 5 AufenthG a.F. ersatzlos entfallen.

erkannt ist und die in Deutschland einen Arbeitsplatz gefunden hat, kann er wählen, ob er als mitziehendes Familienmitglied nach Deutschland kommt und sich auch eine Arbeitsstelle sucht oder ob er selbst eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken beantragt. Die Einreise über den Familienmitzug hat den nicht unerheblichen Vorteil, dass damit die Pflicht entfällt, den im Ausland erworbenen Abschluss als Informatiker schon vorher als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkennen zu lassen, wie das im Rahmen der Erwerbsmigration grundsätzlich (noch) vorgegeben ist (s. dazu Kap. A.2.1).⁷ Als Informatiker erhält er über beide Wege sofort Zugang zum Arbeitsmarkt.

❗ **Wie das Beispiel deutlich macht, kann in bestimmten Konstellationen ein Zugangsweg gewählt werden, der zumindest statistisch in die Irre führt. Die Einteilung der Migration nach Wanderungsmotiven ist also mehr oder weniger eine künstliche; die Gründe für eine Wanderung lassen sich damit nicht klar trennen.** Gerade der Familiennachzug, den die gängigen Migrationsstatistiken seit vielen Jahren als einen der wichtigsten Migrationszwecke ausweisen, erweist sich somit als ein statistisches ‚Schattengewächs‘ der Erwerbsmigration. Die institutionellen Querverbindungen zwischen diesen Bereichen zeigt auch eine Überlegung, die im Bereich der Arbeitsplatzsuche für Personen ohne ausländerrechtlichen Fachkräftestatus eingeführt und umgesetzt wurde: Antragstellende erhalten in dem Auswahlssystem einen zusätzlichen Punkt, wenn ihre Ehe- bzw. Lebenspartner oder -partnerinnen ebenfalls die Voraussetzungen für das Auswahlssystem erfüllen und bei der betreffenden Stelle einen Antrag auf Einreise zur Arbeitsplatzsuche stellen (s. für Details Kap. A.2.1). Familienmigration kann also in vielen Fällen auch Arbeitsmigration sein. Sie wird jedoch statistisch nicht als solche registriert.

❗ **Die scheinbar trennscharfen Unterscheidungen und Unterscheidbarkeiten von Zuwanderungsformen lösen sich also zunehmend auf. Dies verstärkt sich dadurch, dass in den letzten Jahren deutlich mehr Möglichkeiten geschaffen wurden, einen Aufenthalt zu legalisieren.** Diese Optionen beziehen sich in erster Linie auf den Arbeitsmarkt; Schlüsselbegriffe sind hier Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung, Chancen-Aufenthaltsrecht und Spurwechsel (s. zu den Unterschieden zwischen diesen Optionen und zu weiteren Details Kap. A.2.1). Viele der entsprechenden Regelungen wurden erst vor Kurzem eingeführt. Die Beschäftigungsduldung etwa ist zum 1. März 2020 in Kraft getreten⁸ (also quasi zeitgleich mit der Corona-Pandemie). Das

Tab. A.5 Personen mit einer Ausbildungsduldung 2019–2022 (gerundet)

Stichtag	Anzahl
Dezember 2019	3.600
Juni 2020	3.500
Dezember 2020	7.200
Mai 2021	8.000
Mai 2022	8.200

Quelle: BT-Drs. 19/26863; Mediendienst Integration 2023a; Darstellung: SVR

Chancen-Aufenthaltsrecht ist erst seit dem 31. Dezember 2022 wirksam. Somit lässt sich derzeit noch nicht sicher einschätzen, in welchem Maß diese neuen Optionen genutzt werden. Als Teil des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ist ein ‚klassischer‘, d.h. ein nicht nachgelagerter Spurwechsel aus dem Asylverfahren vorgesehen. Dieses Gesetz tritt aber erst 2024 in Kraft.

Die Ausbildungsduldung ist seit dem 1. März 2020 im Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung geregelt. Als Rechtsinstitut besteht sie aber schon länger: Ihr institutioneller Vorläufer ist die sog. 3+2-Regelung, die 2016 mit dem Integrationsgesetz eingeführt wurde. Die Ausbildungsduldung bietet Ausreisepflichtigen eine langfristige Aufenthaltsperspektive in Deutschland über die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung. Sie ist im Gegensatz zur Beschäftigungsduldung nicht als Altfalllösung mit einer Stichtagsregelung angelegt. Anlässlich einer kleinen Anfrage im Deutschen Bundestag (BT-Drs. 19/26863) veröffentlichte die Bundesregierung Daten zur Ausbildungsduldung zum 31. Dezember 2020, die vom Mediendienst Integration (2023a) aufbereitet wurden. Danach wird diese Möglichkeit zunehmend in Anspruch genommen (Tab. A.5), die entsprechenden Werte steigen stetig. Erfasst wurden sowohl Duldungen nach der vormaligen Regelung (§ 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG) als auch solche nach der neueren Regelung (§ 60a Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 60c Abs. 1 und Abs. 7 AufenthG).

Unklar ist, inwieweit sich dieser Trend fortsetzen wird. Denn inzwischen wurde die Einreise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit deutlich erleichtert, und es gibt noch andere Möglichkeiten, einen Aufenthalt zu regula-

⁷ Wenn die zentralen Teile des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung in Kraft treten, wird diese Vorgabe jedoch stark gelockert (s. für Details Kap. A.2.1).

⁸ Am Stichtag 31.12.2021 bestanden insgesamt rund 4.700 Beschäftigungsduldungen. Knapp 3.600 davon waren den eigentlichen Anspruchsberechtigten erteilt worden, etwas mehr als 1.000 solcher Duldungen entfielen auf miterfasste Familienangehörige (BT-Drs. 20/1048: 29).

risieren. In der Begründung zum Chancen-Aufenthalts-gesetz (BT-Drs. 20/3717: 30) schätzt die Bundesregierung selbst, dass knapp 100.000 Personen einen entsprechenden Antrag stellen, aber nur 33.500 nach dieser rechtlichen Regelung ein dauerhaftes Bleiberecht erhalten werden (BT-Drs. 20/3717: 30). Die Nachfrage ist aber (zumindest bislang) hoch; das zeigt eine Umfrage des Mediendienstes Integration (2023a) bei den Behörden, die in den Bundesländern für die Umsetzung der Regelungen zuständig sind. In Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben sogar mehr als die Hälfte aller potenziell Antragsberechtigten – das sind Geduldete, die seit über fünf Jahren in Deutschland leben – einen entsprechenden Aufenthaltstitel beantragt. Dies macht deutlich, dass auch eine Migration, die ursprünglich als Fluchtzuwanderung organisiert und statistisch auch so registriert wurde, zu Arbeitsmigration werden kann.

A.1.1.4 Klarer Trend zu durchlässigen Migrationskanälen, Aussagekraft von Einzelstatistiken zu Erwerbsmigration sinkt

Diese kurze Betrachtung einschlägiger statistischer Quellen hat zweierlei gezeigt: Zum einen **hat sich die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbszwecken einreisen, nach dem erwartbaren Einbruch durch die Corona-Pandemie wieder erholt**. Zum anderen geben die statistischen Zahlen von Drittstaatsangehörigen, die explizit zu Erwerbszwecken einreisen, nicht umfassend Aufschluss darüber, wie attraktiv der deutsche Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitskräfte ist. **Denn die Grenzen zwischen den verschiedenen Migrationskanälen werden zunehmend durchlässiger, und das ist auch politisch gewollt** (s. dazu auch Kap. A.2.1).

Rechtlich wurde über viele Jahre die Vorstellung aufrechterhalten, dass Asyl/Flucht und Erwerbsmigration ‚getrennte Spuren‘ sind und auch bleiben sollen. Diese Vorstellung einer klaren Trennbarkeit der Motive beginnt im Recht zunehmend zu verblassen (s. dazu Kap. A.2.1). Derzeit wird politisch über eine Lockerung der Arbeitsverbote für Asylsuchende diskutiert (die schon im aktuellen Recht zeitlich eng begrenzt sind). Diese (und wohl auch manche weitere geplante) Änderung würde die Aussagekraft einer Migrationsstatistik, die sich streng an Migrationszwecken ausrichtet, weiter einschränken. Die dargestellten Uneindeutigkeiten zwischen Migrationsformen, -motiven, Regulierungsformen und ihrer statistischen Abbildbarkeit sind daher auch weiterhin bei der Interpretation entsprechender Daten zu berücksichtigen.

A.1.2 Fluchtmigration nach und in Europa

Das Thema Flucht und Asyl hat Deutschland und Europa seit Mitte des letzten Jahrzehnts in Atem gehalten, durch den starken Flüchtlingszuzug (auch) infolge des syrischen Bürgerkriegs. Spätestens seit 2022 tut es das wieder, jedoch aus anderen Gründen und begleitet von unterschiedlichen institutionellen Antworten. Kap. A.1.2 informiert grundlegend über das empirische Fluchtgeschehen in Richtung Europa (s. Kap. A.1.2.1), innerhalb Europas (s. Kap. A.1.2.2) und in Richtung Deutschland (s. Kap. A.1.2.3).

A.1.2.1 Flucht nach Europa: Wege über das Wasser und über Land

Um in einem Mitgliedstaat der EU internationalen Schutz zu beantragen, müssen Drittstaatsangehörige in die EU einreisen. Dies erfordert grundsätzlich ein gültiges Visum; das wiederum ist nur in einer Auslandsvertretung erhältlich. Zudem sind dafür u.a. finanzielle Mittel nachzuweisen, die ausreichen, um sich während des Aufenthalts selbst zu versorgen. Davon ausgenommen sind lediglich Staatsangehörige von Ländern, mit denen ein Abkommen über visumfreie Einreisen besteht. Solche Länder sind aber die Minderheit. **Die meisten Menschen auf dieser Welt müssen folglich, wenn sie einen Antrag auf Schutz stellen wollen, zunächst einmal ohne Visum einreisen – also ohne die rechtlichen Anforderungen für die Einreise zu erfüllen. Die Termini „Flucht“ und „irreguläre Einreise“ hängen somit zusammen** (Info-Box 2). Wenn im Folgenden die empirische Entwicklung der Fluchtmigration nach Europa dargestellt wird, werden deshalb nicht nur statistische Daten zu den in der EU gestellten Asylanträgen herangezogen, sondern auch Daten zu irregulären Einreisen. Während das vorliegende Gutachten grundsätzlich das vergangene Jahrzehnt betrachtet, geht hier der Blick an einigen Stellen zurück bis 2015, um auch die Entwicklung seit den Höchstzahlen in den Jahren 2015 und 2016 abzubilden.

Wiederholt sich 2015? Zahl der Asylanträge erneut gestiegen

Zwischen 2015 und 2022 – also den Jahren, die Flucht in der jüngeren Vergangenheit zu einem politischen Megathema gemacht haben – stellten im Durchschnitt etwas mehr als 750.000 Personen pro Jahr in der EU einen Antrag auf internationalen Schutz. Allerdings sind die Antragszahlen über die Jahre sehr ungleich verteilt: Nach Höchstwerten in den Jahren 2015 und 2016 sank die Zahl 2020 zunächst auf ein – auch pandemiebedingtes – Tief von etwas über 417.000, um dann wieder deutlich anzusteigen (Tab. A.6). 2022 erreichte sie mit knapp 878.000

Tab. A.6 Asylersanträge in der EU nach den wichtigsten Herkunftsländern 2015–2022

	Afghanistan	Eritrea, Somalia, Nigeria ⁹	Irak	Pakistan	Syrien	andere	gesamt
2015	175.440	76.935	118.935	43.145	359.925	442.480	1.216.860
2016	179.860	95.030	123.360	43.880	333.245	391.440	1.166.815
2017	41.840	73.175	44.295	26.480	101.590	332.885	620.265
2018	40.625	48.380	36.700	23.245	80.515	334.650	564.115
2019	54.300	43.255	26.850	24.345	74.915	407.620	631.285
2020	44.285	26.785	16.275	15.910	63.600	250.215	417.070
2021	84.555	35.060	26.020	21.040	98.900	271.780	537.355
2022	113.945	39.985	23.965	32.965	132.105	534.875	877.840

Anmerkung: Einzeln dargestellt sind die im Durchschnitt stärksten Herkunftsländer im Betrachtungszeitraum 2015–2022.

Quelle: Eurostat 2023a; Berechnung und Darstellung: SVR

einen neuen Höchststand; dieser liegt jedoch unter den Werten von 2015/16.¹⁰

Bei den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden zeigt sich einerseits eine gewisse Verstetigung: Über den gesamten Zeitraum 2015 bis 2022 hinweg wurden Anträge vor allem von Personen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak gestellt. Auch Pakistan und Nigeria zählen zu den fünf Herkunftsländern, die in diesem Zeitraum durchschnittlich die wichtigsten waren. Gerade in jüngerer Zeit sind aber Länder ins Zentrum gerückt, die früher als Herkunftsländer von Asylsuchenden keine oder wenig Bedeutung hatten. Zu den drei wichtigsten Herkunftsländern im Zeitraum 2018 bis 2022 gehörte beispielsweise Venezuela (Eurostat 2023a).

Eine besondere politische Herausforderung ist der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen. Von 2015 bis 2020¹¹ – dem letzten Jahr, für das verlässliche Zahlen vorliegen – kamen diese mehrheitlich aus den Staaten, die generell die wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden sind, nämlich Afghanistan (durchschnittlich 14.600 pro Jahr), Syrien (durchschnittlich 5.900 pro Jahr), Eritrea (durchschnittlich 2.100 pro Jahr), dem Irak (durch-

schnittlich 1.900 pro Jahr), Somalia (durchschnittlich 1.700 pro Jahr) und Pakistan (durchschnittlich 1.400 pro Jahr) (Eurostat 2023b; Berechnung: SVR).

Ein Asylantrag führt nicht immer zu einem Schutzstatus. Zum einen wird nicht jeder Antrag positiv entschieden (Abb. A.2). Zum anderen besteht zwischen der Antragstellung und der Erteilung eines Schutzstatus eine zeitliche Lücke, wie Abb. A.2 deutlich macht.

Die sog. Schutzquote¹² beziffert den Anteil aller positiven Entscheidungen (einschließlich eines Abschiebeverbots). Hier zeigt sich, dass die Schutzgewährung nach Herkunftsland wie auch über den Beobachtungszeitraum hinweg enorm variiert (Tab. A.7). Weitgehend stabil bleibt sie bei Anträgen aus Syrien und Eritrea (auf hohem Niveau) und bei Nigeria und Pakistan (auf niedrigem Niveau). Für den Irak schwanken die Quoten dagegen erheblich.

Varianzen gibt es auch bei den Zielländern. So sind die Asylantragszahlen in der EU sehr ungleich verteilt. Nach den absoluten Zahlen nimmt Deutschland innerhalb der EU die meisten Asylanträge entgegen (s. Kap. A.1.2.3), dann folgen Frankreich, Italien, Spanien,

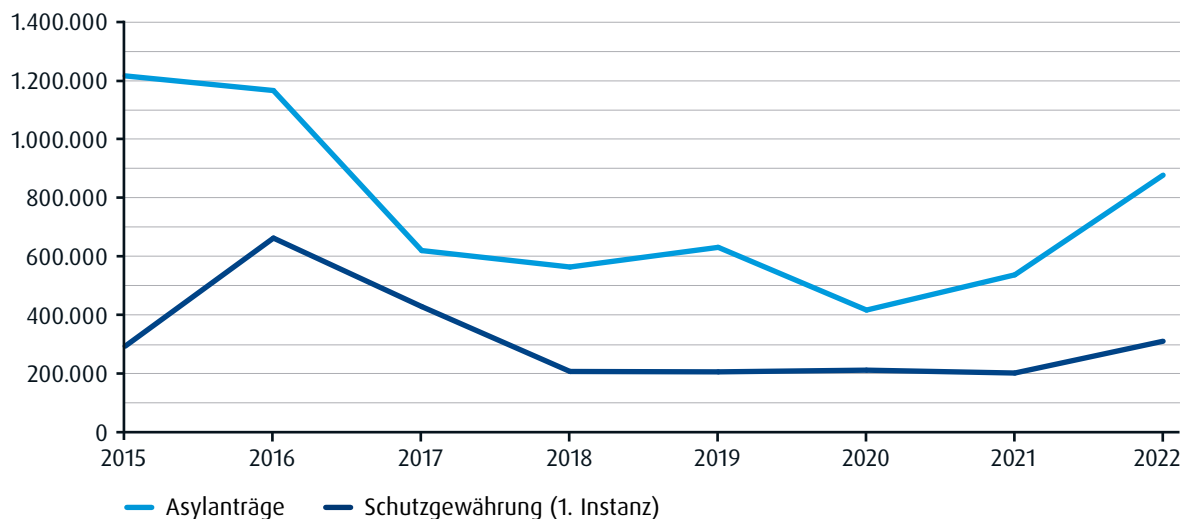
9 Wie in der Darstellung der Zahlen zu den Asylersanträgen in Deutschland werden diese drei Länder auch hier zusammengefasst, weil sie vergleichbar wichtig sind. Die meisten dieser Asylersanträge entfallen auf Nigeria, dann folgt Eritrea und schließlich Somalia (Eurostat 2023a; Berechnung: SVR). Die Schutzquoten unterscheiden sich (s. Tab. A.7).

10 Um die Entwicklung der Zuwanderung aus anderen Weltregionen in die EU abzubilden, beziehen sich diese Angaben nur auf Asylersanträge von Menschen, die nicht aus einem Mitgliedstaat der EU stammen. Der Anteil der Anträge von Staatsangehörigen anderer EU-Länder ist durchgängig sehr gering. Im Zeitraum 2015–2022 wurden im Durchschnitt jährlich 271 solcher Asylersanträge gestellt (Eurostat 2023a; Berechnung: SVR). Für 2023 insgesamt wurde eine vorläufige Zahl von über einer Million gemeldet.

11 Europaweite Zahlen zu Asylersanträgen von unbegleiteten Minderjährigen sind lediglich bis zum Jahr 2020 verfügbar (Eurostat 2023b).

12 S. dazu auch die Ausführungen zur bereinigten Gesamtschutzquote im Weiteren.

Abb. A.2 Asylanträge und Schutzgewährung in der EU 2015–2022



Quelle: Eurostat 2023a; 2023d; Darstellung: SVR

Griechenland und Österreich (Eurostat 2023a). Betrachtet man die Aufnahmen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl, liegen dagegen Länder wie Zypern und Österreich vorn (Europäische Kommission 2022a). In den Mittelmeerländern Spanien, Italien und Griechenland werden viele Anträge gestellt, was vor allem auf ihre geografische Lage zurückzuführen ist (s. Kap. A.1.2.2). Die wenigsten An-

tragstellerinnen und Antragsteller bleiben jedoch dort; viele reisen in andere europäische Staaten weiter, um dort erneut Asyl zu beantragen.

Irregulär? Flucht in die EU auf unsicheren Routen

Fluchtmigration nach Europa verläuft vor allem, aber nicht ausschließlich über den Seeweg.¹³ Das erklärt sich

Tab. A.7 Schutzquoten der wichtigsten Herkunftsländer in der EU 2015–2022

	Afghanistan	Eritrea	Irak	Nigeria	Pakistan	Somalia	Syrien
2015	70,2 %	94,0 %	88,9 %	25,5 %	28,0 %	59,0 %	97,2 %
2016	57,3 %	93,9 %	65,0 %	22,3 %	17,5 %	66,2 %	98,2 %
2017	46,7 %	92,6 %	57,5 %	22,9 %	11,7 %	70,2 %	94,3 %
2018	46,3 %	85,0 %	43,5 %	20,8 %	13,3 %	53,1 %	87,7 %
2019	53,9 %	80,8 %	42,6 %	14,7 %	10,9 %	49,3 %	85,4 %
2020	57,8 %	80,9 %	42,9 %	16,8 %	10,0 %	60,1 %	84,9 %
2021	71,0 %	81,8 %	37,0 %	17,7 %	14,1 %	57,9 %	72,0 %
2022	85,0 %	85,3 %	35,3 %	23,8 %	15,5 %	61,6 %	94,2 %

Quelle: Eurostat 2023a; 2023d; Berechnung und Darstellung: SVR

¹³ Für den Landweg der sog. Westbalkanroute (s. Kap. A.1.2.2) wurden allein im Zeitraum Januar bis November 2023 rund 98.500 Einreisen in die EU verzeichnet.

Tab. A.8 Anzahl der Personen auf Fluchtrouten in die EU 2015–2023

	vier Mittelmeerrouten gemäß Frontex ¹⁴	vier Mittelmeerrouten gemäß IOM	Todesopfer und Vermisste
2015	1.047.370	1.046.599	3.783
2016	374.638	387.739	5.305
2017	184.831	186.768	3.140
2018	138.611	144.166	2.380
2019	124.023	128.536	2.087
2020	96.213	99.475	2.325
2021	131.214	151.417	3.188
2022	180.686	189.620	2.970
2023	274.870	286.838	3.997
gesamt	2.552.456	2.621.158	29.175

Anmerkung: Die Angaben erfolgen in absoluten Zahlen. Die Spalten 1 und 2 zeigen die kumulierten Angaben von Frontex bzw. der IOM für die vier Hauptrouten: östliche Mittelmeerroute, zentrale Mittelmeerroute, westliche Mittelmeerroute, westafrikanische Atlantikroute. Spalte 3 nennt die Zahl der Todesopfer für alle vier Routen zusammen.

Quelle: Frontex 2016: 16; 2017: 18; 2018: 18; 2019: 16; 2020: 24; 2021: 14; 2022: 10; 2024; Europäischer Rat 2023a; IOM 2016: 1; 2017: 9; 2018: 1; 2019: 1; 2020: 7; 2021: 8; 2022: 4; 2024a; Berechnung und Darstellung: SVR

durch die geografische Lage Europas. **❗ Wenn Menschen in Europa einen Antrag auf Feststellung von Schutzbedürftigkeit stellen wollen, müssen sie dafür zudem in den meisten Fällen irregulär einreisen** (Info-Box 2). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die gegenüber den Behörden angegebenen Wanderungsgründe nicht immer den tatsächlichen Motiven entsprechen (s. z. B. schon SVR 2011: 113–114, 144–145) bzw. dass verschiedene Beweggründe die Migration auslösen, die aber im Kontext eines Asylverfahrens nicht alle relevant sind. Manche Personen, die irregulär einreisen, fliehen vor Krieg und Verfolgung. Andere suchen vorwiegend Arbeit, um ihre Lebenschancen zu verbessern. Das Stellen eines Asylantrags kann für diese Gruppe der einzige Weg sein, über den sich der Aufenthalt in Europa zumindest theoretisch legalisieren lässt. Der Begriff *mixed migration* verweist auf diese vielseitigen Beweggründe für Migration. Die-

se heterogenen Gruppen reisen zudem auf identischen Routen, was das Management von Migration nicht leichter macht (Sharpe 2018: 119). So haben Personen aus Marokko, Algerien und Pakistan, die in den Jahren 2015 und 2016 über das Mittelmeer nach Europa gekommen sind, in empirischen Erhebungen als Hauptgrund für ihr Migrationsprojekt wirtschaftliche Gründe angegeben. Fast alle Einreisenden aus Syrien, Eritrea und dem Sudan, über 90 Prozent der Personen aus dem Irak und Somalia und ungefähr 90 Prozent der afghanischen Staatsangehörigen nannten hingegen als Hauptgrund Krieg oder Verfolgung (Aksoy/Poutvaara 2021: 11).

❗ Von den Menschen, die seit 2015 irregulär in die EU eingereist sind, kamen insgesamt knapp 2,5 Millionen über das Mittelmeer. Mindestens 29.000 sind bei dem Versuch gestorben (Tab. A.8); die Dunkelziffer dürfte noch wesentlich höher sein (UNHCR

14 In Europa gibt es noch weitere Routen. Die *Channel Route* führt vom EU-Festland in Belgien und Frankreich nach Großbritannien. Hier wurden 2021 und 2022 über 52.000 bzw. über 71.000 Abgänge (*exits*) an den EU-Festlandküsten registriert (Frontex 2024b). Die *Black Sea Route* führt über das Schwarze Meer nach Bulgarien und Rumänien. Sie wird aber kaum genutzt; 537 Personen im Jahr 2017 markieren ein einmaliges Hoch (Frontex 2018: 18). Die *Eastern Mediterranean Land Route* wird 2021 erstmals aufgeführt; dort erfolgten laut Frontex 15.412 unerlaubte Grenzübertritte (Frontex 2022: 10). Die Zahl wird für das betreffende Jahr zu der der östlichen Mittelmeerroute addiert. Diese Routen werden im Folgenden nicht berücksichtigt, da sie innerhalb Europas verlaufen oder für die Fluchtmigration nach Europa nur eine sehr geringe Rolle spielen. Mit Ausnahme der verrechneten Werte für die *Eastern Mediterranean Land Route* werden auch die Zahlen der über diese Routen gewanderten Personen nicht einbezogen.

Info-Box 2 Zum Zusammenhang von Fluchtmigration und irregulärer Einreise

In der politischen Debatte bezeichnet der Begriff „irreguläre Migration“ eine im Ergebnis unerwünschte Zuwanderung, die nach den gesetzlichen Vorschriften des Asylrechts nicht zu einem Schutzstatus führt. Der Umfang irregulärer Migration wird vor allem an der Zahl der ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer gemessen. In diesem Zusammenhang werden u.a. strengere Grenzkontrollen gefordert, um dieses Ergebnis zu verhindern. Auch die sog. Sekundärmigration innerhalb der Europäischen Union wird zum Teil der irregulären Migration zugeordnet.

Rechtlich ist dieses Verständnis zumindest ungenau. Allerdings ist es auch nicht leicht, den Begriff genau zu bestimmen. Das Migrationsrecht unterscheidet zunächst sehr allgemein zwischen regulärer Migration und irregulärer Einreise, jeweils kombiniert mit einem geäußerten Asylbegehren: Erstere ist durch Visa und Aufenthaltstitel umfassend legitimiert. Bei Letzterer wird an der Grenze ein Schutzersuchen geäußert, was die Einreise und den anschließenden Aufenthalt vorläufig bzw. nachträglich legitimiert. In diesem Fall wird der Aufenthalt zunächst nur zum Zweck und für die Dauer der Durchführung des Asylverfahrens legalisiert. Einreisen ohne Stellung eines solchen Antrags sind dagegen schlicht illegal. Sie

können aber grundsätzlich auch später noch legalisiert werden, indem ein Asylantrag gestellt wird. Irregulär in diesem Sinne ist also nicht gleichbedeutend mit illegal.

Dabei nimmt das Rechtssystem gewissermaßen in Kauf, dass sich die Einreise und der Aufenthalt im Nachhinein als nicht gerechtfertigt erweisen, wenn das Asylverfahren negativ ausgeht. Dies wird dann durch Rückführung sanktioniert – sofern eine solche rechtlich und faktisch möglich ist (s. Kap. A.1.3).

Manche Personen beantragen Asyl, obwohl die Rahmenbedingungen ihrer Migration die Voraussetzungen für einen Schutzstatus offensichtlich nicht erfüllen. Dass dies politisch missbilligt wird, ist nachvollziehbar, gerade auch angesichts der Zweckbestimmung des Asylrechts. Das Recht schützt solche Personen jedoch, sobald sie einen Antrag gestellt haben. Deshalb müssen auch sie im Rahmen des geltenden Rechts fair behandelt werden.

Ein Blick auf die sog. bereinigte Gesamtschutzquote zeigt, dass irreguläre Einreisen zum Zweck der Asylantragstellung häufig in einen Schutzstatus münden (s. Kap. A.1.2.3).

2023b).¹⁵ Von allen irregulären Einreisen nach Europa, die zwischen 2015 und Ende 2023 erfolgten, geht fast die Hälfte zurück auf das Jahr 2015. Danach sind die Zahlen deutlich gesunken – allerdings nur bis Ende 2020: Ab 2021 haben irreguläre Einreisen trotz der Corona-Pandemie wieder zugenommen. 2023 hat sich die Lage in Bezug auf irreguläre Einreisen noch einmal zugespitzt: In diesem Jahr waren die Werte so hoch wie seit 2016 nicht mehr. Die verfügbaren Daten zu den Ankünften über das Mittelmeer stammen von Frontex¹⁶ und der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Da sie unterschiedlich erhoben werden, sind die Werte nicht identisch (Info-Box 3); die quantitativen Unterschiede sind aber nicht sehr groß.

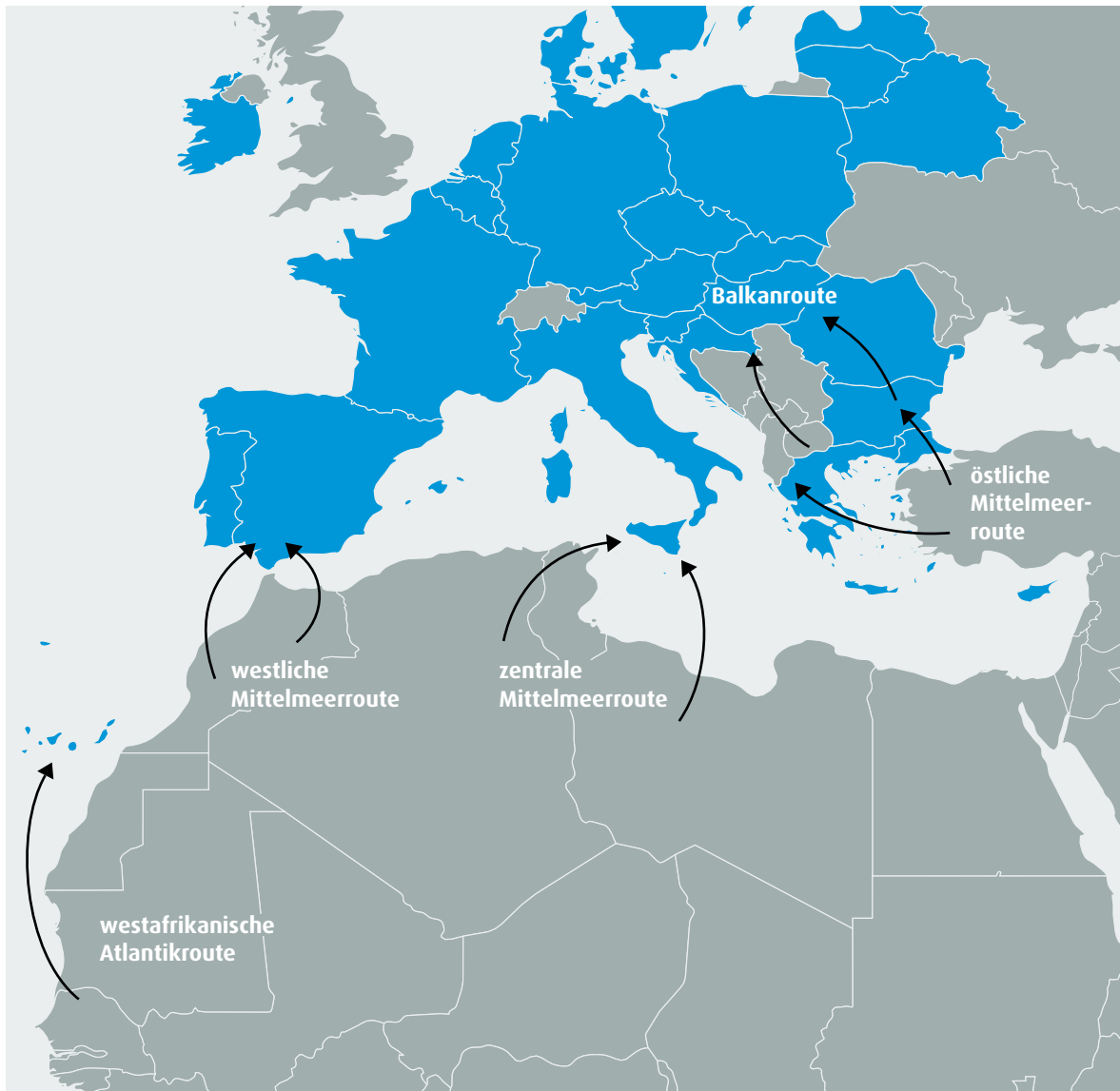
Über das Mittelmeer haben sich vier Routen nach Europa herausgebildet (Abb. A.3). Erstaufnahmeland bei der östlichen Mittelmeerroute sind Bulgarien, Zypern und Griechenland; bei der zentralen Mittelmeerroute sind die zentralen Eintrittsländer Italien und Malta. Die westliche Mittelmeerroute führt die Flüchtenden zum spanischen Festland, auf die Balearen und in die Exklaven Ceuta und Melilla. Über die sog. westafrikanische Atlantikroute werden die Kanarischen Inseln angesteuert, die zum spanischen Staatsterritorium gehören.

📌 **Die östliche und die zentrale Mittelmeerroute sind deshalb besonders wichtig, weil Afghanistan und Syrien zu den Hauptherkunftsländern von Fluchtmigration gehören.** Eine große Mehrheit aller irregulären Zu-

15 Nach den absoluten Zahlen erscheint hier die zentrale Mittelmeerroute als die gefährlichste. Gemessen an den versuchten Überfahrten ist jedoch die westafrikanische Atlantikroute die tödlichste (Frontex 2016: 16; 2017: 18; 2018: 18; 2019: 16; 2020: 24; 2021: 14; 2022: 10; 2024; Europäischer Rat 2023a; IOM 2023c; Berechnung: SVR).

16 Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (ehemals Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union).

Abb. A.3 Die wichtigsten Fluchtrouten nach Europa



Quelle: Frontex 2016: 16; 2017: 18; 2018: 18; 2019: 16; 2020: 24; 2021: 14; 2022: 10; 2024; Europäischer Rat 2023a; Karte: Pyty/Shutterstock.com; Berechnung und Darstellung: SVR

gänge erfolgte über diese beiden Routen (Tab. A.9). Die westliche Mittelmeerroute und die westafrikanische Atlantikroute waren hingegen in den letzten Jahren zumindest phasenweise erheblich weniger bedeutsam. Im Zeitverlauf ist erkennbar, dass die verschiedenen Zugangsrouten eng damit zusammenhängen, aus welchen Herkunftsländern besonders starke irreguläre Migrationsbewegungen zu verzeichnen sind.

❗ Die östliche Mittelmeerroute verläuft über die Türkei nach Griechenland und wurde in der Vergan-

genheit vor allem von Flüchtlingen aus Syrien und Afghanistan genutzt. In den letzten Jahren hat sie massiv an Bedeutung verloren. Dazu beigetragen hat vermutlich auch das EU-Türkei-Abkommen. Auffällig ist bei dieser Route, dass sie nahezu ausschließlich von Männern genutzt wird: Von jenen, die 2020 über diese Route kamen, waren nur 8 Prozent Frauen (Frontex 2021: 14). Diese demografische Verteilung ist eng verbunden mit den Gefahren der Flucht: Männer sollen zunächst als Vorhut die gefährliche Fahrt über das Mittelmeer wagen

Tab. A.9 Nutzung der verschiedenen Mittelmeerrouten 2015–2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
östliche Mittelmeer- route	885.386	182.277	42.305	56.561	83.333	20.283	20.567	43.906	60.073
Anteil am Gesamt- zuzug in %	84,5	48,7	22,9	40,8	67,2	21,1	15,7	24,3	21,9
zentrale Mittelmeerroute	153.946	181.459	118.962	23.485	14.003	35.673	67.724	105.561	157.479
Anteil am Gesamt- zuzug in %	14,7	48,4	64,4	16,9	11,3	37,1	51,6	58,4	57,3
westliche Mittelmeerroute	7.164	10.231	23.143	57.034	23.969	17.228	20.572	31.219	16.915
Anteil am Gesamt- zuzug in %	0,7	2,7	12,5	41,1	19,3	17,9	15,7	17,3	6,2
westafrikanische Atlantikroute	874	671	421	1.532	2.718	23.029	22.351	*	40.403
Anteil am Gesamt- zuzug in %	0,1	0,2	0,2	1,1	2,2	23,9	17,0	*	14,7

Anmerkung: *Für dieses Jahr liegen keine Angaben vor. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: Frontex 2016: 16; 2017: 18; 2018: 18; 2019: 16; 2020: 24; 2021: 14; 2022: 10; 2024a; Europäischer Rat 2023a; Berechnung und Darstellung: SVR

(SVR 2019: 32) und dann über den Familiennachzug Frauen und Kinder nachholen.

❗ **Der zweitwichtigste Weg nach Europa ist die zentrale Mittelmeerroute. Sie verläuft zwischen der nordafrikanischen Küste und der Türkei in Richtung Italien.** Die Überfahrten über das Mittelmeer starten meist von Libyen; das Ankunftsland in Europa ist in der Regel Italien. In den Jahren 2018 und 2019 sind die Zahlen stark gesunken. Dies geht zurück auf ein (stark umstrittenes) Abkommen, das die italienische Regierung mit Libyen geschlossen hat. Infolge dieses Abkommens kamen über diese Route deutlich weniger Flüchtlinge in Italien an; stattdessen wurden sie in libyschen Gefangenenlagern festgehalten (Amnesty International 2020: 13, 17). Schon ab 2020 wurde die Route aber wieder stärker genutzt, nur starten die Boote jetzt nicht mehr von Libyen, sondern von Tunesien. Über diesen Weg kommen vor allem Flüchtlinge aus Bangladesch und vom afrikanischen Kontinent, hier vor allem aus Tunesien, Ägypten, Eritrea und Côte d'Ivoire (Frontex 2017: 16, 20; 2020: 25; 2022: 47; 2024a).¹⁷ Über diese Route sind auch viele unbegleitete Minderjährige angekommen. Für 2018 sind 4.200 dokumentiert, das entspricht rund 18 Prozent aller Flüchtlinge (Frontex 2019: 16; Berechnung: SVR).

❗ **Die westliche Mittelmeerroute verläuft über Marokko und Algerien und erreicht die Europäische Union über Spanien** (Europäischer Rat 2023b). Genutzt wird sie vor allem von Asylsuchenden aus dem subsaharischen Afrika (Frontex 2018: 19). 2018 stieg hier kurzzeitig der Anteil marokkanischer Staatsangehöriger (Frontex 2019: 17). Kennzeichnend für diese Zugangsrouten nach Europa ist vor allem, dass ihre Nutzung verglichen mit den anderen Routen im Zeitverlauf relativ konstant bleibt.

❗ **Die westafrikanische Atlantikroute erreicht die Europäische Union über die Kanarischen Inseln. Sie beginnt in Marokko oder der Westsahara, Mauretanien, dem Senegal oder Gambia** (Europäischer Rat 2023b). Diese Route hat vor allem ab 2020 an Bedeutung gewonnen und sich seither zu einem zentralen Zugangsweg nach Europa entwickelt (Tab. A.9). Dies lässt sich zumindest teilweise mit einem Umlenkungseffekt erklären; es wird aber auch auf die wirtschaftliche Verarmung im Kontext der Corona-Pandemie und die pandemiebedingten Grenzsicherungen zurückgeführt. Marokkanische Flüchtlinge meiden seit 2020 die westliche Mittelmeerroute und weichen auf die Atlantikroute aus. So waren von den Personen, die 2020 auf den Kanarischen Inseln

¹⁷ Die meisten Asylanträge, die 2015 in Italien gestellt wurden, kamen von Menschen aus Westafrika (Frontex 2016: 17). In dem Jahr wurden 30 Prozent der Ankommenden nicht identifiziert, weil sie aufgrund der hohen Zahl bei ihrer Ankunft nicht sorgfältig registriert wurden (Frontex 2016: 17).

Info-Box 3 Daten und Datenquellen zu Fluchtmigration

Daten zu Asylanträgen werden von Eurostat gesammelt. Die Mitgliedstaaten der EU sind per EU-Statistikverordnung¹⁸ verpflichtet, entsprechende Daten in einer vorgegebenen Aufschlüsselung an die Agentur zu übermitteln. Die Schutzgewährungen werden drei Kategorien zugeordnet: (1) Flüchtlingschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), (2) subsidiärer Schutz und (3) humanitärer Schutz, der sich nach nationalstaatlichen Maßgaben richtet (z. B. Abschiebungsverbot) (Parusel 2010: 47, 49). Zudem müssen die Daten nach Indikatoren wie Alter und Geschlecht aufgeschlüsselt sein.

Daten zur Fluchtmigration nach Europa werden beispielsweise von der Grenzschutzagentur Frontex, der IOM und dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) bereitgestellt. Das Verhältnis der Asylantragszahlen zu den Daten von IOM und Frontex ist nicht einfach zu bestimmen. Obwohl sich die statistischen Angaben auf dieselben Regionen und Zeiträume beziehen, variieren sie – teilweise sogar innerhalb der Organisationen (Tab. A.8). Gründe dafür sind (1) Unterschiede in den Datengrundlagen, (2) Unvollständigkeit der zugrunde liegenden Datensätze und (3) die nachträgliche Korrektur publizierter Daten, wenn sich die Informationslage ändert. Wenn in den Statistiken die Zahlen steigen, kann das also einerseits auf ein erhöhtes Migrationsaufkommen hinweisen. Es kann aber andererseits auch einfach darauf zurückgehen, dass die Erhebungs- und Erfassungsmethoden besser geworden sind (Frontex 2020: 11).

Frontex sammelt auf europäischer Ebene Daten zu „illegalen Grenzübertritten an den EU-Außengrenzen“ (Frontex 2016: 16; 2017: 18; 2018: 18; 2019: 16; 2020: 24; 2021: 14; 2022: 10; 2024). Dies geschieht beispielsweise über das Risikoanalysenetzwerk (*Frontex Risk Analysis Network*, FRAN), in dem die Mitglieder¹⁹ auf regelmäßige Abfragen hin freiwillig nationalstaatliche Statistiken zur Verfügung stellen

(Europäische Kommission 2022b). Bei den Daten handelt es sich nicht um eine Personen-, sondern um eine Fallstatistik; somit besteht die Gefahr, dass Personen mehrfach erfasst werden (Frontex 2024a). Ferner nutzt Frontex Daten des Europäischen Grenzüberwachungssystems Eurosur (Frontex 2022: 2). Hierzu zählen Echtzeit-Flugüberwachungsdaten (*multipurpose aerial surveillance*, MAS), Satellitendaten und Daten anderer Überwachungsinstrumente auf der europäischen Ebene (Tsianos 2015; Frontex 2023a).

Die IOM hat ab 2015 als Teil der weltweiten *Displacement Tracking Matrix* (DTM) ein *flow monitoring system* aufgebaut. Die *DTM Europe* trägt diesbezügliche Daten aus Informationen von Innenministerien, Küstenwachen, Polizei und anderen nationalstaatlichen Stellen zusammen. Zudem stützt sie ihre Angaben auf Mobilitätsverfolgung und *flow monitoring* (also die Messung von Zugängen und Abwanderungen an einem bestimmten Ort innerhalb einer bestimmten Zeit), Registrierungen an Ankunftsorten, Umfragen sowie Angaben lokaler Schlüsselinformanten und -informantinnen (*key informants*) (IOM 2022: 4–14; 2023g). Zudem versucht die IOM mit dem *Missing Migrants Project* ein Lagebild von fluchtbedingten Todesfällen zu gewinnen, das realistischer ist als die offiziellen Daten (IOM 2023e). In diesem Projekt werden neben medialen und staatlichen Berichten auch Zeugenaussagen und Vermisstenanzeigen von Angehörigen berücksichtigt (Zeit Online 2020; IOM 2023b).

Während Frontex mehr Routen nach Europa beobachtet und in Jahresberichten umfassender auf bestimmte soziodemografische Daten eingeht, legt die IOM verfügbare Daten kleinschrittiger in Wochen-, Monats- und Quartalsberichten vor. Zudem stellt sie Daten zur Verfügung, die bei den Ländern entlang der Mittelmeerrouten nach Ankunft über See und über Land unterscheiden.

ankamen, rund 50 Prozent marokkanischer Herkunft und 50 Prozent kamen aus dem subsaharischen Raum (Frontex 2021: 16–17). 2023 bildeten Menschen aus Sub-

sahara-Afrika die größte Gruppe auf dieser Route (Frontex 2024a).

18 Die Rechtsgrundlage bildet die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.

19 Zu den FRAN-Mitgliedern gehören die 27 Mitgliedstaaten der EU und drei assoziierte Schengen-Länder (Island, Norwegen und die Schweiz).

A.1.2.2 Sekundärmigration und Flucht aus der Ukraine: Fluchtmigration innerhalb Europas

Um einen Antrag auf Schutz stellen zu können, ist es aufgrund der Strukturmerkmale des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems essenziell, auf das Territorium der EU zu gelangen. Diejenigen, denen das gelingt, bleiben aber in den wenigsten Fällen an dem Ort, wo sie europäisches Territorium betreten haben, sondern wandern in der Regel weiter. Ebenfalls wichtig ist daher vor allem eine Landroute, die über den Westbalkan führt.

Die Westbalkanroute: Zugangs-, Anschluss- und Transitroute

❗ **Der Erstzugang in die Europäische Union erfolgt meist über das Meer; aber es gibt auch Zugänge auf dem Landweg.** Hier ist für die Fluchtmigration in die EU die sog. Westbalkanroute bedeutsam, über die vor allem im Jahr 2015 viele Menschen einreisen. Sie bildet eine Transit- und Anschlussroute für Flüchtlinge, die über den Seeweg in Griechenland ankommen und über Land ihren Weg fortsetzen – und das heißt vor allem: nach Deutschland (Abb. A.3). Neben ihrer Funktion als Anschlussroute dient die Westbalkanroute aber auch als unmittelbarer Zugangsweg über Land. Ihr konkreter Verlauf hat sich über die Zeit verändert und hängt auch mit politischen Entwicklungen zusammen. Beispielsweise hat sie sich verlagert, nachdem Kroatien und Slowenien ab 2016 zunehmend ihre Grenzen schlossen (Frontex 2019: 17).

Vor allem Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan und dem Irak nutzen die Westbalkanroute als Anschlussroute, wenn sie über die östliche Mittelmeerroute europäisches Territorium erreicht haben.²⁰ Sie fliehen darüber weiter nach Nord- und Westeuropa, ohne in Griechenland – dem europäischen Erstaufnahmestaat – einen Asylantrag zu stellen (Frontex 2016: 18).²¹ Darüber hinaus sind über diese Route in den letzten Jahren vermehrt Menschen über die Türkei eingereist und 2018 aus dem Iran (Frontex 2019: 17). Seit 2021 hat diese Route wieder erheblich an Bedeutung gewonnen. Tab. A.10 zeigt die registrier-

Tab. A.10 Irreguläre Grenzübertritte entlang der Westbalkanroute 2015–2023

Jahr	Anzahl
2015	764.038
2016	130.261
2017	12.178
2018	5.869
2019	15.152
2020	26.969
2021	61.735
2022	144.197
2023	99.068
gesamt	1.259.467

Quelle: Frontex 2016: 16; 2017: 18; 2018: 18; 2019: 16; 2020: 24; 2021: 14; 2022: 10; 2023b: 10; 2024a; IOM 2023d; Darstellung: SVR

ten irregulären Grenzübertritte entlang der Balkanroute. Für 2022 wurden die meisten irregulären Grenzübertritte über Land an der serbischen Grenze dokumentiert (74 % der insgesamt rund 184.000 Übertritte) (Frontex 2023b: 16).²²

Verantwortlich für diese Entwicklung ist ein Abkommen über visafreie Einreisen nach Serbien, das die serbische Regierung mit ausgewählten Drittländern geschlossen hat.²³ Wegen dieser Politik ist Serbien in der EU zunehmend unter Druck geraten. In der Folge hat das Land einige dieser Abkommen wieder annulliert.²⁴

Ein vergleichsweise neues Phänomen sind Einreisen über die nördliche Binnenroute aus Russland nach Finnland, Norwegen, ins Baltikum und über Belarus nach

20 Einreisen erfolgen nicht nur über die Mittelmeerroute, sondern auch per Flugzeug nach Serbien; das wird im Weiteren erörtert.

21 2015 verließen die meisten Flüchtlinge Griechenland, ohne einen Asylantrag zu stellen, und setzten ihren Weg durch die ehemalige Republik Mazedonien fort (Frontex 2016: 18). Unter dieser Bezeichnung war Nordmazedonien bis 2019 anerkannt. Beziehen sich Aussagen auf die Zeit vor 2019, wird hier deshalb die alte Bezeichnung verwendet.

22 Die Zahlen sind nicht mit irregulär zugewanderten Personen gleichzusetzen, denn eine Person kann durchaus mehrfach bei einem versuchten Grenzübertritt registriert worden sein.

23 In der Folge wanderten Flüchtlinge, nachdem sie visafrei nach Serbien eingereist waren, über die Westbalkanroute irregulär weiter (Frontex 2019: 20; 2022: 15). Den Ausgangspunkt der betreffenden Abkommen bildete die außenpolitische Frage des Umgangs mit dem Kosovo, dessen völkerrechtliche Souveränität Serbien nicht anerkennt. Mit der Aussicht auf visafreie Einreise ‚belohnte‘ die serbische Regierung Länder, die die Unabhängigkeit des Kosovo ebenfalls nicht anerkannten.

24 Dies betrifft Abkommen mit dem Iran (Oktober 2018), Tunesien (November 2022), Burundi (November 2022), Indien (Januar 2023) und Guinea-Bissau (Januar 2023) (SchengenVisaInfo 2022). Mit Armenien, Aserbaidschan, Bahrain, Belarus, Bolivien, China, Kuba, Indonesien, Jamaika, Kasachstan, Katar, Kirgisistan, Kuwait, der Mongolei, Oman, Russland, Surinam und der Türkei bestehen weiterhin Abkommen über visafreie Einreise.

Tab. A.11 Aus der Ukraine geflüchtete Menschen mit temporärem Schutz in Europa

	Registrierungen je Aufnahmeland		Gesamtanteil in %	Aufnahmen im Verhältnis zur Einwohnerzahl in %	
1.	Deutschland	1.251.245	28,5	Tschechische Republik	3,4
2.	Polen	954.795	21,8	Bulgarien	2,7
3.	Tschechische Republik	373.035	8,5	Estland	2,6
4.	Spanien	194.920	4,4	Litauen	2,6
5.	Bulgarien	170.970	3,9	Polen	2,6
6.	Italien	161.375	3,7	Lettland	2,3
7.	Rumänien	145.850	3,3	Slowakei	2,1
8.	Niederlande	145.620	3,3	Zypern	2,1
9.	Slowakei	114.225	2,6	Irland	2,0
10.	Irland	101.490	2,3	Deutschland	1,5
11.	Österreich	83.405	1,9	Liechtenstein	1,4
12.	Litauen	74.955	1,7	Norwegen	1,2
13.	Belgien	74.600	1,7	Finnland	1,2
14.	Norwegen	66.940	1,5	Island	1,0
15.	Frankreich	64.930	1,5	Österreich	0,9
16.	Finnland	64.185	1,5	Niederlande	0,8
17.	Portugal	58.885	1,3	Rumänien	0,8
18.	Lettland	43.815	1,0	Luxemburg	0,6
19.	Schweden	43.705	1,0	Belgien	0,6
20.	Dänemark	36.265	0,8	Dänemark	0,6
21.	Estland	35.945	0,8	Kroatien	0,6
22.	Ungarn	33.880	0,8	Portugal	0,6
23.	Griechenland	26.850	0,6	Schweden	0,4
24.	Kroatien	23.040	0,5	Slowenien	0,4
25.	Zypern	19.270	0,4	Spanien	0,4
26.	Slowenien	8.765	0,2	Malta	0,4
27.	Luxemburg	4.230	0,1	Ungarn	0,4
28.	Island	3.875	0,1	Italien	0,34
29.	Malta	1.965	0,04	Griechenland	0,3
30.	Liechtenstein	570	0,01	Frankreich	0,1
	gesamt	4.383.600			

Anmerkung: Stand: Dezember 2023.

Quelle: Eurostat 2023c; 2024a; Berechnung und Darstellung: SVR

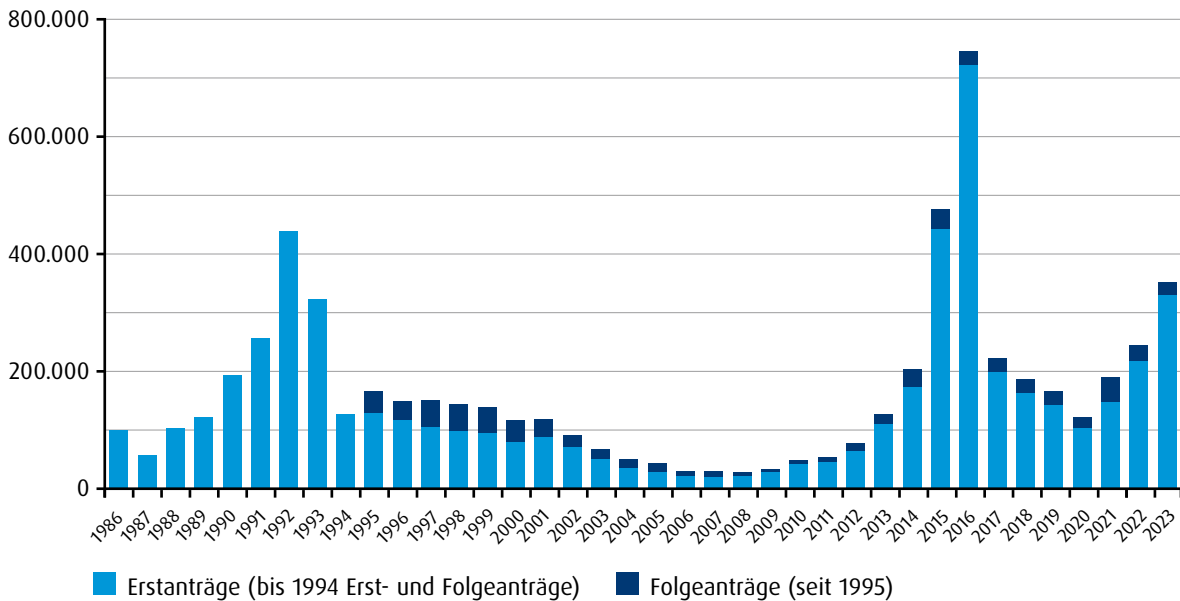
Polen. Diese Reisewege stehen in einem engen Zusammenhang mit der neuen ‚Eiszeit‘, die nach dem russischen Überfall auf die Ukraine im Jahr 2022 zwischen Russland und den Staaten der Europäischen Union bzw. der NATO entstanden ist. Hier ist zu beobachten, wie

Migration in geopolitischen Konflikten instrumentalisiert wird.²⁵ Aufgrund der zahlreichen irregulären Grenzübertritte im Herbst 2023²⁶ hat Finnland mit Ausnahme eines Übergangs im Norden sämtliche Grenzübergänge nach Russland geschlossen.

25 Ein ähnliches Phänomen war bereits Ende 2021 zu beobachten, als über Belarus staatlich orchestriert Migrantinnen und Migranten nach Europa gebracht wurden. Vgl. dazu die Pressemitteilung des SVR vom 09.11.2021.

26 Ende November 2023 berichtete die Deutsche Welle, dass knapp 700 Menschen vor allem aus dem Jemen, dem Irak und Somalia über Russland nach Finnland eingereist sind und dort Asyl beantragt haben.

Abb. A.4 Asylverfahrensleistungen in Deutschland seit 1986



Quelle: BAMF 2023a: 6; 2024: 6; Darstellung: SVR

Krieg mitten in Europa: der russische Überfall und seine Folgen für das Migrationsgeschehen

⚠️ **Seit die russische Armee im Februar 2022 in die Ukraine einmarschiert ist, ist diese ein zentrales Herkunftsland von Flüchtlingen. Fluchtmigration innerhalb und aus der Ukraine gab es aber auch schon zuvor, nur wurde sie öffentlich kaum wahrgenommen.** Sie ging nicht zuletzt zurück auf kriegerische Auseinandersetzungen in der Donbas-Region. Seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland wurden Millionen von Menschen innerhalb des Landes vertrieben.

Nach dem 24. Februar 2022 flohen innerhalb weniger Wochen mehrere Millionen Menschen aus der Ukraine in die EU. Erleichtert wurde dies durch die Möglichkeit der visumfreien Einreise, die für ukrainische Staatsangehörige schon vorher bestand. Diese Regelung gilt auch für Drittstaatsangehörige, die sich am 24. Februar 2022 legal in der Ukraine aufhielten. Der Großteil der ukrainischen Flüchtlinge sind Frauen, Kinder und ältere Menschen (Frontex 2022: 15).

Die Europäische Union hat auf den Überfall und die dadurch ausgelöste Fluchtmigration institutionell damit reagiert, dass sie am 4. März 2022 die Richtlinie für temporären Schutz (die sog. Massenzustrom-Richtlinie) aktivierte (s. dazu Kap. A.2.2). Darüber wurden bis Ende 2023 europaweit mehr als 4 Millionen Flüchtlinge aus der Ukraine aufgenommen. Sie mussten kein individuelles Asylverfahren durchlaufen, sondern erhielten einen kollektiven Schutzstatus. Zusammengekommen erhiel-

ten über 1,2 Millionen, und damit mehr als die Hälfte, temporären Schutz in Deutschland (gut 29 %; s. dazu Kap. A.2.2) und in Polen (gut 22 %) (Tab. A.11). Im Verhältnis zur Einwohnerzahl hat die Tschechische Republik die meisten Ukrainerinnen und Ukrainer aufgenommen, dann folgen Bulgarien, Estland, Litauen und Polen. Deutschland liegt in dieser Statistik an zehnter Stelle.

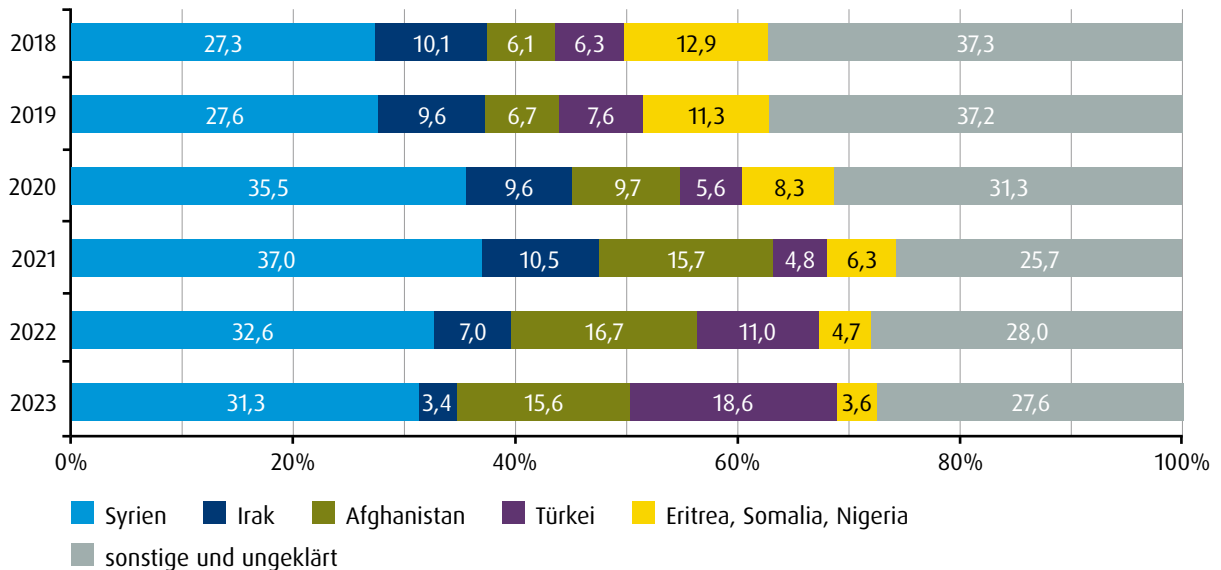
A.1.2.3 Deutschland: Einwanderungsland, vor allem aber Land der humanitären Aufnahme

⚠️ **Deutschland ist in Europa seit vielen Jahren mit großem Abstand das wichtigste Aufnahmeland für Flüchtlinge.** Zwischen 2019 und 2023 haben hier etwa 940.000 Personen Asyl beantragt. Zusammen mit der Aufnahme von Ukrainerinnen und Ukrainern war die humanitäre Aufnahme im letzten Jahrfünft sogar höher als im vorherigen.

Fluchtzuwanderung nach Deutschland: der Trend zeigt wieder steil nach oben

Die Zahl der Asylverfahrensleistungen in Deutschland ist über die Jahre sehr schwankend. Nach 1992 ist sie stark gesunken. Das ging zurück auf den sog. Asylkompromiss, der eine Änderung des Grundgesetzes (GG) beinhaltete, indem u. a. das Prinzip sicherer Drittstaaten eingeführt wurde. Als 2016 infolge des Bürgerkriegs in Syrien vor allem aus diesem Land die Fluchtmigration erheblich anstieg, gab es mit über 700.000 Erstanträgen ein Rekordhoch, das

Abb. A.5 Anteil an Asylersanträgen in Deutschland nach Herkunftsland 2018–2023



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: Eurostat 2024a; Berechnung und Darstellung: SVR

auch in einer Langzeitbetrachtung über Jahrzehnte singulär ist. Danach gingen die Zahlen deutlich zurück bis auf etwa 100.000 Anträge im Jahr 2020; hier schlugen sich auch die Mobilitätseinschränkungen infolge der Pandemie nieder (Abb. A.4). Seither steigen die Zahlen wieder: 2022 war der Wert mehr als doppelt so hoch wie 2020, und für 2023 zeigt sich ein weiterer Anstieg auf knapp 330.000 Anträge.

❗ **Die wichtigsten Herkunftsländer der Personen, die in Deutschland einen Erstantrag auf Asyl stellen, sind über die Zeit recht stabil geblieben. Im Zeitraum 2019 bis 2023 wurden insgesamt gut 940.000 Asylersanträge gestellt. Etwa die Hälfte davon entfiel auf drei Länder:** Syrische Staatsangehörige stellten die meisten Asylersanträge (gut 305.000), dann folgten Staatsangehörige von Afghanistan (knapp 130.000) und dem Irak (rund 66.000) (Eurostat 2023a; BAMF 2024: 6). 2018 und 2019 kamen aus diesen drei Ländern über 40 Prozent aller Anträge, 2021 waren es über 60 Prozent (Abb. A.5). Syrien ist schon seit 2014 das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden (SVR 2019: 31). Eine neue Entwicklung bilden die Zunahme von Asylsuchenden aus der Türkei, die damit seit 2019 zu den vier wichtigsten Asylherkunftsländern zählt, und die relativ zahlreichen Erstanträge aus dem Iran (etwa 30.000) und Georgien (rund 25.000). Deutlich zugenommen – wenngleich auf niedrigem Niveau – haben auch Erstanträge aus Ländern wie Venezuela, dem Libanon, Tunesien, Kolumbien und Burundi (Eurostat 2023a).

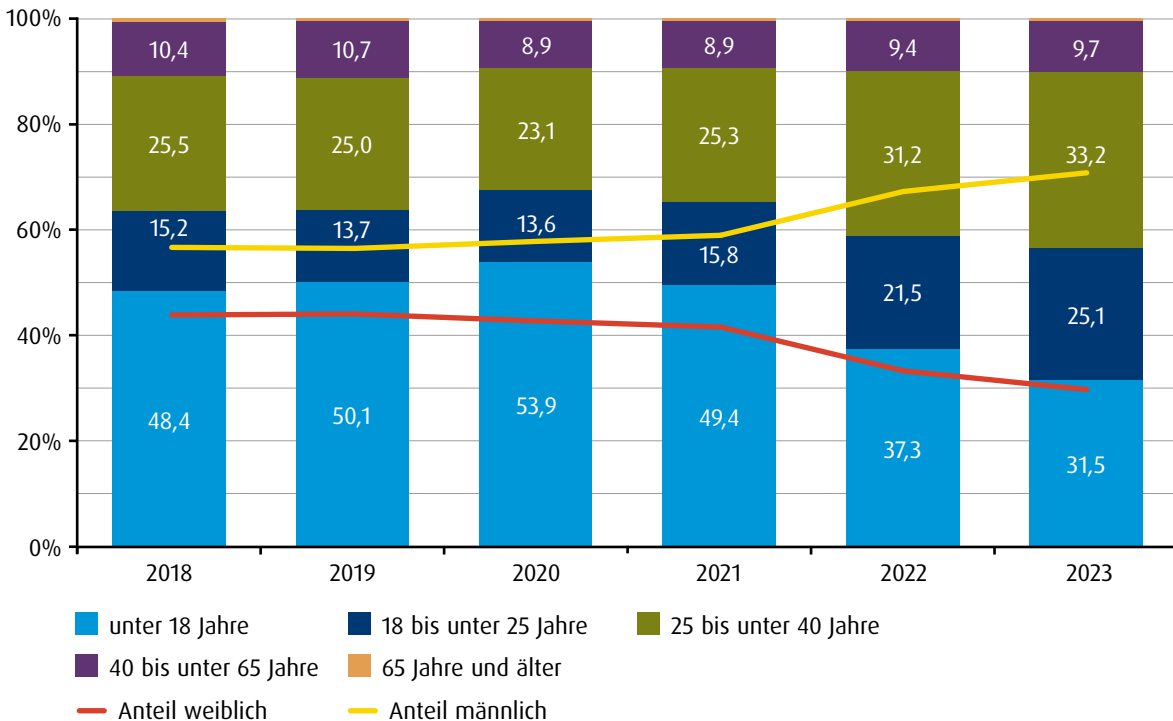
Asylzuwanderung ist in der Regel eine irreguläre Migration, häufig über den Seeweg. Aufgrund der Gefährlichkeit dieser Migrationsroute wandern in diesem Rahmen seit vielen Jahren vor allem junge Männer zu (Abb. A.6).

Gekommen, um zu bleiben: Verbleib der Schutzsuchenden in Deutschland

Neben der Frage des Kommens stellt sich (auch) im Bereich der Asylpolitik die Frage des Bleibens. Im Berichtszeitraum dieses Gutachtens wurden zwischen 40 und 55 Prozent der gestellten Asylansträge positiv beschieden und den Antragstellenden ein Schutzstatus zugesprochen (Anerkennung des Flüchtlingsstatus, Erteilung subsidiären Schutzes oder Abschiebeverbot) (Abb. A.7). 2022 stieg die Anerkennungsquote auf weit über 50 Prozent; 2023 ging sie dann wieder leicht zurück. ❗ **Unter den Schutzformen hat gerade in den letzten Jahren die Gewährung subsidiären Schutzes an Bedeutung gewonnen, während Flüchtlingsschutz deutlich seltener zugesprochen wird.** Das ist vor allem eine Folge der Zunahme von Bürgerkriegsflüchtlingsen, für die der subsidiäre Schutz eingeführt wurde.

Für die Schutzquote ist die Unterscheidung zwischen formellen und inhaltlichen Entscheidungen sehr wichtig. Formelle Entscheidungen sind solche, bei denen nicht in der Sache entschieden wird, etwa weil die antragstellenden Personen wegziehen oder im Rahmen des Dublin-Verfahrens an einen anderen EU-Mitgliedstaat

Abb. A.6 Asylsuchende (Erstanträge) in Deutschland nach Altersgruppen und Geschlecht 2018–2023



Anmerkung: Anteile unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: BAMF 2019: 25; 2020: 25; 2021: 25; 2022: 22; 2023a: 10; 2023c: 21; 2024: 8; Berechnung und Darstellung: SVR

überstellt werden. Ein beträchtlicher Anteil der Verfahren endet mit solchen formellen Entscheidungen; in den letzten Jahren waren es zwischen 20 und 40 Prozent. Zieht man diese Fälle von der Gesamtzahl ab und berücksichtigt nur die Verfahren, in denen eine inhaltliche Entscheidung getroffen wurde, erhält man die sog. bereinigte Gesamtschutzquote. Diese Quote betrug 2019 knapp 60 Prozent und liegt seit 2022 bei etwa 70 Prozent (Abb. A.7).

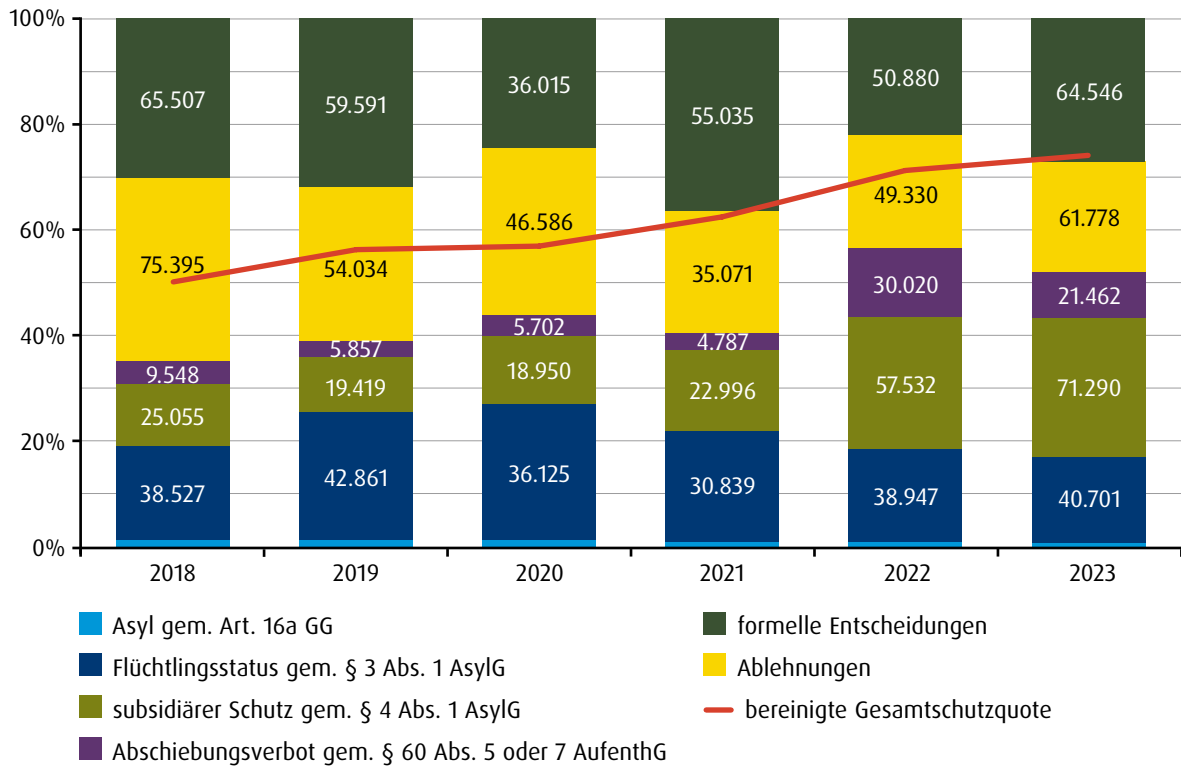
Betrachtet man die Entscheidungen nach Herkunftsländern, zeigen sich deutliche Unterschiede: Bei Personen aus Syrien und Eritrea wurden Asylanträge fast ausnahmslos positiv beschieden (womit sich ein Trend aus dem vorherigen Jahrfünft fortsetzt, vgl. SVR 2019: 35). Staatsangehörigen anderer Länder wie z.B. Georgien wird dagegen nur in Einzelfällen ein Schutzstatus zuerkannt (Tab. A.12). Auch deshalb ist Georgien im November 2023 zu einem sicheren Herkunftsland erklärt worden (s. Kap. A.2.2).

Die unterschiedlichen Qualitäten des gewährten Schutzes sind eine Ursache dafür, dass Entscheidungen des BAMF häufig angefochten werden, was die Verwal-

tungsgerichte erheblich belastet (Info-Box 4). Im Jahr 2018 wurde gegen mehr als 50 Prozent dieser Entscheidungen gerichtlich vorgegangen, 2021 lag der Anteil knapp unter 40 Prozent und 2022 bei gut 30 Prozent. Die Zahl der Gerichtsentscheidungen über Asylerst- und Folgeanträge ist seit 2018 (ca. 170.000) insgesamt rückläufig (2022: rund 100.000). Vor allem nigerianische Staatsangehörige klagen häufig gegen die Entscheidung des BAMF (2018: 75,5 %; 2019: 81,8 %; 2021: 70 %). Im Jahr 2020 kamen die meisten Klagen von Staatsangehörigen des Iran (70,4 %), 2022 von georgischen Staatsangehörigen (69,3 Prozent). Die Klageintensität spiegelt zumeist die Erfolgsaussichten der Asylanträge. Angesichts der hohen Schutzquoten für Syrien ist es beispielsweise nicht verwunderlich, dass syrische Staatsangehörige vergleichsweise selten gegen die Entscheidung des BAMF vorgehen (BAMF 2019a: 63; 2020: 63; 2021a: 63; 2022a: 65; 2023b: 65). Denn für sie gibt es keinen Grund zu klagen.

Bei den Klagen ist zu unterscheiden zwischen solchen, die gegen die Ablehnung eines Antrags vorgehen, und sog. Aufstockungsklagen, bei denen es darum geht, einen besseren Schutzstatus als den erteilten zu

Abb. A.7 Entscheidungen des BAMF nach Schutzstatus und Schutzquoten 2018–2023



Anmerkung: Die formellen Entscheidungen beinhalten auch Dublin-Überstellungen. Die bereinigte Gesamtschutzquote bezeichnet den Anteil der positiven Entscheidungen an allen Entscheidungen abzüglich der formellen Entscheidungen. Werte unter 3.000 Personen sind nicht ausgewiesen.

Quelle: BAMF 2023a: 11, 14; 2024: 11; Berechnung und Darstellung: SVR

bekommen. Manche Personen klagen auch gegen die Ablehnung ihres Asylantrags, um den Zeitpunkt hinauszuzögern, zu dem sie ausreisepflichtig werden (Suspendiveffekt der Anfechtungsklage). In den Jahren 2018 bis 2020 wurde gegen die Ablehnung von Asylanträgen besonders häufig vorgegangen: Rund 75 Prozent der Betroffenen klagten dagegen; 2021 waren es noch knapp 60 Prozent und 2022 64 Prozent (BAMF 2022a: 65; 2023b: 65). Klagen gegen positiv beschiedene Anträge betreffen vor allem Entscheidungen, die lediglich subsidiären Schutz gewähren; der Grund dafür ist die ‚Rechte-Lücke‘ zwischen subsidiärem und GFK-Schutz (Info-Box 4). 2018 wurde gegen 28,7 Prozent der betreffenden Entscheidungen geklagt; bis 2022 war der Wert jedoch auf gut 11 Prozent zurückgefallen (BAMF 2019a: 63; 2022a: 63; 2023b: 65).

❗ **Die meisten Klagen werden jedoch negativ beschieden; im Durchschnitt haben jährlich nur knapp 17 Prozent davon Erfolg.** Etwa die Hälfte aller Verfahren wird wegen formeller Mängel eingestellt (die Klägerin

bzw. der Kläger ist verzogen, oder für das Verfahren erforderliche Unterlagen können nicht eingereicht werden). ❗ **Lässt man solche formellen Entscheidungen unberücksichtigt, liegt die Erfolgsquote deutlich höher: Dann wird rund ein Drittel aller Klagen positiv beschieden** (sog. bereinigte Erfolgsquote) (Abb. A.8).

Flucht in der Nachbarschaft: Fluchtmigration aus der Ukraine nach Deutschland

❗ **Nach dem Einmarsch der russischen Armee in die Ukraine ist die Zuwanderung ukrainischer Flüchtlinge sprunghaft gestiegen.** Über eine Million Ukrainerinnen und Ukrainer kamen 2022 nach Deutschland; das waren 80 Prozent aller Schutzsuchenden, die in dem Jahr Deutschland erreichten (Statistisches Bundesamt 2023a). Die Nettozuwanderung aus der Ukraine liegt damit höher als die gesamte Nettozuwanderung aus Syrien, Afghanistan und dem Irak (834.000) in den Jahren 2014 bis 2016 (Statistisches Bundesamt 2023a). Auffällig sind die demografischen Unterschiede zwischen den beiden

Tab. A.12 Bereinigte Schutzquoten wichtiger Herkunftsländer 2018–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Afghanistan	52,1 %	63,1 %	62,0 %	74,0 %	99,3 %
Eritrea	94,1 %	90,0 %	90,5 %	92,5 %	91,7 %
Georgien	1,5 %	0,8 %	1,4 %	0,9 %	0,5 %
Irak	45,9 %	51,8 %	48,9 %	44,4 %	29,4 %
Iran	34,3 %	28,2 %	27,9 %	38,5 %	44,9 %
Nigeria	23,7 %	14,5 %	13,5 %	17,4 %	18,3 %
Russische Föderation	18,2 %	13,5 %	12,8 %	15,5 %	24,0 %
Somalia	65,8 %	69,3 %	77,0 %	81,6 %	80,8 %
Syrien	99,8 %	99,9 %	99,8 %	99,8 %	99,9 %
Türkei	46,7 %	52,7 %	47,7 %	43,3 %	35,2 %
alle Herkunftsländer	50,2 %	56,6 %	57,3 %	63,1 %	72,3 %

Anmerkung: Aufgeführt sind die zehn zahlenmäßig wichtigsten Länder der Jahre 2018–2022. Die bereinigte Gesamtschutzquote bezieht sich nur auf die Asylanträge, in denen tatsächlich inhaltlich über einen Schutzstatus entschieden wurde. Sie bezeichnet den Anteil dieser Anträge, bei denen ein Schutzstatus zuerkannt wurde. Aus der Berechnung ausgeschlossen sind formelle Entscheidungen, die ein Asylverfahren aus rein formalen Gründen beenden.

Quelle: BT-Drs. 19/8701: 6; BT-Drs. 19/18498: 4, 5; BT-Drs. 19/28109: 5; BT-Drs. 20/2309: 3, 4; BT-Drs. 20/5709: 3, 4; Darstellung: SVR

Gruppen: In den Jahren 2014 bis 2016 waren die Geflüchteten mehrheitlich Männer. **📌 Von den Flüchtlingen, die 2022 nach Deutschland kamen, sind dagegen mehr als drei Viertel weiblich.** Dies hat auch damit zu tun, dass die ukrainischen Behörden seit dem russischen Überfall auf die Ukraine Männer und damit potenzielle Soldaten an der Ausreise zu hindern versuchen.

Die ukrainischen Staatsangehörigen, die seit Februar 2022 nach Deutschland kamen, sind nicht alle geblieben. Nach Angaben des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) sind bis Mitte Juli 2023 rund 240.000 von ihnen in ein anderes Land weitergereist oder in die Ukraine zurückgekehrt. Im November 2023 standen über 900.000 Flüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland unter temporärem Schutz, über 80.000 verfügen über eine entsprechende Fiktionsbescheinigung und über 100.000 haben entweder noch keinen Schutztitel beantragt oder diesen noch nicht erteilt bekommen.²⁷ Darüber hinaus

lebten in Deutschland im November 2023 39.000 Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine, die Staatsangehörige eines Drittstaats sind.

📌 Damit bestehen derzeit in Deutschland zwei Formen der Fluchtzuwanderung nebeneinander, die institutionell ganz unterschiedlich eingebettet sind. Das führt in der Öffentlichkeit und der medialen Debatte nicht selten zu Verwirrung. Die Fluchtzuwanderung umfasst einerseits den Bereich des individuellen Asyls, der in den Jahren 2015 und 2016 im Zentrum stand, aber auch 2022 und 2023 wieder stark zugenommen hat, und andererseits die Flucht aus der Ukraine, die über eine Kollektivanerkennung institutionell bewältigt wurde. Betrachtet man die Nettozuwanderung insgesamt, zeigt sich, dass die Flucht vor der russischen Aggression bei der Migration nach Deutschland derzeit den mit Abstand größten Anteil ausmacht (Abb. A.9).

²⁷ Kinder unter 14 Jahren sind in der Statistik des BMI nicht berücksichtigt (Mediendienst Integration 2023d).

Info-Box 4 Schutz ist nicht gleich Schutz: unterschiedliche Schutzqualitäten

Mit den verschiedenen Schutzstatus verbinden sich unterschiedliche Rechte. Darum ist nicht nur wichtig, ob ein Asylantrag positiv beschieden wurde, sondern auch, welche Art von Schutz gewährt wird. Allerdings sind die Unterschiede eher gering. Der wichtigste betrifft den Familiennachzug, der durch § 36a AufenthG für subsidiär Schutzberechtigte im Umfang begrenzt ist. Ob eine Person nach § 3 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wird oder als politisch verfolgt und damit als asylberechtigt nach Art. 16a Grundgesetz (GG), ist unerheblich. Diese Personen erhalten gleichermaßen umfangreiche Rechte. Schutzgewährung auf der Grundlage von Art. 16a GG ist sehr selten.

Den Rechtsstatus eines Flüchtlings erhalten Personen, wenn sie mit gutem Grund befürchten, dass sie im Herkunftsland wegen rassistischer Diskriminierung („race“), ihrer Religion oder Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden, und deshalb nicht dort Schutz in Anspruch nehmen können oder wollen. Sie erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre. Bestehen die Asyl- oder Fluchtgründe dann immer noch, wird der Aufenthaltstitel verlängert. Innerhalb von drei Monaten nach der Anerkennung können Flüchtlinge beantra-

gen, dass enge Familienangehörige nachziehen dürfen; das betrifft Ehegatten und Ehegattinnen 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 Schutzberechtigte sind damit rechtlich deutlich bessergestellt als Zuwanderer und Zuwanderinnen, die über andere Wege nach Deutschland kommen.

Rechtlich schlechtergestellt sind hingegen Personen, denen kein Schutz als Flüchtling oder eine Asylberechtigung gewährt werden kann, denen jedoch im Herkunftsland – von staatlicher oder nichtstaatlicher Seite – ernsthafter Schaden droht, sodass sie den Schutz ihres Herkunftslands nicht in Anspruch nehmen können oder wollen. Diese Personen können in Deutschland lediglich subsidiären Schutz (§ 4 Abs. 1 AsylG) erhalten. Ihre Aufenthaltserlaubnis gilt nur ein Jahr (mit der Option auf Verlängerung um jeweils zwei Jahre), und eine Niederlassungserlaubnis kann erst nach fünf Jahren gewährt werden. Vor allem aber gelten für sie Einschränkungen beim Familiennachzug (s. dazu Kap. A.2.2).

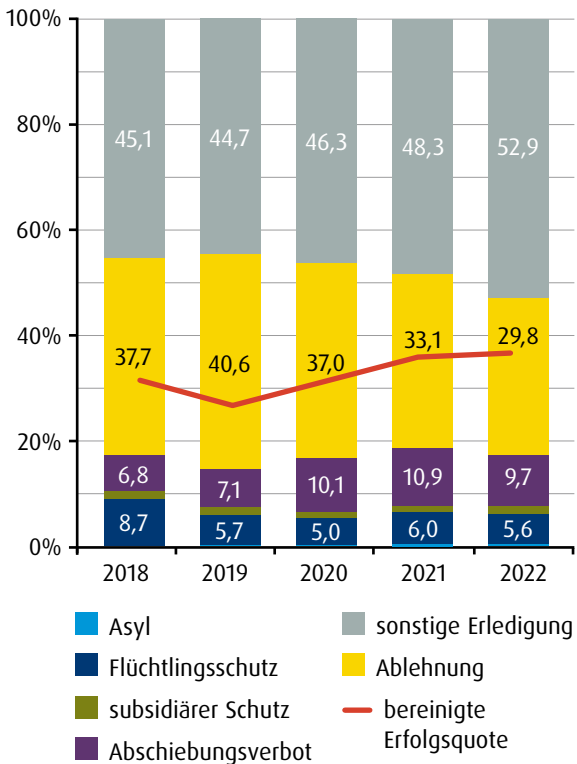
A.1.2.4 Ein neues 2015/16? Fluchtmigration nach Deutschland und Europa

Die Betrachtung der Flüchtlingszahlen zeigt dreierlei: (1) Flüchtlinge nehmen auch höchst gefährliche Routen in Kauf, um Europa zu erreichen – obwohl sie wissen, dass jedes Jahr Tausende von Menschen diesen Versuch mit dem Leben bezahlen. (2) **Die Antragszahlen im Bereich des individuellen Asyls liegen zwar in der EU wie auch in Deutschland noch deutlich unter dem Hoch der Jahre 2015 und 2016; sie sind aber in den letzten Jahren wieder stark gestiegen.** (3) **Seit dem Angriff auf die Ukraine ist auch innereuropäische Fluchtmigration erneut**

zu einer Realität geworden, und das in bisher unbekanntem Ausmaß. Mit der sog. Massenzustrom-Richtlinie, die die EU 2022 infolge des Überfalls auf die Ukraine aktiviert hat, wird (zumindest temporärer) Schutz nicht über das individuelle Asylverfahren gewährt, sondern in Form einer Kollektivanerkennung (s. auch Kap. A.2.2). In der Kombination übersteigt die Summe dieser beiden Fluchtvarianten die Fluchtzuwanderung von 2015/16 mittlerweile deutlich; das stellt besonders die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen (s. dazu vor allem Teil B). Deutschland ist also nicht nur ein Einwanderungsland, sondern vor allem ein Land der humanitären Aufnahme.

- 28 Einen Anspruch auf Familiennachzug haben die betreffenden Personen 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 zu mindestens 75 Prozent selbst bestreiten (§ 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG).

Abb. A.8 Gerichtsentscheidungen in Verfahren zu Asylverfahren (Erst- und Folgeanträge) 2018–2022



Anmerkung: Anteile unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: BAMF 2019: 64; 2020: 65; 2021: 65; 2022: 65, 67; 2023: 67; Berechnung und Darstellung: SVR

A.1.3 Rückführung und („freiwillige“) Rückkehr: starker Rückgang während der Corona-Pandemie

Mit der erneuten Zunahme von Asylanträgen in Deutschland (und Europa) ist auch die Zahl der Ablehnungen gestiegen. Damit hat die Rückkehrpolitik wieder an Bedeutung und auch an öffentlicher Aufmerksamkeit gewonnen. Zugleich sind im Kontext der Corona-Pandemie die Rückkehrzahlen stark zurückgegangen. Das Kapitel beschreibt zunächst die verfügbaren empirischen Daten und die damit verbundenen Herausforderungen bei der Bestimmung der Gruppe der Ausreisepflichtigen

(s. Kap. A.1.3.1); anschließend betrachtet es die Empirie zu den erfolgten Ausreisen (s. Kap. A.1.3.2). In Kap. A.2.3 geht es dann um die Entwicklung im Bereich der Rückkehrpolitik.

Wenn eine Person keine Aufenthaltserlaubnis für Deutschland besitzt, ist sie ausreisepflichtig. Manche verlassen das Land in dem Fall selbständig; solche selbständigen Ausreisen werden bisweilen staatlich gefördert. Wenn sie nicht von selbst ausreisen, bemühen sich die zuständigen staatlichen Behörden, diese Personen zurückzuführen. Dazu können sie Zwangsmaßnahmen ergreifen, z. B. Abschiebungshaft. Aus verschiedenen Gründen ist es aber keineswegs immer möglich, die Ausreisepflicht zu vollziehen (s. dazu Kap. A.1.3.2 und Kap. A.2.3).

❗ Die Gesamtzahl ausreisepflichtiger Personen in Deutschland ist zwischen 2019 und 2022 kontinuierlich gestiegen. Allerdings gibt es in dem betreffenden Datensatz einige Unsicherheiten, deshalb ist bei seiner Auswertung und Interpretation Vorsicht geboten. Die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer aus Deutschland wurde im Berichtszeitraum dieses Gutachtens zudem durch die Corona-Pandemie stark behindert. Reisebeschränkungen, Testpflicht und andere Infektionsschutzmaßnahmen haben die Arbeit der Behörden erheblich erschwert. Dublin-Rücküberstellungen wurden im ersten Corona-Jahr, 2020, sogar zeitweise vollkommen eingestellt. Seit Abklingen der Pandemie nehmen die Ausreisen von Personen, die in Deutschland kein Bleibe- bzw. kein Aufenthaltsrecht haben, nur langsam wieder zu.

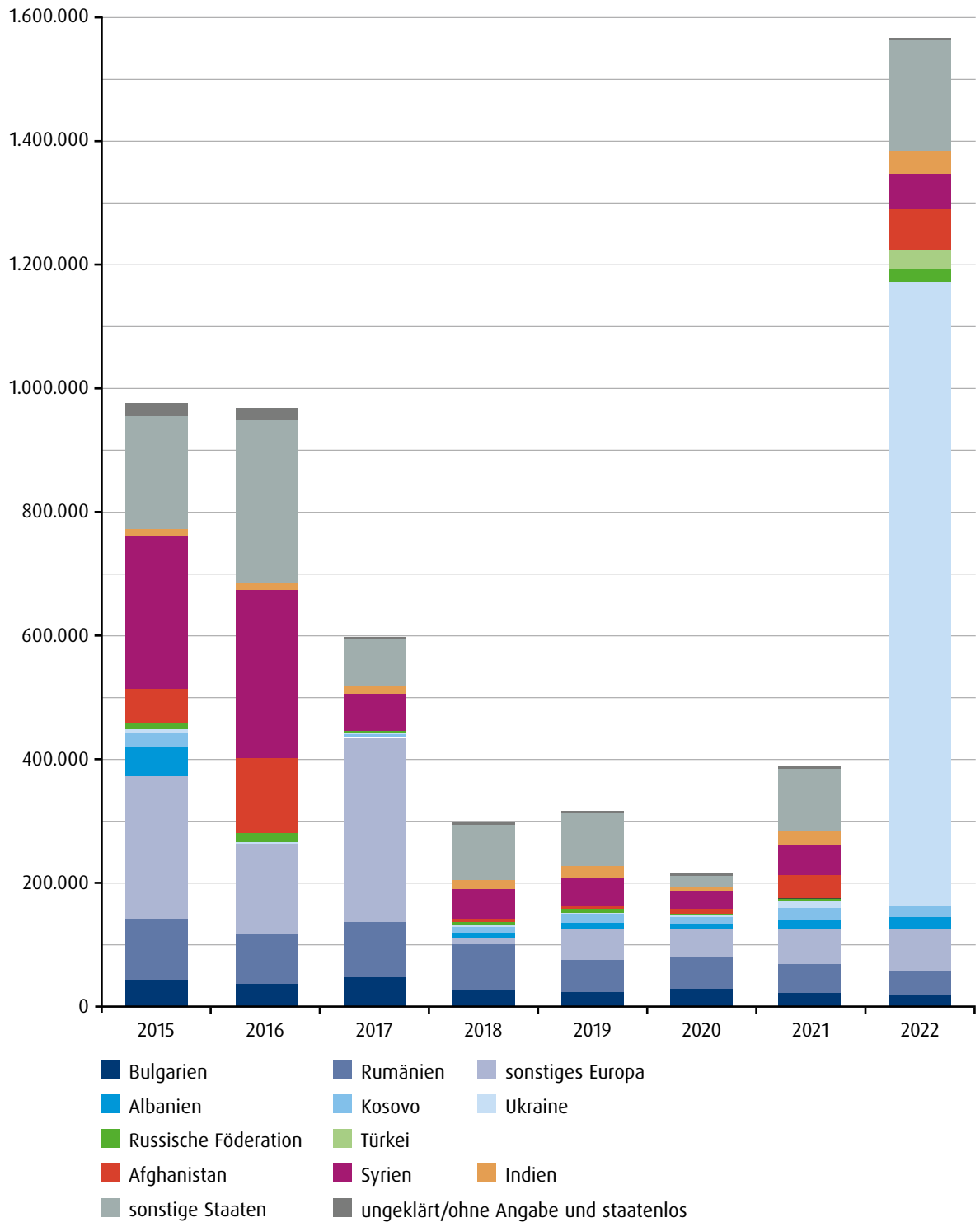
A.1.3.1 Zahl der Ausreisepflichtigen: Anstieg bis 2022, dann Rückgang

Wie die Zahlen einzuordnen sind, ist in hohem Maß abhängig von der statistischen Grundgesamtheit, konkret von der Zahl ausreisepflichtiger Personen. Diese ist zwischen 2019 und 2022 um fast 22 Prozent gestiegen, von 249.922 auf 304.308 Personen (Tab. A.13). Am Stichtag 31. Oktober 2023 lag die Zahl bei 250.749, war also gegenüber dem Stichtag 31. Dezember 2022 wieder gesunken.³¹ Allerdings sind die Zahlen mit einiger Vorsicht zu deuten. Denn erstens sind jeweils nur Daten zu bestimmten Stichtagen erhältlich, Schwankungen im Jahresverlauf können also nicht berücksichtigt werden. Zweitens bestehen bei den Datensätzen zu ausreisepflichtigen Schutzsuchenden im AZR nach wie vor Unsicherheiten, auch wenn die Datenqualität seit 2016 erheblich gesteigert wurde.³² Diese Unsicherheiten können dazu führen,

31 Am Stichtag 31.10.2023 waren im AZR 46.549 Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 104c AufenthG erfasst (BT-Drs. 20/9933: 38).

32 Das Statistische Bundesamt (2023: 9) führt dazu aus: „Zum 31.12.2022 enthielt das AZR rund 684.000 Datensätze ohne Angaben zu Aufenthaltstitel, Duldung oder Gestattung. Unklar ist, in welchem Umfang es sich hierbei um Dubletten oder um Personen handelt, deren Ausreise im AZR nicht erfasst wurde.“ Für die statistische Erfassung von ausreisepflichtigen Schutzsuchenden „ist das Fehlen von Angaben zu Aufenthaltstitel, Duldung oder Gestattung eine von drei notwendigen Bedingungen. Zweitens wird geprüft, ob ein Ausweisungs- oder Abschiebungstatbestand vorliegt, der die Ausreisepflicht begründet. Zur Abgrenzung zwischen ausreisepflichtigen [sic] Ausländerinnen und Ausländern und ausreisepflichtigen Schutzsuchenden wird drittens geprüft, ob die Person in der Vergangenheit einen Asylantrag gestellt hat“ (Statistisches Bundesamt 2023j: 10).

Abb. A.9 Nettozuwachs bei der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsländern 2015–2022



Anmerkung: Negative Saldi der Zuwanderung sind in der Abbildung nicht dargestellt.

Quelle: AZR, zitiert nach Bogumil/Hafner/Kastilan 2023; Darstellung: SVR

Tab. A.13 Ausreisepflichtige in Deutschland 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023*
Zahl der Ausreisepflichtigen zum 31.12.	249.922	281.143	292.672	304.308	250.749
davon mit Duldung	202.387	235.771	242.029	248.145	201.084
davon ohne Duldung	47.535	45.372	50.643	56.163	49.665
Zahl der Ausreisepflichtigen mit einem abgelehnten Asylantrag zum 31.12.	152.015	183.667	186.614	183.929	146.337
davon mit Duldung	130.781	163.029	168.000	167.839	127.691
davon ohne Duldung	21.234	20.638	18.614	16.090	18.646

Anmerkung: *Angaben zum Stichtag 31.10.2023.

Quelle: BT-Drs. 19/18201: 46, 47; BT-Drs. 19/27007: 50, 51; BT-Drs. 20/890: 33; BT-Drs. 20/6636: 8; BT-Drs. 20/5795: 28; BT-Drs. 20/9933: 33; Berechnung und Darstellung: SVR

dass die Zahl der ausreisepflichtigen Schutzsuchenden statistisch überschätzt wird (Statistisches Bundesamt 2023j: 9). **❗ Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine Ausreisepflicht nicht asylspezifisch ist. Vielmehr entsteht sie immer dann, wenn eine Person keinen Aufenthaltstitel (mehr) hat (§ 50 Abs. 1 AufenthG).** Somit sind zwar sehr viele, aber eben nicht alle ausreisepflichtigen Personen Asylbewerberinnen und Asylbewerber, deren Schutzgesuch abgelehnt wurde (SVR 2019a: 87). Ausreisepflichtig können auch Personen werden, deren Visum abgelaufen ist, z. B. Studierende, Urlaubsreisende oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Medien dienst Integration 2023b). Am Stichtag 31. Dezember 2022 z. B. war (nur) bei ca. 60 Prozent der ausreisepflichtigen Personen ein abgelehnter Asylantrag vermerkt (Tab. A.13; BT-Drs. 20/5795: 28). Hier ist außerdem zu bedenken, dass die Ausreisepflicht nicht unbedingt durch die im AZR vermerkte Ablehnung des Asylantrags verursacht ist³³ (BT-Drs. 20/8046: 25).

Im Sommer 2023 war die Zahl der ausreisepflichtigen Personen bereits leicht zurückgegangen (BT-Drs. 20/8280: 12). Die Bundesregierung begründete dies zum einen damit, dass ein Teil der vormals ausreisepflichtigen Personen über das Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG einen Aufenthaltstitel bekommen hat und somit nicht mehr ausreisepflichtig ist (s. ausführlich zur Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts Kap. A.2.1). Zum anderen sei nach dem Stichtag 31. Dezember 2022 eine „automatisierte Datenkorrektur im Datenbestand des AZR“ erfolgt (BT-Drs. 20/8575: 26–27).

❗ Die meisten ausreisepflichtigen Personen besitzen eine Duldung, das heißt, ihre Abschiebung ist zeitweilig ausgesetzt. Eine Duldung kann aus verschiedenen Gründen erteilt werden, z. B. wegen eines Abschiebungsstopps für bestimmte Länder (§ 60a Abs. 1 AufenthG), aus humanitären Gründen (§ 60a Abs. 2 S. 3), aus gesundheitlichen Gründen (§ 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG) und generell, wenn eine Abschiebung „aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen“ nicht möglich ist (§ 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG). Letzteres ist z. B. gegeben, wenn die ausreisepflichtige Person aus Gründen, die sie nicht zu vertreten hat, keine Reisedokumente vorweisen kann (BT-Drs. 20/1048: 28; BT-Drs. 20/2496: 3). Personen mit ungeklärter Identität können auch dann eine Duldung erhalten, wenn sie die Aufklärung ihrer Identität behindern oder dabei nicht mitwirken (§ 60b AufenthG; BT-Drs. 20/2496: 3; s. dazu ausführlicher Kap. A.2.3). Darüber hinaus können ausreisepflichtige Personen unter bestimmten Bedingungen auch eine Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) oder eine Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) erhalten (ausführlicher dazu Kap. A.2.1).

Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

Am 31. Dezember 2022 verfügten 25.408 Personen (BT-Drs. 20/5749: 10), also ca. 10 Prozent der ausreisepflichtigen und geduldeten Menschen in Deutschland über eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität. Bezogen auf alle ausreisepflichtigen Personen beträgt der Anteil etwas über 8 Prozent. Am 30. Juni 2023 waren es rund

33 Die Ablehnung des Asylantrags bleibt im AZR so lange eingetragen, „bis die Voraussetzungen für ihre Löschung gegeben sind“. Sie kann somit auch mehrere Jahre zurückliegen. Dies bedeutet auch, dass die betreffende Person seit der Asylentscheidung auf anderem Weg eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben kann (BT-Drs. 20/3201: 49).

Tab. A.14 Rückkehr auf EU-Ebene 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatsangehörige (gerundet)*	491.195	396.435	340.520	431.195
Drittstaatsangehörige, die nach einer Ausreiseaufforderung den EU-Mitgliedstaat verlassen haben (gerundet)	142.320	70.230	keine Daten verfügbar**	73.580

Anmerkung: Ab 2020 beziehen sich die Werte auf 27 Mitgliedstaaten. *Nicht enthalten sind hier Personen, die wegen einer Dublin-Überstellung von einem Mitgliedstaat in einen anderen reisen sollen (Eurostat 2023e). **Eurostat nennt für 2021 keine Zahlen zur gesamten EU, weil für einen Mitgliedstaat die Daten fehlen.

Quelle: Eurostat 2023g; 2023h; Darstellung: SVR

21.000 Personen (BT-Drs. 20/7945: 40). Allerdings sind auch diese Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren. Weil der Speichersachverhalt spät umgesetzt wurde und eine Datenbereinigung schwierig ist, erklärte die Bundesregierung am 16. März 2022, die Datenlage sei „noch als nicht valide einzuschätzen“ (BT-Drs. 20/1048: 33).

❗ **Auch die Corona-Pandemie hatte Auswirkungen auf die Duldung von Personen mit ungeklärter Identität:** Die Schutzmaßnahmen haben die Arbeit der Ausländerbehörden und der Auslandsvertretungen erschwert, z. B. im Bereich der Identitätsprüfung. Darum sind die Daten nur begrenzt aussagekräftig (BT-Drs. 20/1048: 33). Die Bundesregierung konnte deshalb auch am 28. Februar 2023 noch „keine belastbare Bewertung der Zahl der Inhaberinnen und Inhaber einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG im Vergleich zur Gesamtzahl aller Geduldeten vornehmen“ (BT-Drs. 20/5870: 41).

Ausreisepflichtige und Rückkehr auf EU-Ebene

Der Effekt der Corona-Jahre im Bereich Rückkehr zeigt sich auch auf EU-Ebene (Tab. A.14): Die Zahl der zurückgekehrten Drittstaatsangehörigen – die sowohl freiwillige Ausreisen als auch zwangsweise Rückführungen umfasst – sank 2020 auf etwa die Hälfte der Zahl von 2019 und erreichte auch 2022 nicht wieder das Niveau von vor der Pandemie.³⁴ ❗ **Die Zahlen der zur Ausreise aufgeforderten Drittstaatsangehörigen sind 2020 und 2021 ebenfalls gesunken, jedoch nicht im gleichen Ausmaß wie die Rückkehrzahlen.**³⁵

A.1.3.2 Ausreise von Personen ohne Bleibe- oder Aufenthaltsrecht: nach pandemiebedingtem Einbruch noch nicht auf vorherigem Niveau

Manche Personen verlassen Deutschland von sich aus, wenn ihre Aufenthalts- oder Bleibeerlaubnis abgelaufen ist oder ihnen entzogen wurde. Wie viele das sind, lässt sich jedoch nicht präzise angeben. Das ist schon deshalb nicht möglich, weil selbständige Ausreisen, bei denen kein Rückkehrprogramm genutzt wird, in den offiziellen Statistiken nicht erfasst werden können. Verzeichnet werden nur Grenzübertritte ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer, die eine Grenzübertrittsbescheinigung abgegeben haben; diese können als Näherungswert für selbständige Ausreisen herangezogen werden (BT-Drs. 20/890: 2). Zuverlässige Daten gibt es hauptsächlich zu Rückführungen, mit denen die Ausreisepflicht staatlich durchgesetzt wird, zum Teil mithilfe von Zwangsmaßnahmen. Erfasst werden zudem selbständige Ausreisen, die über Programme des Bundes oder der Länder finanziell gefördert werden. Diese Daten sind jedoch nur beschränkt aussagekräftig. Denn eine Person kann von verschiedenen Programmen gleichzeitig unterstützt werden; das führt zu Mehrfachnennungen und unvollständigen Angaben, die die Werte verzerren (SVR 2019: 88). Lediglich die Zahl der geförderten Ausreisen, die über das Förderprogramm des Bundes *Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme* (REAG/GARP) erfolgt sind, kann als zuverlässig eingestuft werden.

34 Seit 2021 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Daten zur Rückkehr zu übermitteln (Verordnung (EU) 2020/851). Davor war die Übermittlung freiwillig; das mindert die Aussagekraft der Daten (SVR 2020: 160; Slagter 2019). Außerdem gilt für einige Mitgliedstaaten eine Ausnahmeregelung, deshalb sind manche Daten immer noch nicht verfügbar (Eurostat 2023e).

35 Mit den Zahlen der zurückgekehrten Drittstaatsangehörigen und der zur Ausreise aufgeforderten Drittstaatsangehörigen kann theoretisch die Rückkehrquote errechnet werden. Allerdings wäre eine jährliche Berechnung der Quote irreführend, denn die Ausreise erfolgt oft nicht in dem Jahr, in dem über die Ausreisepflicht entschieden wird. Präziser ist eine Rückkehrquote, die den Durchschnitt über mehrere Jahre errechnet (s. SVR 2020: 160). Da für das Jahr 2021 Daten aus Litauen fehlen und somit keine Daten für die EU insgesamt verfügbar sind, ist eine Berechnung für die letzten fünf Jahre jedoch schwierig.

Tab. A.15 Abschiebungen aus Deutschland insgesamt 2019–2023

Jahr	Anzahl
2019	22.097
2020	10.800
2021	11.982
2022	12.945
2023	16.430

Quelle: BT-Drs. 20/6636: 2; BT-Drs. 20/8046: 2; BT-Drs. 20/9796: 2; BMI 2024; Darstellung: SVR

Tab. A.16 Über REAG/GARP geförderte Ausreisen 2019–2023

Jahr	Anzahl
2019	13.053
2020	5.664
2021	6.790
2022	7.872
2023*	10.763

Anmerkung: *Vorläufige Zahl.

Quelle: BMI/BAMF 2024: 151; BT-Drs. 20/10520: 7; Darstellung: SVR

Abschiebungen

Bei einer Abschiebung (Info-Box 5) wird ein Ausländer oder eine Ausländerin, der oder die vollziehbar ausreisepflichtig ist, zwangsweise in einen Drittstaat zurückgeführt.³⁶ Dies wird auf der Grundlage eines rechtskräftigen Verwaltungsakts beschlossen, wenn die betreffende Person das Land verlassen muss, dieser Pflicht aber innerhalb einer bestimmten Zeit nicht nachkommt (SVR 2019a: 86; Rosenberger 2023: 505). Zuständig für den Vollzug von Abschiebungen sind in Deutschland die Bundesländer.

❗ **Zwischen 2015 und 2019 wurden in Deutschland jedes Jahr etwas mehr als 20.000 ausreisepflichtige Personen zwangsweise abgeschoben** (SVR 2019a: 88). Von 2020 bis 2022 waren es jedes Jahr nur etwa halb so viele. Die Personen, die trotz der immensen Einschränkungen zu Hochzeiten der Pandemie abgeschoben wurden, waren vor allem Straftäter und Straftäterinnen oder Gefährderinnen und Gefährder (Walter 2022: 474).

Wie aus Tab. A.15 ebenfalls deutlich wird, ist die Zahl der Abschiebungen 2021 und 2022 nicht signifikant wieder gestiegen. Das Niveau vor der Pandemie von über 20.000 Abschiebungen wurde nicht erreicht. Die

Zahl ist allerdings 2023 gegenüber 2022 um ca. 27 Prozent gestiegen (BMI 2024). Dieser Zuwachs relativiert sich aber, wenn man berücksichtigt, dass das Ausgangsniveau von 2022 im Mehrjahresvergleich nach wie vor niedrig war.

Abschiebungshaft

Um die weiterhin niedrige Zahl von Rückführungen zu erhöhen, hat die Politik u.a. die Möglichkeit ausgeweitet, ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer leichter bzw. länger in Gewahrsam zu nehmen (s. dazu Kap. A.2.3). ❗ **Unter bestimmten Voraussetzungen war es zuvor schon möglich, die betreffenden Personen in Haft zu nehmen, um die Ausreisepflicht durchzusetzen.** Dabei ist zu unterscheiden zwischen Vorbereitungshaft (§ 62 Abs. 2 AufenthG) und Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 AufenthG).³⁷ Unmittelbar vor einer Abschiebung kann die betreffende Person zudem bis zu 28 Tage in Ausreisegewahrsam genommen werden, auch wenn keine Fluchtgefahr besteht (§ 62b AufenthG). Das erfordert spezielle Haftplätze, denn Personen, die in Abschiebungshaft genommen werden, dürfen grundsätzlich nicht in normalen Haftanstalten untergebracht werden (§ 62a AufenthG).

36 „Ein Ausländer bzw. eine Ausländerin ist ausreisepflichtig (§ 50 AufenthG), wenn er/sie nicht (mehr) über einen Aufenthaltstitel oder ein Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügt. Die Person hat das Bundesgebiet unverzüglich zu verlassen. Sie darf jedoch nicht in ein anderes europäisches Land ausreisen, in dem sie ebenfalls keinen Aufenthaltstitel oder kein Aufenthaltsrecht hat. Die Ausreisepflicht kann vollzogen werden (§ 58 Abs. 2 AufenthG), wenn ein Ausländer bzw. eine Ausländerin unerlaubt eingereist ist, kein Aufenthaltsrecht und keinen Aufenthaltstitel besitzt bzw. ein solcher nicht verlängert oder nicht beantragt wurde oder wenn er bzw. sie aufgrund einer Rückführungsentscheidung eines anderen EU-Mitgliedstaats (nach dem Rückführungsabkommen) ausreisepflichtig ist. Reist die Person nicht freiwillig innerhalb der gesetzten Ausreisefrist aus, ist sie abzuschieben“ (SVR Glossar, <https://www.svr-migration.de/oeffentlichkeit/glossar/#Ausreisepflicht>, 14.02.2024).

37 Eine Vorbereitungshaft kann gerichtlich angeordnet werden, wenn über die Anordnung einer Abschiebung nicht sofort entschieden werden kann und diese ohne Haft erschwert werden würde. Sie darf höchstens sechs Wochen dauern (§ 62 Abs. 2 AufenthG). Eine Sicherungshaft kann angeordnet werden, wenn z.B. eine Abschiebung schon angeordnet wurde, aber nicht sofort vollzogen werden kann und Fluchtgefahr besteht. Mit dem 2024 beschlossenen Rückführungsverbesserungsgesetz wurde die Höchstzeit der Sicherungshaft von drei auf sechs Monate verlängert (§ 62 Abs. 3 AufenthG).

Tab. A.17 Über REAG/GARP geförderte Ausreisen für ausgewählte Zielländer³⁸ 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023*
Irak	1.755	680	699	907	809
Georgien	1.067	518	669	683	1.522
Nordmazedonien	988	220	441	1.398	1.549
Russische Föderation	946	432	735	317	653
Albanien	838	409	355	807	875
Serbien	799	206	257	394	484

Anmerkung: *Vorläufige Zahlen.

Quelle: BMI/BAMF 2021: 130; BMI/BAMF 2022: 138; BMI/BAMF 2023: 118; BAMF 2023d; Darstellung: SVR

Die Bundesregierung führt „keine fortlaufende detaillierte Statistik“ über Abschiebungshaftplätze; für diese sind die Bundesländer zuständig (BT-Drs. 19/25159: 38). Aus den Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen ist jedoch ableitbar, wie sich die entsprechende Infrastruktur entwickelt. Zwischen 2020 und 2021 wurden Abschiebungshaftplätze nur in mäßigem Umfang ausgebaut (von 573 auf 670); im Jahr 2022 ist ihre Zahl sogar leicht gesunken auf 625 (BT-Drs. 20/6636: 8).

Geförderte Ausreise

Gegenüber der staatlichen Durchsetzung der Rückkehrpflicht mithilfe von Zwangsmitteln gilt die Förderung der Ausreise als milderes Mittel (SVR 2017a: 92). Dafür wurden verschiedene Programme eingerichtet. Eines der bekanntesten ist das *Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme* (REAG/GARP). Es wird von der IOM durchgeführt und fördert die Rückkehr u. a. durch finanzielle Unterstützung (s. dazu und zur Entwicklung des Programms ausführlich Kap. A.2.3). Hinsichtlich der Inanspruchnahme dieses Programms zeigt sich das schon bekannte Muster: Infolge der Pandemie sind die Zahlen eingebrochen und erholen sich seither nur langsam. Auch hier ist das Niveau der Vor-Corona-Jahre noch nicht wieder erreicht (Tab. A.16).

❗ **Wie eine Betrachtung nach Herkunftsländern zeigt, bestand der durch die Pandemie bedingte und immer noch nachwirkende Einbruch länderübergreifend bis 2022** (Tab. A.17). 2023 sind allerdings die Rückkehrwerte von vor der Pandemie bei einigen Zielländern

(z. B. Georgien, Nordmazedonien und Albanien) wieder erreicht und sogar übertroffen worden.

Grenzübertritte ausreisepflichtiger Personen

Ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer können mit einer Grenzübertrittsbescheinigung nachweisen, dass sie Deutschland verlassen haben. Diese Bescheinigungen werden von der Ausländerbehörde ausgestellt und werden dann bei der Ausreise von den Grenzbehörden angenommen. Bei der Ausreise über einen Schengen-Staat, der nicht Deutschland ist, können sie auch in einer deutschen Auslandsvertretung eingereicht werden (Deutsche Botschaft Skopje 2021). Die Zahl dieser Bescheinigungen kann als Näherungswert für die Ausreisen ausreisepflichtiger Personen genommen werden, die nicht zwangsweise durchgeführt wurden (BT-Drs. 20/890: 2).

❗ **Die Zahl der ausreisepflichtigen Personen, die bei ihrer Ausreise eine Grenzübertrittsbescheinigung vorgelegt haben, ist zwar in den Pandemie-Jahren 2020 und 2021 gegenüber 2019 zurückgegangen, aber nicht im gleichen Ausmaß wie z. B. die Abschiebungen.** 2023 ist die Zahl wieder gestiegen, erreicht aber trotzdem nicht den Stand von 2019 (Tab. A.18).

Dublin-Überstellungen

Beim Dublin-Verfahren geht es darum, dass ein Asylantrag in dem EU-Mitgliedstaat³⁹ geprüft wird, der dafür jeweils zuständig ist. Das ist in der Regel der Mitgliedstaat, in den die schutzsuchende Person zuerst eingereist ist. Stellt das BAMF bei einer Prüfung fest, dass für die Bearbeitung eines Asylantrags ein anderer Mitgliedstaat

38 Diese Zielländer wurden ausgewählt, weil sie zwischen 2019 und 2022 zu den ersten zehn Zielländern der über REAG/GARP geförderten Ausreisen gehörten (vgl. BAMF 2023d).

39 Neben den EU-Mitgliedstaaten betrifft das auch Norwegen, Liechtenstein, Island und die Schweiz.

Tab. A.18 Ausreisepflichtige Personen, die nachvollziehbar selbst aus Deutschland ausgereist sind (Grenzübertrittsbescheinigungen), 2019–2023

Jahr	Anzahl
2019	31.550
2020	29.577
2021	21.888
2022*	26.545
2023	25.599

Anmerkung: *Vorläufige Zahlen.

Quelle: BT-Drs. 20/5795: 38–39; BT-Drs. 20/10520: 6; Darstellung: SVR

zuständig sein könnte, stellt es ein Übernahmeersuchen (BAMF 2019b). Wenn der betreffende Mitgliedstaat dem Ersuchen zustimmt, muss die schutzsuchende Person innerhalb von sechs Monaten überstellt werden bzw. innerhalb von zwölf Monaten, falls sie in Haft ist. Nach Ablauf dieser Frist fällt die Zuständigkeit für die Bearbeitung des Asylantrags an Deutschland (BAMF 2019b).

Auch in diesem Bereich zeigt sich wieder das pandemiebedingte Muster (Tab. A.19): **Aufgrund von Einschränkungen im Flugverkehr, Testpflichten u.a. wurden 2020 und 2021 erheblich weniger Personen überstellt als 2019** (BT-Drs. 20/932: 4). 2022 stieg die Zahl zwar wieder, lag jedoch weiterhin signifikant unter dem Vor-Pandemie-Niveau. Zudem hat der Europäische Gerichtshof 2022 entschieden, dass eine pandemiebedingte Aussetzung der Dublin-Überstellungen die sechsmonatige Überstellungsfrist nicht verlängert (Beck-aktuell 2022; EuGH, Urt. v. 22.09.2022, Rs. C-245/21 und C-248/21). Allein dadurch sind Überstellungsfristen abgelaufen und somit die Zuständigkeit für etliche Asylverfahren an Deutschland gefallen. Mit pandemiebedingten Schwierigkeiten erklärte die Bundesregierung auch die große Diskrepanz zwischen Zustimmungen der Mitgliedstaaten und erfolgten Überstellungen in den Jahren 2020 und 2021 (BT-Drs. 20/932: 4). Die Überstellungsquote, die aus Zustimmungen und erfolgten Überstellungen errechnet wird, lag 2022 (11,5 %) allerdings noch niedriger als 2021 (14,4 %) und weitaus niedriger als 2019, dem Jahr vor der Pandemie (28,3 %) (BT-Drs. 20/8304: 1).

Betrachtet man die Rücküberstellungen nach Zieländern,⁴⁰ zeigt sich ein Einbruch vor allem bei Italien.⁴¹ In das Nachbarland Österreich wurden dagegen mehr Personen rücküberstellt. Die Überstellungsquote ist aber

Tab. A.19 Überstellungen nach der Dublin-Verordnung 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Übernahmeersuchen an Mitgliedstaaten	48.847	30.135	42.284	68.709	74.622
Zustimmungen	29.794	15.759	18.429	36.219	55.728
erfolgte Überstellungen	8.423	2.953	2.656	4.158	5.053
davon nach Italien	2.575	509	287	362	11
davon nach Frankreich	1.212	724	455	598	270 (erstes Halbjahr)
davon nach Österreich	517	213	363	885	823 (erstes Halbjahr)
davon nach Griechenland	20	4	1	0	3

Quelle: BT-Drs. 19/18201: 12; BT-Drs. 19/17100: 3, 52; BT-Drs. 19/30849: 11, 32; BT-Drs. 20/861: 11, 22; BT-Drs. 20/5868: 12, 29–30; BT-Drs. 20/8046: 10; BT-Drs. 20/10520: 26; Darstellung: SVR

40 Bei Frankreich betrug die Überstellungsquote 2019 31,4 Prozent (3.850 Zustimmungen und 1.212 Überstellungen; BT-Drs. 19/17100: 52), 2022 sank sie auf 24,7 Prozent (598 Überstellungen gegenüber 2.420 Zustimmungen; BT-Drs. 20/5868: 29). Die Überstellungsquote für Griechenland war schon 2019 mit 3,5 Prozent ausgesprochen niedrig, 2022 lag sie bei 0 Prozent.

41 2022 gab es bei Italien 9.412 Zustimmungen, aber nur 362 tatsächliche Überstellungen (BT-Drs. 20/5868: 29), gegenüber 11.478 Zustimmungen und 2.575 Überstellungen im Jahr 2019 (BT-Drs. 19/17100: 52). Damit sank die Überstellungsquote für Italien zwischen 2019 und 2022 von 22,4 auf 3,85 Prozent.

Info-Box 5 Begriffe der staatlichen Rückkehrpolitik (SVR 2020)

Im Rahmen der Rückkehrpolitik werden verschiedene Begriffe verwendet, die klar voneinander unterschieden werden müssen:

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.

Zurückschiebung (§ 57 AufenthG) bezeichnet die unverzügliche Beendigung des Aufenthalts, 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) wird dagegen schon die Einreise verweigert. Hier wird mit polizeilichen Maßnahmen verhindert, dass eine Person unerlaubt ins Land kommt (Hailbronner 2014: 527). Im Jahr 2022 wurden 25.538 Personen an Flug-

häfen und deutschen Grenzen zurückgewiesen; im Jahr 2019 waren es 13.689. Gegenüber dem Jahr 2019 haben Zurückweisungen vor allem an der österreichischen und der Schweizer Grenze zugenommen; aber auch an der französischen und der polnischen Grenze ist ihre Zahl gestiegen (BT-Drs. 20/5674: 3).

Rückführung ist der Oberbegriff für alle staatlichen 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.

Bei der **sog. freiwilligen Rückkehr** verlassen die betreffenden Personen selbständig das Bundesgebiet. Diese Form der Rückkehr kann über verschiedene Landes- und Bundesprogramme finanziell gefördert werden. Der Begriff der **freiwilligen** Rückkehr ist allerdings 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 also beschönigend. Daher benutzt der SVR stattdessen den Begriff der geförderten Rückkehr.

trotzdem gesunken, denn zwischen 2019 und 2022 sind auch die Übernahmeersuchen an Österreich und die Zustimmungen dazu gestiegen.⁴² Mittlerweile verweigert sich Italien dem Dublin-Prozess völlig und nimmt keine Überstellungsgesuche aus Deutschland mehr an. Die Bundesregierung hat daraufhin entschieden, im Rahmen des freiwilligen europäischen Solidaritätsmechanismus keine Geflüchteten aus Italien mehr aufzunehmen, bis Italien Dublin-Überstellungen wieder zulässt (Zeit Online 2023b).

Fazit: Rückkehr und Rückführungen unter erschwerten Bedingungen

❗ Im Berichtszeitraum dieses Gutachtens hat die Corona-Pandemie Rückführungen aus Deutschland zusätzlich erschwert. Auffällig ist, dass in einigen Teilberei-

chen der Rückführungspolitik auch im Jahr 2022 noch nicht wieder das Niveau von vor der Pandemie erreicht war. Die Bundesregierung hat einige Gesetzesänderungen eingeführt, um Rückführungen zu erleichtern; darauf geht Kap. A.2.3 ausführlicher ein. Diese Änderungen sollten in einem größeren gesetzlichen Kontext gesehen werden, da auch Regelungen zur Regularisierung des Aufenthalts liberalisiert wurden (s. Kap. A.2.1). Die „Rückführungsoffensive“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 140), die die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt hatte, ist aber zumindest in den bislang vorliegenden Daten noch nicht zu erkennen. ➡ Der SVR betont, dass bei der Rückkehrpolitik aus seiner Sicht der Schwerpunkt auf geförderter Rückkehr liegen sollte. Abschiebungen dürfen nur das letzte Mittel sein (s. Kap. A.2.3 für ausführlichere Empfehlungen).

42 Bei Österreich betrug die Überstellungsquote 2019 rund 48 Prozent (1.078 Zustimmungen und 517 erfolgte Überstellungen; s. BT-Drs. 19/17100: 52). 2022 gab es 4.564 Zustimmungen, es wurden aber nur 885 Personen überstellt (BT-Drs. 20/5868: 29); damit sank die Quote auf 19,3 Prozent.

Weichenstellungen in der Migrationspolitik

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Das vergangene Jahrzehnt war für den Bereich der Migrationspolitik erneut eine bewegte Zeit. Für viele Teilbereiche wurden auf unterschiedlichen Ebenen Neuerungen diskutiert und beschlossen. Besonders intensiv waren die politischen Aktivitäten im Bereich der Erwerbsmigration und im Bereich Flucht und Asyl. Daneben wurde aber auch über Maßnahmen diskutiert, die sicherstellen sollen, dass ausreisepflichtige Personen Deutschland wieder verlassen. Die Reformen in den Bereichen Erwerbsmigration und Rückkehrförderung hat vor allem der nationale Gesetzgeber angestoßen. In der Flüchtlings- und Asylpolitik kommen die maßgeblichen Neuerungen dagegen aus Europa.

Einwanderungsland zu sein bedeutet nicht, jede Form von Einwanderung zuzulassen. Vielmehr wird auf der Basis klar definierter Regeln bestimmt, wer Zutritt erhält, wer bleiben kann und wer wieder gehen muss. Hierzu gehören Zuzugs-, Niederlassungs- und auch Abweisungsregeln für Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzen. Für Deutschland sind aufgrund des demografischen Wandels solche Maßnahmen politisch besonders wichtig, die dafür sorgen sollen, dass ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland kommen. Bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik stehen dagegen nicht die Interessen des Landes im Zentrum, sondern der Schutz von Individuen. Die Kehrseite einer Migrationspolitik ist die Rückkehrpolitik, denn ohne eine solche bräuchte es im Grunde auch kein migrationspolitisches Regelwerk. Klimawandelbedingte Migration spielt im Rahmen dieses Gutachtens keine Rolle. Angesichts des sich zuspitzenden Klimawandels wurde dieses Phänomen im SVR-Jahresgutachten 2023 ausführlich behandelt.

A.2.1 Politiken zur Arbeitskräftesicherung: dynamische Entwicklungen

Nicht zuletzt der demografische Wandel setzt den deutschen Arbeitsmarkt zunehmend unter Druck. In immer mehr Berufen und Regionen werden nicht nur Fachkräfte, sondern ganz allgemein Arbeitskräfte knapp. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) stellt beispielsweise in einem Bericht von August 2022 fest, dass zwar „von einem allgemeinen Arbeits- und Fachkräftemangel nicht gesprochen werden kann“, beobachtet jedoch „in einer zunehmenden Zahl von Regionen und Berufsfeldern eine

deutliche Knappheit an verfügbaren Fachkräften“ (BA 2022: 4). So bestünden „selbst unter der Annahme einer vollkommenen regionalen Mobilität deutliche Mängel an potenziellen arbeitslosen Bewerberinnen und Bewerber[n]“ (BA 2022: 17).

❗ **Ein Baustein im Umgang mit dieser Herausforderung ist die Anwerbung bzw. die Aktivierung ausländischer Personen für den deutschen Arbeitsmarkt.** Hier ist somit zum einen die Erwerbsmigrationspolitik im engeren Sinne gefragt: Es geht um Maßnahmen, die die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland ermöglichen (s. Kap. A.2.1.1). ❗ **Zum anderen haben vor allem in den letzten Jahren Regelungen an Bedeutung gewonnen, die unter dem Begriff des „Spurwechsels“ zusammengefasst werden können:** Sie ermöglichen Ausreisepflichtigen sowie Personen, über deren Bleiberechtigung noch nicht abschließend entschieden wurde, über Erwerbstätigkeit einen Aufenthalt in Deutschland zu begründen oder zu legalisieren (s. Kap. A.2.1.2). ❗ **In beiden Bereichen ist in den letzten fünf Jahren außerordentlich viel passiert.** Entsprechend sind einige Maßnahmen, die zunächst etabliert wurden, bereits wieder überholt bzw. reformiert worden. Im Folgenden liegt der Fokus auf Maßnahmen, die die aktuelle Rechtslage abbilden.

Die politische Entwicklung ist einerseits insofern von Kontinuität geprägt, als schon in den Jahren vor dem hier betrachteten Zeitraum, zum Teil infolge europäischer Regelungen, die Möglichkeiten der Erwerbsmigration sukzessive ausgeweitet wurden. Andererseits hat gerade in jüngster Zeit ein Paradigmenwechsel stattgefunden. So ist nicht mehr zwingend die Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen nachzuweisen, und es wurden deutlich mehr Optionen der Erwerbszuwan-

derung für Personen geschaffen, die gar nicht über eine (formale) Qualifikation verfügen.

A.2.1.1 Anwerbung aus dem Ausland: deutlich erweiterte rechtliche Möglichkeiten

Das viel zitierte Statement der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) (2013: 15), dass die „deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration [...] eine der offensten im OECD-Raum“ sei, ist bereits mehr als eine Dekade alt. Seit Langem ist damit Deutschland im Bereich der Erwerbsmigrationspolitik liberaler aufgestellt, als im In- und Ausland vielfach angenommen wurde. Mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie⁴³ im Jahr 2012 wurde vor allem für ausländische Hochschulabsolventinnen und -absolventen, deren Abschluss in Deutschland anerkannt ist, ausländerrechtlich das Tor weit geöffnet (s. dazu auch SVR 2014: 72–78; 2015: 42–43; 2018b: 41–50; Lehner 2022: 144–147; Brenning et al. 2014: 171–174). **Die Maßnahmen zur Anwerbung von Fach- und Arbeitskräften aus dem Ausland, die in den letzten fünf Jahren umgesetzt wurden, haben dafür also keine völlig neuen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, sondern auf einem schon bestehenden rechtlichen Fundament aufgesetzt und dieses weiterentwickelt.**

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020: mehr Möglichkeiten für beruflich qualifizierte Zuwanderung und Einreise zur Nachqualifizierung

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG)⁴⁴, das 2019 verabschiedet wurde und am 1. März 2020 in Kraft trat, ist bereits in weiten Teilen nur noch rechts-historisch von Interesse. Denn viele seiner Vorgaben wurden durch das im Juli 2023 verabschiedete Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wieder geändert. Darum wird das FKEG an dieser Stelle nicht im Detail dargestellt, zumal es bereits im letzten bilanzierenden Gutachten des SVR (SVR 2019) behandelt wurde (ausführlich zu diesem Gesetz auch Hammer/Klaus 2019: 137–147; Mävers 2020: 81–84). Vielmehr soll hier nur auf zwei zentrale Errungenschaften dieses Gesetzes hingewiesen werden.

Zum einen hat das FKEG die Rechtsposition beruflich qualifizierter Fachkräfte der von akademisch qualifizierten Fachkräften weitgehend gleichgestellt und damit eine „akademische Arroganz“ (SVR 2018b: 38) beendet, die im deutschen Recht über lange Jahre bestand. Zwar war es auch vorher schon möglich, beruflich qualifizierte Fachkräfte anzuwerben, jedoch nur für sog. Mangelberufe, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt

besonders stark nachgefragt sind. Diese Beschränkung wurde mit dem FKEG aufgehoben (s. dazu ausführlich SVR 2019d: 2–4). Fachkräften mit einer Berufsausbildung eröffnete das AufenthG n.F. die gleichen Möglichkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung zu erhalten, wie sie für Fachkräfte mit einer akademischen Ausbildung bestehen. Die Angleichung beschränkte sich nicht auf Fachkräfte, die bereits vor ihrer Einreise nach Deutschland einen Arbeitsplatz in Deutschland gefunden haben und entsprechend zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen. Sie wurde weitgehend auch für die Arbeitsplatzsuche vollzogen: Vor dem FKEG konnten nur akademisch ausgebildete Fachkräfte nach Deutschland einreisen, um hier einen Arbeitsplatz zu suchen (§ 18c AufenthG a.F.). Diese Möglichkeit haben seit der Verabschiedung des Gesetzes auch beruflich qualifizierte Fachkräfte.

Die zweite wichtige Errungenschaft des FKEG ist, dass es die Einreise zur Nachqualifikation erheblich erleichtert hat (SVR 2019d: 7–8). Bereits 2015 war im Rahmen des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung⁴⁵ § 17a AufenthG a.F. als Zentralnorm eingeführt worden, die die Einreise zur Nachqualifikation reglementiert (dazu ausführlich von Harbou 2015: 343–347). Sie wurde nun in § 16d AufenthG überführt und stark ausgebaut. Der komplizierte Prozess, im Ausland erworbene Qualifikationen als deutschen Standards entsprechend anerkennen zu lassen (s. dazu z.B. SVR 2022e: 29–40; Neundorf 2020: 73–105), sollte damit in stärkerem Umfang und unter besseren Rahmenbedingungen als bislang auch in Deutschland ermöglicht werden. Eine Einreise nach Deutschland zur Nachqualifikation setzte allerdings weiterhin voraus, dass im Ausland ein Anerkennungsverfahren eröffnet und mit einem Teilanerkennungsbescheid abgeschlossen wurde. Dieser sollte dann als Grundlage für die in Deutschland abzu leistenden Anpassungsmaßnahmen dienen.

Um die Bedeutung des FKEG und daran anschließender gesetzlicher Maßnahmen einordnen zu können, ist aber nicht nur zu würdigen, an welchen ausländerrechtlichen Parametern es angesetzt hat. Ebenso wichtig ist, welche Stellschrauben unangetastet blieben. Bereits im Eckpunktepapier, das die Grundzüge des folgenden Gesetzgebungsprozesses skizzierte, stellte die damalige Bundesregierung (2018: 3) klar, dass „wir grundsätzlich an der Gleichwertigkeitsprüfung der Qualifikationen festhalten, um sicherzustellen, dass sich die Fachkräfte langfristig in den Arbeitsmarkt integrieren“. Entsprechend betonte auch die Programmnorm des Erwerbsmigrationsrechts, die mit dem FKEG neu formuliert wurde, als zentrale Voraussetzung eines Aufenthaltstitels, dass die

43 BGBl. I 2012 S. 1224.

44 BGBl. I 2019 S. 1307.

45 BGBl. I 2015 S. 1386.

im Ausland erworbene Qualifikation deutschen Standards entspricht (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG). **❗ Ohne Anerkennung dieser Gleichwertigkeit blieb die Einreise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf Ausnahmefälle beschränkt.**⁴⁶ Dies änderte sich erst durch das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (s. u.).

Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Qualifikationsnachweis: Westbalkan-Regelung wird (zunächst) verlängert, dann entfristet

Wenige Monate nach Inkrafttreten des FKEG am 1. März 2020 stand im Bereich des Erwerbsmigrationsrechts bereits die nächste wichtige Entscheidung auf der politischen Tagesordnung: Sollte der 2015 beschlossene § 26 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) fortgesetzt oder zumindest verlängert werden? Diese Norm, die landläufig als Westbalkan-Regelung bezeichnet wird, eröffnet Staatsangehörigen der sechs Staaten des Westbalkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien) einen privilegierten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, für den keinerlei qualifikationsbezogene Bedingungen gelten, sofern sie ein Arbeitsplatzangebot vorweisen können.⁴⁷

Ersonnen wurde diese Regelung in Verbindung damit, dass die betreffenden Länder in die Liste sicherer Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG aufgenommen wurden: Sie sollte aussichtslose Asylzuwanderung in das Segment der Arbeitsmigration umlenken.⁴⁸ Sie entwickelte sich dann sehr schnell zu einer stark nachgefragten Option der Einwanderung in den Arbeitsmarkt (s. auch Brücker et al. 2020). **❗ Nach Ansicht des SVR wurde hier die Chance genutzt, mit spezifischen rechtlichen Anreizen und Signalen die Migration in Kanäle zu steuern, die der jeweiligen Motivkonstellation entsprechen.** Dieses Argument ist weiterhin gültig (s. dazu SVR 2017a: 77; zu ersten empirischen Ergebnissen bezüglich der Maßnahme Brücker et al. 2020).

Vor allem die Arbeitgeberverbände drängten mit Nachdruck darauf, diese Regelung zu verlängern oder sogar zu entfristen. Der erstgenannten Forderung entsprach die Politik, indem sie die Regelung durch die Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung im Sommer 2020 bis zum 31. Dezember 2023 verlängerte.⁴⁹ Darüber hinaus wurde sie mit einer

Obergrenze von 25.000 BA-Zustimmungen gedeckelt. Im Rahmen des Gesetzes bzw. der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung im Jahr 2023 wurden dann beide Elemente (Fristverlängerung wie Kontingentierung) erneut geprüft und entschieden, das Instrument zu entfristen und das Kontingent zu verdoppeln. **❗ Empirisch bildet die Westbalkan-Regelung nach wie vor einen wichtigen Weg der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt.**

Das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung von 2023

Die Regelwerke zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, die im Sommer 2023 in Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurden, haben das deutsche Erwerbsmigrationsrecht erneut und weitreichend geändert. Die Bundesregierung musste nach europarechtlichen Vorgaben bis November 2023 die reformierte EU-Hochqualifiziertenrichtlinie⁵⁰ umsetzen. Dies nahm sie zum Anlass, auch Änderungen in den Bereichen des Erwerbsmigrationsrechts vorzunehmen, in denen die Mitgliedstaaten ohne entsprechende Vorgaben agieren können. Kommunikativ präsentiert die Bundesregierung den durch das Gesetz und die Verordnung geänderten rechtlichen Rahmen als Konzept mit drei Teilen: der Fachkräftesäule, der Erfahrungssäule und der Potenzialsäule. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich jedoch um eine Vier-Säulen-Struktur (Abb. A.10). Denn neben den drei genannten Säulen steht ein Set von Maßnahmen, das als Arbeitskräftesäule bezeichnet werden könnte. Es schafft weitreichende neue Möglichkeiten, Arbeitskräfte ohne formale Qualifikation anzuwerben, und ist deshalb besonders umstritten.

❗ Die Fachkräftesäule ist rechtlich vergleichsweise unspektakulär. Sie **bezieht sich auf ausländische Arbeitskräfte, die bereits seit vielen Jahren einen gut ausgebauten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben: Fachkräfte im Sinne des Ausländerrechts.** Diese Gruppe umfasst einerseits Fachkräfte mit Berufserfahrung, die entweder über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügen oder über eine ausländische Berufsqualifikation, die einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertig ist (§ 18 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG), andererseits akademisch ausgebildete Fachkräfte mit einem deutschen Hochschulabschluss, einem

46 Im Rahmen der Einreise zur Nachqualifikation behielt die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation ihre Bedeutung: Sie bildete die Voraussetzung dafür, nach erfolgreichem Abschluss des Verfahrens in Deutschland bleiben zu können.

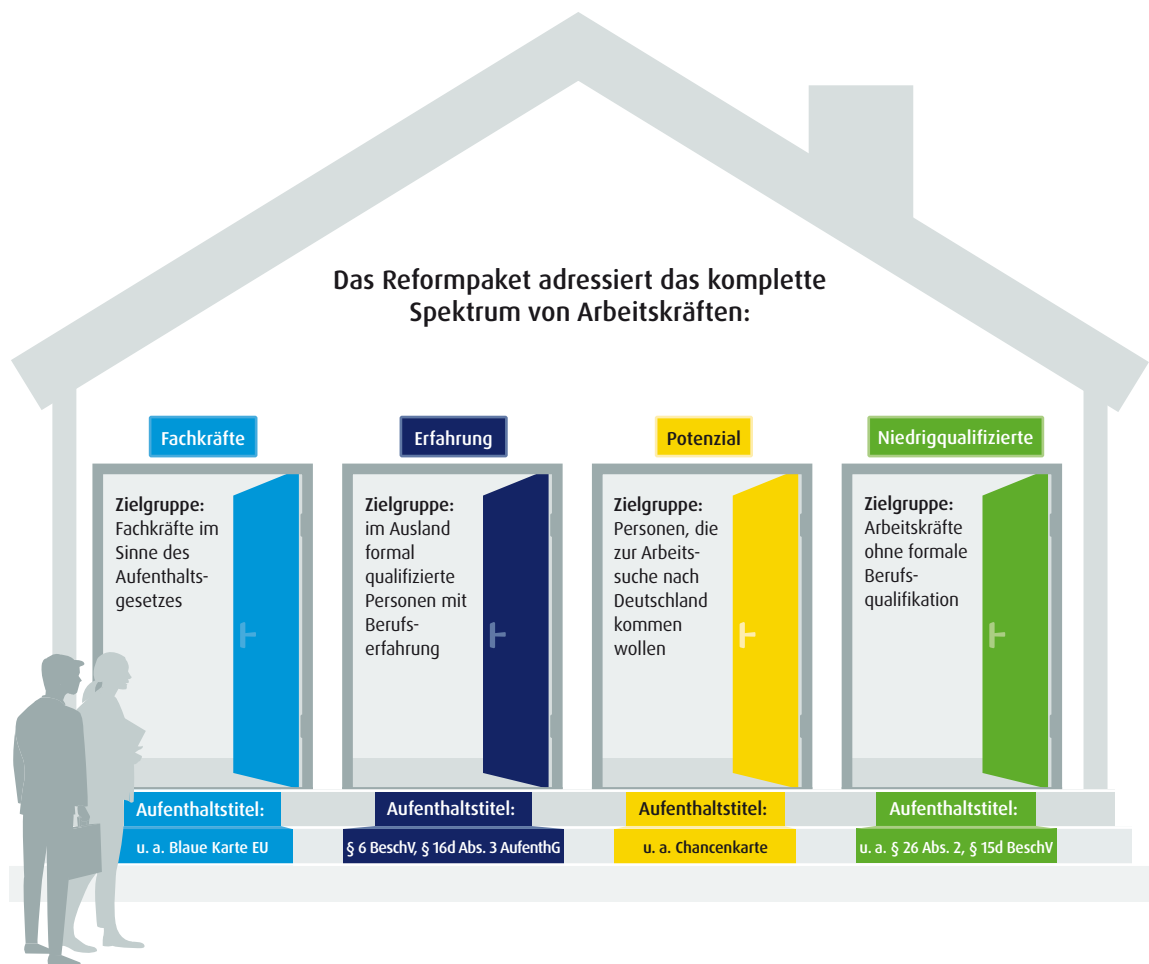
47 Die Regelung gilt nicht für reglementierte Berufe.

48 In der öffentlichen Diskussion wurde sie als Versuch eines „Tausche Arbeit gegen Asyl“ bezeichnet (Langenfeld 2015: 193; Klaus 2021: 93–95; Lehner 2023: 24–25; SVR 2018b: 47; SVR 2020: 101–102).

49 S. dazu auch SVR 2020.

50 Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates. Zur Richtlinie allgemein vgl. Klaus 2022: 19–29 sowie Wolf/Wusterhausen 2022: 10–18.

Abb. A.10 Reformpaket zur Arbeitskräftegewinnung aus dem Ausland: vier Zugangsmöglichkeiten



Darstellung: SVR/Deniz Keskin

anerkannten ausländischen Hochschulabschluss oder einem ausländischen Hochschulabschluss, der einem deutschen vergleichbar ist (§ 18 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG).

❗ **Für diese Gruppe bringt das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vor allem im Bereich der Blauen Karte EU weitere Vereinfachungen** (s. für Details Uznanski 2023: 187–194). So wird das Mindestgehalt, das für einen solchen Aufenthaltstitel gefordert wird, von zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (§ 18b Abs. 2 S. 1 AufenthG) auf 50 Prozent dieser Grenze verringert (§ 18g Abs. 1 S. 1 AufenthG). Das ist eine

durchaus erhebliche Reduktion; für 2023 sank das geforderte Mindestgehalt damit von 56.800 auf 43.800 Euro. Bei Personen, die einen Hochschulabschluss in einem Mangelberuf haben, wurde das erforderliche Gehalt ebenfalls gesenkt: von 52,0 auf 45,3 Prozent dieser Beitragsbemessungsgrenze.⁵¹ Neu eingeführt wurde eine Erleichterung für Personen, die ihren Hochschulabschluss höchstens drei Jahre vor der Beantragung der Blauen Karte EU erworben haben: Sie werden hinsichtlich der Gehaltsvorgabe Personen in Mangelberufen gleichgestellt, unabhängig davon, in welchem Berufsfeld sie arbeiten wollen (§ 18g Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG).

51 In absoluten Geldbeträgen bedeutet dies eine Absenkung der Gehaltsanforderung von 44.304,00 auf 38.595,60 Euro. Darüber hinaus kommen für reduzierte Gehaltsanforderungen nach der neuen Fassung des AufenthG deutlich mehr Berufe bzw. Berufsgruppen infrage: Der vor der Reform dafür einschlägige § 18b Abs. 2 S. 2 AufenthG umfasst lediglich die ISCO-Gruppen 21, 221 und 25.

Darüber hinaus öffnet die Bundesregierung die Blaue Karte vorsichtig für Personen ohne akademischen Abschluss, die erfolgreich ein tertiäres Bildungsprogramm abgeschlossen haben, das einem Hochschulabschluss gleichwertig ist und mindestens drei Jahre Ausbildung erfordert (§ 18g Abs. 1 Abs. 5 AufenthG). Das Ausbildungsniveau der Qualifikation muss in Deutschland mindestens Stufe 6 der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen (ISCED 2011) oder Stufe 6 des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) entsprechen. An einer Stelle wird bei der Vergabe einer Blauen Karte sogar ganz auf formale Qualifikationen verzichtet. Das betrifft Personen, die zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie einreisen. In diesem Fall kann die fehlende akademische Ausbildung durch faktische Kompetenzen ausgeglichen werden. Dafür muss die betreffende Person in den letzten sieben Jahren mindestens drei Jahre Erfahrung in einem entsprechenden Beruf gesammelt haben. Sie muss dadurch Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten erworben haben, die für die Ausübung der Beschäftigung erforderlich sind und deren Niveau einem Hochschulabschluss oder dem Abschluss eines gleichwertigen tertiären Bildungsprogramms vergleichbar ist (§ 18g Abs. 2 AufenthG). Bei einer solchen Konstellation wird zudem ein Mindestgehalt in Höhe von 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung gefordert.

Mit dieser Öffnung der Blauen Karte erfüllt die Bundesregierung eine Vorgabe in der Richtlinie 2021/1883 (Art. 2 Nr. 9a). Darüber hinaus ermöglicht die Richtlinie den Mitgliedstaaten,⁵² die Blaue Karte Personen mit Berufserfahrung auch jenseits der ITK-Branche zugänglich zu machen (Art. 2 Nr. 9b). Diese Option hat der Gesetzgeber aber nicht genutzt; es bleibt hier also bei einer sektorspezifischen Sonderregelung.

❗ **Das Kernstück des Reformpakets zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und auch die einschneidendste Änderung findet sich in der Erfahrungssäule** – und zwar nicht in einer Neuregelung des Gesetzes, sondern in der Verordnung (s. dazu auch Thym 2023e). Mit der Neufassung von § 6 BeschV wird eine Möglichkeit auf andere Sektoren ausgeweitet, die

vor der Reform nur in der ITK-Branche bestand: ❗ **Das Fehlen einer formalen Qualifikation, die nachweislich einer deutschen Ausbildung gleichwertig ist, kann vor allem durch materielle Qualifikation in Form von Berufserfahrung ausgeglichen werden.** Konkret ermöglicht das Recht nun, anstelle einer deutschen Standards entsprechenden Ausbildung ein Element formeller Qualifikation mit einem Element materieller Qualifikation zu kombinieren, nämlich eine im Ausland staatlich anerkannte (berufliche oder akademische) Ausbildung⁵³ mit einem bestimmten Niveau von Berufserfahrung⁵⁴. Der Begriff „Erfahrungssäule“ ist also missverständlich. Denn Berufserfahrung allein reicht nicht aus, um das Formalkriterium einer deutschen Standards entsprechenden Qualifikation vollständig zu ersetzen. Auch in der Erfahrungssäule werden weiterhin formale Qualifikationen gefordert. Allerdings wurde dies insofern abgeschwächt, als nur noch eine im Ausland staatlich anerkannte Qualifikation vorliegen muss und nicht mehr eine, die von deutschen Behörden als hiesigen Standards entsprechend anerkannt ist (SVR 2023c: 2).

❗ **Die Regelung bedeutet nicht weniger als die Abkehr von einem Dogma, das für das deutsche Recht bislang prägend war: Im Ausland erworbene Qualifikationen müssen nicht länger als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkannt werden.** Diese Ablösung erfolgt aber auf vorsichtige Art und Weise. Die Reform verzichtet auf einen „Tabula-rasa“-Ansatz, der „zu einer vollständigen Ablösung formeller durch materielle Qualifikationen“ geführt hätte (SVR 2023c: 3). Zwar wird der „qualifikationsspezifische Formalisierungsgrad“ (SVR 2023c: 3) reduziert, der das deutsche Erwerbsmigrationsrecht bislang prägte, denn künftig wird lediglich eine im Ausland anerkannte Qualifikation vorausgesetzt. Aber es wird eben nicht vollständig auf formale Qualifikationen verzichtet.

➡ **Die vom Verordnungsgeber gewählte Kombination von einem Element formeller und einem Element materieller Qualifikation ist aus der Sicht des SVR nachvollziehbar: Wenn die Pflicht zum Gleichwertigkeitsnachweis aufgegeben wird, könnte das ausländische Arbeitskräfte verletzlicher machen, die ohne entsprechenden Nachweis einreisen. Diese Gefahr wird durch**

52 Art. 2 Nr. 9b enthält im Gegensatz zu Art. 2 Nr. 9a folgende Einschränkung: Bei Berufen außerhalb der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten können höhere berufliche Fähigkeiten nur dann durch ein bestimmtes Maß an Berufserfahrung nachgewiesen werden, wenn dies im innerstaatlichen Recht oder in den innerstaatlichen Verfahren vorgesehen ist.

53 Alternativ möglich ist auch ein im Ausland erworbener Berufsabschluss, der durch eine Ausbildung erworben und von einer deutschen Auslandshandelskammer erteilt wurde. Die Ausbildung muss nach Inhalt, Dauer und Art ihrer Durchführung die Anforderungen des Berufsbildungsgesetzes an eine Berufsausbildung erfüllen und geeignet sein, die nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung notwendige berufliche Handlungsfähigkeit für einen Ausbildungsberuf zu vermitteln.

54 Erforderlich ist eine in den letzten fünf Jahren erworbene mindestens zweijährige Berufserfahrung, die die betreffende Person zu der Beschäftigung befähigt.

die gewählte Lösung zumindest reduziert (SVR 2023c: 3).⁵⁵ Zwar dürfte die Bescheinigung, dass eine Qualifikation im Ausland staatlich anerkannt ist, auf dem Arbeitsmarkt für potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einen geringeren Informations- und Kommunikationswert haben als ein Zertifikat, das die Qualifikation als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkennt. Gegenüber der radikalen Variante, auf das Erfordernis einer nachgewiesenen formalen Qualifikation vollständig zu verzichten, ist die gefundene Lösung aber vorzuziehen, gerade im Hinblick auf den Arbeitnehmerschutz (so auch SVR 2023c: 8). Denn auch ausländische Zertifikate haben einen Informationswert. Damit ermöglichen sie den betreffenden Arbeitskräften – gerade im Vergleich zu denen ohne Qualifikationsnachweis – ein Grundmaß an horizontaler und potenziell auch vertikaler Mobilität. Dies wiederum ist ein effektives Instrument gegen die Entstehung und Verfestigung prekärer Arbeitsverhältnisse (s. auch Loschert/Kolb/Schork 2023).

Dem Ordnungsgeber ist bewusst, dass die Abkehr vom Gleichwertigkeitsnachweis als Einreisevoraussetzung gewisse Risiken für den Arbeitnehmerschutz birgt. Deshalb hat er noch einen weiteren Sicherungsmechanismus eingebaut: **Wenn Unternehmen Arbeitskräfte über die Erfahrungssäule anwerben wollen, müssen sie ihnen ein Gehalt in Höhe von mindestens 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung zusichern** (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BeschV). **Von dieser Vorgabe kann nur bei tarifgebundenen Unternehmen abgewichen werden** (§ 6 Abs. 1 S. 2 BeschV).

Zur Erfahrungssäule gehört ferner eine Norm, die es erleichtern soll, zur Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation einzureisen. Das betrifft vor allem Konstellationen, in denen weder das in § 6 BeschV geforderte Mindestgehalt gezahlt wird noch die ersatzweise geforderte Tarifbindung besteht. In solchen Fällen ermöglicht § 16d Abs. 3 i.V.m. § 2a BeschV eine Einreise zur Beschäftigung mit begleitender beruflicher Anerkennung. Anders als vor der Reform muss das Anerkennungsverfahren also nicht mehr aus dem Ausland betrieben und das Ergebnis mit einem Teilanerkennungsbescheid dokumentiert werden. Es wird lediglich vorausgesetzt, dass eine staatlich anerkannte ausländische Berufsqualifikation oder ein Hochschulabschluss vorliegt (§ 16d Abs. 3 S. 1 Nr. 1 AufenthG); diese Bedingung ist bereits aus § 6 BeschV bekannt. Zudem muss zwischen dem Unternehmen und der beschäftigten Person eine

Abmachung mit einer Doppelverpflichtung bestehen: Der Ausländer bzw. die Ausländerin verpflichtet sich, spätestens nach der Einreise bei der zuständigen Stelle unverzüglich ein Verfahren zur Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation einzuleiten (§ 16d Abs. 3 Nr. 3a AufenthG). Im Gegenzug sagt das Unternehmen zu, dass es der beschäftigten Person ermöglicht, die von der Anerkennungsstelle geforderten Qualifikationsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses wahrzunehmen (§ 16d Abs. 3 Nr. 3b AufenthG). Der Kreis der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die eine solche Vereinbarung schließen können, wird durch die Vorgabe eingeschränkt, dass sie ihre Eignung für die Ausbildung oder die Nachqualifizierung nachweisen müssen (§ 16d Abs. 3 Nr. 4 AufenthG).⁵⁶ Von den ausländischen Beschäftigten werden darüber hinaus der angestrebten Tätigkeit entsprechende, mindestens jedoch hinreichende Deutschkenntnisse (§ 16d Abs. 3 Nr. 5 AufenthG) gefordert.

Bei der Potenzialsäule steht mit der Chancenkarte eine Option im Zentrum, die den Zugang zur Arbeitsplatzsuche erleichtern bzw. für Personen ohne ausländerrechtlichen Fachkraftstatus erst ermöglichen soll. In ihrer verabschiedeten Form bildet die Chancenkarte nun ein zweistufiges System: Zunächst bestimmt sie Mindestbedingungen für die Teilnahme am Punktesystem. Auf der nächsten Stufe werden dann nach einer bestimmten Struktur Punkte zugewiesen und so die Personen identifiziert, die eine befristete Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhalten. Mindestbedingungen sind die bereits aus der Erfahrungssäule (§ 6 BeschV) bekannte qualifikatorische Anforderung, also ein staatlich anerkannter ausländischer Berufs- oder Hochschulabschluss, sowie bestimmte Sprachkenntnisse (Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 oder Englischkenntnisse auf dem Niveau B2). Personen, die diese Voraussetzungen erfüllen, müssen anschließend nach einem Punktesystem (Tab. A.20) eine bestimmte Mindestpunktzahl erreichen. Gelingt dies, können sie eine Chancenkarte erhalten (§ 20a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG) und damit für bis zu einem Jahr nach Deutschland einreisen, um einen Arbeitsplatz zu suchen.

Die konkrete Ausgestaltung der Chancenkarte wurde im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses immer wieder verändert. Vor allem die Kriterien für das Punktesystem sind zahlreicher geworden (Tab. A.20). Der Gesetzgeber hat sich daher entschieden, die Chancenkarte zu unterteilen in eine Such- und eine Folge-Chancenkarte (§ 20a

55 Wenn das Erfordernis einer formalen Qualifikation wegfällt, ist dies nicht zwangsläufig problematisch. So können deutsche Staatsangehörige, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sowie Drittstaatsangehörige, die außerhalb von Erwerbsmigration nach Deutschland eingereist sind, in nicht reglementierten Berufen jetzt schon ohne formale Qualifikation tätig werden.

56 Die Gesetzesbegründung (BR-Drs. 137/23: 87) definiert als solche Arbeitgebende, die mit der beruflichen Ausbildung oder beruflichen Nachqualifizierung in Deutschland nachweislich ausreichende und zeitaktuelle Erfahrung haben, jene, die beispielsweise in den letzten drei Jahren in der Lehrlingsrolle ihrer Kammer erfasst waren.

Tab. A.20 Struktur der Punktevergabe

Merkmal	Punkte
Teilerkennung des ausländischen Berufsabschlusses	4
Deutsch B2	3
Deutsch B1	2
Deutsch A2	1
Englisch C1	1
Berufserfahrung 5 Jahre	3
Berufserfahrung 2 Jahre	2
unter 35 Jahre	2
unter 40 Jahre	1
6 Monate Voraufenthalt	1
Ehepartner/in erfüllt die Voraussetzungen	1
Qualifikation in einem Mangelberuf	1
Mindestpunktzahl: 6	

Anmerkung: Für die Kriterien Deutschkenntnisse, Berufserfahrung und Alter ist gesetzlich sichergestellt, dass nur der jeweils höchste Punktwert berücksichtigt wird.

Darstellung: SVR

Abs. 5 AufenthG). Letztere löst das Dilemma, dass ein Folgetitel für Personen fehlt, die zwar das Punktesystem in seinen beiden Stufen erfolgreich durchlaufen und in der dadurch gewährten Suchperiode von zwölf Monaten einen Arbeitsplatz gefunden haben, aufgrund mangelnder Berufserfahrung aber nicht in die Erfahrungssäule (konkret: zu § 6 BeschV) wechseln können.⁵⁷ Die Folge-Chancenkarte wird nicht zufällig für maximal zwei Jahre erteilt. Sie stellt damit den Anschluss an die Erfahrungssäule her: Personen, die ohne Berufserfahrung über das Punktesystem zur Arbeitsplatzsuche eingereist sind und in den dafür gewährten zwölf Monaten eine qualifizierte Beschäftigung gefunden haben, gewinnen damit exakt die zwei Jahre Berufserfahrung, die für eine Erteilung im Bereich von § 6 BeschV vorausgesetzt werden.

❗ Durch die Erweiterung der Kriterien für die Punktevergabe, die im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens erfolgte, und die dadurch erforderliche Differenzierung in eine Such- und eine Folgevariante wurde die Chancenkarte – und damit die Potenzialsäule – in der Normstruktur des deutschen Erwerbsmigrationsrechts deutlich gestärkt. Mit der Folge-Chancenkarte verliert sie ihren Charakter als reines Suchinstrument und stellt eine Verbindung zwischen Arbeitsplatzsuche und qualifizierter Beschäftigung her. Dadurch wird das deutsche Recht einerseits komplexer. Andererseits gewinnt die Chancenkarte bzw. die Potenzialsäule als Teilelement der Möglichkeiten, zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland zu kommen, erheblich an Bedeutung.

❗ Während Fachkräfte-, Erfahrungs- und Potenzialsäule öffentlich wie politisch intensiv diskutiert wurden, blieben bestimmte andere Änderungen weitgehend unter dem Radar der öffentlichen Wahrnehmung. Konkret betrifft das Regelungen, die es erleichtern sollen, auch ausländische Arbeitskräfte ohne jegliche formale Qualifikation zu gewinnen. Da solche Möglichkeiten erheblich ausgebaut wurden, spricht aber viel dafür, hier von einer vierten Säule zu sprechen (so etwa Vorländer 2023b). Im Bereich dieser Arbeitskräfte-säule (die offiziell freilich nicht so benannt wird) sind vor allem zwei Einzelmaßnahmen näher zu betrachten.

❗ Die erste dieser Maßnahmen ist eine zeitliche und quantitative Erweiterung der Westbalkan-Regelung, die erst 2020 erneut verlängert wurde; ursprünglich war sie nur bis Ende 2020 und nach der Verlängerung nur bis Ende 2023 vorgesehen (§ 26 Abs. 2 BeschV, s.o.). Durch die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wurde sie im Jahr 2023 entfristet und ist damit nun ein fester Teil des deutschen Erwerbsmigrationsrechts. Darüber hinaus wurde sie quantitativ verdoppelt: Das Kontingent der potenziellen Zustimmungen steigt von 25.000 auf 50.000. ➡ Nach Ansicht des SVR sollte regelmäßig überprüft werden, ob dieses Kontingent angemessen ist. Absehbar ist zudem, dass in diese Regelung weitere Länder einbezogen werden. So wurde die Bundesregierung vom Deutschen Bundestag bereits aufgefordert, die Westbalkan-Regelung im Rahmen von Migrationsabkommen zu nutzen (BT-Drs. 20/7432).

❗ Die zweite zentrale Maßnahme ist eine neue Norm (§ 15d BeschV), die es ermöglicht, ohne qualifikatorische Vorgaben berufsgruppen- und länderübergreifend⁵⁸ Arbeitskräfte befristet anzuwerben; die BA

57 Die Folge-Chancenkarte ist jedoch nach Abschnitt 4 AufenthG bezogen auf andere Aufenthaltserlaubnisse subsidiär. Vor ihrer Vergabe muss die Behörde also zunächst überprüfen, ob dazu aufenthaltsrechtliche Alternativen bestehen (§ 20a Abs. 5 S. 2 AufenthG).

58 Dagegen ist § 26 Abs. 2 BeschV auf wenige Herkunftsländer des Westbalkans beschränkt und § 15a BeschV auf bestimmte Sektoren, konkret: Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Hotel- und Gaststättengewerbe, Obst- und Gemüseverarbeitung sowie Sägewerke.

legt dafür ein bestimmtes Kontingent fest. Möglich sind hier sowohl sehr kurze Arbeitsaufenthalte bis 90 Tage als auch Aufenthalte von über 90 Tagen. Als Höchstdauer für solche Aufenthalte sind in § 15d Abs. 3 S. 1 BeschV acht Monate festgelegt. Damit wird eine neue ‚Gastarbeiterregelung‘ geschaffen, die vor allem Personen ohne nachgewiesene formale Qualifikation in den Blick nimmt. Jedoch arbeiten diese Personen in der Regel bei einem bestimmten Unternehmen und haben kaum Aussichten, die Arbeitsstelle zu wechseln. Damit sind sie besonders anfällig für prekäre Arbeitsverhältnisse. Dies erklärt auch, warum der Ordnungsgeber durch mehrere Vorgaben und Einschränkungen versucht, einen arbeits- und sozialrechtlichen Basisschutz für die angeworbenen Beschäftigten sicherzustellen.

Zum einen wird der BA nicht nur die Aufgabe übertragen, das Gesamtkontingent festzulegen. Sie kann auch gesonderte Kontingente für bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen bestimmen oder solche vom Kontingent ausschließen (§ 15d Abs. 1 S. 3 BeschV). Ferner kann sie für einzelne Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige die Zustimmung oder die Arbeitserlaubnis versagen, wenn eine Besetzung offener Stellen mit ausländischen Bewerberinnen oder Bewerbern sich auf den Arbeitsmarkt nachteilig auswirkt (§ 15d Abs. 1 S. 4 BeschV). Die BA erhält damit ein ordnungspolitisches Instrumentarium, um zu reagieren, sollte sich die u. a. von den Gewerkschaften geäußerte Befürchtung bewahrheiten, dass solche „Pendelmigrationsmodelle [...] stets auf befristete und damit auf prekäre Arbeitsverhältnisse angelegt [sind] und [...] darüber hinaus besondere Ausbeutungsrisiken [bergen]“ (DGB 2023: 14).

Zum anderen hat der Ordnungsgeber ausgeschlossen, dass im Anwendungsbereich von § 15d BeschV Personen sozialversicherungsfrei beschäftigt werden,⁵⁹ und den Arbeitgebenden auferlegt, die Reisekosten der Beschäftigten zu übernehmen⁶⁰ (§ 15d Abs. 2 Nr. 3 BeschV). Um zu verhindern, dass Unternehmen die inländische Belegschaft durch eine kontinuierliche Beschäftigung von (rotierenden) ausländischen Arbeitskräften ersetzen, darf ein Betrieb nach § 15d Abs. 2 S. 4 BeschV ausländische Arbeitskräfte auf dieser rechtlichen Grundlage

höchstens zehn innerhalb von zwölf Monaten beschäftigen.

Besonders umstritten in der Reihe der Schutzmaßnahmen ist die Vorgabe in § 15d Abs. 2 Nr. 1 BeschV: **➊ Arbeitgebende, die nicht an einen Tarifvertrag gebunden sind, werden von dieser Option kategorisch ausgeschlossen. Dieser faktische Tarifvorbehalt ist nicht nur verfassungsrechtlich problematisch.**⁶¹ Er ist auch im Hinblick darauf fragwürdig, wie er sich in einzelnen Regionen und in Betrieben unterschiedlicher Größe auswirken wird. Bei der Tarifbindung besteht ein erhebliches Gefälle zwischen Ost und West wie auch nach Betriebsgrößen: Sie ist im Westen deutlich höher als in den ostdeutschen Ländern und steigt zudem mit der Betriebsgröße.⁶² Wenn eine zusätzliche Option der Arbeitskräftegewinnung an eine Tarifbindung gekoppelt ist, werden damit im Ergebnis also in Westdeutschland ansässige Großunternehmen gegenüber kleinen und mittelständischen Unternehmen in Ostdeutschland tendenziell bevorzugt.

Diese Einschränkungen ändern jedoch nichts daran, dass diese Norm in Kombination mit der entfristeten und ‚verdoppelten‘ Westbalkan-Regelung es insgesamt erheblich erleichtert, Arbeitskräfte ohne formale Qualifikation anzuwerben. **➋ Aus der Sicht des SVR sollten die Effekte dieser Neuregelung aber fortlaufend evaluiert werden, um zu verhindern, dass dadurch prekäre Erwerbsverhältnisse zunehmen und Lohndumping betrieben wird.**

➌ Insgesamt setzt sich mit dem Gesetz und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung der Trend fort, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu liberalisieren und diesen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu öffnen. Insofern steht das Gesetz für Kontinuität. Jedoch offenbart sich innerhalb des Gesetzes auch eine Kehrtwende, die durchaus als Paradigmenwechsel gelten kann. Denn mit dem Gesetz erfolgt die Abkehr von einem Paradigma, das noch 2020 für sakrosankt erklärt wurde: Bisher musste vor der Einreise nachgewiesen werden, dass im Ausland erworbene Qualifikationen als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkannt sind. Auf diese Anforderung wird nun großflächig verzichtet.

59 Der über das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung eingeführte § 8 IIa SGB IV schließt die Möglichkeit aus, für nach der Beschäftigungsverordnung zugelassene kontingentierte kurzzeitige Beschäftigungen eine sozialversicherungsfreie Beschäftigung zu vereinbaren. Allerdings ist fraglich, ob die damit normierte Sozialversicherungspflicht immer auch im Interesse der Beschäftigten ist. Für sie bedeutet die Sozialversicherungspflicht zunächst einen 20-prozentigen Abschlag beim Lohn.

60 Die Verordnung nimmt in den Ausführungen zum Erfüllungsaufwand durchschnittliche Reisekosten von 250 Euro pro Fall an (BR-Drs. 284/23: 39).

61 So ist zumindest fraglich, ob durch die Regelung nicht die in Art. 9 Abs. 3 oder Art. 12 Abs. 1 GG kodifizierten Rechte unzulässig beschränkt werden. Zu der Frage, inwieweit eine solche Regelung mit der negativen Koalitionsfreiheit vereinbar ist, s. Henssler 2021: 5; ebenso tendenziell kritisch dazu Kluth 2023a: 146.

62 S. dazu die Daten des IAB-Betriebspanels, aufbereitet und dargestellt unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html> (02.02.2024).

A.2.1.2 Mehr Möglichkeiten für Spurwechsel: integrationspolitische Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Eine hohe Dynamik zeigt sich nicht nur im Bereich der klassischen Erwerbsmigrationspolitik (s. Kap. A.2.1.1). **➊ Weitere Maßnahmen sollen den Arbeitsmarktzugang von Ausländerinnen und Ausländern verbessern, die nicht über den Bereich der Erwerbsmigration eingereist sind. Konkret geht es hier zum einen um Personen, die eigentlich ausreisepflichtig sind und aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können (und daher geduldet sind), zum anderen um jene, deren Asylverfahren noch gar nicht rechtskräftig abgeschlossen ist.** Der Gesetzgeber hat diese Maßnahmen damit begründet, dass die Praxis von Kettenduldungen ausreisepflichtige Personen teilweise über mehrere Jahre in einem ‚aufenthaltsrechtlichen Niemandsland‘ belässt und dies integrationspolitisch fatale Folgen hat.⁶³ Zugleich erweitern sie den Kreis potenzieller Arbeitskräfte und sind damit auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen erwünscht. Schließlich wird argumentiert, dass dadurch auch die Kosten für Sozialleistungen verringert werden sollen, die letztlich die Steuerzahler und Steuerzahlerinnen tragen.

Die beiden Phänomene werden in der Öffentlichkeit oftmals als Spurwechsel bezeichnet. Aus konzeptionellen Gründen ist hier zu unterscheiden zwischen einem nachgelagerten Spurwechsel, der nach erfolglosem Asylgesuch einen Übergang aus der Duldung in einen regulären Aufenthalt ermöglicht, und einer klassischen Variante des Spurwechsels, bei der sich Asylsuchende aus dem Asylverfahren heraus um einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken bemühen (s. dazu Kluth 2019: 111–114).

Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung

Im Windschatten des FKEG wurde im Jahr 2020 das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung⁶⁴ verabschiedet. Die darin enthaltenen Regelungen sollen ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern, die durch ein Ausbildungsverhältnis oder eine Beschäftigung gut integriert sind, eine Brücke bauen, um ihren Aufenthalt zu legalisieren.⁶⁵ Das Gesetz zielt direkt darauf, auch die Potenziale ausreisepflichtiger Personen für den inländischen Arbeitsmarkt zu nutzen: Es war ursprünglich Teil des FKEG und wurde erst im Verlauf der Gesetzesberatungen ausgegliedert.

Im Zentrum des Gesetzes steht der Ausbau der Ausbildungsduldung (‚3+2-Regelung‘). Diese wurde bereits 2016 mit dem sog. Integrationsgesetz des Bundes⁶⁶ als Unterfall allgemeiner Duldungsnormen eingeführt. Mit dem Gesetz wurde sie in eine eigene Norm überführt, zudem wurde ihr Anwendungsbereich erweitert und die Tatbestandsebene präzisiert⁶⁷ (ausführlich dazu SVR 2019e: 2–4; Nachtigall 2020: 271–279; Wittmann/Röder 2019: 412–426). Mittels der Ausbildungsduldung konnten seither Personen, die entweder noch im Asylverfahren waren oder deren Asylantrag abgelehnt worden war, eine berufliche Ausbildung aufnehmen und darüber ihren Aufenthalt legalisieren. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung im Jahr 2023 wurde die Ausbildungsduldung dann in einen Aufenthaltstitel mit Erteilungsanspruch in § 16g AufenthG überführt; die Erteilungsvoraussetzungen wurden aber nicht wesentlich geändert.

Die Neuregelung der Ausbildungsduldung im Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung hat also lediglich Möglichkeiten ausgebaut, die schon vorher bestanden. Mit der Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) wurde dagegen ein ganz neues Rechtsinstitut geschaffen. Sie bezieht sich auf ausreisepflichtige Personen, die nicht freiwillig ausreisen, aus tatsächlichen, rechtlichen, dringenden humanitären oder persönlichen Gründen auch nicht zurückgeführt werden können und in Deutschland lediglich geduldet sind. **➋ Diese Personen können seither über eine Beschäftigungsduldung einen rechtssicheren Aufenthalt und eine Bleibeperspektive erlangen.** Zentrale Voraussetzungen dafür sind, dass sie vorher bereits mindestens 12 Monate eine Duldung hatten, ihre Identität geklärt ist und sie seit mindestens 18 Monaten in einem Arbeitsverhältnis mit mindestens 35 Arbeitsstunden pro Woche stehen (20 Stunden bei Alleinerziehenden), außerdem müssen sie ihren Lebensunterhalt sichern können, straffrei sein und über mündliche Deutschkenntnisse verfügen. Die Beschäftigungsduldung wird für 30 Monate erteilt mit der Option, anschließend einen Aufenthaltstitel z. B. nach § 25b AufenthG zu erlangen. Die betreffende Person kann somit mittelfristig einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhalten. Davon profitiert dann nicht nur sie selbst, sondern auch ihre Familie. Im Gegensatz zur Ausbildungsduldung ist die Beschäftigungsduldung jedoch eine reine Altfallregelung: Sie beschränkt sich auf Personen, die bis zum 1. August 2018 ins Bundesgebiet eingereist sind.

63 BT-Drs. 20/3717: 16.

64 BGBl. I 2019 S. 1021.

65 Dies gilt allerdings nicht für Personen aus sicheren Herkunftsländern.

66 BGBl. I 2016 S. 1639.

67 Beispielsweise wurde festgelegt, dass bevorstehende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung eine Erteilung ausschließen.

Das Chancen-Aufenthaltsgesetz: erweiterte Wege ins Bleiberecht

Das Chancen-Aufenthaltsgesetz⁶⁸ wurde im Spätherbst 2022 verabschiedet und ist am 31. Dezember 2022 in Kraft getreten; es war die erste zentrale integrationspolitische Maßnahme der neuen Bundesregierung. Langjährig Geduldete haben nun die Möglichkeit, eine 18-monatige Aufenthaltserlaubnis zu erhalten und damit die notwendigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht zu erfüllen.⁶⁹ Es handelt sich dabei um ein Artikelgesetz, welches das AufenthG an einigen Stellen ändert.

❶ Dabei wurden zum einen die Voraussetzungen der zentralen Legalisierungsnormen gelockert (§§ 25a und b AufenthG). Zum anderen wird eine Brückennorm eingeführt (§ 104c AufenthG), die es erleichtern soll, die für ein Bleiberecht (§§ 25a und b AufenthG) nachzuweisenden Voraussetzungen zu erfüllen. Wiewohl integrationspolitisch begründet (s. Fn 70), hat das Gesetz auch arbeitsmarktpolitische Effekte, denn es erlaubt, das inländische Erwerbspersonenpotenzial von (ausreisepflichtigen) Ausländerinnen und Ausländern stärker zu nutzen und so Arbeitskräfte zu gewinnen.

§ 25a AufenthG ist eine altersspezifische Norm, sie ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen die Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen. Hier wird zum einen die Dauer des Voraufenthalts gesenkt, der für eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis gefordert wird (von vier auf drei Jahre, § 25a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Zum anderen wird die Altersobergrenze deutlich angehoben (von 21 auf 27 Jahre, § 25a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG). Zudem wurde über einen Änderungsantrag als zusätzliche Voraussetzung eine zwölfmonatige Vorduldung eingeführt. Bei der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Bundestags hatten zuvor mehrere Sachverständige darauf hingewiesen, dass eine solche Regelung nötig sei, damit Personen nicht nahtlos von der Stellung eines Asylantrags in eine Legalisierung des Aufenthalts übergehen können. Denn aufgrund langer verwaltungsgerichtlicher Verfahren hätte die gesetzlich vorgeschriebene Mindestaufenthaltsdauer sonst allein durch die Dauer der Asylverfahren

beim BAMF und bei den Verwaltungsgerichten erreicht werden können.⁷⁰ Diese zusätzliche Voraussetzung soll den Ausländerbehörden ermöglichen, die Ausreisepflicht zu vollziehen, die durch einen rechtskräftig abgelehnten Antrag auf Schutz entsteht. Im altersunabhängigen § 25b AufenthG wird die Dauer des erforderlichen Aufenthalts von acht bzw. (bei Zusammenleben in häuslicher Gemeinschaft mit einem minderjährigen Kind) sechs Jahren auf sechs bzw. vier Jahre gesenkt.

❷ Im Gegensatz zu §§ 25a und b ist das Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG) lediglich als stichtagsbezogene befristete Regelung angelegt: Sie ist beschränkt auf Personen, die sich am 31. Oktober 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufgehalten haben. Somit betrifft sie vor allem Flüchtlinge, die im Rahmen der großen Fluchtzuwanderung 2015 und 2016 nach Deutschland gekommen sind. Diese können nun über das Chancen-Aufenthaltsrecht einen Aufenthaltstitel für achtzehn Monate erlangen, um in dieser Zeit die Voraussetzungen für §§ 25a und b zu erfüllen und in die entsprechenden Titel zu wechseln. Im Unterschied zu den Legalisierungsoptionen von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung ist bei § 104c AufenthG eine Duldung nicht Tatbestand (§ 60c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bzw. § 60d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) und Rechtsfolge zugleich. Vielmehr gewährt diese Norm eine Aufenthaltserlaubnis. Die Bedingungen dafür sind moderat: Neben einem Voraufenthalt, der am 31. Oktober 2022 fünf Jahre betragen haben muss, müssen sie sich lediglich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen (§ 104 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) und straffrei sein⁷¹ (§ 104 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).

Mit der Kombination von § 104c auf der einen und §§ 25a und b AufenthG auf der anderen Seite werden also nicht nur die Möglichkeiten zur Legalisierung des Aufenthalts erweitert, die im deutschen Recht schon seit vielen Jahren bestehen. Es wird auch ein relativ leicht zu erlangender Aufenthaltstitel vorgeschaltet, der es ermöglichen soll, die Voraussetzungen für diese Legalisierung zu erfüllen. Das erleichtert auch den Zugang

68 BGBl. I 2022 S. 2847.

69 Nach Angaben der Bundesregierung soll das Chancen-Aufenthaltsrecht Kettenduldungen verhindern und die Zahl der Langzeitgeduldeten reduzieren. Ihr zufolge lebten in der Bundesrepublik Deutschland am Stichtag des Gesetzes (31.10.2022) 248.182 geduldete Ausländer und Ausländerinnen, 137.373 von ihnen schon seit mehr als fünf Jahren (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/chancen-aufenthaltsrecht.html>, 11.02.2024).

70 S. dazu vor allem die entsprechende Stellungnahme von Thym (2022b) und BT-Drs. 20/4700: 14.

71 Konkret darf die betreffende Person nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt worden sein. Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem AsylG nur von Ausländern und Ausländerinnen begangen werden können, oder Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, bleiben dabei grundsätzlich außer Betracht.

zu § 25b AufenthG, der u.a. die aktuelle oder zukünftige Sicherung des Lebensunterhalts⁷² voraussetzt. Gerade dies zeigt, wie wichtig es politisch ist, auch das Arbeitskräftepotenzial von grundsätzlich ausreisepflichtigen Ausländern und Ausländerinnen auszuschöpfen. Zugleich werden damit Integrationsleistungen von Geduldeten honoriert, die schon lange in Deutschland leben. **❗ Daher hat der SVR die Regelung befürwortet (SVR 2019). Denn wenn der Aufenthalt andauert und eine Rückkehr ins Herkunftsland immer unwahrscheinlicher wird, sind die integrationspolitischen Argumente im Zeitverlauf stärker zu gewichten als die migrations- und ordnungspolitischen. Aus diesem Grund hat der SVR auch begrüßt, dass unter bestimmten Voraussetzungen ein nachgelagerter Spurwechsel möglich ist (vgl. SVR 2017).**

Einführung eines Spurwechsels aus dem Asylverfahren

Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen über das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung im Jahr 2023 erfolgte schließlich eine weitere Änderung. Diese unterscheidet sich dogmatisch deutlich von den Maßnahmen, die mit dem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (s.o.) und dem Chancen-Aufenthaltsgesetz (s.o.) beschlossen wurden. Diese Gesetze hatten Regelungen für einen nachgelagerten Spurwechsel erweitert oder geschaffen und damit Optionen für Personen, die – oftmals durch einen negativ beschiedenen Asylantrag – ausreisepflichtig wurden, deren Ausreisepflicht aber nicht vollzogen werden konnte. **❗ Im Zuge der Reform der Fachkräfteeinwanderung wurde nun ein klassischer Spurwechsel aus dem Asylverfahren heraus ermöglicht**, und zwar durch die Ergänzung von § 10 Abs. 3 AufenthG in Verbindung damit, dass §§ 18a und b AufenthG als Anspruchsnormen gestaltet wurden: **Personen im Asylverfahren, die ihren Asylantrag zurückziehen und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken (§§ 18a, 18b oder 19c Abs. 2 AufenthG) erfüllen, können nun auch direkt aus dem Asylverfahren in den Bereich der Erwerbsmigration wechseln.** Eine entsprechende Vorgabe, die das zuvor verhinderte, kann nun auf sie nicht mehr angewendet werden.⁷³ Auch hier wird wieder mit dem Konstrukt einer Altfallregelung gearbeitet: Diese Möglichkeit des Spurwechsels aus einem Asylverfahren heraus beschränkt sich auf Ausländerinnen und Ausländer, die vor dem 29. März 2023 eingereist sind.

A.2.1.3 Arbeitskräftegewinnung als Oberziel der Zuwanderungspolitik

❗ Gemeinsam ist den dargestellten Gesetzesänderungen, dass sie Zuwanderung besser für den Arbeitsmarkt nutzbar machen, der vor allem durch die demografische Entwicklung zunehmend unter Druck gerät. Dabei lassen sich zwei Strategien unterscheiden. Die eine ist die klassische Erwerbsmigrationspolitik: Sie richtet sich an Drittstaatsangehörige, die noch im Ausland leben und zum Arbeiten nach Deutschland kommen wollen. Hier wurden schon zuvor bestehende Zuwanderungsmöglichkeiten sukzessive ausgebaut: durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Jahr 2020 und seine Weiterentwicklung im Jahr 2023. Die andere Strategie umfasst Maßnahmen, die zwar auch integrationspolitisch motiviert sind, aber zugleich das inländische Erwerbspersonenpotenzial besser ausschöpfen. Sie richten sich auf Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland leben, aber grundsätzlich ausreisepflichtig sind, und ermöglichen ihnen, ihren Aufenthalt zu legalisieren, sofern sie Anschluss an den Arbeitsmarkt finden.

Beide Strategien können dem Mangel an Arbeitskräften entgegenwirken, der sich in zahlreichen Branchen und Regionen absehbar zuspitzt. **❗ Der SVR unterstützt diese Entwicklung nicht nur vor dem Hintergrund des zunehmenden Arbeitskräftemangels, sondern auch aus einer integrationspolitischen Perspektive. Diese kommt vor allem dann zum Tragen, wenn ausreisepflichtige Personen, deren Ausreise zunehmend unwahrscheinlicher wird, auf dem Weg der Arbeitsmarktintegration ihre Situation regularisieren und einen legalen Daueraufenthalt erlangen können.**

Allerdings bergen die weitgehenden Veränderungen auch Risiken. Gesetz und Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung bewirken eine Deregulierung des Arbeitsmarkts, die den Arbeitnehmerschutz gefährden könnte (so auch SVR 2023c: 3–4). **➡ Hier ist durch eine enge wissenschaftliche Begleitung und Evaluation zu prüfen, wie sich die Veränderungen auswirken. Auch die BA sollte ermuntert werden, die ihr eingeräumten Möglichkeiten zu nutzen und bei negativen Effekten gegenzusteuern, um sowohl prekäre Arbeitsverhältnisse von Zugewanderten zu verhindern als auch negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt insgesamt.**

Ein weiterer Punkt ist hier zu bedenken: Die verschiedenen Maßnahmen, die einen Spurwechsel erleichtern,

72 § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG fordert, dass die betreffende Person ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichert oder ihre bisherige Schul-, Ausbildungs- und Einkommens- sowie die familiäre Lebenssituation erwarten lässt, dass sie dazu in der Lage sein wird. Der Bezug von Wohngeld ist dabei unschädlich.

73 Die betreffende Vorgabe in § 10 Abs. 3 S. 1 Var. 2 AufenthG besagt, dass bei einem zurückgenommenen Asylantrag ein Aufenthaltstitel nur aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erteilt werden kann.

verbessern die Arbeitsmarktintegration und machen ein bestimmtes Segment des inländischen Erwerbspersonenpotenzials nutzbar. Zugleich werden damit ordnungspolitische Überlegungen relativiert, die bisher grundlegend waren, etwa die Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration und die Vorgabe, dass bei einem negativ ausgehenden Asylverfahren die antragstellende Person grundsätzlich ausreisen soll. Die Ausdifferenzierung des Migrationsrechts in verschiedene Migrationsmotive und -zwecke wird damit verwischt. ➔ **Dies ist nach Ansicht des SVR nicht grundsätzlich zu kritisieren. Es könnte aber (unerwünschte) Nebenwirkungen haben, die es zu beobachten gilt.**

A.2.2 Flüchtlings-, Asyl- und Grenzpolitik

Flucht und Asyl ist seit 2015/16 ein politisches und mediales Dauerthema, und der politische Status quo in diesem Bereich wird allgemein als unbefriedigend empfunden. Insofern kann es kaum überraschen, dass dazu im vergangenen Jahrzehnt zahlreiche Vorschläge veröffentlicht und diskutiert wurden – oftmals ohne Ergebnis. Ende 2023 konnte auf europäischer Ebene jedoch ein Durchbruch erzielt werden. Darüber hinaus wurden auch auf der nationalen Ebene zahlreiche Maßnahmen beschlossen.

A.2.2.1 Die Entwicklungen auf europäischer Ebene: Reform nach langem Ringen

Die Flüchtlings-, Asyl- und Grenzpolitik der Europäischen Union stand im Zeitraum 2019 bis 2023 erneut vor großen Herausforderungen. Zunächst einmal wurde in diesen Jahren (wie schon in anderen zuvor, s. SVR 2019a) wieder um die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) gerungen. Im Dezember 2023 konnte schließlich zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission eine Einigung erzielt werden. Diese umfasst erstmals den Einstieg in einen Lastenteilungsmechanismus, auch wenn dessen Umsetzung neue Fragen aufwirft.

In den Berichtszeitraum fällt auch die Corona-Pandemie. In deren Folge wurden ab März 2020 Grenzen geschlossen, auch wurde die Reisefreiheit massiv eingeschränkt. Das hatte Auswirkungen auf die Erwerbsmigration (s. dazu Kap. A.1.1), aber auch auf die Fluchtmigration: In dieser Zeit kamen zum Teil sehr viel weniger

Flüchtlinge nach Europa. Seit 2022 ist ihre Zahl jedoch wieder deutlich gestiegen (s. Kap. A.1.2).

Im Jahr 2022 führte der russische Angriff auf die Ukraine zu einer großen Fluchtbewegung in die EU. In der Folge wurde die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (sog. Massenzustrom-Richtlinie) erstmals aktiviert; hier erwies sich die Europäische Union rasch als handlungsfähig. Unter dieser Richtlinie wurden seither über 4 Millionen Flüchtlinge aus der Ukraine in Europa aufgenommen (s. Kap. A.1.2.2).

Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: neue Steuerungselemente, alte und neue Herausforderungen

Dass das GEAS dringend reformbedürftig ist, war seit Langem politischer Konsens (zu seinen Schwächen vgl. auch SVR 2019a) – nicht aber, was das inhaltlich bedeutet. Die vielen ungelösten Probleme des europäischen Asylsystems drohten grundlegende Errungenschaften der EU – wie beispielsweise die Personenfreizügigkeit – infrage zu stellen und die Beziehungen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu verschlechtern. Intensiv diskutiert wurde vor allem darüber, wie ein integriertes Grenzmanagement gestaltet sein müsste, bei dem an den EU-Außengrenzen beschleunigte Asylverfahren durchgeführt werden, und wie die Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten verbessert und Sekundärmigration eingedämmt werden kann. Im Zentrum der politischen Debatten stand die kontroverse Frage, „ob und inwieweit eine effektivere Grenzschutzpolitik mit einer stärkeren Steuerung und Begrenzung von Asyl- und Fluchtmigration verbunden werden kann“ (Lehner 2023: 3).⁷⁴ Durch die Europawahlen im Juni 2024 drängte die Zeit. Im Oktober 2023 einigte sich der Rat der Europäischen Union auf einen Standpunkt zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Bundesregierung 2023b); im Dezember 2023 wurde dann nach Trilog-Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union eine politische Einigung erzielt (Rat der Europäischen Union 2023e). Angesichts der anhaltenden Dynamik der weltweiten Fluchtmigration musste die Europäische Union Handlungsfähigkeit zeigen. Denn eine nachhaltige Migrationssteuerung in Europa, vor allem im Bereich Asyl, ist nur koordiniert möglich, nationale Maßnahmen reichen hier nicht (SVR 2023f). ➔ **Nach Ansicht des SVR ist eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems seit Langem überfällig** (SVR 2023f). Denn durch den schleppenden Reformprozess war ein Rechtsvakuum entstanden, das den EU-Mitgliedstaaten wenig Gestal-

74 In dieses Kapitel sind die Ergebnisse einer Expertise von PD Dr. Roman Lehner (Universität Göttingen) eingeflossen, die der SVR in Auftrag gegeben hat. Alle für das Gutachten verwendeten Expertisen stehen auf der Website des SVR unter <https://www.svr-migration.de/jahresgutachten/> zum Download zur Verfügung.

tungsspielraum ließ. Dass der europäische Gesetzgeber nun wieder gestaltet, ist daher außerordentlich wichtig und gibt Anlass zu vorsichtigem Optimismus. Andernfalls drohte sich die Tendenz fortzusetzen und zu verschärfen, dass die Rechtstreue in den Mitgliedstaaten weiter zurückgeht. ➡ **Deshalb begrüßt der SVR, dass es im Dezember 2023 zu einer politischen Einigung kam, denn damit symbolisiert die EU ihre Handlungsfähigkeit. Allerdings darf es nun nicht bei der Symbolik bleiben. Entscheidend wird sein, dass die vorgesehenen neuen Steuerungsinstrumente in der Umsetzung auch funktionieren – und vor allem dürfen dabei menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards nicht geschliffen werden.** Besonders bei den geplanten Asylschnellverfahren an den EU-Außengrenzen werden sich neue menschenrechtliche Herausforderungen stellen, und bezüglich ihrer Umsetzung gibt es noch viele offene Fragen. ➡ **Der SVR sieht hier die Bundesregierung in der Pflicht, bei diesen Verfahren auf der Einhaltung der rechtlichen Standards zu bestehen (SVR 2023a). Eine der größten Neuerungen der europäischen Reform ist, dass erstmals ein Solidaritätsmechanismus konkretisiert wurde, mit dem die Lasten fairer verteilt werden sollen. Auch hier bleibt abzuwarten, wie er praktisch umgesetzt wird.** Tab. A.21 fasst den Stand zentraler Reformen zusammen, die im Anschluss ausführlicher erläutert werden.

Wie in Tab. A.21 deutlich wird, besteht die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems aus einem komplexen Geflecht von vorgesehenen neuen Verordnungen und Richtlinien. Für die meisten wurde bis Dezember 2023 eine politische Einigung erzielt. Allerdings waren die Bestandteile der Reform im Januar 2024 zum größten Teil noch nicht verabschiedet.⁷⁵

Nachfolgend werden einige wichtige Elemente der Reform dargestellt, die teilweise lange und heftig umstritten waren. Dies hing auch damit zusammen, dass die Mitgliedstaaten zur Migrationspolitik unterschiedliche Positionen haben: Die Mitgliedstaaten im Nordwesten und in der Mitte der EU wollen die Asyl- und Sekundärmigration eindämmen, sind aber offen für Solidaritätsmechanismen (z.B. Deutschland und Frankreich). Ihnen standen und stehen südlich gelegene Mitgliedstaaten gegenüber, die mehr Solidarität fordern (z.B. Griechenland und Italien), während einige östliche Mitgliedstaa-

ten einen obligatorischen Solidaritätsmechanismus unbedingt vermeiden wollten und europäische Standards in der Asylpolitik generell eher ablehnen (z.B. Ungarn und Polen) (Popp 2023: 2). In der Zeit vor der politischen Einigung hatte sich das Gewicht weiter in Richtung einer restriktiveren Politik verschoben, und Länder wie Deutschland, die ein Gleichgewicht zwischen Migrationskontrolle und Schutzgewährung anstrebten, gerieten zunehmend unter Druck (Popp 2023: 2).

Asylverfahrensverordnung und Screening-Verordnung: Grenzverfahren für bestimmte Gruppen

Die neue Asylverfahrensverordnung⁷⁶ (Ratsdokument 6375/24) sieht vor, den Zugang zum Asylsystem grundlegend zu ändern. ➡ **Wenn Schutzsuchende die EU-Außengrenzen irregulär übertreten, dort ein Schutzersuchen stellen oder im Meer gerettet werden, soll künftig geprüft werden, ob ihr Antrag im sog. Grenzverfahren bearbeitet werden muss.** Verpflichtend ist ein Grenzverfahren z.B. bei Personen aus Ländern, deren Schutzquote höchstens 20 Prozent beträgt. Die Grenzverfahren sehen ein beschleunigtes Verfahren vor (Rat der Europäischen Union 2023c).

➡ **Laut der neuen Screening-Verordnung⁷⁷ müssen Asylsuchende sich einer „Vorab-Überprüfung“ unterziehen, wenn sie an einer EU-Außengrenze ihren Antrag stellen** (Lehner 2023: 41). Dies erfolgt in einer Transitzone, bevor eine Einreisegenehmigung erteilt wird, und soll höchstens sieben Tage dauern (Junghans 2024: 190). In Verbindung mit der neuen Asylverfahrensverordnung dient es auch als „asylrechtliches Vorprüfungsverfahren“ (Lehner 2023: 41). Nach dieser Vorprüfung wird entschieden, ob der Asylantrag der betreffenden Person in einem sog. Grenzverfahren geprüft werden soll (s. Art. 44 Asylverfahrensverordnung-E). Eine Einreise ist dabei theoretisch noch nicht erfolgt (sog. Nichteinreisefiktion). Dadurch kann der Antrag in bestimmten Fällen schon an der Grenze abgelehnt werden, z.B. wenn die Person aus einem sicheren Dritt- oder Herkunftsstaat kommt.⁷⁸ Sie könnte dann direkt aus der Transitzone zurückgeführt werden. Das Grenzverfahren soll nicht länger als zwölf Wochen dauern. Bei einer Ablehnung soll das anschließende Rückkehrverfahren innerhalb von maximal zwölf Wochen erfolgen (Lehner 2023: 42; Junghans 2024: 206).

75 Da die formale Verabschiedung noch aussteht, können sich nach Redaktionsschluss noch rechtstechnische Änderungen (z.B. im Wortlaut) ergeben (Junghans 2024: 187), die hier nicht berücksichtigt werden können.

76 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). Ratsdokument 6375/24 vom 09.02.2024.

77 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). Ratsdokument 6403/24 vom 09.02.2024.

78 S. SVR-Glossar unter <https://www.svr-migration.de/oeffentlichkeit/glossar/>.

Tab. A.21 Bestandteile der europäischen Asylreform

Dokument	Schwerpunkt(e)	Status
Asylverfahrensverordnung	Grenzverfahren Zulässigkeitsprüfungen	Mandat des Rates der Europäischen Union: Juni 2023 Einigung in Trilog-Verhandlungen im Dezember 2023
Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement	Solidaritätssystem zu Verteilung und finanzieller Beteiligung auf der Basis von Jahresplanungen zu erwarteten Aufnahmen und erforderlichen Kapazitäten auf der Ebene von EU und Mitgliedstaaten Umgang mit Überstellungsverfahren	Mandat des Rates der Europäischen Union: Juni 2023 Einigung in Trilog-Verhandlungen im Dezember 2023
Screening-Verordnung	Prüfung an den Grenzen: Identität, Gesundheit und Sicherheit Grenzverfahren (zusammen mit der Asylverfahrensverordnung)	Einigung in Trilog-Verhandlungen im Dezember 2023
Krisenverordnung	Solidaritätsbeiträge für Mitgliedstaaten in Krisensituationen Grenzverfahren unter bestimmten Umständen länger als 12 Wochen möglich	Mandat des Rates der Europäischen Union: Oktober 2023 Einigung in Trilog-Verhandlungen im Dezember 2023
Eurodac-Verordnung	digitale Registrierung von Asyl-suchenden und Personen, die sich illegal in der EU aufhalten	Einigung in Trilog-Verhandlungen im Dezember 2023
Aufnahmerichtlinie	Vereinheitlichung der Aufnahmebedingungen	Einigung im Dezember 2022
Qualifikationsverordnung	Vereinheitlichung der Schutzstandards	Einigung im Dezember 2022
Resettlement-Verordnung	Vereinheitlichung der Resettlement-Prozeduren	Einigung im Dezember 2022
Verordnung über EU-Asylagentur	Gründung der EU-Asylagentur (Ersetzung des Asylunterstützungsbüros)	2021 verabschiedet
Rückkehrrichtlinie (s. Kap. A.2.3) ⁷⁹	Vereinheitlichung der Rückkehrprozeduren	Mandat des Rates: Juni 2019 Mandat des Europäischen Parlaments: laufend
Instrumentalisierungsverordnung	Maßnahmen bei einer Instrumentalisierung von Migranten und Migrantinnen für politische Zwecke	keine Mandate (Stand: Dezember 2023)

Quelle: Europäische Kommission 2023a; Rat der Europäischen Union 2023d; Europäisches Parlament 2022a; Lehner 2023: 36; Darstellung: SVR

Wie solche Transitzone bzw. die Einrichtungen zur Durchführung der Grenzverfahren ausgestaltet werden sollen, ist noch offen. Bemängelt wird an dem Vorschlag,

dass er die Erfahrungen nicht hinreichend berücksichtigt, die vor allem Griechenland und Italien in der Vergangenheit mit den sog. Hotspots gemacht haben (Jakulevicic-

⁷⁹ Die Rückkehrrichtlinie gehört rechtlich gesehen nicht „im engeren Sinne“ zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Im Sinne einer gemeinsamen europäischen Politik im Bereich Asyl und Migration kann sie aber dazugezählt werden (Junghans 2024: 205).

ne 2022: 96).⁸⁰ Der wissenschaftliche Stab des SVR zog bezüglich der Hotspots auf den griechischen Inseln eine kritische Bilanz: Sie waren ständig überfüllt, die Lebensbedingungen nicht human, und sie ermöglichten „weder schnelle und verlässliche Asylverfahren noch effiziente Rückführungen [...], wie sie das Konzept ursprünglich anvisierte“ (Popp 2021: 6, 8–9).

Kontrovers diskutiert wurde in den Reformverhandlungen u. a. die Frage, wie im Grenzverfahren mit Minderjährigen umzugehen ist. Letztlich wurde beschlossen, dass unbegleitete Minderjährige vom Grenzverfahren ausgenommen werden, es sei denn, sie sind eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (s. Erwägungsgrund 62 im Ratsdokument 6375/24). Nach dem Kommissionsvorschlag von 2020 sollten zudem Familien mit Kindern unter zwölf Jahren vom Grenzverfahren ausgenommen werden; dieser Vorschlag wurde vom Rat nicht übernommen. Deutschland hatte für eine Ausnahme für Familien mit Kindern plädiert, konnte sich damit in den Trilog-Verhandlungen jedoch nicht durchsetzen (Bundesregierung 2023b). Ausnahmen sind aber möglich, wenn im Grenzverfahren den spezifischen Bedürfnissen von Familien und Kindern nicht Rechnung getragen werden kann.

Umstritten war ferner die Möglichkeit, Personen während des Grenzverfahrens zu inhaftieren. Laut der Neufassung der Aufnahme richtlinie soll dies möglich sein, um zu entscheiden, ob eine Person ins europäische Hoheitsgebiet einreisen darf (Art. 10 Abs. 4 lit. d Aufnahme richtlinie-E). Allerdings ist das immer im Einzelfall zu prüfen (Art. 10 Abs. 2 Aufnahme richtlinie-E). Der Europäische Gerichtshof hat ausdrücklich betont, dass in jedem Fall bewiesen werden muss, dass die Inhaftierung in einer Transitzone wirklich notwendig ist (Lehner 2023: 40; EuGH, Urt. v. 14.05.2020, Rs. C-924/19 PPU, FMS u. a.). Inwieweit Inhaftierungen bei der Durchführung von Grenzverfahren eine Rolle spielen werden, ist also noch offen (Cornelisse 2022: 64). Nach der neuen Asylverfahrensverordnung sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen von Grenzverfahren die in der Aufnahme richt-

linie genannten Inhaftierungsgründe anwenden können (Erwägungsgrund 69 im Ratsdokument 6375/24).⁸¹

➡ Die vorgesehenen beschleunigten Grenzverfahren sind in ihren Grundelementen dem geltenden Recht durchaus vertraut und nicht per se rechtswidrig. Der SVR mahnt jedoch an, dass sie rechtssicher gestaltet werden müssen. Dazu gehört u. a., dass Personen, die sich im Grenzverfahren oder in der Zulässigkeitsprüfung befinden, jederzeit die Möglichkeit haben müssen, sich zu ihrem Asylverfahren rechtlich kompetent und unabhängig beraten zu lassen (SVR 2023f). ⚠ Asylsuchende in geschlossenen Einrichtungen an den EU-Außengrenzen unterzubringen, birgt nach Ansicht des SVR erhebliche Probleme. Wie die gut erforschten großen Aufnahmeeinrichtungen in den Mitgliedstaaten oder bestehende Aufnahmelager an den Außengrenzen zeigen, sind in solchen Einrichtungen Einschränkungen der Verfahrensqualität zu befürchten (s. beispielsweise Popp 2021). Unter solchen Umständen dürfte es zudem schwierig sein, die besonderen Schutzbedürfnisse vulnerabler Personen zu berücksichtigen. ➡ Hier sind wirksame Schutzkonzepte zwingend erforderlich (SVR 2023f). Zusätzlich sieht der SVR die Gefahr, dass die für die Prüfung vorgesehenen Unterkünfte schnell überfüllt sein könnten, etwa weil die Zulässigkeitsprüfungen länger dauern als vorgesehen oder Herkunftsstaaten und als sicher eingestufte Drittstaaten die jeweils Abzuschiebenden nicht zurücknehmen. ➡ Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass bei der Unterbringung ausreichende menschenrechtliche Standards einschließlich der UN-Kinderrechtskonvention eingehalten werden. Zustände wie in Moria dürfen sich nicht wiederholen.

Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement: Einführung eines Solidaritätsmechanismus

Die neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement⁸² (Ratsdokument 6365/24) wird die sog. Dublin-III-Verordnung (VO (EU) 604/2013) ersetzen. Die Zuständigkeit für Asylverfahren bleibt zwar prinzipiell

80 Hotspots waren Grenzorte, in denen besonders viele Migrantinnen und Migranten und auch Asylsuchende ankamen. Die EU-Agentur Frontex, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und Europol haben dort zusammengearbeitet und die betreffenden Mitgliedstaaten mithilfe eines Personalstabs unterstützt, den die anderen Mitgliedstaaten bereitstellten (Maiani 2016; Popp 2021: 4).

81 In den Debatten zum Grenzverfahren wird außerdem unterschieden zwischen Haft und Beschränkung der Freizügigkeit. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE erklärte die Bundesregierung, sie sei nicht der Auffassung, „dass es sich bei den vorgesehenen Außengrenzverfahren pauschal um eine Haft für die betroffenen Personen handelt. Haft bedeutet Freiheitsentziehung, d. h. ein räumlich begrenzter Raum darf nicht verlassen werden“ (BT-Drs. 20/8637: 9). Beim Grenzverfahren sei „lediglich vorgesehen, dass die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht gestattet ist“ (BT-Drs. 20/8637: 9). Eine Inhaftierung sieht die Bundesregierung als letztes Mittel; das habe sie stets so vertreten. Ihres Erachtens ist das auch im Entwurf der Aufnahme richtlinie (Stand: Oktober 2023) so dargestellt (BT-Drs. 20/8637: 9).

82 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] – Letter to the Chair of the LIBE Committee of the European Parliament. Ratsdokument 6365/24 vom 09.02.2024.

bei den Staaten, in die die Schutzsuchenden zuerst eingereist sind. Im Falle hoher Belastung können sie aber künftig die anderen Mitgliedstaaten um Hilfe bitten. Ein neuer Solidaritätsmechanismus soll die Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten steuern. Dieser Mechanismus ist ein zentrales Element des neuen GEAS-Pakets. Er soll „das derzeitige System, bei dem nur wenige Mitgliedstaaten für die überwiegende Mehrheit der Asylanträge zuständig sind, aus[...]balancieren“.⁸³ Der Solidaritätsmechanismus ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich in der Europäischen Union zwei verschiedene politische Interessen gegenüberstehen: Die Mitgliedstaaten im Süden der EU klagen über einen hohen Migrationsdruck und bemängeln fehlende Solidarität bei einigen anderen Mitgliedstaaten; die weiter nördlich gelegenen Länder wiederum beanstanden die irreguläre Sekundärmigration (Thym 2022a: 130).

Das neue Solidaritätssystem ist verpflichtend und zugleich flexibel (De Bruycker 2022: 35): Die Mitgliedstaaten können zwar nicht generell aus dem System aussteigen, aber sie können die Art ihres Solidaritätsbeitrags wählen. Konkret können sie die Aufnahme von Flüchtlingen durch Zahlung eines Geldbetrags umgehen (Lehner 2023: 45; s. Art. 7c im Ratsdokument 6365/24). Außerdem haben sie die Möglichkeit, Personal in den Mitgliedstaat zu entsenden, der unterstützt werden soll, oder ihm beim Kapazitätsausbau behilflich zu sein (Rat der Europäischen Union 2023c). Die EU-Länder, in die weniger Migranten und Migrantinnen einreisen, sollen insgesamt jedes Jahr mindestens 30.000 Personen von den Ländern übernehmen, in denen die meisten Migranten und Migrantinnen ankommen. Für Finanzbeiträge ist eine Mindestsumme von 600 Millionen Euro pro Jahr vorgesehen (Rat der Europäischen Union 2023c; s. auch Art. 7c Abs. 2 im Ratsdokument 6365/24).

Für diesen Solidaritätsmechanismus soll eine jährliche Migrationsberichterstattung eingeführt werden (Art. 7a im Ratsdokument 6365/24). Darüber soll ermittelt werden, welche Mitgliedstaaten wahrscheinlich unter Migrationsdruck geraten und dementsprechend Unterstützung benötigen werden (Kluth 2023b: 331). Um dies einschätzen zu können, „sind die betroffenen Staaten besonders anzuhören. Die Erstellung des Berichts unterliegt besonderen Verfahrensregeln und Geheimhaltungsvorgaben“ (Kluth 2023b: 331). Der Bericht soll Daten zu Migrationsrouten und -strömen beinhalten, aber auch erfassen, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten

getroffen haben, um Schutzsuchende aufzunehmen oder Personen zurückzuführen, deren Asylanträge abgelehnt wurden (Kluth 2023b: 331). Der Bericht soll der Europäischen Kommission als Grundlage für ihre Empfehlungen an den Rat der Europäischen Union dienen (Kluth 2023b: 331). Der Rat muss dann entscheiden, welche Maßnahmen getroffen werden.⁸⁴

Nach der neuen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (Ratsdokument 6365/24) wird das Solidaritätssystem außerdem „komplexe Anrechnungs-, Verrechnungs- und Kürzungsmöglichkeiten enthalten“ (Lehner 2023: 45): Falls in einem Jahr zu wenig Übernahmen akzeptiert werden, z.B. wenn die festgelegte Zahl von 30.000 nicht erreicht wird, können Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, die Zuständigkeit für Asylanträge von einem unter Migrationsdruck leidenden Mitgliedstaat zu übernehmen. Das gilt auch, „wenn die Übernahmezusagen unter 60 Prozent des vom Rat für das betreffende Jahr ermittelten Gesamtbedarfs liegen“ (Rat der Europäischen Union 2023c). Die Mitgliedstaaten können aber eine Kürzung ihres Solidaritätsbeitrags beantragen, wenn sie z.B. selbst unter hohem Migrationsdruck stehen (Art. 44fa im Ratsdokument 6365/24).

Der Flüchtlingsschutz ist eine gemeinsame europäische Aufgabe. Insofern gehört es zu den Kardinalproblemen der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik, dass die Aufgaben und Lasten derzeit faktisch sehr ungleich verteilt sind. Die Staaten an den europäischen Außengrenzen haben einen geografischen Standortnachteil. Diesen versuchen sie dadurch zu kompensieren, dass sie eine unregistrierte Weiterwanderung zulassen. So wandern sehr viele Schutzsuchende vor allem nach Westeuropa und besonders auch nach Deutschland, für deren Asylverfahren eigentlich ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist. Neben den Staaten vor allem an den südlichen Außengrenzen gehört also auch Deutschland zu den EU-Ländern, die sich an der gemeinsamen Aufgabe des Flüchtlingsschutzes besonders intensiv beteiligen. Andere Länder – vor allem in Mittel- und Osteuropa – verweigern dagegen bislang weitgehend ihre Beteiligung und versuchen eine Zuwanderung aus außereuropäischen Drittstaaten möglichst zu vermeiden. Es ist aber nicht legitim, sich dieser gemeinsamen Aufgabe vollkommen zu entziehen. **➊ Entsprechend soll der Solidaritätsmechanismus als integraler Bestandteil der europäischen Asylreform dazu beitragen, die Aufgaben im Rahmen des Flüchtlingsschutzes innerhalb der Europäischen**

⁸³ So der Rat der Europäischen Union (2023a).

⁸⁴ Außerdem sollen zwei neue Organisationseinheiten geschaffen werden, um die letztlich vom Rat beschlossenen Maßnahmen zu begleiten: Im Hochrangigen EU-Migrationsforum sollen einerseits die Mitgliedstaaten vertreten sein, andererseits diejenigen Drittstaaten, die mit der Europäischen Union „Abkommen über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Staates geschlossen haben, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten oder in diesem Drittstaat gestellten Asylantrags zuständig ist“ (Art. 7d Abs. 1 S. 2 im Ratsdokument 6365/24). Die „Fachebene des EU-Migrationsforums“ soll sich im Detail damit befassen, wie die Solidaritätsmaßnahmen technisch durchgesetzt werden (Art. 7e im Ratsdokument 6365/24).

Union besser und gerechter zu verteilen. ➡ Der SVR unterstützt dies grundsätzlich. Der Einstieg in eine bessere Lastenverteilung ist aus seiner Sicht einer der grundlegenden neuen Steuerungsmechanismen im Rahmen der GEAS-Reform. Es bleibt aber abzuwarten, ob der Solidaritätsmechanismus die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen und gewährleisten kann, dass sich alle Mitgliedstaaten beteiligen.

In der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement ist auch eine Änderung bezüglich der Rechtsbehelfe vorgesehen, also der rechtlichen Anfechtung von Überstellungsentscheidungen: Laut § 29 AsylG muss ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt werden, wenn ein anderer Staat für das Asylverfahren zuständig ist oder bereits internationalen Schutz gewährt hat. In dem Fall kann die betreffende Person in den entsprechenden EU-Staat überstellt werden. Dagegen kann sie aber Einspruch einlegen. Nach der deutschen Rechtsprechung (die den europäischen Vorgaben folgt) ist es in dem Fall möglich, den Asylantrag nicht als unzulässig zu behandeln, wenn anzunehmen ist, dass die oder der Antragstellende in dem betreffenden EU-Staat in extreme Not geraten würde. Die Entscheidungspraxis hierzu ist in Deutschland uneinheitlich.⁸⁵ Die richterlichen Entscheidungen reagieren darauf, dass die Bedingungen der Flüchtlingsaufnahme innerhalb der EU zuweilen sehr schlecht sind. Zudem belegen sie, dass Sekundärmigration nicht nur von Schutzsuchenden ausgeht, sondern auch von Menschen, die schon einen Schutzstatus haben (Lehner 2023: 27). Hier zeigt sich zugleich eine große Herausforderung des europäischen Asylsystems: Eine (Um-)Verteilung der Schutzsuchenden und Schutzberechtigten ist nur gerecht, wenn der Umgang mit Geflüchteten in allen EU-Staaten etwa den gleichen Standards entspricht.

Nach der neuen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement soll nun ein Einspruch gegen solche Überstellungen nur noch in bestimmten Konstellationen

möglich sein, z. B. zum Schutz von Familien und Minderjährigen und bei einer grundlegenden Rechtsverletzung nach Art. 4 der Grundrechtecharta, also bei Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art. 33 Abs. 1 im Ratsdokument 6365/24; Lehner 2023: 44). Damit soll verhindert werden, dass durch das Einlegen von Rechtsbehelfen und deren aufschiebende Wirkung Überstellungen weiter verlangsamt werden.⁸⁶

Umstritten war schließlich auch die Definition von „Familienangehörigen“ in der vorgeschlagenen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement. Diese Definition ist insofern bedeutsam, als sie Auswirkungen darauf hat, welcher Mitgliedstaat für ein Asylverfahren zuständig ist. Vor allem Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen fordern seit vielen Jahren, den Begriff der Familienangehörigen um Geschwister zu erweitern (Thym 2022a: 136). Denn wenn Personen einen Asylantrag stellen, die Familienangehörige in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben, wird die Zuständigkeit für den Antrag diesem Staat übertragen. Eine entsprechende Erweiterung des Familienbegriffs würde die Staaten an den Außengrenzen also insofern entlasten, als dann mehr dort gestellte Neuansprüche in die Zuständigkeit anderer Länder fallen (Thym 2022a: 136). Ein Kommissionsvorschlag hatte eine solche Erweiterung des Familienbegriffs auch tatsächlich vorgesehen, doch der Rat machte dann in der von ihm gebilligten Version wieder einen Rückzieher. Geschwister gelten somit asylrechtlich weiterhin nicht als Familienangehörige (vgl. Art. 2 lit. g im Ratsdokument 6365/24).⁸⁷

Krisenverordnung: Erweiterung des Grenzverfahrens

Die neue Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl⁸⁸ (Ratsdokument 6379/24), kurz Krisenverordnung, ermöglicht es einzelnen EU-Mitgliedstaaten, bei einer massiven Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten bestimmte Sonderregelungen anzuwen-

85 Diese Rechtsprechung beruht auf Art. 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union über das „Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung“. Der Europäische Gerichtshof betonte in einer Entscheidung aus dem Jahr 2019, dass aus unzureichenden Sozialhilfestrukturen allein keine extreme Gefahr bzw. Not abgeleitet werden kann. Vielmehr müsse bewiesen werden, dass außerordentliche Umstände vorliegen (Lehner 2023: 28). Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim unterschied in diesem Zusammenhang zwischen vulnerablen und nicht vulnerablen Schutzsuchenden (VGH Mannheim, Urt. v. 29.07.2019, A 4 S 749/19, Rn. 40f). Diese Interpretation wird allerdings nicht von allen Verwaltungsgerichtshöfen geteilt; die diesbezüglichen Entscheide sind relativ uneinheitlich. Manche waren z. B. der Ansicht, dass eine Notlage verhindert werden kann, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller grundsätzlich arbeitsfähig ist. Das Oberverwaltungsgericht in Münster dagegen sah den schwierigen Arbeitsmarktzugang in Italien als hinreichenden Grund, um dort anerkannte Flüchtlinge nicht dorthin zurückzusenden (OVG Münster, Beschl. v. 16.06.2023, 11 A 1132/22.A).

86 Nach den Trilog-Verhandlungen wurde hinzugefügt, dass ein Rechtsbehelf auch eingelegt werden kann, um festzustellen, ob Umstände nach einer Überstellungsentscheidung existieren, die entscheidend für die korrekte Anwendung der Verordnung sind (Art. 33 Abs. 1 lit. (aa) im Ratsdokument 6365/24).

87 Unverheiratete minderjährige Geschwister werden im Familienverfahren jedoch berücksichtigt (s. Art. 18 im Ratsdokument 6365/24; Lehner 2023: 44).

88 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). Ratsdokument 6379/24 vom 09.02.2024.

den.⁸⁹ Beispielsweise kann in solchen Situationen das Grenzverfahren erweitert werden, das durch die Asylverfahrensverordnung zusammen mit der Screening-Verordnung geregelt wird (Lehner 2023: 40): Das Grenzverfahren könnte z. B. um sechs Wochen verlängert werden, und es könnte ausgeweitet werden auf Schutzsuchende aus Ländern mit einer Anerkennungsquote von bis zu 50 Prozent (Junghans 2024: 218). In solchen Fällen wird zudem der Solidaritätsmechanismus an die Krisensituation angepasst (Rat der Europäischen Union 2023d). Der Rat konnte sich im Oktober 2023 auf ein Mandat für die Krisenverordnung einigen (s. Ratsdokument 13800/23), nachdem das Europäische Parlament gedroht hatte, die bereits begonnenen Trilog-Verhandlungen zur neuen Screening-Verordnung und zur Eurodac-Verordnung zu stoppen (Lehner 2023: 40–41). Da dies der letzte fehlende Bestandteil der Asylreform war, eröffnete die Einigung die Möglichkeit für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Rat der Europäischen Union 2023d). Zu einer politischen Einigung zwischen den europäischen Institutionen kam es dann im Dezember 2023 (s. Ratsdokument 6379/24).

➡ **Der SVR mahnt an, dass die sog. Grenzverfahren auch in Krisensituationen unbedingt rechtskonform umgesetzt werden müssen. Denn besonders bei einem großen Andrang von Asylsuchenden können die Einrichtungen schnell überfüllt sein; die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards bei der Unterbringung dürfen aber nie unterschritten werden.**

Eurodac-Verordnung: Erweiterung der Datenbank

Auch bezüglich der neuen Eurodac-Verordnung gab es im Dezember 2023 eine politische Einigung. In der Eurodac-Datenbank werden u. a. Fingerabdrücke von registrierten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern gespeichert (Rat der Europäischen Union 2022). Sie dient vor allem dazu, „Zuständigkeitsbestimmung und Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems“ zu erleichtern (Junghans 2024: 180–181). Mit der neuen Eurodac-Verordnung⁹⁰ (Ratsdokument 6366/24) wird die Datenbank deutlich erweitert: Zusätzlich zu Fingerabdrücken wer-

den künftig u. a. Gesichtsbilder registriert, und Daten werden von Personen ab sechs Jahren gespeichert, nicht mehr wie bisher ab vierzehn Jahren. Zudem werden auch Personen in die Datenbank aufgenommen, die sich irregular in der Europäischen Union aufhalten und nicht Asyl beantragt haben (Junghans 2024: 180–181).

Aufnahmerichtlinie: Versuch einer Harmonisierung der Aufnahmebedingungen

Die neue Aufnahmerichtlinie⁹¹ (Ratsdokument 6381/24), auf die man sich bereits im Dezember 2022 politisch geeinigt hatte (Tab. A.21), soll helfen, die Aufnahmebedingungen in den EU-Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen. Wegen der großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten wurde dieses Instrument nicht als Verordnung konzipiert wie die anderen Bestandteile der europäischen Asylreform (Junghans 2024: 181).⁹² Neuerungen⁹³ gibt es u. a. im Bereich Bildung: Minderjährige sollen nach spätestens zwei Monaten ins Regelschulsystem eingegliedert werden (nicht erst wie bisher nach drei Monaten) (Junghans 2024: 186; Art. 16 Abs. 2 AufnahmeRL-E). Zudem soll der Arbeitsmarktzugang beschleunigt werden: Dieser soll spätestens sechs Monate nach Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz erlaubt sein (statt nach neun Monaten) (Art. 17 Abs. 1 AufnahmeRL-E). Außerdem werden neue „Aufenthaltsbeschränkungen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit (z. B. Residenzpflicht, Wohnsitzauflage)“ eingeführt. Werden diese nicht eingehalten, können unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen gekürzt oder die betreffenden Personen inhaftiert werden (Junghans 2024: 183).

➡ **Die vorgeschlagenen Änderungen beim Bildungszugang werden vom SVR ausdrücklich begrüßt. Sie sollten in Deutschland rasch umgesetzt werden.**

Verordnungen über die Europäische Grenz- und Küstenwache und die EU-Asylagentur

Zwei EU-Agenturen spielen im Kontext der europäischen Asylreform eine wichtige Rolle: die Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex und die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) (Lehner 2023: 36; Thym

89 Dafür ist die Genehmigung des Rates der Europäischen Union erforderlich.

90 Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 and Directive 2001/55/EC, for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240, (EU) 2019/818 and (EU) 2017/2226 – Letter to the Chair of the LIBE Committee of the European Parliament. Ratsdokument 6366/24 vom 09.02.2024.

91 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). Ratsdokument 6381/24 vom 09.02.2024.

92 Verordnungen und Beschlüsse gelten ab dem Tag ihres Inkrafttretens automatisch in der gesamten EU. Richtlinien hingegen müssen zunächst von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.

93 Ausführlicher zu den Neuerungen der Aufnahmerichtlinie s. Junghans 2024: 11–16.

2023a: 199). Ihre Aufgabe ist generell, die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen. Außerdem formulieren sie nach Bedarf Empfehlungen für die Europäische Kommission (Lehner 2023: 36).

Frontex und die EU-Asylagentur wurden in den letzten Jahren neu geregelt und dabei sowohl ihr Zuständigkeitsbereich erweitert als auch ihre Ressourcen erhöht. Frontex wurde schon 2016 offiziell zur Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ernannt. 2019 wurde die Agentur dann durch eine neue Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (VO (EU) 2019/1896) erheblich weiter ausgebaut, ihr Personal aufgestockt und ihre Aufgaben in den Bereichen Grenzkontrolle, Kooperation mit Drittstaaten und Rückkehr erweitert (Thym 2023a: 201; s. ausführlicher zum Thema Rückkehr und Kooperation mit Drittstaaten Kap. A.2.3). Seitdem ist Frontex gemeinsam mit den Mitgliedstaaten für die Grenzverwaltung verantwortlich, auch wenn dafür immer noch vorrangig die nationalen Behörden zuständig sind (Art. 7 Abs. 1 VO (EU) 2019/1896; Lehner 2023: 37). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grenzverwaltung unterstehen gemäß der Grenzschutzverordnung weiterhin dem Mitgliedstaat, auf dessen Territorium sie eingesetzt werden (Art. 43 Abs. 1 VO (EU) 2019/1896; Lehner 2023: 37).⁹⁴

Die EUAA entstand 2022 durch die EUAA-Verordnung (VO (EU) 2021/2303). Sie ersetzte das Asylunterstützungsbüro (EASO), das 2010 eingerichtet worden war. Dieses hatte ab 2015 de facto immer mehr Macht bekommen, aber die Ausweitung wurde nicht durch eine Verordnung formell geregelt (Thym 2023a: 202). Außerdem hatte sich seine Finanzausstattung stark erhöht: Bis 2020 war sein Budget von 15 auf über 100 Millionen Euro gestiegen (Thym 2023a: 202). Die neue Verordnung sollte diese Diskrepanz zwischen Praxis und gesetzlichem Rahmen beheben (s. VO (EU) 2021/2303).

Die EU-Asylagentur hat vor allem den Auftrag, die Mitgliedstaaten und ihre Behörden zu unterstützen, z. B. durch Sammeln von Informationen, Ausbildung und technische Hilfe. Eine Neuerung der EUAA-Verordnung bezog sich auf das Personal: Seit ihrer Verabschiedung sind alle EU-Mitgliedstaaten aufgerufen, der EUAA eine bestimmte Zahl von Expertinnen und Experten für Asylfragen zur Verfügung zu stellen (Dreveny 2022). Die EUAA trägt die

Kosten für das Personal, u. a. für Vergütung, Ausrüstung und Reisekosten (Art. 28 VO (EU) 2021/2303). Insgesamt kann sie nun auf 500 europäische Expertinnen und Experten zurückgreifen (Dreveny 2022). Darüber hinaus wurde ein Kontrollmechanismus eingeführt, um „die operative und technische Anwendung des GEAS zu überwachen“ (Art. 14 VO (EU) 2021/2303; s. Dreveny 2022).

Außerdem wurden die operativen Befugnisse der EUAA präzisiert: Zwar kann ein Mitgliedstaat aufgefordert werden, mit der Asylagentur zusammenzuarbeiten. Diese kann jedoch im Unterschied zu den Befugnissen von Frontex nicht die Asylverwaltung übernehmen, „insbesondere die Durchführung des Asylverfahrens“ (Lehner 2023: 38); sie soll die Mitgliedstaaten lediglich bei der Durchführung von Asylverfahren unterstützen. Für Schutzsuchende kann dies verwirrend sein. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die Verantwortlichkeiten vermischen (Lehner 2023: 37). In der Praxis beteiligte sich EASO schon länger an der Prüfung von Asylanträgen, z. B. als Teil von Grenzverfahren in Griechenland (Tsourdi 2022: 124). Es wird befürchtet, dass die Mitgliedstaaten noch mehr operative Unterstützung benötigen werden, wenn die Grenzverfahren komplizierter werden. Damit stellen sich Fragen in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflichten und darauf, was eine stärkere Mitwirkung der EU-Agentur bei den Asylverfahren praktisch und rechtlich bedeuten würde (Tsourdi 2022: 124).

A.2.2.2 Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine über die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz: schnelle Einigung in der EU

Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 setzte eine große Fluchtbewegung ein, sowohl innerhalb der Ukraine als auch in die Nachbarstaaten und damit vor allem in die Europäische Union. Da ukrainische Staatsangehörige seit 2017 ohne Visum in den Schengen-Raum einreisen können, war der Grenzübergang mit einem maschinenlesbaren Pass ohne Weiteres möglich. So war eine Woche nach Kriegsbeginn bereits eine Million Ukrainerinnen und Ukrainer in den Nachbarstaaten angekommen, noch ehe die EU die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz anwendete. Am 3. März 2022 beschloss die EU die Aktivierung der Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutz

⁹⁴ Bei einer dringlichen Lage an den EU-Außengrenzen kann auch die Kommission eine Zusammenarbeit zwischen einem Mitgliedstaat und Frontex veranlassen (Art. 42 VO (EU) 2019/1896; Lehner 2023: 35), „d. h. hier können der Agentur durch die Kommission auch Einsatzentscheidungen zugewiesen werden, die für den Einsatzmitgliedstaat bindend sind“ (Lehner 2023: 37). Grundsätzlich sollen der Mitgliedstaat und die Agentur sich aber auf einen Einsatzplan einigen, bevor der Einsatz beginnt (Art. 42 Abs. 5 VO (EU) 2019/1896; Lehner 2023: 37). Wenn ein Mitgliedstaat sich weigert, mit der Agentur zusammenzuarbeiten, können als Sanktion temporäre Binnengrenzkontrollen eingerichtet werden (Art. 42 Abs. 10 VO (EU) 2019/1896; Lehner 2023: 38).

zes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen⁹⁵ (RL 2001/55/EG), die für alle EU-Staaten mit Ausnahme von Dänemark gilt. Diese Richtlinie wurde seinerzeit unter dem Eindruck der Vertreibung in den postjugoslawischen Kriegen und Bürgerkriegen geschaffen; sie ist für den Fall konzipiert, dass ganze Bevölkerungsgruppen kollektiv vertrieben werden. Der Rat der Europäischen Union muss ihre Aktivierung beschließen. Das hatte er bereits im Rahmen der Fluchtzuwanderung aus Syrien 2015/16 diskutiert, dann aber verworfen (Thränhardt 2023: 10; SVR 2017a: 53–54).⁹⁶ Im Fall der Fluchtbewegung aus der Ukraine erfolgte der Beschluss hingegen schnell und einstimmig. Zudem hob der EU-Ministerrat mit einer gemeinsamen Erklärung über den Verzicht auf Rückführungen Einschränkungen auf, die in der Richtlinie enthalten waren (EUAA 2023: 15). Damit konnten (und können) die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine ihr Zielland frei wählen.

In der Folge mussten die EU-Länder die Richtlinie in nationales Recht umsetzen. Die Slowakei hatte im Vorgriff auf die EU-Regelung bereits am 25. Februar 2022 als erstes Land ein nationales Gesetz zur Aufnahme der Kriegsflüchtlinge beschlossen. In Deutschland wurde die Richtlinie am 23. März 2022 in § 24 AufenthG umgesetzt. Auch Norwegen, Island und die Schweiz schlossen sich der EU-Öffnung an. Dänemark beschloss ein Sondergesetz für Flüchtlinge aus der Ukraine und wichen damit für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine von seiner Politik der Nichtaufnahme ab. Irland beschloss einen Tag nach Kriegsbeginn, für ukrainische Geflüchtete die Visumpflicht aufzuheben. Großbritannien hielt daran fest, beschloss jedoch ebenfalls ein Aufnahmeprogramm. Die Türkei und die Balkanstaaten nahmen ebenfalls Flüchtlinge auf. Auch hier war die Einreise dadurch erleichtert, dass sie bereits zuvor visumfrei möglich war (Thränhardt 2023: 11). Somit beteiligten sich – in seltener Einigkeit – nicht nur die ganze Europäische Union, sondern auch fast alle anderen europäischen Staaten daran, Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine die Einreise zu ermöglichen.

In Polen als direktem Nachbarstaat der Ukraine reagierten die Bevölkerung und die Zivilgesellschaft auf die hohe Zahl von Grenzübertritten mit großer Solidarität. Auch die Regierung betrieb eine offene Aufnahmepolitik. Im März 2022 wurde ein Sondergesetz verabschiedet, das (ausschließlich) ukrainischen Staatsangehörigen

ein Aufenthaltsrecht von zunächst achtzehn Monaten gewährte (MIDEM 2022: 89); im Juni 2023 wurde die Regelung bis zum 4. März 2024 verlängert. Die Slowakei war das zentrale Transitland auf dem Weg nach Westen, nahm jedoch auch selbst viele Menschen auf. Die dortige Regierung erließ neue Gesetze, um die EU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Ähnlich wie in Polen waren die staatlichen Strukturen nicht darauf vorbereitet, so viele Geflüchtete aufzunehmen, und die Zivilgesellschaft übernahm bei deren Aufnahme und Versorgung wichtige Aufgaben (MIDEM 2022: 109). Auch Ungarn war für ukrainische Geflüchtete ein wichtiges Transitland; ähnlich wie bei der Slowakei reisten viele von ihnen weiter nach Westen. Die ungarische Regierung hatte der Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie nach anfänglichem Widerstand zugestimmt, wendete diese jedoch nicht konsequent an. Ukrainischen Staatsangehörigen gewährte sie vorübergehenden Schutz; Drittstaatsangehörige wurden davon jedoch ausgeschlossen und erhielten auch sonst faktisch keinen Schutzstatus (MIDEM 2022: 144, 147).

Der Beschluss des Europäischen Rates zur Umsetzung der Massenzustrom-Richtlinie vom 4. März 2022 legt fest, für welche Personengruppen der vorübergehende Schutz gilt (EU 2022/382 Art. 2.1):

- „a) ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten,
- b) Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben, und
- c) Familienangehörige der unter den Buchstaben a) und b) genannten Personen.“

Der Familienbegriff umfasst auch unverheiratete Paare und neben minderjährigen Kindern auch weitere nahe Verwandte. Zudem können die Mitgliedstaaten die Richtlinie auch auf weitere Personengruppen anwenden, etwa Staatenlose und Staatsangehörige von Drittländern, die sich rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und nicht unter sicheren Bedingungen dauerhaft in ihr Herkunftsland oder -gebiet zurückkehren können (EU 2022/382 Art. 3).

📌 Mit dem vorübergehenden Schutz können Menschen aus der Ukraine in die EU einreisen und ihr Aufenthaltsland frei wählen. Zudem eröffnet er ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitssystem und

⁹⁵ Die vollständige Bezeichnung lautet: „Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme für die Mitgliedstaaten verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten“. Die Richtlinie wird in Deutschland auch kurz als Massenzustrom-Richtlinie bezeichnet, ansonsten ist die Kurzformel *Temporary Protection Directive* etabliert.

⁹⁶ Der Beschluss muss einstimmig sein. Dafür fand der Vorschlag 2015/16 im Rat nicht die nötige Zustimmung. Als einen möglichen Grund dafür sieht Thym, dass die EU damals ein „nachgelagerter Schutzraum“ war. 2022 war sie dagegen das Land der Erstzuflucht, denn Ukrainerinnen und Ukrainer hatten praktisch keine anderen Fluchtwege (www.deutschlandfunk.de/zwei-klassen-gefluechtete-100.html, 11.02.2024).

zu Sprachangeboten. Der Schutz gilt zunächst für ein Jahr und verlängert sich danach automatisch um zweimal sechs Monate, sofern er nicht zwischenzeitlich per Ratsbeschluss beendet wird. Nach Ablauf dieser zwei Jahre kann der Europäische Rat auf Vorschlag der Kommission den Schutz nochmals um ein Jahr (auf insgesamt drei Jahre) verlängern. Ebenso kann die Kommission dem Rat jederzeit vorschlagen, den vorübergehenden Schutz zu beenden, wenn sich die Lage in der Ukraine verändert.⁹⁷ Der Schutz ist somit abhängig vom Kriegsverlauf und von der Situation in der Ukraine. In diesem Sinne wurde er zunächst bis März 2024 verlängert (EUAA 2023: 12), und am 28. September 2023 beschloss der Rat der EU, die Richtlinie um ein weiteres Jahr bis März 2025 zu verlängern (Rat der Europäischen Union 2023b). Ukrainische Geflüchtete können in dieser Zeit aber auch einen alternativen Aufenthaltstitel beantragen, der ihnen eine längere Bleibeperspektive eröffnet, etwa im Zusammenhang mit einer Ausbildung oder Arbeitsaufnahme.⁹⁸

Im Unterschied zu Asylsuchenden können sich Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Europa frei bewegen. Möglich ist auch zirkuläre Mobilität zurück in die Ukraine (mit begrenztem Aufenthalt dort) und dann wieder in die Aufnahmeländer. Den ukrainischen Kriegsflüchtlingen wurden damit weitgehende EU-Freiheiten eingeräumt. Die Anwendung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz und die damit einhergehende freie Wahl des Aufenthaltslands wie auch die meist private Unterbringung wurden in Politik und Wissenschaft wie auch in der Zivilgesellschaft überwiegend begrüßt (s. z. B. SVR 2022b; MIDEM 2022: 9) und positiv bewertet (Düvell/Berlinghoff 2023). Flüchtlingspolitisch Engagierte verbinden diese positive Bewertung oft mit der Forderung, andere Flüchtlinge ähnlich schnell und unkompliziert aufzunehmen (z. B. BumF 2022; Save the Children 2023). Andere Stimmen wiederum verweisen darauf, dass der Schutz durch die Massenzustrom-Richtlinie befristet ist; auch sonst bedeute er gegenüber einem dauerhaften Flüchtlingsstatus keineswegs eine Besserstellung (Düvell/Lapshyna 2023: 28).

➔ **Der SVR begrüßt ausdrücklich die schnelle und unbürokratische Aufnahme der vom Angriffskrieg be-**

troffenen Menschen. Mit dem vereinfachten Verfahren der kollektiven Aufnahme hat die Europäische Union Solidarität und Handlungsfähigkeit gezeigt (SVR 2022b). Sehr zu begrüßen ist auch, dass sie angesichts des anhaltenden Kriegs in der Ukraine frühzeitig die Möglichkeit genutzt hat, den Schutzstatus zu verlängern. Nach Ansicht des SVR muss zudem unbedingt zeitnah überlegt werden, wie mit den Aufgenommenen verfahren wird, wenn sich herausstellen sollte, dass die Lage im Land eine Rückkehr auch 2025 nicht erlaubt.⁹⁹ Möglich ist für Deutschland beispielsweise ein Wechsel in zentrale Aufenthaltstitel des Erwerbsmigrationsrechts, z. B. eine Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG), eine Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b AufenthG) und eine Blaue Karte EU (§ 18g AufenthG).¹⁰⁰ Ein Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG (Studium) scheitert jedoch an der Erteilungssperre nach § 19f Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, die über die Richtlinie 2016/801/EU europarechtlich vorgegeben ist.¹⁰¹ Die Bundesregierung ist daher aufgerufen, im Einklang mit den europäischen Vorschriften eine tragfähige Lösung zu finden, gerade für den Wechsel aus dem temporären Schutz in einen Aufenthaltstitel zu Studienzwecken.

A.2.2.3 Flüchtlings- und Asylpolitik in Deutschland

❗ **Die rechtliche Dynamik auf nationaler Ebene war geprägt von einem Wechselspiel liberaler und restriktiver Maßnahmen** (Tab. A.22; SVR 2017). Verschärfungen gab es vor allem im Bereich der Rückführung; diese werden in Kap. A.2.3 ausführlich dargestellt. Hingegen wurde in einigen Punkten der Zugang zum Arbeitsmarkt liberalisiert (s. dazu Kap. A.2.1). Zugleich wurde versucht, einerseits die Asylpolitik klarer von der Erwerbsmigrationspolitik zu trennen und andererseits möglichst früh die Integrationschancen derjenigen Asylsuchenden zu verbessern, die aller Wahrscheinlichkeit nach länger in Deutschland bleiben. Schon ab der Einführung des Integrationsgesetzes im Jahr 2016 wurde im Bereich der

97 S. Erwägungsgrund 21 im Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022.

98 Weniger als 10 Prozent der geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer planten 2023 allerdings, dauerhaft außerhalb ihres Herkunftslands zu leben (Adema et al. 2023: 1). Ihre Rückkehrabsichten sind damit erheblich stärker ausgeprägt als bei anderen Gruppen von Geflüchteten (Adema et al. 2023: 18).

99 Zu Möglichkeiten für ukrainische Geflüchtete nach dem vorübergehenden Schutz s. Schneider 2024.

100 Aufgrund einer Erteilungssperre in § 19f Abs. 1 AufenthG ist die Erteilung einer Blauen Karte (§ 18g AufenthG) jedoch nur über die Konstruktion möglich, dass für eine logische Sekunde ein Aufenthaltstitel auf der Basis von § 18b AufenthG (für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung) erteilt wird. Eine logische Sekunde ist ein abstrakter Zeitabschnitt, der rechtlich genutzt wird, um eine bestimmte Reihenfolge von Rechtsfolgen herzustellen.

101 Danach können an „Ausländer, die sich im Rahmen einer Regelung zum vorübergehenden Schutz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhalten oder die in einem Mitgliedstaat einen Antrag auf Zuerkennung vorübergehenden Schutzes gestellt haben“, bestimmte Aufenthaltstitel (u. a. zum Zweck des Studiums) nicht erteilt werden.

Integrationsförderung nach der Bleibeperspektive von Asylsuchenden unterschieden. Diese Differenzierung wurde 2019 zunächst verstetigt. Zudem wurden Integrationsoptionen für diejenigen geschaffen, die sich schon länger im Asylverfahren befanden. 2022 wurde dann die Kategorie der guten Bleibeperspektive teilweise wieder abgeschafft. 2023 gab es Anzeichen dafür, dass die Unterscheidung (künftig) wieder an Bedeutung gewinnt. Darüber hinaus wurden neue Möglichkeiten geschaffen, den Aufenthalt zu regularisieren; damit wurde der schon früher eingeschlagene Weg von (nachgelagerten) Spurwechseln ausgebaut. Diese Optionen von Spurwechsel und Regularisierung werden in Kap. A.2.1.2 ausführlich behandelt.

Arbeitsmarktzugang und frühe Integration

Zu Beginn des hier betrachteten Fünfjahreszeitraums zeigte sich einerseits das Bemühen, Asyl- und Erwerbsmigration wieder stärker voneinander zu trennen. Während eines laufenden Asylverfahrens sollte Integration nicht zu sehr gefördert werden, um keinen Fehlanreiz für Einwanderung über das Asylsystem zu Erwerbszwecken zu setzen. Vor allem bei Personen, deren Asylantrag voraussichtlich abgelehnt wird, hielt der Gesetzgeber eine frühe Integration für „nicht erstrebenswert“, denn das würde ihre Rückführung erschweren (Lehner 2023: 10). Dieser Logik folgte das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht.

Andererseits erschien es auch problematisch, die Integration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern während des Asylverfahrens generell nicht zu fördern. Denn bei denjenigen, die einen Schutzstatus erlangen, wäre dann die Zeit des Asylverfahrens dafür verloren. In der Folge wurde eine Unterscheidung von Schutzsuchenden im Verfahren nach dem Kriterium der Bleibeperspektive etabliert, um dem Dilemma zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung Rechnung zu tragen. Zudem wurden zuvor schon bestehende Regularisierungsoptionen verstetigt und ausgebaut.

Mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht aus dem Jahr 2019 hat sich der Gesetzgeber zum Teil von dem 2014 eingeschlagenen Kurs abgewandt, Asylsuchende frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren (s. ausführlicher zu diesem Gesetz Kap. A.2.3). Denn eine zentrale Maßnahme war, dass die Pflicht zum Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung verlängert wurde: Vorher mussten Asylbewerberinnen und Asylbewerber höchstens drei Monate in einer solchen Einrichtung leben; nun galt das für die gesamte Dauer des Asylverfahrens bzw. maximal achtzehn Monate bei Erwachsenen und maximal sechs Monate für Familien mit minderjährigen Kindern (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylG). Im gleichen Gesetz wurde zusätzlich die Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen von höchstens drei Monaten

auf höchstens neun Monate verlängert; das entsprach der maximalen Zeit, die das europäische Recht bis dahin zuließ (Lehner 2023: 6). Asylsuchende, die während ihres Asylverfahrens verpflichtet waren, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, durften also seitdem für maximal neun Monate nicht arbeiten (§ 61 Abs. 1 S. 2 AsylG a.F.). Diese Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang war erst 2014 von neun auf drei Monate gesenkt worden, um die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden zu verbessern und ihre Abhängigkeit von Sozialtransfers zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund „verkörpert das Ausreisepflichtdurchsetzungsgesetz von 2019 einen konzeptionellen Bruch“ (Lehner 2023: 6). Sein Ziel war, die Asyl- und Erwerbsmigration (wieder) stärker zu trennen.

Parallel zur Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs von Asylsuchenden wurde der deutsche Arbeitsmarkt 2020 mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz für andere Gruppen geöffnet, z. B. für Arbeitskräfte ohne formale Qualifikationen (s. Kap. A.2.1) (Lehner 2023: 7). Die frühe Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden wurde also „gewissermaßen ein Opfer der Modernisierung des deutschen Erwerbsmigrationsrechts“ (Lehner 2023: 8).

2023 nahm der deutsche Gesetzgeber das Thema der frühen Arbeitsmarktintegration dann wieder auf: Im Gesetz zur Verbesserung der Rückführung wurde die Höchstsperrfrist für den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen wieder von neun auf sechs Monate gesenkt (§ 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG). Begründet wurde dies mit der Hoffnung, dass eine Erwerbstätigkeit der Betroffenen den Haushalt entlasten würde (BMI 2023d: 10). Für Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten blieb das Arbeitsverbot bestehen. Zudem wurde klargestellt, dass Geduldeten keine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, wenn „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ bevorstehen (§ 61 Abs. 1 Nr. 4 AsylG). Hiermit sollte sichergestellt werden, dass Rückführungen nicht behindert werden (BT-Drs. 20/10090: 21). Wurden noch keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen, erhalten Geduldete im Regelfall eine Arbeitserlaubnis (§ 60a Abs. 5b AufenthG). In bestimmten Fällen dürfen die Ausländerbehörden aber dennoch die Erlaubnis verweigern (BT-Drs. 20/10090: 17).

Darüber hinaus wurde beschlossen, dass eine Beschäftigungsduldung nun auch Personen erteilt werden kann, die bis Ende 2022 eingereist sind. Zuvor war der Stichtag dafür der 1. August 2018 (§ 60d S. 1 Nr. 1c AufenthG a.F.). Zudem wurde die Zeit der sozialversicherungspflichtigen Vorbeschäftigung von achtzehn auf zwölf Monate gesenkt, was den Zugang zu einer solchen Duldung nochmals erleichtert (§ 60d S. 1 Nr. 3 AufenthG).

➡ Der SVR weist darauf hin, dass das grundsätzliche Dilemma zwischen Anliegen der Migrationssteuerung und solchen der Integrationsförderung ein austariertes Vorgehen erfordert (s. SVR 2019a: 98).

A.22 Gesetzgebung im Bereich Asyl 2019–2024¹⁰²

Verschärfung	nicht eindeutig einzuordnen	Liberalisierung
08.07.2019 Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz (s. Kap. A.2.1 und A.2.2)		
		• frühzeitige Eingliederungshilfe für Asylsuchende (§ 39a SGB III)
08.07.2019 Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung		
		• Ausbau der Ausbildungsduldung • Schaffung der Beschäftigungsduldung
15.08.2019 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (s. Kap. A.2.3)		
• Einführung der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) • Einführung der Mitwirkungshaft (§ 62 Abs. 6 AufenthG) • Auflistung von Gründen für die widerlegbare Annahme einer Fluchtgefahr, die eine Sicherungshaft rechtfertigt • für Ausreisegewahrsam keine Fluchtgefahr nötig • Pflicht zu Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen auf maximal 18 Monate verlängert (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylG)		
03.12.2020 Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (s. Kap. A.2.3)		
• Einführung einer ergänzenden Vorbereitungshaft (§ 62c AufenthG)		
21.12.2022 Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren (s. Kap. A.2.2)		
	• bei Uneinigkeit zwischen Oberverwaltungsgerichten kann eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts herbeigeführt werden (Lehner 2023: 30)	• Regelüberprüfung nach 3 Jahren wird zur Anlassüberprüfung
21.12.2022 Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (s. Kap. A.2.1)		
• Höchstdauer der Sicherungshaft bei schweren Straftaten auf 6 Monate verlängert (s. Kap. A.2.3)		• Erweiterung der Möglichkeiten der Legalisierung des Aufenthalts von Ausreisepflichtigen (s. Kap. A.2.1)
16.08.2023 Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (s. Kap. A.2.1)		
		• Einführung eines stichtagsbasierten Spurwechsels aus dem Asylverfahren

102 Dargestellt ist die Gesetzgebung bis Anfang März 2024 (Redaktionsschluss dieses Jahresgutachtens).

Verschärfung	nicht eindeutig einzuordnen	Liberalisierung
21.02.2024 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (s. Kap. A.2.3)		
• Verlängerung der Höchstdauer bei Sicherungshaft auf 6 Monate und beim Ausreisegewahrsam auf 28 Tage • Ausweitung der Gründe für eine Mitwirkungshaft • Verstöße gegen Einreise- und Aufenthaltsverbote werden eigenständige Gründe für Sicherungshaft • Durchsuchung von Wohnungen anderer Personen in Gemeinschaftsunterkünften wird gestattet, um Abschiebung durchzusetzen • Abschiebungshaft in bestimmten Fällen auch bei gestelltem Asylantrag möglich • Analogleistungen nach SGB nach 36 statt 18 Monaten (s. Kap. A.2.2.3) • Verletzung der allgemeinen Mitwirkungspflicht wird strafbar¹⁰³	• bei richterlichem Beschluss von Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam wird Pflichtverteidiger/in zur Verfügung gestellt • Minderjährige und Familien mit Minderjährigen können nicht in Abschiebungshaft genommen werden	• Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattungsbescheinigung wird verlängert¹⁰⁴ • Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte wird verlängert auf 3 Jahre • max. Sperrfrist für Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen wird von 9 auf 6 Monate gesenkt (s. Kap. A.2.2.3)

Darstellung: SVR

Ein früher Arbeitsmarktzugang ist zwar grundsätzlich zu befürworten. Dennoch kann eine (kurze) Wartefrist sinnvoll sein, um keine Fehlanreize für Personen mit aussichtslosen Asylbegehren zu setzen und um im Falle einer Ablehnung des Antrags ggf. frühzeitige aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu erleichtern. Dass der Gesetzgeber hier Abwägungsspielräume hat, zeigt das wiederholte Herab- und Heraufsetzen der Wartefrist. Die Absenkung auf sechs Monate ist aus der Sicht des SVR ebenso akzeptabel wie eine weitergehende Verkürzung auf drei Monate; dies wäre eine Rückkehr zum Status quo von 2014. ➔ Der SVR weist aber darauf hin, dass eine Verkürzung der Wartezeit nichts an den praktischen Problemen ändert, die den Zugang zum Arbeitsmarkt behindern, z.B. den sprachlichen und bürokratischen Hürden (s. Kap. B.2.2).

Integrations- und Ausbildungsförderung: die wechselhafte Karriere der „guten Bleibeperspektive“

Parallel zu den oben genannten Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerberinnen und Asylbewerber wurde mit dem Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz vom 8. Juli 2019 auch der Zugang zu Eingliederungshilfen und Ausbildungsförderung neu geregelt (diese Gesetzesänderungen werden in Kap. B.2.2 ausführlich behandelt). Zentral dafür war neben der Dauer des bisherigen Aufenthalts eine „gute Bleibeperspektive“. Diese rechtliche Kategorie ist gesetzlich nicht klar definiert; in einer Gesetzesbegründung findet sich aber eine Erklärung dazu (Dolk 2023: Rn. 17). Eine gute Bleibeperspektive haben Asylsuchende, wenn sie entweder aus einem Land mit hoher Anerkennungsquote stammen oder in ihrem jeweiligen Fall mit einiger Si-

103 Eine Verletzung der allgemeinen Mitwirkungspflicht (§ 15 AsylG) liegt vor, wenn eine Person ihre Identität, ihre Staatsangehörigkeit oder ihr Alter nicht, falsch oder unvollständig angibt. Allerdings wurde präzisiert, dass dies nur dann strafbar ist, wenn die betreffende Person es wider besseres Wissen tut (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 AsylG; BT-Drs. 20/10090: 11). Weiter ist es künftig strafbar, im Asylverfahren falsche oder unvollständige Angaben zu machen, um z.B. einen Schutzstatus zu erhalten. In solchen Fällen kann eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren verhängt werden (§ 85 Abs. 2 AsylG).

104 Solange eine Person verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben, soll die Bescheinigung nun maximal sechs statt drei Monate gelten. Bei Personen, die nicht in einer Aufnahmeeinrichtung leben müssen, gilt sie zwölf Monate (BMI 2023f: 66; § 63 Abs. 2 AsylG). Das soll die Arbeit des BAMF und der Ausländerbehörden erleichtern. Mit diesem Ziel begründet die Bundesregierung auch, dass die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnisse für subsidiär Schutzberechtigte von einem auf drei Jahre verlängert wird (BMI 2023f: 24; § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Das würde für diese Gruppe zugleich die Bleibesicherheit erhöhen.

cherheit angenommen werden kann, dass ihr Asylantrag positiv beschieden wird (BT Drs. 18/6185: 48). In der Praxis wird als Indikator für eine gute Bleibeperspektive jedoch nur die Anerkennungsquote herangezogen (Dolk 2023: Rn. 17). 2019 wurden im Rahmen des sog. Migrationspakts zahlreiche Gesetze verabschiedet. Für diese war kennzeichnend, dass sie die Integration derjenigen fördern sollten, die eine gute Bleibeperspektive hatten und somit sehr wahrscheinlich in Deutschland bleiben würden, oder derjenigen, die schon seit längerer Zeit in Deutschland lebten (Lehner 2023: 9). Der Zugang zu den „einschlägigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung“ war also an eine gute Bleibeperspektive geknüpft (Lehner 2023: 8–9).

➡ **Der SVR war und ist der Ansicht, dass eine Differenzierung nach Bleibeperspektiven zwar dazu beitragen kann, Migration besser zu steuern. Für die Integration von Personen mit unklarer Bleibeperspektive, die trotzdem länger in Deutschland bleiben, kann sie jedoch problematisch sein. In diesen Fällen geht dadurch „wertvolle Zeit für Integrationsmaßnahmen“ verloren (SVR 2019h).¹⁰⁵**

Die „gute Bleibeperspektive“ hatte als rechtliche Kategorie im Bereich Integrationsförderung dann auch nur eine kurze Karriere. Bereits im Chancen-Aufenthalts-gesetz von 2022 wurde diese Differenzierung wieder aufgegeben: Es gewährt allen Schutzsuchenden Zugang zu Integrationskursen und berufsbezogenen Deutschkursen, auch jenen aus sicheren Herkunftsländern (§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG). Diese Entscheidung lässt sich teilweise damit erklären, dass Asylsuchende, deren Antrag abgelehnt wird, oft eine Duldung erhalten und nicht abgeschoben werden können (Lehner 2023: 11–12). Die Rückkehr zu einer breiten Unterstützung von Integration erscheint somit als eine „pragmatische, wenn auch eigenartig steuerungsindifferente Lösung“ (Lehner 2023: 12). In der Praxis garantiert die Regelung aber keineswegs allen Asylsuchenden Zugang zu einem Integrationskurs: Sie können daran nur teilnehmen, wenn Kursplätze frei bleiben. Andere Ausländerinnen und Ausländer haben hier Vorrang, z.B. solche, die zur Arbeitsaufnahme zuwandern.

Aktuell zeichnet sich nun ab, dass hier künftig wieder stärker differenziert werden könnte; darauf haben sich

zumindest der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder in einem Spitzengespräch im November 2023 verständigt.¹⁰⁶ Eine gesetzliche Umsetzung steht aber noch aus.

Mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht wurden außerdem für Ausreisepflichtige die Möglichkeiten erweitert, ihren Aufenthalt zu legalisieren. Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hat Optionen für einen Spurwechsel aus dem Asylverfahren geschaffen. Beide Gesetze sind in Kap. A.2.1 ausführlich beschrieben.

Beschleunigung der Asylverfahren

Ein weiteres Anliegen der gesetzgeberischen Aktivitäten der letzten fünf Jahre war, die Asylverfahren zu verkürzen. Dabei geht es weniger um die behördlichen Verfahren als solche; diese dauerten 2022 im Schnitt 7,6 Monate (BT-Drs. 20/6052: 2). Problematisch ist vielmehr die anschließende gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung. Diese verwaltungsgerichtlichen Verfahren dauerten 2022 durchschnittlich mehr als zwei Jahre (BT-Drs. 20/6052: 11). Bis zum rechtskräftigen Abschluss eines Asylverfahrens vergingen somit knapp drei Jahre.

⚠ **Vor diesem Hintergrund wurde das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren erlassen**, das am 1. Januar 2023 in Kraft trat. Es setzt bei dem schon lange bekannten Problem an, dass die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte (OVG) bei Dublin-Überstellungen sehr uneinheitlich ist. Wenn Fakten, die für eine Asylentscheidung, Abschiebung oder Überstellung relevant sind, von zwei Oberverwaltungsgerichten unterschiedlich beurteilt werden, kann nun eine Revision beim Bundesverwaltungsgericht beantragt werden. Dieses trifft dann eine endgültige Entscheidung (BGBl. I 2022 S. 2822; SVR 2022d: 2). Das ist insofern eine Abweichung vom üblichen Verfahren, als das Bundesverwaltungsgericht im Asylverfahren normalerweise keine Tatsacheninstanz ist (Lehner 2023: 32). Ob diese Veränderung die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte stärker vereinheitlicht hat, ist umstritten (Kluth 2022a: 5). Alternativ wurde z. B. vorgeschlagen, eine unabhängige Fachstelle einzurichten, die transparente Einschätzungen zur Lage gibt (Kluth 2022a: 5–6).¹⁰⁷

105 Für Kinder und Jugendliche gilt grundsätzlich, dass sie in Deutschland unabhängig vom Aufenthaltsstatus ein Recht auf Schulbildung haben (UN-Kinderrechtskonvention Art. 28; Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG). Gemäß der EU-Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) muss geflüchteten Minderjährigen spätestens drei Monate, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, der Besuch einer Schule ermöglicht werden (Art. 14 Abs. 2).

106 Im Beschluss zu dieser Besprechung am 06.11.2023 heißt es: „Es wird zwischen denjenigen, die in Deutschland leben wollen, aber kein Bleiberecht haben, und denen, die vor Krieg, Verfolgung und Vertreibung fliehen und daher Schutz brauchen, unterschieden. Ziel ist es, dass weniger Menschen nach Europa und nach Deutschland kommen, die keine Aussicht auf Bleiberecht haben, und Menschen mit Bleiberecht solidarisch in der EU verteilt werden“ (Bundesregierung 2023a: 15).

107 Diskutiert wurde auch, ob es die Asylverfahren beschleunigen könnte, die Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Asylanträgen in einzelnen Verwaltungsgerichten zu bündeln. Hierzu wurde das Beispiel des Verwaltungsgerichts Trier angeführt, das 2022 im Vergleich der deutschen Verwaltungsgerichte Asylanträge am schnellsten bearbeitete (SWR.de 2023b). Allerdings dürfte es sich dabei um einen Ausnahmefall handeln. Zielführender erscheint eine ausreichende personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte.

Darüber hinaus entfiel mit dem Gesetz die Regelüberprüfung der Schutzbedürftigkeit, die immer drei Jahre nach einer Schutzanerkennung erfolgte. Nun veranlasst das BAMF eine Überprüfung nur noch, wenn Gründe dafür vorliegen könnten, die Anerkennung zu widerrufen (Lehner 2023: 32; § 73b Abs. 1 AsylG). Damit wird gesetzlich die gesellschaftliche Realität anerkannt, dass „im Regelfall bei anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten mit einer langfristigen Schutzbedürftigkeit und damit mit einer dauerhaften Bleibeperspektive zu rechnen ist“ (Lehner 2023: 32).¹⁰⁸

Bei der bereits erwähnten Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs und -chefinnen der Länder im November 2023 wurde beschlossen, die Asylverfahren weiter zu beschleunigen (Bundesregierung 2023a: 6). Bei Antragstellenden aus Staaten, für die die Anerkennungsquote unter 5 Prozent beträgt, ist das Ziel, die Asylverfahren selbst und die anschließenden Gerichtsverfahren jeweils innerhalb von drei Monaten durchzuführen. Für alle anderen Gruppen sollen behördliche und erstinstanzliche Asylverfahren jeweils nach sechs Monaten abgeschlossen sein (Bundesregierung 2023a: 6). Die gesetzliche Umsetzung steht noch aus.

Leistungsgewährung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber in der Kritik

Nach der erneuten Zunahme von Asylanträgen und der Aufnahme von temporär Schutzberechtigten aus der Ukraine wurde Ende 2023 wieder allgemein über die Belastungen durch die Flüchtlingsaufnahme debattiert (s. Kap. A.1.2.3). In diesem Zuge diskutierte die Politik wieder verstärkt über die Leistungsgewährung für Asylsuchende. Der Bundeskanzler hat sich mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 6. November 2023 grundsätzlich darauf geeinigt, für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) eine Bezahlkarte einzuführen (Bundesregierung 2023a: 10). Dies soll laut Begründung u. a. den „Verwaltungsaufwand bei den Kommunen [...] minimieren“ (Bundesregierung 2023a: 10). Ein Teil der Leistungen soll weiterhin bar ausgezahlt werden, um notwendige Ausgaben zu tätigen, die nicht mit einer Bezahlkarte beglichen werden können (Bundesregierung 2023a: 10). **Die Einführung einer Bezahlkarte für Asylbewerberinnen und Asylbewerber ist rechtlich ohne Zweifel zulässig. Auf den Umfang der Fluchtzuwanderung nach Deutschland dürfte sie sich nach Auffassung des SVR jedoch kaum auswirken** (s. dazu ausführlich im Weiteren).

In der Besprechung vom 6. November 2023 wurde auch erwogen und im Nachgang beschlossen, bei Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften den Umfang der Leistungen an die Wohnungssituation anzupassen. Ukrainische Geflüchtete sowie Personen, die einen anerkannten Schutzstatus haben oder seit über achtzehn Monaten in Deutschland geduldet sind, konnten zu dem Zeitpunkt bei Bedarf Sozialhilfe beziehen. Bei jenen, die in einer Gemeinschaftsunterkunft leben und deshalb Gemeinschaftsverpflegung bekommen, sollten die Sozialleistungen so gekürzt werden, dass sie nur „diejenigen Leistungen erhalten, die sie wirklich benötigen“ (Bundesregierung 2023a: 11).¹⁰⁹

Weiterhin wurde beschlossen, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber (sowie Geduldete) sog. Analogleistungen in Höhe der regulären Sozialhilfen erst nach 36 Monaten erhalten sollen statt nach 18 Monaten. Bis dahin beziehen sie also Leistungen nach dem AsylbLG. Die entsprechende Änderung des AsylbLG wurde am 18. Januar 2024 im Bundestag beschlossen. Rechtlich gesehen ist eine solche Verlängerung laut Thym (2023c: 1–2) mit dem „Europa- und Völkerrecht unproblematisch vereinbar“; eine „flächendeckende AsylbLG-Leistungsabsenkung“ würde die deutsche Verfassungsrechtsprechung dagegen verhindern. Begründet wurde die Änderung mit dem Anliegen, „Anreize für eine Sekundärmigration innerhalb Europas nach Deutschland“ zu senken (Bundesregierung 2023a: 11).

Die These, dass höhere Sozialleistungen Migranten und Migrantinnen anziehen, wird in der Politik oft angeführt. Sie ist allerdings empirisch nicht eindeutig belegt (Ferwerda/Marbach/Hangartner 2023: 1–2). Eine Studie zu einer fünfzigprozentigen Kürzung der Sozialleistungen für Migrantinnen und Migranten in Dänemark kam zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahme die Zuwanderung um ca. 5.000 Personen pro Jahr gesenkt hatte (Agersnap/Jensen/Kleven 2020: 1). Hier wurde allerdings u. a. kritisiert, dass dabei sog. Push-Faktoren wie z. B. Fluchtursachen nicht berücksichtigt wurden (Fratzscher 2023). Andere bemängelten, die Studie habe auch die Effekte weiterer politischer Verschärfungen nicht einberechnet, die zeitgleich mit den Leistungskürzungen eingeführt wurden, z. B. bezüglich der Familienzusammenführung (Müller 2023b: 8). Eine andere Studie zur Sozialleistungskürzung in Dänemark ermittelte zudem, dass diese sich auf die Integration von Zugewanderten negativ ausgewirkt hatte: In der Folge war zwar die Beschäftigung von Geflüchteten kurzfristig gestiegen, langfristig je-

108 Die Regelüberprüfungen waren zudem zeitaufwendig und mündeten höchst selten in einen Widerruf. Diese Veränderung dürfte also die Behörden entlasten. Das Personal kann dann an anderen Stellen eingesetzt werden, was wiederum die Asylverfahren beschleunigen könnte (Kluth 2022a: 6).

109 Die entsprechenden Änderungen des Sozialgesetzbuchs (§ 142 SGB XII und § 68 SGB II) traten am 01.01.2024 in Kraft (BGBl. I 2023 Nr. 408 vom 28.12.2023).

doch ihr Einkommen gesunken (Andersen/Dustmann/Landersø 2019: 2). Darüber hinaus zeigten sich negative Effekte auf die Beschäftigung geflüchteter Frauen und die Bildung geflüchteter Kinder; außerdem stiegen die Eigentumsdelikte (z.B. Diebstähle in Lebensmittelläden) (Andersen/Dustmann/Landersø 2019: 3).

Nach Thym (2023c: 10) spielen für eine Migrationsentscheidung etliche Push- und Pull-Faktoren eine Rolle, „deren relatives Gewicht immer kontextabhängig [ist]“ und sich im Verlauf der Zeit auch ändern kann (s. ausführlich zu Determinanten von Migration SVR 2018b: 23–28). Bei den Migrationsentscheidungen von Geflüchteten ist also wahrscheinlich, dass dafür „das Sozialsystem nur ein Faktor unter anderen [ist], der weniger wichtig ist, als die Politik häufig annimmt“ (Thym 2023d: 11). Für Sekundärmigration innerhalb der Europäischen Union kann es im Sinne eines Gesamtpakets (zusammen mit Unterbringung, Bildungssystem und Integrationsförderung) eine größere Rolle spielen; allerdings unterscheiden Schutzsuchende „häufig nicht zwischen Sozialleistungen im engeren Sinne und der Daseinsvorsorge“ (Thym 2023d: 11). Aber auch hier ist die Empirie nicht eindeutig: Manche Studien finden keinen Beleg dafür, dass ein großzügiger Sozialstaat mehr Migration anzieht; andere ermitteln einen Effekt mit moderaten wirtschaftlichen Auswirkungen (de Jong/de Valk 2020: 1776). Eine Studie untersuchte Migrationsflüsse innerhalb der Schweiz, wo die Sozialleistungen zwischen den Kantonen unterschiedlich sind. Den Ergebnissen zufolge sind diese subnationalen Wanderungen nicht an den Sozialleistungen ausgerichtet. Wichtiger sind hier Faktoren wie die Größe der Orte, die Mietkosten und der Anteil von Menschen mit der gleichen Nationalität wie die Migranten und Migrantinnen selbst (Ferwerda/Marbach/Hangartner 2023: 3).

❗ Ob eine Senkung der Leistungen für Asylsuchende die Zuwanderung beeinflusst, ist also umstritten. Empirische Erkenntnisse dazu sind nicht eindeutig. Es gibt Hinweise darauf, dass die Leistungen bei einer Migration innerhalb der Europäischen Union unter Umständen mehr Gewicht haben als bei einer außer-europäischen Zuwanderung. Allerdings ist auch hier unklar, ob und inwiefern die einzelnen Details der Sozialleistungen für eine Migrationsentscheidung relevant sind. Soziale Faktoren wie die Anwesenheit von Familienangehörigen, Bildungsmöglichkeiten und die Achtung der Menschenrechte scheinen zu der Weiterwanderungsentscheidung eher beizutragen (s. Scholz 2013). Somit ist auch schwer einzuschätzen, wie es sich auf die Weiterwanderung innerhalb der Europäischen Union auswirken wird, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldete länger Leistungen nach dem AsylbLG erhalten. Entsprechend unsicher ist, ob die Annahme gerechtfertigt ist, dass Deutschland dadurch für eine Sekundärmigration weniger attraktiv wird.

Sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsländer: Erweiterung um Georgien und Republik Moldau beschlossen

Um die Rückkehr von nicht bleibeberechtigten Ausländerinnen und Ausländern zu erhöhen, wurde 2023 auch erwogen, mehr Länder als sichere Drittstaaten und sichere Herkunftstaaten einzustufen. Als sicherer Drittstaat gilt nach Art. 16a Abs. 2 Grundgesetz (GG) ein Staat, „in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt sind“. Wenn eine Person aus einem sicheren Drittstaat nach Deutschland einreist, ist sie nicht asylberechtigt, es sei denn, sie besitzt schon einen deutschen Aufenthaltstitel oder Deutschland ist für ihr Asylverfahren zuständig, z.B. im Fall einer Dublin-Überstellung (§ 26a Abs. 1 AsylG). Laut § 26a Abs. 2 AsylG und Anlage I AsylG sind zurzeit nur die Staaten der Europäischen Union sowie Norwegen und die Schweiz als sichere Drittstaaten eingestuft.

Mit der Neufassung der Asylverfahrensverordnung wurden die Standards verändert, nach denen ein Drittstaat als sicher eingestuft werden kann (Erwägungsgrund 46 im Ratsdokument 6375/24). Dies ist der Fall, wenn er entweder die Genfer Flüchtlingskonvention unterschrieben hat oder der Drittstaat für einen „wirksamen Schutz“ gemäß den fundamentalen Menschenrechtsstandards sorgen kann, u. a. durch den Zugang zu genügenden Existenzmitteln sowie zur gesundheitlichen Versorgung und Bildung (Erwägungsgrund 46; Art. 58 Abs. 2 im Ratsdokument 6375/24). Nach den Trilog-Verhandlungen wurde außerdem hinzugefügt, dass diese Mindeststandards bis zu einer dauerhaften Lösung sichergestellt werden sollten (Art. 58 Abs. 2 lit. e im Ratsdokument 6375/24). Diese Definition von „wirksamem Schutz“ würde verglichen mit dem Genfer Flüchtlingskonventionsschutz eine Senkung der Standards bedeuten (Junghans 2024: 199).

Sichere Herkunftstaaten sind laut Art. 16a GG Abs. 3 Staaten, „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“. Asylanträge von Personen aus sicheren Herkunftstaaten können in einem beschleunigten Verfahren als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden (§ 29a Abs. 1 AsylG). 2023 waren Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Ghana, das Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro, die Republik Moldau, der Senegal und Serbien als sichere Herkunftstaaten eingestuft (§ 29a AsylG Anlage II, Stand: Dezember 2023). Am 12. Oktober 2023 wurde im Bundestag ein Gesetzentwurf beraten, nach dem Georgien und die Republik Moldau als sichere Herkunftstaaten eingestuft werden sollten. Die Anerkennungsquote für Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus diesen Län-

dern lag im Jahr 2022 bei ca. 0,1 Prozent (SVR 2023b: 1). Am 15. Dezember 2023 passierte dieser Gesetzentwurf auch den Bundesrat. Das Gesetz ist am 23. Dezember 2023 in Kraft getreten (Bundesregierung 2023d).

➔ Der SVR hat die Einstufung der EU-Beitrittskandidaten Georgien und Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten grundsätzlich unterstützt. Er weist aber darauf hin, dass neben Restriktionen auch reguläre Zuwanderungswege eröffnet werden sollten. Bei Georgien und der Republik Moldau wäre das z.B. über das Schengen-Visum möglich.

Grundsätzlich haben Personen, die aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen, weiterhin das Recht auf ein Asylverfahren (SVR 2023b: 1). Dabei sollte es ihnen jederzeit möglich sein, sich zu ihrem Asylverfahren rechtlich kompetent und unabhängig beraten zu lassen. Das ist in ihrem Fall besonders wichtig, denn sie müssen im Asylverfahren beweisen, dass sie von Verfolgung bedroht sind, obwohl ihr Land als „sicher“ eingestuft ist (SVR 2023b: 1–2). In diesem Zusammenhang hat der SVR Bedenken hinsichtlich der Transparenz der Einstufungsentscheidung angemeldet: Bisher ist nicht klar nachvollziehbar, auf welcher faktischen Grundlage entschieden wird, welche Länder als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden (SVR 2023b: 2). Der SVR schlägt deshalb vor, eine unabhängige Stelle beim Bundesverwaltungsgericht zu schaffen, die diese faktischen Grundlagen transparent darlegt (SVR 2023b: 2). Generell plädiert er für die Erstellung einer europäischen Liste sicherer Herkunftsländer, um die Asylverfahren in der Europäischen Union weiter zu harmonisieren (SVR 2023b: 2).

Verlagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten wieder auf der Agenda

Im Beschluss aus der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder von November 2023 heißt es, die Bundesregierung werde prüfen lassen, ob „unter Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention“ Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten durchgeführt werden können (Bundesregierung 2023a: 4). Andere europäische Länder haben dazu schon konkrete Vorhaben entwickelt. Die britische Regierung etwa sieht vor, die Asylverfahren von irregulär eingereisten Personen nach Ruanda zu verlagern, aber ohne die Möglichkeit, in Großbritannien Asyl zu erhalten (Supreme Court 2023: 1). Italien plant, Asylsuchende, die auf hoher See aufgegriffen werden, in Aufnahmezentren

nach Albanien zu schicken und die Asylverfahren dort selbst durchzuführen (Piccoli 2023; s. u.).

Den britischen Plan hat der Oberste Gerichtshof in London im November 2023 für rechtswidrig erklärt mit der Begründung, dass Ruanda nicht als sicherer Drittstaat eingestuft werden könne (SVR 2023a). Er sah außerdem die Gefahr, dass die Asylanträge nicht ordnungsgemäß geprüft und Asylsuchende auf dieser Grundlage in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden; damit würden die Verfahren dem *non-refoulement*-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention nicht entsprechen (Supreme Court 2023: 4). Dass diese Gefahr bestehe, habe ein Bericht des UNHCR gezeigt. Das Gericht erklärte allerdings, dass eventuell die Rahmenbedingungen verbessert werden könnten. Damit ließ es grundsätzlich die Möglichkeit offen, Asylverfahren künftig nach Ruanda zu verlagern (Thym 2023b).

Im Dezember 2023 brachte die britische Regierung einen Gesetzentwurf in das Parlament ein, der Ruanda für sicher erklärt. In dem Gesetzentwurf wird beispielsweise versichert, dass Ruanda sich dazu bereit erklärt hat, sein Asylverfahrenssystem zu verbessern, und dass Asylsuchende Zugang zu Rechtshilfe erhalten werden (Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2023).¹¹⁰ Außerdem sollen einige Abschnitte des britischen Menschenrechtsgesetzes auf Abschiebungen nicht angewendet werden. Das britische Unterhaus stimmte dem Gesetz am 17. Januar 2024 in der dritten Lesung zu; damit ging es ins britische Oberhaus (The Guardian 2024). Dieses lehnte einige Tage später die Ratifizierung des Abkommens mit Ruanda erst einmal ab; das wird voraussichtlich eine Entscheidung zum Gesetzentwurf verzögern (tagesschau.de 2024b).

Bei dem italienischen Plan können nach europäischem Recht nur die Migranten und Migrantinnen nach Albanien geschickt werden, die von staatlichen Schiffen auf hoher See aufgenommen werden. Sobald sie italienische Hoheitsgewässer erreicht haben, dürfen sie prinzipiell in Italien Asyl beantragen (Art. 3 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie; s. Thym 2023b). Hier stellen sich u. a. logistische Fragen, etwa ob die 3.000 Plätze in den beiden Aufnahmezentren reichen werden, die Italien mit Albanien vereinbart hat. Unklar ist auch, welche Lebensbedingungen dort herrschen werden (Thym 2023b).¹¹¹ Kritisiert wurde zudem das Verfahren: Das Abkommen sei ohne Befassung des Parlaments zustande gekommen. Auch dieses Vorhaben stieß auf Bedenken. So hatte das Verfassungsgericht in der albanischen Hauptstadt Tirana im Dezember 2023 die Ratifizierung des Ab-

¹¹⁰ S. <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-04/0038/230038.pdf> (04.02.2024).

¹¹¹ Laut dem Abkommen sollen bis zu 36.000 Migrantinnen und Migranten pro Jahr in zwei noch einzurichtenden Zentren in Albanien untergebracht und überprüft werden. Italien soll Verwaltung und Finanzierung der Einrichtungen übernehmen. Bewacht werden sollen die Zentren von albanischen und italienischen Sicherheitskräften.

kommens ausgesetzt (FAZ 2023). Allerdings beschloss es dann im Januar 2024, das Abkommen zu billigen (Euractiv.de 2024). Im Januar 2024 stimmte Italiens Abgeordnetenkammer ihrerseits der Ratifizierung des Abkommens zu, der entsprechende Gesetzentwurf ging damit in den Senat (tagesschau.de 2024a).

Überlegungen dieser Art sind auch in Deutschland nicht neu (vgl. SVR 2017a: 57–59): Im Januar 2016 schlug der damalige Innenminister de Maizière vor, in Ländern wie Tunesien oder Ägypten EU-Aufnahmezentren einzurichten, in denen Flüchtlinge Asyl beantragen können (ZDF heute 2016). Würde ihnen ein Schutzstatus zugesprochen, sollten sie von einem EU-Mitgliedstaat aufgenommen werden. Wenn dennoch Menschen über das zentrale Mittelmeer nach Europa kämen, würden sie nach einem Schnellverfahren auf EU-Territorium in die nordafrikanischen Aufnahmelager zurückgeschickt. Dazu müsste in der Asylverfahrensverordnung eine neue Bestimmung zu sicheren Orten in Drittstaaten eingeführt werden, an denen mit internationaler Unterstützung sichergestellt wird, dass Schutzsuchende dort nach Maßgabe der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention menschenwürdig untergebracht werden.

Bereits 1986 hatte Dänemark in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgeschlagen, die Asylverfahren in Transitstaaten auszulagern. Wenige Jahre später wurde diese Idee auf Anregung der Niederlande in die intergouvernementalen Konsultationen eingeführt und 2001 unter dänischer Ratspräsidentschaft nochmals in den Rat der Europäischen Union (Léonard/Kaunert 2016: 48). 2003 brachte der damalige britische Premierminister Tony Blair die Idee erneut ins Spiel (Noll 2003); zwei Jahre später wurde sie vom damaligen deutschen Innenminister Otto Schily wieder in die Diskussion gebracht. Alle diese Ansätze blieben jedoch ergebnislos (vgl. Bendel 2015: 13).

Die Vorteile von Asylverfahren in Drittstaaten liegen auf der Hand: Die irreguläre und gefährliche Fahrt über das Mittelmeer wäre weniger attraktiv, wenn Schutzbedürftige nach einer Verfahrensprüfung auf sicherem Weg legal in die EU einreisen könnten. Und ein Verfahren außerhalb des EU-Territoriums könnte zentralisiert ablaufen; dadurch würden die verfügbaren Ressourcen besser genutzt und letztlich das Asylverfahren vereinheitlicht (Léonard/Kaunert 2016). Gegen solche Verfahren sprechen jedoch zahlreiche praktische und rechtliche Unklarheiten: Zwar ist Art. 78 Abs. 2d des Vertrags über

die Arbeitsweise der Europäischen Union grundsätzlich offen genug formuliert, dass er eine Gesetzgebung für solche Zentren erlaubt. Diese könnten von der IOM oder dem UNHCR geführt werden, ggf. in Kooperation mit der EU-Asylagentur und den Mitgliedstaaten. Unklar ist jedoch, welche rechtlichen Grundlagen dort für die Verfahren gelten würden. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist nur gültig, wenn die EU territoriale Rechte ausübt (vgl. Nußberger 2016). Ist das nicht der Fall, gelten die allgemeinen Menschenrechte und die Genfer Flüchtlingskonvention. Letztere macht keine direkten Vorgaben zum Asylverfahren, wird aber durch ungeschriebene Verfahrensgrundsätze ergänzt (UNHCR 1977; 1979). Falls die EU jedoch in solchen Zentren Hoheitsgewalt ausübt, kommen all die Unsicherheiten zum Tragen, die die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ohnehin prägen.¹¹²

➡ **Der Sachverständigenrat verfolgt die Diskussion um eine Verlagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten sehr kritisch (SVR 2023a). Die bisherigen Vorschläge dazu werfen erhebliche politische, juristische und operative Fragen auf. Dies gilt vor allem für das in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Prinzip der Nichtzurückweisung. Aber auch das Verbot der kollektiven Ausweisung und den Anspruch auf Zugang zu effektivem Rechtsschutz sieht der SVR in Gefahr. Hier gibt es völkerrechtliche Verpflichtungen, die wahrgenommen werden müssen. Außerdem ist zu bedenken, dass die rechtliche Konformität einer Verlagerung von Asylverfahren abhängig wäre von der politischen Stabilität des Drittstaats. Hier warnt der SVR auch vor einer allzu großen politischen Abhängigkeit von Drittstaaten – eine Instrumentalisierung von Asylsuchenden muss unbedingt vermieden werden. Grundsätzlich ist eine enge Zusammenarbeit mit Drittstaaten jedoch unerlässlich, auch im Flüchtlingsschutz; das mahnt der SVR schon länger an (s. z. B. SVR 2016). Dabei darf die Verantwortung für Asylverfahren aber nicht einfach ausgelagert, sondern sie muss geteilt werden (s. Lübke 2016: 29–30). Das erfordert seiner Ansicht nach mehr und bessere Migrationsabkommen. Hier geht es darum, reguläre Zugangswege im Bereich der Erwerbsmigration und der Migration zum Zweck der Aus- und Weiterbildung zu eröffnen. Selbst wenn es gelänge, Verfahren auf rechtskonforme Weise auszulagern, wäre aus der Sicht des SVR zentral, dass damit nicht zugleich die Schutzgewährung ausgelagert werden kann.**¹¹³

112 Die Unklarheit darüber, wie Art. 3 EMRK (Verbot der Folter oder unmenschlicher Strafe oder Behandlung) auszulegen ist, zeigt sich vor allem bei der Frage, ob eine Person in ein bestimmtes Herkunfts- oder Transitland zurückgeführt werden darf (vgl. Hailbronner/Thym 2016: 1049–1051).

113 Eine vollständige Externalisierung der Schutzgewährung steht im Widerspruch zum primärrechtlichen Bekenntnis der EU, selbst einen Flüchtlingsschutz nach dem Maßstab der Genfer Flüchtlingskonvention zu gewährleisten. Auch die besten Verträge mit Drittstaaten können rechtsstaatliche Verhältnisse in diesen Staaten nicht auf Dauer in der Weise garantieren, wie es die EU in ihrem Territorium primärrechtlich verspricht.

Umsetzung der Massenzustrom-Richtlinie in Deutschland

Neben den beschriebenen asylpolitischen Vorhaben hatte die Politik in Bund, Ländern und Kommunen im Berichtszeitraum zudem die Aufnahme von rund 1,2 Millionen Menschen aus der Ukraine zu bewältigen. Hier zeigten erneut Teile der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft einen hohen Einsatz: Sie wirkten dabei tatkräftig mit und tun das weiterhin. Die erstmals aktivierte Richtlinie der EU für temporären Schutz definiert Leitlinien für den Umgang mit (in diesem Fall) ukrainischen Geflüchteten (s. Kap. A.2.2.2). Die Umsetzung der Richtlinie obliegt den Mitgliedstaaten; in Deutschland geschah das durch § 24 AufenthG. Dieser gewährt den ukrainischen Geflüchteten eine Aufenthaltserlaubnis für den von der Richtlinie bemessenen Zeitraum (aktuell bis März 2025).¹¹⁴ Ein Recht auf freie Wahl des Aufenthaltsorts ist in der Richtlinie grundsätzlich nicht verankert; die ukrainischen Geflüchteten können deshalb rechtlich gesehen innerhalb Deutschlands verteilt werden. Zwar dürfen sie ihren Aufenthaltsort zunächst frei wählen. Sobald sie registriert sind bzw. eine Aufenthaltserlaubnis beantragen, können die Behörden die freie Wohnsitzwahl jedoch einschränken und sie nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilen. In der Praxis tun sie das aber nur bei Personen, die in Flüchtlingsunterkünften untergebracht werden, nicht bei jenen, die bei Verwandten oder Bekannten untergekommen sind (MIDEM 2022: 43). Wenn die Geflüchteten eine Aufenthaltserlaubnis beantragen, stellen die Ausländerbehörden zunächst eine sog. Fiktionsbescheinigung aus. Mit dieser Bescheinigung können die Geflüchteten eine Beschäftigung aufnehmen, zudem erhalten sie damit Zugang zum Bildungssystem und zur Gesundheitsversorgung. Insgesamt ermöglicht die Aktivierung der Richtlinie also, einen Aufenthaltstitel vergleichsweise unkompliziert und ohne langwierige Verfahren auszustellen.

Zudem hat Deutschland auch nichtukrainischen Drittstaatsangehörigen, die aus der Ukraine geflohen sind, vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG gewährt, wenn sie nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können. Dies kann auch internationale Studierende einschließen, aber eben nur dann, wenn ihnen eine Rückkehr nicht möglich ist. Von diesen Vorgaben konnte jedoch abgewichen werden. So hat beispielsweise die Stadt Hamburg beschlossen, allen Personen aus Drittstaaten, die in der Ukraine studiert haben, eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn sie nachweislich in Hamburg weiterstudieren wollen (ndr.de 2022). Laut dem Medien-

dienst Integration lebten in Deutschland Ende 2023 ca. 39.000 Drittstaatsangehörige, die aus der Ukraine geflohen waren, aber nicht die ukrainische Staatsangehörigkeit besitzen (Mediendienst Integration 2023d).

❗ Im Juni 2022 erfolgte für die ukrainischen Geflüchteten in Deutschland zudem ein Rechtskreiswechsel. Sie können nun Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II bzw. SGB XII) beziehen statt nach dem AsylbLG. Damit wurden sie den im individuellen Verfahren anerkannten Asylberechtigten gleichgestellt. Mit dem Wechsel ändert sich auch die Zuständigkeit. Denn für Leistungen nach dem AsylbLG müssen die Kommunen und Länder aufkommen; Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch trägt dagegen anteilig der Bund (MIDEM 2022: 48–49). Der Rechtskreiswechsel war daher im Sinne der Länder und Kommunen. Der Bezug von Leistungen nach SGB erfordert entweder eine Aufenthaltserlaubnis (nach § 24 Abs. 1 AufenthG) oder eine Fiktionsbescheinigung. Während Asylbewerberleistungen von den Sozialämtern verwaltet werden, sind für die Leistungen nach SGB die Jobcenter zuständig. Die Umstellung bedeutete für die Verwaltungsbehörden eine starke Belastung¹¹⁵ und verlief ausgesprochen zäh (Thränhardt 2023: 19). Letzteres hing auch damit zusammen, dass die Ukrainerinnen und Ukrainer zunächst nicht systematisch registriert wurden, denn sie konnten ohne Visum einreisen und mussten sich nicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung melden.

Der Bund sicherte den Ländern 2022 zunächst zwei Milliarden Euro Unterstützung als Hilfeleistung für die Kommunen zu. Für 2023 und die Folgejahre wurde weitere Unterstützung beschlossen (MIDEM 2022: 49). In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023 wurde vereinbart, dass der Bund den Ländern ab 2024 eine jährliche Pro-Kopf-Pauschale von 7.500 Euro zahlt (Bundesregierung 2023a: 14). Die Kommunen stehen tatsächlich vor besonders hohen Herausforderungen: Sie sind nicht nur zuständig für die Unterbringung und Integration der ukrainischen Geflüchteten, sondern tragen „mit ihren Ausländerbehörden auch die Hauptlast der Aufgabe der Registrierung sowie der Klärung des Aufenthaltsstatus“ (Ritgen 2022: 239). Dafür fehlt vielfach die nötige Infrastruktur (Ritgen 2022: 241).

Diskussion über eine Ungleichbehandlung der ukrainischen Geflüchteten

Seit dem russischen Überfall auf die Ukraine (s. Kap. A.1.2) wird in Politik und Öffentlichkeit viel über die (vermeintliche oder tatsächliche) Besserstellung der

114 Auf der Seite Germany4Ukraine heißt es: „Mit der Ukraine-Aufenthaltserlaubnis-Fortgeltungsverordnung werden ab dem 1. Februar 2024 noch gültige Aufenthaltserlaubnisse zum vorübergehenden Schutz automatisch bis zum 4. März 2025 verlängert. [...] Für eine Verlängerung müssen die Geflüchteten die zuständige Ausländerbehörde nicht aufsuchen“ (Germany4Ukraine 2023, 14.02.2024).

115 Hier gab es jedoch regionale Unterschiede danach, wie die Behörden strukturiert waren.

ukrainischen Geflüchteten gegenüber Personen, die ihre Schutzbedürftigkeit über das individuelle Asyl feststellen lassen müssen, diskutiert. Die in dem Feld arbeitenden Institutionen weisen auch darauf hin, dass die unterschiedliche Behandlung von Personen aus der Ukraine und solchen aus anderen Drittstaaten, die zur gleichen Zeit in den Aufnahmeeinrichtungen angekommen sind, beispielsweise aus der Sicht der ehrenamtlich Tätigen schwer zu begründen ist (s. z.B. Deutscher Caritasverband 2022: 1-2).

Der Umgang mit den Menschen, die vor dem Krieg aus der Ukraine geflohen sind, ist in doppelter Hinsicht ein besonderer: Nicht nur wurde ihnen das Durchlaufen eines individuellen Asylverfahrens erspart; sie wurden auch – ohne Umweg über das AsylBLG – sofort in den Rechtskreis des SGB überführt. Ob diese doppelte Abweichung von den etablierten Praktiken der Flüchtlingsaufnahme aus rechtssystematischer Perspektive angemessen ist, wird unterschiedlich beurteilt. Einige verweisen darauf, dass die Überstellung der ukrainischen Geflüchteten in den Rechtskreis des SGB eine logische Folge ihrer Kollektivanerkennung (§ 24 Abs. 1 AufenthG) ist und sie insofern nicht anders behandelt werden als andere anerkannte Flüchtlinge (Kolb 2022). Ein systematischer Bruch mit etablierten Prinzipien des Rechts liegt aus dieser Perspektive nicht vor; vielmehr verhindert diese Entscheidung sogar, dass gleichermaßen (wenn auch in unterschiedlichen Verfahren) anerkannte Schutzberechtigte rechtlich ungleich behandelt werden. Widerspruch gegen diese Position verbindet sich mit einem Verweis auf die Absicht der Richtlinie: Diese zielt schon von ihrem Wortlaut her dezidiert darauf, in bestimmten Konstellationen unter vergleichsweise geringen Voraussetzungen temporären Schutz zu ermöglichen. In dieser Perspektive ist die Überstellung in den Rechtskreis des SGB widersinnig, denn damit würden „die Interessen von Personen, die einen vorübergehenden Schutz beantragen oder genießen, gegenüber den Interessen von sonstigen Drittstaatsangehörigen und Schutzsuchenden höher [...] gewichte[t]“ (Kluth 2022b: 226). Problematisiert wird in diesem Zusammenhang auch, dass die beschlossene Rechtskreisüberstellung ukrainischer Flüchtlinge die Statik des Rechts durcheinanderbringt: Dadurch erhält eine bestimmte Gruppe unter relativ geringen Anforderungen ein maximales Bündel von Rechten.

Jenseits rechtssystematischer Aspekte stellt sich die Frage, wie die beschriebene Sonderbehandlung der Ukrainerinnen und Ukrainer sich auf deren ‚Ankommen‘ in Deutschland und damit auf ihre Integration auswirkt. Empirische Ergebnisse hierzu sind noch begrenzt. Zwar gibt es erste Datensätze zu einzelnen Aspekten, vor allem zur Arbeitsmarktintegration (s. Kap. B.1.2), zur

Wohnsituation (s. Kap. B.2.1) und zur Integration ins Bildungssystem (s. Kap. B.1.1). Erkenntnisse über komplexere Zusammenhänge fehlen aber bislang. Hier ist neben dem staatlichen Umgang mit den Aufgenommenen auch deren individuelle Perspektive zu berücksichtigen. So sind überwiegend Frauen, oft in Begleitung von minderjährigen Kindern und Jugendlichen, nach Deutschland gekommen (Brücker/Ette et al. 2023b: 2), die gerade in der Anfangszeit des Krieges auf eine möglichst rasche Rückkehr hofften.

Während einige Akteurinnen und Akteure die Ungleichbehandlung an sich kritisiert haben, wurden die eigentlichen integrationsfördernden Maßnahmen von vielen Seiten begrüßt. Der Deutsche Caritasverband etwa bewertete es positiv, dass die ukrainischen Geflüchteten frühzeitig privat untergebracht wurden und dass sie quasi sofort arbeiten durften. Er plädierte dafür, dies auch anderen Personengruppen zu ermöglichen (Deutscher Caritasverband 2022: 5-6). Das BMI bewertete den erleichterten Zugang ukrainischer Flüchtlinge zu Integrationsmaßnahmen und Arbeitsmarkt ebenfalls positiv (Behrendt 2023: 35). Laut Brücker/Ette et al. (2023b: 115, 117) hat die schnelle Planungs- und Rechtssicherheit, verbunden mit der freien Wahl des Wohnorts, die Integrationschancen verbessert. Angenendt, Kipp und Koch (2022) meinen sogar, dass die Erfahrungen mit dem schnellen Zugang der ukrainischen Schutzsuchenden zum Arbeitsmarkt der Debatte um den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden insgesamt neue Impulse geben könnten.

➡ **Ob – und ggf. welche – Lehren aus den politischen und rechtlichen Maßnahmen gezogen werden können, die nach der Fluchtzuwanderung aus der Ukraine erfolgt sind, ist allerdings noch unklar. Belastbare Informationen zu ihren Auswirkungen auf die Integration dieser Gruppe liegen erst ansatzweise vor; hier sind systematische Evaluationen erforderlich.** Zwar ermittelte beispielsweise eine Analyse des IAB, die zwischen Januar und März 2023 durchgeführt wurde, für ukrainische Geflüchtete eine Arbeitsmarktbeteiligung von fast 20 Prozent (Kosyakova et al. 2023: 2; ausführlicher dazu Kap. B.1.2). Im Vergleich zu Ländern wie Dänemark (53 %) oder den Niederlanden (70 %) sind diese Werte aber eher ernüchternd (vgl. auch Thränhardt 2023: 24; zur Datenqualität dieser Werte s. Kap. B.1.2).

Verallgemeinernde Angaben sind auch deshalb kaum möglich, weil sich die Lage vor Ort zwischen einzelnen Kommunen sehr stark unterscheidet. Entsprechend offen ist auch die Frage, ob Deutschland insgesamt nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine institutionell besser aufgestellt war als 2015 und 2016.¹¹⁶ Einige Kommunen hatten die bestehende Infrastruktur im Bereich der Erst-

116 Koch et al. (2023: 36) argumentieren z.B., durch die 2015/16 aufgebauten Kapazitäten sei Deutschland 2022 für die Ankunft so vieler Geflüchteter besser gerüstet gewesen als damals.

aufnahme nach 2015/16 auch aus Kostengründen rückgebaut; andere hatten darauf verzichtet (s. dazu Kap. B.2.1.2). Aussagen über Deutschland als Ganzes sind somit kaum möglich. Die dazu erforderliche evaluative Forschung muss also vergleichend angelegt werden, um die unterschiedlichen Ansätze gegenüberstellen und bewerten zu können.

Fazit: Wichtiger Reformschritt in Europa, Deutschland im Dilemma zwischen Integration und Migrationskontrolle

❶ **Auf europäischer Ebene gab es im Bereich Asyl- und Flüchtlingspolitik einen Durchbruch: Bezüglich der EU-Asylreform konnte im Dezember 2023 zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament eine politische Einigung erzielt werden.** In den Jahren vor der Einigung hatte die europäische Gesetzgebung stagniert, zuletzt wegen einer politischen Blockade einiger Mitgliedstaaten. Abgesehen vom Ausbau der EU-Agenturen wurden bis zum Redaktionsschluss dieses Jahresgutachtens im März 2024 keine neuen Verordnungen oder Richtlinien formal verabschiedet. Dies zeigt, wie schwierig es für die EU-Mitgliedstaaten, aber auch für die europäischen Institutionen war, sich zu einigen. Doch der Reformdruck war groß, da im Juni 2024 die Europawahl ansteht. Manche sahen die Zeit bis dahin als „allerletzte Chance für eine erfolgreiche Reform des europäischen Asylrechts“ (Lehner 2023: 52). ❷ **Nach Ansicht des SVR ist eine Reform dringend notwendig; deshalb begrüßt er ausdrücklich, dass rechtzeitig eine politische Einigung erzielt worden ist. Er weist allerdings mit Nachdruck darauf hin, dass bei der Umsetzung der Reform menschen- und asylrechtliche Standards zu berücksichtigen sind.**¹¹⁷

❸ **Anders als auf europäischer Ebene wurden in Deutschland über die Jahre zahlreiche neue Gesetze im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik beschlossen. Dabei versucht der Gesetzgeber weiterhin, ein Gleichgewicht zwischen Integrationsförderung und Migrationskontrolle zu finden.** Ein (nicht erstrebenswertes) Extrem wäre hier, für alle Asylsuchenden sofort Integrationsangebote bereitzustellen und dabei ordnungspolitische Überlegungen – vor allem den Ausgang eines Asylverfahrens – vollkommen zu ignorieren. Auf der anderen Seite ist es eine Tatsache, dass Menschen langfristig in Deutschland bleiben und sich hier verwurzeln, obwohl ihre Ausreisepflicht rechtskräftig festgestellt wurde. Eine Politik, die das nicht anerkennt, würde untragbare integrationspolitische Kosten verursachen. ❹ **Somit ist es richtig, dass die Politik zwischen diesen beiden Po-**

len um einen Ausgleich ringt (s. dazu auch Tab. A.22). Das Ergebnis dieses Bemühens ist ein Wechselspiel zwischen restriktiven und öffnenden rechtlichen Maßnahmen – wie es erwartbar ist angesichts der Zielkonflikte zwischen diesen Bereichen.

A.2.3 Maßnahmen der Rückkehrförderung und Migrationskontrolle

Wie bereits der Blick auf die Empirie in den Bereichen Fluchtmigration (s. Kap. A.1.2) und Rückkehr (s. Kap. A.1.3) gezeigt hat, waren die letzten fünf Jahre gekennzeichnet von einer doppelten Entwicklung: 2020 und auch 2021 gingen die Antragszahlen infolge der pandemiebedingten Einschränkungen stark zurück. Seit 2022 sind aber wieder deutlich mehr Asylsuchende nach Deutschland gekommen. Infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine entstanden zudem innerhalb Europas Fluchtbewegungen von historischem Ausmaß. Damit sind im Bereich der Fluchtmigration die Zahlen nach Ende der pandemiebedingten Einschränkungen wieder deutlich gestiegen; in der Summe erreichen sie die Aufnahmezahlen der Jahre 2015 und 2016 und überschreiten sie sogar. Die Zahlen der Rückkehrenden steigen hingegen nur langsam und liegen noch unter dem Niveau der Jahre vor der Pandemie. Dies führte dazu, dass im Bereich der Rückkehrpolitik zunehmend weitere Maßnahmen gefordert wurden. So bekannte sich die Ampelregierung bereits in ihrem Koalitionsvertrag dazu, eine „Rückführungsoffensive“ starten zu wollen (SPD/Grüne/FDP 2021: 140).

Das Kapitel beschreibt zunächst die politischen Maßnahmen, die die Durchsetzung der Ausreisepflicht verbessern sollen, und betrachtet sie auch im Kontext der entsprechenden Rahmensetzung der EU (s. Kap. A.2.3.1). Anschließend geht es um Migrationsabkommen, die in Deutschland und der EU wieder an Bedeutung gewonnen haben (s. Kap. A.2.3.2). In diesem Zusammenhang wird auch kurz auf Maßnahmen zu einer stärkeren Befestigung von Grenzen eingegangen, die die Migrationskontrolle verbessern sollen. Schließlich werden Maßnahmen erörtert, die die selbständige Rückkehr von Ausreisepflichtigen unterstützen sollen (s. Kap. A.2.3.3).

A.2.3.1 Rechtliche Entwicklungen: Durchsetzung der Ausreisepflicht im Mittelpunkt

Im Bereich Rückkehr wurden in den letzten fünf Jahren etliche rechtliche Veränderungen beschlossen. ❶ **Die Gesetzesänderungen zielten vor allem darauf, die**

¹¹⁷ Die Unterbringung von Asylsuchenden in geschlossenen Einrichtungen an den EU-Außengrenzen etwa birgt nach Ansicht des SVR erhebliche Probleme. Außerdem ist der Einstieg in eine bessere Lastenverteilung aus Sicht des SVR einer der grundlegenden neuen Steuerungsmechanismen im Rahmen der GEAS-Reform. Es bleibt aber abzuwarten, ob der Solidaritätsmechanismus gewährleisten kann, dass sich alle Mitgliedstaaten beteiligen (s. Kap. A.2.2.1 für ausführlichere Bewertungen der EU-Asylreform).

Durchsetzung der Ausreisepflicht zu erleichtern. Sie sollten Hindernisse für Rückführungen beseitigen, z.B. bezüglich der Klärung der Identität zurückzuführender Personen. Außerdem wurden die Regelungen zu Abschiebungshaft und Abschiebungsgewahrsam verschärft; diesen Änderungen wird „eine größere praktische Bedeutung bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht beigemessen“ (Kluth 2020: 332). Parallel zu diesen Verschärfungen wurden liberalere integrationspolitische Maßnahmen implementiert. Beispielsweise ermöglichen das Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts und das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (s. Kap. A.2.1) bestimmten ausreisepflichtigen Personen, die zum Teil schon seit Jahren in Deutschland leben, ihren Aufenthalt zu regularisieren. **❶ Der Gesetzgeber verfolgt also eine Doppelstrategie: Einerseits muss die Ausreisepflicht durchgesetzt werden, um einen wirksamen Gesetzesvollzug zu sichern. Andererseits müssen diejenigen Personen stärker integriert werden, die in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren werden** (SVR 2019a: 86).

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Gesetzesänderungen im Bereich der Rückführung in ihrer chronologischen Abfolge dargestellt. Einschlägig dafür sind aus den Jahren 2019 bis 2023 folgende rechtliche Maßnahmen: das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (2019), das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (2020), das Chancen-Aufenthaltsgesetz (2022) und das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren (2023). Außerdem wird das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung erörtert, das im Januar 2024 vom Bundestag beschlossen wurde.

Das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht von 2019 wurden Änderungen vorgenommen, die die tendenziell restriktive Richtung der deutschen Gesetze in diesem Bereich fortführen (Rietig/Günnewig 2020: 30).¹¹⁸ Dieser Trend ist auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten (Rietig/Günnewig 2020: 30). Er reagiert auch darauf, dass die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten seit Jahren auffordert, die Rückführungszahlen in der gesamten Europäischen Union zu erhöhen: In ihrem Strategiepapier für eine wirksamere Rückkehr drängt sie z. B. auf „eine bessere

Nutzung des bestehenden Rechtsrahmens für die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen“ (COM(2023)45 final: 5). Außerdem mahnt sie an, dass die Verfahren „gestrafft und optimiert werden“ sollten (COM(2023)45 final: 4). „Entscheidungen über das Ende des rechtmäßigen Aufenthalts führen nicht immer zu einer Rückkehrentscheidung, und die Nichtbeachtung eines Zeitraums für die sog. freiwillige Rückkehr führt nicht immer zu einer Rückführung – diese Lücken zu schließen, ist ein zentraler Ansatzpunkt für eine verbesserte Wirksamkeit“, heißt es im Strategiepapier (COM(2023)45 final: 4).

Das Gesetz von August 2019 ist in der Öffentlichkeit vor allem als „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ bekannt. Darin wurde präzisiert, unter welchen Voraussetzungen eine Wohnung durchsucht werden darf (§ 58 Abs. 5–10 AufenthG), und eine neue Form der Duldung eingeführt („Duldung light“). Wenn Asylsuchende bei der Klärung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit nicht kooperieren oder dazu falsche Angaben machen, können sie nun mit Arbeitsverbot (§ 60b Abs. 5 S. 2) und einer Wohnsitzauflage belegt werden (§ 60b Abs. 5 S. 3). Ein Arbeitsverbot für Geduldete war zuvor bereits in § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG geregelt für den Fall, dass eine Person „aus Gründen, die [sie] selbst zu vertreten hat“, ihre Abschiebung vereitelt. Und eine Wohnsitzauflage konnte nach § 61 Abs. 1d AufenthG auch für andere geduldete Menschen verhängt werden. Neu war also vor allem, „dass die Zeiten, in denen die Duldung mit ungeklärter Identität bestand, nicht als Vorduldungszeiten für Bleiberegulungen angerechnet werden“ (SVR 2019f: 5). Am Stichtag 31. Dezember 2022 hatten 25.408 Personen in Deutschland eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (BT-Drs. 20/5749: 10; s. auch Kap. A.1.3).

Im Bereich der Sicherungshaft¹¹⁹ wurden Kriterien dafür gelistet, wann von Fluchtgefahr auszugehen ist (§ 62 Abs. 3 und 3a AufenthG), und beispielhaft konkrete Taten genannt, die auf eine solche hinweisen (§ 62 Abs. 3b AufenthG). Diese Veränderungen orientierten sich am Rückkehr-Handbuch der Europäischen Kommission; darin empfiehlt die Kommission ausdrücklich, widerlegbare Annahmen für Fluchtgefahr in die nationalen Rechtsvorschriften aufzunehmen (SVR 2019f: 7). Ob tatsächlich Fluchtgefahr besteht, muss dabei immer ein Gericht im Einzelfall prüfen und entscheiden (SVR 2019f: 7). In den Neuregelungen zur Sicherungshaft „ist der Trend zu genauerer gesetzlicher Steuerung des behördlichen

118 Schon das erste Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht von 2017 hatte Verschärfungen eingeführt. Beispielsweise wurde für Ausreisepflichtige, die als gefährlich eingestuft werden, die Abschiebungshaft ausgeweitet, und für Personen, die die Klärung ihrer Identität behindern oder sich daran nicht beteiligen, kann seither eine Wohnsitzauflage verhängt werden (§ 61 Abs. 1c S. 2; § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG).

119 Eine Sicherungshaft kann ein Gericht laut § 62 Abs. 3 anordnen, um eine Abschiebung zu sichern, wenn mutmaßlich Fluchtgefahr besteht (Nr. 1), die betreffende Person unerlaubt eingereist und „vollziehbar ausreisepflichtig“ ist (Nr. 2) oder „eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann“ (Nr. 3).

Handelns und richterlichen Entscheidens unübersehbar“ (Kluth 2020: 332).

Die Anordnung eines Ausreisegewahrsams (zu den Begriffen s. Kap. A.1.3) erfordert keine Fluchtgefahr; das wurde im Gesetz klargestellt (BMI 2019a; § 62b Abs. 1 AufenthG). Darüber hinaus wurde als neue „Haftart“ (Rietig/Günnewig 2020: 31) die „Mitwirkungshaft“ eingeführt: Eine solche ist z. B. zulässig, wenn die ausreisepflichtige Person nicht bei einem behördlichen oder ärztlichen Termin erscheint, der für die Rückführung nötig ist (Rietig/Günnewig 2020: 31). Eine Mitwirkungshaft dauert höchstens vierzehn Tage und kann nicht verlängert werden (SVR 2019f: 7; § 62 Abs. 6 AufenthG).

Die Praxisrelevanz der Neuregelungen ist derzeit nicht genau abschätzbar. Wie die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) feststellt, spricht aber viel dafür, dass „das Gesetz in der Praxis nur geringe Wirkung hat“ (Rietig/Günnewig 2020: 31). Ein Bericht zur Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht stellt beispielsweise fest, dass die Bundesländer unterschiedliche Erfahrungen mit der Mitwirkungshaft haben: Viele Länder hatten sie noch gar nicht angewendet, was sie u. a. damit begründeten, dass die Pandemie ihre Anwendung erschwert habe (BMI 2021a: 23). Einige Länder hatten die Erfahrung gemacht, dass „bereits die alleinige Androhung von Mitwirkungshaft zum gewünschten Erfolg geführt habe“ (BMI 2021a: 23). Diejenigen Länder, die diese Form der Haft angewendet hatten, waren sich nicht einig, inwieweit sie die Mitwirkung der betroffenen Personen tatsächlich beeinflusst hat (BMI 2021a: 23). Beim Ausreisegewahrsam hingegen berichtete die große Mehrheit der Länder von positiven Effekten. Per Ausreisegewahrsam konnten sie u. a. Abschiebungen auch dann sichern, wenn eine Sicherungshaft nicht infrage kam¹²⁰ (BMI 2021a: 25).

Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage von Abgeordneten der LINKEN geht hervor, dass die Bundesländer die Abschiebungshaft statistisch unterschiedlich erfassen: Berlin z. B. differenziert nicht zwischen Abschiebe- oder Überstellungshaft und Ausreisegewahrsam (s. Kap. A.1.3.2), während andere (etwa Nordrhein-Westfalen) hier trennen (BT-Drs. 19/31669: 8–12). Dementsprechend ist es nicht möglich, für Deutschland insgesamt Zahlen zum Ausreisegewahrsam zu nennen. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise wurden 2020 172 Personen in Ausreisegewahrsam genommen; im Jahr 2019 waren es 92 (BT-Drs. 19/31669: 10).

Das Chancen-Aufenthaltsgesetz

Das Chancen-Aufenthaltsgesetz ist am 31. Dezember 2022 in Kraft getreten. Es erweitert vor allem die Möglichkeiten ausreisepflichtiger Personen, ihren Aufenthalt zu legalisieren.¹²¹ Zugleich wurden mit diesem Gesetz auch weitere Änderungen im Bereich Rückführung vorgenommen. Diese Änderungen wurden u. a. von Pro Asyl (2022: 21) kritisiert, auch wenn sie nur eine „zahlenmäßig kleine Gruppe“ betreffen (Thym 2022: 18). Konkret wurde für schwere Straftäter und Straftäterinnen die Höchstdauer der Sicherungshaft von drei auf sechs Monate verlängert (§ 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG a. F.). Über die tatsächliche Haftdauer bis zu dieser Höchstgrenze entscheidet weiterhin ein Gericht nach den jeweiligen Umständen im einzelnen Fall (Thym 2022b: 18).

Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

Dieses Gesetz¹²² vom Januar 2023 basiert auf folgender Überlegung: Langwierige Verfahren erschweren die Ausreise nicht bleibeberechtigter Personen; somit hat das Gesetz auch Auswirkungen auf den Bereich Rückkehr (SVR 2022d: 1). Außerdem wird damit eine unabhängige Asylverfahrensberatung eingeführt, die vom Bund gefördert wird (§ 12a AsylG). Eine solche Beratung kann „die Akzeptanz möglicher negativer Bescheide“ erhöhen (SVR 2022d: 5). Für die Umsetzung der Förderung der Asylverfahrensberatung ist das BAMF „als Bewilligungs- und Prüfbehörde [...] zuständig“ (BAMF 2023c). Noch offen ist die Frage, ob diese Änderungen tatsächlich die Verfahren beschleunigen. Eine entsprechende Wirkung dürfte sich vor allem daraus ergeben, dass die Regelüberprüfung von Asylentscheidungen im BAMF entfällt, denn dadurch werden Personalkapazitäten eingespart. Laut Kluth (2022: 8) sind „die weitergehenden Zielsetzungen zur Verfahrensbeschleunigung eher skeptisch zu beurteilen“.

Gesetz zur Verbesserung der Rückführung

Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam standen auch 2023 im Mittelpunkt der asylpolitischen Diskussionen. Im August 2023 veröffentlichte das Bundesministerium des Innern und für Heimat einen Diskussionsentwurf zur Verbesserung der Rückführung, der nach einer Besprechung zwischen dem Bundeskanzler und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Mai 2023 entstanden war. Darin waren weitere gesetzliche Verschärfungen im Bereich der Abschiebung vorgesehen

120 Im Dezember 2020 wurde ferner eine „ergänzende Vorbereitungshaft“ ins Aufenthaltsgesetz eingefügt: Nach § 62c AufenthG können Personen in Haft genommen werden, die entweder als gefährlich eingestuft wurden oder schon eine schwere Straftat begangen haben und die trotz Einreiseverbot wieder nach Deutschland eingereist sind. Laut Begründung der Bundesregierung sollte mit der Neuregelung für diese Gruppe eine „Regelungslücke“ geschlossen werden, die daraus entsteht, dass eine Person nicht in Sicherungshaft genommen werden darf, wenn sie einen neuen Asylantrag gestellt hat (BT-Drs. 19/22848: 11).

121 Da diese Optionen eng mit Erwerbstätigkeit verbunden sind, werden sie in Kap. A.2.1 ausführlich behandelt.

122 Das Gesetz wird ausführlich in Kap. A.2.2 beschrieben, das die deutsche Asylpolitik der letzten Jahre behandelt.

(BMI 2023c: 2). Am 25. Oktober 2023 verabschiedete das Bundeskabinett einen entsprechenden Regierungsentwurf (BMI 2023b). Die erste Lesung im Bundestag erfolgte am 30. November 2023, am 11. Dezember 2023 folgte eine Anhörung von Sachverständigen. Am 18. Januar 2024 wurde das Gesetz dann vom Bundestag beschlossen (BMI 2024).

Das Gesetz soll u.a. „die gesetzlichen Vorgaben für die mit der Rückführung befassten Behörden noch praktikabler und unbürokratischer [...] gestalten. Dies betrifft insbesondere die Rahmenbedingungen zur Rückführung von Straftätern und Gefährdern“ (BT-Drs. 20/9463: 20). Die Neuregelungen stehen wie die oben genannten Gesetze im Kontext des europäischen Rechts. Gemäß der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) ist Deutschland wie auch die anderen Mitgliedstaaten verpflichtet, „eine Rückkehrentscheidung mit allen erforderlichen Maßnahmen zu vollstrecken“ (BT-Drs. 20/9463: 20).

❗ **So wurde die Höchstdauer der Sicherungshaft auf sechs Monate ausgedehnt** (§ 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG). Dies galt bisher nur für Straftäter und Straftäterinnen oder Gefährderinnen und Gefährder (§ 62 Abs. 3 AufenthG a.F.). ❗ **Zudem kann nun eine Mitwirkungshaft auch veranlasst werden, wenn eine Person bei der Klärung ihrer Staatsangehörigkeit nicht mitwirkt** (§ 62 Abs. 6 AufenthG). **Beim Ausreisegewahrsam wurde die Höchstdauer von zehn auf 28 Tage verlängert** (§ 62b Abs. 1 AufenthG). Außerdem ist künftig ein Ausreisegewahrsam auch in Abschiebungshaftstellen möglich, die nicht in der Nähe einer Grenze oder eines Flughafens liegen (§ 62b Abs. 2 AufenthG; BT-Drs. 20/9463: 22).

Um eine Abschiebung durchzusetzen, wird den Behörden nun ferner gestattet, in Gemeinschaftsunterkünften auch die Wohnungen anderer Personen und „gemeinschaftlich genutzte Räumlichkeiten“ zu betreten (§ 58 Abs. 5 AufenthG). Mit der Gesetzesänderung dürfen sie auch die Wohnung einer Ausländerin oder eines Ausländers nach Dokumenten oder Datenträgern durchsuchen, die Aufschluss über die Identität der betreffenden Person geben und für die Durchführung einer Rückführung bedeutsam sein könnten.¹²³ Verstöße gegen Einreise- und Aufenthaltsverbote werden als eigenständige Gründe für eine Sicherungshaft in § 62 Abs. 3 AufenthG aufgenommen. Und Personen, die einer kriminellen Organisation angehören oder angehört haben (§ 54 Abs. 1 Nr. 2a AufenthG), wie auch Schleuser können dann leichter ausgewiesen werden (§ 54 Abs. 1 und 2 AufenthG).

Auch die Vorschriften zur Androhung einer Abschiebung wurden präzisiert. Eine Abschiebung kann danach nicht angedroht werden, wenn ein Abschiebungsverbot oder ein Abschiebungshindernis aus gesundheitlichen Gründen oder wegen familiärer Bindungen besteht (§ 59 Abs. 1 und 3 AufenthG). Damit folgt der deutsche

Gesetzgeber einer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die sich auf die Rückführungsrichtlinie beruft. Allerdings wurde nun präzisiert, dass Ausländer und Ausländerinnen, die wegen einer Straftat ausreisepflichtig sind, von der Abschiebungsandrohung nicht ausgenommen sind. Wenn Ausreisepflichtige sich in Haft oder öffentlichem Gewahrsam befinden, muss ihnen die Abschiebung nicht mehr wie bisher eine Woche vorher angekündigt werden (BT-Drs. 20/9463: 32; vgl. § 59 Abs. 5 AufenthG).

Schließlich können mit dem neuen Gesetz in bestimmten Fällen auch Ausländer oder Ausländerinnen in Abschiebungshaft genommen werden, die einen Asylantrag gestellt haben, dann nämlich, wenn die betreffende Person schon in Haft genommen wurde oder „zum Zeitpunkt der Stellung des Asylantrags die Voraussetzungen der Abschiebungshaft“ erfüllt waren (§ 14 Abs. 3 AsylG). Die Abschiebungshaft ist künftig auch bei Folgeanträgen möglich (§ 71 Abs. 8 AsylG) – falls ein weiteres Asylverfahren geführt wird, dann gilt der oben genannte § 14 Abs. 3 AsylG.

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hatte in seiner Beschlussempfehlung (BT-Drs. 20/10090) einige Gesetzesänderungen hinzugefügt, die der Bundestag am 18. Januar 2024 ebenfalls beschlossen hat. ❗ **Danach können Minderjährige und Familien mit Minderjährigen nicht in Abschiebungshaft genommen werden** (§ 62 Abs. 1 S. 3 AufenthG). Außerdem wurde präzisiert, dass Personen, die noch keinen Anwalt haben, bei einer richterlichen Entscheidung zu Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam eine Pflichtverteidigerin oder ein Pflichtverteidiger zur Verfügung gestellt wird (§ 62d AufenthG). Die Strafen für Schleuser werden noch weiter verschärft (§ 97 Abs. 1 AufenthG); allerdings wurde die Seenotrettung „vom Anwendungsbereich der Schleusungsdelikte“ ausgeschlossen (BT-Drs. 20/10090: 3). ❗ **Zudem wurden Straftaten mit antisemitischen, rassistischen und anderen Beweggründen als schwerwiegende Ausweisungsgründe eingestuft** (§ 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG; ausführlich zur Kriminalität gegen und von Migrantinnen und Migranten s. Kap. B.1.4). Und Personen, die mit falschen oder gefälschten Dokumenten nach Deutschland kommen wollen, kann mit den Gesetzesänderungen leichter die Einreise und der Aufenthalt verwehrt werden (§ 11 Abs. 1 AufenthG; BT-Drs. 20/10090: 3).

❗ **Wie sich die Gesetzesänderungen im Bereich der Abschiebungen praktisch auswirken werden, ist schwer einzuschätzen.** Die Bundesregierung geht davon aus, dass Abschiebungen um 5 Prozent zunehmen werden, das wären gegenüber 2021 und 2022 rund 600 zusätzliche Abschiebungen (BT-Drs. 20/9463: 27; s. Kap. A.1.3 für genaue Zahlen zu Abschiebungen). Außerdem schätzt sie, dass infolge der Gesetzesänderungen

123 In diesem Kontext wurde auch die Auswertung von Datenträgern neu geregelt, um technischen Entwicklungen Rechnung zu tragen (BMI 2023i: 17; § 48 Abs. 3a AufenthG-E).

jährlich etwa 150 Personen mehr in Sicherungshaft genommen werden und 30 Personen mehr in Mitwirkungshaft (BT-Drs. 20/9463: 29).

Die Reaktionen auf die Änderungen waren unterschiedlich.¹²⁴ Der Deutsche Landkreistag hat die meisten Vorschläge begrüßt (Deutscher Landkreistag 2023: 3). Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge Pro Asyl e.V. hingegen hat die vorgeschlagenen Änderungen scharf kritisiert. Aus ihrer Sicht lassen „solche Verschärfungen die Praxis härter werden“, können aber „das Ziel des Gesetzgebers, mehr Menschen abzuschieben, nicht erfüll[en]“ (Pro Asyl 2023: 1). Nach Einschätzung der Gewerkschaft der Polizei bedeuten die Gesetzesänderungen „einen deutlichen (Mehr-)Aufwand“. Sie weist zudem darauf hin, dass für Rückführungen nur Polizistinnen und Polizisten mit Zusatzqualifikation eingesetzt werden sollten (Gewerkschaft der Polizei 2023: 2).

Der gesetzliche und politische Rahmen auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene ist der Bereich Rückkehr durch die Rückführungsrichtlinie geregelt, die 2008 verabschiedet wurde. Seitdem – und besonders seit 2015 – hat die Europäische Kommission verschiedene Dokumente veröffentlicht, die als *soft law* zählen: Sie bieten eine Interpretation des bestehenden Rechtsrahmens, sind aber rechtlich nicht bindend (Slominski/Trauner 2021: 94). Ein solches Dokument ist das EU-Rückkehr-Handbuch von 2017, das sich an die zuständigen „Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben“ richtet (Empfehlung (EU) 2017/2338: 83). Es formuliert eine bestimmte Auslegung der Rückführungsrichtlinie, die die Rückkehrzahlen erhöhen soll, da die Richtlinie selbst nicht kurzfristig geändert werden kann (Slominski/Trauner 2021: 95). Die Wirkung des EU-Handbuchs zeigte sich beispielsweise 2019 im Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht: Die Neuregelungen zur Einschätzung der Fluchtgefahr im Kontext der Sicherungshaft folgten der darin enthaltenen Empfehlung, „widerlegbare Annahmen für Fluchtgefahr in die nationalen Rechtsvorschriften aufzunehmen“ (SVR 2019f: 7).

Im März 2023 folgte eine weitere Empfehlung der EU-Kommission zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie; diese bezieht sich speziell auf die wechselseitige „Anerkennung von Rückkehrentscheidungen“ und die „Beschleunigung von Rückführungen“ (C(2023)1763 final: 1). Sie empfiehlt beispielsweise, dass eine Rückkehrentscheidung, die in einem Mitgliedstaat getroffen wurde, von allen anderen Mitgliedstaaten ebenfalls anerkannt

wird. Um dies zu vereinfachen, sollen sich die Mitgliedstaaten über entsprechende Entscheidungen wechselseitig informieren. Konkret sollen sie dafür das Schengen-Informationssystem nutzen, dessen erweiterte Version am 7. März 2023 in Betrieb genommen wurde; damit lassen sich auch biometrische Informationen und Fingerabdrücke automatisch vergleichen (C(2023)1763 final: 5; BKA 2023). Dabei verweist das Dokument auch auf die Empfehlung im EU-Handbuch, dass die für Rückkehrentscheidungen zuständigen Behörden mit den für die Durchführung der Rückkehr zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Darüber hinaus empfiehlt die Europäische Kommission, „mobile Unterstützungsteams“ in der Nähe der EU-Außengrenzen aufzubauen, um die Rückkehr von dort zu beschleunigen (C(2023)1763 final: 7). Sie regt sogar an, „angemessene Einrichtungen (insbesondere für Kinder und Familien) zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen bis zu deren Rückkehr“ zu errichten (C(2023)1763 final: 7).

Diese Empfehlungen erfolgten in einem Kontext, in dem Reformen politisch allgemein schwierig waren. Im Jahr 2018 hatte die Europäische Kommission eine reformierte Version der Rückführungsrichtlinie vorgeschlagen (COM(2018)634 final); der Rat der Europäischen Union einigte sich daraufhin im Juni 2019 auf eine „partielle allgemeine Ausrichtung“ zur neuen Richtlinie (Ratsdokument 10144/19). Das Europäische Parlament hat sich allerdings noch nicht auf ein Verhandlungsmandat geeinigt (s. Europäische Kommission 2023b); eine Einigung hierzu ist also derzeit nicht in Sicht. Unabhängig von der Rückführungsrichtlinie wurden 2020 im Pakt für Migration und Asyl etliche weitere Neuerungen von Verordnungen und Richtlinien vorgeschlagen. Eine Einigung darüber erzielten die europäischen Institutionen am 20. Dezember 2023 (s. Kap. A.2.2).

Die von der Kommission vorgeschlagene Reform der Rückführungsrichtlinie (COM(2018)634 final) würde z. B. bei Personen, die zurückgeführt werden sollen, die Normen zur Inhaftnahme ändern: Sie würde die Haftgründe erheblich erweitern und die Höchsthaftdauer verlängern. Nach der aktuellen Richtlinie können die Mitgliedstaaten eine Höchsthaftdauer von unter drei Monaten festlegen (Diaz Crego 2021: 6). Mit der vorgeschlagenen Neuregelung müsste die Höchstdauer für eine Inhaftnahme zwischen drei und sechs Monaten liegen (Diaz Crego 2021: 6).¹²⁵

Im Bereich der sog. freiwilligen Rückkehr würde der Kommissionsvorschlag die Mitgliedstaaten dazu anhalten, Programme für geförderte Rückkehr einzurichten. Dies hätte für Deutschland keine praktischen Folgen,

124 In der Anhörung am 11.12.2023 hatte eine Mehrheit der Sachverständigen den Gesetzentwurf begrüßt, allerdings wurden auch einige rechtliche Bedenken geäußert (für eine Zusammenfassung der Stellungnahmen s. Bundestag 2023).

125 Ferner wären die Mitgliedstaaten verpflichtet, in ihren nationalen Gesetzen Tatsachbestände dafür aufzulisten, wann eine Fluchtgefahr vorliegt (Diaz Crego 2021: 6). Das ist bisher nur im EU-Handbuch vorgeschlagen. Im deutschen Recht wurde es allerdings schon 2019 umgesetzt.

denn solche Programme existieren hier bereits (s. Kap. A.2.3.3). Außerdem würden sich die Fristen für eine geförderte Rückkehr ändern: Die maximale Frist soll dreißig Tage betragen. Die bisher vorgegebene Minimalfrist soll hingegen entfallen; damit könnten die Mitgliedstaaten eine Frist von weniger als sieben Tagen festlegen (Diaz Crego 2021: 7).

Neben den formellen Reformvorschlägen und den informelleren Empfehlungen hat die Europäische Kommission auch organisatorische Maßnahmen ergriffen. Am 2. März 2022 wurde zum ersten Mal eine Rückkehrkoordinatorin ernannt: Dieses Amt übernahm Mari Juritsch, die im September 2022 das erste Treffen des hochrangigen Netzes für Rückkehrfragen leitete (Europäische Kommission 2022c). In diesem Netz sind die Mitgliedstaaten der EU und Frontex vertreten; es soll die administrativen Kapazitäten im Bereich Rückkehr erhöhen und die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und Frontex verstärken (Europäische Kommission 2022c). In einem Strategiepapier vom 24. Januar 2023 (COM(2023)45 final) bezeichnet die Europäische Kommission die Ernennung der Rückkehrkoordinatorin als „eine der wichtigsten Neuerungen zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele“ des Migrations- und Asylpakets (COM(2023)45 final: 1; zum Migrations- und Asylpaket s. Kap. A.2.2).

Am 14. März 2023 legte die EU-Kommission außerdem ihre erste mehrjährige Strategie für ein integriertes europäisches Grenzmanagement vor. Sie gilt für die Jahre 2023 bis 2027 und ist als Leitfaden für die nationalen Grenzbehörden und Frontex gedacht. Die Strategie soll rechtmäßige Grenzübertritte erleichtern, zugleich unerlaubte Grenzübertritte wie auch grenzüberschreitende Kriminalität eindämmen und die Rückführungspolitik der EU effizienter machen. Weitere Ziele sind eine bessere Zusammenarbeit mit Drittländern sowie das Registrieren und Betreuen von Personen, die internationalen Schutz beantragen (COM(2023)146: 3). Um die Zusammenarbeit mit Drittländern zu verbessern, sollen deren Kapazitäten für „Grenzkontrolle, Risikoanalyse sowie Rückführung und Rücknahme“ gestärkt werden (COM(2023)146: 7). Weitere Bausteine der Strategie sind eine effektive Zusammenarbeit der verschiedenen EU-Agenturen (u. a. Frontex, Europol, Asylagentur der EU), die Nutzung moderner Informationssysteme insbesondere für die Überwachung der Außengrenzen sowie Schutz und Förderung der Menschenrechte.

A.2.3.2 Zunehmend im Fokus: Migrationsabkommen

Im Rahmen der Rückkehrpolitik wird regelmäßig gefordert, stärker mit den Herkunftsländern der zurückzuführenden Personen zusammenzuarbeiten. Denn Rückführung ist nur möglich, wenn diese Staaten dabei kooperieren und ihre Staatsangehörigen zurücknehmen

(Biehler/Koch/Meier 2021: 28). Dazu sind sie zwar nach dem Völkerrecht verpflichtet. Rücknahmen scheitern jedoch häufig daran, dass die Staatsangehörigkeit einer ausreisepflichtigen Person nicht eindeutig geklärt werden kann oder ein Herkunftsland entsprechende Nachweise nicht akzeptiert (SVR 2020: 167).

Die mangelnde Kooperation wichtiger Herkunftsstaaten gilt seit vielen Jahren als zentrales Hemmnis für die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer und Ausländerinnen. Sie hat vielfältige Gründe: In manchen Ländern ist das Geld, das ihre Staatsangehörigen als Migranten und Migrantinnen nach Hause schicken, ein wichtiger Teil des Bruttonationaleinkommens; damit liegt die Rückkehr nicht zwingend in ihrem Interesse (Newland 2017: 2). Rücküberweisungen zu stabilisieren oder zu stärken kann sogar für viele Herkunftsländer ein zentrales Anliegen sein (Rietig/Walter-Franke 2023: 13). Darüber hinaus kann die wirtschaftliche Lage im Land die Reintegration von Rückkehrenden erschweren, und Abschiebungen können den Regierungen der Herkunftsländer politisch schaden (Rietig/Günnewig 2020: 27). Entsprechend gering ist die Motivation mancher Herkunftsländer, ihre Staatsangehörigen zurückzunehmen (Newland 2017: 2). Allerdings wäre noch empirisch zu erforschen, ob eine höhere Zahl von Zurückkehrenden beispielsweise aus Deutschland die Rücküberweisungen in einzelne Länder nennenswert beeinflussen würde (s. Kap. A.1.3 für empirische Zahlen zur Rückkehr).

❗ **Bei der Kooperation mit Drittstaaten differenziert die Bundesregierung zwischen Rückübernahmeabkommen, die sich auf das Thema Rückübernahme konzentrieren, und Migrationsabkommen, die über das Thema Rückkehr hinausgehen** (BMI 2023j). Um Rückübernahmen zu erleichtern, hat Deutschland auf bilateralen Ebene mit mehr als dreißig Staaten Rückübernahmeabkommen vereinbart, sechzehn davon mit Staaten außerhalb der Europäischen Union (BMI 2023a). Manche dieser Abkommen bestehen schon seit Jahrzehnten; das mit Dänemark etwa wurde 1954 geschlossen. Das aktuellste ist das mit Guinea: Es wurde 2018 vereinbart und ist 2019 in Kraft getreten (BMI 2023a). Abkommen dieser Art „sind völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen und beschränken sich auf verfahrensmäßige Regelungen. Durch sie wird die bestehende völkerrechtliche Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger konkretisiert“ (Kohls 2014: 5). In dem Rückübernahmeabkommen mit Albanien etwa, das 2003 in Kraft getreten ist, verpflichten sich Deutschland und Albanien, ihre eigenen Staatsangehörigen zu übernehmen, wenn diese im jeweils anderen Land kein Aufenthaltsrecht mehr haben und ihre Staatsangehörigkeit geklärt ist (BGBl. II 2003 Nr. 7 S. 194). Ferner ist darin aufgeführt, welche Nachweise der Staatsangehörigkeit wechselseitig anerkannt werden und wie mit Mängeln in den Nachweisdokumenten umgegangen werden kann

(BGBl. II 2003 Nr. 7 S. 195). Allerdings sind solche formellen Abkommen nicht immer effektiv. So gibt es z. B. seit 1998 ein Rückübernahmeabkommen mit Marokko; die Rückführungen dorthin haben jedoch erst nennenswert zugenommen, nachdem Deutschland und Marokko verstärkt informelle Verhandlungen aufgenommen hatten (Rietig/Günnewig 2020: 28).

❶ **Tatsächlich werden Vereinbarungen in der europäischen Migrationspolitik zunehmend formloser.** So lassen sich einerseits schneller Absprachen treffen, die auch öffentlich weniger diskutiert werden. Zudem können sie verschiedene Politikbereiche ansprechen, die ggf. auf verschiedenen rechtlichen Rahmen basieren und in einem formellen Vertrag schwieriger in Einklang zu bringen wären (Rietig/Walter-Franke 2023: 16–17). Andererseits sind die Beteiligten dann weniger rechenschaftspflichtig. Bei informellen Verhandlungen wird z. B. das Europäische Parlament in der Regel nicht einbezogen, es hat hier weder eine offizielle Funktion noch ein Anrecht auf Informationen (SVR 2020: 173). Somit ist es bei informellen Vereinbarungen leichter, sie nicht einzuhalten (Rietig/Walter-Franke 2023: 17).

❷ **Ein zweiter Trend zeichnet sich in den letzten Jahren auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene ab: Die verhandelten Abkommen versuchen zum einen, die Prioritäten der Herkunfts- und Aufnahmeländer zu berücksichtigen. Zum anderen beziehen sie sich oft auf mehrere Migrationsaspekte gleichzeitig, z. B. Erwerbsmigration und Rückkehr oder reguläre und irreguläre Migration** (Rietig/Walter-Franke 2023: 14). So werden in entsprechenden Abkommen oft Verfahren festgelegt, um die Rückführung in diese Länder zu erleichtern, und im Gegenzug Maßnahmen vereinbart, die den politischen Prioritäten der Herkunftsländer entsprechen. Diese ‚Gegenleistung‘ kann wiederum selbst eine migrationsspezifische sein, etwa die Zusage, reguläre Migration aus diesen Ländern zu erleichtern. Sie kann sich aber auch auf völlig andere Politikfelder beziehen (z. B. Wirtschafts- oder Energiepolitik).

Institutionell zeigt sich die zunehmende Bedeutung bilateraler Abkommen in Deutschland nicht nur darin, dass im Koalitionsvertrag als Ziel formuliert ist, solche Vereinbarungen zu stärken. Im Februar 2023 wurde außerdem das Amt eines oder einer Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für Migrationsabkommen eingerichtet (BMI 2023e).

Migrationsabkommen: mehr als Rückübernahme

❸ **Die Bundesregierung fokussiert inzwischen stärker auf Migrationsabkommen, die über das Thema Rückübernahme hinausgehen.** So heißt es im Koalitionsvertrag von 2021: „Vereinbarungen sollen ein Gesamtkonzept umfassen wie z. B. den Ausbau von

wirtschaftlicher Zusammenarbeit, Technologie-Transfer, Visa-Erleichterungen, Qualifizierungsmaßnahmen für den deutschen Arbeitsmarkt, Jobbörsen und die Zusammenarbeit bei der Rückkehr abgelehnter Asylsuchender“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 141). Solche Abkommen auszuhandeln obliegt nun dem neuen Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für Migrationsabkommen. Am 19. Dezember 2023 wurde ein solches Abkommen mit Georgien unterzeichnet: Darin wurde vereinbart, bei der Rückführung von ausreisepflichtigen Personen zusammenzuarbeiten, aber auch die Erwerbsmigration und den Austausch von Studierenden zu vereinfachen (BGBl. II 2024 Nr. 14). Außerdem wurden entsprechende Verhandlungen mit der Republik Moldau, Usbekistan, Kirgisistan, Kenia, Kolumbien und Marokko aufgenommen (BMI 2023g).

Im Dezember 2022 hat Deutschland bereits ein Abkommen mit Indien unterzeichnet, das im März 2023 in Kraft getreten ist. Laut der Bundesregierung ist dies das „erste Migrationsabkommen, das sowohl legale Migration als auch Rückkehrkooperation behandelt“ (BT-Drs. 20/5763: 5); es soll als Modell für weitere Abkommen dienen (BMI 2022b). Es geht darin um eine „Migrations- und Mobilitätspartnerschaft“ (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 1). Das Abkommen behandelt einerseits die Zuwanderung von Fachkräften sowie Studierenden und Auszubildenden, andererseits die Verhinderung nicht regulärer Migration und die Rückübernahme von Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht. Um die Umsetzung des Abkommens zu kontrollieren, wird eine deutsch-indische Arbeitsgruppe eingerichtet. Hier sollen künftig auch weitere Themen im Bereich Migration und Rückkehr besprochen werden.

Mit dem Abkommen wird indischen und deutschen Staatsangehörigen – im Rahmen der europäischen und nationalen Rechtsvorschriften – reguläre Migration und Mobilität erleichtert. So sollen u. a. Visa für kurze Aufenthalte von Menschen, die den kulturellen und wirtschaftlichen Dialog zwischen den beiden Ländern stärken, „wohlwollend“ geprüft werden (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 4). Eine neue Prüfstelle unterstützt indische Studierende bei ihren Anträgen (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 4–5). Ferner werden in Indien qualifizierte Fachkräfte, „deren Qualifikation oder Abschluss von der zuständigen deutschen Behörde anerkannt wird, ohne eine Vorrangprüfung willkommen [geheißen]“ (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 7). Anträge von Fachkräften aus der Informationstechnik, die keine formale Qualifikation besitzen und in Deutschland arbeiten wollen, werden auch „wohlwollend“ geprüft (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 7). Im Hinblick auf die Rechtslage ist der Mehrwert dieser Vereinbarung allerdings überschaubar. Denn die Vorrangprüfung ist jetzt schon bis auf wenige Ausnahmen abgeschafft.¹²⁶ Und Fachkräfte im Bereich der Informationstechnik können bereits heute ohne Formal-

126 Die wichtigste dieser Ausnahmen ist die Westbalkan-Regelung (§ 26 Abs. 2 BeschV).

qualifikation nach Deutschland kommen (§ 6 BeschV). Viele der in dem Abkommen getroffenen Feststellungen sind also rein deklaratorischer Natur, verbunden mit der Absichtserklärung, die Verwaltung zu „wohlwollender“ Prüfung anzuhalten.

Zugleich soll die Rückübernahme erleichtert werden. Hierzu erklärt das Abkommen: „[B]eide Vertragsparteien nehmen ihre eigenen Staatsangehörigen zurück, die die Voraussetzungen für die rechtmäßige Einreise oder den rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der jeweils anderen Vertragspartei nicht oder nicht mehr erfüllen, und kommen überein, die in solchen Fällen anzuwendenden Verfahren zu vereinfachen“ (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 11). Dazu wird u. a. geregelt, innerhalb welcher Fristen die Staatsangehörigkeit der zurückzuführenden Personen zu prüfen ist und welche Arten von Reisedokumenten ausgestellt werden können (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 12).¹²⁷

Diese Absichtserklärungen sind grundsätzlich nachvollziehbar. Nichtsdestoweniger bleibt die Effektivität und auch der Neuerungswert dieses Abkommens abzuwarten. Laut BMI hielten sich 2022 etwa 5.000 Inderinnen und Inder rechtswidrig in Deutschland auf (BMI 2022b). Zwischen 2019 und 2022 wurden 275 Personen nach Indien zurückgeführt; von der Unterzeichnung des Abkommens im Dezember 2022 bis Ende März 2023 kamen 7 weitere hinzu (BT-Drs. 20/6608 Nr. 47: 38). Im ersten Halbjahr 2023 wurden insgesamt 24 indische Staatsangehörige in ihr Herkunftsland zurückgeführt (BT-Drs. 20/8280: 17). Allerdings ist das Abkommen erst im März 2023 in Kraft getreten; somit ist es noch zu früh, um Bilanz zu ziehen. Die im Migrationsabkommen vorgesehene deutsch-indische Arbeitsgruppe hat sich erst im Mai 2023 zum ersten Mal getroffen (BT-Drs. 20/8280: 17).¹²⁸

Migrationsabkommen auf europäischer Ebene

Die Europäische Union hat Rückübernahmeabkommen mit achtzehn Staaten geschlossen: das erste 2002 mit Hongkong (BMI 2023a), das jüngste 2020 mit Belarus¹²⁹ (Rat der Europäischen Union 2020). Außerdem hat sie mit Afghanistan¹³⁰, Äthiopien, Bangladesch, Côte d'Ivoire, Gambia und Guinea informelle Vereinbarungen getroffen (BMI 2023a). Die Wirkung dieser Abkommen und Vereinbarungen ist noch unklar. Eine Analyse zu den

Jahren 2008 bis 2018 deutet darauf hin, dass sie die Rückkehrquoten¹³¹ für einige dieser Länder kaum beeinflusst haben (Stutz/Trauner 2022: 166). Bei den westafrikanischen Ländern etwa folgten die Rückkehrquoten dem absteigenden Trend in dieser Region. Bei einigen osteuropäischen Staaten sind sie zwar gestiegen, es ist jedoch unklar, ob das den Abkommen zuzuschreiben ist (Stutz/Trauner 2022: 163–164).

Die Absichtserklärung über eine „strategische und globale Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Tunesien“ (*Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union Européenne et la Tunisie*) (Europäische Kommission 2023d), die am 16. Juli 2023 unterzeichnet wurde, behandelt mehrere Politikfelder. Darin bietet die EU an, soziale und wirtschaftliche Reformen in Tunesien stärker zu unterstützen und sich daran finanziell zu beteiligen. Außerdem wollen die EU und Tunesien ihre wirtschaftliche Kooperation stärken, erneuerbare Energien in Tunesien fördern und den kulturellen und wissenschaftlichen Austausch weiterführen; u. a. soll eventuell die Beteiligung von Tunesierinnen und Tunesiern in den Programmen „Erasmus+“ und „Horizont Europa“ verstärkt werden. Migration ist hier also ein Thema von vielen, und es wird auch erst gegen Ende der Absichtserklärung angesprochen. Dazu haben Tunesien und die EU vereinbart, die Seenotrettung besser zu koordinieren, tunesische Staatsangehörige, die sich irregulär in der EU aufhalten, zurückzuführen und ihre Reintegration zu fördern. Unterstützt werden soll auch die Rückführung von Migrantinnen und Migranten, die sich irregulär in Tunesien aufhalten. Zudem will die EU die tunesischen Grenzkontrollen finanziell unterstützen und reguläre Migration erleichtern (Europäische Kommission 2023d). Laut Medienberichten will die EU-Kommission Tunesien 100 Millionen Euro für Seenotrettung und Rückführungen bereitstellen; bezüglich der Gesamtsumme potenzieller Hilfsgelder ist die Rede von rund 900 Millionen Euro (Zeit Online 2023c; tagesschau.de 2023b).

Kritik an dieser Absichtserklärung äußern u. a. Menschenrechtsorganisationen, die davon berichten, dass Migrantinnen und Migranten in Tunesien misshandelt werden (Spiegel Online 2023a). Andererseits gilt Tunesien einigen als „die am wenigsten schlechte Option

127 Hier wird betont, dass „kurze Fristen [...] nützlich und daher einzuhalten sind“ (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 12) und dass „moderne“ Kommunikationsmittel genutzt werden können, um den Informationsaustausch zwischen den Behörden zu beschleunigen (BGBl. II 2023 Nr. 128 S. 13).

128 Indien ist außerdem ein wichtiges Herkunftsland für Erwerbsmigration: Am Stichtag 31.03.2023 lebten in Deutschland 115.968 sozialversicherungspflichtig beschäftigte indische Staatsangehörige (BA 2023c; s. Kap. A.1.1 für Zahlen zur Erwerbsmigration). Zum Stichtag 31.03.2018 waren es nur 42.775 (BA 2018). Damit hat sich die Zahl innerhalb von fünf Jahren fast verdreifacht.

129 Parallel dazu wurden mit Belarus auch Visaerleichterungen vereinbart (Rat der Europäischen Union 2020). Diese wurden im November 2021 für Amtsträgerinnen und Amtsträger aus Belarus ausgesetzt (Beschluss (EU)2021/1940).

130 Die Vereinbarung mit Afghanistan (*Joint Declaration on Migration Cooperation*) wurde 2021 nach der Taliban-Machtübernahme ausgesetzt (Ratsdokument 10472/1/21: 7).

131 Die Studie warf aber auch die Frage auf, wie geeignet die Rückkehrquote überhaupt ist, um die Effektivität von Rückübernahmeabkommen zu messen (Stutz/Trauner 2022: 155).

für Europa“ (Rietig 2023: 1). Nicht zuletzt stellt sich die Frage, welche Alternativen die Europäische Union hat, damit die Begrenzung irregulärer Migration kein Lippenbekenntnis bleibt. Zweifel an der Ernsthaftigkeit und am Interesse der tunesischen Regierung kamen allerdings bereits im Oktober 2023 auf, als Tunesien 60 Millionen Euro Hilfgelder an die Europäische Union zurücküberwies (tagesschau.de 2023f). Im Dezember 2023 wurde dann vereinbart, dass die Europäische Union 150 Millionen Euro an Tunesien überweisen würde, um Tunesiens Wirtschaft zu fördern (Europäische Kommission 2023b).

➡ **Nach Ansicht des SVR ist es unbedingt erforderlich, dass die EU im Bereich der Rückkehr mit den Herkunftsländern und Transitländern zusammenarbeitet. Das Mittel der Wahl dafür ist eine partnerschaftliche Migrationspolitik, die eine Balance zwischen Migrationskontrolle und Zuwanderungsmöglichkeiten finden muss (SVR 2021b: 12). Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit auf Augenhöhe muss sich Deutschland bzw. die EU zudem mit den jeweiligen Interessen der Herkunftsländer auseinandersetzen; eine ‚One size fits all‘-Politik kann hier nicht funktionieren (SVR 2020: 171). Der SVR unterstützt ausdrücklich, dass die deutsche und europäische partnerschaftliche Migrationskooperation mit Drittstaaten über das Thema Rückführungen hinausgeht und auch die Interessen der Herkunftsländer sowie reguläre Migration einbezieht. Humanitäre Aspekte dürfen dabei aber nicht in den Hintergrund treten; auch Rückführungen müssen den rechtlichen Anforderungen genügen. Zugleich warnt der SVR davor, von solchen offiziellen Vereinbarungen zu viel zu erwarten. In der Rückführungspolitik werden voraussichtlich auch weiterhin informelle Verhandlungen und Gespräche ein wichtiger Bestandteil sein.**

Konditionalisierung der Migrationszusammenarbeit

Etwa seit 2016 setzt die EU zunehmend Maßnahmen in Politikfeldern wie Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Energie oder Sicherheit ein, die die Herkunftsländer motivieren sollen, bei Rückführungen stärker zu kooperieren (Biehler/Koch/Meier 2021: 28). ⚡ **Diese „Konditionalität“ in der Migrationskooperation ist umstritten: Manche befürworten die Nutzung aller legalen Mittel, andere sehen bei solchen Sanktionen ethische Probleme** (Rietig/Walter-Franke 2023: 18–21). Eine Variante dieser Politik, die unter dem Label „mehr für mehr“

bekannt ist, bietet z. B. Visaserleichterungen, Entwicklungshilfe, Polizeitraining oder einen besseren Zugang zum Binnenmarkt als ‚Gegenleistung‘ für eine stärkere Kooperation bei Rückführungen. Eher auf Sanktionen als auf Anreize setzt die „weniger für weniger“-Version: Sie beantwortet mangelnde Kooperation im Bereich der Rückkehr mit Einschränkungen bei der Visavergabe oder der Zahlung von Entwicklungshilfe (Rietig/Walter-Franke 2023: 24). Für einige Länder wie etwa Albanien kann die potenzielle Mitgliedschaft in der Europäischen Union ein Anreiz sein, Rückübernahmeabkommen zu schließen, um sich der EU anzunähern (Wolf 2018: 84). Auf informeller Ebene wird Konditionalität schon seit Jahren genutzt; allerdings werden die entsprechenden Instrumente zunehmend formeller (Rietig/Walter-Franke 2023: 23).

Ein deutliches Beispiel für Bedingtheit ist Art. 25a im Visakodex der EU: Darin ist geregelt, wie im Rahmen einer jährlichen Überprüfung mangelhafte Kooperation bei Rückführungen mit Visabeschränkungen sanktioniert und eine funktionierende Kooperation mit Visaserleichterungen belohnt werden kann (VO (EU) 2019/1155 Nr. 19; Biehler/Koch/Meier 2021: 29; Rietig/Walter-Franke 2023: 25).¹³² Seit 2021 gibt es zudem das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (VO (EU) 2021/947), „das den Weg öffnet für negative Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich der Rückkehrkooperation der Partnerländer“ (Biehler/Koch/Meier 2021: 29). Wie wirksam diese Maßnahmen sind, lässt sich schwer einschätzen: Die Instrumente wurden bisher nicht systematisch evaluiert und ihre Effektivität ist noch zu wenig erforscht (Rietig/Walter-Franke 2023: 29). Zudem handelt es sich bei dieser Form von Vereinbarungen oft um eine erzwungene ‚Kooperation‘, deren Nachhaltigkeit umstritten ist.

Grenzbefestigung an den EU-Außengrenzen und die Debatte um ihre Finanzierung

Neben Migrationssteuerung durch Abkommen und Kooperation mit Drittstaaten, die Elemente der Rückkehrpolitik umfassen, wurde in den letzten Jahren auch die Kontroll-Infrastruktur an den EU-Grenzen sukzessive ausgebaut. So gab es in Europa zu Beginn der 1990er Jahre überhaupt keine Grenzzäune; inzwischen sind 19 EU- bzw. Schengen-Grenzen mit Zäunen befestigt.¹³³ Die meisten, wenn nicht alle befinden sich an den

132 Sanktionen wurden bisher u. a. für den Irak, Bangladesch, Gambia und den Senegal vorgeschlagen (Rietig/Walter-Franke 2023: 25). Gegen Gambia wurden auch tatsächlich Visa-Sanktionen verhängt (Paasche 2022: 1).

133 Solche Zahlen und Daten zu Grenzzäunen vermitteln einen Eindruck davon, in welchem Maße sich die Grenzbefestigung verstärkt. Zugleich sind sie mit Vorsicht zu behandeln. So bestehen hier große Unterschiede: Die serbisch-ungarische Grenze beispielsweise ist vollständig befestigt, der Grenzzaun zwischen Norwegen und Russland hingegen ist nur 200 Meter lang (Dumbrava 2022: 3–4). Oft werden Grenzen auch nur teilweise befestigt und bei Ereignissen wie einer großen Flüchtlingsbewegung ggf. weiter ausgebaut. Daher lässt sich die Grenzbefestigung auch nicht immer auf ein bestimmtes Jahr festlegen. Die Zahlen entsprechen dem Stand von 2022. Neuere Grenzbefestigungen wie der 2023 begonnene Grenzzaun zwischen Finnland und Russland sind hier also noch nicht berücksichtigt.

jeweiligen Außengrenzen (Dumbrava 2022: 2). Viele davon stammen aus dem letzten Jahrzehnt: Infolge der Migrationsbewegungen ab 2015 errichteten u.a. Ungarn, Slowenien und Österreich Zäune, teilweise auch innerhalb der EU und des Schengen-Raums (z.B. an der österreichisch-slowenischen Grenze). Weitere entstanden in den letzten Jahren an den Grenzen zu Belarus und Russland, u.a. weil zunehmend Flüchtlinge über Belarus einreisen und seit 2022 wegen des russischen Angriffskriegs.

Zum Bau und zur Finanzierung von Grenzzäunen an den Außengrenzen gibt es innerhalb der EU sehr unterschiedliche Positionen: Manche Länder fordern nachdrücklich, dass Zäune an den Außengrenzen von der EU finanziert werden. Andere lehnen dies vehement ab. Der Schengener Grenzkodex (VO (EU) 2016/399) definiert gemeinsame Regeln zur Grenzkontrolle; Grenzzäune sind darin jedoch weder explizit aus- noch eingeschlossen (Dumbrava 2022: 5). Laut EU-Verordnung 2021/1148 bezieht sich eine mögliche Finanzierung von Grenzkontrollen durch die EU u.a. auf „Infrastruktur, Gebäude, Systeme und Dienstleistungen, die an Grenzübergangsstellen und für die Grenzüberwachung zwischen Grenzübergangsstellen benötigt werden“¹³⁴. Inwiefern dies auch Grenzzäune einschließen könnte, bleibt offen. Die EU-Kommission hat sich bislang gegen eine direkte Finanzierung solcher Grenzinfrastruktur ausgesprochen, aber nicht aus grundsätzlicher Opposition, sondern mit Blick auf ihre Effizienz; sie verweist hier auf wirksamere Mittel zur Grenzkontrolle (Dumbrava 2022: 7). Angesichts der starken Zunahme von Asylsuchenden im Jahr 2022 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU jedoch im Februar 2023 ein Pilotprojekt an der bulgarisch-türkischen Grenze: Hier will die EU Infrastruktur zur Grenzbefestigung finanzieren, und zwar in Form von Fahrzeugen, Straßen, Wachtürmen und Kameras.

Grenzkontrollen im Schengen-Raum

In Bezug auf Grenzkontrollen spielt neben den EU-Außengrenzen auch der Schengen-Raum eine Rolle. Dieser gilt als eine der wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration: Interne Grenzkontrollen wurden abgeschafft, diese konzentrieren sich nun auf die Außengrenzen und auf Flughäfen (Gülzau 2023: 786). Bei Gefahren für die öffentliche oder interne Sicherheit dürfen die Mitgliedstaaten allerdings temporäre Grenzkontrollen einrichten, die sie der Europäischen Kommission melden müssen (Gülzau 2023: 786). Viele europäische Mitgliedstaaten taten das z.B. 2015 und 2016, als viele Schutzsuchende in die EU kamen (Gülzau 2023: 797). Auch Deutschland richtete 2015 Kontrollen an der österreichischen Grenze ein (Europäische Kommission 2023c:

27). Diese wurden immer wieder verlängert, zuletzt im November 2023 bis zum 11. Mai 2024 (BMI 2023m).

Ihre Entscheidung, temporäre Kontrollen an den Grenzen zu Polen, der Schweiz und Tschechien einzuführen, begründete die Bundesregierung im Oktober 2023 mit dem Migrationsdruck und erhöhter Gefahr von Schmuggel über die Balkanroute (Europäische Kommission 2023c: 1–2). Im November wurden die Grenzkontrollen bis zum 4. Dezember 2023 verlängert und im Dezember 2023 dann nochmals bis zum 15. März 2024 (BMI 2023m). Der europäische Gerichtshof hatte im April 2022 entschieden, dass Grenzkontrollen im Schengen-Raum nur unter strengen Bedingungen eingerichtet werden können. So dürfen sie laut Art. 25 Abs. 4 des Schengener Grenzkodex höchstens sechs Monate dauern. Zudem müssen die Mitgliedstaaten erklären, inwiefern der Anlass, aus dem sie eingerichtet werden, eine neue Gefahr darstellt (Cebulak/Morvillo 2022: 1; EuGH, Urt. v. 26.04.2022, Rs. C-368/20 NW gegen Landespolizeidirektion Steiermark und C-369/20, NW gegen Bezirkshauptmannschaft Leibnitz).

➔ **Aus der Sicht des SVR ist es sehr wichtig, den Schengen-Raum zu erhalten (SVR 2023f). Permanente stationäre Kontrollen innerhalb dieses Raums sind zu vermeiden; vielmehr sollten alternative Lösungen gesucht werden. Eine Voraussetzung für den Wegfall der Grenzkontrollen im Schengen-Raum ist die effektive Sicherung der EU-Außengrenzen (SVR 2013: 42). Der SVR befürwortet daher einen gemeinschaftlichen Ansatz in der europäischen Migrationspolitik. Dabei sollte sich die Bundesregierung nachdrücklich dafür einsetzen, dass alle Instrumente der Migrationssteuerung sich an den grundlegenden Menschen- und Flüchtlingsrechten orientieren (SVR 2023f).**

A.2.3.3 Maßnahmen im Bereich der geförderten Rückkehr

Zum staatlichen Portfolio der Rückkehrpolitik gehört auch der Bereich der freiwilligen bzw. geförderten Rückkehr. Das Adjektiv „freiwillig“ ist hier missverständlich, denn die betreffenden Personen reisen nur oder primär aus, weil die Ausreisepflicht sonst zwangsweise durchgesetzt wird. Der SVR bevorzugt deshalb den Begriff der geförderten Rückkehr (SVR 2020: 165; s. zu Begriffen der Rückkehrpolitik auch Info-Box 5 in Kap. A.1.3.2). ⚡ **Diese Form der Rückkehr ist nicht nur kostengünstiger als die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht, sie gilt auch als humaner (SVR 2022d: 5). Sie ermöglicht beispielsweise, die Rückkehr vorzubereiten, was die Reintegration erleichtern kann (Le Coz 2021: 6). Doch auch**

¹³⁴ Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung, Anhang III, 1a.

bei einer geförderten und vorbereiteten Rückkehr ist die Reintegration der zurückkehrenden Personen nicht zwangsläufig einfach. Sie ist abhängig von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Faktoren in den Zielländern, etwa der Sicherheitslage, der Arbeitsmarktsituation und davon, wie Rückkehrende und ihre versuchte Emigration im Heimatland wahrgenommen werden (Schneider 2022: 214).

Anders als im Bereich der Abschiebung gibt es zur geförderten Rückkehr in Deutschland kaum rechtliche Regelungen¹³⁵ (Feneberg 2019: 13). Laut § 11 Abs. 1 AsylbLG sollen zwar Personen, die Leistungen nach diesem Gesetz beziehen, auf Rückführungs- und Weiterwanderungsprogramme hingewiesen werden, die entsprechende Unterstützung gewähren. In geeigneten Fällen soll auch darauf hingewirkt werden, dass sie solche Programme nutzen. Was Hinweisen und Hinwirken hier konkret bedeutet, wird jedoch nicht präzisiert (Feneberg 2019: 13).

Rückkehrprogramme in Deutschland und Europa

In Deutschland gibt es mehrere Programme, die die selbstständige Rückkehr und Reintegration in das Herkunftsland fördern sollen. Das Bund-Länder-Programm REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme*) bietet Rückkehrenden seit über vierzig Jahren finanzielle Unterstützung bei der Ausreise und Reintegration (BAMF o.J.).¹³⁶ Ausgeführt wird es von der IOM. Die Möglichkeit finanzieller Hilfe und deren Höhe ist u.a. abhängig von der Staatsangehörigkeit der Rückkehrenden und ihrer finanziellen Lage (Returning from Germany 2023: 1–2). Im Rahmen von REAG/GARP können z.B. Reisekosten erstattet werden, außerdem kann die Ausreise mit 200 Euro pro Person unterstützt und eine Starthilfe in Höhe von 1.000 Euro pro Person gewährt werden. Zudem gibt es einen Bonus von 500 Euro für Personen, die besonders früh Rückkehrförderung beantragen, konkret: innerhalb von zwei Monaten nach Ablehnung ihres Asylantrags (Returning from Germany 2023: 1–2).

Ergänzend zu REAG/GARP wurde 2017 das Programm „StarthilfePlus“ eingerichtet. Es richtet sich vor allem an Asylsuchende, deren Asylantrag wenig Aussicht auf Erfolg hat (SVR 2020: 174). Die Höhe der finanziellen Hilfe

war zunächst u.a. daran gekoppelt, wann die Rückkehrentscheidung fiel: Wenn eine Person Deutschland verließ, bevor über ihren Asylantrag entschieden wurde, bekam sie 1.200 Euro; wer sich innerhalb der Ausreisefrist zur Rückkehr entschloss, erhielt 800 Euro (SVR 2020: 174; Kothe et al. 2023: 15). 2019 wurde das Programm vereinfacht, die Förderkomponenten sind nun u.a. abhängig vom Zielland (Kothe et al. 2023: 15–16). Bis acht Monate nach ihrer Ankunft können Rückkehrende eine sog. zweite Starthilfe bekommen; je nach dem Land, in das sie zurückkehren, beträgt diese 1.000 Euro oder 400 Euro (Returning from Germany 2023: 3). Personen, die nach Aserbaidschan, in den Iran oder den Libanon zurückkehren, können ferner Sachleistungen im Bereich Wohnen erhalten (Returning from Germany 2023: 4).¹³⁷

Eine Begleitstudie des BAMF zu dem Programm zeigt, dass die finanzielle Hilfe eine Rückkehrentscheidung vor allem bei Familien fördert, die hohe Reisekosten aufbringen müssen (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 5). Die eigentliche Bereitschaft zur Rückkehr beeinflusst sie hingegen kaum. Finanzielle Anreize können einen solchen Entschluss nur dann begünstigen, wenn die Menschen eine Rückkehr bereits erwägen (Schmitt/Bitterwolf/Baraulina 2019: 5). Eine andere Studie des BAMF hat Rückkehrerinnen und Rückkehrer acht Monate und dann erneut drei Jahre nach der Rückkehr zu ihrer Reintegration befragt. Für 57 Prozent der Studienteilnehmenden war die finanzielle Hilfe wichtig, um ihre täglichen Bedarfe zu decken (Kothe et al. 2023: 5). Acht Monate nach ihrer Ankunft hatten 41 Prozent der Teilnehmenden zwischen 18 und 65 Jahren eine Beschäftigung, die ihnen ein Einkommen verschaffte. Nach drei Jahren waren es über 64 Prozent. Für drei von vier Teilnehmenden war es allerdings drei Jahre nach der Rückkehr noch schwierig, ihren täglichen Bedarf und den der von ihnen abhängigen Personen zu decken (Kothe et al. 2023: 3–4).

Zudem hatte sich die Zufriedenheit der Befragten mit der Sicherheitslage im betreffenden Land zwischen den beiden Erhebungen im Durchschnitt verschlechtert, am stärksten im Libanon. Nur bei drei Ländern waren die Befragten zum zweiten Messzeitpunkt mit der Sicherheitslage zufriedener, nämlich Georgien, der Ukraine und der Russischen Föderation (Kothe et al. 2023: 35). Ungefähr die Hälfte der Zurückgekehrten hatte in den zwölf Monaten vor der zweiten Befragung darüber nach-

135 In § 61 Abs. 2 AufenthG wird darauf hingewiesen, dass die Bundesländer Ausreisezentren einrichten können. Dort sollen ausreisepflichtige Personen beraten und betreut werden, um sie zu einer selbstständigen Ausreise zu motivieren. Allerdings sollen dieselben Einrichtungen zugleich dafür sorgen, dass die Behörden die Ausreisepflichtigen erreichen können und die Ausreise tatsächlich erfolgt.

136 Für empirische Daten zur Nutzung dieses Programms s. Kap. A.1.3.2.

137 Personen mit bestimmten Staatsangehörigkeiten, die seit über zwei Jahren in Deutschland geduldet sind und sich zu einer Rückkehr entschließen, können eine einmalige finanzielle Hilfe in Höhe von 500 Euro bekommen; in einigen Ländern erhalten sie auch Hilfe für Wohnungs- und Gesundheitskosten (Returning from Germany 2023: 4; für eine Liste der betreffenden Zielländer und der jeweiligen Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen von „StarthilfePlus“ s. Returning from Germany 2023: 6).

gedacht, ihren Wohnort wieder zu verlassen. Sie begründeten dies zumeist mit der wirtschaftlichen Lage; aber auch eine schlechte Sicherheitslage und die schlechte Gesundheitsversorgung spielten eine große Rolle (Kothe et al. 2023: 87). Die große Mehrheit derjenigen, die über eine erneute internationale Auswanderung nachgedacht hatten, nannten Deutschland als mögliches Zielland, und über die Hälfte der Auswanderungswilligen gaben an, dass sie nur reguläre Wege wählen würden (Kothe et al. 2023 : 89).

Ein weiteres Rückkehrprogramm wird von Frontex finanziert: Die *Joint Reintegration Services* (JRS) haben im April 2022 das frühere Europäische Rückkehr- und Reintegrationsnetzwerk (*European Return and Reintegration Network*, ERRIN) ersetzt (s. u.). In Deutschland werden die JRS-Hilfen vom BAMF koordiniert (Returning from Germany o. J.). Hier können Rückkehrende kurz nach der Ankunft in ihrem Herkunftsland Unterstützung für Transportmittel und kurzfristige Übernachtungsmöglichkeiten beantragen. Bis zu einem Jahr nach der Ausreise aus Deutschland können sie auch Hilfe in den Bereichen Wohnen, Gesundheit und Bildung sowie bei der Arbeitssuche und ggf. einer Unternehmensgründung erhalten (Returning from Germany o. J.). In Ländern, wo auch das JRS-Programm angeboten wird, hat „StarthilfePlus“ seit 2023 die Höhe der Unterstützung verringert (Returning from Germany 2023: 3).

Parallel zu diesen Programmen finanziert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit 2017 das Programm „Perspektive Heimat“. Dieses Programm soll vor allem die Reintegration von Rückkehrenden fördern (s. BMZ 2019). Es informiert die betreffenden Personen vor, während und nach ihrer Rückkehr über Weiterbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten in den Zielländern (SVR 2020: 175). Ein zentrales Element des Programms sind Beratungszentren in den teilnehmenden Ländern, die die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Kooperation mit lokalen Arbeitsagenturen betreibt (SVR 2020: 175). Sie unterstützen die Teilnehmenden bei der Suche nach Arbeit und Weiterbildungsmöglichkeiten, aber auch in Bereichen wie Wohnen, Gesundheit und psychosoziale Hilfen. Diese Zentren sind nicht nur den Rückkehrenden zugänglich, sie stehen der gesamten Bevölkerung in den teilnehmenden Ländern offen (SVR 2020: 175). Wie eine Zwischenbilanz des Programms zeigt, wurden zwischen 2017 und Juli 2021 insgesamt 118.860 Beratungsgespräche geführt, davon 20.538 mit Rückkehrenden aus Deutschland (BT-Drs. 19/32368: 2). Zwischen Juli 2017 und Juli 2021 haben 19.906 Personen über die Beratungszentren eine Beschäftigung gefunden. Nur 3.070 davon waren

Rückkehrende aus Deutschland, die Mehrheit stammte aus der lokalen Bevölkerung (BT-Drs. 19/32368: 2).

➔ **Sämtliche Beratungsangebote sollten nach Ansicht des SVR evaluiert und mit anderen Angeboten koordiniert werden** (SVR 2021b: 13), so wie es bei der räumlichen Überlappung von JRS und „StarthilfePlus“ bereits geschehen ist. Um die Programme zu verbessern, sollten zudem auch die Erfahrungen von Migrantinnen und Migranten, besonders von Rückkehrenden, einbezogen werden (SVR 2020: 11). Denn bei solchen institutionalisierten Rückkehrprogrammen ist es wichtig, dass sie nachhaltige Beschäftigungsoptionen schaffen, die den Qualifikationen und Fähigkeiten der Programmteilnehmenden entsprechen¹³⁸ (SVR 2020: 178).

Die Herausforderung: Koordination der Rückkehrberatungsstellen

Wenn ausreisepflichtige Menschen über eine Rückkehr nachdenken, benötigen sie Beratung, um an entsprechenden Programmen teilzunehmen – oder um erst einmal herauszufinden, welche Programme für sie überhaupt infrage kommen. Auf Länderebene gibt es staatliche und nichtstaatliche Rückkehrberatungsstellen, wo ein Antrag für das REAG/GARP-Programm gestellt werden kann (Feneberg 2019: 11). 2017 wurde die Website *Returning from Germany* gestartet, die über Rückkehrförderung informiert. Trotzdem ist die Rückkehrberatung bislang noch sehr uneinheitlich (SVR 2020: 177). Sie wird nicht nur von vielen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren durchgeführt, z. B. kommunalen Ausländerbehörden, Wohlfahrtsverbänden, der GIZ und Diaspora-Organisationen (SVR 2020: 177). Auch zwischen den Bundesländern bestehen erhebliche Unterschiede; z. B. sind die Beratungsstrukturen in Bayern stärker zentralisiert als etwa in Sachsen-Anhalt (Feneberg 2019: 13). Entsprechend wichtig wäre eine stärkere Koordination dieser Strukturen (SVR 2020: 177). Immerhin wurden dazu schon erste Schritte unternommen: Um „einheitliche [] Informations- und Qualitätsstandards in der Rückkehrberatung“ zu gewährleisten, haben Bund und Länder 2023 einen gemeinsam erarbeiteten Handlungsleitfaden veröffentlicht (BAMF 2023e).

Geförderte Rückkehr auf europäischer Ebene

In der europäischen Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) ist ausdrücklich festgehalten, dass ‚freiwillige‘ Rückkehr einer mit staatlichen Zwangsmitteln vollstreckten Rückführung vorzuziehen ist. Allerdings gibt die Richtlinie selbst keinen Rahmen für staatliche Programme der Rückkehrförderung vor (COM(2021)120: 9). Die Europäi-

138 Dabei wäre zu beachten, dass durch institutionelle Vorkehrungen ein Fehlanreiz zu einer erneuten Auswanderung (sog. Ping-pong-Effekt (s. SVR 2017a: 99) vermieden wird.

sche Kommission hat erst 2021 erstmals eine „Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung“ präsentiert (COM(2021)120: 2).

Bei dieser Strategie fällt auf, wie stark sie Frontex einbezieht, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Biehler/Koch/Meier 2021: 29). Frontex soll z.B. die Aufgaben des Europäischen Rückkehr- und Reintegrationsnetzwerks (ERRIN) übernehmen (COM(2021)120: 3). Im April 2022 wurde ERRIN dann durch das von Frontex geführte JRS-Programm ersetzt. Als Begründung wurde angeführt, dass damit die „Vorteile des Netzes gleichermaßen auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden“ und dass Frontex so „sein Mandat im Bereich der Rückkehr in vollem Umfang wahrnehmen kann“ (COM(2021)120: 3). Hintergrund dieser Änderung ist, dass 2019 das Mandat von Frontex im Bereich Rückführungen ausgeweitet wurde: Seitdem kann die Agentur den Mitgliedstaaten in allen Aspekten der Rückkehr operativ behilflich sein, von der Vorbereitung einer Rückkehr bis hin zu Aktivitäten nach der Ankunft im Zielland (Rat der Europäischen Union 2019). Auch die Bereiche Grenzkontrolle und Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurden ausgebaut. Damit verbunden waren erhebliche Finanzierungszusagen: Das Budget von Frontex hat sich zwischen 2015 und 2020 fast verdreifacht, und bis 2027 wird es sich voraussichtlich nochmals verdreifachen (Thym 2023a: 202).

Die sehr schnelle Expansion der Agentur bringt auch Herausforderungen mit sich; u. a. muss geeignetes Fachpersonal aufgebaut und trainiert werden (Thym 2023: 203). Zudem wirft die Erweiterung der Aufgabenbereiche „die Frage auf, wie freiwillige und erzwungene Rückkehr gegeneinander abgegrenzt werden können und welchen Rechenschaftspflichten die EU-Grenzschutzagentur unterliegen soll“ (Biehler/Koch/Meier 2021: 29). ➡ **Wie sich diese Veränderungen bei den Akteuren und Akteurinnen der geförderten Rückkehr und besonders der stärkere Einbezug von Frontex auswirken werden, sollte auf jeden Fall wissenschaftlich beobachtet werden** (Lietaert 2022: 117).

Fazit: Rückkehrpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Das Thema Rückkehr wurde in den letzten fünf Jahren auf europäischer wie auf nationaler Ebene intensiv diskutiert. ❶ **Ein grundsätzliches Dilemma der Rückkehrpolitik wird dabei immer wieder deutlich** (s. SVR 2019a: 99): **Zu einem funktionsfähigen Asylsystem gehört auch die Rückführung von nicht Schutzberechtigten. Dies soll nicht zuletzt sicherstellen, dass die Bevölkerung es dauerhaft akzeptiert, wenn Schutzsuchende mit rechtlich relevanten Fluchtgründen aufgenommen werden. Zugleich sind unter den ausreisepflichtigen Personen viele, die bereits gut in die deutsche Gesellschaft integriert sind und schon seit längerem hier**

leben. ➡ **Dieser Konflikt ist schwer zu lösen. Will die Politik die Grenzen zwischen Asyl- und Arbeitsmigration nicht ganz verwischen, kann sie die Rückkehrpolitik nicht aufgeben. Sie kann aber versuchen, die humane geförderte 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.**

Auf europäischer Ebene hat die Gesetzgebung im Bereich Rückkehr jedoch stagniert. Auch aus diesem Grund veröffentlichte die Europäische Kommission mehrmals Empfehlungen, in denen sie die Mitgliedstaaten anregt, die bestehenden Möglichkeiten im Bereich Rückkehr auszuschöpfen.

In diesem Kontext wurde vor allem im Jahr 2019 die deutsche Gesetzgebung verschärft, um Abschiebungen zu vereinfachen. ❷ **Auch 2024 wurden neue gesetzliche Verschärfungen beschlossen, die Rückführungen in der Praxis erleichtern sollen.** Diese Änderungen müssen aber in einem größeren gesetzlichen Kontext gesehen werden. ➡ **Denn parallel zu Verschärfungen im Bereich Rückkehr wurden die Regelungen zur Regularisierung des Aufenthalts, zum Arbeitsmarktzugang und zum Bleiberecht erheblich liberalisiert** (s. Kap. A.2.1). **Dies ist nach Ansicht des SVR zu begrüßen, denn es verbindet eine wirksame Rückkehrpolitik mit einer pragmatischen Humanität mittels Bleiberechten und/oder Altfallregelungen** (s. SVR 2019a: 99). **Dabei sollte ein Schwerpunkt auf selbständiger Ausreise und entsprechend auf geförderter Rückkehr liegen. Diese ist humaner, da sie für die Betroffenen mit weniger Härten verbunden ist, und zugleich für den Staat kostengünstiger.** Für das entsprechende Programm der EU-Agentur Frontex stellt sich allerdings die Frage, wie erzwungene Rückführung und geförderte Ausreise gegeneinander abgegrenzt werden können, denn die Agentur ist auch für Abschiebungen zuständig.

Darüber hinaus wird im Bereich der Rückkehr verstärkt auf Abkommen mit Drittstaaten gesetzt, damit diese bei Rückführungen kooperieren. Hier zeigt sich auf europäischer Ebene ein Trend zur Informalität. Auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene wurde versucht, bei solchen Abkommen mehr auf die Bedürfnisse und Interessen der Drittstaaten einzugehen. Inwieweit solche Vereinbarungen tatsächlich mehr Rückführungen ermöglichen, ist aber bisher offen. ➡ **Zu begrüßen ist die Tendenz zu umfassenderen Abkommen und Vereinbarungen, die die Interessen der Herkunftsländer berücksichtigen und mehrere Politikbereiche umfassen.**

B. Integration und Integrationspolitik

Empirische Bestandsaufnahme

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Das vorliegende Kapitel beschreibt, wie sich die Teilhabe von Personen mit Zuwanderungsgeschichte in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt über die letzten fünf Jahre entwickelt hat. Außerdem analysiert es gesellschaftliche Einstellungen zu Migration und Aspekte von Kriminalität in Bezug auf Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland.

Im Bildungsbereich zeigt sich, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund nach wie vor geringere Teilhabechancen haben als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. Bei jenen der zweiten Zuwanderungsgeneration hat sich die Situation zwar im betrachteten Zeitraum verbessert. Für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche ist sie dagegen besonders herausfordernd; sie haben in allen Bildungsetappen den geringsten Erfolg. Während der Pandemie sind ihre Schulleistungen gesunken, und der Anteil junger Erwachsener mit Fluchthintergrund ohne Schulabschluss ist weiter gestiegen.

Die Erwerbsituation von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund blieb über die vergangenen fünf Jahre weitgehend stabil. Allerdings haben die krisenbedingten Schwankungen besonders selbst Zugewanderte stärker getroffen als Menschen ohne Migrationshintergrund und Angehörige der zweiten Zuwanderungsgeneration. Dies liegt in erster Linie daran, dass Neuzugewanderte sich häufiger in unsicheren Arbeitsverhältnissen befinden und in Branchen beschäftigt sind, die von der Pandemie stark betroffen waren. Bei jenen aus der Ukraine hat sich die Arbeitsmarktintegration in Deutschland zwar positiv entwickelt, im europäischen Vergleich ist sie aber ausbaufähig. Frauen mit Migrationshintergrund sind weiterhin seltener erwerbstätig als Männer mit und Frauen ohne Migrationshintergrund. Das liegt zum Teil daran, dass sie niedriger qualifiziert sind. Es gibt jedoch auch strukturelle Hindernisse wie etwa mangelnde Kinderbetreuung. Bildungsabschlüsse erleichtern die Teilhabe am Arbeitsmarkt. Allerdings arbeiten selbst Zugewanderte mit einem höheren Bildungsabschluss seltener in entsprechenden Berufsfeldern als die zweite Zuwanderungsgeneration oder Personen ohne Migrationshintergrund.

Die Einstellungen der Bevölkerung zu Migration erweisen sich insgesamt als relativ stabil. Die Gruppe derjenigen, die Migration grundsätzlich befürworten, ist tendenziell gewachsen, der Anteil derjenigen mit skeptischen Einstellungen gleich geblieben. Darüber hinaus wächst das Bewusstsein dafür, dass die deutsche Wirtschaft Zuwanderung dringend benötigt. Die Freizügigkeit innerhalb der EU wird mehrheitlich, aber nicht uneingeschränkt befürwortet. Besonders Erwerbsmigration aus osteuropäischen Ländern sehen viele kritisch. Die Solidarität mit Geflüchteten aus der Ukraine ist konstant hoch, obwohl die Herausforderungen bei Unterbringung und Integration zunehmen.

In Politik, Medien und Wissenschaft zeigt sich eine zunehmende Aufmerksamkeit für Rassismus als gesellschaftliches Problem. Fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität ist nach wie vor primär dem politisch rechten Spektrum zuzuordnen. Eine neue Herausforderung bildet der Anstieg politisch motivierter Delikte, die sich keinem bestimmten Phänomenbereich zuordnen lassen. Es zeigt sich jedoch, dass sie häufig fremdenfeindlich motiviert sind. Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und sog. Dunkelfeldanalysen deuten insgesamt darauf hin, dass Ausländer und Ausländerinnen bzw. Personen mit Migrationshintergrund in verschiedenen Bereichen von Kriminalität tendenziell überrepräsentiert sind. Dies erklärt sich teilweise – jedoch nicht vollständig – mit den Faktoren Alter und Geschlecht.

Die zahlreichen Krisen der vergangenen fünf Jahre haben in Deutschland auch die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund beeinflusst. Entsprechend vielschichtig hat sich ihre Integration in Deutschland entwickelt. Dieses Kapitel liefert eine empirische Bestandsaufnahme zu ihrer Teilhabe in bestimmten Lebensbereichen,

die integrationspolitisch besonders wichtig sind. Dazu gehören vor allem die Bereiche Bildung und Arbeit, die mittelbar und unmittelbar die Chancen auf ein ökonomisch selbstbestimmtes Leben beeinflussen. Kap. B.1.1 beleuchtet zunächst die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bildungsbe-

reich; dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der Situation von Geflüchteten. Im Bereich der Arbeitsmarktintegration analysiert Kap. B.1.2 neben der Erwerbsbeteiligung als solcher auch die konkreten Beschäftigungsbedingungen und die wirtschaftliche Situation. Inwieweit Integration gelingt, hängt jedoch auch davon ab, wie die Gesellschaft Zugewanderte aufnimmt und ob sie ihnen offen oder mit Vorbehalten begegnet. Kap. B.1.3 geht deshalb der Frage nach, wie die Bevölkerung in Deutschland zu Zugewanderten eingestellt ist und wie sie Migration und besonders Erwerbsmigration sieht. Der letzte Abschnitt Kap. B.1.4 befasst sich mit dem Thema Kriminalität, das in der Öffentlichkeit häufig im Fokus steht. Dabei untersucht er sowohl von Zuwanderinnen und Zuwanderern verübte als auch gegen sie gerichtete Straftaten. Letztere trüben ebenso wie migrationsfeindliche Einstellungen das Integrationsklima und gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dasselbe gilt für Kriminalität von Zugewanderten. Diese kann ein Zeichen fehlender Integration sein, aber auch auf eine dysfunktionale Integrationspolitik verweisen.

B.1.1 Trends in der Bildungsteilhabe: große Unterschiede nach Zuwanderungsgeneration

Vier von zehn Kindern und Jugendlichen in Deutschland haben mittlerweile einen Migrationshintergrund¹³⁹ (2022: 0–19 Jahre: 40,9 %); bei den jungen Erwachsenen ist es mehr als ein Drittel (20–24 Jahre: 35,5 %).¹⁴⁰ Der Anteil ist in den letzten Jahren weiter leicht gestiegen (Statistisches Bundesamt 2023i). Drei von zehn Kindern bzw. Jugendlichen (30,8 %) haben einen Migrationshintergrund, sind aber in Deutschland geboren und haben somit keine eigene Zuwanderungserfahrung. Jedes zehnte Kind oder jede und jeder zehnte Jugendliche (10,1 %) ist dagegen selbst zugewandert (Statistisches Bundesamt 2023i).

Im vergangenen Jahrzehnt kamen viele Menschen als Schutzsuchende nach Deutschland. Rund die Hälfte davon (46,5 %) waren Kinder und Jugendliche, die allein oder mit ihren Familien zuwanderten. So wurden zwischen 2018 und 2022 insgesamt rund 360.000 Asylerstanträge von Minderjährigen gestellt – wobei die Zahlen seit 2021 wieder deutlich ansteigen. Hinzu kommen

weitere 130.000 junge Erwachsene im Alter von 18 bis 25 Jahren, die als Schutzsuchende kamen und häufig noch keine abgeschlossene (Berufs-)Ausbildung hatten (BAMF 2019a; 2020; 2021a; 2022a; 2023b). Für diese Gruppe stellt sich in besonderem Maße die Frage, wie sie für den Arbeitsmarkt in Deutschland qualifiziert werden können.

Seit Beginn des Krieges in der Ukraine im Februar 2022 sind zudem sehr viele Schutzsuchende von dort nach Deutschland gekommen (Statistisches Bundesamt 2023a), überwiegend Frauen mit ihren minderjährigen Kindern. Diese sind in den oben genannten Zahlen nicht enthalten, weil sie nach einem anderen asylrechtlichen Verfahren aufgenommen werden (§ 24 AufenthG; vgl. hierzu Kap. A.2.2). Im Ausländerzentralregister (AZR) wurden bis November 2023 347.000 Minderjährige mit ukrainischem Pass registriert. Davon waren rund 24 Prozent unter 6 Jahre alt und 76 Prozent im schulpflichtigen Alter (6–17 Jahre) (Mediendienst Integration 2023d).

In den Bildungsinstitutionen in Deutschland ist somit sprachliche und kulturelle Vielfalt der Normalfall. Dieses Kapitel skizziert über die verschiedenen Bildungsetappen hinweg, wie sich bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund die Bildungsteilhabe im vergangenen Jahrzehnt entwickelt hat. Soweit möglich, werden dabei Personen mit einer Fluchtgeschichte getrennt betrachtet.

B.1.1.1 Frühkindliche Bildung: weiterhin große Unterschiede beim Kitabesuch

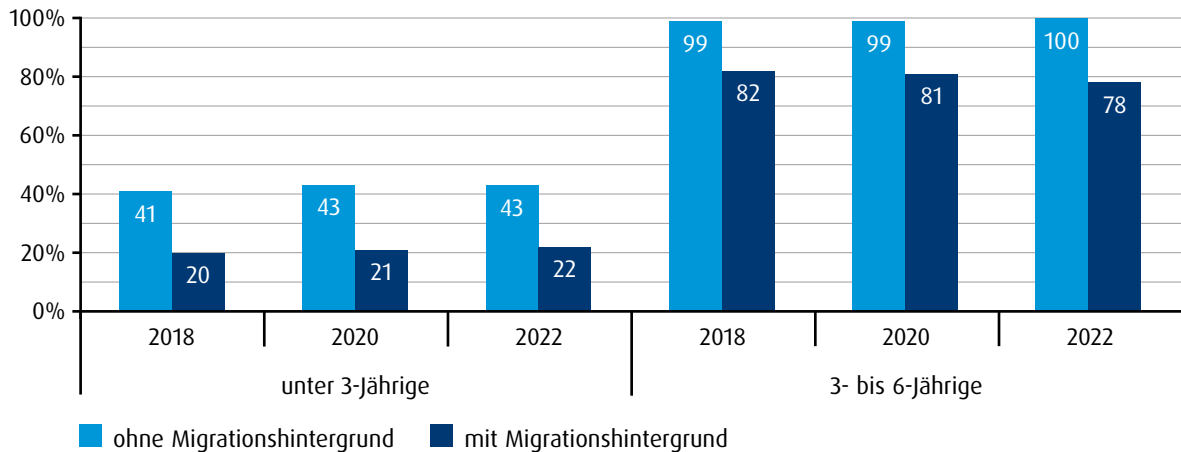
Bund, Länder und Kommunen haben in den letzten Jahren viel investiert, um die Kapazitäten in der Kindertagesbetreuung auszubauen (s. Kap. B.2.2). Trotzdem sind Kinder mit Zuwanderungsgeschichte gegenüber Kindern ohne Zuwanderungsgeschichte in der Kindertagesbetreuung nach wie vor unterrepräsentiert.

📌 **Kinder mit Zuwanderungsgeschichte besuchen weiterhin seltener eine Kita als Gleichaltrige ohne Zuwanderungshintergrund** (Abb. B.1). Dies gilt für die unter Dreijährigen (U3) ebenso wie für die Drei- bis Sechsjährigen (Ü3). Für den U3-Bereich zeigen sich über das vergangene Jahrzehnt kaum Veränderungen. Zwar sind die Betreuungszahlen in beiden Gruppen leicht gestiegen; hier hat sich der Trend der Vorjahre fortgesetzt (vgl. Lokhande 2023). Der Abstand zwischen den Kindern mit und

139 Die Bildungsstatistiken definieren Personen mit einer Zuwanderungsgeschichte auf unterschiedliche Weise, und diese Konzepte unterscheiden sich wiederum von der Definition des Migrationshintergrunds, die das Statistische Bundesamt verwendet. Im Folgenden wird bei entsprechenden Zahlen jeweils die zugrunde liegende Definition erläutert.

140 In absoluten Zahlen sind das rund 6,5 Millionen Personen in der Altersgruppe bis 19 Jahre und 1,6 Millionen zwischen 20 und 24 Jahren (Statistisches Bundesamt 2023i).

Abb. B.1 Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung nach Migrationshintergrund 2018, 2020 und 2022



Anmerkung: Ein Kind hat hier einen Migrationshintergrund, wenn mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018a; 2023f; Darstellung: SVR

ohne Zuwanderungsgeschichte ist jedoch mit 21 Prozentpunkten unverändert hoch.¹⁴¹ Im Ü3-Bereich ist die Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund sogar um 4 Prozentpunkte auf 78 Prozent zurückgefallen, während Kinder ohne Zuwanderungsgeschichte fast ausnahmslos bis zur Einschulung eine Kita besuchen. Bei der Gruppe mit Migrationshintergrund setzt sich damit ein Trend fort, der nach 2016 begonnen hat. Möglicherweise ist der Rückgang damit zu erklären, dass ab 2015 sehr viele Flüchtlinge zugezogen sind. Denn diese Gruppe ist in der Kindertagesbetreuung noch seltener vertreten als Familien mit Zuwanderungsgeschichte allgemein (Homuth/Liebau/Will 2021; Gambaro/Neidhöfer/Spieß 2020). Das gilt auch für Schutzsuchende aus der Ukraine (Brücker/Ette et al. 2023a: 390–391).

Dass Familien mit Zuwanderungsgeschichte frühkindliche Betreuungsangebote seltener nutzen, ist nicht auf mangelndes Interesse zurückzuführen. Der Elternbedarf an Betreuungsplätzen übersteigt weiterhin das bestehende Angebot (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022: 103). Und ein Vergleich von Bedarfs- und tatsächlichen Betreuungsquoten zeigt: Bei Kindern, die zu Hause hauptsächlich eine andere Sprache als Deutsch sprechen, klaffen Angebot und Nachfrage stärker auseinander als bei Kindern mit deutscher Familiensprache. Im Jahr 2013 etwa lag ihre Bedarfsquote um 23 Prozentpunkte höher als die der tatsächlichen Betreuung; 2020 waren es sogar 28 Prozentpunkte. Bei Familien, in denen

hauptsächlich Deutsch gesprochen wird, lag die Bedarfsquote im betrachteten Zeitraum dagegen nur zwischen 9 und 13 Prozentpunkte höher als die Betreuungsquote (Schmitz/Spieß/Huebener 2023: 7). Obwohl inzwischen erheblich mehr Betreuungsplätze zur Verfügung stehen als noch vor einigen Jahren, fanden also deutschsprachige Familien zuletzt weiterhin eher einen Betreuungsplatz für ihr Kind als Familien mit einer anderen Familiensprache (vgl. von Maurice/Will 2021: 7).

Eltern mit Migrationshintergrund sind somit grundsätzlich ebenso an einem Betreuungsplatz interessiert wie andere Eltern. Bei der Suche dabei stehen sie jedoch häufiger vor Hürden, die ihnen den rechtlich gegebenen Zugang zur Kita faktisch erschweren. So wünschen sie sich eher als Eltern ohne Migrationshintergrund eine Kita in Wohnortnähe und einen Ganztagsplatz, haben Sorge, dass ihr Kind in der Kita nicht angemessen betreut wird (z.B. Gruppengröße, räumliche Ausstattung), und empfinden die Kitas als wenig kultursensibel (Huebener et al. 2023: 37; SVR-Forschungsbereich 2013a: 22). Überproportional viele Familien mit Migrationshintergrund sind zudem sozial benachteiligt. Gerade für sie ist Mobilität auch eine Frage der Kosten und kann genauso zur Hürde werden wie die Kitgebühren. Je nach kommunaler Ausgestaltung kann auch der Anmeldeprozess ein Hindernis sein (Jessen et al. 2020). Und nicht zuletzt werden sie bei der Platzvergabe in Kitas nachweislich benachteiligt (Hermes et al. 2023).

141 Dabei unterscheiden sich die Quoten erheblich nach Bundesland. In Bayern etwa lag die Beteiligung von Kindern mit Zuwanderungsgeschichte 2022 nur 11 Prozentpunkte hinter der der Kinder ohne Migrationshintergrund; in Schleswig-Holstein betrug der Unterschied dagegen 26 Prozentpunkte (Statistisches Bundesamt 2023).

Diese Herausforderungen gelten auch für Familien mit Fluchthintergrund. Gerade für geflüchtete Familien, die erst kurze Zeit in Deutschland sind – und womöglich noch in einer Gemeinschaftsunterkunft leben –, ist es besonders schwierig, einen Betreuungsplatz zu finden. Dasselbe gilt für jene mit jüngeren Kindern, die in ländlichen Regionen leben. Wenn dagegen vor Ort genügend Betreuungsplätze vorhanden sind, erhalten auch geflüchtete Familien häufiger einen Kitaplatz für ihr Kind (Gambaro et al. 2017; Homuth/Liebau/Will 2021).

Mehr als ein Drittel (34,6 %) der Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache besuchte 2015 bundesweit eine Kita, in der über die Hälfte der Kinder eine andere Familiensprache als Deutsch haben (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 185).¹⁴² Diese Verteilung ist weitgehend unverändert geblieben: Im Jahr 2021 besuchten bundesweit 32,6 Prozent der Kinder unter drei Jahren und 37,1 Prozent der Kinder zwischen drei und sechs Jahren eine segregierte Einrichtung; als solche gelten Einrichtungen, in denen Kinder mit Zuwanderungsgeschichte gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil deutlich überrepräsentiert sind (BMFSFJ 2023d: 175–178). Dabei variieren die Quoten erheblich zwischen den Ländern. Der Besuch einer solchen Einrichtung ist nicht per se als schlecht zu bewerten. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die Prozessqualität – also die Qualität der Interaktionen und der didaktischen Methoden – hier tendenziell schlechter ist als in nicht segregierten Kitas (z. B. Willard/Agache/Leyendecker 2019; Lehl/Kuger/Anders 2014).¹⁴³

Damit ist die Situation in der Kindertagesbetreuung immer noch weit entfernt von dem Ziel, das im Rahmen der Europäischen Garantie für Kinder (Art. 20 Empfehlung 2021/1004/EU) etabliert und im Nationalen Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung (BMFSFJ 2023e: 33) spezifiziert wurde, nämlich allen benachteiligten Kindern Zugang zu einer hochwertigen Kinderbetreuung zu gewähren.

B.1.1.2 Allgemeine schulische Bildung: in Deutschland Geborene schließen auf, erste Generation fällt zurück

Die schulische Teilhabe von Kindern lässt sich an mehreren Faktoren festmachen: den erworbenen Fähigkeiten, den Entscheidungen beim Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I und schließlich den Schulabschlüssen.

Schulleistungen: Unterschiede bestehen fort und verschärfen sich

Grundlegende schulische Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler werden seit mehr als zwei Jahrzehnten im Rahmen bundesweiter und internationaler Schulleistungsuntersuchungen regelmäßig mit standardisierten Testverfahren überprüft. Mittels dieser Testungen lassen sich die Leistungen von Kindern mit und ohne Zuwanderungsgeschichte vergleichen und daraus Schlussfolgerungen ableiten.

❶ **In sämtlichen Schulleistungstudien der vergangenen Jahre zeigen Schülerinnen und Schüler mit Zuwanderungsgeschichte geringere Leistungen als ihre Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund. Bei selbst zugewanderten und geflüchteten Schülerinnen und Schülern sind die Leistungen besonders gering; dies bedarf besonderer Aufmerksamkeit.**¹⁴⁴ Dies soll exemplarisch für die mathematischen Kompetenzen von Neuntklässlerinnen und Neuntklässlern gezeigt werden, die der Bildungstrend 2018 des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) gemessen hat. Darin wurden anders als in anderen Leistungsstudien die Leistungen geflüchteter Schülerinnen und Schüler in Regelklassen gesondert erfasst (Schipolowski et al. 2021: 91). Am besten schnitten die Jugendlichen ohne Zuwanderungsgeschichte ab. Danach kamen diejenigen, die in Deutschland geboren sind (–4,4 Leistungspunkte gegenüber jenen ohne Migrationshintergrund), und schließlich die neu zugewanderten Jugendlichen ohne Fluchterfahrung (–6 Punkte). Mit deutlichem Abstand am geringsten ausgeprägt waren die mathematischen Fähigkeiten bei geflüchteten Schülerinnen und Schülern (–14,8 Punkte).

142 Die hier genutzte Definition unterscheidet sich von dem Konzept schulischer Segregation nach *race*, das in den USA bis 1954 rechtlich verankert war (vgl. Library of Congress 2023). Vor 1954 hatten Kinder unterschiedlicher ethnischer Gruppen unterschiedliche Schulen zu besuchen. Ein Segregationsproblem besteht auch im Schulbereich (vgl. SVR-Forschungsbereich 2013b; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016).

143 Bislang konnte empirisch nicht eindeutig geklärt werden, inwieweit die Zusammensetzung der Kindergruppe in der Kita die Sprachentwicklung beeinflusst (z. B. Ebert et al. 2013; Kohl et al. 2022). Einerseits kann argumentiert werden, dass Kinder in segregierten Kitas weniger Gelegenheit haben, in der Interaktion mit Gleichaltrigen Deutsch zu hören und zu sprechen. Andererseits ist die Sprachentwicklung auch abhängig von der Qualität der Sprachförderung.

144 Das gilt etwa für die Lesekompetenz in der Grundschule (erfasst z. B. in der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU); s. für 2021 Stubbe/Kleinkorres et al. 2023) und in der weiterführenden Schule (erfasst z. B. im *Programme for International Student Assessment* (PISA); für 2018: Weis et al. 2019) wie auch für die mathematischen und naturwissenschaftlichen Kompetenzen in der Grundschule (erfasst z. B. in den *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS); für 2019: Wendt et al. 2020) und in der weiterführenden Schule (erfasst z. B. in PISA; s. für 2015 und 2019 Rauch et al. 2016; Mang et al. 2023).

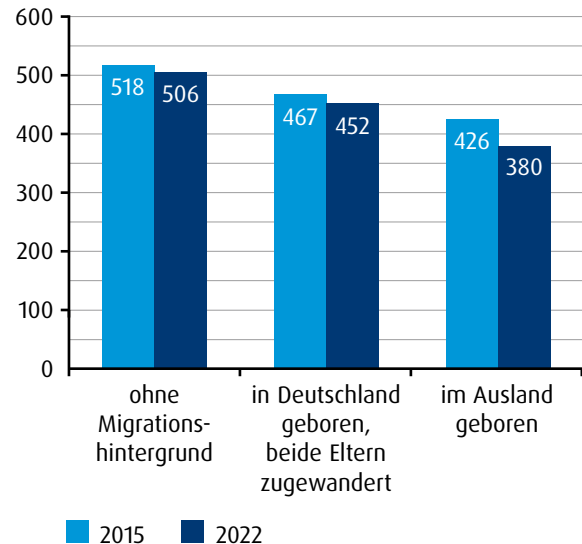
Die Unterschiede verringern sich, wenn man die soziale Herkunft der Jugendlichen berücksichtigt: Dann sinkt der Abstand bei den in Deutschland geborenen Jugendlichen auf –1,1 Punkte und bei den selbst zugewanderten ohne Fluchterfahrung auf –2,6 Punkte. Bei denjenigen mit Fluchterfahrung bleibt die Differenz jedoch auch bei Kontrolle der sozialen Herkunft mit –9,9 Punkten sehr hoch.

Zudem lassen sich aus den Ergebnissen der Schulleistungstudien Trends ablesen. Das ist besonders interessant für die vergangenen Jahre, in denen aufgrund der Pandemie die Schulen geschlossen wurden und sich dadurch der Lernort über Monate hinweg in die häusliche Umgebung verlagerte.

Die Schulleistungstudien des IQB zur Erfassung der Leseleistungen in der Grundschule und in der Sekundarstufe I bestätigen: Bei Schülerinnen und Schülern, die selbst oder deren Eltern beide zugewandert sind, ist die Lesekompetenz geringer als bei Gleichaltrigen, deren Eltern beide in Deutschland geboren wurden. In den untersuchten Zeiträumen von fünf Jahren (2016–2021 für die 4. Jahrgangsstufe) bzw. sechs Jahren (2015–2022 für die 9. Jahrgangsstufe; Abb. B.2) sind darüber hinaus die Leistungen in allen Gruppen gesunken; bei den selbst zugewanderten Kindern und Jugendlichen war die Verschlechterung besonders ausgeprägt.¹⁴⁵ Zwischen den in Deutschland geborenen Schülerinnen und Schülern mit und ohne Zuwanderungsgeschichte unterscheiden sich die Verläufe dagegen kaum (Henschel/Heppt/Weirich 2023: 308; Henschel et al. 2022: 190).¹⁴⁶

In den hier betrachteten Untersuchungszeitraum fiel die Corona-Pandemie. Während der monatelangen Schulschließungen lag die Verantwortung für das schulische Lernen in weiten Teilen bei den Eltern. Manche Eltern konnten ihre Kinder dabei nur eingeschränkt unterstützen. Das gilt besonders für jene, die wenig Deutsch sprechen, einen niedrigen Bildungsstand haben, beruflich stark beansprucht sind oder deren Wohnsituation und digitale Ausstattung das Lernen zu Hause erschwert. Dies belegen auch die Schulleistungsuntersuchungen: Im Grundschulbereich zeigten jene Kinder bessere Leistungen, die zu Hause auf eine umfassende Lerninfrastruktur zurückgreifen konnten (z.B. Raum für ungestörtes Lernen, Internetzugang und eigenes Endgerät), die keine schulpflichtigen Geschwister hatten und deren Eltern in der Lage waren, sie zu unterstützen. Diese Faktoren waren bei den Kindern mit Zuwanderungsgeschichte ungünstiger ausgeprägt als bei jenen ohne Zuwanderungsgeschichte (Henschel et al. 2022: 204–209). Ein vergleichbarer Zusammenhang zwischen den familiären Lernbedingungen und den Leseleistun-

Abb. B.2 Lesekompetenz von Schülerinnen und Schülern der neunten Jahrgangsstufe mit und ohne Zuwanderungsgeschichte 2015 und 2022



Anmerkung: Dargestellt sind die durchschnittlich erreichten Punkte im Lesetest. Der Migrationshintergrund wurde hier über das Geburtsland der Eltern definiert; die Gruppe der im Ausland Geborenen umfasst hier auch die Geflüchteten.

Quelle: Henschel/Heppt/Weirich 2023; Henschel et al. 2022; Darstellung: SVR

gen zeigte sich 2022 bei den Schülerinnen und Schülern der neunten Jahrgangsstufe, obwohl die schon älter sind und eher selbstständig lernen (Henschel/Heppt/Weirich 2023: 328–329).

Der negative Leistungstrend geht aber nicht nur auf die Pandemie zurück, sondern auch darauf, dass sich die Zusammensetzung der Schülerschaft zwischen den Wellen verändert hat. Denn neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler werden in die Studien erst einbezogen, wenn sie in die Regelklasse wechseln. Die große Gruppe der Kinder und Jugendlichen, die um 2015 herum nach Deutschland geflüchtet sind, ist in den Leistungsstudien von 2015 und 2016 also überwiegend noch nicht abgebildet (vgl. Rjosk et al. 2017: 243). In den späteren Untersuchungen ist sie dagegen enthalten.

Die Fähigkeiten im Englischen wiederum haben sich gegenläufig zum Trend bei der Lesekompetenz im Deutschen entwickelt: Zwischen 2015 und 2022 haben

¹⁴⁵ Die Aufenthaltsdauer oder der Zeitpunkt des Schuleintritts wurden in den Studien nicht berücksichtigt.

¹⁴⁶ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die internationale IGLU-Studie, die die Leseleistungen in der vierten Klasse erhebt (Stubbe et al. 2021: 168–172).

sie sich bei allen in Deutschland geborenen Neuntklässlerinnen und Neuntklässlern (mit und ohne Migrationshintergrund) verbessert, vor allem in den Gymnasien (Niemitz/Lohbeck/Heinschel 2023: 120–124). Am schlechtesten sind die Leistungen im englischen Lese- und Hörverständnis allerdings auch hier bei der ersten Zuwanderungsgeneration. Sie haben sich zwischen 2015 und 2022 nicht verändert.

❶ **Die Ergebnisse lassen somit darauf schließen, dass die Bemühungen, Leistungsunterschiede zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund zu verringern, nicht erfolgreich waren oder noch nicht ausreichen; das gilt besonders für die selbst zugewanderten Schülerinnen und Schüler. Hochbedenklich ist die Tatsache, dass die Diskrepanz in Deutschland im internationalen Vergleich über die vergangenen Jahre sogar zugenommen hat** (Mang et al. 2023).

Verteilung auf die Schulformen in der Sekundarstufe I: selbst zugewanderte Kinder und solche mit Fluchterfahrung in Gesamtschulen stärker vertreten

Der Übergang von der Grundschule zur weiterführenden Schule erfolgt in den meisten Bundesländern nach der vierten Jahrgangsstufe, in Berlin und Brandenburg meist nach der sechsten Jahrgangsstufe. Die Regelungen dafür sind unterschiedlich. Meist entscheiden die Eltern anhand der Empfehlung der Grundschule; nur in wenigen Ländern ist diese verbindlich (Stubbe/Bos/Schurig 2017: 238). ❶ **Die Empfehlungen für einen Gymnasialbesuch richten sich allerdings nicht nur nach den Kompetenzen der Kinder, sie variieren auch nach der sozialen Herkunft.** Kinder aus Arbeiterfamilien müssen deutlich bessere Leseleistungen zeigen als Kinder aus akademisch gebildeten Familien, damit die Grundschullehrkraft ihnen eine gymnasiale Laufbahn zutraut (Stubbe/Schaukelberger et al. 2023: 241). Auch die Bildungsentscheidungen hängen häufig mit den familiären Ressourcen zusammen. So haben höher gebildete Eltern und jene, die in Deutschland eine höhere Schullaufbahn absolviert haben, weniger Scheu vor einem Besuch des Gymnasiums und vor einem Gespräch mit Lehrkräften und verfügen eher über einen entsprechend erfahrenen Freundeskreis. So sind sie besser informiert, können strategisch geschickte Bildungsentscheidungen für ihre Kinder treffen und sich im Gespräch mit Lehrkräften eloquent präsentieren (vgl. Kristen/Granato 2004: 124–128).

Haupt- und Realschulen wurden zwischenzeitlich in den meisten Bundesländern abgeschafft. Stattdessen haben sich in allen Ländern als weitere Schulform neben dem Gymnasium Schulen mit mehreren Bildungsgängen etabliert (z. B. Gesamtschule, Integrierte Sekundarschule, Gemeinschaftsschule) (vgl. Stubbe/Schaukelberger et al. 2023: 223). Das spiegeln auch die Zahlen zum Schulbesuch wider, bei denen sich der Trend der Vorjahre

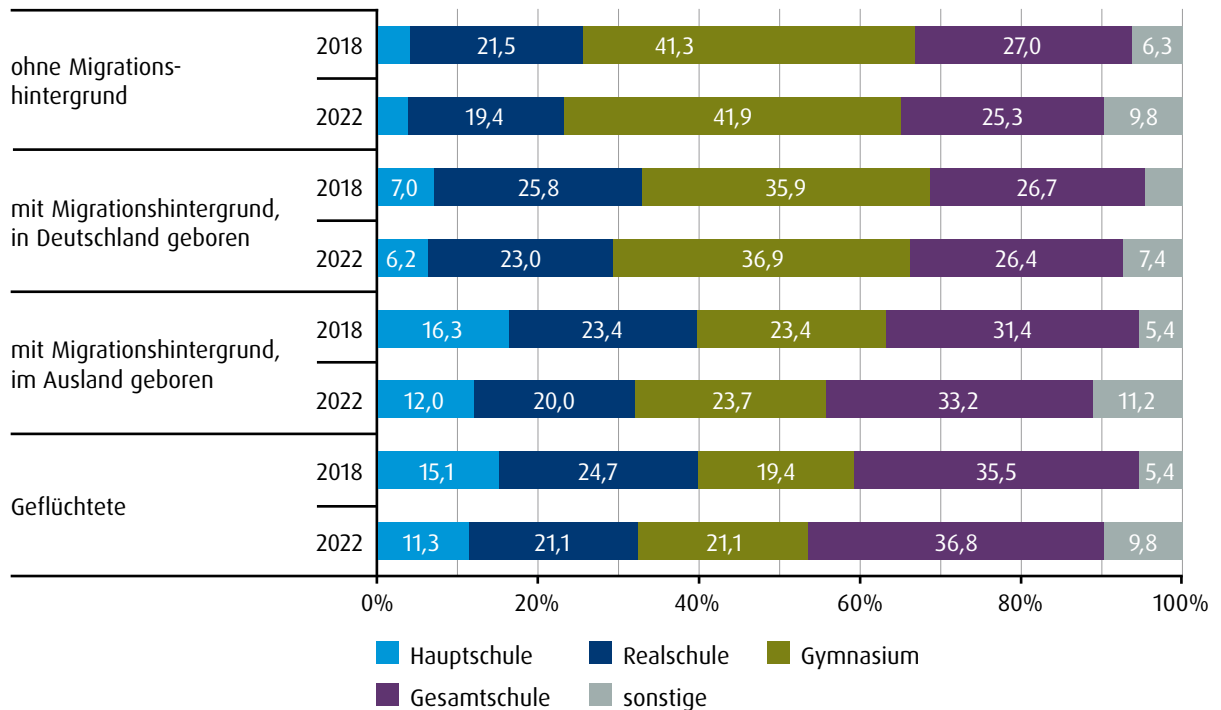
weiter fortsetzt (Abb. B.3): 2022 besuchten insgesamt weniger Jugendliche eine Hauptschule als noch 2018. Bei den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund war der Anteil am geringsten (3,7 %); am höchsten war er bei jenen der ersten Zuwanderungsgeneration und den Geflüchteten (12,0 % bzw. 11,3 %). In Deutschland geborene Kinder mit und ohne Zuwanderungsgeschichte besuchen weitaus häufiger ein Gymnasium: Bei den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund waren es 2022 fast 42 Prozent, bei denen mit Migrationshintergrund fast 37 Prozent. Deutlich geringer war die gymnasiale Beteiligung bei der ersten Zuwanderungsgeneration und den Jugendlichen mit Fluchthintergrund: In beiden Gruppen besuchten 2022 nur gut zwei von zehn Kindern ein Gymnasium (23,7 % bzw. 21,1 %). Diese Quoten sind seit 2018 weitgehend unverändert. Die häufigste Schulform in diesen Gruppen ist die Gesamtschule: Ein Drittel (33,2 %) der ersten Generation und rund 37 Prozent der Kinder mit Fluchthintergrund besuchen eine solche Schule mit mehreren Bildungsgängen. Gesamtschulen bieten eine Alternative zum dreigliedrigen Bildungssystem. Leistungsstarke Schülerinnen und Schüler können hier ebenso wie auf dem Gymnasium die Hochschulreife erwerben. Die Selektion ist jedoch zeitlich nach hinten verlagert. Dadurch sind Gesamtschulen erheblich durchlässiger und somit integrativer als die anderen Schulformen, bei denen Schulformwechsel in der Praxis vor allem Abstiege sind (Albrecht et al. 2018; Pfost et al. 2017).

❶ **Die Verteilung der Jugendlichen auf die Schulformen hing also auch im vergangenen Jahrfünft eng mit ihrer Herkunft zusammen. Schülerinnen und Schüler mit Fluchthintergrund und jene der ersten Zuwanderungsgeneration sind in der Schulart Gymnasium weiterhin unterrepräsentiert** (vgl. de Paiva Lareiro 2019: 9). Angesichts ihrer hohen Anteile bei den Gesamtschulen stellt sich auch die Frage, inwieweit die integrative Schulform unterschiedliche Ausgangsbedingungen kompensieren kann und sich somit auf die Schulabschlüsse auswirkt.

In Deutschland Geborene mit Zuwanderungsgeschichte schließen bei Schulabschlüssen auf, bei selbst Zugewanderten und Geflüchteten vergrößert sich die Teilhabelücke

❶ **Der allgemeine Trend zu höheren Schulabschlüssen hat sich in den letzten fünf Jahren fortgesetzt. So sind die Quoten der (Fach-)Hochschulreife bei den in Deutschland geborenen jungen Erwachsenen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte weiter gestiegen.** Dabei schließt die Gruppe der in Deutschland Geborenen mit Migrationshintergrund zunehmend zu der Gruppe ohne Migrationshintergrund auf: 61,2 Prozent der jungen Erwachsenen ohne Migrationshintergrund und 56,8 Prozent derjenigen der zweiten und folgender Zuwanderungsgenerationen konnten 2022 ein Fachabitur oder ein

Abb. B.3 Schülerinnen und Schüler von 11 bis 14 Jahren in der Sekundarstufe I nach Schulform und Migrationshintergrund 2018 und 2022



Anmerkung: Die Konzeption des Migrationshintergrunds entspricht der Definition des Statistischen Bundesamts. Als „geflüchtet“ werden Jugendliche eingeordnet, wenn beide Eltern Flucht/Asyl als Zuwanderungsmotiv angegeben haben. Die Geflüchteten bilden somit eine Teilmenge der Personen mit Migrationshintergrund (mit und ohne eigene Migrationserfahrung). Die Gruppe „sonstige“ umfasst u.a. Sonderschulen und die Orientierungsstufe (5./6. Klasse). Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 5 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2023aa; Berechnung und Darstellung: SVR

Abitur vorweisen; das ist gegenüber 2018 ein Zuwachs von 4,9 bzw. 7,0 Prozentpunkten (Abb. B.4).

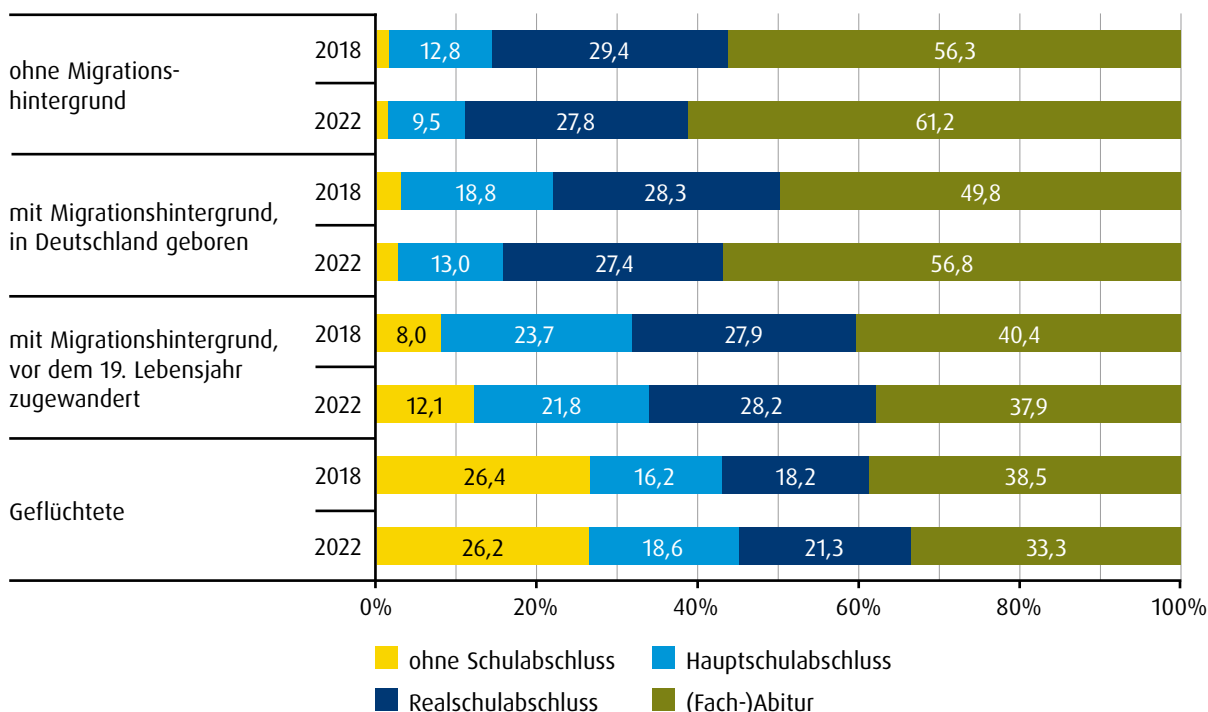
Deutlich geringer sind die Quoten bei den selbst zugewanderten jungen Erwachsenen, die in Deutschland schulpflichtig waren, und jenen mit Fluchthintergrund: Von jenen der ersten Zuwanderungsgeneration haben 2022 weniger als vier von zehn Personen (37,9 %) die (Fach-)Hochschulreife erworben, von jenen mit einer Fluchtgeschichte war es nur ein Drittel (33,3 %). Zudem sind die Quoten in diesen Gruppen anders als bei den in Deutschland Geborenen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte leicht rückläufig: Gegenüber 2018 lag der Anteil im Jahr 2022 um 2,5 bzw. 5,2 Prozentpunkte niedriger.

❗ Neben den sinkenden (Fach-)Abiturquoten bei den jungen Erwachsenen der ersten Zuwanderungsgeneration ist auch besorgniserregend, dass weiterhin vergleichsweise viele der selbst zugewanderten jungen Erwachsenen die Schule ohne Abschluss verlas-

sen. Im Jahr 2022 hat jede achte Person aus der ersten Zuwanderungsgeneration (12,1 %) die Schule ohne Abschluss verlassen, das ist gegenüber 2018 ein Anstieg um 4,1 Prozentpunkte. Bei den jungen Erwachsenen mit Fluchthintergrund hat sogar jede vierte Person keinen Schulabschluss (26,2 %); hier ist der Anteil unverändert.

❗ Diese Quoten rühren vermutlich daher, dass sehr viele der geflüchteten Personen als Jugendliche oder junge Erwachsene eingereist sind und damit nicht mehr schulpflichtig waren oder nur wenige Jahre in Deutschland die Schule besucht haben. Somit ist es für sie erheblich schwieriger, einen allgemeinen Schulabschluss zu erwerben oder nachzuholen (s. Kap. B.2.2).

Abb. B.4 Allgemeinbildende Schulabschlüsse von jungen Erwachsenen (18–29 Jahre) nach Migrationshintergrund 2018 und 2022



Anmerkung: Personen, die noch eine Schule besuchen, sind in den Analysen nicht berücksichtigt. Die Konzeption des Migrationshintergrunds entspricht der Definition des Statistischen Bundesamts. Als „geflüchtet“ werden Personen eingeordnet, wenn beide Eltern Flucht/Asyl als Zuwanderungsmotiv angegeben haben. Die Geflüchteten bilden somit eine Teilmenge der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund (mit und ohne eigene Migrationserfahrung). Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 5 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2023aa; Berechnung und Darstellung: SVR

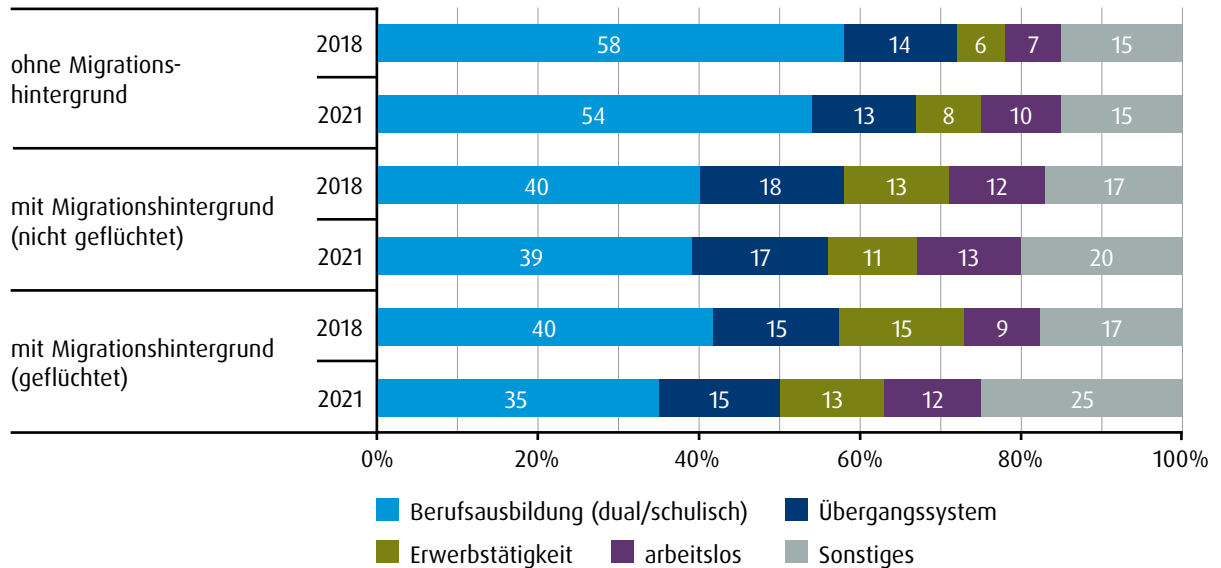
B.1.1.3 Berufliche Bildung: Übergang für junge Menschen mit Migrationshintergrund weiterhin schwieriger

❗ **Junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte beginnen seltener und später eine berufliche Ausbildung als jene ohne Zuwanderungsgeschichte.** Dies zeigt sich bereits an den Ausbildungsinteressierten, die bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) registriert sind: In dieser Gruppe hatten im Jahr 2021 sechs von zehn Personen keine Zuwanderungsgeschichte (60 %), jede dritte (33 %) hatte einen Migrationshintergrund (ohne Fluchthintergrund) und nur 7 Prozent einen Fluchthintergrund. Die Anteile der Ausbildungsinteressierten mit Migrations- und Fluchthintergrund sind nach der hohen Fluchtzuwanderung zwischen 2016 und 2018 stark gestiegen (+7 Prozentpunkte). In den folgenden Jahren, zwischen 2018 und 2021, zeigt sich dagegen nur noch ei-

ne geringe Zunahme (+3 Prozentpunkte; BIBB 2022: 200). Außerdem bewerben sich selbst Zugewanderte und Geflüchtete vielfach mit niedrigeren schulischen Qualifikationen, und sie sind zu diesem Zeitpunkt im Schnitt älter: Von den Personen ohne Migrationshintergrund, die sich 2022 auf einen Ausbildungsplatz bewarben, waren mehr als vier von zehn minderjährig (44 %), bei jenen mit Migrationshintergrund war es ein Drittel (33 %) und bei den Geflüchteten nur 13 Prozent. Die Frage des Alters ist insbesondere für Bildungsangebote wichtig, die mit der Berufsschulpflicht zusammenhängen, beispielsweise ausbildungsvorbereitende Maßnahmen (vgl. Glorius/Schondelmayer 2019: 237).

Betrachtet man den Verbleib der Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber zum Ende des jeweiligen Jahres, zeigt sich, dass nur ein Teil von ihnen tatsächlich eine duale oder schulische Ausbildung aufgenommen hat (Abb. B.5). Am höchsten sind die Quoten bei den

Abb. B.5 Verbleib von Ausbildungsinteressierten nach Migrationshintergrund 2018 und 2021



Anmerkung: Abgebildet sind die Personen, die in den Jahren 2018 und 2021 bei der Bundesagentur für Arbeit als Ausbildungsinteressierte registriert waren. Ihr Verbleib wurde jeweils zum Jahresende erfragt. Die Kategorie „Sonstiges“ umfasst u. a. Wehrdienst, die Rückkehr an eine allgemeinbildende Schule und im Fall von geflüchteten Personen Deutsch- und Integrationskurse. Ein Migrationshintergrund wird angenommen, wenn eine Person im Ausland geboren wurde und/oder eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt und/oder nicht (ausschließlich) Deutsch als Muttersprache erlernt hat (BIBB 2022: 199). Eine darüber hinausgehende Unterscheidung nach Geburtsort erlaubt die Statistik nicht. Der Fluchthintergrund wird nach dem Aufenthaltsstatus der Personen definiert.

Quelle: BIBB 2018: 222; 2022: 203; Berechnung und Darstellung: SVR

Personen ohne Zuwanderungsgeschichte: 54 Prozent von ihnen haben im Jahr 2021 eine Berufsausbildung angefangen. Bei den Personen mit Migrationshintergrund und mit Fluchthintergrund lagen die Anteile mit 39 Prozent bzw. 35 Prozent deutlich darunter. Sie hatten häufiger als Ausbildungsinteressierte ohne Migrationshintergrund eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, waren arbeitslos gemeldet oder absolvierten berufsvorbereitende Maßnahmen. Besonders augenfällig ist die hohe und gestiegene Zahl von Ausbildungsinteressierten mit Fluchthintergrund in der Kategorie „Sonstiges“. Diese umfasst auch Personen, die zunächst einen Sprach- und Integrationskurs besuchen.

Bei den Personen mit Fluchthintergrund unterscheiden sich die Quoten allerdings nach Aufenthaltstitel: Von den ausbildungsinteressierten Personen mit Aufenthaltsgestattung (44,5 %) und Duldung (45,9 %) nahm im Jahr 2018 fast jede zweite eine Ausbildung auf, bei den anerkannten Flüchtlingen war es dagegen nur jede dritte (32,7 %). Dieser Unterschied ist möglicherweise auf die gesetzlich etablierte Ausbildungsduldung (3+2-Regelung) zurückzuführen, die im Jahr 2016 eingeführt wurde:

Danach können geduldete Personen ihren Aufenthalt in Deutschland für einen befristeten Zeitraum legalisieren (für eine detaillierte Darstellung s. Kap. A.2.1.2). Für ausreisepflichtige Personen mit ungeklärter Identität, die eine Duldung nach § 60b AufenthG (eine sog. Duldung light) haben, wurde diese Möglichkeit allerdings 2019 zurückgenommen: Ab diesem Zeitpunkt konnten sie keine duale Ausbildung mehr aufnehmen, weil sie keine Arbeitserlaubnis hatten. Darüber hinaus sind infolge des pandemiebedingten wirtschaftlichen Lockdowns Ausbildungsstellen und Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zurückgegangen (BIBB 2021a: 42–43). Diese beiden Faktoren könnten erklären, warum Asylsuchende und Geduldete in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 deutlich seltener eine Ausbildung aufnahmen, während bei den anerkannten Flüchtlingen die Zahlen nicht einbrachen.

❗ **Im Kontext der gestiegenen Fluchtzuwanderung nach Deutschland gilt das hiesige Ausbildungssystem häufig als Königsweg zu wirtschaftlicher Integration und gesellschaftlicher Teilhabe. Zugleich stehen gerade geflüchtete Menschen hier vor zahlreichen Einstiegshürden.** So können viele die Dokumente nicht

vorlegen, die für eine Bewerbung oder eine Schulanmeldung in Deutschland notwendig sind, weil sie diese nicht mitnehmen konnten oder auf der Flucht verloren haben (vgl. Will et al. 2018). Aber auch wenn Zeugnisse vorliegen, müssen sie erst anerkannt werden. Die entsprechenden Verfahren sind aufwendig; in den Hochzeiten der Fluchtzuwanderung dauerten sie manchmal so lange, dass Unternehmen ihre Ausbildungszusage wieder zurücknahmen (SVR-Forschungsbereich 2020a: 15). Weitere Hürden sind fehlendes Wissen über das komplexe Ausbildungssystem und geringe Sprachkenntnisse, die nicht ausreichen, um sich zurechtzufinden, oder die Zulassungsanforderungen der Ausbildungsgänge nicht erfüllen. Auch finanzielle Sorgen erschweren den Eintritt in eine Berufsausbildung.

B.1.1.4 Hochschulbildung: in Deutschland Geborene sind gut vertreten, Geflüchtete dagegen kaum

Ob eine Person ein Studium aufnehmen kann, entscheidet sich häufig bereits während der Schullaufbahn, konkret damit, ob der gewählte Bildungsgang ermöglicht, das Abitur zu machen. Zwar ist ein Hochschulzugang heute auch ohne Abitur und mit beruflicher Qualifikation möglich. **❶ Doch bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund sind die Ausgangsbedingungen für ein Hochschulstudium häufig schlechter als bei Gleichaltrigen ohne Zuwanderungsgeschichte.** Dies hängt vor allem mit den unterschiedlichen sozioökonomischen Ressourcen der Familien zusammen (vgl. Diehl/Hunkler/Kristen 2016: 24–27). Viele Studierende mit Migrationshintergrund sind die Ersten in ihrer Familie, die eine Hochschule besuchen. Sie werden also nicht von Eltern mit eigener Hochschulerfahrung unterstützt und haben oft auch keine ausreichende finanzielle Unterstützung (Kroher et al. 2023; Sudheimer/Buchholz 2021). Zudem erreichen sie die Hochschule oft über Umwege: Ihre schulischen Bildungsbiografien verlaufen weniger geradlinig als bei Personen ohne Zuwanderungsgeschichte. Zwischen Beendigung der Schule und Aufnahme eines Studiums liegen bei ihnen häufig weitere Etappen, z. B. Erwerbstätigkeit oder eine Berufsausbildung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022: 330–332). Zudem hatten Studierende mit Zuwanderungsgeschichte zuvor häufig schlechtere schulische Leistungen und geringere fachsprachliche Kompetenzen (vgl. Ebert/Heublein 2017: 151–159; Olczyk et al. 2016: 55–58). Während sie mit der deutschen Alltagssprache keine Probleme haben, fällt ihnen das Lesen wissenschaftlicher Texte und die

Diskussion anspruchsvoller fachlicher Themen in Lehrveranstaltungen oft schwer. Das betrifft vor allem jene, die erst im Kindes- oder Jugendalter nach Deutschland zugewandert und nicht von Anfang an in einem deutschsprachigen Umfeld aufgewachsen sind (vgl. Ebert/Heublein 2017: 43).

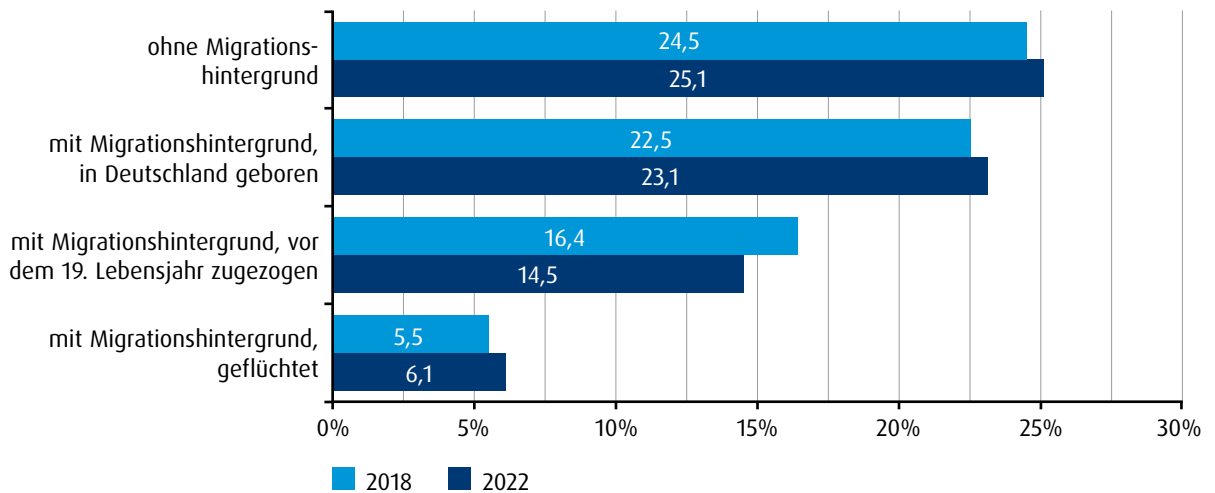
Die unterschiedlichen Ausgangslagen von Studienberechtigten mit und ohne Migrationshintergrund spiegeln sich auch in den Studierendenzahlen wider: Von den jungen Erwachsenen ohne Migrationshintergrund studierte im Jahr 2022 jeder bzw. jede vierte (25,1 %). **❷ Die in Deutschland Geborenen mit Migrationshintergrund lagen hier mit 23,1 Prozent wie schon seit Längerem fast gleichauf.** In beiden Gruppen hat sich der Trend zur Aufnahme eines Studiums gegenüber 2018 geringfügig verstärkt (2018: 24,5 % bzw. 22,5 %). **❸ Die erste Zuwanderungsgeneration, die bei der Zuwanderung noch minderjährig und somit schulpflichtig war, liegt dahinter deutlich zurück:** Nur jede siebte Person dieser Gruppe (14,5 %) war 2022 an einer Hochschule immatrikuliert. Dieser Anteil ist gegenüber 2018 sogar um fast 2 Prozentpunkte gesunken (2018: 16,4 %) (Abb. B.6).

❹ Im Zuge der gestiegenen Fluchtzuwanderung nach Deutschland hat sich auch die Zahl der Studierenden mit Fluchthintergrund erhöht. Deren Beteiligung liegt jedoch weiterhin deutlich unter der der anderen jungen Erwachsenen mit und ohne Migrationshintergrund. 6,1 Prozent der jungen Erwachsenen, die nach Deutschland geflüchtet sind, haben 2022 ein Studium aufgenommen, das ist gegenüber 2018 (5,5 %) ein leichter Zuwachs.¹⁴⁷ Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) hat 2019 mit der Initiative „15by30“ das Ziel ausgerufen, bis 2030 mindestens 15 Prozent der Flüchtlinge eine Hochschulbildung zu ermöglichen (UNHCR 2023a). Von diesem Ziel ist Deutschland noch weit entfernt, obwohl in diesem Bereich in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen wurden (s. Kap. B.2.2).

Eine weitere Gruppe der Studierenden mit Zuwanderungsgeschichte bilden internationale Studierende, die im Ausland zur Schule gegangen und dann zu Studienzwecken nach Deutschland gekommen sind. Im vergangenen Jahrfünft ist ihre Zahl weiter deutlich gestiegen: von rund 255.000 im Wintersemester 2017/18 auf 328.000 im Wintersemester 2021/22, das ist ein Anstieg um 28,6 Prozent. Deutschland ist in den letzten Jahren für internationale Studierende sehr attraktiv geworden. Das liegt nicht nur an den Studienkosten, die international vergleichsweise niedrig sind. Die Hochschulen haben sich auch verstärkt um eine Internationalisierung bemüht

147 In absoluten Zahlen ist der Zuwachs deutlich höher: 2018 nannten 23.000 Studierende im Alter von 18 bis 29 Jahren Flucht/Asyl als Zuwanderungsmotiv, 2022 waren es 33.000. Zugleich hat sich aber auch die Grundgesamtheit der Personen mit Fluchthintergrund vergrößert (Statistisches Bundesamt 2023aa).

Abb. B.6 Anteil der jungen Erwachsenen (18–29 Jahre) an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, die eine Hochschule besuchen, 2018 und 2022



Anmerkung: Die Konzeption des Migrationshintergrunds entspricht der Definition des Statistischen Bundesamts. Als „geflüchtet“ werden Jugendliche eingeordnet, die als Zuwanderungsmotiv Flucht/Asyl angegeben haben. Die Geflüchteten bilden somit eine Teilmenge der ersten Zuwanderungsgeneration.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2023aa; Berechnung und Darstellung: SVR

(z. B. englischsprachige Studiengänge eingerichtet). Inzwischen rangiert Deutschland weltweit auf Platz 4 der Zielländer von Studierenden (OECD 2023a: 273).

Studienabbrüche

❗ **Vielen ausländischen Studierenden gelingt es nicht, ihr Studium erfolgreich abzuschließen.¹⁴⁸ Ihre Abbruchquoten liegen seit Jahren weit über denen der deutschen Studierenden:** Bei den Bachelor- und Masterstudierenden zusammengefasst lagen sie im Jahr 2020 rund 10 Prozentpunkte höher. Dabei unterscheiden sich ausländische Studierende, die in Deutschland zur Schule gegangen sind (sog. Bildungsinländer und -inländerinnen), kaum von jenen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben (Bildungsausländer und -ausländerinnen) (Heublein/Hutzsch/Schmelzer 2022: 5–9, 13–14). Konkret verließen im Jahr 2020 knapp drei von zehn deutschen Studierenden (28 %), aber gut vier von zehn ausländischen Studierenden (42 % bzw.

41 %) die Hochschule ohne einen Bachelorabschluss. Im Masterstudium waren es bei den deutschen Studierenden zwei von zehn (21 %) und bei den ausländischen drei von zehn (32 % bzw. 28 %). Im Bachelor haben die Abbruchquoten im Vergleich zu den Vorjahren abgenommen, im Master sind sie allerdings konstant hoch geblieben.¹⁴⁹ Eine Studie von 2016 hat Studienabbrüche eingehender untersucht. Danach lassen sich die Unterschiede zwischen in Deutschland geborenen Studierenden mit und ohne Migrationshintergrund in Teilen auf Merkmale zurückführen, die außerhalb bzw. vor der Hochschule liegen, wie schlechtere Schulnoten und eine nichtakademische Herkunft. Studienabbruch hängt also auch mit der sozialen Herkunft zusammen (Ebert/Heublein 2017: 151–159).

Die Gründe für einen Studienabbruch sind vielfältig und häufig eng miteinander verwoben (z. B. SVR-Forschungsbereich 2017; Morris-Lange/Lokhande 2021). Dazu gehören die oben angesprochenen finanziellen,

148 Bei der Berechnung der Studienabbruchquoten kann ausschließlich nach Staatsangehörigkeit unterschieden werden. Aussagen über den Studienerfolg von Deutschen mit Migrationsgeschichte sind somit nicht möglich.

149 Konkret sind die Quoten beim Bachelor zwischen 2018 und 2020 bei den Bildungsinländerinnen und -inländern um 6 Prozentpunkte gesunken und bei den Bildungsausländerinnen und -ausländern um 8 Prozentpunkte. Im Masterstudium haben sie sich bei den Bildungsinländerinnen und -inländern nicht verändert, bei den Bildungsausländerinnen und -ausländern zeigte sich ein leichter Anstieg um 2 Prozentpunkte. Bei den Schätzungen für 2020 wurde die coronabedingte Verlängerung der Regelstudienzeit berücksichtigt (Heublein/Hutzsch/Schmelzer 2022: 3).

fachlichen und sprachlichen Herausforderungen. Zudem haben besonders internationale Studierende Schwierigkeiten damit, dass sie ihr Studium weitgehend selbstständig organisieren müssen. Auch Einsamkeit und fehlende Integration am Studienort spielen häufig eine wichtige Rolle. Das gilt gleichermaßen für viele geflüchtete Studierende. Hier sollten die Hochschulen Angebote bereitstellen, die die spezifischen Bedarfe der Studierenden mit Zuwanderungsgeschichte adressieren (s. u. a. Kap. B.2.2).

B.1.1.5 Fazit: Integrationsbestrebungen müssen sich auf Neuzugewanderte konzentrieren

In allen Bildungsetappen unterscheidet sich die Bildungsbeteiligung nicht nur zwischen Personen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte, sondern auch erheblich innerhalb der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund.

Die gute Nachricht ist: In Deutschland geborene Kinder aus Zuwandererfamilien, die in der Regel ihre gesamte Bildungslaufbahn in Deutschland absolvieren bzw. absolviert haben, schließen zunehmend zu den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund auf. Hier zeigen sich nur noch geringfügige Unterschiede.

Für Kinder und Jugendliche mit eigener Zuwanderungserfahrung bleibt die Situation dagegen herausfordernd; zum Teil hat sie sich über die Jahre der Pandemie sogar wieder verschlechtert. **❗ Das hängt eng, aber nicht ausschließlich mit der sozialen Herkunft und den Ressourcen im Elternhaus zusammen. Die Ungleichheiten beginnen bereits in der frühen Bildung und setzen sich über die gesamte Bildungskarriere fort. ➡ Besonders die geflüchteten Schülerinnen und Schüler benötigen Aufmerksamkeit, damit sie nicht den Anschluss verlieren. Wie die Ergebnisse der jüngsten Schulleistungsstudien zeigen, ist der Handlungsbedarf bei dieser Gruppe besonders groß.** Bund, Länder, Kommunen und weitere Akteure und Akteurinnen haben in den vergangenen Jahren etliche Maßnahmen auf den Weg gebracht und erprobt, die Geflüchteten eine bessere Bildungsteilhabe ermöglichen sollen. In Kap. B.2.2 wird diskutiert, inwieweit diese Maßnahmen die Lage verbessern können und wo die Anstrengungen verstärkt werden müssen.

B.1.2 Arbeitsmarktintegration

Die Integration in den Arbeitsmarkt ist für die Teilhabe von Zuwanderinnen und Zuwanderern ein zentraler Faktor, denn dadurch können sie ein (nicht nur ökonomisch) selbstbestimmtes Leben führen. Auch für das Aufnahmeland ist sie essenziell, zumal über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Zuwanderung kontrovers diskutiert wird.¹⁵⁰ Zudem fehlen infolge der demografischen Entwicklung immer mehr Fach- und zunehmend auch Arbeitskräfte, deshalb ist Deutschland dringend auf Zuwanderung angewiesen. Dabei stellt sich auch die Frage, inwieweit Deutschland das Potenzial für eine erfolgreiche Integration von Zugewanderten ausschöpft.

Teilhabe am Arbeitsmarkt fördert auch die Teilhabe in anderen Bereichen, etwa den Spracherwerb oder den Aufbau von Kontakten und Netzwerken (Goßner/Kosyakova 2021: 14). Die Forschung sieht Arbeitsmarktteilhabe daher als Motor gesellschaftlicher Integration (Diehl/Schieckhoff 2021: 34).

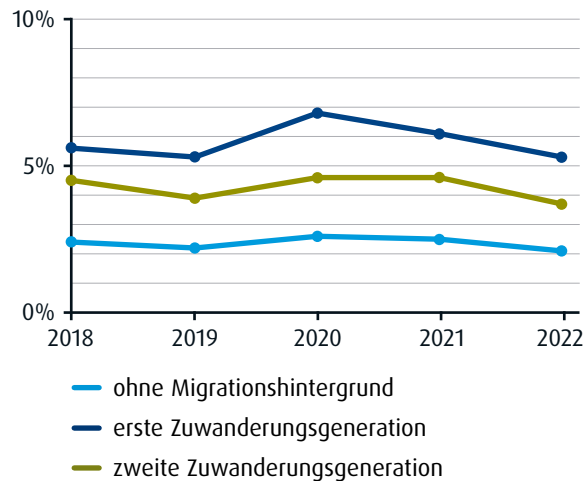
B.1.2.1 Erwerbsbeteiligung relativ stabil mit leichten Schwankungen bei selbst Zugewanderten

Die vergangenen fünf Jahre waren geprägt durch zahlreiche Krisen, vor allem die Corona-Pandemie, den Krieg in der Ukraine und die damit verbundene Energiekrise, die sich auch auf die Konjunktur und den Arbeitsmarkt ausgewirkt haben (Bauer/Weber 2021; SVR Wirtschaft 2023). Dennoch ist die Erwerbsbeteiligung bei der Bevölkerung insgesamt wie auch bei der mit Migrationshintergrund vergleichsweise stabil geblieben. So waren im Jahr 2022 in der Altersgruppe von 25 bis 64 Jahren 72,9 Prozent der selbst Zugewanderten und 81,4 Prozent der in Deutschland geborenen Menschen mit Migrationsgeschichte erwerbstätig (Bevölkerung ohne Migrationshintergrund: 84,9 %). Im Jahr 2018 lag die Erwerbstätigenquote bei 72,6 bzw. 84,8 Prozent (ohne Migrationshintergrund: 83,8 %). Die Erwerbslosenquote war in allen drei Gruppen zwischen 2018 und 2022 insgesamt leicht rückläufig, trotz eines Anstiegs im Jahr 2020 (Abb. B.7; zur Definition der Begriffe Info-Box 6).

Betrachtet man die absoluten Zahlen der Erwerbstätigen über die vergangenen fünf Jahre hinweg, zeichnen sich die Effekte des demografischen Wandels ab: Im Jahr 2022 waren über 900.000 Personen weniger erwerbstätig als noch 2018, obwohl sich bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund die Erwerbstätigenquote insgesamt sogar leicht erhöht hat. Dieser Rück-

150 So wurde im Herbst 2023 über eine Arbeitspflicht für Geflüchtete debattiert, und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und BA haben den sog. „Job-Turbo“ initiiert, um Geflüchtete schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren (tageschau.de 2023c; Tagesspiegel.de 2023d).

Abb. B.7 Erwerbslosenquote nach Migrationshintergrund 2018–2022



Anmerkung: Berücksichtigt wurden Personen von 25 bis 64 Jahren. Die Erwerbslosenquote bezeichnet den Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen. Beide Zahlen beruhen auf dem Erwerbsstatus-Konzept der ILO.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2019; 2020; 2022b; 2023h; 2023w; Berechnung und Darstellung: SVR

gang dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass die sog. Babyboomer zunehmend das Rentenalter erreichen (Fuchs/Söhnlein/Weber 2021: 2–4).¹⁵¹ Bei den in Deutschland Geborenen mit Migrationshintergrund ist die Zahl der Erwerbstätigen dagegen um über 400.000 gestiegen. Dieser Zuwachs dürfte wiederum primär darauf zurückzuführen sein, dass immer mehr Kinder von Zugewanderten in das erwerbsfähige Alter kommen.¹⁵² Auch bei den selbst Zugewanderten ist die Zahl der Erwerbstätigen in den letzten fünf Jahren um fast 700.000 gestiegen. Der absolute Zuwachs ist bei dieser Gruppe jedoch geringer als in den Jahren 2013 bis 2018 (SVR 2019a: 122–113).

Beschäftigung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund unbeständiger

Die Krisen der letzten fünf Jahre, etwa die Corona-Pandemie, sind auch am Arbeitsmarkt nicht spurlos vorübergegangen. Während die Erwerbstätigenquote bei der Bevölkerung insgesamt von 2018 auf 2019 noch etwas zugenommen hatte, ging sie im Jahr 2020 zurück.¹⁵³

Dieser Rückgang traf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund jedoch stärker: Hier sank die Erwerbstätigenquote gegenüber dem Vorjahr um 2,1 Prozent (selbst Zugewanderte: 2,6 %; zweite Zuwanderungsgeneration: 1,8 %), bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund dagegen nur um 0,9 Prozent. Bei Letzterer hatte sie sich zudem schon im Jahr 2021 wieder erholt. In der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt war sie dagegen auch 2021 noch leicht rückläufig, was darauf zurückgeht, dass sie sich bei den Personen ohne eigene Migrationserfahrung etwas schlechter entwickelt hatte.¹⁵⁴ Von 2021 auf 2022 ist sie dann aber bei der ersten wie auch der zweiten Zuwanderungsgeneration mit je 1,8 Prozentpunkten stärker gestiegen als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (1,1 %) und lag 2022 bei 73 bzw. 75 Prozent.

❗ Für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund lässt sich somit zum einen festhalten, dass ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt erst mit einer gewissen Verzögerung (wieder) zunimmt. Zum anderen unterliegt sie insgesamt größeren Schwankungen.

Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der Erwerbslosenquote in den letzten fünf Jahren (Abb. B.7): Besonders bei den selbst Zugewanderten ist sie 2020, also im ersten Pandemiejahr, vergleichsweise stark gestiegen, nämlich um 1,5 Prozentpunkte auf 6,8 Prozent. Bis 2022 sank sie jedoch wieder auf den Wert von 2019 (5,3 %). Die größeren Schwankungen erklären sich damit, dass vor allem selbst Zugewanderte häufiger in Branchen wie dem Hotel- und Gastgewerbe arbeiten, die von den Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie besonders stark betroffen waren. Darüber hinaus sind sie häufiger in Leih- und Zeitarbeit oder befristet beschäftigt und somit gegen den Verlust des Arbeitsplatzes schlechter abgesichert (Becker/Hampel 2022; Bendel/Bekyol/Leisenheimer 2021: 41; Giesing/Hofbauer Perez 2020: 43).¹⁵⁵

151 Für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund gilt das zwar genauso. Bei dieser Gruppe wird der Effekt der in Rente gehenden Babyboomer jedoch durch die Neuzuwanderung überkompensiert.

152 Dass die Erwerbstätigen der zweiten Zuwanderungsgeneration zunehmen, konnte schon für den Zeitraum von 2013 bis 2018 festgestellt werden; hier war der Anstieg jedoch nur etwa halb so groß wie in den letzten fünf Jahren. Ein Rückgang bei den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund war in dem Zeitraum allerdings noch nicht zu beobachten (SVR 2019a: 112–113).

153 Allerdings traten im Mikrozensus 2020 Änderungen hinsichtlich der Erhebung in Kraft. Dadurch sind die Daten ab 2020 mit denen der Vorjahre nur eingeschränkt vergleichbar (Info-Box 7).

154 Deren Erwerbstätigenquote liegt zwar immer noch nah an der der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, der Abstand hat sich in den letzten fünf Jahren jedoch etwas vergrößert (von 1,0 % im Jahr 2018 auf 3,6 % im Jahr 2022).

155 Zugleich arbeiteten Zugewanderte im Jahr 2020 überdurchschnittlich häufig in den sog. systemrelevanten Branchen, etwa dem Pflege- und Gesundheitssektor, dem Logistik- und Transportwesen oder der Lebensmittelproduktion, und ihre Arbeitskraft wurde dort entsprechend nachgefragt (Giesing/Hofbauer Perez 2020: 43–44; SVR 2022e: 59–61).

Info-Box 6 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 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. Sie wird wie die Arbeitslosenquote von der Bundesagentur für Arbeit (BA) berechnet. Beide Quoten beziehen sich in der Regel auf die Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren. Die Daten unterscheiden nach Staatsangehörigkeit; Deutsche mit Migrationshintergrund werden nicht getrennt erfasst. Gut die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland hat die deutsche Staatsangehörigkeit (Statistisches Bundesamt 2023b). Damit wird eine sehr große Gruppe statistisch unsichtbar, die integrationspolitisch sehr bedeutsam ist. 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 nicht erwerbstätige 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.¹⁵⁶ Als erwerbstätig gelten Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind; dazu gehören u.a. auch Selbständige, Freiwilligendienstleistende und mithelfende Familienangehörige.

Erwerbslosen- und Erwerbstätigenquote werden anhand des Mikrozensus berechnet. Für diesen wird jedes Jahr 1 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). 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.

Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten ist niedriger, nimmt aber zu

Während die Erwerbstätigenquote der selbst Zugewanderten zwischen 2018 und 2022 insgesamt stabil

blieb, ist sie bei Personen, die als Schutzsuchende nach Deutschland zugewandert sind, um 3 Prozentpunkte gestiegen: von 52 Prozent auf 55 Prozent.¹⁵⁷ Dennoch war ihre Beschäftigungsquote im Jahr 2022 weiterhin gerin-

156 Die Gesamtbevölkerung umfasst Erwerbspersonen – also Erwerbstätige und Erwerbslose – und Nichterwerbspersonen. Zu Letzteren gehören z.B. Rentnerinnen und Rentner, Studierende, Hausfrauen und -männer etc.

157 Im Mikrozensus wird seit 2017 auch nach dem Hauptmotiv der Zuwanderung gefragt. Diese Angaben basieren auf Selbstauskünften der Befragten und entsprechen nicht unbedingt dem Aufenthaltstitel der betreffenden Person.

ger als bei jenen, die aus anderen Motiven zugewandert sind (Statistisches Bundesamt 2023y).¹⁵⁸ Bei den Menschen aus den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden¹⁵⁹ hat die Teilhabe am Arbeitsmarkt zwischen 2018 und 2022 zudem stärker zugenommen als bei den Zugewanderten aus der EU¹⁶⁰, den Westbalkanstaaten und der Türkei: 2018 betrug ihre Beschäftigungsquote noch 40 Prozent, 2022 dagegen 51 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023y). **Der Vergleich nach Geburtsländern ergibt also ebenfalls, dass sich die Teilhabe am Arbeitsmarkt bei den Geflüchteten positiv entwickelt, auch wenn sie noch geringer ist als bei der Bevölkerung insgesamt.**

Zugleich war die Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten in den letzten fünf Jahren etwas unbeständiger als die der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt. Das zeigt sich vor allem an der Erwerbslosenquote: Bei den Migrantinnen und Migranten aus den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden sank sie zwischen 2018 und 2019 um gut 3 Prozentpunkte, stieg dann bis 2020 wieder um fast 5 Prozentpunkte – vermutlich aufgrund der Corona-Schutzmaßnahmen – und ging in den beiden folgenden Jahren erneut deutlich zurück. Dass Geflüchtete von der Corona-Pandemie bzw. den Maßnahmen zu ihrer Eindämmung besonders stark betroffen waren, erklärt sich grundsätzlich über die gleichen Aspekte, die oben schon im Zusammenhang mit selbst Zugewanderten genannt wurden (Wirtschaftszweige, Art der Beschäftigung und konkrete Beschäftigungsbedingungen). Wie eine detaillierte Analyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

zeigt, waren Geflüchtete im ersten Pandemiejahr besonders stark davon bedroht, ihren Arbeitsplatz zu verlieren (Brücker/Gundacker et al. 2021: 22–24). Denn sie waren 2019 mit 69 Prozent dreimal so häufig befristet beschäftigt wie andere Personen mit Migrationshintergrund (ohne Migrationshintergrund: 10 %) und sechsmal so häufig im Bereich Arbeitnehmerüberlassung – gerade in dieser Branche ist die Beschäftigtenzahl im zweiten Quartal 2020 am stärksten zurückgegangen (Brücker/Gundacker et al. 2021: 14). Hinzu kommt, dass Flüchtlinge überdurchschnittlich häufig manuelle Tätigkeiten ausüben, die sich schlecht ins Homeoffice verlagern lassen (Brücker/Gundacker et al. 2021: 15).

Die Beschäftigungs- und Arbeitslosenstatistik der BA (Info-Box 6) – die allerdings nur nach Staatsangehörigkeit differenziert – bestätigt größere Schwankungen bei Personen mit bestimmten Staatsangehörigkeiten, besonders jenen aus den sog. nichteuropäischen Asylherkunftsländern¹⁶¹: Hier hatte die Arbeitslosenquote im November 2019 mit 31,6 Prozent einen Tiefstand erreicht (Abb. B.8). Im ersten Halbjahr 2020 stieg sie um fast 9 Prozentpunkte auf 40,2 Prozent (BA 2023e).¹⁶² Bis Oktober 2021 sank sie dann mit einigen Schwankungen wieder auf 31 Prozent und bewegt sich seitdem zwischen 29 und 31 Prozent (BA 2023e).

Obwohl sich die spezifischen Arbeitsbedingungen von Geflüchteten während der Corona-Pandemie besonders stark ausgewirkt haben (Brücker/Gundacker et al. 2021: 10, 25), lag die Beschäftigungsquote von Zugewanderten aus diesen Ländern (im Jahresdurchschnitt) 2022 fast 13 Prozentpunkte über der von 2018. Auch bei EU-Bürgerinnen

158 Bei den Gruppen mit den Zuwanderungsmotiven Arbeit, Studium/Ausbildung, Familienzusammenführung, EU-Freizügigkeit, Ruhestand und andere Gründe lagen die jeweiligen Erwerbstätigenquoten in den letzten fünf Jahren stets über 70, teilweise auch über 80 Prozent. Bei Personen, die zur Familiengründung zugewandert sind, betrug sie immer mehr als 60 Prozent. Maßgeblich gestiegen ist die Erwerbstätigenquote im letzten Jahrfünft – außer bei den Geflüchteten – nur bei jenen, die zu Ausbildungs- oder Studienzwecken nach Deutschland gekommen sind (von 75 auf 80 %) (Statistisches Bundesamt 2023y).

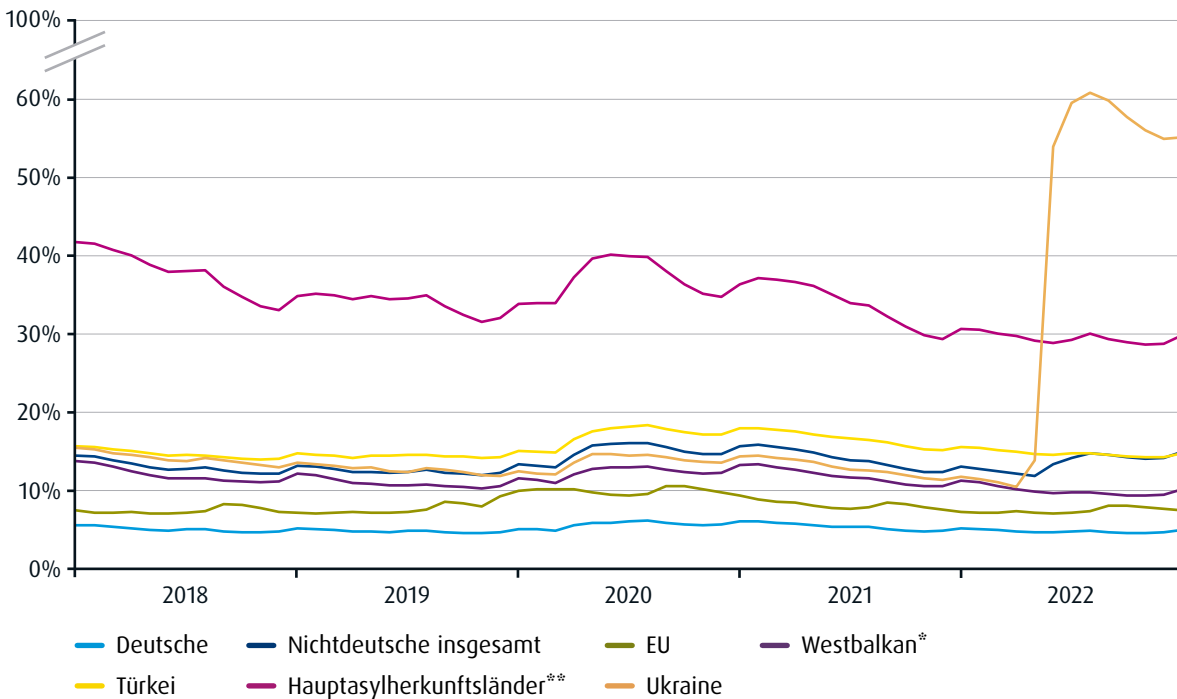
159 In den folgenden Auswertungen anhand des Mikrozensus werden die Länder Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria und Syrien als Hauptherkunftsländer von Asylsuchenden klassifiziert. Daneben zählten in den letzten Jahren auch Eritrea, Georgien und Somalia zu den quantitativ wichtigsten Herkunftsländern (s. Kap. A.1.2.3; bpb 2023a). Diese wurden im Mikrozensus jedoch bis einschließlich 2019 nicht separat erfasst; für Somalia gilt das für den gesamten betrachteten Zeitraum. Zu den zehn Herkunftsländern, aus denen die meisten Asylanträge gestellt wurden, gehörte im letzten Jahrfünft auch die Türkei und in den Jahren 2018 und 2022 die Russische Föderation (s. Kap. A.1.2.3; bpb 2023a). Diese beiden Länder wurden für die vorliegenden Auswertungen aber nicht als Hauptherkunftsländer für Asyl eingeordnet, weil von den Menschen, die in den letzten fünf Jahren aus diesen beiden Ländern zugewandert sind, weniger als 10 Prozent als Hauptmotiv der Migration Asyl bzw. Flucht genannt haben.

160 Die Analysen wurden sowohl für die EU28 als auch für die EU27 durchgeführt, wobei sich die Ergebnisse praktisch nicht unterscheiden.

161 In der Statistik der BA werden die Länder Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien als „Asylherkunftsländer (nichteuropäisch)“ klassifiziert, weil Personen aus diesen Ländern zwischen 2012 und April 2015 die meisten Asylanträge gestellt haben (BA 2023d: 9–10). Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird diese Klassifikation bisher beibehalten, obwohl etwa Pakistan in den letzten fünf Jahren nicht zu den ersten acht Herkunftsländern von Asylsuchenden zählte und Nigeria seit 2021 ebenfalls nicht mehr (BAMF 2023b: 23). Aufgrund dieser Unschärfe werden Herkunftsländer nicht berücksichtigt, die aktuell besonders wichtig sind. Ein weiteres Problem dieser Klassifikation liegt darin, dass in die Berechnung auch Personen aus diesen Ländern einfließen, die aus einem anderen Grund als Flucht/Asyl nach Deutschland zugewandert sind.

162 Zum Vergleich: Die Arbeitslosenquote der Deutschen stieg von 4,6 auf 5,9 Prozent, die der Ausländerinnen und Ausländer insgesamt von 12,0 auf 16,0 Prozent (BA 2023e).

Abb. B.8 Arbeitslosenquote der 15- bis 64-Jährigen für ausgewählte Staatsangehörigkeiten 2018–2022



Anmerkung: Die Zahlen beinhalten auch geringfügig Beschäftigte. *Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Serbien und Montenegro. **Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

Quelle: BA 2023e; Darstellung: SVR

und EU-Bürgern sowie Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten sind die Beschäftigungsquoten in den letzten fünf Jahren vergleichsweise stark gestiegen (EU: +6,1 %; Westbalkan: +4,4 %). Allerdings differenziert weder der Mikrozensus noch die BA danach, wie lange die betreffenden Personen sich bereits in Deutschland aufhalten. Aufschluss darüber gibt das IAB-BAMF-SOEP-Panel: Nach den Daten von 2021 ist bei der Kohorte der Geflüchteten, die seit 2013 in Deutschland leben, die Erwerbstätigenquote mit jedem zusätzlichen Aufenthaltsjahr kontinuierlich gestiegen. Sechs Jahre nach dem Zuzug waren 54 Prozent von ihnen erwerbstätig; nach sieben Jahren waren es bereits 62 Prozent (Brücker/Jaschke et al. 2023b: 2–3). Trotz der konjunkturellen Schwankungen ist die Partizipation am Arbeitsmarkt umso stärker, je länger die Menschen in Deutschland leben.

❗ **Bei den Zugewanderten aus der Ukraine hat sich die Beschäftigungssituation durch die kriegsbedingte Migration 2022 im letzten Jahrfünft insgesamt negativ entwickelt. Das hängt u. a. damit zusammen, dass viele Frauen mit Kindern, aber ohne Partner nach Deutschland geflohen sind. Für ihre Teilhabe am Ar-**

beitsmarkt sind somit Möglichkeiten der Kinderbetreuung entscheidend (Kosyakova et al. 2023; s. auch die detaillierten Erläuterungen zur Arbeitsmarktsituation von Frauen unten). Allerdings hat sich bei der starken Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 gezeigt, dass Geflüchtete für die Integration in den Arbeitsmarkt generell länger benötigen als Menschen mit anderen Zuwanderungsmotiven (Brücker/Jaschke et al. 2023a: 2; SVR 2019a: 115–116). So ist es nicht verwunderlich, dass die Erwerbslosenquote von Menschen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit von 2021 auf 2022 um 3,5 Prozentpunkte auf 11 Prozent gestiegen ist. Dennoch war bei dieser Gruppe schon 2022 eine erste positive Entwicklung zu beobachten: Die Beschäftigungsquote der Ukrainerinnen und Ukrainer, die im April 2022 mit 15,7 Prozent einen Tiefstand erreicht hatte, stieg bis Dezember 2022 auf 20,0 Prozent (BA 2023e). Die Arbeitslosenquote war im Juni des Jahres 2022 sprunghaft gestiegen und hatte im August 2022 mit einem Wert von 60,9 Prozent ihren Höhepunkt erreicht, dann sank sie jedoch bis Ende 2022 deutlich auf 55 Prozent (BA 2023e). Die Ergebnisse der zweiten Befragungswelle

der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung¹⁶³ von Geflüchteten aus der Ukraine belegen auch für diese Gruppe den oben beschriebenen Effekt der Aufenthaltsdauer. Bei ukrainischen Geflüchteten, die zum Zeitpunkt der Befragung (Januar bis März 2023) mindestens zwölf Monate in Deutschland lebten, betrug die Erwerbstätigenquote 28 Prozent (Kosyakova et al. 2023: 2).

Einige Forschungsarbeiten gehen auch davon aus, dass der Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zu § 24 AufenthG im Juni 2022 (s. Kap. A.2.2) die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten aus der Ukraine positiv beeinflusst hat. Besonders hervorgehoben wird hier zum einen, dass die Geflüchteten frühzeitig eine Arbeitserlaubnis erhalten. Zum anderen könnten sie alle Unterstützungsstrukturen der Jobcenter nutzen, die personell häufig besser ausgestattet seien als die lokalen Agenturen für Arbeit (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 64; MIDEM 2022: 52–53).¹⁶⁴ Darüber hinaus dürfte es für die Arbeitsmarktintegration ein Vorteil sein, dass das Asylverfahren wegfällt. Denn je länger ein Asylverfahren dauert, desto schwieriger wird es für die betreffende Person, in angemessener Zeit eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Kosyakova/Brenzel 2020: 139–142).

❗ Trotz erster Erfolge bei der Arbeitsmarktteilhabe von ukrainischen Geflüchteten steht Deutschland hier im europäischen Vergleich offenbar eher schlecht da. Schätzungen zufolge ist der Anteil der beschäftigten ukrainischen Geflüchteten in den Niederlanden, Polen, Dänemark, der Tschechischen Republik, Großbritannien und Irland erheblich größer als in Deutschland (oder auch in Österreich, der Schweiz und Bulgarien) (Thränhardt 2023: 24–25).¹⁶⁵ Eine Studie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) vom Sommer 2023 untersucht die Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in elf osteuropäischen Staaten. Danach ist die Arbeitslosenquote dieser Gruppe in Polen, der Republik Moldau, Belarus und der Tschechischen Republik relativ gering, während sie in Bulgarien am höchsten ist (IOM 2023a: 9–10). Warum die Beschäf-

tigungszahlen in einigen Ländern höher sind, lässt sich bisher nicht eindeutig bestimmen; zum Teil hat es in den einzelnen Ländern auch unterschiedliche Gründe. Zum einen deutet sich an, dass die Beschäftigungsquoten höher sind, je unbürokratischer es möglich ist, im Land eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Thränhardt 2023: 26).¹⁶⁶ Zum anderen spielt aber auch die Arbeitsmarktsituation eine Rolle. Diese ist etwa in Polen und der Tschechischen Republik besonders günstig: Dort sind die Arbeitslosenquoten gering, es werden viele Arbeitskräfte gebraucht, und in beiden Ländern haben schon vor dem Krieg viele Ukrainerinnen und Ukrainer gearbeitet (MIDEM 2022: 89, 134). In Deutschland dagegen wird ein Teil der ukrainischen Geflüchteten nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt. Sie werden dann häufig Regionen zugewiesen, in denen die Arbeitsmarktbedingungen vergleichsweise schlecht sind (MIDEM 2022: 55). **Darüber hinaus besuchten in Deutschland im Jahr 2022 und im ersten Halbjahr 2023 insgesamt ca. 300.000 Ukrainerinnen und Ukrainer einen Integrationskurs (BAMF 2023a: 7), was den Eintritt in den Arbeitsmarkt verzögert; langfristig verbessert es aber die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt.**¹⁶⁷ Ungeachtet der zum Teil gravierenden Unterschiede in der Arbeitsmarktintegration ist über alle Länder hinweg zu beobachten, dass die meisten Geflüchteten (bisher) Tätigkeiten verrichten, die geringe Anforderungen stellen oder unterhalb ihrer Qualifikation liegen (MIDEM 2022; Thränhardt 2023: 27).

Personen ohne Schul- oder beruflichen Abschluss stark von Schwankungen betroffen

Im Jahr 2022 besaßen 58,1 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund einen berufsqualifizierenden Abschluss (2018: 63,8 %). Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund lag der Wert mit 87,4 Prozent fast 30 Prozentpunkte höher (2018: 89,9 %) (Statistisches Bundesamt 2019; 2023w).¹⁶⁸ Personen ohne Schul- oder beruflichen Abschluss haben es auf dem Arbeitsmarkt

163 Die IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten aus der Ukraine wird in Kooperation zwischen dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), dem Forschungszentrum des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ) und dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) durchgeführt (Kosyakova et al. 2023: 2).

164 Zum Rechtskreiswechsel gibt es aber auch kritische Stimmen. So wird moniert, er habe seinerseits zu einem hohen Verwaltungsaufwand geführt, denn man habe neue Bescheide ausstellen und die Bezüge neu berechnen müssen (Thränhardt 2023: 26).

165 Da nicht für alle Länder verlässliche Arbeitsmarktdaten vorlagen, bezieht die Studie zahlreiche weitere Quellen ein, etwa offizielle Statistiken und Umfragen, aber auch Medienberichte (Thränhardt 2023: 24).

166 Neben einem einfachen Zugang zum Arbeitsmarkt könnte mittelbar auch das Ausmaß der Bürokratie rund um die Sprachkurse eine Rolle spielen, etwa die Zuweisungspraxen.

167 Im Zusammenhang mit den Integrationskursen kritisierte der Bundesrechnungshof, dass bis Ende September 2023 nur knapp die Hälfte der ukrainischen Teilnehmenden den Integrationskurs mit dem Zielniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen abgeschlossen hätte. Die Bundesregierung wandte daraufhin ein, 90 Prozent der am Sprachtest Teilnehmenden hätten entweder das Sprachniveau B1 oder das Niveau A2 erreicht, das sei insgesamt eine sehr gute Quote (Tagesspiegel.de 2023a).

168 Zugleich war in der Gruppe derer mit einem berufsqualifizierenden Abschluss der Anteil der akademisch Gebildeten bei den Personen mit Migrationshintergrund höher als bei denen ohne Migrationshintergrund (39,1 vs. 28,4 %) (Statistisches Bundesamt 2019; 2023w).

nach wie vor besonders schwer. Das gilt zunächst unabhängig vom Migrationshintergrund. Die Erwerbstätigenquoten von Menschen ohne Bildungsabschluss liegen in der Regel mehr als 20, teilweise sogar mehr als 30 Prozentpunkte unter denen von Menschen mit einem Abschluss (Statistisches Bundesamt 2023y). Menschen mit Migrationshintergrund ohne schulischen und/oder beruflichen Abschluss sind von konjunkturellen Schwankungen aber insgesamt stärker betroffen als Personen ohne Migrationshintergrund, die nicht über einen Bildungsabschluss verfügen. Dies gilt für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt, aber besonders für jene mit eigener Migrationserfahrung, und es betrifft in beiden Zuwanderungsgenerationen vor allem die Männer (Statistisches Bundesamt 2023y).¹⁶⁹

Zugleich ist die Beschäftigungsquote bei Personen ohne schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss im Jahr 2022 gegenüber 2018 deutlich stärker gestiegen als bei Personen mit einem Bildungsabschluss. Wie eine Betrachtung nach Schulbildung zeigt, war bei Personen mit Migrationshintergrund und vor allem bei selbst Zugewanderten, die keinen Schulabschluss besitzen, die Erwerbstätigenquote im Jahr 2022 um 6 Prozentpunkte höher als noch 2018 (54 vs. 48 %). Bei Personen ohne Migrationshintergrund, die keinen Schulabschluss haben, blieb die Quote hingegen bei 56 Prozent konstant (Statistisches Bundesamt 2023y). Bei denjenigen ohne beruflichen Bildungsabschluss ist hingegen die Erwerbstätigenquote der Personen ohne Migrationshintergrund stärker gestiegen (von 64 auf 70 %) als bei Personen mit Migrationshintergrund (von 61 auf 65 %) (Statistisches Bundesamt 2023y).¹⁷⁰

❗ Personen ohne Abschluss sind jedoch nicht nur anfälliger für konjunkturelle Schwankungen, sie verichten dann auch eher Tätigkeiten ohne formale Anforderungen. Da Personen mit Migrationshintergrund häufiger keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, üben sie entsprechend häufiger Tätigkeiten aus, die keine spezielle Qualifikation erfordern und bei denen sie leicht ersetzbar sind (vgl. Kap. B.1.2.2).

Frauen mit Migrationshintergrund weiterhin seltener erwerbstätig

Wie schon frühere Studien gezeigt haben, ist bei Frauen mit Migrationshintergrund und besonders bei selbst zugewanderten Frauen die Erwerbsbeteiligung erheblich geringer, sowohl im Vergleich zu Männern mit Migrationshintergrund als auch verglichen mit Frauen ohne Migrationshintergrund (Tab. B.1). Frauen ohne Migrationshintergrund sind zu über 80 Prozent erwerbstätig; bei den Frauen der zweiten Zuwanderungsgeneration sind es gut drei Viertel und bei den selbst zugewanderten nur knapp zwei Drittel.

Ähnlich wie bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt hat auch bei Frauen mit Zuwanderungsgeschichte in den Jahren 2018 bis 2022 die Beschäftigung infolge der Krisen stärker geschwankt als bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Ein Vergleich der Erwerbsbeteiligung von Frauen für die Jahre 2018 und 2022 zeigt, dass sie bei den Frauen mit Migrationsgeschichte insgesamt stagnierte; bei den selbst zugewanderten Frauen war sie sogar leicht rückläufig (-0,5 %). Demgegenüber ist sie bei den Frauen ohne Migrationshintergrund trotz eines zwischenzeitlichen Rückgangs um 1,8 Prozentpunkte gestiegen; sie gleicht sich nach und nach der Quote der männlichen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund an. Entsprechend hat sich in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund der Abstand zwischen Männern und Frauen viel weniger verringert als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.¹⁷¹

Dass vor allem selbst zugewanderte Frauen seltener erwerbstätig sind, hat verschiedene Ursachen; allerdings ist die Forschungslage hier insgesamt nach wie vor dürrig. Mangelnde Arbeitsmarkterfahrung im Herkunftsland, traditionelle Vorstellungen von Geschlechterrollen und die Betreuung von Kindern verringern die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit (Diehl/Schieckoff 2021: 36; Schieckoff/Diehl 2021: 337–338).¹⁷² In den letzten Jahren wurde Arbeitsmarktintegration vor allem bei Frauen mit Fluchthintergrund näher untersucht. Nach diesen Studien besitzen geflüchtete

169 Insgesamt schwankt die Erwerbstätigenquote zwar am stärksten bei Personen mit Migrationshintergrund, die keinen Schul- oder Berufsabschluss haben. Bei beruflich Qualifizierten zeigen sich aber vereinzelt noch größere Schwankungen als bei anderen Gruppen. Besonders ausgeprägt waren sie in den letzten fünf Jahren bei selbst zugewanderten Männern mit Hochschulabschluss und bei Männern der zweiten Zuwanderungsgeneration, die eine Lehre absolviert oder eine Meister- bzw. Technikerprüfung abgelegt hatten (Statistisches Bundesamt 2023y).

170 Innerhalb der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wiederum ist die Erwerbstätigenquote bei den selbst Zugewanderten mit 3,4 Prozentpunkten etwas stärker gestiegen als bei der zweiten Zuwanderungsgeneration (2,4 Prozentpunkte) (Statistisches Bundesamt 2023y).

171 In der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung hat sich der Unterschied zwischen Männern und Frauen bei der Erwerbsbeteiligung sogar leicht vergrößert. Das liegt allerdings auch daran, dass die Erwerbstätigenquote der Männer gestiegen ist (Statistisches Bundesamt 2019; 2020; 2022b; 2023h; 2023w).

172 Allerdings spielt hier offenbar auch die Zuwanderungsgeneration eine Rolle: Mütter der zweiten Zuwanderungsgeneration sind viel häufiger erwerbstätig als selbst zugewanderte Mütter (BMFSFJ 2020: 39).

Tab. B.1 Anzahl der Erwerbstätigen und Erwerbslosen, Erwerbstätigenquote und Erwerbslosenquote nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2018–2022

		ohne Migrationshintergrund		erste Zuwanderungsgeneration		zweite Zuwanderungsgeneration	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Anzahl der Erwerbstätigen (in 1.000)	2018	14.542	13.401	3.950	3.048	956	750
	2019	14.550	13.458	4.045	3.145	980	789
	2020	14.082	13.076	3.837	2.951	1.197	984
	2021	13.980	12.993	3.991	3.087	1.153	964
	2022	13.960	13.043	4.341	3.343	1.201	989
Erwerbstätigenquote	2018	87,1 %	80,5 %	80,7 %	64,2 %	86,0 %	77,0 %
	2019	87,5 %	81,3 %	81,9 %	65,1 %	86,6 %	77,4 %
	2020	86,4 %	80,6 %	79,1 %	62,7 %	84,0 %	76,4 %
	2021	86,5 %	81,1 %	79,2 %	62,7 %	83,2 %	75,5 %
	2022	87,5 %	82,3 %	81,9 %	63,7 %	85,4 %	77,0 %
	Veränderung*	+0,4 %	+1,8 %	+1,2 %	-0,5 %	-0,7 %	+0,0 %
Anzahl der Erwerbslosen (in 1.000)	2018	405	295	258	157	49	25
	2019	365	273	245	156	45	25
	2020	416	314	294	199	65	28
	2021	386	291	279	178	62	41
	2022	316	251	242	183	52	33
Erwerbslosenquote	2018	2,7 %	2,2 %	6,1 %	4,9 %	4,9 %	3,2 %
	2019	2,4 %	2,0 %	5,7 %	4,7 %	4,4 %	3,1 %
	2020	2,9 %	2,3 %	7,1 %	6,3 %	5,2 %	2,7 %
	2021	2,7 %	2,2 %	6,5 %	5,5 %	5,1 %	4,1 %
	2022	2,2 %	1,9 %	5,3 %	5,2 %	4,2 %	3,2 %
	Veränderung*	-0,5 %	-0,3 %	-0,9 %	+0,3 %	-0,7 %	+0,0 %

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. *Veränderung zwischen 2018 und 2022.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2019; 2020; 2022b; 2023h; 2023w; Berechnung und Darstellung: SVR

Info-Box 7 Änderungen im Mikrozensus

Die Ergebnisse des Mikrozensus aus den letzten fünf Jahren sind aufgrund verschiedener Einflüsse und Änderungen nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. 2016 wurde der Mikrozensus im Zuge des Mikrozensusgesetzes neu konzipiert. Dadurch hat sich die Erhebung ab dem Jahr 2020 gravierend verändert.

Mit dem Inkrafttreten der EU-Rechtsgrundlagen für Sozialstatistiken musste außerdem die EU-Arbeitskräfteerhebung in einigen Punkten geändert werden. Diese Änderungen betreffen auch den Mikrozensus und wurden dort erstmals 2021 umgesetzt (Marder-Puch 2023a). Die größten Änderungen bewirkte die EU-Durchführungsverordnung 2019/2240: Der Fragebogen wurde umgestaltet, insbesondere die Fragen zur Erwerbstätigkeit. Dabei wurde einerseits die Reihenfolge von Fragen und Antworten verändert, andererseits wurden auch Definitionen geändert.

Die Umgestaltung des Fragebogens hat zur Folge, dass Personen mit kleinen Erwerbstätigkeiten (z. B. geringfügiger Beschäftigung) nun untererfasst werden; das gilt vor allem für die Gruppe der Rentnerinnen und Rentner (Marder-Puch 2023b: 116–118). Die definitorischen Änderungen bewirken, dass vor allem der Anteil der Erwerbstätigen in Elternzeit deutlich steigt, weil das Kriterium der Lohnfortzahlung höher bewertet wird. Auch die Änderungen in der Klassifikation von Personen in Aus- und Weiterbildung und im Urlaub werden vermutlich die Zahl der als erwerbstätig Klassifizierten erhöhen (Marder-Puch 2023b: 119–120). Neue Folgefragen bei der Antwort „sonstige Gründe“ dürften ihre Zahl wiederum reduzieren (Marder-Puch 2023b: 120). Ob der Saldo insgesamt positiv oder negativ sein wird, lässt sich nicht sicher einschätzen. In jedem Fall hat sich durch die Änderungen die Zusammensetzung der Gruppe der Erwerbstätigen leicht verändert.

Frauen insgesamt häufiger einen geringen Bildungsgrad und haben im Herkunftsland häufiger Berufe ausgeübt, die länderspezifisches Wissen erfordern, was eine Fortsetzung nach der Migration erschwert.¹⁷³ Zudem bauen sie insgesamt weniger Netzwerke außerhalb der eigenen Familie und zu Deutschen auf und besuchen seltener bzw. später Sprachkurse und andere Integrationsmaßnahmen als männliche Flüchtlinge (Kosyakova et al. 2021: 4–5). Dies liegt u. a. daran, dass geflüchtete Frauen viel häufiger als geflüchtete Männer die Betreuung der (kleinen) Kinder übernehmen;¹⁷⁴ dieser Faktor erklärt einen großen Teil ihrer unterschiedlichen Arbeitsmarktbeteiligung (Kosyakova et al. 2021: 3, 8–9).¹⁷⁵ Dabei sind geflüchteten Frauen einerseits ihre Rechte in Bezug auf Kinderbetreuung häufig nicht hinreichend bekannt (BMFSFJ 2018: 10). Andererseits decken die verfügbaren Betreuungsplätze nicht den Bedarf, dadurch haben sie Schwierigkeiten, einen Kitaplatz zu bekommen (s.

Kap. B.1.1).¹⁷⁶ Die geringere Teilhabe von Müttern am Arbeitsmarkt ist somit auch eine Folge der unzureichenden Betreuungskapazitäten (BMFSFJ 2020: 42). Das betrifft im Übrigen auch Frauen ohne Migrationshintergrund.¹⁷⁷

Forschungsergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass geflüchtete Frauen ein höheres Risiko für psychische Belastungen haben, die aus der Flucht resultieren. Das kann ihre Arbeitsmarktchancen ebenfalls beeinträchtigen (Kosyakova et al. 2021: 4). Darüber hinaus zeigen Studien, dass negative Einstellungen zu Geflüchteten in einer Region sich bei geflüchteten Frauen besonders negativ auf das Einkommen und ihre Integration insgesamt auswirken (Aksoy/Poutvaara/Schikora 2023).

❗ Insgesamt lässt sich festhalten: Ungeachtet der multiplen Krisen blieb die Erwerbsituation von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in den vergangenen fünf Jahren größtenteils stabil. Selbst Zugewanderte waren allerdings von den krisenbedingten

173 Darüber hinaus haben geflüchtete Frauen insgesamt weniger Berufserfahrung im Herkunftsland erworben als geflüchtete Männer (BMFSFJ 2018: 12).

174 Hier spielen allerdings auch Unterschiede in den Familienstrukturen eine Rolle: 60 Prozent der geflüchteten Frauen haben Kinder; bei den geflüchteten Männern sind es nur 20 Prozent (Goßner/Kosyakova 2021: 6).

175 Die Kinderbetreuung kann die Geschlechterunterschiede aber nicht vollständig erklären. Auch wenn man ausschließlich Personen ohne Kinder betrachtet, bleiben auch einige Jahre nach dem Zuzug Unterschiede in der Teilhabe am Arbeitsmarkt bestehen (Aksoy/Poutvaara/Schikora 2023).

176 Viele Haushalte von Geflüchteten, die mindestens ein Kind unter sieben Jahren haben und deren Kinder keine Einrichtung besuchen, würden durchaus gern eine Betreuung in Anspruch nehmen (Goßner/Kosyakova 2021: 8). Zwar äußern sich viele geflüchtete Frauen skeptisch dazu, ihre Kinder unter drei Jahren in eine Betreuung zu geben; darin unterscheiden sie sich aber nicht von anderen Frauen mit und ohne Migrationshintergrund (Goßner/Kosyakova 2021: 10).

177 Frauen zwischen 20 und 49 Jahren mit einem oder zwei Kindern hatten im Jahr 2022 noch eine Erwerbstätigenquote von über 50 Prozent. Bei drei und mehr Kindern sank die Quote dagegen auf knapp 39 Prozent. Bei Männern liegt sie hingegen stets über 80 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023u).

Schwankungen stärker betroffen als Menschen ohne Migrationshintergrund und Angehörige der zweiten Zuwanderungsgeneration. Dies liegt in erster Linie daran, dass sie insgesamt häufiger unsichere Arbeitsverhältnisse haben und in Branchen beschäftigt sind, die von der Pandemie besonders stark betroffen waren. Bei den Geflüchteten aus der Ukraine zeigen sich zwar positive Entwicklungen, aber im europäischen Vergleich ist ihre Arbeitsmarktintegration in Deutschland noch ausbaufähig. Das hängt auch damit zusammen, dass in dieser Gruppe Frauen stark überrepräsentiert sind. Generell partizipieren Frauen mit Migrationshintergrund weiterhin weniger am Arbeitsmarkt. Das liegt teils an ihren niedrigen Qualifikationen, teils an strukturellen Hindernissen wie etwa mangelnder Kinderbetreuung.

B.1.2.2 Zugewanderte sind häufiger unterhalb ihrer Qualifikation und in geringem Umfang beschäftigt

Umfassende gesellschaftliche Teilhabe hängt nicht nur davon ab, ob jemand eine Arbeitsstelle hat, sondern auch von den konkreten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Bei prekären Beschäftigungsbedingungen kann die integrative Wirkung von Arbeit ausbleiben oder verloren gehen (Loschert/Kolb/Schork 2023). Solche Konstellationen sind nicht nur für die Zuwanderinnen und Zuwanderer selbst problematisch. Angesichts eines zunehmenden Fachkräftemangels haben Staat und Gesellschaft auch selbst ein grundlegendes Interesse daran, Zugewanderte entweder direkt in qualifizierte Tätigkeiten zu vermitteln oder sie weiter zu qualifizieren, wenn erforderliche Kompetenzen fehlen. Aktuelle Forschungsergebnisse zufolge haben jedoch viele der in Deutschland lebenden Geflüchteten, die über eine abgeschlossene Ausbildung verfügen, entweder keine Arbeit oder sind unter ihrem Ausbildungsniveau beschäftigt (Brücker/Jaschke et al. 2023a: 5; Knoll 2022: 12). Auf die Geflüchteten aus der Ukraine dürfte das in besonderem Maße zutreffen, denn sie besitzen insgesamt ein vergleichsweise hohes Bildungsniveau. Dennoch

sind sie offenbar oft nur in Hilfstätigkeiten beschäftigt (Brücker/Goßner et al. 2022: 15; Kosyakova et al. 2023: 3; Panchenko 2023: 54–55; Thränhardt 2023: 27).

Selbst Zugewanderte mit Bildungsabschluss in hoch qualifizierten Tätigkeiten weiterhin unterrepräsentiert Auswertungen auf der Basis der *International Standard Classification of Occupations* (ISCO-08)¹⁷⁸ zeigen, dass im Jahr 2022 Menschen mit Migrationshintergrund in Berufen, die hohe Anforderungen stellen, mit 37 Prozent unterrepräsentiert waren (ohne Migrationshintergrund: 51 %).¹⁷⁹ Im Gegenzug waren sie mit 15 Prozent dreimal so häufig wie Menschen ohne Migrationshintergrund (5 %) in Hilfstätigkeiten beschäftigt (Statistisches Bundesamt 2023aa). Das gilt primär für selbst Zugewanderte; Angehörige der zweiten Zuwanderungsgeneration unterscheiden sich in der Verteilung auf anspruchsvolle und geringer qualifizierte Tätigkeiten kaum von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Der Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in anspruchsvollen Tätigkeiten ist sowohl bei den selbst Zugewanderten als auch bei der zweiten Zuwanderungsgeneration gegenüber 2018 leicht gestiegen.

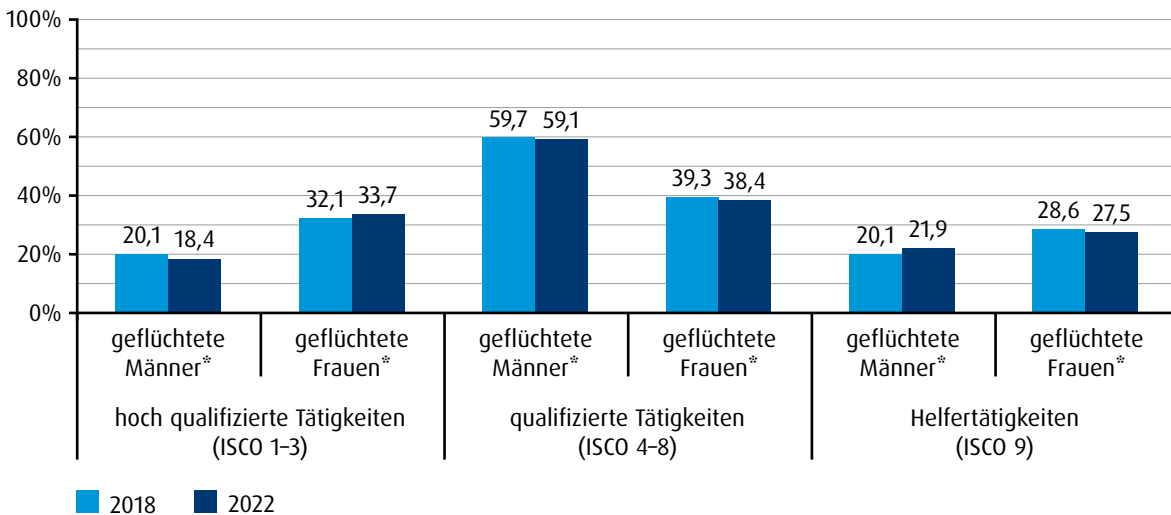
Dass selbst Zugewanderte seltener in hoch qualifizierten Tätigkeiten beschäftigt sind, hängt zum einen vermutlich mit unzureichenden Deutschkenntnissen zusammen. Zum anderen könnte es darauf zurückzuführen sein, dass sich die im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen von denen in Deutschland unterscheiden oder dass die Bildungsabschlüsse nicht anerkannt sind. Generell erhöht ein berufsqualifizierender Abschluss die Chance auf eine qualifizierte Tätigkeit. Aber auch selbst Zugewanderte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung waren 2022 seltener in hoch qualifizierten Tätigkeiten beschäftigt (46 %) und viel häufiger in Hilfstätigkeiten (10 %) als entsprechend gebildete Angehörige der zweiten Zuwanderungsgeneration oder Personen ohne Migrationshintergrund, die sich hier nicht unterscheiden (jeweils 54 % in hoch qualifizierten, 42 % in qualifizierten und 3 % in Hilfstätigkeiten) (Statistisches Bundesamt 2023aa).¹⁸⁰ **Auch bei gleichen bzw. vergleichbaren Bildungsabschlüssen arbeiten Angehörige**

178 Die ISCO-08 unterscheidet verschiedene Berufsgruppen, die sie in drei übergeordneten Kategorien zusammenfasst. Unter hoch qualifizierte Tätigkeiten fallen hier Berufe der Hauptgruppen 1 bis 3: Führungskräfte, akademische Berufe, Techniker bzw. Technikerinnen und gleichrangige nichttechnische Berufe. Zu den qualifizierten Berufen der Hauptgruppen 4 bis 8 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. Unter Hilfstätigkeiten fallen Berufe der Hauptgruppe 9, die keine Qualifikation erfordern.

179 Die in diesem Abschnitt referierten Zahlen beziehen sich ausschließlich auf Beschäftigte. Erwerbslose und Nichterwerbspersonen sind hier nicht berücksichtigt.

180 Auch bezogen auf Personen ohne Abschluss zeigen sich Unterschiede zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund vor allem bei der ersten Zuwanderungsgeneration. Selbst Zugewanderte ohne berufsqualifizierenden Abschluss arbeiten zu 14 Prozent in einer Tätigkeit mit hohem Anforderungsniveau; bei Personen ohne Migrationshintergrund und Angehörigen der zweiten Zuwanderungsgeneration sind es mit 28 bzw. 26 Prozent etwa doppelt so viele. Dasselbe gilt umgekehrt für Hilfstätigkeiten: Über 30 Prozent der selbst Zugewanderten arbeiten in diesem Bereich, aber nur 15 bzw. 16 Prozent der in Deutschland Geborenen mit Migrationshintergrund und der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2023aa).

Abb. B.9 Geflüchtete Beschäftigte nach Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit 2018 und 2022



Anmerkung: * Abgebildet sind Personen, die Flucht bzw. Asyl als Hauptmotiv für die Zuwanderung genannt haben.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2023y; Berechnung und Darstellung: SVR

der ersten Zuwanderungsgeneration seltener in hoch qualifizierten Tätigkeiten. In dieser Hinsicht zeigen sich vor allem bei Hochschulabsolventinnen und -absolventen große Unterschiede: 87 Prozent der Hochschulabsolventinnen und -absolventen ohne Migrationshintergrund und 85 Prozent derer aus der zweiten Zuwanderungsgeneration üben eine anspruchsvolle Tätigkeit mit einem komplexen Anforderungsprofil aus. Bei den selbst Zugewanderten mit einem Hochschulabschluss sind es dagegen nur 73 Prozent. Vergleichbare Unterschiede zeigen sich bei den Personen mit einem Abschluss als Meister bzw. Meisterin, Techniker bzw. Technikerin oder von einer Fachschule: Hier haben 73 Prozent derjenigen ohne Migrationshintergrund und 71 Prozent derjenigen der zweiten Zuwanderungsgeneration eine entsprechende Beschäftigung; bei den selbst Zugewanderten sind es dagegen nur 57 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023aa).

Die Unterschiede sind vermutlich primär darauf zurückzuführen, dass im Ausland erworbene Berufsabschlüsse in Deutschland häufig nicht anerkannt werden und die Zugewanderten deshalb Tätigkeiten aufnehmen (müssen), die unter ihrer eigentlichen Qualifikation liegen (Basilio/Bauer/Kramer 2017; Knoll 2022). In den letzten Jahren – und besonders 2022 – wurden aber erheblich mehr Abschlüsse anerkannt und auch mehr entsprechende Anträge gestellt (Statistisches Bundesamt 2023d).

In Bezug auf das Anforderungsprofil der ausgeübten Tätigkeiten zeigen sich auch Unterschiede zwischen den Geschlechtern: Frauen ohne wie mit Migrationshintergrund waren 2022 sowohl in den Berufen mit hohen Anforderungen (ISCO 1-3) (53 % bzw. 42 %) als auch in den Helfertätigkeiten (ISCO 9) (5 % bzw. 19 %) gegenüber Männern der jeweiligen Bevölkerungsgruppe etwas überrepräsentiert.¹⁸¹ Dieser Befund gilt bei den Frauen mit Migrationshintergrund unabhängig vom Migrationsmotiv. So hatte von den Frauen, die als Asylsuchende nach Deutschland zugewandert sind, 2022 ein gutes Drittel (33,7 %) eine Beschäftigung mit hohen Anforderungen, bei den geflüchteten Männern war es ein knappes Fünftel (18,4 %) (Abb. B.9). Zugleich arbeiteten 27,5 Prozent der geflüchteten Frauen, aber nur 21,9 Prozent der geflüchteten Männer in Helfertätigkeiten, die keine Qualifikation erfordern (Statistisches Bundesamt 2023aa). Diese Werte sind im letzten Jahrfünft nahezu konstant geblieben; allerdings haben sie sich bei Frauen und Männern mit Fluchthintergrund tendenziell unterschiedlich entwickelt: Der Anteil der geflüchteten Frauen in hoch qualifizierten Tätigkeiten ist gegenüber 2018 leicht gestiegen, jener in Helfertätigkeiten etwas gesunken. Bei den geflüchteten Männern ist es hingegen umgekehrt (Abb. B.9).

181 Männer ohne Migrationshintergrund arbeiten zu 50 Prozent in hoch qualifizierten Tätigkeiten und zu 4 Prozent in Helfertätigkeiten; bei der männlichen Bevölkerung mit Migrationshintergrund betragen die Anteile 34 bzw. 12 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023aa).

Info-Box 8 SVR-Integrationsbarometer 2020 und 2022

Für das SVR-Integrationsbarometer 2020 wurden zwischen November 2019 und August 2020 insgesamt 15.095 Personen bundesweit befragt. Davon hatten 8.034 keinen Migrationshintergrund, 1.244 waren (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler, 880 Türkeistämmige, 2.078 Zuwanderinnen und Zuwanderer aus EU-Ländern und 2.859 Personen mit einem Migrationshintergrund aus der „übrigen Welt“. Für das Integrationsbarometer 2022 wurden zwischen Ende November 2021 und Anfang Juli 2022 insgesamt 15.005 Personen interviewt. Die Stichprobe umfasste 8.005 Menschen ohne Migrationshintergrund, 1.204 (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler, 980 Türkeistämmige, 1.987 Zuwanderinnen und Zu-

wanderer aus EU-Ländern und 2.829 Personen der Herkunftsggruppe „übrige Welt“.

Die Gruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer wurde durch Gewichtung an die Verhältnisse in der Bevölkerung angepasst. Zudem wurde auf der Basis einer Sonderauswertung des Mikrozensus jede Herkunftsggruppe anhand soziodemografischer Merkmale (u. a. Bildungsstand, Alter, Geschlecht, Erwerbsstatus) gewichtet. Die Ergebnisse sind somit repräsentativ für die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund auf Bundesebene. Umfassende Methodenberichte für beide Befragungswellen sind auf der Website des SVR abrufbar.

Atypische Beschäftigung: Menschen mit Zuwanderungsgeschichte weiterhin überrepräsentiert

Teilzeitbeschäftigung mit weniger als 21 Arbeitsstunden pro Woche hat in der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund in den vergangenen fünf Jahren leicht abgenommen (ohne Migrationshintergrund: -1,1 %; mit Migrationshintergrund: -1,8 %). Das gilt besonders für selbst Zugewanderte. Hier ist der Anteil zwischen 2018 und 2022 um 2,1 Prozentpunkte gesunken: von 18,6 auf 16,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2019; 2023w). Dennoch waren selbst Zugewanderte wie auch die Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt im Jahr 2022 weiterhin mit unter 21 Wochenstunden häufiger teilzeitbeschäftigt als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (12,6 %) (Statistisches Bundesamt 2023w). Darüber hinaus ist eine solche geringe Beschäftigung besonders verbreitet unter Frauen mit Migrationshintergrund (27,6 %; ohne Migrationshintergrund: 21,3 %) und hier wiederum besonders häufig bei Frauen der ersten Zuwanderungsgeneration: Von diesen arbeiteten 2022 fast 30 Prozent (29,1 %) weniger als 21 Stunden pro Woche (Statistisches Bundesamt 2023w). Bei den Frauen mit Migrationshintergrund insgesamt ist der Anteil jedoch in den letzten fünf Jahren besonders stark zurückgegangen (-3,7 %) (Statistisches Bundesamt 2019; 2023w).

Die Anteile derjenigen, die Vollzeit oder fast Vollzeit (mindestens 36 Stunden) arbeiten, haben sich in den letzten fünf Jahren angeglichen: 2018 waren es bei der

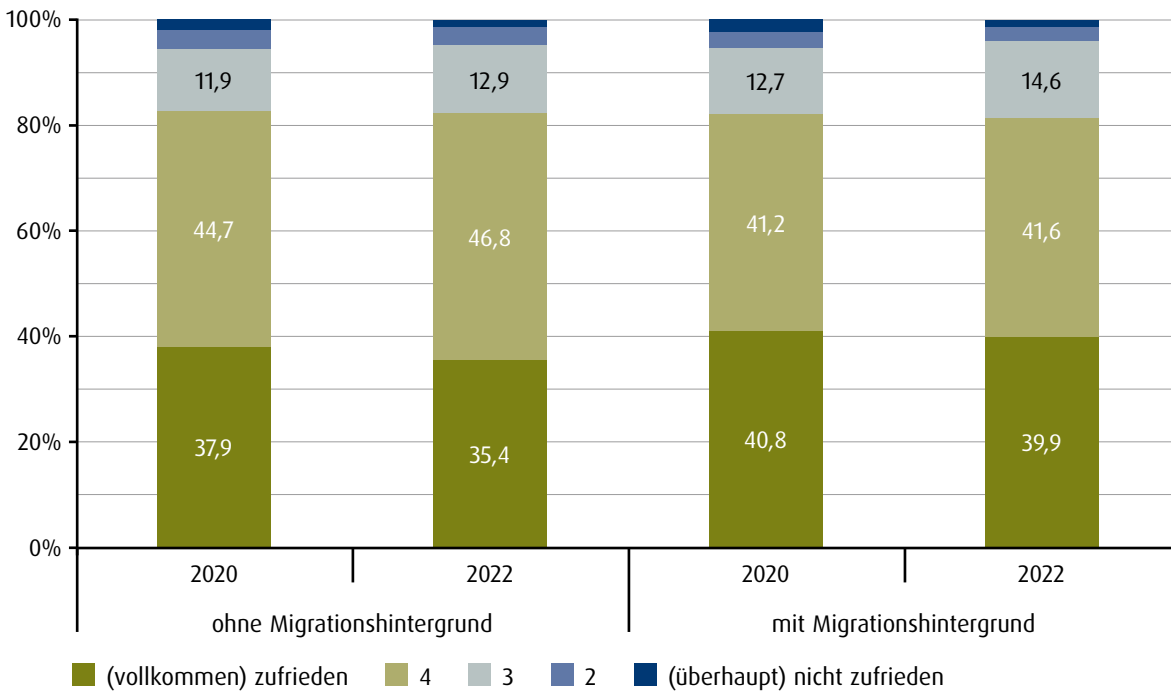
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund noch 67,4 Prozent und bei der mit Migrationshintergrund 65,2 Prozent, 2022 dann in beiden Gruppen zwei Drittel (66,4 bzw. 66,2 %). Bei den Frauen mit Migrationshintergrund ist der Anteil derjenigen, die (fast) Vollzeit arbeiten, in den letzten fünf Jahren um 1,8 Prozentpunkte gestiegen und liegt nun mit 45,1 Prozent fast auf dem Niveau der Frauen ohne Migrationshintergrund (46,2 %).¹⁸² Bei den Männern hat sich die Differenz in den letzten fünf Jahren ebenfalls verringert: Von den Männern ohne Migrationshintergrund arbeiteten 85,3 Prozent pro Woche 36 Stunden oder mehr, bei jenen mit Migrationshintergrund waren es 82,7 Prozent.

Hohe Arbeitszufriedenheit in der gesamten Bevölkerung

Neben den objektiven Beschäftigungsbedingungen ist für die Einschätzung von Teilhabe auch wichtig, wie die Menschen ihre Arbeitssituation selbst bewerten. Die subjektive Zufriedenheit mit der Arbeit ist neben den Arbeitsbedingungen auch abhängig von den eigenen Erwartungen und Ansprüchen an die Arbeit. Sie wird im SVR-Integrationsbarometer (Info-Box 8) seit 2020 erhoben. Die Daten zeigen für Personen ohne und mit Migrationshintergrund eine hohe Arbeitszufriedenheit, die sich zwischen 2020 und 2022 nicht signifikant verändert hat (Abb. B.10): Über 80 Prozent beider Gruppen sind mit ihrer Arbeitssituation vollkommen oder zumindest eher zufrieden.

182 Nach den Daten des IAB-BAMF-SOEP-Panels arbeiten von den geflüchteten Frauen sechs Jahre nach dem Zuzug sogar 47 Prozent Vollzeit, das ist ein größerer Anteil als bei den Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt (45 %) (Brücker/Jaschke et al. 2023a: 4).

Abb. B.10 Arbeitszufriedenheit nach Migrationshintergrund 2020 und 2022



Anmerkung: Die Frage lautete: „Und wie zufrieden sind Sie mit Ihrer Arbeit?“ Geantwortet wurde auf einer elfstufigen Skala mit den Randausprägungen 0 = „überhaupt nicht zufrieden“ bis 10 = „vollkommen zufrieden“. Für die Darstellung wurden die Kategorien 0–2 zusammengefasst zu „(überhaupt) nicht zufrieden“, 3–4 zu „2“, 5–6 zu „3“, 7–8 zu „4“ und 9–10 zu „(vollkommen) zufrieden“. Anteile unter 5 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; 2022; gewichtete Daten; Berechnung und Darstellung: SVR

Die Arbeitszufriedenheit ist nicht nur über die beiden Befragungszeitpunkte stabil, sondern auch zwischen den verschiedenen Zuwanderungsgruppen, die das SVR-Integrationsbarometer abdeckt. Detailliertere Analysen zeigen jedoch, dass vor allem Neuzugewanderte ihre Arbeit in Bezug auf Entwicklungsmöglichkeiten und kognitive Anforderungen schlechter bewerten als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund (Gundert/Kosyakova/Fendel 2020: 7–8).

📌 Insgesamt lässt sich festhalten: Bildungsabschlüsse steigern die Teilhabe am Arbeitsmarkt. Dennoch arbeiten selbst Zugewanderte mit höheren Bildungsabschlüssen seltener in entsprechenden Berufsfeldern als die zweite Zuwanderungsgeneration oder Personen ohne Migrationshintergrund. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte arbeiten zudem nach wie vor häufiger Teilzeit und sind häufiger geringfügig

beschäftigt als Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund. Erfreulicherweise besteht aber in der gesamten Bevölkerung unabhängig von einer Zuwanderungsgeschichte eine hohe Arbeitszufriedenheit.

B.1.2.3 Wirtschaftliche Lage: bei selbst Zugewanderten schwieriger

Die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe sind auch davon abhängig, in welcher wirtschaftlichen Lage eine Person sich befindet. Für Menschen mit Migrationshintergrund und besonders selbst Zugewanderte ist die Situation hier potenziell ungünstiger. Denn wie die bisherigen Resultate gezeigt haben, sind sie häufiger arbeitslos, arbeiten insgesamt unter schlechteren Bedingungen und sind häufiger prekär beschäftigt (s. Kap. B.1.2.1 und B.1.2.2).

Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern leicht zurückgegangen

Um die Einkommensverhältnisse zu analysieren, wird auf das Mediannettoeinkommen¹⁸³ zurückgegriffen, denn dieses wird durch wenige extrem hohe oder extrem niedrige Gehälter weniger stark beeinflusst als das Durchschnittseinkommen. Zwischen 2018 und 2022 sind die Mediannettogehälter bei den Frauen mit und ohne Migrationshintergrund stärker gestiegen als bei den Männern: Sie verzeichnen einen Zuwachs von jeweils 18 Prozent (ohne Migrationshintergrund: von 1.521 auf 1.791 Euro, mit Migrationshintergrund: von 1.269 auf 1.496 Euro). Bei der männlichen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ist das Mediannettoeinkommen im gleichen Zeitraum nur um 12 Prozent gestiegen (von 2.221 auf 2.484 Euro), bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund um 13 Prozent (von 1.954 auf 2.199 Euro) (Statistisches Bundesamt 2023af).

Dennoch bleiben Unterschiede im Einkommen bestehen, sowohl zwischen den Geschlechtern als auch nach dem Migrationshintergrund und vor allem der Zuwanderungsgeneration. Besonders groß waren die Geschlechterunterschiede im Jahr 2022 bei den selbst Zugewanderten: Hier hatten Frauen – bezogen auf das Mediannettoeinkommen – 34 Prozent weniger Einkommen zur Verfügung als Männer. Bei der zweiten Zuwanderungsgeneration war dieser Unterschied deutlich kleiner; hier hatten die Frauen 26 Prozent weniger als die Männer (Statistisches Bundesamt 2023af). Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund betrug der Unterschied 28 Prozent. Obgleich also weiterhin große Differenzen bestehen, sind die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen zwischen 2018 und 2022 in allen Gruppen um 3 bis 4 Prozentpunkte zurückgegangen.

Vergleicht man die Einkommen der Frauen und Männer ohne Migrationshintergrund, der ersten und der zweiten Zuwanderungsgeneration im Jahr 2022 miteinander, ergibt sich folgende Reihenfolge: Männer ohne Migrationshintergrund verfügen über das höch-

ste Einkommen, dicht gefolgt von Männern der zweiten Zuwanderungsgeneration und schließlich selbst zugewanderten Männern. Erst dann folgten Frauen ohne Migrationshintergrund, dicht dahinter Frauen der zweiten Zuwanderungsgeneration und schließlich selbst zugewanderte Frauen (Statistisches Bundesamt 2023af).

Für das persönliche Nettoeinkommen hat das Geschlecht einen stärkeren Effekt als der Migrationshintergrund. In Bezug auf den Migrationshintergrund erweist sich erneut die eigene Zuwanderungserfahrung als entscheidend. Denn das Einkommen der zweiten Zuwanderungsgeneration liegt viel näher an dem der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

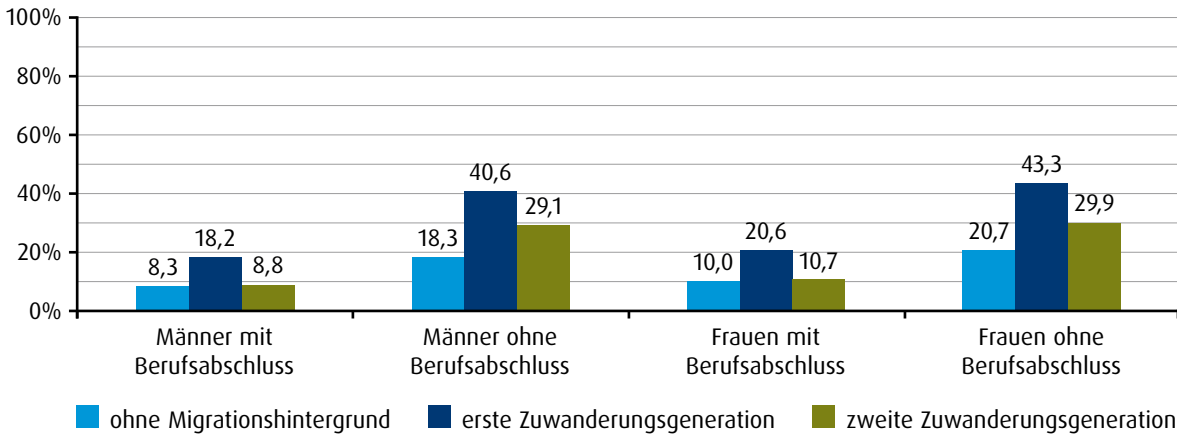
Der hier beobachtete Geschlechterunterschied lässt sich nicht nur auf den Gender-Pay-Gap (GPG)¹⁸⁴ zurückführen. Er erklärt sich auch durch zahlreiche andere, ebenfalls vor allem strukturelle Faktoren, die die Lebenssituation vieler Frauen unmittelbar betreffen. So arbeiten Frauen häufiger in Teilzeit, sind häufiger mit Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen beschäftigt und in schlechter entlohnenden Tätigkeiten überrepräsentiert (s. Kap. B.1.2.1 und B.1.2.2).

Auch die Unterschiede zwischen den Zuwanderungsgenerationen lassen sich auf bestimmte Faktoren zurückführen, die aus der Forschung bekannt sind (SVR 2019a: 122). Mangelnde Sprachkenntnisse etwa erschweren nicht nur generell den Eintritt in den Arbeitsmarkt. Die betreffenden Personen müssen auch eher Tätigkeiten ausüben bzw. Beschäftigungen annehmen, die geringe Deutschkenntnisse erfordern; damit sind viele Tätigkeiten im qualifizierten Bereich ausgeschlossen (Knoll 2020: 10). Darüber hinaus ist entscheidend, ob eine Person berufliche Qualifikationen vorweisen kann bzw. diese anerkannt sind. Denn solche wirken sich sowohl auf die Beschäftigung als auch auf den Verdienst positiv aus (Brücker/Glitz et al. 2021: 5–6). Beide Hürden bestehen für Angehörige der zweiten Generation in der Regel nicht, denn sie sind in Deutschland aufgewachsen und haben ihre Schul- und berufliche Bildung in Deutschland durchlaufen.

183 Das 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 die Höhe des Nettoeinkommens aufgrund verschiedener Regelungen (besonders im Bereich der Einkommensteuer) von verschiedenen Faktoren abhängt, beispielsweise der Haushaltsgröße oder dem Familienstand. Sofern sich diese Faktoren zwischen den verschiedenen betrachteten Gruppen systematisch unterscheiden, sind Einkommensunterschiede also teilweise auf diese Faktoren zurückzuführen und nicht auf die Gruppenzugehörigkeit. Der Median ist der Wert einer Datenverteilung, der genau in der Mitte liegt, der also die jeweilige Gruppe in zwei gleich große Teilgruppen aufteilt. In Bezug auf das Nettoeinkommen bedeutet dies: Bei der Hälfte aller Personen liegen die Einkünfte unter dem Median, die andere Hälfte hat ein Einkommen über dem Median.

184 Der GPG beschreibt den Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem bereinigten und dem unbereinigten GPG: Beim unbereinigten GPG kontrastiert man einfach den allgemeinen Durchschnittsverdienst von Frauen und Männern. Der bereinigte GPG hingegen vergleicht jeweils Frauen und Männer mit ähnlichen Qualifikationen, Tätigkeiten und Erwerbsbiografien, um strukturbedingte Faktoren herauszurechnen. Die vorliegenden Daten erlauben keine Aussagen über den bereinigten GPG.

Abb. B.11 Armutsgefährdungsquoten nach Migrationshintergrund und abgeschlossener Berufsausbildung 2022



Personen mit Migrationshintergrund stärker armutsgefährdet, besonders Alleinerziehende

Das persönliche Nettoeinkommen erlaubt nur bedingt Rückschlüsse auf die finanzielle Situation, weil es nicht berücksichtigt, wie viele Menschen davon leben müssen. Zur Einschätzung der wirtschaftlichen Lage wird deshalb das sog. Nettoäquivalenzeinkommen¹⁸⁵ herangezogen. Das Statistische Bundesamt berechnet anhand des Nettoäquivalenzeinkommens die sog. Armutsgefährdungsquote. Als von Armut bedroht gelten Personen, wenn sie weniger als 60 Prozent des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen zur Verfügung haben (Statistisches Bundesamt 2023h).

❶ Die Armutsgefährdungsquote der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund betrug im Jahr 2022 12 Prozent. Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund lag sie mit 28 Prozent mehr als doppelt so hoch. Innerhalb dieser Gruppe war sie wiederum bei der selbst zugewanderten Bevölkerung mit 31 Prozent am höchsten; doch auch bei der zweiten Zuwanderungsgeneration lag sie mit 24 Prozent noch doppelt so hoch wie bei Menschen ohne Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2023z). ❶ Ein Vergleich nach Geschlecht zeigt, dass hier – anders als beim persönlichen Nettoeinkommen – der Migrationshintergrund bedeutsamer ist als das Geschlecht. Frauen haben zwar in allen Gruppen (ohne Migrationshintergrund, erste Zuwanderungsgeneration, zweite Zuwanderungsgeneration) ein um 1 bis 3 Prozent höheres Armutsrisiko als Männer; die Unterschiede zwischen den Zuwanderungsgenerationen sind aber erheblich größer.

Ein entscheidender Faktor, um das Armutsrisiko zu senken, ist Bildung. Das zeigt sich besonders bei der zweiten Zuwanderungsgeneration. Bei den Angehörigen dieser Generation, die über einen berufsqualifizierenden Abschluss verfügen, liegt erstens die Armutsgefährdungsquote etwa 20 Prozentpunkte niedriger als bei jenen ohne Berufsabschluss. Zweitens unterscheiden sich ihre Quoten praktisch nicht von denen der entsprechenden Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (Abb. B.11).

Die Armutsgefährdungsquote liegt zwar auch bei den selbst Zugewanderten mit beruflichem Abschluss über 20 Prozentpunkte niedriger als bei jenen ohne Abschluss (Männer: rund 22 Prozentpunkte, Frauen: rund 23 Prozentpunkte). Trotzdem ist sie etwa doppelt so hoch wie bei den Personen ohne Migrationshintergrund oder den Angehörigen der zweiten Zuwanderungsgeneration.

Dabei sind die Quoten über die letzten fünf Jahre relativ stabil geblieben, jedoch mit leicht steigender Tendenz. Bei den selbst zugewanderten Frauen mit einem Bildungsabschluss etwa lag sie 2022 3 Prozentpunkte höher als 2018. Bei den selbst zugewanderten Männern ohne Berufsabschluss ist sie dagegen um 4 Prozentpunkte gesunken (Statistisches Bundesamt 2023z).

Neben Personen mit Migrationshintergrund haben auch Alleinerziehende minderjähriger Kinder ein erhöhtes Armutsrisiko, wie u.a. der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung darlegt (Bundesregierung 2021b: 113). Alleinerziehende mit Migrationshintergrund mit Kindern unter 18 Jahren waren 2022 mit 55 Prozent viel häufiger von Armut bedroht als Alleiner-

¹⁸⁵ Mit dem Nettoäquivalenzeinkommen 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 Nettohaushaltseinkommen auf alle Mitglieder des Haushalts umgerechnet: Die erste 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 (Statistisches Bundesamt 2023h).

ziehende ohne Migrationshintergrund (34 %). Das gilt wiederum in besonderem Maße für selbst Zugewanderte: Ihr Armutsrisiko lag 2022 bei 61 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023z). Zwischen alleinerziehenden Frauen und alleinerziehenden Männern dieser Gruppe unterscheidet sich die Quote kaum.¹⁸⁶ Dennoch betrifft das Frauen erheblich stärker, denn sie sind mehr als fünfmal so häufig alleinerziehend wie Männer (Statistisches Bundesamt 2023w).¹⁸⁷

Darüber hinaus ist die Armutsgefährdung von Alleinerziehenden mit Migrationshintergrund in den letzten fünf Jahren um 6 Prozentpunkte gestiegen; das betrifft sowohl Frauen als auch Männer. Auch hier sind Alleinerziehende der ersten Zuwanderungsgeneration besonders stark betroffen: Ihre Armutsgefährdungsquote ist sogar um 8 Prozentpunkte gestiegen (bei Frauen um 7 %, bei Männern um 10 %) (Statistisches Bundesamt 2023z). Dabei deutet sich in den Daten an, dass dieser Anstieg zum einen auf die Corona-Pandemie zurückgeht bzw. auf die Maßnahmen, die zu ihrer Eindämmung verhängt wurden. Zum anderen waren Zugewanderte von der Inflation im Jahr 2022 besonders stark betroffen.¹⁸⁸ Ein weiterer Erklärungsfaktor könnte die Fluchtmigration aus der Ukraine im Jahr 2022 sein. Viele Ukrainerinnen mit Kindern sind ohne ihre (Ehe-)Partner geflohen und somit in Deutschland alleinerziehend (MIDEM 2022: 54). Bei Alleinerziehenden ohne Migrationshintergrund ist sie dagegen relativ konstant geblieben, sogar leicht gesunken.

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sind weiterhin häufiger auf Transferleistungen angewiesen

Ein weiterer Indikator für eine prekäre Lebenssituation ist der Bezug von bzw. das Angewiesensein auf Transferleistungen. Im Jahr 2022 bestritten 5 Prozent der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ihren Lebensunterhalt primär über Transferleistungen.¹⁸⁹ Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund lag der Anteil mit 14 Prozent fast dreimal so hoch, bei den selbst Zugewanderten be-

trug er fast 17 Prozent. Angehörige der zweiten Zuwanderungsgeneration bestreiten zwar wesentlich seltener ihren Lebensunterhalt hauptsächlich über Transferleistungen. Mit 9 Prozent liegt der Anteil in dieser Gruppe aber dennoch fast doppelt so hoch wie bei den Personen ohne Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2023ab).¹⁹⁰

Wenn Menschen mit Migrationshintergrund weniger als 21 Stunden pro Woche arbeiten, sind sie etwa doppelt so häufig auf Transferzahlungen angewiesen wie jene ohne Migrationshintergrund (13 vs. 6 %). Auch bei den geringfügig Beschäftigten bestreiten jene mit Migrationshintergrund ihren Lebensunterhalt häufiger in erster Linie über Transferleistungen (Statistisches Bundesamt 2023ab).¹⁹¹ Menschen mit Fluchthintergrund sind besonders häufig auf Transferleistungen angewiesen: Zugewanderte, die Flucht als Hauptmotiv für die Zuwanderung angegeben haben, bestreiten ihren Lebensunterhalt zu 40 Prozent darüber. Bei Personen aus den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden sind es 42 Prozent, bei jenen aus der Ukraine 45 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023ab).¹⁹²

Ob Zuwanderinnen und Zuwanderer auf staatliche Leistungen angewiesen sind, hängt auch davon ab, wie lange sie schon in Deutschland leben. Neuzugewanderte, die nicht im Rahmen von Erwerbsmigration nach Deutschland gekommen sind, benötigen mitunter etwas Zeit, um ihren Lebensunterhalt selbstständig finanzieren zu können. Von den Personen, die innerhalb der letzten fünf Jahre zugewandert sind, sind 24 Prozent auf Transferzahlungen angewiesen; bei denen, die schon über zehn Jahre in Deutschland leben, sind es nur noch 12 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023ab).

Vor allem Frauen mit Migrationshintergrund beziehen weniger Rente

Im Alter ist die wichtigste Einkommensquelle in der Regel die Rente. Da Menschen mit Migrationshintergrund

186 Alleinerziehende Frauen mit Migrationshintergrund haben eine Armutsgefährdungsquote von 56 Prozent; bei alleinerziehenden Männern mit Migrationshintergrund beträgt sie 54 Prozent. In der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung liegen die Quoten bei 61 (alleinerziehende Frauen) und 62 Prozent (alleinerziehende Männer) (Statistisches Bundesamt 2023z).

187 Bei den Alleinerziehenden mit Migrationshintergrund ist der Frauenanteil etwas höher als bei denen ohne Migrationshintergrund (85 vs. 81 %) (Statistisches Bundesamt 2023w).

188 Dafür spricht, dass die Armutsgefährdungsquote der selbst Zugewanderten 2020 gegenüber dem Vorjahr um 2 Prozentpunkte gestiegen ist, von 2021 auf 2022 dagegen um 4 Prozentpunkte (Statistisches Bundesamt 2023z).

189 Die Anteile sind nicht identisch mit der Mindestsicherungsquote, die nur Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem SGB II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII sowie Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) einbezieht (Bundesregierung 2021b: 491). Denn hier sind auch Personen berücksichtigt, die ihren Lebensunterhalt primär über Arbeitslosengeld I bestreiten.

190 Zwischen den Geschlechtern bestehen größere Unterschiede bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt (Männer: 13 %, Frauen: 16 %) und den selbst Zugewanderten (Männer: 16 %, Frauen: 19 %) (Statistisches Bundesamt 2023ab).

191 Von den geringfügig Beschäftigten ohne Migrationshintergrund betrifft das 11 Prozent, bei denen mit Migrationshintergrund sind es 19 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023ab).

192 Zum Vergleich: Bei der ersten Zuwanderungsgeneration betrug der Anteil insgesamt 17 Prozent, ebenso wie bei selbst Zugewanderten aus der Türkei; bei Migrantinnen und Migranten aus der EU lag er bei 9 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023ab).

und vor allem selbst Zugewanderte seltener erwerbstätig sind, häufiger Teilzeit und in schlechter bezahlten Tätigkeiten arbeiten und ihr Einkommen entsprechend geringer ist, erhalten sie besonders häufig weniger Rente und sind häufiger von Altersarmut bedroht. Dies gilt umso mehr für Frauen. Im Jahr 2022 erhielten zwar Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 60 Jahren und darüber im Schnitt knapp 345 Euro weniger Rente als Personen ohne Migrationshintergrund (1.285 vs. 1.629 Euro). Wenn man jedoch nach Zuwanderungsgeneration differenziert, hatten Angehörige der zweiten Zuwanderungsgeneration mit durchschnittlich 1.666 Euro sogar etwas mehr Rente zur Verfügung als Rentnerinnen und Rentner ohne Migrationshintergrund. Rentnerinnen und Rentner der ersten Zuwanderungsgeneration hingegen erhielten mit durchschnittlich 1.240 Euro die geringste Rente (Statistisches Bundesamt 2023aa). Dabei sind die Renten in den vergangenen fünf Jahren in allen Gruppen um durchschnittlich 9 Prozent gestiegen.¹⁹³

Frauen mit Migrationshintergrund und vor allem selbst zugewanderte Frauen bezogen besonders häufig niedrige Renten. Erstere hatten 2022 im Durchschnitt nur 1.111 Euro zur Verfügung (Männer mit Migrationshintergrund: 1.490 Euro). Bei den selbst zugewanderten war die durchschnittliche Rente nochmals etwas geringer (1.082 Euro). Insbesondere selbst zugewanderte Frauen, die nicht über einen berufsqualifizierenden Abschluss verfügen, sind häufiger armutsgefährdet. Ihr höheres Risiko von Arbeitslosigkeit und der geringe Verdienst dürften maßgeblich dazu beitragen, dass sie mit durchschnittlich 970 Euro erheblich weniger Rente beziehen als selbst zugewanderte Männer ohne Berufsabschluss (1.197 Euro) und selbst zugewanderte Frauen mit Berufsabschluss (1.196 Euro) (Statistisches Bundesamt 2023aa).

Besonders niedrig sind die Renten bei Personen mit einem Migrationshintergrund aus der Russischen Föderation (1.007 Euro), der Ukraine (1.072 Euro) und der Türkei (1.031 Euro). Bei Letzteren ist zudem der Unterschied zwischen Frauen und Männern mit knapp 410 Euro besonders groß (838 Euro vs. 1.246 Euro). Ähnlich gravierend ist er bei Zugewanderten aus den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden. Allerdings liegt hier die durchschnittliche Rente mit 1.147 Euro etwas höher; das ist vermutlich auch auf den hohen Männeranteil in dieser Gruppe zurückzuführen. Auffällig ist darüber hinaus, dass bei den Zugewanderten, die als Hauptmotiv Flucht bzw. Asyl angegeben haben, das durchschnittliche Rentenniveau mit 1.542 Euro vergleichsweise hoch ist (Männer:

1.772 Euro, Frauen: 1.374 Euro) (Statistisches Bundesamt 2023aa). Hier spielt eventuell eine Rolle, dass diese Gruppe sämtliche Flüchtlingskohorten umfasst. Dazu zählen also z. B. auch Personen, die schon in den 1980er und 1990er Jahren aus der Türkei, dem Iran oder osteuropäischen Ländern zugewandert sind und entsprechend lange in die Rentenversicherung einzahlen konnten.

Subjektive Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage

Im SVR-Integrationsbarometer 2022 (Info-Box 8) wurde danach gefragt, inwieweit die Befragten von ihrem Einkommen bequem leben können bzw. wie gut sie damit zurechtkommen.¹⁹⁴

Befragte aus Drittstaaten geben häufiger an, dass sie mit ihrem Einkommen nur schwer oder sehr schwer zurechtkommen: Bei den Befragten türkischer Herkunft (26,2 %) und aus der übrigen Welt (20,4 %) sind die Anteile signifikant höher als bei Personen ohne Migrationshintergrund (11,2 %). Die entsprechenden Anteile der Zugewanderten aus der EU und der (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler unterscheiden sich hingegen nicht signifikant von dem der Befragten ohne Migrationshintergrund.

Vor allem Personen mit Migrationshintergrund in den mittleren Jahren (45–55 Jahre) bewerten ihre finanzielle Situation im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund negativer: 22,9 Prozent von ihnen kommen mit ihrem derzeitigen Einkommen schlecht oder sehr schlecht aus. Bei Personen ohne Migrationshintergrund der gleichen Altersgruppe ist der Anteil um 11 Prozentpunkte niedriger. In anderen Altersgruppen unterscheiden sich die Werte bei dieser Einschätzung nicht signifikant nach Migrationshintergrund. Deutliche Unterschiede nach Migrationshintergrund bestehen jedoch bei denjenigen, die mit ihrem Einkommen gut auskommen: In allen Altersgruppen dieses Bereichs mit Ausnahme der 14- bis 25-Jährigen bewerten Befragte ohne Migrationshintergrund ihre finanzielle Situation signifikant besser als jene mit Migrationshintergrund.

Die Corona-Pandemie bedeutete für viele Familien neben gesundheitlichen und sozialen Folgen auch eine finanzielle Belastung. Um dem Rechnung zu tragen, wurde im SVR-Integrationsbarometer 2022 auch erhoben, wie sich die wirtschaftliche Lage der Befragten seit Beginn der Pandemie verändert hat. Auch hier wird deutlich, dass die Auswirkungen sich nicht gleichmäßig auf die Bevölkerung verteilen. Die Ergebnisse un-

193 Lediglich bei den Rentnerinnen und Rentnern mit eigener Migrationserfahrung stiegen die Bezüge zwischen 2018 und 2022 nur um durchschnittlich 7 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023aa).

194 Wenn eine Person ihre eigene wirtschaftliche Situation subjektiv als prekär wahrnimmt, wird das in der Wissenschaft als Deprivation bezeichnet. Dieser Begriff beschreibt also einen Zustand von (wahrgenommener) Entbehrung, der Unzufriedenheit erzeugt (Rippl/Baier 2005).

terscheiden sich nach Geschlecht und Herkunftsgruppe. So geben vergleichsweise viele Männer mit türkischem Migrationshintergrund (48,1 %) an, dass sich ihre wirtschaftliche Lage seit Pandemiebeginn verschlechtert hat. Bei den Männern ohne Migrationshintergrund sind es 24,3 Prozentpunkte weniger; das ist ein signifikanter Unterschied. Bei den Frauen der verschiedenen Herkunftsgruppen unterscheiden sich die Werte hingegen überwiegend nicht von dem der Frauen ohne Migrationshintergrund. Lediglich für die Frauen aus der „übrigen Welt“ (37,4 %) hat sich die wirtschaftliche Lage signifikant häufiger verschlechtert als für die Frauen ohne Migrationshintergrund (24,0 %).

❶ **Insgesamt lassen die Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2022 darauf schließen, dass Personen mit einem Migrationshintergrund aus einem Drittstaat nicht nur faktisch häufiger in einer finanziell prekären Lage sind als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und auch als Personen mit einem Migrationshintergrund aus einem EU-Staat oder einem (Spät-)Aussiedlerstatus. Sie nehmen ihre Situation auch selbst so wahr.**¹⁹⁵

Die Analyse der wirtschaftlichen Lage zeigt: Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern haben in den letzten fünf Jahren etwas abgenommen. Besonders in der Gruppe der selbst Zugewanderten verdienen Frauen aber nach wie vor deutlich weniger. Außerdem haben Personen mit Migrationserfahrung und besonders Frauen weniger Rente zur Verfügung. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist nach wie vor stärker armutsgefährdet und häufiger auf Transferleistungen angewiesen als jene ohne Migrationshintergrund. Vor allem für Alleinerziehende mit Zuwanderungsgeschichte hat sich die Armutsgefährdung in den letzten fünf Jahren verstärkt.

B.1.2.4 Ursachen für ungleiche Teilhabe am Arbeitsmarkt

Die Analyse der Entwicklung über die letzten fünf Jahre hat gezeigt, dass die wirtschaftlichen Krisen dieser Zeit Neuzugewanderte im Allgemeinen und Geflüchtete im Besonderen stärker getroffen haben als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und in vielen Aspekten auch stärker als die Angehörigen der zweiten Zuwanderungsgeneration: Sie sind häufiger arbeitslos geworden, arbeiten häufiger unter prekären Beschäftigungsbedingungen

und seltener in hoch qualifizierten Tätigkeiten, selbst wenn sie über eine entsprechende berufliche Qualifikation verfügen. Entsprechend haben sie ein geringeres Einkommen und ein höheres Armutsrisiko. Zudem bestätigen die Ergebnisse den schon bekannten Befund, dass Frauen mit Migrationshintergrund – und hier wiederum vor allem geflüchtete Frauen – sich in vielerlei Hinsicht in einer besonders schwierigen Lage befinden. Sie sind seltener erwerbstätig und arbeiten häufiger in Teilzeit als Männer mit und Frauen ohne Migrationshintergrund, auch weil sie häufig die familiäre Betreuungs- und Sorgearbeit übernehmen.

Die insgesamt ungünstigere Arbeitsmarktsituation von selbst Zugewanderten ist sowohl auf individuelle, durch die Zuwanderungsbiografie bedingte Faktoren zurückzuführen als auch auf strukturelle Faktoren, die wiederum miteinander zusammenhängen können (Kosyakova/Kogan 2023).

Auf der individuellen Ebene spielen Bildungsabschlüsse und ihre Vergleichbarkeit mit deutschen Abschlüssen eine entscheidende Rolle; das gilt grundsätzlich für Geflüchtete ebenso wie für andere (Neu-)Zugewanderte. Ein anderer zentraler Faktor für die Teilhabe am Arbeitsmarkt sind Deutschkenntnisse. Diese sind besonders für Hochqualifizierte zentral, um eine ihrer Qualifikation entsprechende Arbeit aufnehmen zu können (Knoll 2020: 10).¹⁹⁶ Wichtig ist aber auch die persönliche Motivation, die wiederum u.a. von der Bleibeperspektive und der geplanten Aufenthaltsdauer in Deutschland abhängt. Beispielsweise planten Anfang 2023 über 30 Prozent der Geflüchteten aus der Ukraine eine Rückkehr spätestens nach Ende des Krieges (Brücker/Ette et al. 2023a: 383). Entsprechend gering ist unter Umständen ihre Motivation, in Deutschland in den Erwerb von Sprachkenntnissen oder in (Weiter-)Qualifizierung zu investieren oder die Kinder in den deutschen Unterricht zu integrieren.

Ein weiterer Faktor für die Integration in den Arbeitsmarkt ist soziales Kapital in Form von sozialen Netzwerken (Kosyakova/Kogan 2023: 603). Netzwerke können insgesamt die Arbeitsaufnahme fördern; für höher qualifizierte Tätigkeiten sind aber vor allem Kontakte außerhalb der eigenen Zuwanderungsgruppe wichtig (Kalter/Kogan 2014: 1447–1451). Gerade Neuzugewanderte verfügen häufig noch nicht über entsprechende Kontakte. Bei Geflüchteten kann die geringere Teilhabe am Arbeitsmarkt auch mit psychischen Belastungen durch Kriegs- und Fluchterfahrungen zusammenhängen.

195 Bei den (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern dürfte die Frage der Prekarität auch vom Herkunftsland abhängen. Wie eine Studie des wissenschaftlichen Stabs des SVR zeigt, verfügen jene aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion über ein erheblich geringeres Einkommen und haben ein höheres Risiko für Armut, insbesondere Altersarmut (Friedrichs/Graf 2022: 32–35).

196 Allerdings hängen die Kenntnisse in der deutschen Sprache maßgeblich von den verfügbaren Sprachkursen ab. In ländlichen Regionen etwa können mitunter keine weiterführenden Sprachkurse angeboten werden, weil es dafür nicht genügend Teilnehmende gibt (Schammann et al. 2023: 228).

Einige Studien führen die geringere Arbeitsmarktteilhabe zugewanderter Frauen (mit und ohne Fluchthintergrund) auch darauf zurück, dass religiöse Gründe und traditionelle Geschlechterrollen, die bei Zugewanderten aus dem Nahen Osten sowie bei Musliminnen und Muslimen tendenziell weiter verbreitet sind (Becher/El-Menouar 2014: 57–63),¹⁹⁷ die Erwerbstätigkeit von Frauen behindern (Schieckoff/Diehl 2021: 338). Monitoringdaten zur beruflichen Teilhabe geflüchteter Frauen zeigen jedoch, dass diese an der Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit ähnlich stark interessiert sind wie Männer.

❗ Häufig sind geflüchtete Frauen in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft in Deutschland jedoch aus familiärenbiografischen Gründen stark mit der Betreuung kleiner Kinder beschäftigt. Entsprechend können sie die Schritte für eine berufliche Eingliederung (inklusive des Erwerbs fortgeschrittener Deutschkenntnisse) erst mit Verzögerung unternehmen. ➡ Hierfür sollten die notwendigen Angebote bereitgestellt und geflüchtete (und allgemein neu zugewanderte) Frauen gezielt mit Blick auf ihre familiäre Lage beraten werden. Ein weiterer Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur dürfte ebenfalls die beruflichen Teilhabemöglichkeiten dieser Frauen verbessern, die – ebenso wie in der Gesamtbevölkerung – den größten Anteil der familiären Sorgearbeit tragen (Goßner/Kosyakova 2021).

Auf der strukturellen Ebene ist entscheidend, inwieweit Zugewanderte ihre beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen verwerten können. Die Ausbildungssysteme der meisten Länder lassen sich mit dem dualen System in Deutschland kaum vergleichen. Für viele Berufe, die in Deutschland Ausbildungsberufe sind, gibt es andernorts keine formale Qualifikation, was Zuwanderinnen und Zuwanderern den Einstieg in den Arbeitsmarkt erschwert. Auch Berufserfahrungen aus dem Herkunftsland sind nicht immer ohne Weiteres auf Deutschland übertragbar; das betrifft Frauen aufgrund ihrer im Herkunftsland ausgeübten Berufe noch etwas stärker (Kosyakova et al. 2021). Aber selbst wenn formale Qualifikationen vorliegen, lassen sie sich oft nicht direkt mit deutschen Abschlüssen gleichsetzen. Das ist eine besondere Herausforderung bei reglementierten Berufen, für die zugleich dringend Fachkräfte benötigt werden. So werden die Qualifikationen in Berufsanererkennungsverfahren häufig nicht vollständig anerkannt.

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Qualifikationsanerkennung für reglementierte Berufe¹⁹⁸ bilden eine zusätzliche Hürde.¹⁹⁹ Zudem dauern Berufsanererkennungsverfahren häufig sehr lange; das behindert eine rasche und der Qualifikation entsprechende berufliche Eingliederung von Zugewanderten, insbesondere von Geflüchteten. ➡ Es ist zu begrüßen, dass die Zahl der Anerkennungen in den letzten Jahren gestiegen ist (Statistisches Bundesamt 2023d). Dies verdeutlicht zugleich den Bedarf an effektiv organisierten entsprechenden Verfahren; Bund und Länder müssen dafür eine adäquate Infrastruktur bereitstellen. Notwendig sind auch Regelungen für Berufe, die im Herkunftsland eine Hochschulausbildung erfordern, in Deutschland hingegen ‚nur‘ eine schulische Ausbildung. Das betrifft beispielsweise Erzieherinnen und Erzieher aus der Ukraine. Hier kann die zu hohe formale Qualifikation auch eine Einstellung nach den geltenden Tarifverträgen verhindern.

Eine regional vergleichende Betrachtung zeigt, dass manche Maßnahmen wie die modulare Nachqualifizierung in Ausbildungsberufen in vielen Kommunen kaum bekannt sind bzw. nicht genutzt oder beworben werden. Das ist insofern problematisch, als solche Programme zugewanderten Arbeitskräften mit Berufserfahrung die Möglichkeit bieten, die Lücke zwischen ihren praktischen Fähigkeiten und der fehlenden Zertifizierung berufsbegleitend zu schließen. In manchen Arbeitsmarktregionen sorgen häufig Netzwerke von Arbeitsmarktakteuren und -akteurinnen wie z. B. der Bundesagentur für Arbeit, Jobcentern, Kammern, Kreishandwerkerschaften und Berufsschulen dafür, dass Weiterqualifizierungsangebote genutzt werden.²⁰⁰

Zugleich zeigen Forschungsergebnisse, dass die Potenziale der Neuzugewanderten häufig immer noch ungenutzt bleiben (Knoll 2022). Hier dürfte auch Diskriminierung auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt eine Rolle spielen. So belegen experimentelle Studien, dass Personen mit Migrationshintergrund auf ihre Bewerbungen seltener eine Rückmeldung erhalten als Bewerberinnen und Bewerber ohne Migrationshintergrund (Koopmans/Veit/Yemane 2018: 30–32; SVR 2021a: 82–84; SVR-Forschungsbereich 2014: 21).

Vor den genannten Problemen stehen grundsätzlich alle Zugewanderten. Für Geflüchtete stellen sich aber

197 Unabhängig davon wird jedoch in allen Herkunfts- und Religionsgruppen mehrheitlich Geschlechtergleichheit befürwortet (Becher/El-Menouar 2014: 62–63).

198 Im Jahr 2021 lagen die Anerkennungsquoten in den bundesrechtlich reglementierten Berufen zwischen 25 und 70 Prozent (BQ-Portal 2023).

199 So gibt es landesrechtlich geregelte Berufe; dazu gehören z. B. Lehr-, Erziehungs- oder Ingenieurberufe. Andere reglementierte Berufe, etwa im Gesundheitssektor, sind dagegen bundesrechtlich geregelt.

200 Die spezifischen regionalen Herausforderungen für Teilhabe in kleineren Gemeinden untersucht das international vergleichende Projekt „Whole-COMM“, das die EU im Rahmen des Forschungs- und Innovationsprogramms „Horizon 2020“ fördert. Für Deutschland s. <https://whole-comm.eu/germany/> (01.02.2023).

darüber hinaus weitere Herausforderungen, die aus ihrer spezifischen – vor allem rechtlichen – Situation resultieren. So ist bei Menschen mit Fluchthintergrund über teils sehr lange Phasen die Bleibeperspektive ungewiss. Bereits die Dauer der Asylverfahren ist für sie ein Hindernis, denn ein längeres Verfahren reduziert die Chancen auf einen Einstieg ins Erwerbsleben (Kosyakova/Brenzel 2020). Darüber hinaus können Schutzsuchende je nach Aufenthaltsstatus nicht von Anfang an die Instrumente der Arbeitsmarktintegration nutzen und dürfen zum Teil gar nicht arbeiten. Zudem unterliegen sie in der Regel drei Jahre lang einer Wohnsitzauflage. Dadurch ist es für sie zumindest schwieriger, in wirtschaftlich stärkere Regionen zu ziehen; das ist ein strukturelles Problem für ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt (s. Kap. B.2.1.1; s. auch Aksoy/Poutvaara/Schikora 2023).

Den Hürden auf struktureller Ebene kann mit verschiedenen Maßnahmen begegnet werden. **➡ So sollte die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration systematisch beobachtet und genutzt werden, um Bedarfe der Zugewanderten und des Arbeitsmarkts zu identifizieren oder festzustellen, wenn Integrationsinstrumente nicht ineinandergreifen. Dieses Monitoring sollte idealerweise auf kommunaler bzw. regionaler Ebene erfolgen, um möglichst konkrete Empfehlungen zur Optimierung entwickeln zu können. Da sich gezeigt hat, dass die Verteilung von Geflüchteten über den Königsteiner Schlüssel teilweise die Arbeitsmarktintegration behindert, wäre auch eine zusätzliche Regelung zu erwägen, die sich stärker an der Zahl offener Stellen und der wirtschaftlichen Gesamtsituation orientiert.**

B.1.3 Einstellungen zu Zuwanderung in Deutschland

Wie sich die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in verschiedenen Bereichen entwickelt – und wie erfolgreich dieser Prozess ist –, wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hier sind Anstrengungen der Zugewanderten erforderlich. Zugleich müssen Politik und Gesellschaft eine Infrastruktur bereitstellen, die Teilhabe ermöglicht und für Zuwanderung offen ist. Positive Einstellungen zu Zuwanderung in der Bevölkerung können Integration fördern, negative Einstellungen sie entsprechend behindern. Mediale und politische Debatten beeinflussen die Einstellungen, so wie die Politik umgekehrt auf (vermeintliche) Erwartungen der Bevölkerung reagiert.

Daher geht dieses Kapitel erstens der Frage nach, wie die Bevölkerung zu Zuwanderung steht und wie sich ihre Einstellungen in den letzten fünf Jahren verändert haben. Mit Blick auf den Fachkräftemangel und die Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes liegt hier ein besonderes Augenmerk darauf, wie Menschen die wirtschaftliche Bedeutung von Zuwanderung einschätzen. Zweitens untersucht das Kapitel die Einstellungen zur jüngsten Fluchtmigration aus der Ukraine. Drittens wird das Thema Rassismus in Verbindung mit Zuwanderung behandelt. Im vergangenen Jahrfünft haben Diskussionen über Rassismus sowohl in der Forschung als auch in Politik und Öffentlichkeit zugenommen. Hier sehen manche das Jahr 2020 als einen Wendepunkt, der das Thema in Deutschland verstärkt in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt hat (Henrichsen et al. 2022; Tietze 2022).

B.1.3.1 Einstellungen zu regulierter (Erwerbs-) Migration werden tendenziell positiver

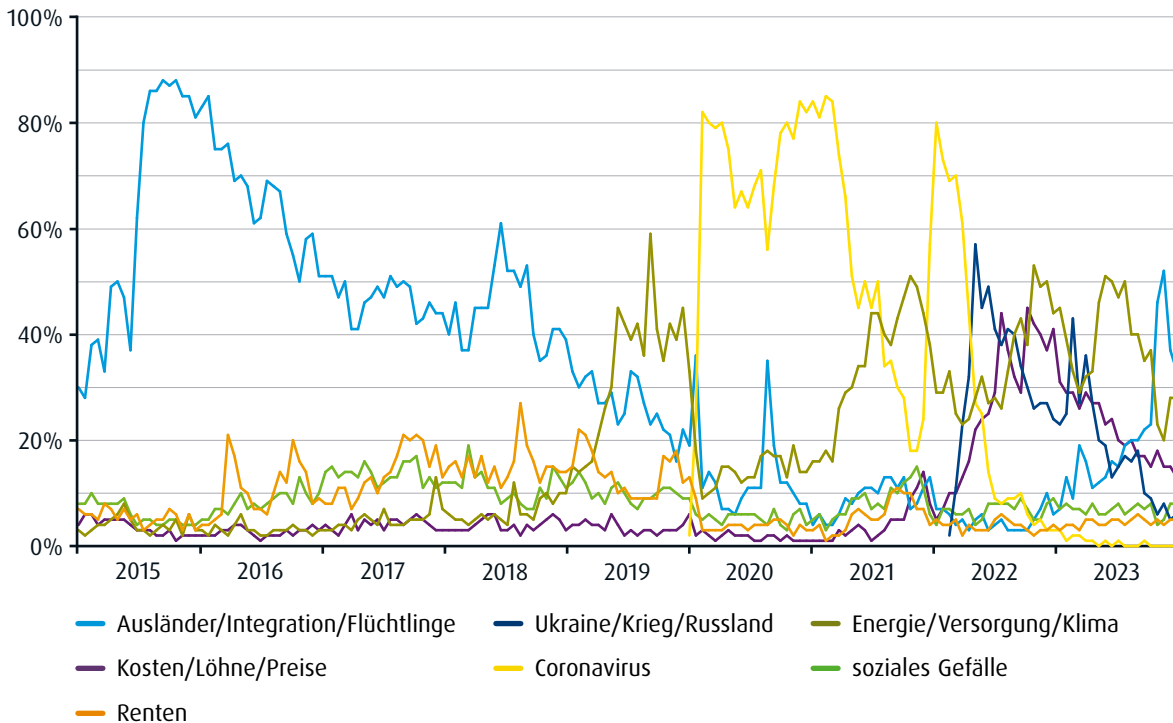
Das Thema Migration genießt in Politik und Medien derzeit (wieder) große Aufmerksamkeit. Dies betrifft einerseits den Bereich Flucht und Asyl; hier hat der verstärkte Zuzug auch wieder eine grundsätzliche Debatte über das Verhältnis von Humanität und Steuerungsanliegen in Deutschland und Europa ausgelöst. Andererseits richtet sich angesichts des verschärften Arbeits- und Fachkräftemangels der Blick verstärkt auf Erwerbsmigration. Deutschland benötigt dringend Kräfte aus dem Ausland. Damit stellt sich die Frage, wie das Land für Erwerbszuwandernde attraktiv bleiben oder werden kann. Hier wird untersucht, wie wichtig das Thema Migration für die Menschen in Deutschland ist, wie sie zu verschiedenen Gruppen von Zugewanderten stehen und wie sich die Einstellungen zu Migration über die Zeit und besonders in den letzten fünf Jahren entwickelt haben.

Zuwanderung nach Jahren der Entspannung wieder Topthema

In den Umfragen der Forschungsgruppe Wahlen e. V. wird regelmäßig erhoben, was die Befragten gegenwärtig als die wichtigsten Probleme in Deutschland ansehen. Hier stand das Thema „Ausländer/Integration/Flüchtlinge“ in den Jahren 2015 bis 2018 stets an der Spitze, mit Zustimmungswerten von über 30 Prozent, im Jahr 2015 sogar teilweise fast 90 Prozent (Abb. B.12; SVR 2019a: 132).²⁰¹ Gegenüber dieser Periode ist seine Bedeutung für die deutsche Bevölkerung bis vor Kurzem deutlich gesunken. In den letzten fünf Jahren kamen vier andere Themen hinzu und waren zeitweise sogar wichtiger: (1) die

201 Bei der Interpretation dieser Resultate ist aber zu berücksichtigen, dass die Sammelbezeichnung „Ausländer/Integration/Flüchtlinge“ sehr breit ist und ganz verschiedene Phänomene abdeckt, deren Relevanz die Befragten möglicherweise unterschiedlich bewerten würden. Insofern ist nicht klar, ob die Einschätzungen sich auf alle drei darin genannten Aspekte gleichermaßen beziehen. Zur Problematik der Interpretation entsprechender Items s. auch SVR 2019a: 135 (Info-Box 13).

Abb. B.12 Wichtigste Probleme in Deutschland 2015–2023



Anmerkung: Die Frage lautete: „Was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das wichtigste Problem in Deutschland?“ Die Befragten konnten höchstens zwei Probleme nennen. Dargestellt sind lediglich die sieben Bereiche, die im Betrachtungszeitraum durchschnittlich am häufigsten genannt wurden.

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen 2023a; 2023b; Darstellung: SVR

Corona-Pandemie, (2) der Klimawandel, (3) der Krieg in der Ukraine und (4) der damit verbundene Anstieg der Lebenshaltungskosten.

Im Mai 2019 wurde Migration als wichtigstes Problem erstmals seit Ende 2014 abgelöst von dem Thema Energie, Versorgung und Klima. Das ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass in der Öffentlichkeit zunehmend über die Proteste der Fridays-for-Future-Bewegung debattiert wurde, die ab Anfang 2019 stattfanden (Rucht 2019: 5–6; Sommer et al. 2019: 38–39). Anfang März 2020 und Mitte September desselben Jahres wurde das Thema kurzzeitig noch einmal als relativ wichtig eingestuft (36 bzw. 35 %).²⁰² Darüber hinaus wird die Einordnung durch die Befragten vermutlich auch von den Medien beeinflusst: Wie Studien zeigen, war die Berichterstattung zum Thema im Zeitraum von 2015 bis etwa 2020 stark von

konkreten Ereignissen getrieben, und die wahrgenommene Bedeutung des Themas verläuft insgesamt relativ parallel zur Häufigkeit von Berichten darüber (Czymara/van Klingeren 2022: 146; Maurer et al. 2023: 18).²⁰³

Ab März 2020 wurde Migration als größtes Problem abgelöst von der Corona-Pandemie. Diese blieb – mit einer kurzen Unterbrechung im Sommer/Herbst 2021 – bis März 2022 das dominierende Thema. Ab diesem Zeitpunkt standen der Krieg in der Ukraine, der Preisanstieg und nach wie vor auch Klima und Energie an der Spitze, wobei jeweils variierte, welches dieser drei Themengebiete als größte Herausforderung gesehen wurde. **Im dritten Quartal 2023 stand (Neu-)Zuwanderung bei den wichtigsten Problemen in Deutschland dann wieder an zweiter Stelle, und seit Oktober 2023 wird es wieder mit einigem Abstand als wichtigstes Problem**

202 Der türkische Präsident Erdoğan hatte am 28.02.2020 angekündigt, er wolle Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht länger an der Grenze zu Griechenland aufhalten. In der Folge versuchten erheblich mehr Menschen, in die EU einzureisen (Hanewinkel 2020a). Und Anfang September war das griechische Flüchtlingslager Moria abgebrannt. Dadurch wurden mehr als 12.000 Menschen obdachlos, und es war unklar, wie sie untergebracht und versorgt werden sollten (Hanewinkel 2020b).

203 Der parallele Anstieg in der Häufigkeit entsprechender Medienberichte und der Einstufung von Migration als wichtiges Problem ist jedoch zunächst einmal nur eine Korrelation. Er erlaubt keinen unmittelbaren Rückschluss auf eine Kausalität.

in Deutschland eingestuft. Dieser Bedeutungsanstieg hängt vermutlich zum einen damit zusammen, dass seit 2022 wieder sehr viel mehr Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind (2022 kamen 1,14 Mio. mehr als im Vorjahr) (Statistisches Bundesamt 2023ae).²⁰⁴ Zum anderen wird seit Ende 2022 recht prominent darüber diskutiert, wie schwierig es ist, die Geflüchteten in den Städten und Gemeinden unterzubringen (Kühn/Schlicht 2023) und die Kinder schulisch einzugliedern (s. Kap. B.1.1). Diese Herausforderungen waren dann im Jahr 2023 auch Gegenstand von Spitzengesprächen zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder, die medial breit rezipiert wurden.

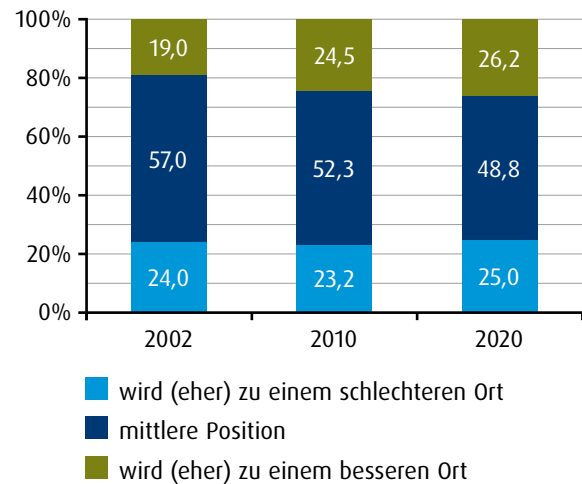
Neben der wahrgenommenen Relevanz des Themas wird öffentlich und wissenschaftlich eingehend diskutiert, inwieweit das Thema Migration affektiv aufgeladen ist und das Potenzial hat, die Gesellschaft zu spalten (Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023; Mau/Lux/Westheuser 2023). Besonders Fluchtmigration dürfte in der nächsten Zeit ein wichtiges Thema bleiben. Dazu werden neben den Krisen weltweit und den daraus resultierenden Fluchtbewegungen auch öffentliche Diskussionen darüber beitragen, welche Herausforderungen sich bei der Unterbringung und Integration von Geflüchteten stellen, und ebenso die Debatten auf europäischer Ebene über den Umgang mit dem Thema Flucht und Asyl (s. Kap. A.2.2).

Offenheit für Zuwanderung ist gestiegen, aber es gibt Konfliktpunkte

Die Bedeutung, die die Befragten dem Thema aktuell zuschreiben, sagt noch nichts darüber aus, wie sie Zuwanderung bewerten oder welche Herausforderungen und Chancen sie in Bezug auf Migration und Integration sehen. Diese Fragen sind aber entscheidend, um das Integrationsklima in der deutschen Bevölkerung einzuschätzen.

Es gibt zahlreiche große länderübergreifende Bevölkerungsumfragen, die u. a. die Einstellungen zu Zuwanderung und Zugewanderten erheben. Der *European Social Survey* (ESS) (Info-Box 9) fragt beispielsweise danach, ob das jeweilige Land durch Zuwanderung zu einem besseren oder einem schlechteren Ort zum Leben wird. Der Anteil derjenigen, die meinen, Zuwanderung mache Deutschland zu einem schlechteren Ort, blieb zwischen 2002 und 2020 relativ konstant bei etwa einem Viertel

Abb. B.13 Geschätzte Auswirkungen von Zuwanderung auf Deutschland als Ort zum Leben 2002, 2010 und 2020



Anmerkung: Die Frage lautete: „Wird Deutschland durch Zuwanderer zu einem schlechteren oder besseren Ort zum Leben?“ Genutzt wurde eine elfstufige Skala mit den Randausprägungen 0 = „wird zu einem schlechteren Ort zum Leben“ bis 10 = „wird zu einem besseren Ort zum Leben“. Für die Darstellung wurden die Kategorien 0-3 zusammengefasst zu „wird (eher) zu einem schlechteren Ort“, 4-6 zu „mittlere Position“ und 7-10 zu „wird (eher) zu einem besseren Ort“. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ESS ERIC 2018a; 2018b; 2023; gewichtete Daten; Berechnung und Darstellung: SVR

(Abb. B.13). Der Anteil derjenigen, die einen positiven Effekt von Zuwanderung sehen, ist hingegen im betrachteten Zeitraum gestiegen: von einem knappen Fünftel im Jahr 2002 auf ein gutes Viertel im Jahr 2020.²⁰⁵ Die meisten Befragten wählen bei dieser Frage eine „mittlere Position“. Der Anteil dieser Gruppe ist jedoch gesunken: von 57 Prozent im Jahr 2002 auf 49 Prozent im Jahr 2020. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die jüngste Erhebung des *World Values Survey* (WVS) aus den Jahren 2017 und 2018 (Info-Box 9), wobei die migrations-skeptischen Einstellungen etwas höher liegen als bei den ESS-Daten: Danach meinen 31 Prozent der deutschen Bevölkerung, dass Zuwanderung sich auf die Entwicklung Deutschlands „sehr

²⁰⁴ In der öffentlichen Diskussion ging es dabei vor allem um die Schutzsuchenden aus der Ukraine, die mit gut einer Million Menschen etwa ein Drittel der gesamten Fluchtzuwanderung ausmachten (Statistisches Bundesamt 2023ae). Hier stellt sich wiederum die Frage, an welche Migrantinnen und Migranten die Befragten denken, wenn sie allgemein nach dem Thema „Ausländer/Integration/Flüchtlinge“ gefragt werden. Möglicherweise ist die Wahrnehmung von Migration als Problem auch beeinflusst von impliziten Annahmen über die „Integrationsfähigkeit“ der Zugewanderten. Vgl. hierzu auch die Diskussion in Kap. B.1.3.2.

²⁰⁵ Allerdings war dieser Anteil 2020 gemessen an den Jahren 2012 bis 2018 wieder etwas rückläufig: In dieser Zeitspanne lag die Zustimmung zwischen 31 und 28 Prozent (ESS ERIC 2018c; 2018d; 2020; 2021).

Info-Box 9 Verwendete Datenquellen zu Einstellungen

Der *European Social Survey* (ESS) ist eine Querschnittsbefragung zu Einstellungen, Werten und Verhaltensweisen. Er wird seit 2001 alle zwei Jahre erhoben, mittlerweile in über dreißig europäischen Ländern. Da einige Fragen in jeder Befragungswelle gestellt wurden, lassen sich die Daten sowohl über die Zeit als auch länderübergreifend vergleichen (ESS 2020b). In Deutschland wurden bei jeder Erhebungswelle bis 2018 in der Regel knapp 3.000 Personen ab 15 Jahren nach einem zweistufigen Verfahren zufällig ausgewählt; in der Erhebung von 2020 wurden knapp 9.000 Personen befragt. Die Daten werden nachträglich nach den Variablen Geschlecht, Alter, Bildungsniveau und geografische Region gewichtet, um Verzerrungen zu korrigieren (Kaminska 2020: 2–3). Die Stichprobe der deutschen Teilstudie des ESS ist somit repräsentativ für alle Personen über 15 Jahren, die in Deutschland in einem Privathaushalt leben. Durchgeführt wird die Erhebung in Deutschland vom Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) im Auftrag von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften als persönlich-mündliche Befragung.²⁰⁶

Die *European Values Study* (EVS) und der *World Values Survey* (WVS) sind zwei groß angelegte länderübergreifende Survey-Forschungsprogramme. Damit werden soziale, politische, ökonomische, religiöse und kulturelle Werte und Einstellungen von Menschen weltweit wissenschaftlich untersucht (EVS 2023; WVS 2020a). Der WVS wird alle fünf Jahre durchgeführt (WVS 2020a). Bei der neuesten Befragungswelle von 2017 bis 2022 arbeiteten EVS und WVS zusammen: Das EVS-Team erhob mit dem EVS-eigenen Fragebogen Daten in europäischen Ländern; die Befragung in Ländern außerhalb Europas wurde vom WVS geplant und durchgeführt. In zehn Ländern (darunter Deutschland) wurden beide Befragungen durchgeführt. Die Befragung erfolgt hauptsächlich im direkten Gespräch bei den Teilnehmenden vor Ort, gelegentlich aber auch postalisch, online oder per Telefon. In Deutschland wurde die Befragung im Auftrag von GESIS vom Forschungsinstitut Kantar Public durchgeführt. Befragt wurden Einwohnerinnen

und Einwohner ab 18 Jahren in privaten Haushalten. Die Befragung erfolgte auf Deutsch, war aber nicht auf bestimmte Staatsangehörigkeiten begrenzt. Die Stichprobe wurde durch einen geschichteten zufälligen Sampling-Prozess ermittelt. Anschließend wurde sie nach dem Zufallsprinzip in eine EVS- und eine WVS-Stichprobe geteilt. Somit sind beide Stichproben allein und in Kombination repräsentativ für die deutsche Bevölkerung. Die EVS- und die WVS-Befragung wurden gleichzeitig durchgeführt, jeweils mit einer Stichprobe von ca. 1.500 Personen (WVS 2018).

Die *Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften* (ALLBUS) erhebt Daten zu Einstellungen, Verhaltensweisen und Sozialstruktur der deutschen Bevölkerung. Sie wird seit 1980 alle zwei Jahre durchgeführt. Die für 2020 vorgesehene Befragung wurde wegen der Pandemie auf 2021 verschoben. Ein Teil des Fragebogens bleibt in der Befragung immer konstant. So lassen sich lange Zeitreihen bilden und damit Entwicklungsprozesse und gesellschaftlicher Wandel beobachten. Ein Teil des Fragebogens wird jeweils variiert, denn jede Umfrage hat einen eigenen inhaltlichen Schwerpunkt. Die Stichprobe wird seit 2000 – wie auch schon in den Jahren 1994 und 1996 – mithilfe eines zweistufigen, disproportional geschichteten Ziehungsverfahrens gebildet (Wasmer et al. 2017: 42). In allen Stichproben des ALLBUS seit 1991 ist Ostdeutschland überrepräsentiert, damit die Fallzahlen für differenzierte Analysen ausreichen. Bei Auswertungen für Gesamtdeutschland werden die Teilstichproben entsprechend gewichtet (Wasmer et al. 2017: 46). Durchgeführt wird die ALLBUS-Erhebung ebenfalls im Auftrag von GESIS von TNS Infratest bzw. Kantar. Bei der Erhebung im Jahr 2021 wurden etwa 5.300 erwachsene Personen befragt, die in der Bundesrepublik Deutschland in Privathaushalten leben. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde für die Erhebung im Jahr 2021 ein Mixed-Methods-Design verwendet, bei dem der Fragebogen sowohl in Papierform als auch online (CAWI²⁰⁷) ausgefüllt werden konnte.

206 Unter den Befragten befinden sich auch Menschen mit Migrationshintergrund. Selbst zugewanderte Personen und Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind jedoch gemessen an ihren Bevölkerungsanteilen in der Stichprobe etwas unterrepräsentiert. Diese Verzerrung geht u. a. darauf zurück, dass die Befragung nur auf Deutsch erfolgt. Damit werden Personen mit geringen Deutschkenntnissen systematisch ausgeschlossen (Müssig/Worbs 2012: 13–14).

207 *Computer-Assisted Web Interview.*

negativ“ oder „ziemlich negativ“ auswirkt. 41 Prozent sehen weder einen positiven noch einen negativen Effekt und 27 Prozent eher positive Auswirkungen (WVS 2020b: 40).

❶ Der um 8 Prozentpunkte gesunkene Anteil der „mittleren Position“ im ESS mag auf den ersten Blick nahelegen, dass sich die Meinungen in der Gesellschaft zunehmend polarisieren. Diese These wird in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte zuweilen vertreten (Back et al. 2022). Die wenigen empirischen Ergebnisse aus Längsschnittstudien, die dazu bisher vorliegen, sprechen jedoch dagegen: Sie verweisen darauf, dass die Polarisierung über die Zeit stabil bleibt bzw. tendenziell eher abnimmt (Lux/Gülzau 2022: 173–175; Mau/Lux/Westheuser 2023: 125; Teney/Rupieper 2023). **Damit stellt sich die Frage, ob eine Polarisierung und gesellschaftliche Spaltung nicht eher im politischen und medialen Diskurs erzeugt wird (Mau 2022: 17–18). Die Art, wie Konflikte in den Medien dargestellt werden, führt dann zu (falschen) Annahmen über die Einstellungen in der Bevölkerung (Mau/Lux/Westheuser 2023: 245).**

Dennoch zeigen sich im Polarisierungsgrad je nach abgefragtem Aspekt durchaus Unterschiede. So hat sich bei den Einstellungen zum kommunalen Wahlrecht in den 1990er und frühen 2000er Jahren die Polarisierung verstärkt; zur Zeit des vermehrten Zuzugs Mitte der 2010er Jahre hat sie jedoch wieder abgenommen. Darüber hinaus polarisieren Fragen zur Rechtsgleichheit von (Neu-)Zugewanderten etwas stärker (Mau/Lux/Westheuser 2023: 124–125). Auch wenn gesamtgesellschaftlich nicht von einer (zunehmenden) Polarisierung gesprochen werden kann, bedeutet dies nicht, dass es

zum Thema Migration keine Konflikte in der Gesellschaft gibt. Diese werden zum Teil sehr emotional ausgetragen, weil sie grundlegende Überzeugungen zum gesellschaftlichen Konsens berühren (Mau/Lux/Westheuser 2023: 136, 247–248).²⁰⁸

Dies mag auch erklären, warum Gruppen, die zu wichtigen gesellschaftlichen Fragen sehr gegensätzliche Ansichten vertreten, sich teilweise voneinander abgrenzen oder sich gegenseitig ablehnen. Dieses Phänomen wird als gruppenbezogene oder auch affektive Polarisierung bezeichnet (Druckman/Levendusky 2019: 115; Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023: 15).²⁰⁹ Und Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass sich diese affektive Polarisierung in der Tat häufig am Thema Migration zeigt. Laut einer Studie des Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) in zehn europäischen Ländern²¹⁰ sind die Themen, die insgesamt am stärksten polarisieren, Klimawandel und Migration;²¹¹ in Deutschland gehört dazu außerdem der Umgang mit Pandemien (Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023: 30, 97).²¹² Der Studie zufolge sind in Deutschland – für alle Themen zusammengefasst – 21 Prozent der Bevölkerung „maximal polarisiert“; beim Thema Migration gilt das für 23 Prozent der ostdeutschen und 16 Prozent der westdeutschen Bevölkerung (Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023: 25, 97). Eine andere Studie ermittelt, dass etwa ein Drittel der Bevölkerung stark divergierenden Gruppen angehört, die übrige Bevölkerung hingegen nicht (Back et al. 2022: 13–16).²¹³ **❷ Demnach gibt es in der Gesellschaft zwar affektiv polarisierte Gruppen. Das betrifft jedoch nicht die Mehrheit der Bevölkerung, sondern nur Teilgruppen. Diese erhalten allerdings vergleichsweise viel (mediale) Beachtung.**²¹⁴

208 Dabei lässt sich feststellen, dass sowohl Personen mit einer positiven wie auch jene mit einer skeptischen Haltung zu Migration eine gesteuerte Migration befürworten und für Integrationserfolg ähnliche Kriterien heranziehen. Sie unterscheiden sich jedoch in der Einschätzung dazu, ob Integration überwiegend gelingt oder weniger gut gelingt (Mau/Lux/Westheuser 2023: 147–157).

209 Das Konzept der affektiven Polarisierung bezog sich ursprünglich auf die Identifikation mit einer politischen Partei (vor allem bei Zweiparteiensystemen wie in den USA) (Druckman/Levendusky 2019: 115). Es ist eng mit den Annahmen der Theorie der sozialen Identität verknüpft, die besagt, dass die Eigengruppe im sozialen Vergleich auf- und die Fremdgruppe abgewertet wird (Tajfel/Turner 1986: 10–17).

210 Für die Untersuchung wurden auf der Basis eines Online-Access-Panels Befragungen in Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Schweden, Spanien, Griechenland, Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn durchgeführt (Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023: 12, 18).

211 Die abgefragten Themen waren: Migration, Krieg in der Ukraine, Covid-19-Pandemie, Klimawandel, Sozialleistungen und ihre Finanzierung, Gleichstellung von Frauen in der Gesellschaft, Umgang mit sexuellen Minderheiten. Die Befragten sollten auf einer Skala von 0 („überhaupt nicht wichtig“) bis 10 („sehr wichtig“) angeben, wie wichtig diese Themen für sie persönlich sind (Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023: 12).

212 Um das Ausmaß der Polarisierung zu ermitteln, wurden die Befragten zunächst nach ihrer Meinung zu den sieben vorgegebenen Themen gefragt. Anschließend sollten sie mithilfe eines sog. Gefühlsthermometers angeben, inwieweit Personen mit einer entgegengesetzten Meinung zum jeweiligen Thema bei ihnen positive oder negative Emotionen auslösen. Für Details zur Methode s. Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023: 19–20.

213 Allerdings hat die Studie von Back et al. (2022) einen etwas anderen Fokus: Im Zentrum steht hier nicht die affektive Polarisierung, sondern Gruppenidentitäten und daraus resultierende Identitätskonflikte. Zudem betrachtet sie nicht Einstellungen zu Migration, sondern die wahrgenommene Bedrohung durch Flüchtlinge.

214 Grundsätzlich stellt sich in diesem Zusammenhang immer die Frage, ab wann überhaupt von Polarisierung gesprochen werden kann.

Jüngere Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass Personen, die Migration ablehnen, tendenziell mehr Zuwanderung akzeptieren, wenn es dafür strenge Selektionskriterien gibt. Personen mit einer positiven Haltung zu Migration wiederum wären auch mit weniger Zuwanderung einverstanden, sofern Zugewanderte, die bereits in Deutschland leben, vollumfängliche Rechte erhalten (Helbling/Maxwell/Traunmüller 2024: 266–267, 273–275).

Die Frage, an der sich die Geister scheiden, ist also offenbar nicht „Migration: ja oder nein“; es geht vielmehr um die politische Ausgestaltung. Dazu passt, dass nach jüngeren Forschungsergebnissen eine parteipolitische Einstellung, die der eigenen politischen Meinung entgegensteht, viel stärker zu Abgrenzung führt als die Nationalität einer Person²¹⁵ (Helbling/Jungkunz 2020: 1199–1200).

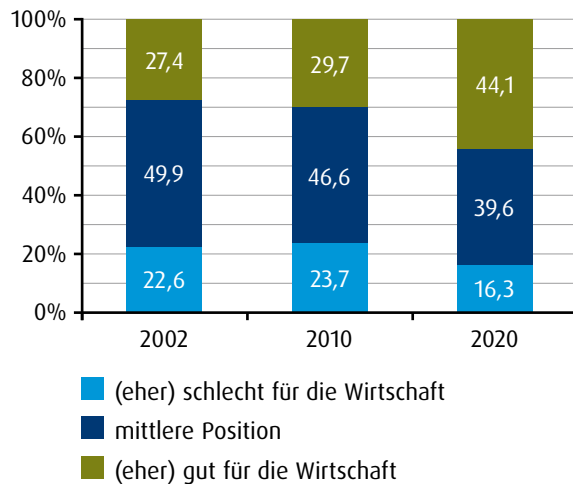
Zusammenfassend lässt sich festhalten: **Die Gruppe derjenigen, die Zuwanderung eher begrüßen, ist in den Jahren bis 2020 tendenziell gewachsen, während die Gruppe derer mit einer migrations skeptischen Haltung relativ stabil bleibt. Konflikte entzündeten sich in erster Linie am politischen Umgang mit Migration. Polariserte Gruppen bilden in der Gesellschaft eine Minderheit – die allerdings Aufmerksamkeit erzeugt. Grundsätzlich zeigt sich jedoch die Bereitschaft, das Thema Migration differenziert zu betrachten.**

Zunehmendes Bewusstsein für positive wirtschaftliche Effekte von Migration

In den Medien und der Öffentlichkeit spielte in den letzten Jahren neben Fluchtzuwanderung auch Erwerbsmigration eine zunehmend wichtige Rolle. Das hängt vor allem mit der demografischen Entwicklung und dem u. a. dadurch bedingten Arbeits- und Fachkräftemangel zusammen.²¹⁶ Laut Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) benötigt Deutschland jährlich eine Nettozuwanderung von etwa 400.000 Personen, um das Erwerbspersonenpotenzial bis 2035 konstant zu halten (Fuchs/Söhnlein/Weber 2021: 5). Daher wurde im Jahr 2023 auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz novelliert (s. Kap. A.2.1), um die entsprechenden Optionen zu erweitern.²¹⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Bevölkerung Zuwanderung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einschätzt.

Ein Vergleich von ESS-Daten aus drei Erhebungen zeigt: Der Anteil derjenigen, die von Zuwanderung ei-

Abb. B.14 Geschätzte Auswirkungen von Zuwanderung auf die Wirtschaft in Deutschland 2002, 2010 und 2020



Anmerkung: Die Frage lautete: „Was würden Sie sagen, ist es im Allgemeinen gut oder schlecht für die deutsche Wirtschaft, dass Zuwanderer hierherkommen?“ Genutzt wurde eine elfstufige Skala mit den Randausprägungen 0 = „schlecht für die Wirtschaft“ und 10 = „gut für die Wirtschaft“. Für die Darstellung wurden die Kategorien 0–3 zusammengefasst zu „(eher) schlecht für die Wirtschaft“, 4–6 zu „mittlere Position“ und 7–10 zu „(eher) gut für die Wirtschaft“. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ESS ERIC 2018a; 2018b; 2023; gewichtete Daten; Berechnung und Darstellung: SVR

nen (eher) positiven Effekt auf die Wirtschaft erwarten, ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen (Abb. B.14): 2002 gingen nur rund 27 Prozent davon aus, dass Zuwanderung sich hier positiv auswirken kann; 2010 waren es knapp 30 Prozent. 2020 lag der Wert dann mit gut 44 Prozent um fast 15 Prozentpunkte höher. Zugleich glaubten in dem Jahr nur noch rund 16 Prozent, dass Zuwanderung sich auf die Wirtschaft in Deutschland (eher) negativ auswirkt (gegenüber rund 23 bzw. 24 % in den Jahren 2002 und 2010).

Die Ergebnisse der letzten Erhebungswelle des *World Values Survey* (WVS) von 2017/18 entsprechen denen des

215 Die in Deutschland und Österreich durchgeführte Vignettenstudie vergleicht zum einen die Einstellungen zu Personen mit deutscher bzw. österreichischer, italienischer und türkischer Nationalität, zum anderen die Beurteilung von Personen, die rechts- oder linkspopulistischen Parteien angehören (Deutschland: AfD, DIE LINKE; Österreich: FPÖ), mit solchen, die Parteien der Mitte anhängen (Deutschland: CDU, SPD; Österreich: ÖVP, SPÖ) (Helbling/Jungkunz 2020: 1195–1196).

216 Einen solchen Fokus in der Debatte um Migration gab es auch schon in den Jahren vor der starken Fluchtzuwanderung ab 2015 (Kösemen/Wieland 2022: 8; SVR 2019a: 134–135).

217 Die Fachkräfteeinwanderung macht bislang nur einen relativ kleinen Teil der gesamten Zuwanderung aus, sie gewinnt jedoch zunehmend an Bedeutung; s. dazu Kap. A.1.1.

ESS: Dort meinte gut die Hälfte der Befragten, mit Zuwanderinnen und Zuwanderern könnten offene Arbeitsplätze besetzt werden. Ein gutes Drittel äußerte sich dazu skeptisch. Bei der Frage, ob Zuwanderung die Arbeitslosigkeit erhöht, kehren sich die Ergebnisse praktisch um: Hier stimmten rund 37 Prozent zu, gut 51 Prozent verneinten es. Bei beiden Fragen ist der Anteil derjenigen, die keine Einschätzung abgaben, mit 13 bzw. 12 Prozent relativ gering. Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass Zuwanderung auch unter ökonomischen Aspekten im Allgemeinen und in steigendem Maß tendenziell positiv gesehen wird, auch wenn ein gewisser Anteil eher bezweifelt, dass sie die Wirtschaft in Deutschland fördert.

Einen etwas detaillierteren Einblick gibt eine Befragung der Bertelsmann Stiftung zur Willkommenskultur, die seit 2012 regelmäßig alle zwei Jahre durchgeführt wird. Die jüngste Erhebung von 2021 zeigt, dass die ökonomischen Effekte von Zuwanderung zwar weiterhin ambivalent gesehen, im Vergleich zu den Befragungen von 2017 und 2019 jedoch wieder deutlich häufiger positiv eingeschätzt werden. So meinte im Jahr 2021 wieder über die Hälfte der deutschen Bevölkerung (55 %), Zuwanderung könne den Fachkräftemangel lindern, fast die Hälfte (48 %) erwartete Mehreinnahmen für die Rentenversicherung und über zwei Drittel (68 %) meinten, dass Zuwanderung für die Ansiedlung ausländischer Firmen in Deutschland wichtig ist (Kösemen/Wieland 2022: 14). Im Jahr 2017 lagen die jeweiligen Zustimmungswerte über 10 Prozentpunkte niedriger. Zugleich sahen die Befragten 2021 auch Herausforderungen durch Migration: Zwei Drittel befürchteten, dass sie den Sozialstaat zusätzlich belastet, und 59 Prozent erwarteten, dass sich dadurch die Wohnungsnot in Ballungsräumen verstärkt (Kösemen/Wieland 2022: 13–14).²¹⁸

Insgesamt zeigt sich in den Umfrageergebnissen ein zunehmendes Bewusstsein dafür, dass Zuwanderung auf die Wirtschaft positive Effekte haben kann, auf die Deutschland angewiesen ist. Die Einschätzung zu diesem Punkt hat erheblichen Einfluss darauf, wie Zuwanderung insgesamt beurteilt wird: Wie die jüngere experimentelle Forschung zeigt, können Informationen über positive wirtschaftliche Auswirkungen von Migration die Akzeptanz von Zuwanderung und deren aktive Unterstützung

fördern, sofern sie in entsprechende positive Narrative eingebunden sind (Cattaneo/Grieco 2021; Haaland/Roth 2020). So konnte eine Studie in den USA nachweisen, dass Personen, die entsprechende Informationen erhalten hatten,²¹⁹ sowohl Zuwanderung stärker befürworteten als auch eher bereit waren, eine entsprechende Petition zu unterzeichnen (Haaland/Roth 2020: 17–20).

Diese Ergebnisse konnten in einer weiteren experimentellen Studie im Vereinigten Königreich repliziert werden: Ein Text, der einen wissenschaftlich nachgewiesenen positiven Effekt von Migration auf die Wirtschaft erläutert, verbesserte die Einstellungen zu Zuwanderung und erhöhte zudem die Bereitschaft, Geld an Organisationen zu spenden, die sich für die Rechte von Migrantinnen und Migranten in Großbritannien einsetzen (Cattaneo/Grieco 2021).²²⁰ Diese Forschungsergebnisse sprechen dafür, dass es das Klima in Bezug auf Zuwanderung durchaus verbessern kann, wenn ihre positiven wirtschaftlichen Effekte auch entsprechend dargestellt werden. Darüber hinaus legen sie nahe, dass es sinnvoll ist, Falschinformationen über Migration entschieden zu widersprechen.

Die Forschungsergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: **❗ Ob Erwerbsmigration befürwortet wird, ist stark davon abhängig, welche Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt davon erwartet werden. In den jüngsten Umfragen wird Zuwanderung (wieder) verstärkt mit einem positiven Effekt auf den Arbeitsmarkt verbunden. Entsprechend möchte eine klare Mehrheit der Bevölkerung Menschen nach Deutschland zuwandern lassen, wenn diese einen Arbeitsplatz bzw. ein entsprechendes Angebot haben.**

Deutliche Mehrheit befürwortet eine gesteuerte Öffnung des Arbeitsmarkts für Zuwanderung

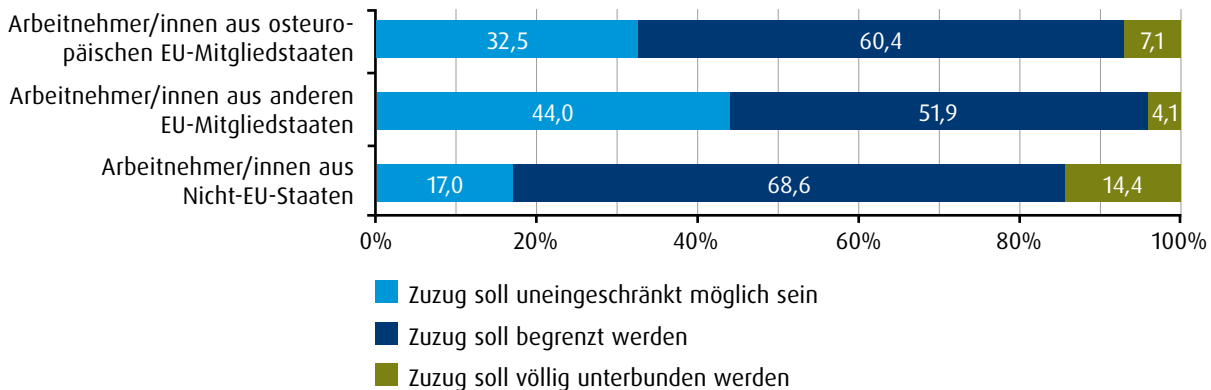
Auf die Frage, wie die Regierung sich verhalten sollte, wenn Menschen zu Erwerbszwecken nach Deutschland zuwandern möchten, gaben im WVS 2017/18 57 Prozent an, dass sie Erwerbsmigration befürworten, sofern es für die Zuwandernden einen passenden Arbeitsplatz gibt (WVS 2020b). Dies deutet darauf hin, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wie auch seine Novellierung in der Bevölkerung insgesamt eher Zustimmung finden.

218 2017 befürchteten mit 79 Prozent noch wesentlich mehr Menschen eine Belastung des Sozialstaats. Bezogen auf den Wohnungsmarkt haben sich die negativen Einschätzungen dagegen erheblich weniger verringert (Kösemen/Wieland 2022: 13). Das ist vermutlich auf die anhaltende Wohnungsnot in Großstädten zurückzuführen.

219 Konkret wurde den Versuchspersonen ein Text vorgelegt, in dem es um die massenhafte Einwanderung von Kubanerinnen und Kubanern in den 1980er Jahren und die Angst vor negativen wirtschaftlichen Effekten ging. Nach der Lektüre sollten die Befragten eine Einschätzung dazu abgeben, wie sich Zuwanderung auf die Wirtschaft auswirkt. Anschließend erhielt die eine Hälfte (die Versuchsgruppe) einen weiteren Text, der erläutert, dass die Migration aus Kuba die wirtschaftliche Situation letztendlich nicht beeinflusst hat. Die Kontrollgruppe erhielt den zweiten Text nicht. Anschließend wurden bei beiden Gruppen die Einstellungen zu Migration abgefragt (Haaland/Roth 2020: 6–10).

220 Zugleich hat sich bei Personen, die eine besonders negative Haltung zu Migration haben, die Einstellung durch den Text nicht signifikant verändert (Cattaneo/Grieco 2021).

Abb. B.15 Einstellungen zu Erwerbsmigration aus verschiedenen Regionen 2021



Anmerkung: Die Frage lautete: „Im Folgenden geht es um den Zuzug verschiedener Personengruppen nach Deutschland. Wie ist Ihre Einstellung dazu?“ Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2022; gewichtete Daten; Berechnung und Darstellung: SVR

Zugleich spricht sich bei dieser Frage etwa ein Drittel dafür aus, Erwerbsmigration generell strikt zu begrenzen.²²¹ Völlig abgelehnt wird sie jedoch so gut wie gar nicht. Ebenso befürwortet nur eine Minderheit von 8 Prozent einen vollkommen freien Zugang nach Deutschland (WVS 2020b).

Die regelmäßig durchgeführte ALLBUS-Umfrage (Info-Box 9) erhebt seit vielen Jahren, inwieweit Erwerbsmigrantinnen und -migranten verschiedener Herkunftsgruppen der Zuzug nach Deutschland gestattet werden sollte. Im ALLBUS von 2021 wird konkret danach gefragt, inwieweit der Zuzug für Arbeitskräfte aus osteuropäischen EU-Ländern, anderen EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern möglich sein soll (Abb. B.15). Unbeschränkte Erwerbsmigration, wie sie die EU-Freizügigkeit erlaubt, befürwortet für die osteuropäischen Mitgliedstaaten etwa ein Drittel der Befragten; bei den anderen EU-Ländern sind es mit 44 Prozent deutlich mehr. Insgesamt wird die Zuwanderung von Arbeitskräften aus der EU gegenüber der aus Drittstaaten klar bevorzugt: Für Letztere befürworten nur 17 Prozent einen uneingeschränkten Zuzug.

Bezüglich der Zuwanderung aus EU-Mitgliedstaaten ergibt die Umfrage, dass nur eine Minderheit die EU-Frei-

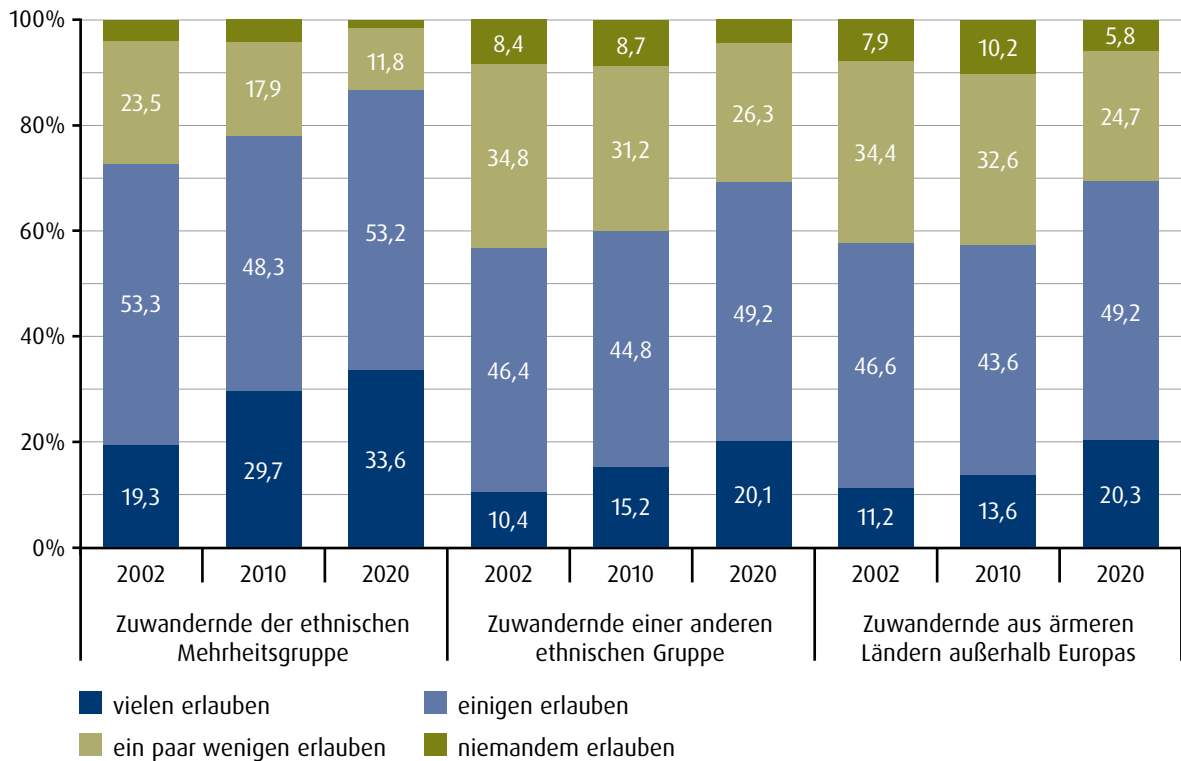
zügigkeit uneingeschränkt befürwortet. Gewisse Vorbehalte in dieser Hinsicht zeigen auch andere Untersuchungen, wobei die Zustimmungswerte je nach konkreter Fragestellung erheblich variieren. Nach einer Studie mit Daten des Eurobarometers begrüßen über 80 Prozent der Befragten die EU-Freizügigkeit generell (Vasilopoulou/Talving 2019: 813). Eine andere Studie fragt etwas differenzierter und verweist auch darauf, dass EU-Freizügigkeit für die deutsche Bevölkerung auch negative Effekte haben könnte;²²² sie kommt auf Zustimmungsraten von etwas über 60 Prozent (Gerhards/Lengfeld/Dilger 2022: 9). Obgleich also EU-Arbeitsmigration wie auch die Freizügigkeit insgesamt nicht uneingeschränkt bejaht wird, möchte nur eine kleine Minderheit von rund 4 bzw. 7 Prozent den Zuzug von Arbeitskräften aus der EU völlig unterbinden (Abb. B.15). Bei Arbeitskräften aus Drittstaaten befürworten das hingegen gut 14 Prozent. Über alle Gruppen hinweg würde die Mehrheit den Zuzug begrenzen (und damit gesteuert ermöglichen); dabei variieren die Zustimmungswerte zwischen rund 52 Prozent (bezogen auf andere EU-Staaten)²²³ und fast 70 Prozent (bei Drittstaaten). Die Resultate zeigen, dass Zuwanderung nach wie vor je nach Herkunftsregion unterschied-

221 Dass in Deutschland eine klare Mehrheit dafür ist, Zuwanderung generell zu begrenzen, bestätigen auch aktuellere Daten der bereits zitierten MIDEM-Studie: 54 Prozent befürworten eine Einschränkung der Zuzugsmöglichkeiten, während sich nur ein Viertel dafür ausspricht, Zuwanderung zu erleichtern (Herold/Joachim/Otteni/Vorländer 2023: 92). Allerdings wird in der Erhebung nicht ausdrücklich nach Erwerbsmigration gefragt.

222 Konkret wurde gefragt, (1) ob es Zugewanderten aus der EU erlaubt sein sollte, in Deutschland zu arbeiten, auch wenn es dann für einige Deutsche schwieriger wäre, eine Arbeit zu finden, (2) ob sie das Wahlrecht auf kommunaler Ebene haben sollten, auch wenn ihre Stimmen für den Wahlausgang entscheidend sind, und (3) ob sie vollumfänglichen Anspruch auf Leistungen des deutschen Sozialstaats haben sollten (Gerhards/Lengfeld/Dilger 2022: 7). Da für die Analysen ein Index aus den drei Fragen gebildet wurde, liegen für Deutschland leider keine Ergebnisse zu den einzelnen Fragen vor.

223 Die Befunde zur Zuwanderung von Menschen aus anderen EU-Staaten sind insofern bemerkenswert, als die Forderung nach einer Begrenzung für diese Gruppe dem EU-Prinzip der Freizügigkeit widerspricht.

Abb. B.16 Akzeptanz von Zuwanderung bei verschiedenen Gruppen 2002, 2010 und 2020



Anmerkung: Die Fragen lauteten: „Zunächst geht es um Zuwanderer, die derselben Volksgruppe oder ethnischen Gruppe angehören wie die Mehrheit der Deutschen. Wie vielen sollte Deutschland erlauben, hier zu leben? Wie ist das mit Zuwanderern, die einer anderen Volksgruppe oder ethnischen Gruppe angehören als die Mehrheit der Deutschen? Und wie ist das mit Zuwanderern, die aus den ärmeren Ländern außerhalb Europas kommen?“ Anteile unter 5 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ESS ERIC 2018a; 2018b; 2023; gewichtete Daten; Berechnung und Darstellung: SVR

lich bewertet wird; EU-Bürgerinnen und EU-Bürger werden hier bevorzugt.

Trotz abnehmender Vorbehalte wird die eigene ethnische Gruppe bevorzugt

Wie die Daten zur Erwerbsmigration aus verschiedenen Herkunftsregionen bereits andeuten, sind Migrantinnen und Migranten in der deutschen Bevölkerung nicht alle gleichermaßen akzeptiert. Der ESS (Info-Box 9) erfragt konkret für bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie viele Menschen Deutschland jeweils aufnehmen sollte. Dabei wird unterschieden zwischen Personen, die „derselben Volksgruppe oder ethnischen Gruppe angehören wie die

Mehrheit der Deutschen“, solchen, die „einer anderen Volksgruppe oder ethnischen Gruppe angehören als die Mehrheit der Deutschen“, und Personen, die „aus den ärmeren Ländern außerhalb Europas“ kommen.²²⁴

Der Anteil derjenigen, die „vielen“ erlauben würden, nach Deutschland zu kommen und hier zu leben, ist seit 2002 bei allen abgefragten Gruppen gestiegen (Abb. B.16). Bezogen auf Menschen mit derselben ethnischen Zugehörigkeit wie die Mehrheit der Deutschen befürworteten das im Jahr 2002 nur 19 Prozent, 2020 war es dagegen gut ein Drittel. Bei den anderen beiden Gruppen ist das Zustimmungsniveau insgesamt niedriger, doch auch hier wird Zuwanderung in der Tendenz

224 Die Abfrage von Einstellungen zu Zuwanderung auf der Basis (vermeintlicher) ethnischer Zugehörigkeit ist grundsätzlich problematisch, weil sie Vorstellungen von ethnischer Homogenität reproduzieren könnte (Bozay 2017: 213–214). Darüber hinaus bleibt offen, was genau unter ethnischer Zugehörigkeit verstanden wird und ob es sich hier lediglich um eine Chiffre für phänotypische Differenz handelt. Unklar ist auch, wie viele der Befragten mit den Kategorien „Ethnie“ oder „Volkszugehörigkeit“ überhaupt etwas anfangen können.

stärker befürwortet: Bezogen auf Personen einer „anderen ethnischen Zugehörigkeit als die der Mehrheit der Deutschen“ waren es im Jahr 2002 10 Prozent, die „vielen“ die Zuwanderung gestatten wollten. 2020 hatte sich der Wert verdoppelt. Ähnlich ist es bei der Frage, die nicht Ethnie, sondern ökonomische Aspekte fokussiert: Im Jahr 2020 waren gegenüber 2002 etwa doppelt so viele Befragte bereit, „viele“ Menschen aus „ärmeren Ländern außerhalb Europas“ in Deutschland aufzunehmen. Der Anteil derjenigen, die „einigen“ die Zuwanderung gestatten wollten, variiert etwas weniger, er bewegt sich über die Befragungszeiträume und alle abgefragten Zuwanderungsgruppen hinweg zwischen knapp 44 und gut 53 Prozent. Auch hier zeigt sich eine Präferenz für Personen, die denselben ethnischen Hintergrund haben wie die Mehrheit der Deutschen. Diese ist aber geringer als bei den Befragten, die vielen Personen die Zuwanderung nach Deutschland erlauben möchten. Die Anteile derjenigen, die wenigen oder niemandem die Zuwanderung erlauben wollten, sind zwischen 2002 und 2020 bei allen drei abgefragten Gruppen zurückgegangen. Allerdings ist die Entwicklung hier nicht linear: Die Anteile derjenigen, die gar keine Menschen einer anderen ethnischen Gruppe oder aus ärmeren Ländern außerhalb Europas zuwandern lassen wollten, waren 2010 noch etwas höher als 2002.

Im Vergleich mit anderen west- und osteuropäischen Ländern²²⁵ zeigt sich für Deutschland eine Besonderheit: Der Anteil derjenigen, die vielen oder einigen Menschen derselben ethnischen Gruppe die Zuwanderung erlauben wollten, war zu allen drei Befragungszeitpunkten größer als im übrigen Westeuropa und auch größer als in den osteuropäischen Ländern. Bei den anderen beiden Gruppen liegt Deutschland hingegen zwischen den übrigen westeuropäischen und den osteuropäischen Ländern, wenn auch näher an Ersteren. Die westeuropäischen Staaten zeigen insgesamt eine größere Offenheit, die osteuropäischen sind insgesamt negativer eingestellt (ESS ERIC 2018a; 2018b; 2023).

Diese Mittelposition der deutschen Bevölkerung zwischen west- und osteuropäischen Staaten lässt sich sicherlich zum Teil darauf zurückführen, dass sich die Einstellungen zu Zuwanderung zwischen West- und Ost-

deutschland unterscheiden. Hier dürften u. a. die Sozialisationsbedingungen eine Rolle spielen. So zeigen die alle zwei Jahre durchgeführten sog. Mitte-Studien der Friedrich-Ebert-Stiftung bei Personen, die vorwiegend in Ostdeutschland aufgewachsen sind, ein höheres Maß an Fremdenfeindlichkeit (Küpper/Krause/Zick 2019: 85–86; Küpper/Zick/Rump 2021: 93; Zick/Mokros 2023: 81–83). Erklärt wird dies damit, dass die Bevölkerung dort ethnisch homogener ist und weniger Kontakt zu Menschen mit Zuwanderungsgeschichte hat und dieser Teil Deutschlands insgesamt strukturschwächer ist (SVR 2022a: 10; Zick/Mokros 2023: 81–83). Eine weitere Studie zeigt zudem, dass sich die Einstellungen zu Migration in Ostdeutschland seit Mitte des 20. Jahrhunderts über die verschiedenen Generationen hinweg kaum signifikant verändert haben. In Westdeutschland sind sie bei den sog. Babyboomern tendenziell positiver als bei der Nachkriegsgeneration; bei den beiden jüngsten Generationen (geboren ab 1970) haben sie sich jedoch wieder verschlechtert (Schmidt 2022: 664–665).

Die im ESS gefundenen Unterschiede zwischen West- und Osteuropa bestätigt eine Studie, die anhand von vier Befragungswellen²²⁶ der *European Values Study* (EVS)²²⁷ (Info-Box 9) untersucht, wie sich negative Einstellungen zu Zuwanderung²²⁸ zwischen 1990 und 2017 entwickelt haben: In Westeuropa sind diese besonders seit 2008 rückläufig, während sie in Osteuropa seit 1999 und verstärkt seit 2008 zunehmen (Bell/Valenta/Strabac 2021: 10–11). Die positive Entwicklung in Westeuropa lässt sich anhand der EVS-Daten auch speziell für Deutschland nachweisen (Bell/Valenta/Strabac 2021: 21).²²⁹ Gesamtgesellschaftlich bestätigt dies das bisherige Ergebnis, dass die Bevölkerung in Deutschland sich bis zum Zeitpunkt der hier analysierten Erhebungen zunehmend für Zuwanderinnen und Zuwanderer geöffnet hat.

Mehrfachbefragungen zeigen: Einstellungen zu Zuwanderinnen und Zuwanderern sind stabil

Die dargestellten Ergebnisse bezüglich der Einstellungen zu Zuwanderung allgemein, zu Erwerbsmigration und zu bestimmten Herkunftsgruppen verweisen auf eine insgesamt positive Entwicklung, die jedoch gewissen Schwankungen unterliegt. Die Frage ist daher, wie stabil

225 Für die Analysen wurden die teilnehmenden osteuropäischen und die westeuropäischen Länder (ohne Deutschland) jeweils zusammengefasst. Die Ergebnisse können die Einstellungen in Europa jedoch nicht vollständig abbilden, denn es wurden nur Länder berücksichtigt, die an allen drei Erhebungen (2002, 2010, 2020) teilgenommen haben.

226 Analysiert wurden Daten der Befragungswellen von 1990, 1999, 2008 und 2017.

227 In die Studie wurden insgesamt 34 Länder einbezogen. Für eine vollständige Auflistung s. Bell/Valenta/Strabac 2021: 21–22.

228 Negative Einstellungen zu Migrantinnen und Migranten wurden mit einer relativ allgemeinen Frage gemessen: Den Befragten wurde eine Liste mit fünf sozialen Gruppen vorgelegt, und sie sollten angeben, welche davon sie persönlich nicht gern als Nachbarn hätten; dabei konnten mehrere Gruppen genannt werden. Neben Ausländern/ausländischen Arbeitskräften konnten auch Muslime, Juden, Roma und Sinti angegeben werden (Bell/Valenta/Strabac 2021: 6).

229 Allerdings lassen sich die EVS-Daten mit denen des ESS nicht unmittelbar vergleichen, da im EVS nicht nach der ethnischen Herkunft der potenziellen Zuwanderinnen und Zuwanderer gefragt wird.

solche Einstellungen bei den einzelnen Befragten sind (nicht bezogen auf die Befragten insgesamt). In den letzten Jahren wurde zunehmend auch gezielt erforscht, inwieweit Einstellungen zu Migration von krisenhaften Ereignissen beeinflusst werden.

Studien mit Paneldaten aus den letzten Jahren kommen tendenziell zu dem Ergebnis, dass die Einstellungen der Befragten zu Migration relativ stabil sind und dass sie sich auch durch spezifische Ereignisse wenig und nur kurzfristig ändern (Dennison/Kustov/Geddes 2023; Kustov/Laaker/Reller 2021). So ermittelt eine internationale Metaanalyse von insgesamt neun Panel-Studien,²³⁰ dass die Einstellungen der Befragten zu Migration über verschiedene Zeitpunkte hinweg relativ konstant geblieben sind – auch in Zeiten von Krisen wie etwa der Finanzkrise von 2008/09 und der sog. Flüchtlingskrise im Jahr 2015 (Kustov/Laaker/Reller 2021: 1485–1488).²³¹ Weitere Analysen mit Daten der *German Longitudinal Election Study* (GLES) ergeben auch keinen Zusammenhang zwischen dem Ausbruch der Corona-Pandemie und der Forderung, die Zuwanderungsregeln zu verschärfen (Dennison/Kustov/Geddes 2023: 566, 575). **❶ Diese Forschungsergebnisse belegen also, dass Einstellungen zu Zuwanderung über die Zeit sehr stabil sind. Dies heißt nicht, dass Einstellungen sich nicht ändern können. Sowohl die Panelstudien als auch die regelmäßig durchgeführten großen Surveys deuten aber darauf hin, dass dies langsam geschieht, über lange Zeiträume hinweg und vermutlich eher im Generationswechsel.**²³²

B.1.3.2 Einstellungen zur Fluchtmigration aus der Ukraine: hohe Solidarität und Unterstützungsbereitschaft

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine seit Februar 2022 hat eine große Fluchtbewegung besonders in die europäischen Nachbarstaaten ausgelöst, die seitdem anhält. Auch Deutschland ist davon betroffen und hat seither gut 1,2 Millionen Menschen aus der Ukraine aufgenommen (s. Kap. A.1.2). Im Hinblick auf das Integrationsklima in Deutschland stellt sich somit wie bei den Fluchtbewegungen ab 2015 die Frage, wie die hiesige Bevölkerung zu Geflüchteten aus der Ukraine eingestellt ist.

Aufnahme- und Unterstützungsbereitschaft für ukrainische Geflüchtete nach wie vor hoch mit abnehmender Tendenz

Mehrere Studien haben für Deutschland in den Jahren 2022 und 2023 die Einstellungen zu Geflüchteten aus der Ukraine untersucht. Sie stellen einhellig fest, dass die Bereitschaft zur Aufnahme und Unterstützung dieser Flüchtlinge in der deutschen Bevölkerung sehr groß ist. Laut ersten Analysen des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) von März 2022²³³ befürworteten in Deutschland insgesamt über 90 Prozent der Befragten, Geflüchtete aus der Ukraine aufzunehmen; das gilt für Menschen ohne wie auch mit Migrationshintergrund (Mayer et al. 2022: 6–7).²³⁴ In einer

- 230 Berücksichtigt wurden hier neben einer Studie aus Deutschland (*German Longitudinal Election Study*) Untersuchungen aus Großbritannien, Irland, den Niederlanden, Norwegen, der Schweiz und den USA. Da ausschließlich Panel-Daten analysiert wurden, liegen für alle Befragten mindestens zwei Messzeitpunkte vor. Allerdings sind die Daten der verschiedenen Studien nicht direkt miteinander vergleichbar, da sie sich in Inhalt und Anzahl der Items zu migrationsbezogenen Einstellungen zum Teil stark unterscheiden (Kustov/Laaker/Reller 2021: 1483–1484).
- 231 Die einbezogenen Studien decken zum Teil unterschiedliche Zeitspannen zwischen 1999 und 2017 ab (Kustov/Laaker/Reller 2021: 1484). Die Stabilität der Einstellungen wurde zum einen über den Prozentanteil derjenigen gemessen, die zwischen zwei Erhebungszeitpunkten identisch oder nur leicht abweichend geantwortet hatten, zum anderen über die Korrelationen der Antworten zwischen der jeweils ersten und letzten Befragungswelle (Kustov/Laaker/Reller 2021: 1486–1488).
- 232 Trotzdem können bestimmte Ereignisse die Einstellungen auch kurzfristig beeinflussen. Insbesondere Studien, die nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 oder Anschlägen wie denen in Paris im Jahr 2014 oder in Brüssel 2016 durchgeführt wurden, zeigen, dass nach solchen Ereignissen negative Einstellungen zu Musliminnen und Muslimen oder auch zu Zugewanderten zunächst zunahmen. Sie gingen jedoch nach kurzer Zeit wieder zurück (Helbling/Meierrieks 2022: 986–988). Allerdings sind die Ergebnisse je nach Studie zum Teil unterschiedlich.
- 233 Die Analysen stützen sich auf das DeZIM-panel, ein Projekt des DeZIM-Instituts mit dem Ziel, ein umfangreiches Online-Access-Panel für regelmäßige Befragungen zu tagesaktuellen Themen aufzubauen. Im Jahr 2022 wurden insgesamt fünf Befragungen durchgeführt. Dabei werden sowohl Personen ohne als auch Personen mit Migrationshintergrund einbezogen, wobei Letztere überrepräsentiert sind. Das Panel berücksichtigt Menschen mit Migrationsgeschichte aus der Türkei, aus anderen mehrheitlich muslimischen Ländern, aus sog. Gastarbeiterstaaten sowie aus der ehemaligen Sowjetunion und Rumänien und deren Nachkommen (Mayer et al. 2022: 4). Für weitere Informationen s. <https://www.dezim-institut.de/projekte/projekt-detail/aufbau-eines-online-access-panels-am-dezim-dezim-panel-4-09/> (11.02.2024).
- 234 In der Studie sind zusätzlich zu den oben genannten Herkunftsgruppen Zugewanderte der ersten Generation mit Fluchthintergrund, Zugewanderte der ersten Generation ohne Fluchthintergrund, Angehörige der zweiten Generation sowie Personen aus Russland, aus den übrigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und aus Mittel- und Osteuropa separat ausgewiesen (Mayer et al. 2022: 5).

Befragung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) im Mai 2022 sprachen sich 41 Prozent dafür aus, möglichst viele Geflüchtete aus der Ukraine aufzunehmen, und 51 Prozent forderten, die Aufnahme so unbürokratisch wie möglich zu gestalten.²³⁵ In einer Folgebefragung im August waren die Werte etwas gesunken auf 35 bzw. 43 Prozent (Höltmann/Hutter/Rößler-Prokhorenko 2022: 6, 12).²³⁶ Die Ergebnisse der WZB-Studie entsprechen denen einer Umfrage des *Migration Policy Centre* aus dem Sommer 2022: Hier befürwortete von den Befragten aus Deutschland²³⁷ gut die Hälfte (52 %), „viele“ Geflüchtete aus der Ukraine aufzunehmen, ein weiteres gutes Drittel (34 %) wollte „einige“ aufnehmen (Drazanova/Geddes 2022). Laut derselben Umfrage haben zudem 11 Prozent gegenüber Geflüchteten aus der Ukraine ein „starkes“ Verpflichtungsgefühl; 56 Prozent fühlen sich ihnen „etwas“ verpflichtet. Nimmt man beide Kategorien zusammen, ist das Verpflichtungsgefühl in Deutschland verglichen mit den anderen untersuchten Ländern relativ stark ausgeprägt (Drazanova/Geddes 2022). Die Bereitschaft zur Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge in Deutschland ist in der Folgebefragung im April 2023 zwar etwas gesunken; dennoch befürworten immer noch fast 70 Prozent, viele oder einige aufzunehmen (Drazanova/Geddes 2023). Auch in der Mitte-Studie, deren Daten im Januar und Februar 2023 erhoben wurden, finden es 62 Prozent „(eher) gut“, dass Deutschland viele Geflüchtete aus der Ukraine aufgenommen hat (Küpper/Hellmann 2023: 206).

Im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine wurde im Eurobarometer 2022 in zwei Befragungswellen (Juni/Juli und November) die Zustimmung zu einer Reihe politischer Maßnahmen der Europäischen Union erfragt. Abgesehen von der Gewährung humanitärer Hilfe, die gut 95 Prozent der Befragten befürworteten, fand im Sommer 2022 keine andere Maßnahme so viel Zuspruch wie die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine: Gut 92 Prozent der Befragten fanden diese richtig (Abb. B.17). Bei Reaktionen wie Wirtschaftssanktionen oder der Finanzierung militärischer Ausrüstung war die Zustimmung deutlich geringer, sie wurden aber ebenfalls mehrheitlich befürwortet.

Wie in den anderen Untersuchungen zeigt sich auch im Eurobarometer, dass die Zustimmung für alle Maß-

nahmen der EU in der zweiten Hälfte des Jahres abnahm; Ende des Jahres 2022 lag sie überall zwischen 11 und 16 Prozentpunkte niedriger. Die Zustimmung zur Aufnahme ukrainischer Geflüchteter sank um 13 Prozentpunkte, mit fast 80 Prozent fand sie aber immer noch eine große Mehrheit.

ⓘ Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Aufnahme ukrainischer Geflüchteter über das gesamte erste Kriegsjahr breite Unterstützung fand und im Laufe des Jahres nur geringfügig abnahm. Weniger eindeutig war, wie viele Geflüchtete Deutschland aufnehmen soll. Bei der Fluchtmigration ab 2015 war die Aufnahmebereitschaft ebenfalls recht hoch. Hier zeigen Studien, dass die Bereitschaft zur Aufnahme bei politisch Verfolgten erheblich höher war als bei Personen, die aus wirtschaftlichen Gründen fliehen (Hager/Veit 2019: 416–418).²³⁸

Abgesehen von der Aufnahme als solcher gibt es auch eine relativ hohe Bereitschaft, Geflüchtete selbst zu unterstützen. Nach den Daten des DeZIM.panels waren unmittelbar nach dem Ausbruch des Krieges 69 Prozent der Befragten bereit, Geld zu spenden, 58 Prozent hätten sich ehrenamtlich engagiert und ein Viertel war bereit, Geflüchtete aus der Ukraine bei sich aufzunehmen (Mayer et al. 2022: 6). Wie die Zustimmung zur Aufnahme von Geflüchteten insgesamt ist auch die Unterstützungsbereitschaft im Laufe des Jahres 2022 in gewissem Maß zurückgegangen: Bei der zweiten Erhebung im Juli 2022 wollten noch 58 Prozent der Befragten Geld spenden, 47 Prozent sich ehrenamtlich für die Geflüchteten engagieren und 17 Prozent ukrainische Geflüchtete bei sich zu Hause aufnehmen (Dollmann et al. 2022: 3). In der dritten Befragungswelle im Januar 2023 blieben die Werte fast unverändert (jeweils einen Prozentpunkt geringer) (Dollmann/Jacobsen/Mayer 2023: 4).

Eine Differenzierung der Befragten nach Migrationshintergrund zeigt: In der ersten Befragungswelle (März 2022) war bei selbst Zugewanderten mit eigener Fluchterfahrung die Unterstützungsbereitschaft in allen drei Bereichen besonders ausgeprägt. Bei Personen aus einem mehrheitlich muslimisch geprägten Herkunftsland gilt dies für ehrenamtliches Engagement und die Aufnahme von Geflüchteten im eigenen Zuhause (Mayer et al. 2022: 6–7). In der Folgebefragung im Juli 2022 war

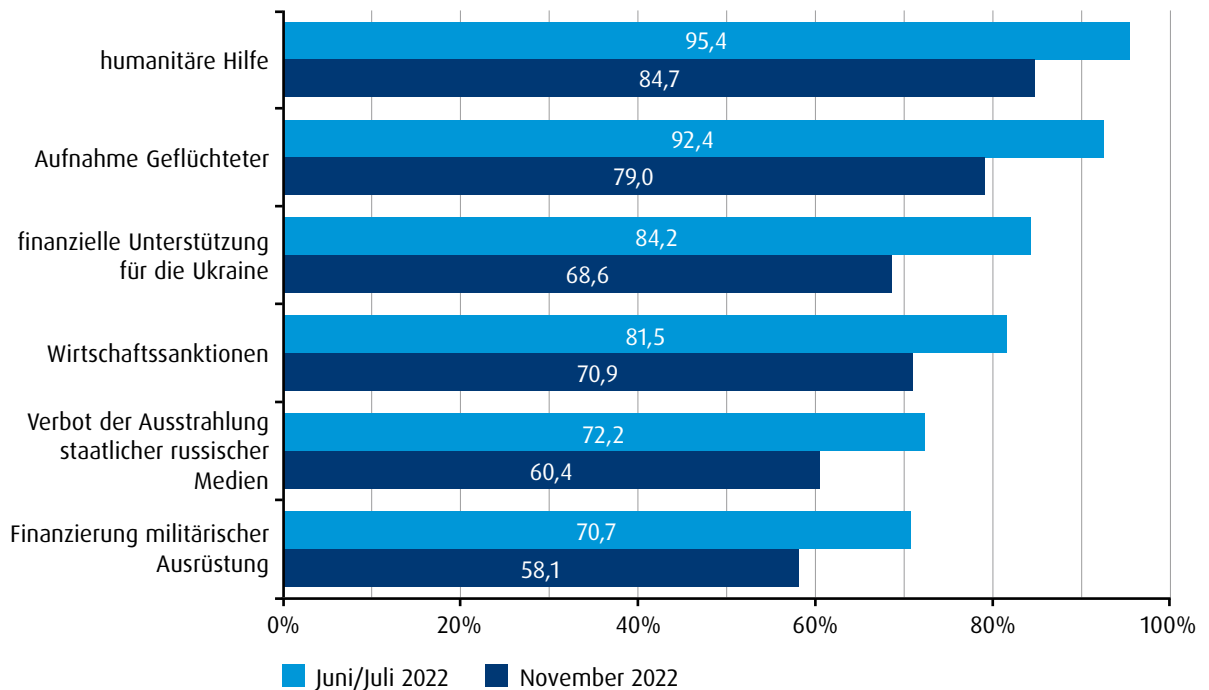
235 Warum die Zustimmung in der Befragung des WZB insgesamt geringer ist als in der Umfrage des DeZIM, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Es dürfte aber auch auf die unterschiedlichen Frageformate zurückzuführen sein: Im DeZIM.panel wurde nur allgemein danach gefragt, ob Geflüchtete aus der Ukraine aufgenommen werden sollen.

236 Darüber hinaus zeigen Personen, die sich sozial engagieren, eine positivere Einstellung zu ukrainischen Geflüchteten als jene, die sich nicht engagieren (Höltmann/Hutter/Rößler-Prokhorenko 2022: 6).

237 Neben Deutschland wurden Personen aus Italien, Österreich, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn befragt.

238 Auch die Daten des SVR-Integrationsbarometers 2018 belegen, dass sich selbst in den Jahren 2017 und 2018 noch eine Mehrheit der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund dafür aussprach, weiterhin Flüchtlinge aufzunehmen (SVR 2018a: 17–18).

Abb. B.17 Zustimmung zu Reaktionen der Europäischen Union auf den Krieg in der Ukraine im Juni/Juli und November 2022



Anmerkung: Die Frage lautete: „Sagen Sie mir bitte zu jeder der folgenden Maßnahmen, die von der Europäischen Union als Reaktion auf den Krieg in der Ukraine angekündigt wurden, ob Sie sie gutheißen oder nicht.“ Abgebildet ist jeweils der Anteil derjenigen, die den Maßnahmen „ganz und gar“ oder „eher“ zustimmen.

Quelle: Europäische Kommission 2022d; gewichtete Daten; Berechnung und Darstellung: SVR

die Unterstützungsbereitschaft bei selbst Zugewanderten²³⁹, Personen aus muslimisch geprägten Ländern und Türkeistämmigen stärker zurückgegangen als bei den anderen untersuchten Gruppen. Die Autorinnen und Autoren der Studie führen dies darauf zurück, dass die Hilfsbereitschaft unmittelbar nach Kriegsbeginn zunächst besonders ausgeprägt war; sie habe sich dann den Werten der Gesamtbevölkerung angeglichen (Dollmann et al. 2022: 5).²⁴⁰

Die insgesamt weiterhin recht hohe Hilfsbereitschaft hängt eventuell auch damit zusammen, dass Herausforderungen durch den Flüchtlingszuzug bei der deutschen Bevölkerung von anderen Sorgen rund um den Krieg überlagert werden. Zwar nehmen auch die Sorgen aufgrund der ankommenden Flüchtlinge zu: In der

Mitte-Studie gaben Anfang 2023 mit 44 Prozent erheblich mehr Menschen an, dass die Zahl der Flüchtlinge ihnen große oder sehr große Sorgen bereitet. Erheblich mehr Menschen machten sich jedoch Sorgen um die steigenden Energiepreise (66 %), eine Ausweitung des Krieges (62 %) und die wirtschaftliche Entwicklung (58 %) (Albert/Hilkermeier 2023: 269–270).

Die Kommunen sehen die Bereitstellung von Unterkünften und die Integration als eine größere Herausforderung als die Bevölkerung. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) führt jährlich eine Umfrage unter den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern von Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern durch. In diesem sog. OB-Barometer sehen 56 Prozent der Befragten bei der Unterbringung und Inte-

239 In der Darstellung der Ergebnisse von Juli 2022 wurden selbst Zugewanderte mit Fluchterfahrung nicht mehr separat ausgewiesen; somit lassen sich die Befragungswellen für diese Gruppe nicht direkt vergleichen. In dem Bericht zur dritten Befragungswelle wurden die Ergebnisse nicht nach dem Migrationshintergrund der Befragten aufgesplittet.

240 Der Rückgang in der Unterstützungsbereitschaft türkeistämmiger Befragter lässt sich damit jedoch nicht erklären, denn hier lag die Bereitschaft schon bei der ersten Befragung im März 2022 etwa auf dem Niveau der Gesamtbevölkerung (Mayer et al. 2022: 6–7).

gration von Flüchtlingen derzeit den größten Handlungsbedarf, 91 Prozent erleben dies als große oder sehr große Herausforderung und zwei Drittel wünschen sich dafür bessere Rahmenbedingungen (Difu 2023).²⁴¹

Unterstützungsbereitschaft für Geflüchtete aus der Ukraine größer als bei anderen Herkunftsstaaten

Im Kontext der aktuellen Fluchtmigration wird hin und wieder kritisiert, dass Geflüchtete aus der Ukraine besser behandelt würden als jene aus anderen Ländern und als diejenigen, die ab 2015 z. B. aus Syrien, Afghanistan und weiteren Ländern Asiens, Afrikas und des Nahen Ostens nach Deutschland gekommen sind. Die deutsche Bevölkerung teilt diese Einschätzung zumindest teilweise: In der bereits zitierten Studie des WZB war etwa die Hälfte der Befragten dieser Meinung. Diese Ansicht war unabhängig von der Einstellung zur Aufnahme ukrainischer Geflüchteter, und hier zeigt sich zwischen den beiden Befragungszeitpunkten (Mai und August 2022) auch keine Veränderung (Höltmann/Hutter/Rößler-Prokhorenko 2022: 6).

Die Befragung des *Migration Policy Centre* zeigt, dass die Bevölkerung die Aufnahme ukrainischer Geflüchteter bevorzugt. Im Sommer 2022 plädierte über die Hälfte der Befragten dafür, dass Deutschland „viele“ ukrainische Geflüchtete aufnimmt; ein weiteres Drittel wollte „einige“ aufnehmen (s. o.). Dagegen befürworteten bei syrischen Geflüchteten nur ein Viertel (26 %) die Aufnahme von „vielen“ und 41 Prozent die Aufnahme von „einigen“ (Drazanova/Geddes 2022). In der Folgebefragung im April waren diese Werte noch niedriger (Drazanova/Geddes 2023). Die Mitte-Studie von 2023 kommt zu ähnlichen Ergebnissen: Während bei der Ukraine sehr viele Befragte (62 %, s. o.) die Aufnahme vieler Geflüchteter befürworteten, waren die Zustimmungswerte bei Syrien (39 %) und bei Afrika (35 %) erheblich niedriger (Küpper/Hellmann 2023: 206).

Eine Befragung, die der wissenschaftliche Stab des SVR im Frühjahr 2023 durchgeführt hat, ergibt hingegen nur geringe Unterschiede in der individuellen Unterstützungsbereitschaft für Flüchtlinge aus der Ukraine und Flüchtlinge aus Syrien und Nigeria: Bei den meisten Unterstützungsformen beträgt die Differenz nur 1 bis 3 Prozentpunkte.²⁴² Dennoch sind die Unterschiede statistisch signifikant und bestätigen somit tendenziell die dargestellten Resultate. Die Bevölkerung in Deutschland

ist also etwas eher bereit, ukrainische Flüchtlinge mit Sachspenden zu unterstützen, sie bei sich zu Hause aufzunehmen, sie bei Behördengängen zu begleiten und in entsprechenden Freiwilligenorganisationen mitzuwirken. Zudem findet sie es bei ukrainischen Geflüchteten häufiger richtig, ihnen einen dauerhaften Schutzstatus zu gewähren (Storz 2023: 13–14).²⁴³

Schließlich ergab eine MIDEM-Befragung in mehreren europäischen Ländern, dass knapp die Hälfte der Deutschen der Ansicht ist, ukrainische Geflüchtete seien besser in die Gesellschaft integrierbar als jene aus dem Nahen Osten und Afrika. In Schweden, Tschechien und Ungarn stimmten dieser Aussage sogar noch mehr Befragte zu als in Deutschland (MIDEM 2022: 17, 37).

Zur Erklärung dieser Bewertungen werden in der Literatur verschiedene Aspekte diskutiert. Ein Faktor scheint zu sein, dass bei den Menschen aus der Ukraine eine kulturelle, eventuell auch eine religiös-kulturelle Nähe wahrgenommen wird (MIDEM 2022: 51). In diesem Zusammenhang können auch Vorurteile und rassistische Einstellungen eine Rolle spielen. Ein weiterer Aspekt könnte sein, dass die geografische Nähe des Krieges eine größere Solidarität oder ein stärkeres Verantwortungsgefühl erzeugt. Diese Solidarität hängt vermutlich auch damit zusammen, dass die EU-Mitgliedstaaten sich durch den russischen Angriffskrieg ebenfalls bedroht sehen; das gilt vor allem für die angrenzenden ost- und nordeuropäischen EU-Staaten (Europäisches Parlament 2022b). Als weiterer Erklärungsfaktor gilt die soziodemografische Zusammensetzung der verschiedenen Flüchtlingsgruppen: Während unter den Geflüchteten von 2015 und 2016 viele (junge) Männer waren, sind aus der Ukraine 2022 vor allem Frauen, Kinder und ältere Menschen geflohen, die vielleicht eher als schutzbedürftig wahrgenommen werden (MIDEM 2022: 51).

Die oben angesprochene Studie, die der wissenschaftliche Stab des SVR 2023 veröffentlicht hat, stützt die Vermutung, dass Geschlecht und Religionszugehörigkeit im Zusammenspiel mit dem Herkunftsland der Geflüchteten eine Rolle spielen (auch wenn die hier ermittelten Unterschiede wie gesagt relativ gering sind). So befürworteten 67 bzw. 69 Prozent der Befragten einen dauerhaften Schutzstatus für Ukrainerinnen und Syrerinnen; bei Nigerianerinnen ist die Zustimmung mit 66 Prozent etwas geringer, und nochmals niedriger liegt der Wert für ukrainische (64 %), syrische (60 %) und nigeri-

241 Allerdings beziehen sich die Fragen im OB-Barometer nicht auf Geflüchtete aus der Ukraine, sondern auf Geflüchtete generell.

242 Nur bei der Bereitschaft, Flüchtlinge bei sich zu Hause aufzunehmen, sind die Unterschiede mit 5,4 (im Vergleich zu Geflüchteten aus Syrien) bzw. 6,5 Prozentpunkten (im Vergleich zu Geflüchteten aus Nigeria) etwas größer (Storz 2023: 13).

243 Den Befragten wurden sog. Vignetten, d. h. Beschreibungen von Geflüchteten vorgelegt, die sich nach Herkunftsland (Ukraine, Syrien, Nigeria), Religionszugehörigkeit (christlich, muslimisch), Geschlecht (männlich, weiblich), Ausbildungsabschluss (Universitätsabschluss, keine abgeschlossene Ausbildung) und Bleibe- bzw. Rückkehrabsicht unterschieden. Anschließend sollten die Befragten ihre Unterstützungsbereitschaft für die jeweilige Person angeben (Storz 2023: 11–12).

anische (57 %) Männer (Storz 2023: 16). In Bezug auf die Religionszugehörigkeit zeigt sich, dass die Befragten bei sich zu Hause eher christliche Geflüchtete aufnehmen würden als muslimische; hier sind die Unterschiede nach dem Herkunftsland der Geflüchteten aber nicht so groß (Storz 2023: 17).²⁴⁴ Zudem befürworten bei christlichen Flüchtlingen aus der Ukraine und Syrien 69 Prozent einen Schutzstatus und bei jenen aus Nigeria 65 Prozent. Bei muslimischen Flüchtlingen liegen die Werte für alle drei Länder niedriger (Ukraine und Syrien: 61 %, Nigeria: 59 %) (Storz 2023: 18).

❗ Insgesamt sprechen die Ergebnisse dafür, dass die Solidarität mit den ukrainischen Geflüchteten einerseits damit zusammenhängt, dass sie als Opfer des Krieges und damit als unterstützungsbedürftig wahrgenommen werden. Es zeigt sich immer wieder, dass politisch Verfolgte eine höhere Solidarität genießen als Personen, die etwa aus ökonomischen Gründen fliehen (Helbling 2020: 92; Hager/Veit 2019: 416–418). **Dies allein kann die größere Solidarität mit ukrainischen gegenüber anderen Geflüchteten jedoch nicht erklären. Die besondere Akzeptanz dieser Flüchtlingsgruppe scheint andererseits auch mit ihren – bzw. den ihnen zugeschriebenen – Eigenschaften, dem hohen Anteil von Frauen und Kindern und den damit einhergehenden Vorstellungen und Bildern zusammenzuhängen.**²⁴⁵

B.1.3.3 Rassismus als Thema öffentlicher Diskurse und Gegenstand der Forschung: Aufmerksamkeit nimmt zu

In den vergangenen Jahren ist Rassismus in Deutschland – sowohl individueller als auch struktureller Rassismus – stärker ins Bewusstsein von Öffentlichkeit, Politik und Forschung gerückt. Dazu haben rassistische Anschläge wie die in Halle 2019 und in Hanau 2020 ebenso beigetragen wie die *Black Lives Matter*-Bewegung, die im Sommer 2020 auch in Deutschland massenhafte Proteste auslöste, nachdem George Floyd im Rahmen eines Polizeieinsatzes in den USA ermordet worden war.

Die jüngsten propalästinensischen Proteste nach dem terroristischen Angriff der Hamas auf Israel und dem darauffolgenden Krieg im Gazastreifen haben wiederum die Frage aufgeworfen, wie weit Antisemitismus unter Menschen mit Migrationsgeschichte verbreitet ist (Info-Box 10). Die Politik hat auf die Rassismusdebatte mit verschiedenen Maßnahmen reagiert. So wurde der im Jahr 2008 ins Leben gerufene Nationale Aktionsplan gegen Rassismus bereits 2017 neu aufgelegt. Außerdem wurde die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration Anfang 2022 zugleich zur Antirassismusbeauftragten ernannt, um dem Thema größeres Gewicht zu geben.

Im wissenschaftlichen Diskurs ist der Begriff „Rassismus“ bis heute nicht einheitlich definiert.²⁴⁶ Der SVR sieht Rassismus als ein gesamtgesellschaftliches Problem (s. ausführlich zu entsprechenden Einstellungen, Begriffen und Abgrenzungen SVR 2021a: 136–146). Rassismus teilt erstens Menschen in bestimmte Gruppen ein; zweitens schreibt er diesen Gruppen bestimmte Eigenschaften zu, die er als unveränderlich behandelt, und ordnet diese Gruppen drittens in einer Hierarchie an, wobei bestimmte Gruppen als minderwertig gelten (SVR 2021a: 28). Der moderne Rassismus basiert dabei nicht mehr unbedingt auf postulierten biologisch bedingten Unterschieden, sondern behauptet unüberwindliche kulturelle Differenzen (Scherr 2017: 233).²⁴⁷ Die zentrale Funktion von Rassismus kann darin gesehen werden, gesellschaftliche Macht- und Ungleichheitsverhältnisse zu legitimieren und zu reproduzieren (DeZIM 2022: 16–17). Rassismus im Sinne des SVR hat zunächst keinen unmittelbaren Bezug zu den Themen Migration und Integration. Er kann jedoch im Zusammenhang mit Migrations- und Integrationsfragen thematisiert und diskutiert werden. Das ist in der medialen wie auch der wissenschaftlichen Debatte in Deutschland häufig der Fall (Tietze 2022: 4), nicht zuletzt, weil Menschen mit Zuwanderungsgeschichte – und solche, denen aufgrund äußerer und soziokultureller Merkmale eine Zuwanderungsgeschichte zugeschrieben wird – davon besonders stark betroffen sind.²⁴⁸

244 Bezogen auf Flüchtlinge aus Syrien zeigt sich allerdings kein Unterschied nach der Religionszugehörigkeit (Storz 2023: 17).

245 Die beiden Punkte können aber auch zusammenhängen, wenn die Bedürftigkeit von Geflüchteten in einer Gesellschaft unterschiedlich beurteilt wird (Mau/Lux/Westheuser 2023: 140–143).

246 Beim Rassismusbegriff stellt sich zudem eine besondere Herausforderung, weil einige Ansätze deskriptiv-analytische Elemente mit normativen Elementen verbinden. So weist etwa das DeZIM ausdrücklich darauf hin, dass Rassismus nicht nur ein analytischer, sondern zugleich ein politisch und normativ aufgeladener Begriff sei (DeZIM 2022: 16). Insofern werfen unterschiedliche Definitionen von Rassismus auch zentrale wissenschaftstheoretische Fragen auf, die die Interpretation und Darstellung von Ergebnissen beeinflussen und auf diese Weise auch auf gesellschaftliche Debatten zurückwirken können.

247 Étienne Balibar (1992: 28) hat hierfür den Ausdruck „Rassismus ohne Rassen“ geprägt. Andere Begriffe sind Neorassismus, Kulturrassismus und kulturalistischer oder differenzialistischer Rassismus. Hierzu gehört auch die Ideologie des Ethnopluralismus, die in der sog. Neuen Rechten populär ist (s. Stöss 2016).

248 Dass Rassismus in Deutschland häufig im Kontext von Migration thematisiert und erforscht wird, zeigt auch die ausführliche Analyse des Themas im SVR-Jahresgutachten 2021 (SVR 2021a).

Info-Box 10 Antisemitismus unter Menschen mit Migrationshintergrund

Insbesondere im Zuge des Terrorangriffs der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 wird öffentlich und politisch derzeit verstärkt über Antisemitismus unter Zugewanderten und besonders unter Musliminnen und Muslimen diskutiert.

Studien zu antisemitischen Einstellungen stellen relativ einhellig fest, dass antisemitische Einstellungen bei Musliminnen und Muslimen stärker verbreitet sind als bei Nichtmusliminnen und -muslimen (Friedrichs/Storz 2022; Kaplan/Small 2006; Koopmans 2015; Mansel/Spaiser 2013). Zugleich sind sie auch bei Letzteren und bei Menschen ohne Migrationshintergrund keine Seltenheit, besonders im äußerst rechten politischen Spektrum.²⁴⁹ Untersuchungen in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kommen zudem zu dem Ergebnis, dass antisemitische Einstellungen häufiger unter Türkei- und Arabischstämmigen zu finden sind (Friedrichs/Storz 2022: 31–34; Mansel/Spaiser 2013: 219).

Zugleich zeigt die Forschung, dass das Ausmaß antisemitischer Einstellungen unter Musliminnen und Muslimen mit Migrationshintergrund sowohl mit der Religiosität als auch mit dem Herkunftskontext zusammenhängt. Während bosnische und aserbaidshische Musliminnen und Muslime weniger zu Antisemitismus neigen (BMI/Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus 2017: 76; OSCE 2003: 1), sind jene aus arabischen Ländern häufiger antisemitisch eingestellt (Friedrichs/Storz 2022: 41). Dieser Unterschied wird damit erklärt, dass bei arabischstämmigen Musliminnen und Muslimen die Einstellung zu Jüdinnen und Juden stark durch den Nahostkonflikt geprägt ist und das Narrativ in der Herkunftsregion

eine Rolle spielt (Friedrichs/Storz 2022: 41; Öztürk/Pickel 2022: 208). Bei türkeistämmigen Musliminnen und Muslimen scheinen antisemitische Einstellungen demgegenüber mit Religiosität zusammenzuhängen (Storz/Friedrichs 2023: 7–10). Die Ergebnisse zum Herkunftskontext korrespondieren mit der Tatsache, dass vor allem Türkeistämmige, die in Deutschland geboren wurden, weniger klassisch antisemitische Einstellungen zeigen (Friedrichs/Storz 2022: 41).

Daneben wird Antisemitismus bei Menschen mit Migrationshintergrund offenbar auch durch Diskriminierungserfahrungen bestimmt. Menschen, die sich wegen ihrer Herkunft diskriminiert fühlen, stimmen antisemitischen Aussagen eher zu als jene ohne solche Erfahrungen (Friedrichs/Storz 2022: 44–45). Allerdings gibt es auch Studien, die diesen Zusammenhang nicht bestätigen (Babka von Gostomski 2021). Darüber hinaus hat anscheinend auch die Konfrontation mit der deutschen Geschichte und dem Holocaust im Rahmen der Schulbildung einen Effekt auf antisemitische Einstellungen: Mit Ausnahme der Türkeistämmigen vertreten Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland die Schule besucht haben, seltener antisemitische Einstellungen (Friedrichs/Storz 2022: 42).

Obwohl antisemitische Einstellungen bei einigen Zuwanderungsgruppen stärker verbreitet sind als bei Menschen ohne Migrationshintergrund, sind antisemitische Straftaten in Deutschland nach wie vor überwiegend rechts motiviert. Weniger als 10 Prozent aller antisemitischen Straftaten gehen auf eine sog. „religiöse oder ausländische“ Ideologie zurück (s. Kap. B.1.4.1).

Rassismusforschung wird zunehmend gefördert

Seit einigen Jahren werden umfangreiche (anwendungsorientierte) Forschungsprojekte zum Thema Rassismus öffentlich gefördert. Auch darin zeigt sich ein gestiegenes Bewusstsein dafür, dass Rassismus in Deutschland ein gesamtgesellschaftliches Problem ist. Im Sommer 2020 wurde der Nationale Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa) ins Leben gerufen, der vom Bun-

desministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanziert wird und am DeZIM angesiedelt ist. Er untersucht u. a. auf der Basis von Bevölkerungsumfragen die Verbreitung rassistischer Einstellungen.²⁵⁰

Im Sommer 2022 publizierte der NaDiRa eine Auftaktstudie, die rassistische Einstellungen in der Bevölkerung und entsprechende Erfahrungen von Menschen mit Rassismuserfahrung untersucht.²⁵¹ Dabei fragt die Studie

249 Auch antimuslimische und antiislamische Einstellungen finden sich etwas häufiger in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, besonders bei (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern (Friedrichs/Storz 2022: 11–16).

250 Neben qualitativen und quantitativen Befragungen werden in den einzelnen Projekten auch experimentelle Forschungsdesigns angewandt. S. hierfür die Website des NaDiRa unter <https://www.rassismusmonitor.de/> (11.02.2024).

251 Hierfür wurden zwischen April und August 2021 ca. 5.000 Personen telefonisch befragt (DeZIM 2022: 24–25).

nicht ausdrücklich nach (Einstellungen zu) Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Es wird jedoch reflektiert, dass Rassismus in Deutschland häufig „eng mit Fragen von Migration und mit sich verändernden Integrationsvorstellungen verbunden [ist] und [...] sich maßgeblich gegen Menschen, die als Migrant*innen oder Geflüchtete nach Deutschland gekommen sind – oder auch nur als solche wahrgenommen werden – sowie deren Nachkommen [richtet]“ (DeZIM 2022: 19). Die Studie kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass es in Deutschland einerseits ein relativ hohes Bewusstsein für strukturellen wie auch für Alltags- und unbeabsichtigten Rassismus gibt (DeZIM 2022: 55–58). Andererseits beobachtet sie eine Tendenz, Rassismuskritik abzuwehren bzw. zu bagatellisieren und Kritikerinnen und Kritiker von Rassismus als überempfindlich einzuordnen (DeZIM 2022: 83–86). Im Herbst 2023 wurde eine zweite Studie veröffentlicht, die sich schwerpunktmäßig mit Rassismus im Bereich der Gesundheitsversorgung auseinandersetzt (DeZIM 2023).

Ein zweites wichtiges Forschungsvorhaben ist der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) geförderte Afrozensus. Er wurde als communitybasierte Forschung zur Lebenssituation von schwarzen, afrikanischen und afrodiasporischen Menschen von den zivilgesellschaftlichen Organisationen *Each One Teach One* (EOTO)²⁵² und *Citizens For Europe* (CFE)²⁵³ durchgeführt.²⁵⁴ Rassismus bzw. Rassismuserfahrungen sind in der Studie ein zentraler Aspekt. Dabei geht es ähnlich wie beim NaDiRa nicht um Rassismus gegenüber Personen mit Migrationshintergrund, sondern um anti-Schwarzen Rassismus.²⁵⁵ Es zeigt sich, dass die Betroffenen am häufigsten meinen, sie seien aufgrund phänotypischer Differenz (ethnische Herkunft, Hautfarbe) diskriminiert worden.²⁵⁶ Merkmale wie die Staatsangehörigkeit, die unmittelbar mit Migration verknüpft sind, werden hingegen nur vereinzelt als Gründe für erlebte Diskriminierung genannt (Aikins et al. 2021: 92). Allerdings geben Befragte mit

eigener oder familiärer Fluchterfahrung in allen abgefragten Lebensbereichen häufiger an, diskriminiert worden zu sein, als Personen ohne Fluchterfahrung (Aikins et al. 2021: 95).

Zudem fördert das Bundesministerium des Innern und für Heimat für drei Jahre die sog. InRa-Studie, ein Verbundprojekt des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ).²⁵⁷ Unter dem Titel „Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche“ untersuchen 23 Einzelprojekte an acht FGZ-Standorten in Deutschland institutionelle Wissensbestände, deren Tradierung und ihre Auswirkungen auf das Handeln von Behörden.

Die angeführten Beispiele für öffentlich geförderte Forschungsprojekte zu Rassismus zeigen, dass auch Politik und Wissenschaft dem Thema seit einigen Jahren mehr Aufmerksamkeit widmen. Die Studien selbst lassen darauf schließen, dass eine (zugeschriebene) Migrationsgeschichte sowohl in der Wahrnehmung der Betroffenen als auch in der von Nichtbetroffenen zwar eine Rolle spielt, Rassismus jedoch in erster Linie mit anderen Merkmalen zusammenhängt, u.a. phänotypischer Differenz.

Rassismus als Gegenstand medialer Diskurse

Nach wie vor gibt es kaum Untersuchungen zu der Frage, ob (und ggf. wie) Rassismus in medialen Diskursen thematisiert wird.²⁵⁸ Eine neuere Studie zur Berichterstattung in den Tageszeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) und Süddeutsche Zeitung (SZ) spricht jedoch dafür, dass das Thema dort seit einigen Jahren häufiger vorkommt. Sie analysiert für die Jahre 2000 bis 2020 90.500 einschlägige Artikel.²⁵⁹

Der Studie zufolge wurde das Thema Rassismus in den Medien um die Jahrtausendwende verstärkt diskutiert, u.a. aufgrund der Debatte um ein Verbot der NPD.

252 EOTO ist ein in Berlin ansässiges Empowerment-Projekt, das sich für die Interessen schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland und Europa einsetzt. S. hierzu die Internetpräsenz der Organisation unter <https://www.eoto-archiv.de/> (11.02.2024).

253 CFE ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für eine inklusive, demokratische und partizipative Gesellschaft insbesondere unter Berücksichtigung marginalisierter Gruppen einsetzt. S. hierzu auch https://citizensforeurope.org/about_us/?lang=de (11.02.2024).

254 Dafür wurden von Ende Juni bis Anfang September 2020 knapp 6.000 schwarze, afrikanische und afrodiasporische Personen online befragt. Darüber hinaus fanden Fokusgruppen und Interviews mit insgesamt 34 Personen statt (Aikins et al. 2021: 50–55).

255 In diesem Zusammenhang kritisieren die Autorinnen und Autoren, dass schwarze Menschen in Deutschland häufig als nicht zugehörig betrachtet und insofern migrantisiert würden (Aikins et al. 2021: 42).

256 In der Studie wurde subjektiv wahrgenommene Diskriminierung in 14 Bereichen erfragt: Ämter und Behörden, Arbeitsleben, Banken und Versicherungen, Bildung, Geschäfte und Dienstleistungen, Gesundheit und Pflege, Justiz, Kunst und Kultur, Medien und Internet, Öffentlichkeit und Freizeit, Polizei, Privatleben, Sicherheitspersonal und Wohnungsmarkt (Aikins et al. 2021: 92).

257 Für eine detaillierte Projektbeschreibung s. die Website des FGZ: <https://fgz-risc.de/forschung-transfer/inra-studie> (13.12.2023).

258 Im Zuge der gestiegenen Aufmerksamkeit für Rassismus in der Gesellschaft beschäftigen sich Forschungsarbeiten durchaus mit der Frage, inwieweit mediale Berichterstattung selbst als rassistisch gelten muss (s. z. B. Ekman 2019).

259 Zugrunde lag eine Stichwortliste, die neben Begriffen, die explizit den Wortstamm „Rasse“ beinhalten, auch „die oft synonym gebrauchten Begriffe ‚rechtsextrem‘, ‚fremdenfeindlich‘ oder ‚ausländerfeindlich‘“ beinhaltete (Henrichsen et al. 2022: 5).

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts verlor es an Gewicht. Seit der Aufdeckung des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) ist seine Bedeutung dann wieder kontinuierlich gestiegen, besonders im Zuge der *Black Lives Matter*-Bewegung im Jahr 2020 (Henrichsen et al. 2022: 7–8). Dabei wurde über den gesamten Zeitraum hinweg der Begriff „Rassismus“ häufiger verwendet als die Begriffe „Ausländerfeindlichkeit“, „Fremdenfeindlichkeit“ und „Antisemitismus“. „Rechtsextremismus“ wurde hingegen ähnlich häufig verwendet wie „Rassismus“. Vor allem seit der *Black Lives Matter*-Bewegung ist eine Entkopplung der beiden Begriffe zu beobachten (Henrichsen et al. 2022: 8–9).

Weiterhin kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass das Thema seit der Aufdeckung des NSU konflikthafter²⁶⁰ geworden ist und dies damit zusammenhängt, dass die AfD als Akteurin benannt wurde. Außerdem wird das Thema in den Medien zunehmend politisiert (Henrichsen et al. 2022: 13–14).²⁶¹

Die Studie zeigt, dass das Thema Rassismus in öffentlichen Diskursen seit 2011, vor allem aber seit 2020 wichtiger geworden ist. Dies hängt vermutlich zum einen damit zusammen, dass das Phänomen Rassismus durch die Ereignisse in den Jahren 2019 und 2020 (wieder) verstärkt sichtbar wurde. Zum anderen hat sich zunehmend ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass es erlaubt, rassistische Vorfälle auch als solche zu benennen. Somit lässt sich auch auf der Ebene von Debatten zeigen, dass Rassismus als gesellschaftliches Problem zunehmend wahr- und ernst genommen wird. Darüber hinaus wird Rassismus in den Diskursen eher mit Rechtsextremismus verbunden als mit Migration bzw. mit sog. Fremden- oder Ausländerfeindlichkeit – wobei sich auch diese Verbindung nach wie vor findet. Zugleich wird Rassismus offenbar zunehmend von anderen Phänomenen entkoppelt und als ein eigenes Phänomen behandelt.

B.1.4 Kriminalität gegen und von Migrantinnen und Migranten

Über die Kriminalität von und gegen Zugewanderte wurde lange Zeit wenig diskutiert. Doch schon im letzten Bilanzzeitraum (2014–2018) hatten die Debatten wieder

zugenommen (SVR 2019a: 141), und diese Entwicklung hat sich fortgesetzt. Wie nicht anders zu erwarten, ist die Debatte meist getrieben und geprägt von bestimmten Ereignissen. Das waren auf der einen Seite die rechtsextremen Anschläge, die im Jahr 2019 auf eine Synagoge in Halle und 2020 auf verschiedene Lokalitäten in Hanau verübt wurden.²⁶² Ein weiterer trauriger Höhepunkt war 2019 der Mord an dem Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke, der durch sein politisches Engagement für Schutzsuchende den Hass eines Rechtsextremisten auf sich gezogen hatte. Auf der anderen Seite richtete sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf Straftaten, an denen Personen mit Migrationshintergrund beteiligt waren. Exemplarisch sei hier auf den Messerangriff eines jungen Somaliers verwiesen, der im Jahr 2021 in Würzburg mehrere Menschen tötete und einige verletzte, oder den Anschlag eines Syrers auf ein homosexuelles Paar in Dresden im Oktober 2020. Die gewalttätigen Ausschreitungen gegen Polizei und Rettungskräfte in der Silvesternacht von 2022 auf 2023 und die Zunahme antisemitischer Vorfälle nach dem terroristischen Angriff der Hamas auf Israel rückten die Nationalität der Beteiligten in den Vordergrund.

Kap. B.1.4.1 betrachtet zunächst, wie Hasskriminalität, die sich gegen als Zuwanderinnen und Zuwanderer wahrgenommene Menschen richtet, sich in den letzten fünf Jahren entwickelt hat. Diese Ausführungen basieren weitgehend auf einer Expertise von Franz Beensen, Prof. Dr. Gert Pickel und Dr. Alexander Yendell (Universität Leipzig). Kap. B.1.4.2 befasst sich dann mit der Entwicklung von Straftaten, die von Zugewanderten verübt wurden. Es stützt sich dabei auf eine Expertise von Prof. Dr. Thomas Bliesener (Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen).²⁶³

B.1.4.1 Zunehmende Hasskriminalität gegen als ‚fremd‘ wahrgenommene Personen

Das Phänomen rechtsextremer und gegen Zugewanderte gerichteter Gewalt ist schon seit Langem bekannt.²⁶⁴ In den letzten Jahren gab es verschiedene Ereignisse, die die öffentliche Aufmerksamkeit immer wieder auf die Bedrohung von rechts lenkten. So fanden im Jahr 2018 mehrere Anti-Asyl-Proteste statt, nachdem in Chemnitz

260 Zur Messung der Konflikthafterkeit wurden zunächst die Akteurinnen und Akteure ermittelt, die an einer Textstelle auftreten. Anschließend wurden Verben und Adjektive extrahiert, die im selben Satz auftraten, und mithilfe des Sentimentdiktions SentiWS auf ihre positive oder negative Konnotation untersucht (Henrichsen et al. 2022: 6).

261 Politisierung ist in der Studie konzipiert als eine Kombination von Häufigkeit der Thematisierung, Anzahl der Akteurinnen und Akteure und Konflikthafterkeit (Henrichsen et al. 2022: 6).

262 Der Anschlag in Halle war in erster Linie antisemitisch motiviert, verband sich aber mit rassistischen und gegen Migration gerichteten Motiven. Auch dem Anschlag von Hanau lagen rassistische Motive zugrunde. Neun der zehn Todesopfer hatten einen Migrationshintergrund oder gehörten einer ethnischen Minderheit an.

263 Beide Expertisen stehen auf der Website des SVR zum Download zur Verfügung (www.svr-migration.de/jahresgutachten).

264 S. hierzu auch die Erläuterungen im SVR-Jahresgutachten von 2019 (SVR 2019a: 142–143).

Info-Box 11 Statistische Grundlagen: das Konstrukt der „politisch motivierten Kriminalität“ (PMK)

Straftaten, die sich gegen Zugewanderte richten, werden in Deutschland der Kategorie „politisch motivierte Kriminalität“ (PMK) zugeordnet und seit 2001 im „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMd-PMK) erfasst. Diese Kategorie wurde in den Jahren 2002, 2004, 2015 und zuletzt 2022 überarbeitet und um einige Themen erweitert (BKA 2022a: 3). Die Straftaten in dieser Kategorie werden weiter nach fünf „Phänomenbereichen“ unterschieden: In die PMK aufgenommen werden rechts motivierte Delikte (PMK-rechts), links motivierte Straftaten (PMK-links) und seit 2017 religiös motivierte Straftaten (PMK-religiöse Ideologie) sowie Straftaten, denen „eine aus dem Ausland stammende, nichtreligiöse Ideologie“ (BKA 2022a: 9) zugrunde liegt (PMK-ausländische Ideologie).²⁶⁵ Schließlich gibt es noch die Restkategorie „PMK-nicht zuzuordnen“ (bis 2017 „PMK-sonstige“). In diese fiel z. B. der größte Teil der Straftaten im Rahmen der Proteste gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie (etwa Verstöße gegen das Versammlungsgesetz).

Für die Erfassung von Kriminalität gegen Zugewanderte ist die Rubrik „PMK-rechts“ besonders wichtig. In diese gehen Straftaten ein, bei denen „Bezüge zu völkischem Nationalismus, Rassismus, Sozialdarwinismus oder Nationalsozialismus ganz oder teilweise ursächlich für die Tatbegehung waren“ (BKA 2022a: 9). Gewaltdelikte und Hasskriminalität werden in der PMK gesondert ausgewiesen.

Die PMK-Statistik ist eine sog. Eingangsstatistik: Straftaten werden den jeweiligen PMK-Phänomenbereichen zugeordnet, sobald polizeiliche Ermittlungen aufgenommen worden sind (BT-Drs. 17/1928: 3). Wie eine Straftat eingeordnet wird (z. B. als politisch links, rechts oder rechts und fremdenfeindlich mo-

tiviert), entscheiden die Polizeibeamten und Polizeibeamtinnen zu Beginn der Ermittlungen nach den äußeren Tatumständen. Ändert sich diese Einschätzung im Fortgang der Ermittlungen, muss die Einordnung der Straftat nachträglich korrigiert werden (BT-Drs. 16/14122). Faktisch dürften die genauen Tatumstände aber häufig nicht mehr ermittelbar sein (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 6). Ein weiterer Kritikpunkt ist die Dunkelziffer²⁶⁶ des KPMd-PMK. So schätzt eine Studie zum Dunkelfeld auf der Basis von Umfragedaten, dass bei vorurteilsgeleiteter Körperverletzung aufgrund der Hautfarbe nur ca. 6 Prozent und bei solcher aufgrund der Herkunft 7 Prozent der Fälle angezeigt werden (Birkel et al. 2022: 68, 71). Entsprechend ist bei fremdenfeindlicher Hass-(gewalt)kriminalität von einem relativ großen Dunkelfeld auszugehen. Die Gründe dafür können Angst vor Diskriminierung in Strafverfolgungsbehörden sein, die Befürchtung, dass eine Anzeige für die geschädigte Person selbst Nachteile bringt, oder der Wunsch der Opfer, die Tat möglichst schnell zu vergessen (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 7; Birkel et al. 2022: 88–89, 93). Der dritte Kritikpunkt hängt mit den ersten beiden zusammen: Er bezieht sich darauf, dass die Opferperspektive beim KPMd-PMK gänzlich ausgeblendet wird.

Inzwischen gibt es für bestimmte einzelne Themenfelder im Bereich der Hasskriminalität jedoch Dokumentationsstellen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen getragen werden und sich auf die Opfer und ihre Erfahrungen konzentrieren.²⁶⁷ Zu nennen sind hier etwa die bundesweite Melde- und Informationsstelle Antiziganismus (MIA),²⁶⁸ das Projekt „DOSTA – Dokumentationsstelle Antiziganismus“, das MIA angehört²⁶⁹ und bei der Jugendselbstorganisation Amaro Foro e.V. angesiedelt ist, oder CLAIM – Allianz gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit.²⁷⁰

265 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. Die Kategorie „PMK-religiöse Ideologie“ zielt primär auf islamistisch motivierte Straftaten.

266 Die Dunkelziffer bezieht sich im Gegensatz zum sog. Hellfeld auf alle Fälle, die nicht angezeigt werden und damit aus dem KPMd-PMK herausfallen (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 6).

267 Diese Stellen sind jedoch nicht generell auf Personen mit Migrationsgeschichte ausgerichtet, sondern auf bestimmte Gruppen.

268 S. <https://www.antiziganismus-melden.de/ueber-uns/> (11.02.2024).

269 S. die Internetpräsenz des Projekts: <https://amaroforo.de/projekte/dosta/> (11.02.2024).

270 Eine Erläuterung der Dokumentationsstelle findet sich unter <https://www.claim-allianz.de/was-wir-tun/> (11.02.2024).

ein Deutscher mutmaßlich von einem Asylbewerber getötet wurde und in Köthen ein Deutscher infolge einer Körperverletzung durch Asylbewerber starb. Bei den Protesten dominierten Redebeiträge von Rechtsextremistinnen und Rechtsextremisten (BMI 2019c: 46). Auch die bereits erwähnten Anschläge in Halle und Hanau in den Jahren 2019 und 2020 brachten die Gefahren von rechtsextremistischer Gewalt ins öffentliche Bewusstsein.

Rechtsextreme Gewalt kann sich gegen viele Ziele richten. Sie kann staatliche Institutionen angreifen, wie es vor allem im Kontext der Corona-Pandemie geschah, oder sich gegen politisch Andersdenkende richten, etwa gegen linke Gruppierungen oder engagierte Personen. Vor allem aber verbindet sie sich von jeher eng mit Gewalt gegen Zugewanderte bzw. Personen, die die Täterinnen und Täter als Zugewanderte wahrnehmen. Dies zeigt sich bereits an den gewalttätigen Ausschreitungen in den 1990er Jahren und daran, dass immer wieder Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte verübt wurden. Solche Straftaten – ob von rechts oder aus anderen politischen Richtungen – werden seit 2001 im „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMd-PMK) erfasst (Info-Box 11), der „das tatauflösende politische Element in den Mittelpunkt“ stellt (BT-Drs. 20/7757: 1).²⁷¹

Unterteilung von (fremdenfeindlicher) Hasskriminalität²⁷²

Der KPMd-PMK unterscheidet mit den Phänomenbereichen zunächst nach der motivationalen Ausrichtung der Taten (Info-Box 11). Darüber hinaus definiert er sog. Themenbereiche, die dreistufig aufgebaut sind (Abb. B.18): Die erste Stufe bildet das Oberthema Hasskriminalität, das sämtliche „Straftaten [erfasst], die durch gruppenbezogene Vorurteile motiviert begangen werden“ (BMI 2023h: 10). Hier geht es also um Straftaten, die die Opfer deshalb treffen, weil die Täter und Täterinnen sie subjektiv einer bestimmten Gruppe (z. B. Ethnie) zuordnen.²⁷³ 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, sondern um eine politische Botschaft an die Gruppe, der sie angehören (Backes et al. 2018: 6).

Hasskriminalität kann sich gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer richten, aber z. B. auch gegen Perso-

Abb. B.18 Einordnung von Hasskriminalität in der PMK-Statistik



Darstellung: SVR

nen mit einer bestimmten religiösen, sexuellen oder Geschlechtsidentität. Straftaten, die eindeutig gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer bzw. als solche wahrgenommene Personen gerichtet sind, bilden die zweite Stufe und werden im KPMd-PMK als fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität erfasst. Die Begriffe „Fremdenfeindlichkeit“ und „fremdenfeindlich motivierte Straftaten“ werden dahingehend kritisiert, dass sie die Zuschreibung der Täterinnen und Täter als nicht zugehörig übernehmen und damit die Täterperspektive in Form eines *othering* reproduzieren.²⁷⁴ Allerdings werden die Begriffe im KPMd-PMK nicht als normative, sondern als analytisch-empirische Begriffe verwendet, um Sachverhalte einordnen zu können.

Die dritte Stufe bildet schließlich eine Unterkategorie von fremdenfeindlich motivierter Hasskriminalität, die sich auf eine besondere Art von Delikten bezieht: fremdenfeindlich motivierte Hassgewaltkriminalität. Darunter fallen Straftaten, die eine besondere Gewaltbe-

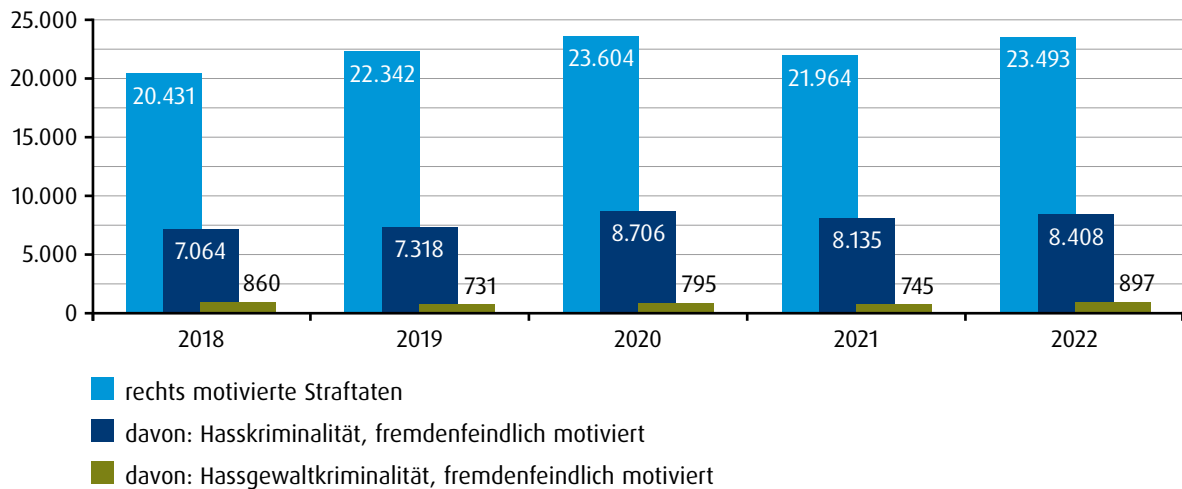
271 Daraus ergibt sich u. a., dass die PMK-Statistik keine soziodemografischen Informationen über die Täter und Täterinnen enthält, etwa Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund oder Religionszugehörigkeit.

272 Die Darstellung in diesem Unterabschnitt basiert im Wesentlichen auf der ausführlicheren Erläuterung des Kategoriensystems im SVR-Jahresgutachten 2019, wo auch Beispiele genannt werden (SVR 2019a: 143–144).

273 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: SVR).

274 In diesem Kapitel wird der Begriff dennoch verwendet, weil es der offizielle Terminus ist, den die PMK-Statistik nutzt.

Abb. B.19 Rechts motivierte Straftaten, fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität und Hassgewaltkriminalität 2018–2022



Quelle: BMI 2023h; 2023i; Darstellung: SVR

reitschaft der Täterinnen und Täter erkennen lassen. Im Einzelnen gehören dazu Tötungsdelikte, Körperverletzungen, Brand- und Sprengstoffdelikte, Landfriedensbruch, gefährliche Eingriffe in den Schiffs-, Luft-, Bahn- und Straßenverkehr, Freiheitsberaubung, Raub, Erpressung, Widerstands- und Sexualdelikte.

Fremdenfeindlich und rechts motivierte Hasskriminalität auf hohem Niveau konstant

Bei Straftaten, die aus einer fremdenfeindlichen Motivation heraus begangen wurden, ist zunächst festzustellen, dass sich das Feld des Unterthemas „Fremdenfeindlichkeit“ stark mit dem des Oberthemas „Hasskriminalität“ überschneidet (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 9): Von den 11.520 Fällen von Hasskriminalität im Jahr 2022 entfielen 87 Prozent (10.038 Fälle) auf das Themenfeld „Fremdenfeindlichkeit“ (BMI 2023l). **➊ Zudem ist Hasskriminalität überwiegend rechts motiviert.** Von 2018 bis 2020 galt das jeweils für fast 90 Prozent der aus Hass begangenen Straftaten;²⁷⁵ seit 2021 geht der Anteil etwas zurück und lag 2022 bei gut drei Vierteln (BMI 2023l).²⁷⁶ Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf den Phänomenbereich PMK-rechts.

In den Jahren 2015 und 2016 nahmen sowohl rechts motivierte Straftaten insgesamt erheblich zu als auch solche, die dem Themenfeld Hasskriminalität zuzuordnen sind. Das hing vermutlich mit dem starken Zuzug von Geflüchteten zusammen. **➋ Von 2017 bis 2019**

nahm die Hasskriminalität wieder etwas ab und stabilisierte sich auf einem Niveau, das deutlich höher war als vor 2015. Im Jahr 2020 stieg sie dann erneut an und liegt seitdem mit über 8.000 Fällen pro Jahr wieder recht hoch. Im Jahr 2022 gab es im Bereich rechts motivierter Hasskriminalität 8.712 Straftaten; das sind nur knapp 1.000 weniger als 2016, dem Jahr mit der höchsten Fallzahl seit Beginn der Erfassung im Jahr 2001. Man hatte vorsichtig optimistisch angenommen, die rechts motivierte Hasskriminalität könnte nach der sog. Flüchtlingskrise wieder kontinuierlich sinken (SVR 2019a: 144–145). Dies hat sich nicht bestätigt.

Die Entwicklung der rechts motivierten Hassgewaltkriminalität entspricht im Wesentlichen der der rechts motivierten Hasskriminalität insgesamt (Abb. B.19). In den Jahren 2018 bis 2022 waren von den Straftaten im Themenfeld Hasskriminalität insgesamt stets ca. 10 Prozent Gewaltstraftaten; auf diesem vergleichsweise hohen Niveau blieb der Anteil relativ stabil. 2022 lag die Zahl der ermittelten rechts motivierten Hassgewaltstraftaten mit 897 zwar auch deutlich unter der von 2016 (1.252 Straftaten), gegenüber 2021 ist sie jedoch um 21 Prozentpunkte gestiegen.

Die Ergebnisse speziell zu fremdenfeindlich motivierter Hasskriminalität von rechter Seite spiegeln die Ergebnisse zu rechter Hasskriminalität allgemein wider (Abb. B.19): Die Zahl entsprechender Fälle ist wesentlich höher als in der Zeit vor 2015 (SVR 2019a: 145). Insgesamt

²⁷⁵ In den Jahren zuvor lag der Anteil sogar meist über 90 Prozent.

²⁷⁶ Der Rückgang des Anteils rechts motivierter Straftaten im Themenfeld Hasskriminalität ist darauf zurückzuführen, dass Straftaten im Phänomenbereich „PMK-nicht zuzuordnen“ zugenommen haben. Diese Rubrik war in den letzten Jahren stark geprägt von Straftaten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bzw. den dazu verhängten Maßnahmen (BMI 2023h: 14–15).

macht fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität im Bereich „PMK-rechts“ stets etwas mehr als ein Drittel aller Straftaten aus. Zwischen 3 und 4 Prozent entfallen auf Fälle von Hassgewaltkriminalität. Gewaltvolle fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität erreichte 2022 zwar nicht das Niveau von 2016, dem Jahr mit den höchsten Werten. Die Fallzahlen für rechts motivierte Straftaten allgemein und solche mit fremdenfeindlicher Ausrichtung kommen den Werten von 2016 aber recht nahe:²⁷⁷ Bei Ersteren beträgt die Differenz nur 62 Fälle und bei Letzteren 122.

❗ Die Täter und Täterinnen solcher Delikte sind für die Behörden zunehmend eine Herausforderung, besonders im Hinblick auf Gewaltprävention. Denn sie radikalisiert sich häufig selbst über das Internet (BMI 2022c: 24). Zudem hat in den letzten Jahren Hasskriminalität im Phänomenbereich „PMK-nicht zuzuordnen“ zugenommen, und seit 2018 sind zwischen 40 und 50 Prozent aller Fälle in diesem Bereich fremdenfeindliche Straftaten (BMI 2023l).

Auch Hasskriminalität gegen andere Gruppen nimmt zu; Zunahme antisemitischer Straftaten besorgniserregend

Neben fremdenfeindlich motivierten Straftaten listet der KPMD-PMK im Bereich Hasskriminalität Straftaten gegen bestimmte weitere Personengruppen auf. Diese haben keinen unmittelbaren Bezug zu Migration; sie werden aber vermutlich zu Opfern von Hasskriminalität, weil sie in den Augen der Täterinnen und Täter nicht zur Gesellschaft in Deutschland gehören bzw. weil sie nicht ihrer normativen Vorstellung von der Gesellschaft entsprechen und damit als ‚fremd‘ betrachtet werden. Darunter fallen Straftaten gegen Jüdinnen und Juden, Musliminnen und Muslime sowie Sinti und Roma (BMI 2023h: 10). Es ist jedoch problematisch, Straftaten gegen diese sozialen Gruppen im Zusammenhang mit Kriminalität gegen Zugewanderte zu thematisieren.²⁷⁸ Denn ähnlich wie mit dem Begriff „fremdenfeindlich“ in diesem Zusammenhang wird damit ein Stück weit die Perspektive der Täterinnen und Täter reproduziert, dass bestimmte Gruppen nicht zur Gesellschaft in Deutschland gehören, und den betreffenden Gruppen wird ein Migrationshintergrund zugeschrieben. Wenn die Analyse jedoch Straftaten gegen diese Personengruppen ignoriert, unterschätzt sie vermutlich das Ausmaß von Kriminalität, die durch Hass

auf als ‚nichtdeutsch‘ bzw. ‚fremd‘ wahrgenommene Personen und somit rassistisch motiviert ist.

Darüber hinaus sind die einzelnen Unterthemen nicht trennscharf. Eine politisch motivierte Straftat kann mehreren Themenfeldern gleichzeitig zugeordnet werden und damit auch mehrfach in die Statistik eingehen. Insbesondere rassistisch, ausländerfeindlich und islamfeindlich motivierte Straftaten überschneiden sich in weiten Teilen mit der Definition des Themenfelds Fremdenfeindlichkeit und dürften zum Teil Unterkategorien davon bilden. Als fremdenfeindlich motiviert gilt eine Straftat, wenn sie „aufgrund von Vorurteilen bezogen auf die zugeschriebene oder tatsächliche Nationalität, ethnische Zugehörigkeit, Hautfarbe und/oder Religionszugehörigkeit des Opfers verübt wird“ (BT-Drs. 20/7757: 5). Rassismus bezieht sich dagegen ausschließlich auf die zugeschriebene ethnische Zugehörigkeit und/oder die Hautfarbe; bei ausländerfeindlicher Hasskriminalität geht es um die zugeschriebene nationale Zugehörigkeit (BT-Drs. 20/7757: 5). Islamfeindlich motivierte Kriminalität dürfte sich mit dem Aspekt der (zugeschriebenen) Religionszugehörigkeit des Opfers überschneiden; diese spielt eventuell auch bei antisemitischen Straftaten eine Rolle.

❗ Antisemitische Straftaten haben im Bereich der Hasskriminalität besonders von 2018 bis 2021 zugenommen und erreichten 2021 mit über 3.000 einen (vorläufigen) Höhepunkt (Abb. B.20). Zwar wurden im Jahr 2022 wieder weniger antisemitische Delikte verzeichnet. Es ist jedoch anzunehmen, dass ihre Zahl 2023 nach dem terroristischen Angriff der Hamas auf Israel und dem daraus resultierenden Krieg im Gazastreifen wieder gestiegen ist. Der Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e.V. (RIAS) registrierte im ersten Monat nach dem Angriff bundesweit 994 antisemitische Vorfälle mit Bezug zum Terrorangriff der Hamas (RIAS 2023: 4).²⁷⁹ Das Bundeskriminalamt (BKA) erfasste bis Ende 2023 sogar über 1.100 antisemitische Straftaten (tagesschau.de 2023d). Diese Entwicklungen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der mit Abstand größte Anteil antisemitischer Straftaten in den letzten fünf Jahren rechts motiviert war. Er lag stets über 80, teilweise über 90 Prozent.²⁸⁰ Die Anteile der Phänomenbereiche ausländische und religiöse Ideologie zusammengekommen machten von 2018 bis 2022 immer weniger als 10 Prozent aus (BMI 2023l).

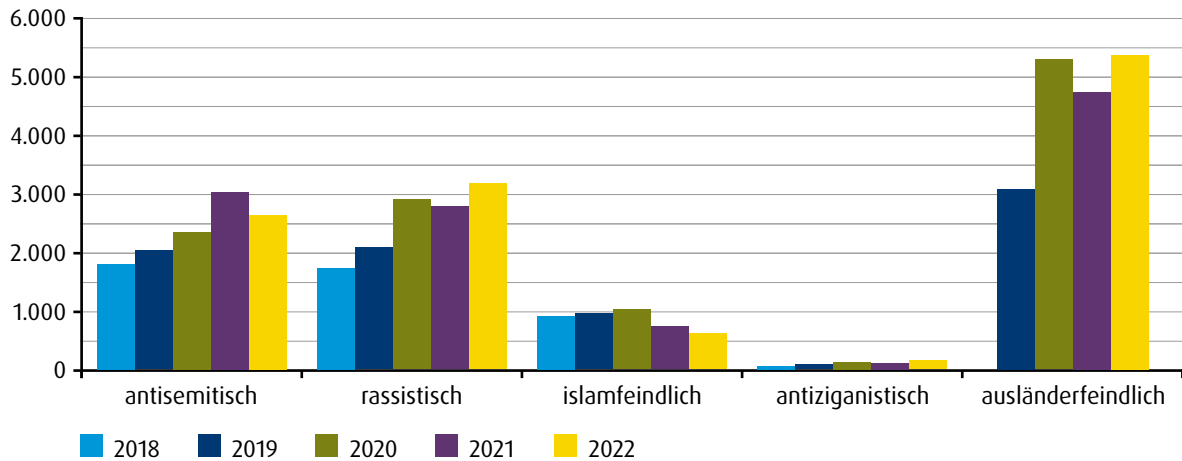
277 Im Jahr 2016 wurden 23.555 rechts motivierte Straftaten verzeichnet, 8.530 davon waren fremdenfeindlich motiviert (SVR 2019a: 145).

278 Für das Phänomen Rassismus s. auch die Diskussion des Begriffs in Kap. B.1.3.3.

279 Generell ist hier bemerkenswert, dass die von RIAS veröffentlichten Zahlen stets unter denen des KPMD-PMK lagen. Das könnte als Anzeichen dafür gedeutet werden, dass in den Behörden das Bewusstsein für Antisemitismus gestiegen ist (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 16–17).

280 2021 und 2022 waren die Anteile mit 84 bzw. 83 Prozent geringer. Dies ist darauf zurückzuführen, dass antisemitische Delikte im Phänomenbereich „PMK-nicht zuzuordnen“ zugenommen haben (BMI 2023l).

Abb. B.20 Unterthemen im Bereich Hasskriminalität 2018–2022



Anmerkung: Die Grafik enthält alle registrierten Straftaten der jeweiligen Unterthemen, nicht nur diejenigen, die der Rubrik „PMK-rechts“ zugeordnet sind.

Quelle: BMI 2019b; 2021b; 2023h; 2023i; Darstellung: SVR

❗ **Rassistisch motivierte Hasskriminalität hat ebenfalls seit Beginn der Erfassung von PMK im Jahr 2001 kontinuierlich zugenommen: Die Zahl registrierter Straftaten ist gegenüber 2001 fast um das Sechzehnfache gestiegen, gegenüber 2018 um mehr als 80 Prozent** (BMI 2023i). Besonders bei rassistisch motivierten Straftaten lässt sich schwer einschätzen, ob bzw. inwieweit die Zahlen auch von einer Bewusstseinsänderung beeinflusst sind. Möglicherweise werden Polizeibeamtinnen und -beamte zunehmend sensibel für Rassismus in der Gesellschaft und sind deshalb eher bereit, rassistische Vorfälle auch als solche einzuordnen (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 15).

Antiziganistisch motivierte Straftaten werden nach wie vor nur sehr selten registriert; allerdings hat sich ihre Zahl in den letzten fünf Jahren mehr als verdoppelt. Antisemitische Hasskriminalität dagegen ist offenbar seit 2020 rückläufig. Zugleich dürfte es in beiden Bereichen ein großes Dunkelfeld geben. Die Melde- und Informationsstelle Antiziganismus (MIA) dokumentierte 2022 bundesweit 621 Vorfälle (MIA 2023: 20).²⁸¹ Mit 898 antimuslimischen und antiislamischen Vorfällen registrierte die Organisation CLAIM ebenfalls erheblich mehr

Fälle, als der KPMD-PMK verzeichnet (CLAIM 2023b: 22).²⁸² Darüber hinaus nahmen im Zuge des Nahostkriegs neben antisemitischen auch islamfeindliche Straftaten zu (CLAIM 2023a).

Die Zunahme von Hasskriminalität und Gewalt gegen als ‚fremd‘ wahrgenommene Menschen könnte auch damit zusammenhängen, dass sich die AfD auf Bundes- und Landesebene etabliert hat und offensiv rechtspopulistische bis rechtsextreme Positionen vertritt. Inwieweit diese Vermutung zutrifft, lässt sich anhand der Datenlage bislang schwer beurteilen. Es ist aber durchaus davon auszugehen, dass die Partei rassistische, islam- und muslimfeindliche sowie antisemitische Positionen salonfähiger gemacht hat. Sie schafft damit ein Klima, in dem zumindest in bestimmten Bevölkerungsgruppen die Akzeptanz für aus Hass begangene Straftaten zunimmt (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 24–25).²⁸³

B.1.4.2 Zur Entwicklung der Ausländer- und Zuwandererkriminalität

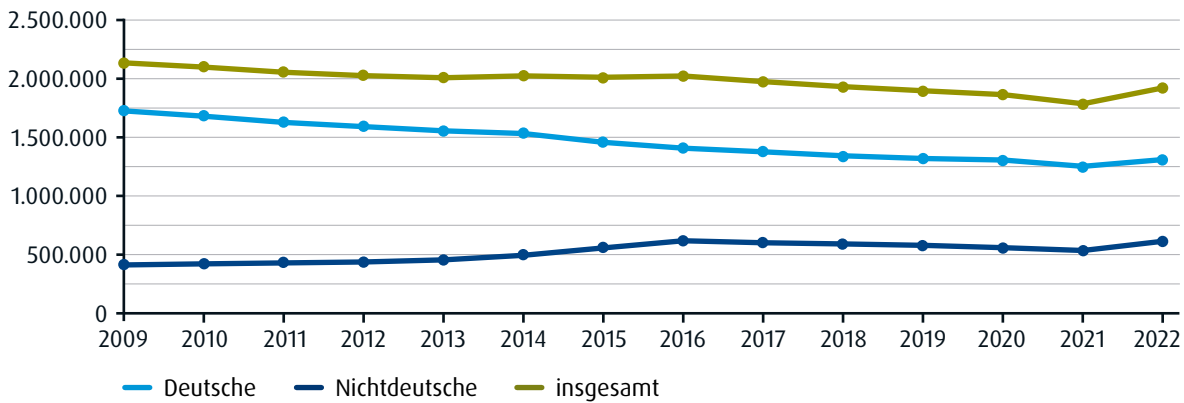
Anfang 2023 wurde in einem Regionalexpress in Schleswig-Holstein ein Teenagerpärchen von einem staaten-

281 Die Dokumentationsstelle Antiziganismus (DOSTA) in Berlin hat bereits 2021 Zahlen veröffentlicht, die eine Zunahme bestätigen. Im Jahr 2022 registrierte sie 225 Vorfälle; 2021 waren es 147 gewesen (DOSTA 2023: 17).

282 Für beide communitybasierten Monitorings lässt sich jedoch nicht zweifelsfrei feststellen, ob die berichteten Vorfälle der jeweiligen Definition des KPMD-PMK für Hasskriminalität entsprechen.

283 Entsprechend hat das Bundesamt für Verfassungsschutz die Partei im März 2022 als Verdachtsfall eingestuft (Bundesamt für Verfassungsschutz 2022). Die Landesverbände Thüringen und Sachsen-Anhalt gelten seit Mai 2021 bzw. November 2023 als gesichert rechtsextremistisch (Zeit Online 2021; 2023a), und im Dezember 2023 wurde auch der sächsische Landesverband so eingestuft (tagesschau.de 2023a).

Abb. B.21 Deutsche und nichtdeutsche Tatverdächtige bei Straftaten insgesamt (ohne ausländerrechtliche Verstöße) 2009–2022



Quelle: BKA 2022b; Darstellung: SVR

losen Palästinenser brutal ermordet. Vorfälle wie dieser bringen regelmäßig auch die Kehrseite der in Kap. B.1.4.1 behandelten Problematik in die mediale und politische Debatte. Dadurch entsteht zum Teil der Eindruck, dass mit der starken Zuwanderung in den letzten Jahren auch die Kriminalität in Deutschland zugenommen hat. Dies lässt sich empirisch nicht eindeutig bestätigen oder entkräften, weil es bezüglich der Datenerfassung verschiedene Probleme gibt. Im Folgenden wird versucht, sich einer Antwort auf diese Frage zumindest anzunähern. Das Kapitel schreibt die entsprechende Analyse im SVR-Jahresgutachten 2019 (SVR 2019a: 146–155) fort.

Kriminalität deutscher und nichtdeutscher Tatverdächtiger im Hellfeld 2022 gestiegen

Die Kriminalitätsforschung unterscheidet zwischen Hellfeld- und Dunkelfeldanalysen. Hellfeldanalysen stützen sich vor allem auf die amtliche Statistik, also die polizeilich erfassten und registrierten Straftaten, und konzentrieren sich auf die Nationalität. Dunkelfeldanalysen hingegen konzentrieren sich auf Straftaten, die polizeilich nicht erfasst sind und damit nicht in die offizielle Statistik eingehen. Sie stützen sich auf die Befragung bestimmter Bevölkerungsgruppen und beziehen sich vor allem auf den Migrationshintergrund. Beim Hellfeld wird analytisch unterschieden zwischen Ausländer- und Zuwandererkriminalität. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) verwendete Zuwandererbegriff sich von dem im Alltag gebrauchten und dem in den Sozialwissenschaften etablierten

Begriff erheblich unterscheidet. Der Zuwandererbegriff in der PKS ist ‚flucht- und asylgeprägt‘: Er umfasst Asylbewerber und -bewerberinnen, Schutzberechtigte und Asylberechtigte, Geduldete, Kontingentflüchtlinge und Personen, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten, nicht aber Personen, die zu Erwerbszwecken, als Studierende oder über den Familiennachzug nach Deutschland gekommen sind.²⁸⁴

❗ Ein Blick auf das Hellfeld zeigt, dass die Zahl der Tatverdächtigen insgesamt in den letzten Jahren zunächst tendenziell gesunken ist (dieser Trend wurde auch von der Corona-Pandemie kaum unterbrochen). Demgegenüber ist die Zahl nichtdeutscher Tatverdächtiger gestiegen bzw. hat zeitweise stagniert (Abb. B.21). Von 2021 auf 2022 sind die Zahlen in allen Gruppen wieder gestiegen. Bei den Zahlen ist zum einen zu berücksichtigen, dass die PKS lediglich Tatverdächtige abbildet, die ein Strafverfahren noch vor sich haben. Ob sie die ihnen zur Last gelegte Tat wirklich begangen haben, ist also offen. Zum anderen ist unklar, ob sich das Anzeigeverhalten der Bevölkerung ‚migrationspezifisch‘ unterscheidet.²⁸⁵

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man aus dem breiten Feld strafbarer Handlungen nur diejenigen betrachtet, die für die Opfer besonders gravierende psychische oder physische Folgen haben. Zu diesen sog. Rohheitsdelikten zählen Körperverletzung, Raub und Straftaten gegen die persönliche Freiheit (§§ 232–241a StGB). Auffällig ist hier zum einen, dass bei den deutschen Tatverdächtigen die Zahl über lange Zeit zurückging, 2022

284 Bis 2017 wurden in der PKS zudem Schutzsuchende mit anerkanntem Schutzstatus (Asylberechtigte und Schutzberechtigte) nicht als Zuwanderer und Zuwanderinnen eingeordnet, sondern als Personen mit „sonstigem erlaubten Aufenthalt“.

285 Die Forschung ist sich darüber uneinig. Manche Studien deuten darauf hin, dass die Anzeigebereitschaft höher ist, wenn der Täter oder die Täterin einen Migrationshintergrund hat oder das Opfer dies annimmt (Baier et al. 2009; Köllisch 2004). Anderen zufolge wird ein solcher Zusammenhang von der internationalen Forschung nicht bestätigt (Killias/Kuhn/Aebi 2011: Rn. 409).

aber wieder sehr deutlich gestiegen ist. Bei den nicht-deutschen Tatverdächtigen hingegen ist die Zahl bis 2016 insgesamt tendenziell gestiegen, stagnierte dann bis 2021, nahm 2022 aber wieder stark zu. Der fast schon sprunghafte Anstieg bei deutschen (+50.486 Straftaten) wie nichtdeutschen Tatverdächtigen (+33.734 Straftaten) im Jahr 2022 lässt sich nicht ohne Weiteres erklären. Es könnte sich aber um einen ‚Aufholeffekt‘ nach der Corona-Pandemie handeln. Die Fluchtmigration ab 2022, die nach dem russischen Überfall auf die Ukraine einsetzte, hat die Entwicklung bei den nichtdeutschen Tatverdächtigen jedenfalls nicht beeinflusst. Zwar hat sich die Zahl der Tatverdächtigen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit bei diesen Delikten im Jahr 2022 gegenüber 2021 mehr als verdoppelt (von 11.719 auf 24.730). Das ist aber ein geringer Anstieg, wenn man bedenkt, dass aus diesem Land über eine Million Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind (Bliesener 2023: 15).

Es wäre naheliegend, die tendenzielle Zunahme nichtdeutscher Tatverdächtiger damit zu erklären, dass die ausländische Bevölkerung größer geworden ist. Dies greift allerdings zu kurz. Auf die unterschiedliche Altersstruktur kann ebenfalls nicht zurückgegriffen werden, um diesen Anstieg zu erklären. Die PKS ermittelt zwar sog. Tatverdächtigenbelastungszahlen (TVBZ); diese geben für das polizeiliche Helffeld an, wie viele Tatverdächtige pro 100.000 Personen es in den Altersgruppen jeweils gibt. Bei den ausländischen Tatverdächtigen ist das jedoch schwierig, weil sich der Ausländeranteil in der Bevölkerung nicht zuverlässig bestimmen lässt. Sowohl die Bevölkerungsfortschreibung als auch das Ausländerzentralregister liefern keine tagesaktuellen Daten, sondern nur Bestandszahlen jeweils zum Stichtag 31. Dezember eines Jahres. Straftaten werden aber jeweils mit dem Termin erfasst, an dem die polizeiliche Ermittlung abgeschlossen ist. Wenn die Ausländerpopulation im Jahresverlauf zu- oder abnimmt, kann die Bezugsgröße also zu klein oder zu groß sein; dadurch wird die entsprechende TVBZ über- oder unterschätzt (s. für Details Bliesener 2023: 11). Weitere Verzerrungen ergeben sich durch Straftaten von Ausländern oder Ausländerinnen, die in Deutschland nicht registriert sind, weil sie entweder ihren Wohnsitz im Ausland haben²⁸⁶ oder sich unerlaubt in Deutschland aufhalten.

Für das Bundesland Schleswig-Holstein liegt aber eine Untersuchung vor, die die genannten Erfassungsprobleme umgeht und eine Tatverdächtigenrate (TVR) für Ausländer und Ausländerinnen und für Deutsche ermittelt (Neumann et al. 2022). Dabei berücksichtigt sie nur Tatverdächtige, die ihren Wohnsitz in Schleswig-Holstein haben; das Problem durchreisender ausländischer Per-

sonen stellt sich hier also nicht. Die TVR liegt jeweils in zwei Varianten vor: einer unkorrigierten und einer angepassten Variante. Bei Letzterer wurden Unterschiede in der Geschlechter- und Altersverteilung zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung berücksichtigt bzw. korrigiert. Diese Korrekturen sind deshalb bedeutsam, weil die Tatverdächtigenrate der Männer durchweg etwa drei- bis viermal so hoch ausfällt wie die der Frauen; zudem sind männliche Tatverdächtige im Durchschnitt jünger (Neumann et al. 2022: 48). Ausländerrechtliche Verstöße sind hier nicht berücksichtigt, da solche per definitionem nur von Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit begangen werden können.

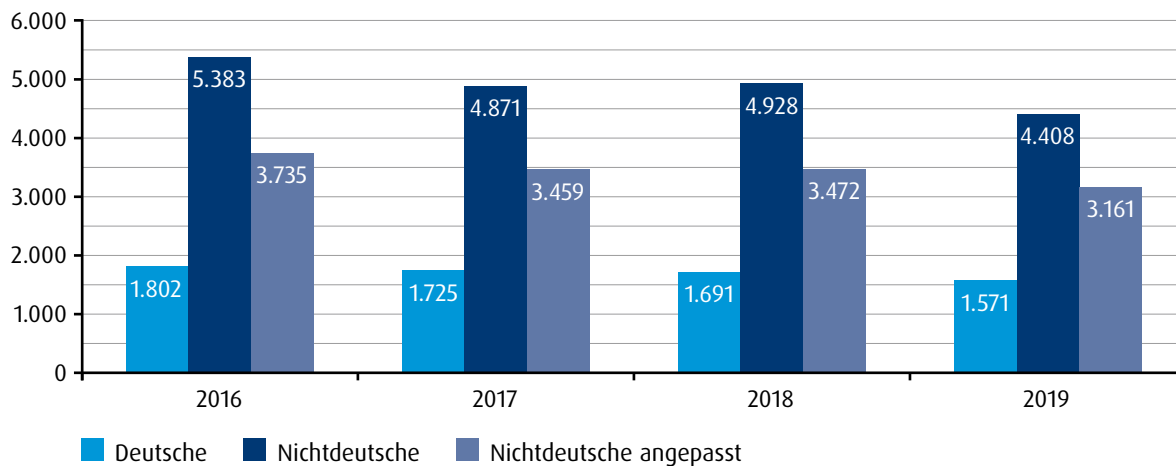
Abb. B.22 zeigt zum einen, dass die Tatverdächtigenrate im betrachteten Zeitraum bei beiden Bevölkerungsgruppen gesunken ist. Zum anderen lässt sich die höhere Tatverdächtigenrate bei ausländischen Personen weder damit vollständig erklären, dass die Grundgesamtheit der in Schleswig-Holstein lebenden Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Zeitverlauf gestiegen ist, noch damit, dass in dieser Bevölkerungsgruppe Männer und jüngere Personen überrepräsentiert sind. Korrigiert man die Unterschiede in der Alters- und Geschlechtsstruktur, ist der Abstand zwischen den TVR der deutschen und der nichtdeutschen Bevölkerung zwar erheblich geringer; trotzdem besteht ein deutlicher Unterschied (Abb. B.22). Der Abstand reduziert sich weiter, wenn man den Faktor der Aufenthaltssicherheit berücksichtigt: **Wie ein Abgleich von polizeilichen Daten zur Kriminalität und Daten der Ausländerbehörden zum Aufenthaltsstatus zeigt, ist die Kriminalitätsbelastung bei Zugewanderten in Schleswig-Holstein mit einer sicheren Bleibeperspektive (Asylberechtigte und Personen mit Aufenthaltserlaubnis) erheblich niedriger als bei jenen, die lediglich geduldet sind oder eine Aufenthaltsgestattung haben** (Neumann et al. 2022: 122).

Verzerrungen durch mehrfache Straftaten

Erschwert wird die Interpretation von Daten der PKS auch durch das Phänomen der Mehrfachtäterschaft. Die kriminologische Forschung weist beispielsweise darauf hin, dass gerade bei den Jugendlichen und Heranwachsenden eine Minderheit von etwa 3 bis 7 Prozent der Straftäter und Straftäterinnen für ein bis zwei Drittel aller registrierten Straftaten der jeweiligen Altersgruppe verantwortlich ist (Stattin/Kerr/Bergman 2010; ähnlich bereits Wolfgang/Figlio/Sellin 1972). Statistische Probleme ergeben sich daraus insofern, als mehrere Taten des gleichen Delikts, die ein und dieselbe Person im Betrachtungszeitraum verübt, in der PKS nur einmal registriert

286 Personen, die aus dem Ausland zuziehen, sind nur dann meldepflichtig, wenn sie sich länger als drei Monate in Deutschland aufhalten.

Abb. B.22 Tatverdächtigenrate (TVR) für die deutsche und die nichtdeutsche Meldebevölkerung in Schleswig-Holstein 2016–2019



Anmerkung: Die Tatverdächtigenrate ist die Anzahl der Tatverdächtigen pro 100.000 Personen der jeweiligen Gruppe. Für die nichtdeutschen Tatverdächtigen ist die TVR sowohl unkorrigiert als auch nach Alter und Geschlecht angepasst angegeben.

Quelle: Neumann et al. 2022; Darstellung: SVR

werden. Wenn also zehn Raubüberfälle zehn verschiedenen Personen zur Last gelegt werden, verzeichnet die PKS in dieser Kategorie zehn Tatverdächtige; werden die zehn Überfälle dagegen von zwei Personen verübt, werden nur zwei Tatverdächtige registriert.

Für den Vergleich deutscher und nichtdeutscher Tatverdächtiger kann Mehrfachtäterschaft dann zu einem Problem werden, wenn sie bei Deutschen und Nichtdeutschen ungleich häufig vorkommt. **Deliktübergreifend zeigen sich im Jahr 2022 diesbezüglich kaum Unterschiede; teilweise liegt der Anteil der nichtdeutschen Mehrfachtäter und -täterinnen auch leicht unter dem der deutschen. Bei Delikten, die der Gewaltkriminalität zuzuordnen sind, ist der Anteil der nichtdeutschen Mehrfachtatverdächtigen dagegen höher (13,1 gegenüber 11,2 % bei deutschen Tatverdächtigen)** (Bliesener 2023: 18–19). Eine Betrachtung rein nach der Anzahl der Tatverdächtigen könnte das Aufkommen von Delikten dieser Art bei nichtdeutschen Tatverdächtigen also unterschätzen.

Deliktstruktur nichtdeutscher Tatverdächtiger in den letzten fünf Jahren stabil

Die Spanne möglicher Straftaten reicht von Verletzung des Post- oder Fernmeldegeheimnisses und unerlaubter Veranstaltung einer Lotterie bis zu Vergewaltigung und Mord. Entsprechend wichtig ist es, bei einer Bilanzierung der Kriminalität auch die Art der Straftaten zu berücksichtigen. Da die einzelnen Ausländerpopulationen in Deutschland unterschiedlich stark sind, müssen die absoluten Zahlen von Tatverdächtigen zudem verglei-

chend betrachtet werden, um bestimmte Muster von Nationalitäten und Delikten identifizieren zu können, die die Kriminalität in Deutschland prägen. Tab. B.2 differenziert nach Bevölkerungsgruppen und Deliktbereichen und setzt die Werte zueinander ins Verhältnis: Zunächst wird für die einzelnen Herkunftsländer jeweils der Tatverdächtigenanteil pro Deliktgruppe an allen Straftaten dieser Nationalität (ohne ausländerrechtliche Verstöße) angegeben. Dieser Wert wird dann zum entsprechenden Anteil bei den deutschen Tatverdächtigen in Beziehung gesetzt. Liegt der Anteil eines Deliktbereichs bei einer Nationalität mehr als zweimal höher als der entsprechende ‚deutsche‘ Anteil, gilt dieser Deliktbereich als überrepräsentiert; in dem Fall ist das Feld rot unterlegt. Unterschreitet der Anteil den der deutschen Tatverdächtigen um mehr als die Hälfte, gilt das als Unterrepräsentation, die grün markiert ist.

Wie Tab. B.2 zeigt, sind bei einfachem Diebstahl Tatverdächtige aus Algerien, Georgien, Lettland, Marokko, der Republik Moldau, Rumänien, Tunesien und der Ukraine überrepräsentiert; bei schwerem Diebstahl gilt das außerdem für Tatverdächtige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Litauen, Polen, Serbien, der Slowakei und der Tschechischen Republik. Unterrepräsentiert sind bei Diebstahlsdelikten hingegen Tatverdächtige aus Nigeria und den USA. Bei Rauschgiftdelikten zeigt sich eine Überrepräsentation von Tätern und Täterinnen aus Gambia und Guinea; unterrepräsentiert sind hier Personen aus der Republik Moldau, Rumänien und der Ukraine.

Die Kategorie der Sexualdelikte muss besonders differenziert betrachtet werden. In Tab. B.2 ist bei dieser

Sammelkategorie keine ausländische Nationalität rot markiert. Dies hängt damit zusammen, dass seit 2017 sehr viel stärker wegen der Verbreitung kinderpornografischen Materials ermittelt wird, dadurch ist die Zahl tatverdächtiger Deutscher stark gestiegen.²⁸⁷ Wenn man bestimmte Straftaten aus dem Feld der Sexualdelikte isoliert betrachtet, zeigen sich jedoch durchaus Überrepräsentationen. Bei Vergewaltigung oder sexueller Nötigung sowie sexueller Belästigung gilt das für Tatverdächtige aus dem subsaharischen Afrika (Eritrea, Gambia, Guinea) und Ländern des Nahen und Mittleren Ostens (Afghanistan, Irak, Iran, Pakistan, Syrien); beim Delikt der sexuellen Belästigung sind außerdem Personen aus Marokko, Somalia und Tunesien überrepräsentiert. Zudem sind bei Vergewaltigung, sexueller Nötigung und Übergriffen auch Tatverdächtige aus Nigeria stärker vertreten.

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die PKS-Daten keinen Aufschluss über die Opfer-Täter-Beziehungen geben. So bleibt offen, ob die Opfer von Sexualdelikten mit nichtdeutschen Tatverdächtigen eher der eigenen Herkunftsgruppe entstammen oder überwiegend Angehörige anderer Gruppen sind, u. a. Deutsche. **❗ Vergleicht man die Situation mit der vor fünf Jahren (SVR 2019a: 146–156), zeigt sich in der Gesamtbetrachtung eine enorme Stabilität: Die Über- und Unterrepräsentationen und die Cluster von Nationalitäten der Tatverdächtigen bei bestimmten Delikten haben sich kaum verändert. Es handelt sich also nicht um eine neue Entwicklung, vielmehr ist das Muster schon länger bekannt.**

Sonderfall Flüchtlingskriminalität

Seit der hohen Flüchtlingszuwanderung ab 2015 und besonders seit bestimmten Gewalttaten, die von Geflüchteten begangen wurden, richtet sich die mediale und politische Aufmerksamkeit verstärkt auf die Frage, ob die Personen, die vor allem in den Jahren 2015 und 2016 als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, stärker zu Kriminalität neigen. In der PKS sind Flüchtlinge bzw. Schutzsuchende verschiedenen Kategorien zugeordnet. Bis 2017 wurden Tatverdächtige dort nur dann als „Zuwanderer“²⁸⁸ erfasst, wenn ihr Aufenthaltsstatus in den polizeilichen Systemen mit „Asylbewerber“, „Kontingent-/Bürgerkriegsflüchtling“, „Duldung“ oder „unerlaubter Aufenthalt“ angegeben war. Personen mit einem positiv abgeschlossenen Asylverfahren wurden unter dem Sammelbegriff „sonstiger legaler Aufenthalt“ erfasst. Seit 2017 wird unter den Sammelbegriff „Zuwanderer“

auch der Aufenthaltsstatus „Asylberechtigter“ gefasst; seit 2018 werden zudem Kontingent- und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie Schutz- und Asylberechtigte nicht mehr getrennt erfasst.

Wie aus Tab. B.3 deutlich wird, ist die Zahl der vom Statistischen Bundesamt erfassten Schutzsuchenden im betrachteten Zeitraum 2012 bis 2022 von knapp 550.000 auf über 3 Millionen und damit um den Faktor 5,6 gestiegen. Die Zahl der tatverdächtigen „Zuwanderer“ im Sinne der PKS hat sich aber nur um den Faktor 4,1 erhöht. Erheblich zugenommen (und auch deutlich stärker als die Zahl der Schutzsuchenden) hat jedoch die Zahl der Tatverdächtigen in der Sammelkategorie der Kontingent- und Bürgerkriegsflüchtlinge und der Schutz- und Asylberechtigten: Zwischen 2017 und 2022 ist sie in dieser Gruppe auf mehr als das 2,5-Fache gestiegen, während die Gesamtzahl der Schutzberechtigten sich in dieser Zeit nicht einmal verdoppelt hat.

Auch hier ist die Breite strafrechtlicher Delikte zu berücksichtigen, denn es zeigt sich, dass die Zahl der tatverdächtigen Zugewanderten in diesem Bereich fast exakt im selben Maß gestiegen ist wie die der Schutzsuchenden.

Erkenntnisse aus dem Dunkelfeld: Ergebnisse sind uneindeutig

Ergänzend zu den Hellfeldanalysen eröffnen Dunkelfeldstudien einen Zugang zu Kriminalitätsphänomenen und ihrer Entwicklung unabhängig von polizeilichen Ermittlungsergebnissen (Bliesener 2023: 29). Solche Ansätze haben den Vorteil, dass sie erheblich besser die Hintergründe, Bedingungen und Beziehungsmuster kriminellen Handelns ermitteln können. Zentrales Instrument der Dunkelfeldforschung sind repräsentative Befragungen der Bevölkerung oder einzelner Bevölkerungsgruppen. Diese Befragungen sind anonym. Die betreffenden Personen werden gefragt, ob sie jemals oder in einem bestimmten vergangenen Zeitraum (z. B. innerhalb der letzten 12 Monate) Straftaten begangen oder als Opfer erlitten haben. Mittels solcher Befragungen lässt sich auch die Häufigkeit von Straftaten abschätzen, bei denen die Polizei nicht ermittelt hat.

In einigen Ländern sind schon seit mehreren Jahren sog. *crime surveys* etabliert: Repräsentative Bevölkerungsstichproben werden regelmäßig anonym dazu befragt, ob und ggf. in welchem Ausmaß und unter welchen Umständen sie Opfer einer Straftat geworden sind. In Deutschland hat das Bundeskriminalamt (BKA) eine solche Viktimisierungsstudie erstmals 2012 durchgeführt

287 Während sich die Zahl der tatverdächtigen Deutschen mehr als verdoppelt hat, ist die der nichtdeutschen Tatverdächtigen lediglich um 77 Prozent gestiegen.

288 An dieser Stelle muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass der polizeiliche Zuwandererbegriff sehr eng gefasst ist: Er berücksichtigt lediglich Schutzsuchende ohne, mit offenem oder mit ungeklärtem Schutzstatus.

Tab. B.2 Tatverdächtige nach Nationalitäten in verschiedenen Deliktbereichen 2022

	Straftaten gesamt*	Rohheits- delikte	einfacher Diebstahl	schwerer Diebstahl	Rausch- giftdelikte	Straßen- krimi- nalität	Sexualdelikte		
							gesamt	Vergewal- tigung/ sexuelle Nötigung	sexuelle Belästi- gung
Deutsche gesamt	1.309.115	430.797	195.649	38.584	190.702	118.493	65.093	6.366	7.429
Nichtdeutsche gesamt	612.438	203.799	130.980	34.790	77.106	61.251	23.637	3.679	4.942
Afghanistan	24.263	10.651	3.192	531	3.493	3.111	1.802	358	454
Albanien	7.201	1.813	1.501	505	1.624	625	194	37	43
Algerien	7.836	2.564	4.021	1.883	1.971	2.025	198	34	80
Bosnien u. Herzegowina	8.077	2.908	1.509	508	775	878	304	47	51
Bulgarien	25.619	7.966	6.117	1.349	2.129	2.912	1.018	119	161
Eritrea	4.189	1.849	604	96	572	636	283	46	105
Frankreich	6.329	921	945	180	1.333	307	82	7	19
Gambia	3.060	1.198	464	70	1.173	320	119	34	46
Georgien	11.557	1.372	7.120	2.939	1.198	928	75	9	32
Griechenland	9.342	3.140	1.344	239	1.224	734	382	49	69
Guinea	3.170	1.331	427	70	1.116	438	173	48	47
Irak	18.477	8.078	2.768	557	1.672	2.360	1.619	227	257
Iran	8.895	3.662	1.596	270	1.427	843	401	87	100
Italien	19.854	6.712	2.932	555	3.066	1.534	678	91	137
Kosovo	11.613	4.718	1.850	509	1.010	1.166	600	81	88
Kroatien	10.930	3.382	1.669	397	1.320	807	413	42	56
Lettland	3.233	884	1.002	277	433	319	67	5	14
Libanon	4.215	1.866	530	179	737	463	147	36	22
Litauen	3.860	1.154	1.054	445	507	521	81	8	19
Marokko	8.722	3.363	2.924	1.103	1.869	1.651	299	70	107
Rep. Moldau	7.451	1.076	4.257	1.318	386	571	81	12	30
Niederlande	7.307	1.484	623	229	1.769	483	134	14	28
Nigeria	7.461	2.808	740	76	565	363	253	77	51
Nordmaze- donien	6.910	2.464	1.729	343	557	590	244	35	51
Österreich	4.157	1.030	436	68	752	243	125	17	20
Pakistan	3.592	1.357	455	67	384	341	335	58	82
Polen	46.400	13.259	11.635	3.783	7.207	5.178	1.029	134	239
Portugal	3.727	1.293	527	108	672	284	141	21	21
Rumänien	58.573	13.425	20.846	5.643	3.049	5.296	1.769	156	331
Russische Föderation	9.215	3.393	1.963	524	996	972	235	28	44
Serbien	17.905	6.338	3.953	1.236	1.622	1.764	549	91	84
Slowakei	4.120	940	1.130	297	613	398	100	15	26
Somalia	4.661	2.213	844	131	772	676	256	31	100
Spanien	5.379	1.461	1.154	150	925	469	170	19	26

	Straftaten gesamt*	Rohheits- delikte	einfacher Diebstahl	schwerer Diebstahl	Rausch- giftdelikte	Straßen- krimi- nalität	Sexualdelikte		
							gesamt	Vergewal- tigung/ sexuelle Nötigung	sexuelle Belästi- gung
Syrien	48.191	22.130	7.500	1.435	5.274	7.119	3.239	535	660
Tschechische Republik	5.309	976	1.182	572	1.322	515	77	8	15
Tunesien	5.282	1.990	1.754	533	1.103	766	203	35	73
Türkei	58.244	25.476	4.479	1.275	7.265	4.767	1.859	390	391
Ukraine	20.244	5.623	7.725	1.266	1.010	360	360	33	87
Ungarn	6.765	1.543	1.316	315	1.006	426	426	17	26
USA	3.658	945	303	32	437	131	131	35	34

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 2023; Darstellung: SVR

und dann erneut in den Jahren 2017 und 2020 (Birkel et al. 2022).²⁸⁹ Informationen zu den Tätern und Täterinnen liefern solche Befragungen von Kriminalitätsoptionen allerdings nur für Taten, bei denen es mindestens einen punktuellen Kontakt zwischen Täter bzw. Täterin und Opfer gegeben hat (Killias/Kuhn/Aebi 2011: Rn. 410).

Neben Viktimisierungsstudien, die bei den Opfern von Straftaten ansetzen, gibt es auch Dunkelfeldstudien zu (potenzieller) Täterschaft. Hier hat sich gezeigt, dass solche eigenen Angaben zu selbst begangenen Straftaten recht zuverlässig sind (z.B. Köllisch/Oberwittler 2004). Ein klassischer Zugang solcher Studien ist die Befragung von Schülerinnen und Schülern meist in der neunten Jahrgangsstufe. Befragungen im Klassenverband, bei denen die Angaben streng anonymisiert werden, ermöglichen in repräsentativen Stichproben eine hohe Ausschöpfung; allerdings decken sie nur einen sehr engen Altersbereich ab. Solche Schülerbefragungen haben weiterhin den Vorteil, dass sie wegen der allgemeinen Schulpflicht auch Nichtdeutsche, Zugewanderte, Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund oder Angehörige ethnischer Minderheiten entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung einbeziehen; folglich stellt sich hier nicht das Problem samplingbedingter Verzerrung. Außerdem reduzieren sie das Problem, dass mit allgemeinen Haushaltsbefragungen bestimmte Bevölkerungsgruppen schlecht zu erreichen sind.

Solche repräsentativen Schülerbefragungen in den neunten Jahrgangsstufen werden vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) seit mehr als

zwanzig Jahren wiederkehrend durchgeführt (Wetzels et al. 2001). Konkret wird dabei gefragt, ob die betreffende Person in den vergangenen zwölf Monaten oder überhaupt in ihrem bisherigen Leben eine bestimmte Straftat begangen hat oder Opfer einer bestimmten Tat geworden ist. In der letzten Schülerbefragung des KFN aus dem Jahr 2022 zeigen sich bei Täterschaften teilweise Unterschiede zwischen Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund. Beispielsweise räumten in der Schülerschaft mit Migrationshintergrund 2,4 Prozent ein, in den letzten zwölf Monaten ein Fahrzeug gestohlen zu haben; bei der Schülerschaft ohne Migrationshintergrund war es lediglich 1,0 Prozent. Beim Ladendiebstahl betrugen die Anteile 9,2 gegenüber 7,0 Prozent, bei sexueller Belästigung 0,9 gegenüber 0,4 Prozent. Deliktübergreifend ist festzustellen, dass in den vergangenen zwölf Monaten die Belastung bei der Schülerschaft mit Migrationshintergrund geringfügig höher war (Bliesener 2023: 30).

Darüber hinaus wurde bei den Ergebnissen der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund nach Herkunftsländern differenziert. Dazu wurden die drei Herkunftsländer betrachtet, die in der Stichprobe am häufigsten vertreten sind (Russland, Türkei und Polen mit jeweils mehr als 300 Befragten). Auch hier zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede: 16,1 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit einem polnischen Migrationshintergrund gaben für die vergangenen zwölf Monate mindestens einen Ladendiebstahl zu; bei jenen mit einem türkischen Migrationshintergrund waren es nicht

289 Derzeit wird eine weitere Befragung für 2024 vorbereitet.

Tab. B.3 Tatverdächtige Schutzsuchende bei Straftaten insgesamt (ohne Verstöße gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen) 2012–2022

Jahr	Asylbewerber/-innen	Duldung	Kontingent-/Bürgerkriegsflüchtlinge	internationale/nationale Schutz- und Asylberechtigte	unerlaubter Aufenthalt	tatverdächtige Zugewanderte insgesamt	Schutzsuchende Stichtag 31.12.
2012	17.651	7.852	596	–	8.905	35.004	549.825
2013	23.367	8.443	653	–	9.332	41.795	613.925
2014	38.119	10.097	900	–	10.796	59.912	746.320
2015	83.737	13.812	1.700	–	14.989	114.238	1.036.235
2016	137.285	15.842	2.610	–	18.601	174.338	1.597.570
2017	118.835	18.243	2.094	10.511	17.585	167.268	1.680.700
2018	103.105	24.778	19.347		18.539	165.769	1.781.750
2019	83.746	27.242	21.003		19.018	151.009	1.839.115
2020	68.440	28.291	20.849		19.008	136.588	1.856.785
2021	54.972	29.821	23.984		18.712	127.489	1.936.350
2022	57.723	30.601	32.178		22.219	142.721	3.078.650

Anmerkung: Bei den in der Tabelle fehlenden Werten (–) wurden die betreffenden Personen nicht erfasst. Ab 2018 wurden die Zahlen der Kontingent- bzw. Bürgerkriegsflüchtlinge und der Schutz- und Asylberechtigten in der PKS zusammengefasst.

Quelle: PKS 2012–2022, Bliesener 2023; Statistisches Bundesamt 2023x; Darstellung: SVR

einmal halb so viele (7,4 %). Vergleichbar hohe Werte offenbarten die Schülerinnen und Schüler mit polnischem Migrationshintergrund bei Schwarzfahren und Raub. Diejenigen mit einem türkischen Migrationshintergrund räumten dagegen häufiger als andere Gruppen ein, sexuelle Belästigung begangen zu haben.

❗ **Die aufgezeigten Unterschiede in der Kriminalitätsbelastung zwischen Personen ohne und mit Migrationshintergrund lösen sich weitgehend auf, wenn in Dunkelfeldstudien die Gesamtbevölkerung befragt wird.** Bei einer repräsentativen Befragung in Niedersachsen wurden über 6.500 erwachsene Personen²⁹⁰ unterschiedlicher ethnischer Herkunft für die letzten zwölf Monate nach elf verschiedenen Delikten gefragt (Baier 2015). ❗ **Bei neun dieser Delikte ergaben sich keine Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund.** Lediglich bei Körperverletzung unterscheiden sich die Werte der Befragten aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (1,7 %), der Türkei (1,3 %) sowie Nord- und Westeuropa (1,2 %) statistisch bedeutsam von denen der einheimischen Be-

fragten (0,4 %). Beim Führen eines Kraftfahrzeugs unter Alkoholeinfluss sind dagegen türkische Befragte mit 0,0 Prozent deutlich weniger belastet als insbesondere polnische (6,7 %) und deutsche Befragte (6,1 %), aber auch jene aus Nord- und Westeuropa (4,9 %; Baier 2015).

❗ **Das Bild der Ausländerkriminalität, das sich aus Dunkelfeldanalysen ergibt, ist also heterogen und uneindeutig. Aus den Selbstauskünften zu delinquentem Verhalten ergeben sich zwischen einheimischen Personen und Personen mit Migrationshintergrund zwar zum Teil substanzielle Unterschiede, diese stimmen aber keineswegs immer überein. Konsistente Unterschiede zeigen sich jedoch, wenn man bestimmte Typen von Delikten (z.B. Gewaltdelikte vs. Eigentumsdelikte) und bestimmte Herkünfte der Befragten mit Migrationshintergrund betrachtet.** So berichten Personen mit einem südosteuropäischen Migrationshintergrund (einschließlich der Türkei) in den vorliegenden Untersuchungen substanziell häufiger als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund von selbst begangener Körperverletzung (Bliesener 2023: 32).

290 Befragt wurden Personen ab 16 Jahren.

B.1.4.3 Fazit und Empfehlungen

Die Hasskriminalität hatte in den Jahren 2015 und 2016 im Zuge der Fluchtmigration stark zugenommen. 2017 und 2018 gingen die Straftaten in diesem Bereich dann wieder etwas zurück und man hoffte, dass sie mittelfristig wieder auf das Niveau von vor 2015 fallen würden. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt. Im Gegenteil haben durch Hass motivierte Straftaten gegen fast alle in der PMK-Statistik erhobenen Gruppen schon ab 2019 leicht und seit 2020 wieder relativ stark zugenommen und scheinen sich derzeit auf einem hohen Niveau einzupendeln. Lediglich islamfeindliche Delikte sind seit 2020 rückläufig. Besorgniserregend ist besonders der Anstieg antisemitischer Straftaten, der seit dem 7. Oktober 2023 zu beobachten ist. Zudem ist damit zu rechnen, dass auch islamfeindliche Straftaten erneut zunehmen werden. Darüber hinaus haben im gesamten Zeitraum zwischen 2018 und 2022 einzelne Taten, die mutmaßlich von Asylbewerbern begangen wurden, heftige Reaktionen in Form von Demonstrationen ausgelöst. Bei diesen Demonstrationen verschwamm teilweise die Grenze zwischen bürgerlichem und rechtsextremem Spektrum (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 25).

❗ **Die allermeisten Straftaten im Bereich der PMK sind nach wie vor dem politisch rechten Spektrum zuzuordnen. Eine neue Herausforderung bildet der Anstieg der Delikte im Bereich „PMK-nicht zuzuordnen“. Diese sind oftmals Ausdruck von Mischideologien, gebildet aus antisemitischen, rassistischen, esoterischen, misogynen und nationalen Versatzstücken, und hängen vermutlich mit Verschwörungsideologien zusammen, u. a. im Kontext der Anti-Corona-Bewegung** (Beensen/Pickel/Yendell 2023: 25). Darüber hinaus konnte sich im Untersuchungszeitraum die AfD noch stärker etablieren und hat sich zugleich im politischen Spektrum noch weiter nach rechts bewegt. Davon zeugt nicht zuletzt die Tatsache, dass die Verfassungsschutzbehörden sie in einigen Ländern als rechtsextremistisch eingestuft haben. Die AfD kann bei der Mobilisierung und Vernetzung potenziell eine Schlüsselposition einnehmen, denn sie ist in vielen Parlamenten vertreten, networkt effektiv mit anderen rechten Akteuren und Akteurinnen und stiftet ein politisches Klima der Feindschaft gegenüber verschiedenen Minderheiten.

Neben der polizeilichen Erfassung gibt es mittlerweile auch zivilgesellschaftliche Einrichtungen von Betroffenen, die Hasskriminalität dokumentieren (RIAS, DOSTA/MIA, CLAIM). ➡ **Deren communitybasiertes Monitoring befindet sich gegenwärtig noch im Aufbau; es bildet aber eine wichtige Ergänzung zu den Daten der Ermittlungsbehörden. Zu begrüßen ist auch, dass die Relevanz von Dunkelfeldstudien erkannt wurde und solche zunehmend genutzt werden, um bestimmte Phänomene eingehender zu untersuchen. Beides soll-**

te ausgebaut werden, um im Bereich der Hasskriminalität eine verlässlichere Datengrundlage zu gewinnen.

Auch zur Ausländer- bzw. Zuwandererkriminalität gibt es aufgrund methodischer Probleme und unvollständiger Daten kein eindeutiges und sicheres Bild. Umso wichtiger ist es, bei der Analyse verschiedene Datenquellen und methodische Ansätze zu nutzen und diese sorgfältig und reflektiert aufeinander zu beziehen. Nur dadurch lässt sich ein einigermaßen verlässliches Gesamtbild gewinnen. Somit gibt es auch keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob in Deutschland lebende Ausländer und Ausländerinnen stärker zu Kriminalität neigen als Deutsche. ❗ **Zwar deuten europäische kriminalstatistische Auswertungen fast durchgehend darauf hin, dass nichtdeutsche Personen tendenziell mehr Straftaten begehen und auch häufiger verurteilt und inhaftiert werden. Ungeklärt ist jedoch, inwieweit das Anzeigeverhalten der Bevölkerung oder das Vorgehen der Sicherheitsbehörden von Vorurteilen geleitet ist; das könnte die Werte zur Deliktbelastung verzerren.** Zudem ist die nichtdeutsche Bevölkerung weiterhin schwer zu erfassen. Dadurch fehlt eine verlässliche Bezugsgröße, zu der die Zahl ausländischer Tatverdächtiger in Beziehung gesetzt werden könnte.

Als gesicherter Befund lässt sich festhalten: ❗ **Mit der Zahl der seit 2015 Zugewanderten ist nicht nur die absolute Zahl der Delikte mit ausländischen Tatverdächtigen gestiegen, sondern auch der Anteil entsprechender Straftaten. Dies kann angesichts der soziodemografischen Merkmale kaum überraschen, denn die Flüchtlings- bzw. die Zuwandererbevolkerung ist nicht nur sehr viel stärker männlich geprägt, sondern auch deutlich jünger als die Gesamtbevölkerung. Doch auch wenn man diese Faktoren berücksichtigt, ist die Kriminalitätsbelastung bei bestimmten Gruppen von Zugewanderten erkennbar höher.** Politisch heikel ist, dass bei Sexualdelikten die Tatverdächtigen häufig aus den muslimisch geprägten Ländern Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens stammen. Dies unterstreicht, dass bei manchen Zuwanderungsgruppen Präventionsarbeit und interkulturelle Aufklärung über die Normen und Werte von Gleichberechtigung und individueller Selbstbestimmung notwendig sind (Bliesener 2023: 39).

Bestätigt wird dieses Hellfeldbild teilweise durch Dunkelfeldanalysen, die als Erfassungskriterium nicht die Staatsangehörigkeit der Tatverdächtigen nutzen, sondern den Migrationshintergrund. Einige dieser Studien verweisen ebenfalls auf eine höhere Gewaltneigung bei Befragten mit Migrationshintergrund; allerdings zeigt sich dieses Muster nicht durchgängig. Konsistent ist jedoch ein Ergebnis multivariater Analysen zu den Risiko- und Bedingungsfaktoren von Kriminalität: Ausländische bzw. migrantische Bevölkerungsgruppen haben in der Regel eine deutlich höhere Risikobelastung. Das hängt z. B. mit fehlenden Sprachkompetenzen und Qualifikationen

zusammen, die wiederum Ausbildungs-, Arbeits- und Teilhabechancen verringern und häufig eine prekäre sozioökonomische Situation bedingen. Außerdem sind bei ihnen mitunter Normen stärker ausgeprägt, die Gewalt als Mittel der Konfliktlösung legitimieren. Wenn man diese Risikobelastung statistisch berücksichtigt, werden die Unterschiede in der Kriminalitätsbelastung deutlich geringer. Geflüchtete Menschen sind zudem oft durch Gewalterlebnisse im Herkunftsland oder auch auf der Flucht schwer traumatisiert. **➊ Bisherige Studien machen deutlich, dass Traumatisierung durch Gewalt das Risiko für eigene Gewalthandlungen erhöht. ➋ Darum ist es wichtig, dass sie frühzeitig diagnostiziert und für traumatisierte Flüchtlinge entsprechende Interventionsangebote bereitgestellt werden.**

Diese Risikobedingungen zu managen und zu vermindern ist eine zentrale kriminalpolitische Zukunftsaufgabe und eine wichtige Voraussetzung für die gesellschaftliche Integration der Zugewanderten. Es ist nicht zuletzt auch wichtig, um einer Kriminalisierung von Einzelnen und bestimmten Gruppen vorzubeugen und Gegenreaktionen in Form von fremdenfeindlichen, rassistischen oder islamfeindlichen Straftaten zu verhindern. Hier stehen besonders auch die Medien in der Verantwortung. Seit Längerem ist zu beobachten, dass in der öffentlichen Wahrnehmung gefühlte und tatsächliche Kriminalitätsbelastung in der Gesellschaft auseinanderdriften. Dem lässt sich nur durch eine sachgerechte und hinreichend differenzierte Berichterstattung begegnen.

Flüchtlingsintegrationspolitik

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Die gleichberechtigte Teilhabe aller an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens kann als eine zentrale Herausforderung von Einwanderungsgesellschaften betrachtet werden. In den letzten Jahren wurden in Deutschland verschiedene Maßnahmen und Projekte angestoßen und umgesetzt, um die Integration von Zugewanderten zu fördern. Im Zentrum stand dabei die Gruppe der Flüchtlinge, darunter auch die Schutzsuchenden, die seit 2022 aus der Ukraine gekommen sind. Politische Herausforderungen waren hier zum einen die Unterbringung und Versorgung mit Wohnraum, zum anderen der Zugang zu (Aus-)Bildung und der anschließende Einstieg in den Arbeitsmarkt. In beiden Bereichen zeigt sich, wie wichtig es ist, neben spezifischen Maßnahmen zur Unterstützung von Geflüchteten auch die Regelsysteme umzugestalten.

Deutschland ist seit 2021 wieder verstärkt zu einem Ziel-land von Fluchtzuwanderung geworden. Zugleich leben viele der Geflüchteten, die 2015/16 angekommen sind, nach wie vor in Deutschland. Trotz Integrationserfolgen in verschiedenen Bereichen stehen sie auf dem Weg zu chancengleicher Teilhabe weiterhin vor diversen Hürden. Vor diesem Hintergrund sind Flüchtlinge eine zentrale Zielgruppe der deutschen Integrationspolitik. Hier wurden in den vergangenen Jahren zum einen verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die infolge der hohen Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 eingeführt worden waren. Das wurde durch die Corona-Pandemie zum Teil erheblich erschwert. Zum anderen wurden insbesondere seit 2022 neue Maßnahmen diskutiert und initiiert, um auf die starke Fluchtzuwanderung zu reagieren. Denn infolge des russischen Angriffskriegs kommen einerseits viele Flüchtlinge aus der Ukraine nach Deutschland; andererseits ist auch die Zahl von Asylsuchenden insgesamt wieder gestiegen (zu den Zahlen s. Kap. A.1.2). Maßnahmen in diesem Bereich sind für die Politik grundsätzlich ein Balanceakt: Einerseits soll verhindert werden, dass nicht bleibeberechtigte Menschen sich in Deutschland verwurzeln. Andererseits soll Schutzberechtigten möglichst frühzeitig eine chancengleiche Teilhabe an den verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ermöglicht werden.

Eine zentrale politische Aufgabe bildete in den vergangenen Jahren die kurz- und langfristige Unterbringung von Flüchtlingen (s. Kap. B.2.1). Hier standen besonders die Kommunen vor großen Herausforderungen. Der Bund hat in den letzten fünf Jahren an verschiedenen Stellen die gesetzlichen Rahmenbedingungen

der Flüchtlingsunterbringung angepasst; beispielsweise wurden baurechtliche Sonderregelungen verlängert und die Wohnsitzauflage entfristet. Auch die Frage der Finanzierung wurde zwischen Bund und Ländern neu geregelt (zum Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik s. Info-Box 12). Für eine nachhaltige Lösung ist es wichtig, insgesamt mehr dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Hier besteht allgemein ein hoher Bedarf, die Zuwanderung macht nur ein ohnehin bestehendes Infrastrukturproblem sichtbar.

Das gilt auch für den Bereich Bildung und Ausbildung (s. Kap. B.2.2). Hier wurden in den vergangenen Jahren verschiedene politische Maßnahmen initiiert, die erwiesenermaßen positiv gewirkt haben, z. B. Instrumente der Ausbildungsförderung. Dennoch ist es bisher nicht gelungen, den Zugang zu Bildung und die Förderung innerhalb der Bildungseinrichtungen so zu gestalten, dass sich die Bildungsteilhabe von Flüchtlingen langfristig vom Fluchthintergrund entkoppelt. Neben migrationsspezifischen Barrieren bestehen hier auch verschiedene allgemeine Hürden. Dazu gehören etwa fehlende Kitaplätze und ein sich verschärfender Lehrkräftemangel.

B.2.1 Unterbringung und Wohnen: nachhaltige Lösungen anstelle von Krisenmaßnahmen

Die Wohnsituation – also der verfügbare Wohnraum und das Wohnumfeld – hat Auswirkungen auf das individuelle Wohlbefinden. Wenn eine Person ihre Wohnverhältnisse

Info-Box 12 Zum Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik

Klagen über das komplizierte Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen gehören auch in der Integrations- und Migrationspolitik zu den Dauerbrennern des politischen Diskurses. Dabei werden nicht selten Schuldzuweisungen zwischen den föderalstaatlichen Ebenen vorgenommen. Wenn die verfassungsrechtliche Ordnung dem Bund die legislative Zuständigkeit für Fragen der Zuwanderung und des Asylrechts übertragen hat und Länder und Kommunen weitestgehend für die administrative Umsetzung und integrationspolitische Maßnahmen zuständig sind, so haben die Migrationsdynamiken der letzten Jahrzehnte dazu geführt, dass Bund, Länder und Kommunen in vielfältiger Weise zur gesamtstaatlichen Bewältigung der Herausforderungen zusammengewirkt haben. So hat in diesem Feld zuletzt die Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzler eine starke steuernde Funktion gewonnen. Fragen der Migrationsgestaltung wie auch der Finanzierung von Aufnahme, Unterbringung und Integrationsmaßnahmen haben hier immer wieder auf der Tagesordnung gestanden.

Wenngleich allein aufgrund der föderalstaatlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland (u.a. Art. 20 Abs. 1, 23, 30, 50 GG) eine Vollzentralisierung auf der Ebene des Bundes rechtlich ausgeschlossen ist, sollten bestehende Reibungsverluste zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen nicht einfach hingenommen werden. Zur Frage des Verhältnisses von Bund, Ländern und Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik hat der SVR deshalb eine Expertise bei Prof. Dr. Jörg Bogumil, Jonas Hafner und André Kastilan (Ruhr-Universität Bochum) in Auftrag gegeben.²⁹¹ In nahezu allen migrations- und integrationspolitisch relevanten Feldern hat mittlerweile der Bund die Gesetzgebungskompetenzen an sich gezogen; den Ländern fällt damit die grundgesetzlich definierte Rolle der Umsetzung zu (Art. 83 GG). Diese Umsetzung hat als eigene Angelegenheit zu erfolgen. Ausnahmen bestehen nur für den Bereich der Schul- und Hochschulpolitik, deren Ausgestaltung zwar für eine ge- oder misslingende Integration von enormer Bedeutung ist, als Teil der politischen Regelstrukturen aber keinem direkten integrationspolitischen Zugriff unterliegt. Als den

Ländern rechtssetzungsspezifisch verbliebenes Regelungsobjekt identifizieren Bogumil, Hafner und Kastilan (2023: 7) den Bereich der Aufnahmegesetze und damit die Normen, die die Verteilung und Unterbringung Geflüchteter im jeweiligen Bundesland sowie die Kostenerstattung für die aufnehmenden Kommunen regeln. Ein Stück weit quer zu dieser grundsätzlich klaren Aufgabenverteilung steht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das als Bundesverwaltung zahlreiche Aufgaben der Integrationsverwaltung selbst übernommen hat.

Folge dieser Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern sind Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltungsakteuren und -akteurinnen; diese Beziehungen bezeichnen Bogumil, Hafner und Kastilan (2023: 36) als Verflechtungen. Diese Verflechtungen sind ein erforderliches Element in föderalen Staaten und ermöglichen – im Gegensatz zu zentralistisch angelegten Systemen – die Bewahrung der (Teil-)Autonomie von Ländern und damit die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten. Gleichzeitig sind sie Einfallstore für Koordinationsprobleme und Reibungsverluste, die in doppelter Form vorkommen können: zum einen als Über- und zum anderen als Unterflechtung. Während Erstere eine Situation beschreibt, in der aufgrund einer Vielzahl von prozedural beteiligten Stellen die Kooperation beispielsweise durch Doppelbearbeitungen und unklaren Verantwortungen leidet, zeichnet sich Letztere durch unkoordinierte Schnittstellen und einen Mangel an Transparenz und Steuerung aus (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 37).

Unter- und Überflechtungen finden sich in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik an zahlreichen Stellen. Hierauf wird das SVR-Jahresgutachten 2025 eingehen, das sich auch und vor allem ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der 2023 beschlossenen (und in diesem Gutachten ausführlich behandelten) Reformen widmen wird. Dabei wird auch ein Thema zu adressieren sein, das für die Kooperation zwischen vielen Akteursebenen zentral ist, nämlich ein reibungsloser Daten- und Informationsaustausch (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 75). Die Defizite Deutschlands im Bereich der Digitalisierung wirken sich entsprechend auch auf den Politikbereich der

291 Die Expertise steht auf der Website des SVR zum Download zur Verfügung (www.svr-migration.de/jahresgutachten).

Integrations- und Migrationspolitik aus. Die Bundesregierung hat hier z. B. schon ein Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht auf den Weg gebracht, das den Datenaustausch über das Ausländerzentralregister

(AZR) verbessern und Ausländer- und Leistungsbehörden (etwa Sozialämter und Jobcenter) entlasten soll. Auch eine gemeinsame IT-Plattform ist geplant. Etwaige Fortschritte und Verbesserungsnotwendigkeiten werden im Jahresgutachten 2025 thematisiert.

als adäquat empfindet, kann ihr dies helfen, andere Herausforderungen zu bewältigen. Wo und wie eine Person wohnt, prägt aber auch maßgeblich ihre Möglichkeiten für wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Teilhabe und damit die Verwirklichung eines selbstbestimmten Lebens (vgl. Ager/Strang 2008: 170–172). Der Wohnort bestimmt beispielsweise den Schuleinzugsbereich und allgemein den Zugang zu Bildungs-, Arbeits- oder Freizeitorten, zu sozialen Netzwerken und zu wichtiger Infrastruktur wie Gesundheitsdiensten.²⁹² Eine angemessene Unterbringung und gute Wohnbedingungen haben somit einen hohen Stellenwert für die Förderung der Integration – im Sinne einer möglichst chancengleichen Teilhabe – von Neuzugewanderten (wie auch von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte allgemein).

In vielen Städten und Regionen sind die Wohnungsmärkte angespannt. Deshalb bildete die Versorgung mit angemessenem Wohnraum in den vergangenen Jahren eine zentrale politische Herausforderung. Das betrifft auch die Unterbringung von Flüchtlingen. Dieses Thema hat in Deutschland speziell 2022 und 2023 durch die gestiegene Fluchtzuwanderung (s. Kap. A.1.2) (erneut) an Bedeutung gewonnen.

Die Wohnsituation von Flüchtlingen ist insofern ein besonderer Fall, als die Form ihrer Unterbringung und die Wahl des Wohnorts zu Beginn ihres Aufenthalts gesetzlich reguliert sind (Tanis 2020: 8). Während des Asylverfahrens haben Schutzsuchende Anspruch auf eine Unterkunft (§ 3 Abs. 1 AsylbLG). In dieser Zeit durchlaufen sie verschiedene Formen der Unterbringung bzw. des Wohnens (Info-Box 13). Wo sie wohnen oder wie sie untergebracht werden, können sie in der Regel nicht frei wählen. Aus integrationspolitischer Sicht geht es zunächst darum, Schutzsuchende möglichst zügig aufzunehmen und unterzubringen – gerade wenn in kurzer Zeit sehr viele ankommen. Gleichzeitig müssen Maßnahmen ergriffen werden, um ihrem Bedarf an dauerhaftem, bezahlbarem Wohnraum zu entsprechen. Denn spätestens mit der Zuerkennung eines Schutzstatus sollen Flüchtlinge im Regelfall Wohnungen auf dem privaten Wohnungsmarkt beziehen. Zugleich ist der Wohnungsmarkt insgesamt angespannt, die Mieten steigen, und es fehlt bezahlbarer Wohnraum.

Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Flüchtlingsunterbringung in Deutschland beschrieben, darunter auch Fragen der Finanzierung. Zudem wird auf die Vor- und Nachteile verschiedener Unterbringungsarten eingegangen. Daran anschließend werden mit der Wohnsitzregelung und dem Baurecht zwei gesetzgeberische Instrumente näher betrachtet, die in den letzten Jahren verstetigt bzw. verlängert wurden. Schließlich setzt sich das Kapitel mit Maßnahmen auseinander, die darauf abzielen, Geflüchtete dauerhaft mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen.

B.2.1.1 Nach der Ankunft: Erstaufnahme und Verteilung auf die Bundesländer

Für die Durchführung des Asylverfahrens ist der Bund verantwortlich (s. Kap. A.2.2). Den Ländern wiederum obliegt die Erstaufnahme der Schutzsuchenden (§ 44 Abs. 1 AsylG; vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 14–21). Sie sind also zuständig für deren Unterbringung, für die sie wiederum die Kommunen heranziehen (können). Nach ihrer Ankunft werden Asylsuchende registriert und nach dem sog. Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt. Dieser Schlüssel orientiert sich an der Einwohnerzahl und dem Steueraufkommen der Städte und Landkreise und wird jährlich aktualisiert. Nach der Verteilung werden die Asylsuchenden zunächst in Aufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht bzw. in den Ankunftszentren, die 2016 neu eingerichtet wurden (s. hierzu SVR 2019a: 60–61). Die Größe und Ausstattung der Einrichtungen ist bundesrechtlich nicht festgelegt. In der Regel handelt es sich dabei um große Unterkünfte mit Mehrbettzimmern und Vollversorgung (Kühn/Schlicht 2023: 4). In Bayern, Sachsen, dem Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Brandenburg sowie Hamburg und Baden-Württemberg haben sich zudem sog. Ankerzentren (Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren) etabliert (bzw. Einrichtungen, die als funktionsgleich eingestuft werden) (BAMF 2021b: 14, 19). Mit den Ankerzentren wurde die Idee der Ankunftszentren weiterentwickelt, verschiedene Schritte im Asylverfahren an einem Ort zu bündeln (SVR 2019a: 62): Sie versammeln unter

292 Dass die Wohnsituation die gesundheitliche Lage beeinflussen kann, zeigte sich nicht zuletzt während der Corona-Pandemie (s. dazu SVR 2022e: 112–113).

Info-Box 13 Der Begriff „Wohnen“ im Kontext der Flüchtlingsunterbringung

Verwaltungstechnisch, politisch und juristisch wird das Wohnen von Flüchtlingen in Deutschland gemeinhin zunächst als Unterbringung bezeichnet.²⁹³ Dieser Begriff bezieht sich vor allem auf die Erstaufnahme der Geflüchteten und ihre anschließende Unterbringung bis zum Entscheid über den Asylantrag; er unterstreicht somit den temporären Charakter. In Abgrenzung dazu bezieht sich der Begriff „Wohnen“ auf den Übergang in den regulären Wohnungsmarkt, der mit der Zuerkennung eines Schutzstatus erfolgen soll, er bezeichnet also einen eher dauerhaften Zustand. Diese Unterscheidung nach der Aufenthaltsdauer spiegelt sich in dem gesetzlich vorgesehenen Regelverfahren zur Unterbringung von Geflüchteten. Aus empirischer Sicht ist sie jedoch oftmals nicht zutreffend: Flüchtlinge verbringen teilweise mehrere Jahre in Gemeinschaftsunterkünften. Auch Hallen oder Container, die als provisorische Lösung zur Verfügung gestellt wurden, werden mitunter zum Dauerzustand. Andererseits kamen viele ukrainische Flüchtlinge direkt nach ihrer Ankunft in Privatwohnungen unter, zum Teil nur übergangsweise.²⁹⁴ Diese Einschränkungen sind bei der prinzipiellen Unterscheidung von (übergangsweiser) Unterbringung und (dauerhaftem) Wohnen zu bedenken.

Auch auf rechtlicher Ebene ist es von Bedeutung, welche Bezeichnung verwendet wird, speziell beim Begriff „Wohnen“. In den einschlägigen Gesetzestexten findet sich keine klare Unterscheidung zwischen Unterbringung einerseits und Wohnen andererseits. Beispielsweise ist im Asylgesetz (AsylG) die Unterbringung Schutzsuchender in Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 AsylG) oder Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 AsylG) als „Wohnen“ benannt. Das Bundesverwaltungsgericht beschreibt Wohnen dagegen allgemein als „eine auf Dauer angelegte Häuslich-

keit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts“ (BVerwG, Beschl. v. 25. März 1996, 4 B 302/95: Rn. 12). Es ist durchaus fraglich, ob diese Kriterien bei der Unterbringung von Flüchtlingen in Flüchtlingsunterkünften erfüllt sind (Wickel 2022: 267).

Man könnte nun Fragen der Bezeichnung als akademisch abtun, wären damit nicht rechtliche Fragen verbunden. Ob die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen im juristischen Sinne als Wohnen verstanden wird oder nicht, hat beispielsweise Folgen für den Grundrechtsschutz der dort untergebrachten Personen. Denn das Grundgesetz garantiert die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG), die die räumliche Privatsphäre vor Eingriffen von staatlicher Seite schützen soll. In der Rechtsprechung wird weitgehend anerkannt, dass Zimmer in Aufnahmeeinrichtungen in der Regel als Wohnung zu qualifizieren sind.²⁹⁵ Auch das Bundesverwaltungsgericht hat 2023 festgestellt, dass Zimmer in Aufnahmeeinrichtungen als Wohnungen angesehen werden können, die dem besonderen grundrechtlichen Schutz unterliegen (BVerwG, Urt. v. 15.06.2023, 1 CN 1.22; BVerwG, Urt. v. 15.06.2023, 1 C 10.22). Damit dürfen die Zimmer nur betreten werden, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt oder eine dringende Gefahr besteht (Scholz/Werdermann 2022: 241).²⁹⁶

Auch auf einfachgesetzlicher Ebene ist es relevant, wie die Unterbringung von Flüchtlingen eingeordnet wird. So hat die Einordnung als Wohnen zur Folge, dass bestimmte baurechtliche Anforderungen zu erfüllen sind. Ob Gemeinschaftsunterkünfte in die Nutzungskategorie Wohnen fallen, ist aber nicht eindeutig geklärt (s. Kap. B.2.1.6).

293 Auch die EU-Aufnahmerichtlinie verwendet Unterbringung als Oberbegriff und legt verschiedene Formen fest, in denen diese umgesetzt werden soll.

294 Das zeigen auch Zahlen der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland: Von denjenigen, die zunächst privat untergebracht wurden, war zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle Anfang 2023 rund ein Fünftel umgezogen (Siegert et al. 2023: 8).

295 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 02.02.2022, 12 S 4089/20; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.03.2022, 1 S 1265/21; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 18.03.2021, OVG 3 M 143/20, OVG 3 M 144/20; VG Berlin, Urt. v. 04.10.2021, 10 K 383.19; OVG Hamburg, Urt. v. 18.08.2020, 4 Bf 160/19.

296 Gleichzeitig war es in dem verhandelten Fall laut BVerwG rechtmäßig, dass die Polizei ein Zimmer betrat, um die Abschiebung einer ausreisepflichtigen Person zu vollziehen, weil es dabei um die „Verhütung einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ ging (Bundesverwaltungsgericht 2023) (s. Kap. A.2.3).

einem Dach sämtliche Stellen, die für das Asylverfahren zuständig sind, von der Aufnahme der persönlichen Daten über die Antragstellung und Anhörung bis hin zur Entscheidung (u. a. Landesstellen, BAMF, Ausländerbehörde). Auch andere Versorgungsstrukturen befinden sich vor Ort oder in unmittelbarer Nähe, etwa Beratungs- und Betreuungsangebote, Integrationsmaßnahmen, Sprachkurse, Kinderbetreuung, ärztliche Versorgung und teilweise auch schulische Angebote²⁹⁷ (BAMF 2021b: 15).²⁹⁸ Der Zugang von außen ist eingeschränkt, beispielsweise auch für externe Beratung.²⁹⁹ Während der Corona-Pandemie wurden viele der Unterstützungsmöglichkeiten und Angebote in den Ankerzentren (sowie Sammelunterkünften insgesamt) ausgesetzt oder standen nur eingeschränkt zur Verfügung. Die Zentralisierung in den Ankerzentren soll Verwaltungsprozesse optimieren und Asylverfahren beschleunigen (BAMF 2021b: 19).³⁰⁰ Die Einführung dieser Zentren war politisch äußerst umstritten (vgl. hierzu SVR 2019a: 61–64).³⁰¹

Welcher Aufnahmeeinrichtung Asylsuchende zugeteilt werden, ist abhängig von verschiedenen Faktoren. Dazu gehören u. a. die Aufnahmequote des jeweiligen Bundeslands nach dem Königsteiner Schlüssel (§ 45

AsylG), freie Kapazitäten in den Aufnahmeeinrichtungen und das Herkunftsland der Geflüchteten. Denn die Aufnahmeeinrichtungen sind jeweils einer bestimmten Außenstelle des BAMF zugeordnet, die für das Asylverfahren zuständig ist, und nicht jede BAMF-Außenstelle bearbeitet Anträge aus allen Herkunftsländern. Nach dem Gebot der Einheit der Kernfamilie müssen bei der Verteilung zudem Familien zusammengehalten werden (§ 46 Abs. 3 S. 2 AsylG).

Wie lange die Schutzsuchenden in der betreffenden Aufnahmeeinrichtung bleiben, wurde seit 2015 zunehmend ausgeweitet. Bis Mitte 2019 durften Asylbewerberinnen und -bewerber höchstens sechs Monate in solchen Einrichtungen verweilen; im Rahmen des Migrationspakets 2019³⁰² wurde der Zeitraum dann auf maximal 18 Monate verdreifacht (§ 47 Abs. 1 AsylG).³⁰³ Damit wurde auch die rechtliche Zugangssperre für den Arbeitsmarkt ausgeweitet.³⁰⁴ Zudem können die Bundesländer schon seit 2017 Schutzsuchende verpflichten, länger in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben (bis zu 24 Monate) (§ 47 Abs. 1b AsylG). Im Rahmen des Migrationspakets 2019 wurde ihnen zugleich ermöglicht, Geflüchtete früher aus den Aufnahmeeinrichtungen auf die Kommunen zu

297 Dabei handelt es sich um ersatzweise Bildungsangebote. Die Beschulung von Kindern in den Aufnahmeeinrichtungen und Ankerzentren ist in den Ländern unterschiedlich geregelt (s. Kap. B.2.2). Zugang zu Regelschulen haben geflüchtete Kinder in der Regel erst, nachdem sie die Aufnahmeeinrichtung verlassen haben. Dies verstößt gegen das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu allgemeinbildenden Schulen (vgl. terre des hommes 2020: 45–46). Einschlägig ist hier neben der UN-Kinderrechtskonvention u. a. auch die EU-Aufnahmerichtlinie. Diese schreibt fest, dass geflüchtete Kinder und Jugendliche spätestens drei Monate nach Stellen des Asylantrags eine Schule besuchen dürfen. Im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde beschlossen, den Zeitraum auf zwei Monate zu begrenzen (s. Kap. A.2.2.1).

298 Die für Ankunftscentren vorgesehenen Strukturen werden in den Ankerzentren erweitert um eine Asylverfahrensberatung, herkunftssprachliche Wertevermittlung und Erstorientierung, Rückkehrberatung und eine Rechtsantragstelle (BT-Drs. 19/4284: 2).

299 In Oberbayern beispielsweise wurde 2018 für Nichtregierungsorganisationen, die Beratung anbieten, der Zugang zu den Ankerzentren eingeschränkt. Seither sind Beratungen nur noch möglich, wenn Bewohnerinnen und Bewohner eine entsprechende Anfrage stellen. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diese Praxis (BVerwG 1 C 40.21, Urt. v. 28.03.2023).

300 Eine vom BAMF durchgeführte Evaluation untersucht, ob Asylanträge in den Ankerzentren tatsächlich schneller bearbeitet werden. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass behördliche Asylverfahren zwischen August 2018 und Juli 2020 hier im Durchschnitt fünf Tage weniger dauerten als an anderen Standorten (BAMF 2021b: 30).

301 Verschiedene Parteien wie auch Flüchtlingsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure fordern wiederkehrend, die Ankerzentren abzuschaffen (u. a. Bayerischer Flüchtlingsrat 2019; Pro Asyl 2021). Die Parteien der Ampelregierung haben in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, dieses Konzept aufzugeben (SPD/Grüne/FDP 2021: 140). Ankerzentren sind jedoch kein gesetzliches Konzept, sondern schlicht eine Praxis der Länder in Zusammenarbeit mit dem BAMF. Der Bund kann also nicht verhindern, dass ein Land dieses Konzept weiterverfolgt.

302 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019 (BGBl. I S. 1294).

303 Die Pflicht zum Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung erstreckt sich damit im Grundsatz auf die Dauer des gesamten Asylverfahrens (Lehner 2023: 5–6). Unbegleitete Minderjährige sind von dieser Pflicht ausgenommen. Bei Familien mit minderjährigen Kindern ist der Aufenthalt auf maximal sechs Monate beschränkt. Geflüchtete aus sog. sicheren Herkunftsstaaten sind verpflichtet, bis zum Abschluss des Asylverfahrens in der Aufnahmeeinrichtung zu leben; ebenso Personen, die bestimmte Mitwirkungspflichten verletzen (§ 47 Abs. 1 und 1a AsylG).

304 Nach § 61 Abs. 1 AsylG hat eine Person keinen Anspruch auf Arbeitsmarktzugang, solange sie verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Im Rahmen des Migrationspakets 2019 wurde zugleich die maximale Sperrfrist von drei auf neun Monate hochgesetzt. Die Gesetzesreform von 2019 sollte also ermöglichen, Asylbewerberinnen und -bewerber länger in den zentralen Aufnahmeeinrichtungen unterzubringen, und zugleich verhindern, dass Asylsuchende schon während des Asylverfahrens in den Arbeitsmarkt einsteigen. Da in den Einrichtungen regelmäßig Engpässe entstehen, ist diese gesetzgeberische Gesamtkonzeption jedoch in der Praxis schwer umzusetzen (Lehner 2023: 12). Anfang 2024 wurde die Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen auf sechs Monate gesenkt (s. Kap. A.2.2.3).

verteilen, etwa „zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung“ (§ 49 Abs. 2 AsylG). Diese Option wird seit 2022 vermehrt genutzt, vor allem wegen der starken Zunahme von Asylanträgen (Lehner 2023: 12).³⁰⁵ Im Jahr 2022 haben alle Bundesländer die Unterbringungskapazitäten in ihren Aufnahmeeinrichtungen erweitert. Trotzdem war die entsprechende Infrastruktur in den meisten Ländern weiterhin stark ausgelastet (Mediendienst Integration 2023f). Für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen aus der Ukraine gelten verschiedene Besonderheiten (Info-Box 14).

B.2.1.2 Anschlussunterbringung in den Kommunen: großer Bedarf, aber geringer als 2015/16

Im Laufe ihres Asylverfahrens werden Schutzsuchende im Regelfall von den Aufnahmeeinrichtungen bzw. von den Ankunfts- und Ankerzentren auf die Landkreise und Kommunen verteilt, die damit für die Unterbringung verantwortlich sind. In den meisten Bundesländern ist für die Flüchtlingsunterbringung nur eine kommunale Verwaltungsebene zuständig (für eine Übersicht s. Kühn/Schlicht 2023: 19–20).³⁰⁶ Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte obliegt dem jeweiligen Land bzw. die Verteilung auf die Kommunen dem jeweiligen Landkreis. Die meisten Flächenstaaten nutzen dafür landesintern festgelegte Verteilschlüssel. Diese stützen sich zumeist ausschließlich auf den Bevölkerungsanteil der Landkreise oder kreisfreien Städte an der Gesamtbevölkerung des Bundeslands.³⁰⁷ Die Kommunen sind verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Flüchtlinge unter-

zubringen und zu versorgen. Dafür werden sie vom Land finanziell entschädigt.³⁰⁸

Während des laufenden Verfahrens sollen Asylbewerberinnen und -bewerber in einer (kommunalen) Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden (§ 53 Abs. 1 AsylG). Diese Vorgabe deuten viele Länder als Verpflichtung. Teilweise nutzt die kommunale Selbstverwaltung aber auch bestehende Spielräume, um Schutzsuchende dezentral in Wohnungen unterzubringen.³⁰⁹ Einige Städte haben dafür Konzepte für dezentrale Unterbringung (Werner 2021: 420). Um ein Bild davon zu gewinnen, wie Flüchtlinge in Deutschland untergebracht sind, können Zahlen zu Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)³¹⁰ herangezogen werden. Danach war der Anteil der dezentral untergebrachten Personen bis 2015 bundesweit auf einen Tiefstwert von 39 Prozent gesunken. Seitdem liegt er zwischen 44 und 49 Prozent (Abb. B.23).³¹¹

Wie Asylbewerberinnen und -bewerber untergebracht sind, ist regional ganz unterschiedlich. In Berlin (82,4 %), im Saarland (69,2 %), in Schleswig-Holstein (65,3 %), Niedersachsen (63,7 %), Rheinland-Pfalz (53,8 %) und Thüringen (51,2 %) waren sie Ende 2022 überwiegend dezentral untergebracht. Andere Bundesländer nutzten dagegen verstärkt Gemeinschaftsunterkünfte, etwa Mecklenburg-Vorpommern (62,6 %), Hamburg (58,4 %), Hessen (57,8 %), Bremen (49,4 %) und Bayern (47,9 %). Hinter diesen Zahlen steht ein sehr breites Spektrum verschiedener Formen von Unterbringung. Welche Art der Unterkunft jeweils gefördert wird, richtet sich neben den Gegebenheiten auf dem örtlichen Wohnungsmarkt

305 Das nordrhein-westfälische Integrationsministerium kündigte Mitte 2023 an, wegen Überbelegung der Landesaufnahmeeinrichtungen verstärkt „vorzeitige Zuweisungen“ an die Kommunen vorzunehmen (Neue Westfälische 2023). Die brandenburgische Landesregierung gab gleichzeitig bekannt, sie wolle speziell Schutzsuchende mit schlechter Bleibeperspektive bis zu anderthalb Jahre in Aufnahmeeinrichtungen unterbringen (Tagesspiegel.de 2023b). Zuvor hatte sie angekündigt, sie wolle „in besonders gelagerten Fällen“ die bundesrechtliche Regelung voll ausschöpfen und die Frist auf bis zu zwei Jahre verlängern (rbb24.de 2023; MiGAZIN 2023).

306 In den meisten Ländern sind für die Unterbringung die Landkreise und kreisfreien Städte verantwortlich, in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind es die Gemeinden. In Bayern obliegt sie den Bezirksregierungen. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg bleibt die Landesverwaltung verantwortlich. In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein werden Asylsuchende zunächst auf die Landkreise verteilt und vorläufig untergebracht. Von dort aus werden sie schließlich im Zuge der Anschlussunterbringung kreisangehörigen Gemeinden zugeteilt.

307 Nur in Ausnahmefällen werden noch andere Faktoren berücksichtigt, z. B. die wirtschaftliche Situation der Kommunen (s. dazu Geis/Orth 2016: 7–8; SVR-Forschungsbereich 2016: 8–10).

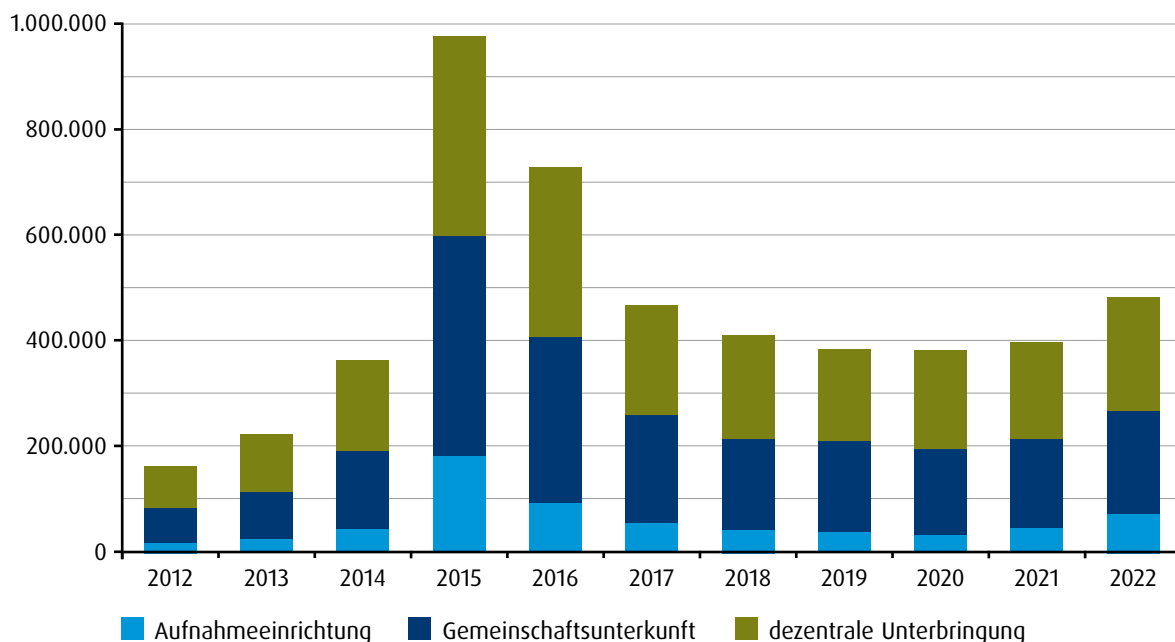
308 Mit Ausnahme der Stadtstaaten Hamburg und Berlin haben alle Länder Landesaufnahmegesetze mit dazugehörigen Verordnungen und Erlassen, die neben der landesinternen Verteilung der Asylsuchenden auch die Kostenübernahme regeln.

309 Die Rahmenbedingungen für die Flüchtlingsunterbringung als kommunale Pflichtaufgabe werden zwar übergeordnet von Bund und Ländern bestimmt, die Kommunen können sie nur begrenzt mitgestalten. Bei der praktischen Auslegung der geltenden Verordnungen vor Ort haben sie aber durchaus Gestaltungsraum. Beispielsweise können sie eine bestimmte Art der Unterbringung von Geflüchteten priorisieren (Glorius 2023: 410).

310 Leistungsberechtigt sind neben Personen im Asylverfahren u. a. auch Geduldete sowie deren Partnerinnen und Partner und Kinder (§ 1 Abs. 1 AsylG).

311 Hier ist zu bedenken, dass die Kommunen Flüchtlingsunterkünfte zum Teil unterschiedlich einordnen. Laut Kühn und Schlicht (2023: 5) werden manchmal alle kommunalen Liegenschaften als Gemeinschaftsunterkünfte eingeordnet, auch wenn es sich um abgeschlossene Wohneinheiten handelt.

Abb. B.23 Unterbringung der Empfängerinnen und Empfänger von Asylbewerberleistungen 2012–2022



Anmerkung: Angaben zum Stichtag 31.12. In den Zahlen für 2015 ist Bremen untererfasst, 2016 Thüringen, 2021 Brandenburg und 2022 Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

Quelle: Statistik der Empfänger von Asylbewerberleistungen, Statistisches Bundesamt 2022e; 2023r; 2023s; Darstellung: SVR

auch nach politischen Überzeugungen.³¹² Je nach Situation werden zum Teil leerstehende Wohnhäuser bzw. Wohnungen, Hotels oder Hostels, Wohnheime, ehemalige Gewerberäume, Container, Sporthallen und Kasernen angemietet oder erworben, um Flüchtlinge unterzubringen. Außerdem wurden durch Verdichtung in bestehenden Unterkünften zusätzliche Plätze geschaffen. Diese Maßnahmen waren notwendig, weil in den Jahren zuvor vielerorts im kommunalen Unterbringungssystem (wie auch in den Landesaufnahmeeinrichtungen) Plätze abgebaut worden waren.

Landesrechtlich sehr unterschiedlich geregelt ist die Frage, wie lange Schutzsuchende in kommunalen Unterkünften bleiben müssen. Dies ist auch abhängig vom Stand ihres Asylverfahrens. Während Berlin einen Aufenthalt von mindestens drei und höchstens sechs Mo-

naten in Gemeinschaftsunterkünften vorsieht, dürfen Personen, deren Asylantrag nicht anerkannt wurde, in Bayern erst ausziehen, wenn ihr behördliches Asylverfahren seit mehr als vier Jahren abgeschlossen ist (Art. 4 Abs. 3 AufnG).³¹³ Für Familien mit minderjährigen Kindern gelten meist Ausnahmeregelungen (Kühn/Schlicht 2023: 19–20). Personen, die als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt sind, müssen nicht mehr in einer Gemeinschaftsunterkunft leben (§ 53 Abs. 2 AsylG). Sie sind dann für ihre Unterkunft selbst zuständig, sollen also Wohnungen auf dem privaten Wohnungsmarkt beziehen. Sofern sie Leistungen nach dem SGB II erhalten oder für die Wohnkosten nicht selbst aufkommen können, werden diese weiterhin von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten getragen (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II).

312 Meyer, Philipp und Wenzelburger (2021) gehen der Frage nach, wie sich Unterschiede in der Ausgestaltung der Migrationspolitik zwischen den Bundesländern erklären lassen. Dabei untersuchen sie auch die Art der Unterbringung. Als einen wichtigen Faktor identifizieren die Autoren die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung: Sind daran konservative Parteien beteiligt, ist die Migrationspolitik häufig restriktiv; der Anteil der dezentralen Unterbringung ist dann eher niedrig. Umgekehrt werden bei Landesregierungen mit liberalen Parteien Asylsuchende tendenziell eher dezentral untergebracht.

313 Die Regelung bezieht sich auf Personen, die Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben. Darunter fallen also nicht nur Personen im Asylverfahren, die sich nach Abschluss des behördlichen Asylverfahrens im gerichtlichen Verfahren befinden, sondern auch Personen mit einer Duldung.

Info-Box 14 Besonderheiten bei der Erstaufnahme ukrainischer Geflüchteter

Ukrainische Staatsangehörige können visumfrei nach Deutschland einreisen, sich dort bis zu 90 Tage aufhalten und sich im Schengen-Raum frei bewegen. In dieser Zeit ist eine Erstregistrierung in Deutschland nicht zwingend notwendig. Anders als Personen im Asylverfahren konnten ukrainische Kriegsflüchtlinge in den ersten Wochen nach Beginn des russischen Angriffskriegs im Jahr 2022 ihren Wohnort zunächst frei wählen; sie mussten nicht in Aufnahmeeinrichtungen und anschließend in kommunalen Unterkünften untergebracht werden. Dadurch konnte ein großer Teil der ukrainischen Flüchtlinge zumindest vorübergehend privat untergebracht werden, entweder bei Familienangehörigen und Bekannten oder bei Gastfamilien. Das stärkte die private Unterbringung von Flüchtlingen als eine Form bürgerschaftlichen Engagements (vgl. Haller et al. 2022). Diese wurde vonseiten der Politik aktiv unterstützt: Das Bundesministerium des Innern und für Heimat startete beispielsweise eine Kooperation mit der digitalen Vermittlungsplattform #UnterkunftUkraine (BMI 2022a).

Sobald ukrainische Geflüchtete staatliche Unterstützung bei der Unterbringung oder in Form von Sozialleistungen beantragen wollen, müssen sie sich allerdings registrieren lassen. Sie werden dann auf die Bundesländer und dort schließlich auf die Kreise und Kommunen verteilt. Davon ausgenommen sind Personen, die privat untergebracht sind. Ihre Daten werden bei der Registrierung aufgenommen, sie werden aber nicht verteilt (BAMF 2022b: 1).³¹⁴ Für die Registrierung von Asylsuchenden ist das BAMF zuständig; die Aufgabe übernehmen bei den ukrainischen Flüchtlingen die örtlichen Ausländerbehörden. Das bedeutete für die Kommunen ab März 2022

einen erheblichen Arbeitszuwachs, für den sie nicht gerüstet waren (Schlee/Schammann/Münch 2023: 42).³¹⁵

Zunächst nahmen die Bundesländer ukrainische Flüchtlinge auf freiwilliger Basis auf. Doch schon bald wurden nicht mehr genügend freie Unterkunftsplätze gemeldet, und die Länder forderten zunehmend eine schnellere und fairere Verteilung. Seit dem 16. März 2022 werden ukrainische Flüchtlinge, die keine private Unterkunft gefunden haben und staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen, ebenso wie Personen im individuellen Asylverfahren nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt (BMI 2022d). Dies geschah zunächst über das System EASY (Erstverteilung der Asylsuchenden). Seit Mai 2022 wird für ukrainische Flüchtlinge die neue IT-Anwendung FREE (Fachanwendung zur Registerführung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz) verwendet. Sie soll die Erfassung personenbezogener Daten erleichtern und Verteilungsentscheidungen nachvollziehbar machen. Einige Länder hatten die Einführung von FREE zunächst kritisiert, u.a. wegen des damit verbundenen zusätzlichen Aufwands (Tagesspiegel.de 2023c).

Mit dem Rechtskreiswechsel ukrainischer Geflüchteter zum 1. Juni 2022 (s. Kap. A.2.2) wurde die Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG ausgeweitet (s. Kap. B.2.1.5). Danach gilt eine Wohnsitzauflage auch für ukrainische Flüchtlinge, die Sozialleistungen erhalten: Sie müssen in dem Bundesland wohnen bleiben, dem sie zugewiesen wurden bzw. in dem sich die gefundene Wohnung befindet. Zudem können die Bundesländer ihnen einen Wohnort zuweisen.³¹⁶

314 Das gilt auch für Personen, die zunächst privat unterkommen, dann aber das staatliche Unterbringungssystem in Anspruch nehmen. Sie werden nicht verteilt, sondern an ihrem Wohnort, wo sie bereits registriert sind, in das kommunale Aufnahmesystem übernommen (Mediendienst Integration 2023f).

315 Die Registrierung einer großen Zahl ankommender Schutzsuchender aus der Ukraine stellte nicht nur die deutschen Kommunen vor große Herausforderungen. In der Schweiz wurde zur Unterstützung des Registrierungsprozesses die App *RegisterMe* etabliert. Darüber können Geflüchtete aus der Ukraine u.a. verschiedene persönliche Daten eingeben, einen Termin für die Registrierung buchen und einen Antrag auf Schutz online einreichen (Schweizerische Eidgenossenschaft 2023).

316 In Nordrhein-Westfalen wurde die im Land geltende kommunale Wohnsitzauflage für Geflüchtete aus der Ukraine aufgehoben (MKJFGFI NRW 2022).

Wie schon 2015/16 warnten auch im Zuge der steigenden Flüchtlingszahlen ab 2022 verschiedene Kommunen Bund und Länder vor einer Überlastung.³¹⁷ Teilweise verband sich damit ein drängender Appell, die Aufnahme von Geflüchteten zu begrenzen. Das Thema wurde auch in Spitzengesprächen zwischen Bund und Ländern im Mai und November 2023 verhandelt, wo entsprechende Beschlüsse gefasst wurden (s. Kap. A.2.3). **Die von manchen Kommunen geäußerte Belastung verweist darauf, dass die Unterbringung viele Ressourcen erfordert und für die Verwaltungen eine große Herausforderung ist. Sie bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass tatsächlich allorts Unterbringungskapazitäten fehlen.** Wie viele Plätze zur Verfügung stehen, ist zudem „(zumindest in Teilen) ein Ergebnis von Verwaltungshandeln und politischer Steuerung“ (Kühn/Schlicht 2023: 17). **Bei der diesbezüglichen Auslastung der Kommunen gibt es vermutlich ein breites Spektrum von faktischer Überlastung über öffentlich beklagten Notstand und herausfordernde, aber leistbare Anforderungen bis hin zu vergleichsweise entspannten Situationen** (Kühn/Schlicht 2023: 2).³¹⁸ **Hier spielt u. a. eine Rolle, ob die Kommunen Strukturen und Ressourcen, die sie 2015 aufgebaut hatten, seither fortgeführt und weiterent-**

wickelt oder aber abgebaut haben (s. dazu Schammann et al. 2020). Gut gerüstet waren jene, die beispielsweise auf zusätzlich geschaffene Personalstellen in der Verwaltung, Runde Tische oder Netzwerke zurückgreifen konnten (Kühn/Schlicht 2023: 11).

Mangel an Mietwohnungen verschärft Lage in Gemeinschaftsunterkünften

Um die Situation der Kommunen einzuordnen, ist es hilfreich zu wissen, wie viele Menschen das kommunale Unterbringungssystem überhaupt in Anspruch nehmen.

Bei Geflüchteten entscheidet sich die Wohnsituation nicht allein nach dem rechtlichen Status. Mit der Zuerkennung eines Schutzstatus endet zwar die Verpflichtung, in einer kommunalen Einrichtung zu leben. Bezahlbarer Wohnraum ist jedoch insgesamt knapp. Speziell in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt bleiben deshalb auch viele anerkannte Flüchtlinge in den Gemeinschaftsunterkünften – oft über mehrere Monate oder sogar Jahre. Wie viele das sind, ist bisher nicht vollständig erfasst.³¹⁹ Anhaltspunkte bieten die Wohnungslosenstatistik³²⁰ und Schätzungen zur Zahl der Wohnungslosen.³²¹ Aufschluss gibt auch die repräsentative IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchte-

317 In der öffentlichen Wahrnehmung war die Situation in den Kommunen geprägt von provisorischen Unterkünften. Kühn und Schlicht (2023: 5) weisen jedoch darauf hin, dass solche Bilder schlichtweg mehr (mediale) Aufmerksamkeit erzeugen als dezentrale Unterbringung. Ihre Präsenz in der öffentlichen Debatte entspreche also nicht zwangsläufig ihrem tatsächlichen Stellenwert bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Bundes- oder landesweite Zahlen dazu, wie viele Kommunen in welchem Umfang auf Notunterkünfte zurückgreifen, gibt es nicht. In einer bundesweiten, nicht repräsentativen Umfrage gab im Herbst 2023 über die Hälfte der teilnehmenden Kommunen an, aktuell keine Notunterkünfte zu nutzen. 5,8 Prozent nutzten Sporthallen als Notunterkünfte. Kleinere Städte griffen deutlich weniger auf Notunterkünfte zurück als größere Städte und Landkreise (Kühn 2023: 4).

318 In einer Umfrage, die Report Mainz im Frühling 2023 bei den Stadt- und Landkreisen durchführte, gaben 69 Prozent an, die Situation sei „gerade noch zu bewältigen“; 17 Prozent sahen sich bereits „über dem Limit“ (Das Erste 2023). Angeschrieben worden waren alle 401 Stadt- und Landkreise, fast die Hälfte davon beteiligte sich. Es ist jedoch unklar, wer aus den Kommunalverwaltungen jeweils antwortete. Dass das für die Beurteilung wichtig ist, zeigt eine Umfrage aus dem Herbst 2023. Von den 616 Kommunen, die den Fragebogen vollständig ausgefüllt haben, beschreiben 58,1 Prozent die Lage bezüglich der Unterbringung von Geflüchteten als „herausfordernd, aber (noch) machbar“. 40,4 Prozent berichten hingegen von einer „Überlastung“ bzw. sehen sich „im Notfallmodus“, darunter besonders kleine Kommunen. 1,5 Prozent bezeichnen die Lage als „entspannt“. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Landrätinnen und Landräte schätzen die Lage tendenziell negativer ein als Mitarbeitende aus den Fachabteilungen (Kühn 2023: 2–3).

319 Daten zur Verteilung und Belegung von Flüchtlingsunterkünften (und damit auch zur Verweildauer in entsprechenden Einrichtungen) werden in Deutschland bisher nicht systematisch erhoben. Dadurch lassen sich auch längerfristige Entwicklungen nicht vergleichend analysieren (Breckner/Sinning 2022: 10).

320 Seit 2022 ermittelt das Statistische Bundesamt jährlich die Zahl der Wohnungslosen in Deutschland. Darunter werden auch anerkannte Flüchtlinge gefasst, die keine Wohnung finden und deshalb weiterhin in Asylunterkünften leben. Diese sog. Fehlbelegungen werden aber nicht gesondert ausgewiesen, u. a. weil Ausländerbehörden bisher nicht explizit auskunftspflichtig sind (Hundenborn/Hees 2023: 24). Eine vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie empfiehlt deshalb, dass alle für Flüchtlingsunterbringung zuständigen Stellen verpflichtet werden, jährlich entsprechende Zahlen zu übermitteln (Bartelheimer et al. 2022: 43–45). Bereits jetzt bietet die Wohnungslosenstatistik differenzierte Zahlen nach Staatsangehörigkeiten. Danach hatten Anfang 2022 40 Prozent der rund 178.000 untergebrachten Wohnungslosen die Staatsangehörigkeit von wichtigen Asylherkunftsländern in Deutschland (Hundenborn/Hees 2023: 20–21). Anfang 2023 ist die Zahl ukrainischer Staatsangehöriger gegenüber dem Vorjahr enorm gestiegen auf knapp 130.000 (Statistisches Bundesamt 2023t).

321 Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. betrug die Zahl wohnungsloser anerkannter Flüchtlinge im Jahr 2016 440.000, im Jahr 2018 441.000 und im Jahr 2020 161.000. Für 2022 wird nicht mehr diese Gruppe ausgewiesen, sondern nichtdeutsche Wohnungslose. Deren Zahl wird auf 411.000 geschätzt. Hauptauslöser für die Wohnungslosigkeit dieser Gruppe ist Flucht (BAG Wohnungslosenhilfe 2017; 2023: 3, 6).

ten.³²² Danach lebten 2016 54 Prozent aller Geflüchteten in Privatwohnungen und etwas weniger als die Hälfte in Gemeinschaftsunterkünften. Bis 2018 schafften immer mehr den Übergang in eine private Wohnung. Ein Viertel lebte aber nach wie vor in einer Gemeinschaftsunterkunft (Tanis 2020: 3). Mancherorts sind in den letzten Jahren weniger Personen aus Flüchtlingsunterkünften ausgezogen, als neu aufgenommen werden mussten. Auf Nachfrage schätzten Mitte 2023 verschiedene Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, dass etwa ein Viertel der Menschen in kommunalen Unterkünften bereits 2015 nach Deutschland eingereist ist (Kühn/Schlicht 2023: 7).

❗ **Die Belastung des kommunalen Unterbringungssystems hängt folglich nicht nur mit den neu ankommenden Flüchtlingen zusammen. Weil es nicht genügend Wohnraum auf dem privaten Wohnungsmarkt oder städtische Wohnungen gibt, verschiebt sich der Druck zum Teil auf die Aufnahmeeinrichtungen, wo Schutzsuchende länger bleiben als eigentlich vorgesehen.**

Ukrainische Flüchtlinge sind zwar nicht verpflichtet, in kommunalen Einrichtungen zu leben. Bei Bedarf können sie jedoch auch das staatliche Unterbringungssystem in Anspruch nehmen. Laut einer repräsentativen Umfrage lebten im Spätsommer 2022 9 Prozent der ukrainischen Geflüchteten in einer Gemeinschaftsunterkunft, 17 Prozent waren in sonstigen Unterkünften wie Hotels und Pensionen untergebracht. Knapp drei Viertel lebten dagegen in Privatwohnungen. Anfang 2023 war der Anteil der Personen in Gemeinschaftsunterkünften auf 8 Prozent gesunken und der Anteil der Personen in sonstigen Unterkünften auf 13 Prozent (Brücker/Ette et al. 2023a: 385).³²³ ❗ **Damit hat zwar der weitaus größere Teil dieser Gruppe nicht die Kapazitäten des kommunalen Unterbringungssystems beansprucht. In absoluten Zahlen ergibt sich aber ein etwas anderes Bild: Wenn man davon ausgeht, dass über 1 Million Menschen aus der Ukraine nach Deutschland geflohen sind, leben rund 250.000 in kommunalen Einrichtungen oder Wohnungen.³²⁴ Die Fluchtzuwanderung aus der Ukraine bedeutet für das kommunale Unterbringungssystem also eine zusätzliche Belastung. Der**

Bedarf an staatlicher Unterbringung ist aber geringer als 2015/16 (Kühn/Schlicht 2023: 15–16). Das hängt maßgeblich mit der Möglichkeit und der hohen Bereitschaft der Bevölkerung zusammen, ukrainische Flüchtlinge (vorübergehend) privat unterzubringen (vgl. Haller et al. 2022).

B.2.1.3 Vor- und Nachteile verschiedener Unterbringungsformen: Mindeststandards für Sammelunterkünfte fehlen

Es wird regelmäßig darüber debattiert, wie Flüchtlinge untergebracht werden sollten (Vey 2023: 655). Grundsätzlich gibt es hier zwei Formen: Sammelunterkünfte und dezentrale Unterbringung. Unter Erstere fallen Aufnahmeeinrichtungen der Länder und Gemeinschaftsunterkünfte der kommunalen Anschlussunterbringung, in denen viele Menschen zusammenleben, Zimmer, Sanitärbereiche und Kochmöglichkeiten teilen oder extern mit Essen versorgt werden. Bei Letzterer werden die Menschen einzeln oder als Familie in abgeschlossenen, über das Kreis- und Stadtgebiet verteilten Wohneinheiten untergebracht.

❗ **Als Vorteile einer zentralen Unterbringung werden primär verwaltungstechnische und asylrechtliche Gesichtspunkte genannt: Die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen erleichtert die Registrierung und die medizinische Erstuntersuchung, zudem können besondere Schutzbedarfe der Geflüchteten besser identifiziert werden** (Kluth/Junghans 2023: 110). Weiterhin wird angeführt, dass Betreuungs- und Beratungsangebote in Sammelunterkünften besser erreichbar sind, dadurch können sich die Schutzsuchenden in der zunächst fremden Umgebung einfacher zurechtfinden. Zudem sorgen klar definierte Regeln und die Betreuung durch externes Personal in den Unterkünften für eine gewisse Struktur. Dahinter steht mitunter auch die Annahme, dass Flüchtlinge mit selbständigem Wohnen überfordert wären.³²⁵ Außerdem wird darauf verwiesen, dass eine Unterbringung in Sammelunterkünften logistisch und organisatorisch leichter zu realisieren ist (Kühn 2018: 42). Ordnungspolitisch kann argumentiert werden, dass sie den Verwaltungsvollzug erleichtert: Vollziehbar Aus-

322 Hier werden Personen befragt, die zwischen Anfang 2013 und Anfang 2016 nach Deutschland eingereist sind und einen Asylantrag gestellt haben. Die Stichprobe umfasst also Personen, die sich immer noch im Asylverfahren befinden, Personen, denen ein Schutzstatus zugesprochen wurde, und Geduldete.

323 Die Zahlen beruhen auf Selbstauskünften. Kühn und Schlicht (2023: 15) weisen darauf hin, dass die Befragten nicht zwangsläufig unterscheiden können, ob es sich bei ihrer Unterkunft um eine Wohnung der Kommune oder eine privat angemietete Wohnung handelt. Die Zahlen für private Unterbringung sind also möglicherweise zu hoch. Siegert et al. (2023: 9) zeigen anhand von multivariaten Analysen die Bedeutung sozialer Netzwerke für die Wohnsituation ukrainischer Geflüchteter. Diese leben häufiger in einer privaten Unterkunft, wenn sie schon vorher soziale Kontakte in Deutschland hatten und es deshalb als Zielland gewählt haben. Ebenfalls von Bedeutung ist die wirtschaftliche Situation.

324 Auch prozentual gesehen ist an bestimmten Orten der Anteil ukrainischer Flüchtlinge an den kommunal Untergebrachten recht hoch: Nach den Antworten auf eine entsprechende Anfrage des Mediendienstes Integration (2023f) waren es Anfang 2023 in Leipzig rund ein Viertel, in Köln und München etwa ein Drittel und in Stuttgart über 40 Prozent.

325 Demgegenüber meinen andere, die starke Reglementierung der Wohnverhältnisse in Sammelunterkünften reduziere die eigenen Alltags- und Problemlösungskompetenzen Geflüchteter (Behrensen/Groß 2004: 94–98).

reisepflichtige, die abgeschoben werden sollen, sind in Sammelunterkünften einfacher zu erreichen.

❗ **Auf der anderen Seite gibt es an der Unterbringung in Sammelunterkünften weitreichende Kritik. Ein zentraler Punkt ist hier, dass sie gesellschaftliche Teilhabe langfristig behindert.** In dieser Perspektive sind Sammelunterkünfte Orte, die vorrangig der staatlichen Kontrolle dienen und die ohnehin bestehende, strukturell bedingte Isolation und Exklusion Geflüchteter noch (räumlich) verstärken (Vey 2023: 657; Seethaler-Wari/Yanagmayan 2023). Sowohl Aufnahmeeinrichtungen als auch Sammelunterkünfte der Kommunen liegen häufig in Randgebieten, dadurch ist wichtige Infrastruktur für die Geflüchteten schwer erreichbar. Speziell bei Kindern hat der Aufenthalt in Sammelunterkünften negative Auswirkungen auf die Entwicklung und die Integration (vgl. UNICEF/DIMR 2023; terre des hommes 2020). Demgegenüber wird angenommen, dass eine dezentrale Unterbringung die Integration in die örtliche Umgebung erleichtert, bessere Voraussetzungen für das Erlernen der deutschen Sprache bietet, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet und mehr Kontakt zu Anwohnerinnen und Anwohnern ermöglicht (Kluth/Junghans 2023: 210–211; Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 66).³²⁶ ❗ **Befragt man die Geflüchteten selbst, zeigt sich, dass sie die Unterbringung in Sammelunterkünften in verschiedener Hinsicht als einschränkend und belastend erleben** (Info-Box 15).

In Sammelunterkünften lebt eine Vielzahl von Menschen in prekären Lebenssituationen gezwungenermaßen unter einem Dach und hat keine oder wenig Privatsphäre. Das begünstigt Spannungen und Konflikte (Bauer 2017: 7, 12–14; Institut für Demoskopie Allensbach 2016: 14–15; Christ/Meininghaus/Röing 2017). Das stark asymmetrische Verhältnis zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern einerseits und dem Heim- oder

Wachpersonal andererseits fördert strukturell die Ausübung willkürlicher Macht (Pieper 2013: 345; Vey 2018). Speziell Frauen, Kinder und LGBTIQ*-Personen finden in Sammelunterkünften keinen hinreichenden Schutz vor Gewalt und Übergriffen (vgl. Rabe 2015; Schouler-Ocak/Kurmeyer 2017; Träbert/Dörr 2019; UNICEF/DIMR 2020).

Nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie wurde zudem deutlich, dass in Sammelunterkünften kein wirksamer Schutz vor Infektionskrankheiten gewährleistet werden kann. Als die Infektion sich in den Einrichtungen ausbreitete, wurde die Bewegungsfreiheit der dort lebenden Geflüchteten massiv eingeschränkt. Zum Teil wurden ganze Unterkünfte wochenlang unter Quarantäne gestellt, was die Isolation der Bewohner und Bewohnerinnen noch verstärkte (Bozorgmehr et al. 2020; Huke 2021; Razum et al. 2020; SVR 2022e: 134).³²⁷ Angebote und Ausweichmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Unterkünfte brachen weg; das wiederum hatte negative Auswirkungen auf den Integrationsprozess. Während der Corona-Pandemie war das Besuchsrecht eingeschränkt worden; diese Beschränkungen wurden zum Teil über die Pandemie hinaus aufrechterhalten (Junghans/Kluth 2023: 85–86).

Darüber hinaus wird angeführt, dass die lokale Bevölkerung Geflüchtete in einer zentralen Einrichtung eher als eine homogene Gruppe wahrnimmt als Geflüchtete, die in Wohnungen leben. Das verstärkt ihre Stigmatisierung (Vey 2023: 656). Eine dezentrale Unterbringung dagegen kann die Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme vor Ort erhöhen (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 66).³²⁸ Außerdem ist sie für die Länder und Kommunen teilweise billiger als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.³²⁹

❗ **Eine solche Betrachtung des Für und Wider von dezentraler Unterbringung einerseits und Gemeinschaftsunterkünften andererseits ist allerdings**

326 Siebert (2021) zeigt anhand von Daten der dritten Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, dass Geflüchtete, die in großen Gemeinschaftsunterkünften leben, seltener Kontakt zu Deutschen in ihrer Nachbarschaft haben als jene, die privat untergebracht sind. Bei Geflüchteten in kleinen Aufnahmeeinrichtungen mit weniger als zwanzig Bewohnerinnen und Bewohnern sind Kontakte zu deutschen Nachbarinnen und Nachbarn dagegen genauso häufig.

327 In anderen Fällen entschieden Gerichte, dass Geflüchtete aus Aufnahmeeinrichtungen ausziehen durften, weil ein individueller Schutz vor einer Corona-Infektion dort nicht gewährleistet war (vgl. VG Leipzig, Beschl. v. 24.04.2020, Az. L 269/20.A; VG Münster, Beschl. v. 07.05.2020, Az. 6a L 365/20). Zum Umgang der Länder und Kommunen mit Corona in Sammelunterkünften s. SVR 2022e: 134.

328 Mancherorts protestiert die örtliche Bevölkerung gegen die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften. Die Gründe dafür reichen von Kritik an unzumutbaren Unterbringungsbedingungen für die Flüchtlinge über das Gefühl, selbst benachteiligt zu werden, bis hin zu einer generellen Ablehnung von Flüchtlingen, die oft fremdenfeindlich und rassistisch motiviert ist. Wie schon 2015 gab es auch 2022/23 erheblich mehr polizeilich bekannte Kundgebungen als in den Vorjahren, bei denen rechtsextreme Gruppen vor geplanten oder bestehenden Flüchtlingsunterkünften gegen die Unterbringung von Geflüchteten protestierten (s. u. a. BT-Drs. 20/7902; 20/5773; 20/3007; 20/718; 19/32189). Zugleich stieg die Zahl politisch motivierter Straftaten, die sich direkt gegen Flüchtlingsunterkünfte richteten oder sich dort ereigneten: Im Jahr 2021 wurden 70 solcher Straftaten verzeichnet, 2022 waren es 121 und in den ersten drei Quartalen 2023 bereits 110. Der weit überwiegende Teil dieser Taten ist als rechtsextrem einzuordnen (BT-Drs. 20/7902: 5; 20/9293: 4; tagesschau.de 2023e).

329 Wie hoch die Kosten tatsächlich sind, ist abhängig von den Bedingungen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt und lässt sich deshalb nicht allgemein angeben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei einer dezentralen Unterbringung sowohl die Verwaltungskosten als auch Kosten für die Versorgung, etwa Bewachung und Essensversorgung, niedriger sind oder gar entfallen. Verschiedene Städte haben entsprechend auf dezentrale Unterbringung umgestellt und dies auch mit niedrigeren Kosten begründet (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 43; Wendel 2014: 31–32; Kühn 2018: 42).

Info-Box 15 Das staatliche Unterbringungssystem aus der Sicht von Geflüchteten

Verschiedene qualitative und quantitative Untersuchungen geben Aufschluss darüber, wie Geflüchtete selbst das staatliche Unterbringungssystem wahrnehmen. Eine häufig wechselnde Unterbringung sehen sie zum Teil als Belastung; das Aufnahme- und Verteilsystem empfinden manche als undurchsichtig und unfair (Junghans/Kluth 2023: 80–81; Aumüller 2008b: 89).

Die Sicht von Geflüchteten bestätigt zudem die geäußerte Kritik an Sammelunterkünften: Genannt werden Gefühle von Isolation und Unsicherheit (Glorius et al. 2023: 201) sowie eine allgemeine psychische Belastung durch Enge, Lärm und den Mangel an Privatsphäre (Kordel/Weidinger/Spenger 2023: 59; Täubig 2009: 196), die sich besonders in der Zeit der Corona-Pandemie noch verstärkt hat.³³⁰ Zudem berichten Geflüchtete von Gewalterfahrungen, die wiederum ihren Gesundheitszustand beeinträchtigen (Kluth/Junghans 2023: 210–211).

Manche Geflüchtete erleben Homophobie und Diskriminierung durch das Heim- und Wachpersonal oder andere Geflüchtete (Glorius et al. 2023: 201–202) und nehmen in den Unterkünften eine rassistisch begründete Hierarchie der Bewohnerinnen und Bewohner wahr (Goebel 2021: 248).

Auch eine periphere Lage und schlechte Anbindung von Gemeinschaftsunterkünften bewerten die Flüchtlinge negativ (Junghans/Kluth 2023: 79–80). Die Unterbringung in Sammelunterkünften kann zudem bewirken, dass sie sich ihrer Wohnsituation schämen (Aumüller/Bretl 2008: 41). Untersuchungen zeigen, dass das Wohlbefinden von Flüchtlingen steigt, wenn sie aus einer Gemeinschaftsunterkunft in eine Wohnung ziehen (Aumüller 2008c: 121). Diese Befunde qualitativer Befragungen bestätigen auch die Daten der repräsentativen IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.³³¹

Insgesamt sehen die Geflüchteten Sammelunterkünfte mit ihrer starken Reglementierung der Lebensverhältnisse als Orte der Fremdbestimmung, in denen grundlegende Rechte eingeschränkt sind (Goebel 2021: 246–248).³³² Diese Wahrnehmung von (kollektiver und individueller) Objektivierung und Entmündigung kann ein zentraler Grund dafür sein, dass Geflüchtete protestieren oder auf andere Weise versuchen, sich Gehör zu verschaffen. So können Sammelunterkünfte teilweise zu einem Raum für Selbstorganisation und kollektives Empowerment werden (Gunsch/Sehatkar Langroudi/Vey 2021; Klotz 2016), beispielsweise wenn Flüchtlinge dort eigene Beratungsstrukturen aufbauen (Goebel 2021: 249–250).

vereinfachend. In der Praxis kommunaler Unterbringung gibt es innerhalb dieser Zweiteilung ein breites Spektrum von Unterbringungsformen. So unterscheiden sich die Gemeinschaftsunterkünfte zum Teil erheblich darin, wie viele Personen dort leben oder sich ein

Zimmer teilen, wie die Unterkünfte ausgestattet und wie sie infrastrukturell angebunden sind (Kühn/Schlicht 2023: 4). Und manche Argumente gegen eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften lassen sich je nach konkreter Ausgestaltung auf dezentrale Unterbringung

330 Wenn Geflüchtete in den Unterkünften z. B. erleben, wie andere abgeschoben werden, kann das eine starke (re-)traumatisierende Wirkung haben (Aumüller 2008c: 120).

331 Flüchtlinge, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, sind mit Aspekten wie Privatsphäre, dem Geräuschpegel und der allgemeinen Wohnsituation weniger zufrieden als jene in Einzelunterkünften. Auch die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, den Zugang zu Sprach- und Freizeitangeboten sowie Sicherheit bewerten sie negativer (Baier/Siegert 2018: 9; Brücker/Rother/Schupp 2016: 40–41).

332 So sind potenzielle Beschäftigungen nur schwer mit den Tagesabläufen vereinbar, die die Unterkünfte vorgeben. Flüchtlinge berichten in Interviews beispielsweise, dass die festgelegten Öffnungszeiten der Gemeinschaftsküchen mit den Arbeitszeiten kollidieren (Kluth/Junghans 2023: 210).

übertragen.³³³ Die Unterbringung in Wohnungen fördert somit „als solche noch keine Integration“ (Aumüller 2008a: 146).

Verbindliche Mindeststandards einführen und lange Aufenthalte in Sammelunterkünften vermeiden

❗ **Dass Geflüchtete in der Anfangsphase des Asylverfahrens für eine gewisse Zeit in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden, ist nach Ansicht des SVR unter asylrechtlichen Gesichtspunkten vertretbar.** Es gewährleistet „eine effiziente Antragstellung, Asylanhörung und eine erste Prüfung der Schutzbedürftigkeit“ (Kluth/Junghans 2023: 211). Auch eine anschließende Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften ist nicht per se abzulehnen. ➡ **Nicht zuletzt aus integrationspolitischen Gründen ist aber unbedingt zu verhindern, dass die Menschen längere Zeit in Sammelunterkünften leben müssen.**

❗ **Problematisch zu bewerten ist, dass für Sammelunterkünfte (anders als für Einrichtungen wie Pflegeheime) nach wie vor verbindliche bundesweite Mindeststandards fehlen** – und das, obwohl das EU-Recht solche vorschreibt. Einzelne Bundesländer regeln bauliche Mindeststandards für Flüchtlingsunterkünfte in Landesaufnahmegesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften. In anderen gibt es nicht bindende Leitlinien oder Erlasse. Viele Bundesländer verzichten aber bisher vollständig auf Mindeststandards (für eine Übersicht s. Kühn/Schlicht 2023: 21–25). Einige Städte haben deshalb verbindliche Standards in Form von Verwaltungsvorschriften oder Unterbringungskonzepten festgelegt. In Einzelfällen ist in Verträgen mit den Betreiberinnen oder Betreibern von Unterkünften bestimmt, welche Anforderungen zu erfüllen sind. Hier fehlt jedoch oft eine effektive Kontrolle (Kluth/Junghans 2023: 210). Speziell wenn die Unterbringungskapazitäten auf kommunaler und Länderebene stark ausgelastet sind, werden bestehende Mindeststandards zum Teil abgesenkt oder ganz ausgesetzt (Kühn/Schlicht 2023: 19).

Zu den europarechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zählt u. a., besonders schutzbedürftige Flüchtlinge möglichst früh im Aufnahmeverfahren zu identifizieren und angemessen zu versorgen. Außerdem muss bei der Unterbringung von Schutzsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften der Schutz

von Frauen und besonders schutzbedürftigen Personen gewährleistet sein. Eine 2019 in Kraft getretene Änderung des AsylG³³⁴ verpflichtet die Bundesländer, dafür geeignete Maßnahmen zu treffen (§ 44 Abs. 2a, § 53 Abs. 3 AsylG). Die meisten Bundesländer haben spezielle Einrichtungen für Menschen mit besonderem Schutzbedarf, insbesondere unbegleitete Minderjährige und Traumatisierte. Berlin verfügt seit 2016 über eine Unterkunft für LGBTIQ*-Geflüchtete. Diese Einrichtungen haben jedoch oft nicht genügend Kapazitäten (Kluth/Junghans 2023: 210).³³⁵ Und in keinem Bundesland gibt es flächendeckende und rechtsverbindliche Vorgaben dazu, wie im Aufnahmeverfahren mit besonders Schutzbedürftigen umzugehen ist (Kluth/Junghans 2023: 209–210). Immerhin haben über die Hälfte der Länder wie auch manche Kommunen Gewaltschutzkonzepte für Flüchtlingsunterkünfte (für eine Übersicht s. Bundesinitiative Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften 2023). Thüringen ist das einzige Bundesland, das die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte per Erlass verpflichtet hat, einrichtungsspezifische Schutzkonzepte zu erstellen (Kluth/Heuser/Junghans 2021: 33).

Eine Grundlage für solche Schutzkonzepte bietet die Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“, die das BMFSFJ gemeinsam mit dem *United Nations Children's Fund* (UNICEF) 2016 ins Leben gerufen hat. Seither legt die Initiative fortlaufend überarbeitete Vorschläge für Mindeststandards zum Schutz geflüchteter Menschen vor (vgl. die neueste Fassung in BMFSFJ/UNICEF 2021). Zudem koordiniert die Initiative das Monitoring und die Evaluierung bestehender Schutzkonzepte (BT-Drs. 19/28296). Im Rahmen einer Modellförderung finanzierte das BMFSFJ bis Ende 2018 in rund 100 Flüchtlingsunterkünften Koordinierungsstellen für Gewaltschutz, die die Umsetzung von Schutzkonzepten sicherstellen sollen. Einzelne Kommunen haben diese Stellen verstetigt (BT-Drs. 19/5440: 65; 19/28296: 7).

➡ **Aus der Sicht des SVR muss gewährleistet sein, dass Sammelunterkünfte bestimmte Mindeststandards erfüllen, u. a. in Bezug auf Lage und Anbindung, Belegung, Personalkapazitäten, Zugang zu Beratung und sonstigen Angeboten wie Sprachkursen, Mitspracherechte der Bewohnerinnen und Bewohner und den Umgang mit besonders schutzbedürftigen Personen** (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 67–68; Kluth/

333 Auch bei dezentraler Unterbringung sind die Wohnbedingungen und das Wohnumfeld teilweise prekär. So sind die zur Verfügung gestellten Wohnungen oft klein, mit zu vielen Menschen belegt und schlecht angebunden (Eichholz/Spellerberg 2019: 4). Und auch hier besteht unter Umständen Konfliktpotenzial. Speziell wenn leerstehender Wohnraum in strukturschwachen Regionen genutzt wird, kann das bewirken, dass die hier untergebrachten Flüchtlinge ausgeschlossen werden (Kühn/Schlicht 2023: 5). Das gilt besonders dann, wenn im Zuge ‚dezentraler‘ Unterbringung ein ganzes Gebäude in Randlage mit Schutzsuchenden belegt wird.

334 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019 (BGBl. I S. 1294).

335 Zudem bestehen die beschriebenen strukturellen Probleme konventioneller Sammelunterkünfte auch in solchen speziellen Unterkünften (Einbrodt/Mahmoud 2021: 136–137; Junghans/Kluth 2023: 83–84).

Junghans 2023: 211). Dabei ist regelmäßig zu kontrollieren, dass diese Standards eingehalten werden.³³⁶ Weiterhin muss dafür gesorgt werden, dass es in den Flüchtlingsunterkünften unabhängige Beschwerde- und Kontrollmechanismen gibt (Kluth/Junghans 2023: 211).³³⁷ Das Personal dort muss für die Bedürfnisse besonders Schutzbedürftiger sensibilisiert und entsprechend weitergebildet werden (Kluth/Heuser/Junghans 2021: 30). Die Bewohnerinnen und Bewohner sollten die Möglichkeit haben, das Zusammenleben in den Gemeinschaftsunterkünften aktiv mitzugestalten. Dafür können beispielsweise Wohnerräte aufgebaut bzw. gestärkt werden.³³⁸

➔ Gleichzeitig ist eine stärker dezentrale Unterbringung voranzubringen. Hier muss zunächst anerkannt werden, dass das für die Kommunen eine enorme Herausforderung bedeutet, vor allem, wenn die Zahl der ankommenden Schutzsuchenden schnell ansteigt. Das gilt besonders für Regionen, in denen der Wohnungsmarkt ohnehin angespannt ist. Dies erfordert ein proaktives Unterbringungsmanagement³³⁹ – und den politischen Willen, die dafür erforderlichen Kapazitäten zu schaffen.

B.2.1.4 Flüchtlingsunterbringung im föderalen Deutschland: (erneute) Diskussion über Finanzierung

Die Organisation der Flüchtlingsunterbringung ist maßgeblich von der föderalen Struktur Deutschlands geprägt (vgl. Schammann 2015; Wendel 2014). Speziell in Zeiten, in denen vergleichsweise viele Schutzsuchende nach Deutschland kommen, diskutieren Bund, Länder und Kommunen regelmäßig darüber, wie die Aufgaben und Lasten bei der Aufnahme und Unterbringung der Flücht-

linge (und ihrer Versorgung und Integration) zu verteilen sind. Die Debatte ist teilweise stark aufgeladen. Sie verläuft nicht unbedingt entlang von Parteigrenzen, sondern eher nach Zuständigkeiten bzw. Steuerungsebenen. Zentraler Punkt in der Aushandlung zwischen den verschiedenen Ebenen ist die Frage der Finanzierung.

Wie schon 2015 wurde auch 2022 schnell offensichtlich, dass neben Bund und Ländern vor allem die Kommunen viel Geld aufbringen mussten, um die ankommenden Geflüchteten unterzubringen und zu versorgen. Der Bund kann die Kommunen nicht direkt finanzieren, dafür nimmt er in der Regel den Umweg über die Länder (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 28). Er verwies darauf, dass bereits enorme mittelbare und unmittelbare Finanzmittel zur Verfügung gestellt wurden, die im Kontext der Fluchtzuwanderung aus der Ukraine ab 2022 weiter ausgebaut wurden. Über die Umsatzsteuerverteilung zahlte der Bund jährlich eine Flüchtlingspauschale an die Länder. Für die Mehrbelastungen durch Geflüchtete aus der Ukraine erhielten die Länder zusätzliche Pauschalzahlungen (BT-Drs. 20/6850: 5). Zudem trägt der Bund die Kosten für die Grundsicherung ukrainischer Flüchtlinge, denn diese werden wie anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber behandelt. Hier besteht ein großer Unterschied zur Situation 2015/16: Damals fielen alle Flüchtlinge bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Asylanträge in den Rechtskreis des AsylbLG, für den die Länder und Kommunen aufkommen. Speziell für die Unterbringung von Flüchtlingen trug der Bund 2020 bis 2022 jährlich etwa 70 Prozent der Kosten (BT-Drs. 20/6850: 4; BR-Drs. 389/21: 2).³⁴⁰ Darüber hinaus finanziert er weitere Unterstützungsmaßnahmen.³⁴¹ Zudem ist zu beachten, dass auch Flüchtlinge selbst teilweise zur Finanzierung der Unterbringung herangezogen werden.³⁴²

336 Ein mögliches Instrument dafür sind einrichtungsspezifische Monitorings. Für den Bereich des Gewaltschutzes wird in sieben Bundesländern seit 2021 der digitale DeZIM-Gewaltschutzmonitor umgesetzt, mit dem in Flüchtlingsunterkünften ergriffene Gewaltschutzmaßnahmen überprüft werden können. Damit soll auch bundesweit untersucht werden, welche Herausforderungen sich beim Gewaltschutz stellen (vgl. Kleist/Etlar Frederiksen 2022).

337 Neben rechtsverbindlichen bundesweiten Mindeststandards fehlt auch ein standardisiertes Beschwerdemanagement für Flüchtlingsunterkünfte (Vey 2023: 655). Verschiedene Städte wie Köln und Berlin haben in den letzten Jahren unabhängige Beschwerdestellen eingerichtet, an die sich Flüchtlinge wenden können. Darüber hinaus wird gefordert, auch in den Unterkünften niedrigschwellige Beschwerdestellen einzurichten (vgl. Weidinger/Kordel 2023: 29; AWO Bundesverband 2016: 21).

338 Für die praktische Umsetzung gibt es bereits verschiedene Handreichungen (vgl. Heiner/Kravtsova 2021; Caritasverband Karlsruhe/Diakonie Osnabrück 2022).

339 Kühn und Schlicht (2023: 18) schlagen z. B. vor, dass die Kommunen Datenbanken mit Wohnungsgeberinnen und Wohnungsgebern aufbauen. Diese können dann bei Bedarf ohne großen Aufwand kontaktiert werden. Zudem sollten Netzwerke zwischen Verwaltung, Wohnungsbaugesellschaften und Ehrenamtlichen gestärkt werden.

340 Seit 2020 ist es möglich, dass der Bund bei der Flüchtlingsunterbringung bis zu 74 Prozent der Kosten für Unterkunft und Heizung dauerhaft übernimmt (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 27).

341 Beispielsweise stellte der Bund den Ländern ab März 2022 mehr Gebäude und Grundstücke für die Unterbringung von Flüchtlingen mietfrei zur Verfügung als in den Jahren zuvor (BT-Drs. 20/1184: 15–16; 20/7368).

342 Sobald sie über ein Einkommen oberhalb des Mindestlohns verfügen, müssen sie die Gebühren für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften selbst bezahlen (Breckner/Sinning 2022: 2). Diese liegen oft über dem örtlichen Mietspiegel (Kluth/Junghans 2023: 210).

Aus der Sicht der Länder und Kommunen ersetzen diese Krisenmaßnahmen jedoch keine langfristige und verbindlich geregelte Finanzierung. Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen forderten regelmäßig mehr finanzielle Unterstützung durch die Länder; außerdem sollte diese transparenter gestaltet werden. Sie verwiesen darauf, dass die Qualität der Flüchtlingsunterbringung nicht zuletzt von den Mitteln abhängt, die das Land den Kommunen zur Verfügung stellt. Nur mit einer höheren und dauerhaft gesicherten finanziellen Entschädigung hätten die Kommunen die notwendige Planungssicherheit, um mit steigenden und sinkenden Flüchtlingszahlen umzugehen. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände forderten unbefristete Finanzierungsregelungen, die die starken Schwankungen bei der Entwicklung der Flüchtlingszahlen berücksichtigen. Die Länder ihrerseits bekräftigten wiederkehrend ihre Forderung nach zusätzlichen Bundesmitteln für die Unterbringung (und Integration) von Flüchtlingen. Sie forderten eine Rückkehr zu dem – aus ihrer Sicht bewährten – Vier-Säulen-Modell, das 2015 beschlossen wurde und bis 2021 galt.³⁴³ Danach sollen die Zahlungen dynamisch daran angepasst werden, wie viele Schutzsuchende die Länder tatsächlich aufnehmen.

Zu der Streitfrage, wie die Kosten für die Flüchtlingsaufnahme und -versorgung verteilt werden sollen, haben Bund und Länder Mitte 2023 eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet. Ende 2023 einigten sie sich schließlich auf ein ‚atmendes‘ Finanzierungssystem: Der Bund zahlt den Ländern anstatt einer festen jährlichen Gesamtsumme ab 2024 eine jährliche Pauschale von 7.500 Euro pro Flüchtling. Darüber hinaus soll der Leistungsbezug von Asylsuchenden verändert werden, um die Länder und Kommunen weiter zu entlasten. So soll etwa die Versorgung in Gemeinschaftsunterkünften künftig gegengerechnet werden (Bundesregierung 2023a: 14; s. Kap. A.2.2.3). Der Bund übernimmt die Unterkunftskosten jedoch nicht vollständig, wie es die Kommunen gefordert hatten.

📌 Neben Bund-Länder-Vereinbarungen zur Finanzierung der Flüchtlingsunterbringung ist auch wichtig, wie die Kostenerstattung der Länder an die Kommunen geregelt ist. Hier gibt es verschiedene Ansätze.³⁴⁴

Unabhängig vom Erstattungssystem finanzieren die Länder in der Regel nur Unterbringungsplätze, die tatsächlich belegt sind.³⁴⁵ Als nach 2015/16 die Flüchtlingszahlen wieder zurückgingen, mussten die Kommunen deshalb viele der von ihnen angemieteten Unterkünfte wieder abgeben. Um ein stärker ‚atmendes‘ System für die kommunale Pflichtaufgabe Flüchtlingsunterbringung zu etablieren, regen Kühn und Schlicht (2023: 6–7, 18) an, dass die Länder die Kosten der Kommunen nicht nur nach der Belegung der Unterkünfte erstatten. Vielmehr soll auch eine bestimmte Zahl von Reserveplätzen finanziert werden, damit die Kommunen die Unterbringungskapazitäten kurzfristig erweitern können; so ließen sich zumindest kleine bis mittlere Schwankungen in der Zahl ankommender Flüchtlinge abfedern.³⁴⁶ Erste entsprechende Ansätze gibt es beispielsweise in Thüringen.³⁴⁷

Das ist politisch allerdings nicht unproblematisch. Speziell in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt muss gegenüber der lokalen Bevölkerung begründet werden, dass diese Kapazitäten nicht anderen Gruppen wie beispielsweise Studierenden zur Verfügung gestellt werden. Und auch wenn die Kommunen eine begrenzte Zahl von Plätzen bereithalten, wird es weiterhin nötig sein, bei Bedarf schnell zusätzliche Kapazitäten aufzubauen (Kühn/Schlicht 2023: 9, 17). Wenn entsprechende Konzepte entwickelt werden, ist daher darauf zu achten, dass sie die nötige Flexibilität in Bezug auf Kapazitäten mit einer Flexibilität hinsichtlich der Nutzung verbinden, um politisch heikle Verteilungsstreitigkeiten möglichst zu umgehen.

📌 Unabhängig davon, wie die Länder die Kostenerstattung an die Kommunen mit den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln nun konkret regeln, muss dies aus der Sicht des SVR transparent gestaltet werden. Dazu gehört einerseits, dass die Länder die dafür

343 Nach diesem Modell zahlte der Bund während des Asylverfahrens monatliche Pauschalen pro Asylbewerber bzw. Asylbewerberin, Zuweisungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie Pauschalen für die Verbesserung der Kinderbetreuung und soziale Wohnraumförderung. Darüber hinaus übernahm er vollständig die Unterkunfts- und Heizungskosten.

344 Hier ist zu unterscheiden zwischen festgelegten Pauschalen pro aufgenommenem Flüchtling und einer Spitzabrechnung, bei der das Land alle tatsächlichen Ausgaben der Kommunen übernimmt. Außerdem gibt es Mischsysteme (für eine Übersicht s. Hummel/Thöne 2016: 22–27).

345 Deshalb halten einzelne Kommunen aus eigenen Mitteln Plätze vor, um Geflüchtete zeitnah unterbringen zu können, wenn die Zuweisungen schnell steigen.

346 Wie die Erfahrungen während der Corona-Pandemie gezeigt haben, ist es auch aus anderen Gründen wichtig, die Unterbringungskapazitäten kurzfristig erweitern zu können: Beispielsweise kann man dann beim Ausbruch ansteckender Krankheiten die Unterbringung entzerren.

347 Damit die Kommunen mehr Planungssicherheit haben, will die Landesregierung ihnen anstelle einer monatlichen Pauschale je aufgenommenem Flüchtling eine höhere monatliche Pauschale zahlen, damit sie eine jährlich festgelegte Zahl von Unterbringungsplätzen vorhalten (Elfte Verordnung zur Änderung der Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 05.06.2023, GVBl. Nr. 9 S. 224).

vorgesehenen Mittel vollständig an die Kommunen weitergeben und dass die Kriterien dafür nachvollziehbar sind. Das ist bisher nicht immer der Fall.³⁴⁸ Der Bund hat keine Handhabe, wenn die Gelder nicht vollständig bei den Kommunen landen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 28). ➡ **Andererseits ist für die Länder oft nicht nachvollziehbar, wofür genau die Kommunen die Gelder ausgeben. Auch dies muss transparenter sein.**

B.2.1.5 Beschränkungen der Freizügigkeit: Entfristung der Wohnsitzauflage auf dem Prüfstand

Seit 1982 besteht für Asylsuchende eine sog. Residenzpflicht: Sie dürfen sich nur im Bezirk der Ausländerbehörde bewegen, die für sie zuständig ist (§ 56 AsylG).³⁴⁹ Diese Residenzpflicht bestand ursprünglich für die gesamte Dauer des Asylverfahrens. Aktuell gilt sie, solange die Betreffenden verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben (§ 59a Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 AsylG). Für Menschen aus sog. sicheren Herkunftsländern besteht sie deshalb in der Regel bis zu ihrer Ausreise.

Abgesehen von dieser räumlichen Beschränkung ihrer Bewegungsfreiheit können Flüchtlinge auch ihren Wohnort nicht frei wählen. 2016 wurde im Rahmen des Integrationsgesetzes das Aufenthaltsrecht verschärft; seither gilt auch für anerkannte Flüchtlinge eine Wohn-

sitzauflage.³⁵⁰ Die Regelung sollte ursprünglich für drei Jahre gelten, wurde aber 2019 entfristet.³⁵¹ Anerkannte Flüchtlinge müssen nun drei Jahre in dem Bundesland wohnen bleiben, dem sie im Asylverfahren zugewiesen wurden. Zusätzlich können die Länder ihnen nach eigenem Ermessen einen Wohnort innerhalb des Bundeslands zuweisen.³⁵² Mit Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben neun Bundesländer diese Möglichkeit genutzt. Dabei haben sie die Wohnsitzauflage unterschiedlich ausgestaltet (für eine Übersicht s. Baba et al. 2023: 32; Renner 2020: 185–186). Im Mai 2022 wurde das Gesetzespaket verabschiedet, das u.a. den Rechtskreiswechsel für Flüchtlinge aus der Ukraine vorsieht. Dabei wurden auch die Regelungen zur Begrenzung der freien Wohnortwahl erweitert.³⁵³ Mit der Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels nach § 24 AufenthG – der Grundlage für den Aufenthalt ukrainischer Flüchtlinge in Deutschland – gilt nun eine Wohnsitzauflage.³⁵⁴

Nach einer repräsentativen Befragung von Flüchtlingen aus der Ukraine, die im Spätsommer 2022 durchgeführt wurde, hat nur bei einer Minderheit tatsächlich eine Wohnsitzauflage gegriﬀen: Lediglich 16 Prozent gaben an, dass ihr aktueller Wohnort ihnen zugewiesen wurde (Brücker/Ette et al. 2023b: 43).³⁵⁵ Bei der reprä-

348 Mitte 2023 kritisierten beispielsweise kommunale Spitzenverbände in Bayern, die für die Kommunen vorgesehenen Bundesmittel seien vom Land nicht transparent und zeitnah weitergeleitet worden. Von 79 Millionen Euro, die die Kosten für die Unterbringung Geflüchteter aus der Ukraine decken sollten, sei bisher nur knapp die Hälfte tatsächlich an die Kommunen ausbezahlt worden (Focus Online 2023).

349 Auch Geduldete haben eine Residenzpflicht. Diese bezieht sich aber auf das gesamte Bundesland (§ 61 Abs. 1 AufenthG).

350 Für Personen im Asylverfahren (§ 60 Abs. 2 AsylG) und vollziehbar Ausreisepflichtige (§ 61 Abs. 1d AufenthG) galt schon zuvor eine Wohnsitzauflage. Außerdem konnte bei subsidiär Schutzberechtigten der Wohnsitz auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde beschränkt werden (§ 12 Abs. 2 S. 2 AufenthG i. V. m. Nr. 12.2.5.1.1 AVV AufenthG). In der Praxis wurde davon jedoch nur selten Gebrauch gemacht (s. dazu ausführlich SVR-Forschungsbereich 2016).

351 Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes vom 04.07.2019 (BGBl. I S. 914).

352 Hier ist zu unterscheiden zwischen positiven (§ 12a Abs. 2 und 3 AufenthG) und negativen Wohnsitzauflagen (§ 12a Abs. 4 AufenthG). Mit einer positiven Wohnsitzauflage werden die Flüchtlinge einer bestimmten Stadt oder einem bestimmten Landkreis zugewiesen. Über eine negative Wohnsitzauflage wird ihnen untersagt, an einen bestimmten Ort zu ziehen, sie entspricht also einem lokalen Zuzugsverbot bei ansonsten freier Wohnortwahl.

353 Art. 4a des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23.05.2022 (BGBl. I Nr. 17 S. 760).

354 Auch hier obliegt die genaue Ausgestaltung den Ländern. Diese haben zum Teil Sonderregelungen erlassen: Nordrhein-Westfalen beispielsweise hat die im Land geltende kommunale Wohnsitzauflage im September 2022 für Geflüchtete aus der Ukraine aufgehoben.

355 In der zweiten Befragungswelle gaben 19 Prozent der Befragten an, dass sie in der Zwischenzeit innerhalb Deutschlands umgezogen waren. Als Grund dafür nannte nur eine Minderheit Zuweisung durch die Behörden (Brücker/Ette et al. 2023a: 385). Zugleich gaben fast zwei Drittel (64 %) an, den Wohnort aktuell nicht frei wählen zu dürfen. Die Autorinnen und Autoren der Untersuchung verweisen aber darauf, dass diese Angaben vorsichtig interpretiert werden sollten. Denn zugleich wussten mehr als ein Fünftel der Befragten nicht, ob sie ihren Wohnort frei wählen können (Siegert et al. 2023: 6). Vergleicht man anhand aggregierter Daten die räumlichen Muster der ukrainischen Flüchtlinge mit denen von Flüchtlingen allgemein, deutet sich ebenfalls an, dass die staatliche Zuweisungspolitik für die regionale Verteilung der ukrainischen Geflüchteten eine geringere Rolle gespielt hat als andere Faktoren: Hier zeigen sich stärkere Zusammenhänge mit Netzwerken von Ukrainerinnen und Ukrainern, die bereits in Deutschland lebten, und mit dem lokalen Wohnungsmarkt (vgl. Ette et al. 2023; Sauer et al. 2023).

sentativen IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten im Jahr 2018 gaben demgegenüber fast drei Viertel der Befragten an, dass sie ihren Wohnort in einem bestimmten Bundesland (34 %) bzw. an einem bestimmten Ort (38 %) nehmen mussten (Tanis 2020: 8–9).

Ausweitungen der Wohnsitzauflage stehen erweiterte Ausnahmeregelungen gegenüber

Inwieweit tatsächlich eine Wohnsitzauflage gilt, hängt auch damit zusammen, ob Ausnahmeregelungen greifen, nach denen keine Wohnsitzauflage verfügt werden darf bzw. eine erlassene Wohnsitzregelung aufzuheben ist. Diese Ausnahmeregelungen wurden mit der Gesetzesänderung von 2022 ebenfalls ausgeweitet. Eine bereits erlassene Wohnsitzauflage ist seither aufzuheben, wenn Flüchtlinge einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen und ihren Lebensunterhalt überwiegend selbst sichern können (§ 12a Abs. 5 Nr. 1a AufenthG). Zuvor mussten sie dafür ihren Lebensunterhalt vollständig selbst bestreiten können. Von Wohnsitzauflagen ausgenommen waren zuvor außerdem Flüchtlinge, die eine Lebenspartnerin bzw. einen Lebenspartner oder ein minderjähriges Kind an einem anderen Ort hatten oder einer Berufsausbildung oder einem Studium nachgingen (§ 12a Abs. 1 AufenthG). Nun gilt das auch, wenn ein Familienmitglied am gewünschten Wohnort einen Integrationskurs oder einen berufsbezogenen Sprachkurs besucht oder dort eine Weiterbildungsmaßnahme nach SGB III absolviert (§ 12a Abs. 1 AufenthG) bzw. ihm eine solche „zeitnah zur Verfügung steht“ (§ 12a Abs. 5 Nr. 1b AufenthG).³⁵⁶ Bezüglich der geforderten Deutschkenntnisse wurden die Regeln dagegen verschärft.³⁵⁷ **❗ Hier deutet sich ein doppelter Trend an: Einerseits wurde die Wohnsitzauflage entfristet und die Möglichkeiten ausgeweitet, Personen mit einer solchen zu belegen. Andererseits wurden mehr Möglichkeiten geschaffen, von einer solchen abzusehen.**

Bei einer Bewertung der Wohnsitzauflage gibt es verschiedene Perspektiven. Aus staatlicher Sicht dient die Regelung dazu, Geflüchtete fair(er) auf die Länder und Kommunen zu verteilen und die begrenzten Kapazitäten der Unterbringung und Versorgung optimal

zu nutzen. Darüber hinaus kann die Wohnsitzauflage verhindern, dass sich zu viele Menschen in den städtischen Ballungsräumen ansiedeln. Mitunter fungiert sie auch als Instrument einer aktiven „Haltepolitik“, um Geflüchtete in ländlichen Räumen zu binden (Kordel/Gasch et al. 2023: 145). Wichtig ist hier aber auch die Perspektive der Geflüchteten selbst und deren Bleibeorientierung. Diese kann durch Wohnsitzregelungen ebenfalls beeinflusst werden (Kordel/Gasch et al. 2023: 136). Die Wohnsitzauflage bedeutet allerdings einen erheblichen Eingriff in die Freizügigkeit von Geflüchteten (u.a. SVR 2021b: 3; Landsberger 2022: 36; Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 193). **❗ Dennoch ist ein solches Instrument rechtlich zulässig, sofern es die Integration der betreffenden Gruppe fördert.³⁵⁸ Unzulässig ist eine Wohnsitzauflage dagegen, wenn sie nur finanzielle Lasten ausgleichen soll** (Lehner/Lippold 2016: 84–87).

In der Gesetzesbegründung zur Entfristung der Wohnsitzregelung wurde 2019 festgeschrieben, dass die Wirksamkeit der Regelung wissenschaftlich evaluiert werden soll, besonders im Hinblick darauf, inwieweit sie tatsächlich eine nachhaltige Integration fördert (BT-Drs. 19/8692: 9). ⚡ Vor der Verstetigung erfolgte aber keine Evaluation. Der SVR hat sich vor diesem Hintergrund 2019 dagegen ausgesprochen, die Wohnsitzauflage dauerhaft gesetzlich zu verankern (SVR 2019g).

Evaluation nach der Entfristung: Wohnsitzauflage als Teilhabebehürde

Zwischen Juni 2021 und Dezember 2022 erfolgte schließlich im Auftrag der Bundesregierung eine umfassende Evaluation. Durchgeführt wurde sie vom Forschungsbereich des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. **❗ Die Evaluation kommt zu dem Schluss, dass die Wohnsitzauflage insgesamt „sehr wahrscheinlich nicht integrationsfördernd“ (Baba et al. 2023: 186), sondern eher negativ wirkt und dass sie für Flüchtlinge zum Teil eine erhebliche individuelle Härte bedeutet.** Die Ergebnisse decken sich größtenteils mit früheren Studien. Negative Effekte zeigen sich zum einen beim Schutz der Geflüchteten vor Gewalt, zum anderen auch bei der

356 Außerdem gibt es Härtefallregelungen für bestimmte Personengruppen (§ 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG). Eine erfolgreiche Wohnungssuche ist dagegen kein Grund für den Wegfall der Auflage. Eine entsprechende Ergänzung hatten u.a. Pro Asyl (2022a) und der Paritätische Gesamtverband (2022) gefordert.

357 Die Wohnsitzauflage kann künftig so lange auferlegt werden, bis die Betroffenen ausreichende mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens erlangt haben (§ 12a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG). Zuvor genügten hinreichende Kenntnisse auf dem Niveau A2.

358 Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte 2016 klar: Wohnsitzauflagen verstoßen gegen das EU-Recht, nach dem international Schutzberechtigte dasselbe Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats haben wie andere Drittstaatsangehörige. Hiermit ist eine Wohnsitzauflage nur vereinbar, wenn bei der betroffenen Gruppe besondere Integrationsbedarfe bestehen und die Einschränkung der Freizügigkeit darauf abzielt, ihre Integration zu erleichtern (EuGH, Urt. v. 01.03.2016, Rs. C-443/14 und C-444/14).

Arbeitsmarktintegration und der Wohnraumversorgung (Baba et al. 2023: 87–101, 118–151, 170–179).³⁵⁹ Dass die Wohnsitzauflage Segregationstendenzen abschwächt, lässt sich anhand der verwendeten Daten nicht bestätigen (Baba et al. 2023: 99–102). Stattdessen schränkt sie Wohnortwechsel ein, die potenziell Teilhabe fördern, nämlich netzwerkorientierte Umzüge zu bestehenden Kontakten und Wegzüge aus integrationshemmenden Umgebungen (Baba et al. 2023: 188). Keine Auswirkungen hat die Wohnsitzregelung auf den Erwerb von Deutschkenntnissen³⁶⁰ (s. auch Brücker/Hauptmann/Jaschke 2020: 9–10), die soziale Integration (s. auch Hilbig/Riaz 2022: 7–9)³⁶¹ und die Häufigkeit individueller Diskriminierungserfahrungen (Baba et al. 2023: 102–117, 152–165).

Darüber hinaus stellt die Evaluation infrage, dass die Wohnsitzauflage die räumliche Verteilung der Flüchtlinge steuert: Auch vor ihrer Einführung sind die meisten Geflüchteten in den ersten drei Jahren nicht umgezogen (Baba et al. 2023: 63). Dem steht ein enormer bürokratischer Aufwand für die Ausländerbehörden gegenüber (s. auch Paritätischer Gesamtverband 2022). Zugleich wird hervorgehoben, dass durch die Regelung eine starke Belastung der Integrationsinfrastruktur an einigen Orten reduziert wurde (Baba et al. 2023: 160–161, 187). **❗ Den überwiegend negativen Auswirkungen auf Integration und einem hohen bürokratischen Aufwand steht also zumindest eine temporäre Entlastungswirkung gegenüber.**

Angesichts dieser Ergebnisse empfiehlt der Evaluationsbericht, die bestehende Wohnsitzregelung anzupassen: Es sollen nur noch negative Wohnsitzauflagen nach § 12a Abs. 4 AufenthG, also Zuzugssperren, erlassen werden können, und zwar, wenn in Ländern oder Kommunen ein bestimmter Schwellenwert von Zuwanderung überschritten ist (Baba et al. 2023: 189).³⁶² Al-

ternativ kann die Wohnsitzbeschränkung zeitlich stärker begrenzt werden.³⁶³

❗ Als eine weitere Stellschraube zur Integrationsförderung wird gesehen, die Geflüchteten effizienter auf die Bundesländer und zwischen den Kommunen zu verteilen. Das derzeitige Verteilungssystem berücksichtigt keine integrationsrelevanten Kennzahlen. Nach dem integrationspolitischen Leitgedanken der Wohnsitzregelung müsste es Kriterien wie den Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt, zu Bildungsinfrastruktur, Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum einbeziehen, um zu verhindern, dass überdurchschnittlich viele Flüchtlinge strukturschwachen Regionen zugewiesen werden (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 197; Brücker/Goßner et al. 2022: 18; Brücker/Dauth et al. 2022; Bürmann et al. 2023: 414).³⁶⁴ Berücksichtigt werden sollten auch Familienbindungen und andere Netzwerke (Brücker/Goßner et al. 2022; Brücker/Dauth et al. 2022). Verschiedene Untersuchungen deuten darauf hin, dass es die Integrationschancen von Geflüchteten deutlich verbessern könnte, wenn bei der Verteilung mehr Kriterien berücksichtigt würden.³⁶⁵ Ein Blick ins europäische Ausland zeigt, dass Dänemark, Estland, Finnland, Portugal und Schweden bei der Unterbringung Geflüchteter systematisch lokale Arbeitsmarktindikatoren einbeziehen. Einzelne Länder berücksichtigen außerdem teilweise Faktoren wie das Wohnraumangebot und Familienbindungen (OECD 2016: 25).

❗ Die Autorinnen und Autoren der Evaluation der Wohnsitzauflage plädieren anstelle einer Verteilung entlang des Königsteiner Schlüssels für ein Matching-Verfahren. Geflüchtete mit einer guten Bleibeperspektive sollen bereits während des Asylverfahrens Orten zugewiesen werden, an denen die lokalen Bedingungen und Bedarfe möglichst gut mit ihren

359 Flüchtlinge, für die eine Wohnsitzauflage gilt, sind mittelfristig seltener erwerbstätig als jene ohne Wohnsitzauflage (s. dazu auch Bürmann et al. 2023: 419–420; Aksoy/Poutvaara/Schikora 2023: 10–12; Brücker/Hauptmann/Jaschke 2020: 8–9). Zudem leben sie seltener in privaten Wohnungen (s. auch Brücker/Hauptmann/Jaschke 2020: 9–10); die Wohnsitzauflage beschränkt also die Möglichkeiten der Wohnungssuche.

360 Bei Frauen zeigt sich jedoch, dass sie nach der Einführung der Wohnsitzregelung häufiger das Sprachniveau B1 erreichten. Erklärt wird das damit, dass sie durch die Wohnsitzregelung häufiger an Orten mit einer besseren Kinderbetreuung wohnen. Schikora (2019: 18–20) weist nach, dass durch die Wohnsitzregelung die Wahrscheinlichkeit steigt, einen Sprachkurs zu absolvieren, und ein höheres Sprachniveau erreicht wird.

361 Die Autoren zeigen, dass die Regelung nicht die Häufigkeit von Kontakten mit Einheimischen beeinflusst. Flüchtlinge, die einer Wohnsitzbeschränkung unterliegen, engagieren sich jedoch seltener sozial, beispielsweise in Sport- oder Kulturvereinen.

362 Denkbar sind hier sowohl bundeseinheitliche als auch spezifisch regionale oder lokale Schwellenwerte. Auch die Fachkommission Integrationsfähigkeit (2020: 194) schlägt vor, dass die Kommunen „nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien“ Zuzugsgrenzen festlegen können. Beispielsweise könnte der Zuzug begrenzt werden, wenn der Anteil von Geflüchteten an der Bevölkerung größer wird als das Anderthalbfache des Bundesdurchschnitts.

363 Kluth und Junghans (2023) plädieren dafür, Wohnsitzauflagen nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aufzuheben.

364 Darüber hinaus sollten die Bundesländer prüfen, inwieweit sie in ihre Verteilungsschlüssel auch Variablen des medizinischen Versorgungssystems integrieren können (SVR 2022e: 132).

365 Bansak et al. (2018) zeigen anhand einer Simulation, dass eine optimale Passung die Beschäftigungsquote von Geflüchteten erheblich steigern kann. Allerdings ist noch zu erforschen, inwieweit diese Simulation auf die Praxis übertragbar ist.

individuellen Voraussetzungen, Fähigkeiten und Bedarfen übereinstimmen (Baba et al. 2023: 189–190). Für die praktische Umsetzung dieses Ansatzes innerhalb der Bundesländer kann erprobt werden, ob solche Verfahren sich für eine großflächige Anwendung eignen. Im Jahr 2021 startete das Pilotprojekt „Match’in“, bei dem Flüchtlinge mithilfe eines algorithmengestützten Verfahrens auf die Kommunen verteilt werden.³⁶⁶ Bei einem solchen Ansatz können die Geflüchteten mehr Mitsprache erhalten. Er fördert auch die Bleibeorientierung, denn er fragt danach, was Geflüchtete (außer Zwang) dazu bringt, an einem Ort zu bleiben. Wie eine jüngere Untersuchung zeigt, sind Geflüchtete oft durchaus bereit, am ursprünglich zugewiesenen Ort zu bleiben – sofern die Bedingungen dort stimmen (Kordel/Gasch et al. 2023: 140–144). **❶ Daran anknüpfend plädieren die Autorinnen und Autoren dafür, auf kommunaler Ebene stärker eine aktive Haltepolitik zu betreiben.**³⁶⁷ Im Bericht zur Evaluation der Wohnsitzauflage wird vor diesem Hintergrund ein Modellprojekt vorgeschlagen, in dem Bund und Länder die Kommunen dabei unterstützen, Schutzberechtigte zu integrieren und so in den betreffenden Gebieten zu halten.

B.2.1.6 Baurecht als limitierender Faktor der Flüchtlingsunterbringung: temporäre Erleichterungen als Dauerlösung?

Besonders wenn die Zahl der ankommenden Schutzsuchenden schnell ansteigt, ist es für Bund, Länder und Kommunen eine Herausforderung, sie angemessen unterzubringen. Speziell die Kommunen stehen dabei u. a.

vor der Aufgabe, (zusätzliche) Standorte für Gemeinschaftsunterkünfte zu finden.

Der Gesetzgeber kann die Standortsuche über das Bauplanungsrecht beeinflussen. Für dieses hat der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Diese hat er vor allem mit den im Baugesetzbuch (BauGB) getroffenen Regelungen wahrgenommen. Das BauGB regelt, wie die Grundstücke in den Gemeinden genutzt werden sollen und wie das Planungsverfahren abzuläufen hat. Die Bauleitplanung, d. h. die Aufstellung konkreter Flächennutzungs- und Bebauungspläne, ist jedoch zentraler Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts und damit den Kommunen vorbehalten. In den Plänen können z. B. Flächen für Einrichtungen des Gemeinbedarfs (wie Schulen), soziale Wohnraumförderung, öffentliche Grünflächen oder Kinderspielplätze festgelegt werden.³⁶⁸

Im Jahr 2014 änderte der Bund das Bauplanungsrecht, um die Unterbringung von Flüchtlingen zu erleichtern;³⁶⁹ 2015 wurden mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz zusätzliche weitreichende Änderungen umgesetzt.³⁷⁰ Damit die Kommunen auf einen steigenden Bedarf an Flüchtlingsunterkünften schnell und unbürokratisch reagieren können, definierte § 246 BauGB abweichend von allgemeinen Regelungen des Bauplanungsrechts verschiedene Sonderregelungen, die eine Genehmigung erleichtern.³⁷¹ Dadurch wurden Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen nutzbar, die im Regelfall nicht für den Bau von Wohnungen infrage kommen (Wickel 2022: 263). Diese Ausnahmeregelungen sollten befristet bis Ende 2019 anwendbar sein. Nach Ablauf der Befristung forderte der Bundesrat, die Ausnahmeregelungen um drei Jahre zu verlängern

366 Das Projekt wird von den Universitäten Hildesheim und Erlangen-Nürnberg durchgeführt. In den teilnehmenden Kommunen soll zusätzlich zu den bestehenden Verteilungsverfahren und Quotenregelungen ein Algorithmus helfen, über die Verteilung der Geflüchteten zu entscheiden. Berücksichtigt werden Kriterien wie der Arbeitsmarktzugang und soziale Faktoren wie z. B. Freizeitinteressen (Stiftung Universität Hildesheim/Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg 2023). Das Projekt fügt sich in eine Reihe weiterer Projekte ein, die in Deutschland und darüber hinaus gestartet wurden. 2022–2023 führte beispielsweise die Nichtregierungsorganisation *Berlin Governance Platform* das Projekt „Re:Match“ durch, über das ukrainische Geflüchtete aus Polen auf deutsche Kommunen verteilt wurden.

367 Zwar wird vielerorts anerkannt, dass speziell in Gebieten mit stagnierenden oder sinkenden Einwohnerzahlen die Zuwanderung Geflüchteter eine Chance bietet, der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken (Baba et al. 2023: 190–191). Die meisten Kommunen verfolgen aber trotzdem keine aktive Haltepolitik (Kordel/Gasch et al. 2023: 144–149).

368 Damit ist das Baurecht für die Kommunen ein Hebel, um den Bau von Flüchtlingsunterkünften zu steuern. Die mecklenburgische Gemeinde Upahl beispielsweise wollte 2023 nach wochenlangen Protesten den Bau einer Flüchtlingsunterkunft verhindern, indem sie den Bebauungsplan für das betreffende Gelände ändert (Süddeutsche.de 2023b). Das zuständige Landesministerium nutzte jedoch eine Ausnahmeregelung im BauGB, und so wurde die Unterkunft letztendlich doch gebaut (ndr.de 2023).

369 Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20.11.2014 (BGBl. I Nr. 53 S. 1748).

370 Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I Nr. 40 S. 1722).

371 Das ermöglicht u. a., Flüchtlingsunterkünfte in reinen Wohngebieten und anderen Baugebieten zu genehmigen, wo sie vorher nur in Ausnahmefällen zugelassen wurden (§ 246 Abs. 11 BauGB). Außerdem können in allen Baugebieten sowie im Außenbereich „unter Würdigung nachbarschaftlicher Interessen“ mobile Behelfsunterkünfte (z. B. Wohncontainer) genehmigt werden (§ 246 Abs. 12 BauGB). Darüber hinaus erleichtert die Regelung, bestehende Gebäude im Außenbereich umzunutzen (§ 246 Abs. 13 BauGB).

(BT-Drs. 19/16502). Die Verlängerung erfolgte schließlich 2021 im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes.³⁷² Dabei wurde § 246 Abs. 14 BauGB zunächst nicht verlängert, auf Initiative der Länder jedoch im März 2022 wieder eingeführt (BR-Drs. 105/22).³⁷³ Mit dieser „Notfallklausel“ (Schulte 2015) oder „Superbefreiung“ (Bunzel 2015: 9) kann von bauplanungsrechtlichen Vorgaben beträchtlich abgewichen werden, wenn die sonstigen Vorschriften und Sonderregelungen des BauGB nicht ausreichen, um (rechtzeitig) Unterkünfte bereitstellen zu können. Auf dem Bund-Länder-Gipfel zur Flüchtlingspolitik im Mai 2023 haben Bund und Länder beschlossen, die Sonderregelungen zur Flüchtlingsunterbringung um weitere drei Jahre bis Ende 2027 zu verlängern.³⁷⁴ Eine entsprechende Gesetzesänderung wurde kurz darauf umgesetzt.³⁷⁵

➔ **Um eine schnelle Zunahme ankommender Flüchtlinge abzufedern und diese möglichst schnell angemessen unterbringen zu können, ist es nach Ansicht des SVR pragmatisch geboten, bei Flüchtlingsunterkünften vorübergehend von baurechtlichen Standards abzuweichen** (SVR 2017a: 110). **Zugleich drängt sich jedoch die Frage auf, welche Alternativen es gibt, um von zeitlich befristeten Sonderregelungen für den Umgang mit einer akuten Belastungssituation zu einer dauerhaften Lösung zu gelangen.** Das Bauplanungsrecht ist ein Instrument, um die (legitimen, aber teilweise widersprüchlichen) Interessen auszubalancieren, die sich mit verschiedenen Nutzungen von Flächen verbinden.³⁷⁶ Mit der Reform von 2014 wurde neben den genannten befristeten Sonderregelungen auch eine unbefristete Ergänzung ins BauGB aufgenommen: Die „Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung“ bilden nun einen der Aspekte, die bei Planungen grundsätzlich zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB), neben anderen wie z.B. den allgemeinen Wohnbedürfnissen der Anwohnerinnen und

Anwohner und den Belangen der Wirtschaft, des Umweltschutzes, der Versorgung und des Denkmalschutzes.

➔ **Mit der Einführung befristeter bauplanungsrechtlicher Sonderregelungen wiederum sollten Instrumente geschaffen werden, um in dieser veränderten Interessenkonstellation einen Ausgleich zu schaffen** (Wickel 2022: 264). Das Bauplanungsrecht ordnet verschiedenen baulichen Anlagen jeweils bestimmte Nutzungsarten zu; aus diesen ergibt sich wiederum, welche Standorte für solche Anlagen zulässig sind. Wie Gemeinschaftsunterkünfte zu klassifizieren sind, ist jedoch weder in der Gesetzgebung noch in der Rechtsprechung oder in der kommunalen Praxis eindeutig geklärt. Sie werden teils als Wohngebäude eingeordnet, überwiegend aber als Anlagen für soziale Zwecke (Blechscheidt 2018: Rn. 68). Letztere können anders als Wohnanlagen in Ausnahmefällen z.B. auch in Gewerbegebieten errichtet werden, obwohl Wohnen für diese eigentlich nicht vorgesehen ist (§ 8 BauNVO). Vor diesem Hintergrund wird auf den Umgang mit Pflegeheimen verwiesen: Nach der Baunutzungsverordnung sind Gebäude, die „ganz oder teilweise der Pflege und Betreuung ihrer Bewohner dienen“, bauplanungsrechtlich als Wohngebäude zu klassifizieren (§ 3 Abs. 4 BauNVO). Überträgt man diese Regelung auf Flüchtlingsunterkünfte, so wird argumentiert, könnten solche verstärkt an Orten gebaut werden, wo die Gegebenheiten Integration und Teilhabe fördern – also etwa in Wohngebieten anstatt in Gewerbegebieten oder Außenbereichen (Wickel 2022: 276–277).

➔ **Nicht zuletzt kann eine Abkehr von Gemeinschaftsunterkünften baurechtliche bzw. städtebauliche Konflikte verhindern. Anders als Gemeinschaftsunterkünfte lässt sich die Unterbringung in Wohnungen bauplanungsrechtlich klar einordnen** (Wickel 2022: 279).

372 Gesetz zur Mobilisierung von Bauland vom 14.06.2021 (BGBl. I Nr. 33 S. 1802).

373 Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes zur Einführung von Füllstandsvorgaben für Gasspeicheranlagen sowie zur Änderung von § 246 des Baugesetzbuchs vom 26.04.2022 (BGBl. I Nr. 14 S. 674).

374 Die Bundesregierung legte zudem im September 2023 ein Maßnahmenpaket vor. Danach soll eine an § 246 Abs. 14 BauGB angelehnte allgemeine Sonderregelung geschaffen werden, die bis Ende 2026 befristet ist (BMWSB 2023: 4). Diese Änderung ist auch Teil des „Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern“, der auf dem Bund-Länder-Gipfel im November 2023 beschlossen wurde. Sie soll im Rahmen einer umfassenden Novellierung des BauGB erfolgen. Ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis hat sich gegen eine solche Änderung ausgesprochen (vgl. Deutsches Architektenblatt 2024). Der Pakt enthält darüber hinaus verschiedene Maßnahmen, die die Bauplanung beschleunigen sollen. Dazu gehören die vollständige Digitalisierung von Verfahren und die Harmonisierung von Typengenehmigungen zwischen den Ländern. Wenn bereits eine Typengenehmigung für serielles und modulares Bauen erteilt wurde, soll sie bundesweit gültig sein und nicht in jedem Bundesland neu geprüft werden müssen (Bundesregierung 2023c: 14, 16).

375 Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 03.07.2023 (BGBl. I Nr. 176).

376 Interessenkonflikte entstehen beispielsweise, wenn die Wohnruhe der örtlichen Bevölkerung durch große Gemeinschaftsunterkünfte gestört wird, Flüchtlinge gewerblichen Emissionen ausgesetzt sind oder Flüchtlingsunterkünfte Gewerbe einschränken (Wickel 2022: 265, 276).

B.2.1.7 Der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt: eine wohnungs- und integrationspolitische Herausforderung

Spätestens mit der Zuerkennung eines Schutzstatus sollen Flüchtlinge im Regelfall das staatliche Unterbringungssystem verlassen und eine private Wohnung beziehen. Dies gilt als ein wichtiger Schritt für ihre weiteren Teilhabechancen.

Auf dem zum Teil ohnehin angespannten Wohnungsmarkt stehen Flüchtlinge aber häufig vor spezifischen Hürden – wie zum Teil auch Menschen mit Zuwanderungsgeschichte insgesamt. Dazu zählen mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende soziale Netzwerke vor Ort, fehlendes Wissen über den lokalen Wohnungsmarkt, eine unsichere Aufenthaltsperspektive und Diskriminierung (Info-Box 16; vgl. Foroutan/Hamann/Jorek 2017; El-Kayed/Hamann 2018). So müssen sie oft lange nach einer Wohnung suchen und verbleiben deshalb über Monate und Jahre im öffentlichen Unterbringungssystem. Gerade direkt nach ihrer Anerkennung sind Geflüchtete auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen. Das gilt aber auch für andere Gruppen, etwa Arbeitslose und Geringverdienende, Alleinerziehende sowie Rentnerinnen und Rentner, die aufstockende Leistungen erhalten. **Ein schneller Anstieg der Fluchtzuwanderung, wie ihn Deutschland 2022/23 erlebte, bedeutet also aus wohnungspolitischer Sicht, dass der ohnehin schon sehr hohe Bedarf an bezahlbarem Wohnraum (und auch an sozialer Infrastruktur wie Schulen und Kitas) noch weiter steigt.** Speziell in Großstädten und städtischen Ballungsgebieten sind entsprechende Wohnungen vielerorts ohnehin knapp (vgl. Holm et al. 2021).³⁷⁷ Die Mieten auf dem freien Wohnungsmarkt sind in den letzten Jahren rasant gestiegen. Und während 1990 noch rund 3 Millionen Sozialwohnungen zur Verfügung standen, waren es 2022 nur noch knapp über 1 Million (BT-Drs. 20/7889: 75). Zugleich sind mehr als 11 Millionen Haushalte berechtigt, eine Sozialwohnung anzumieten. Zwischen der Zahl der Anspruchsberechtigten und den tatsächlich verfügbaren Wohnungen besteht also ein krasses Missverhältnis (bpb 2023b).

Regelsysteme stärken: Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum fördern

Vor diesem Hintergrund ist die Wohnungsfrage in den letzten Jahren immer stärker zu einem gesellschaftlichen Spannungsfeld geworden. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es politischer Steuerungsmaßnahmen auf allen Ebenen. Auch Unternehmen können hier einen wichtigen Beitrag leisten, wenn sie beispielsweise für Arbeits- und Fachkräfte (aus dem Ausland) oder bei ihnen beschäftigte Flüchtlinge Wohnraum bereitstellen.³⁷⁸ Die Ampelregierung hat ein eigenes Ministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) eingerichtet. Damit unterstreicht sie die Bedeutung und Dringlichkeit des Themas. In ihrem Koalitionsvertrag definieren die Regierungsparteien als Ziel, jedes Jahr 400.000 neue Wohnungen zu bauen, davon 100.000 öffentlich gefördert. Dafür soll der Bund u. a. mehr finanzielle Mittel für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen. Das Ziel wird allerdings derzeit nicht erreicht. Im September 2023 stellte die Bundesregierung in Form eines 14-Punkte-Plans weitere beschlossene Maßnahmen vor (vgl. BMWSB 2023). Um als Teil der Daseinsvorsorge auch mehr bezahlbaren Wohnraum dauerhaft zu sichern, will sie beispielsweise eine neue Wohngemeinnützigkeit einführen und so entsprechende Aktivitäten von Unternehmen steuerlich honorieren (SPD/Grüne/FDP 2021: 88).³⁷⁹

Beim sozialen Wohnungsbau kommt den Ländern eine zentrale Rolle zu: Mit der Föderalismusreform hat der Bund 2006 die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz für die Wohnraumförderung vollständig an sie übergeben. Dadurch entstand eine Finanzierungslücke; um diese zu verkleinern, zahlte der Bund den Ländern bis 2019 eine Kompensation. Eine Grundgesetzänderung³⁸⁰ ermöglichte schließlich, dass er die Länder ab 2020 über zweckgebundene Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau unterstützt.

Die Knappheit bezahlbarer Wohnungen ist auch Resultat dessen, dass über lange Zeit der soziale Wohnungsbau rückgebaut wurde und etliche Kommunen zudem ihren Bestand veräußert haben. In den letzten Jahren haben viele versucht, ehemals kommunale Wohnungen wieder zurückzukaufen. Denn mit einem größeren

377 In ländlichen Gebieten sind die Bedingungen zwar im Vergleich zu Ballungsgebieten günstiger. Doch auch hier finden Geflüchtete zum Teil nur schwer adäquaten Wohnraum. Denn speziell Mietwohnungen gibt es hier nur begrenzt, und die Kommunen haben tendenziell weniger eigene Wohnungsbestände. Zudem entsprechen die verfügbaren Wohnungen hinsichtlich ihrer Lage, Anbindung, Ausstattung und Größe oft nicht den Bedarfen von Geflüchteten (Kordel/Weidinger/Spenger 2023: 69; Schammann et al. 2023: 227; Weidinger/Kordel 2020: 67).

378 Für anerkannte Flüchtlinge wie auch für Arbeitskräfte aus dem Ausland sind Arbeitsplätze besonders attraktiv, für die das Unternehmen auch Wohnraum anbietet (Kordel/Weidinger et al. 2023: 39). In einer Umfrage unter Fachkräften im Ausland gaben 2022 über 40 Prozent der Befragten an, dass sie sich Unterstützung bei der Wohnraumsuche wünschen (OECD 2022: 5).

379 Dadurch sollen Unternehmen steuerliche Erleichterungen erhalten, wenn sie dauerhaft günstigen Wohnraum zur Verfügung stellen.

380 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.03.2019 (BGBl. I S. 404).

Info-Box 16 Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt

Das 2006 verabschiedete Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verbietet allgemein Diskriminierung beim Zugang zu öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen; dazu zählt auch Wohnraum. Sowohl bei der Auswahl von Mieterinnen und Mietern als auch bei der Beendigung eines bestehenden Mietverhältnisses darf also prinzipiell niemand aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft benachteiligt werden. Hiervon sieht das AGG verschiedene Ausnahmen vor.³⁸¹

Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, ist Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt aber keine Seltenheit. Laut einer repräsentativen Umfrage der ADS haben 15 Prozent der Befragten in den vergangenen Jahren bei der Wohnungssuche rassistische Diskriminierung wahrgenommen. Bei Personen mit Migrationshintergrund und Personen, die nach eigener Aussage im Alltag häufig oder gelegentlich als „nicht deutsch“ wahrgenommen werden, ist der Anteil mit 35 bzw. 29 Prozent überdurchschnittlich hoch (ADS 2020: 6–7). Nach den Daten der bundesweit repräsentativen Befragung „Muslimisches Leben in Deutschland 2020“ haben sich 48,3 Prozent der Personen mit einem Migrationshintergrund aus muslimisch geprägten Ländern bei der Wohnungssuche schon einmal benachteiligt gefühlt (Stichs/Pfündel 2023: 57). Auch das SVR-Integrationsbarometer und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) zeigen subjektive Diskriminierungserfahrungen von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Wohnungsmarkt (vgl. SVR 2014: 33; Winke 2016: 1140). Die speziell von Geflüchteten berichtete Diskriminierung bei der Wohnungssuche (Cardozo Silva/Prömel/Zinn 2022: 261) wurde durch verschiedene Studien bestätigt.

Testing-Studien bestätigen diese Wahrnehmung: Bei der Anmietung von Wohnraum in Deutschland werden immer wieder Menschen wegen ihrer ethnischen Herkunft oder aus rassistischen Gründen diskriminiert (vgl. Müller 2015; Auspurg/Hinz/Schmid 2017; Horr/Hunkler/Kroneberg 2018; Auspurg/Schneck/Hinz 2018; Dräger 2020).³⁸² Beispielsweise erhielten Bewerberinnen und Bewerber mit einem türkischen Namen in verschiedenen deutschen Großstädten zwischen 9 und 16 Prozent weniger Antworten als jene mit einem deutschen Namen (Schmid 2015: 99). Diskriminierung aufgrund der Herkunft hängt eng mit sozioökonomischen Faktoren zusammen.³⁸³ Werden bei der Bewerbung der Beruf oder andere soziale Merkmale angegeben, kann das Diskriminierung verringern.

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt manifestiert sich auch in den Anfragen bei Beschwerdestellen: Sowohl bei der ADS als auch bei den Antidiskriminierungsberatungsstellen der Länder haben Anfragen bezüglich Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt in den letzten Jahren zugenommen (ADS 2021: 127). Häufig verbinden sich mehrere Benachteiligungsdimensionen, die bei Diskriminierung zusammenspielen (sog. Mehrfachdiskriminierung). Speziell die Gruppe der Flüchtlinge steht deshalb bei der Wohnungssuche vor besonderen Hindernissen (Einbrodt/Mahmoud 2021: 133; Kordel/Weidinger/Spenner 2023: 58; Glorius et al. 2023: 203). Hier spielen auch Diskriminierungsmerkmale eine Rolle, die das AGG nicht abdeckt, etwa ein unsicherer Aufenthaltsstatus oder der Bezug von Sozialleistungen.

Wohnungsbestand haben die Kommunen mehr Handlungsspielraum. Doch für viele ist ein Rückkauf finanziell kaum möglich. Auch die Bau- und Finanzierungskosten

sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Die Kommunen können aber auch über andere Wege beeinflussen, wie bestimmte Flächen genutzt werden. Ansätze

381 Ausnahmen gelten, wenn bei der Vermietung von Wohnraum darauf geachtet wird, dass sozial stabile Bewohnerstrukturen geschaffen bzw. erhalten werden oder dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse ausgeglichen sind (§ 19 Abs. 3 AGG) und wenn zwischen den Parteien ein besonderes Nähe- oder Vertrauensverhältnis besteht (§ 19 Abs. 5 AGG).

382 Im Rahmen solcher Studien bewerben sich zwei fiktive Personen jeweils auf dieselben Wohnungen. Sie unterscheiden sich lediglich in einem diskriminierungsrelevanten Merkmal (z. B. Name oder Akzent). Anschließend kann mit statistischen Methoden untersucht werden, ob sich beispielsweise die Einladungen zu einer Besichtigung signifikant unterscheiden. Nachweisbare Unterschiede lassen sich aufgrund der experimentellen Bedingungen auf Diskriminierung zurückführen.

383 In der Testing-Studie war die beobachtete Diskriminierung von Wohnungsinteressierten mit vermeintlich nichtdeutscher Herkunft bei jenen mit einem vermeintlich niedrigen sozialen Status größer als bei jenen mit einem hohen Status.

dazu bieten Modelle der Konzeptvergabe,³⁸⁴ der kooperativen Baulandentwicklung³⁸⁵ und des (Erb-)Baurechts.³⁸⁶ Viele Kommunen nutzen diese Instrumente bereits (vgl. Pätzold/Frölich von Bodelschwingh/Bunzel 2023).

Ergänzend die Wohnraumversorgung von Geflüchteten gezielt fördern

❗ Solche allgemeinen Maßnahmen sind wichtig, um die Wohnungsfrage als gesamtgesellschaftliche Herausforderung zu bewältigen. Dies kommt allen Menschen in Deutschland zugute, die auf günstigen Wohnraum angewiesen sind, und beugt Verteilungskonflikten vor. ➡ Ergänzend braucht es aber spezielle Strukturen und Maßnahmen, über die gezielt Geflüchtete und Neuzugewanderte mit Wohnraum versorgt werden können. Hier bestehen zwischen den Kommunen erhebliche Unterschiede. Einige beschränken sich auf ihre Pflichtaufgaben und überlassen die Unterstützung bei der Wohnungssuche vollständig Ehrenamtlichen. Andere sehen dies als Teil eines kommunalen Wohnraummanagements und gehen es aktiv an (Weidinger/Kordel/Pohle 2017: 55–56). Hier werden Zuständigkeiten verteilt und in der Verwaltung Ansprechpersonen bestimmt, manchmal auch eigene Abteilungen für Zuwanderung gebildet. Darüber hinaus institutionalisieren manche Kommunen die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen innerhalb der Verwaltung.³⁸⁷ Einige haben dafür zusätzliche Stellen geschaffen. Andere Städte und Landkreise haben Querschnittsbehörden aufgebaut, die sich neben der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten auch mit deren Integration befassen.³⁸⁸ Solche integrierten Verwaltungseinheiten für Migration

und Integration finden sich auf kommunaler Ebene mittlerweile häufiger.

➡ Diesen Weg der organisatorischen Bündelung sollten nach Ansicht des SVR sowohl die Kommunen als auch die Länder weiter beschreiten (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 74). Das fördert einen ganzheitlichen und langfristigen Blick auf die Wohnraumversorgung von Flüchtlingen und erleichtert ein gemeinsames und zügiges Vorgehen (Bogumil et al. 2023: 172; Kühn/Schlicht 2023: 11). Außerdem vereinfacht es die Kooperation mit Stellen außerhalb der Verwaltung, die sich mit der Unterbringung befassen (vgl. Junghans/Kluth 2023: 89). Wie innerhalb der Verwaltung sind auch hier Strukturen für regelmäßige Kommunikation sinnvoll; das erhöht auch die Transparenz. Nur wenige Behörden setzen dies bisher um (Schlee/Schammann/Münch 2023: 25–27). Eine enge Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden, lokalen Wohnungsbaugenossenschaften, Migrationsberatungen und Ehrenamtlichen ist nicht nur wichtig, damit in Ausnahmesituationen kurzfristig zusätzliche Unterbringungskapazitäten zur Verfügung stehen. Solche Netzwerke können auch dazu beitragen, Geflüchtete dauerhaft in Wohnungen unterzubringen.³⁸⁹

Im Rahmen eines aktiven Wohnraummanagements für Geflüchtete setzen die Kommunen verschiedene Maßnahmen um. Einige versuchen, selbst geeigneten Wohnraum zu finden, den sie Geflüchteten zur Verfügung stellen können.³⁹⁰ Manche bieten Mietausfallgarantien oder mieten selbst Wohnraum für Geflüchtete an, um möglichen Vorbehalten von Vermietern und Vermieterinnen entgegenzuwirken³⁹¹ (Weidinger/Kordel/Pohle 2017: 55–56; Weidinger/Kordel 2020: 66; Kühn/Schlicht 2023:

384 Anstatt öffentliche Grundstücke an die Meistbietenden zu vergeben, werden bei der Vergabe Konzepte zur Nutzung der Grundstücke einbezogen, die die Kaufinteressierten entlang bestimmter in der Ausschreibung definierter Kriterien vorlegen.

385 Im Rahmen dieses Modells nutzen die Kommunen teilweise Quotenregelungen beim Wohnungsneubau, um bezahlbaren Wohnraum zu fördern. Sie legen fest, dass bei Bauvorhaben ein bestimmter Anteil der geschaffenen Wohnungen mietpreisgebunden sein muss.

386 Damit wird ermöglicht, dass kommunale Grundstücke gegen einen Zins bebaut werden. Die Kommunen müssen die Grundstücke also nicht verkaufen, sondern können sie beispielsweise einer Genossenschaft zur Verfügung stellen (vgl. Gerber/Kriese 2019: 139–207).

387 In Krefeld beispielsweise richtete die Stadtverwaltung eine „Taskforce privater Wohnraum“ ein, um speziell ukrainische Flüchtlinge mit Wohnraum zu versorgen (Bertelsmann Stiftung 2022c).

388 Einen solchen Ansatz verfolgt beispielsweise der Burgenlandkreis seit 2018 mit einer Migrationsagentur. Hier befinden sich die Ausländerbehörden, Ansprechpersonen für Unterbringung, Sozialleistungen und Sprachkurse sowie Vertretungen von Jobcenter und Jugendamt alle unter einem Dach (Burgenlandkreis 2023; s. auch Kluth/Junghans 2023: 211). Ähnliche Behörden gibt es in den Landkreisen Reutlingen und Böblingen, in Freiburg, Wuppertal, Düsseldorf und Krefeld (Bogumil et al. 2023: 72; Schlee/Schammann/Münch 2023: 24).

389 In Baden-Württemberg haben sich zahlreiche Kommunen in dem Projekt „RAUMTEILER“ zusammengeschlossen, das solche Netzwerke nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen den Kommunen fördern soll. Über das Projekt sollen u. a. Best Practices im Bereich Wohnraumvermittlung geteilt werden (StädteTag Baden-Württemberg 2023).

390 Dazu gehört beispielsweise, Leerstand vor Ort zu identifizieren, potenzielle Vermieter und Vermieterinnen anzusprechen, Wohnungsbörsen und -datenbanken zu betreuen (Weidinger/Kordel/Pohle 2017: 55–56) oder Renovierungszuschüsse zu zahlen, um leerstehende Wohnungen nutzbar zu machen (Kühn/Schlicht 2023: 9–10).

391 Denn zum Teil ist es kein Mangel an Wohnraum, der den Auszug von Geflüchteten aus Gemeinschaftsunterkünften verhindert, sondern die fehlende Bereitschaft, ihnen eine Wohnung zu vermieten.

9–10). Nach einer bestimmten Übergangsfrist werden die Mietverträge dann auf die Geflüchteten übertragen.³⁹² Teilweise bieten die Kommunen auch regelmäßige Sprechstunden für Wohnungssuchende an, organisieren Informationsveranstaltungen für Vermieterinnen und Vermieter oder Schulungskurse für Ehrenamtliche (Weidinger/Kordel 2020: 65).

📌 Zur Beratung und Unterstützung von Geflüchteten bei der Wohnungssuche leisten vor allem auch nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen und Ehrenamtliche einen wichtigen Beitrag. In vielen Städten gibt es zivilgesellschaftliche Initiativen wie Wohnpatenschaftsprojekte³⁹³ und Angebote der Wohnraumbearbeitung. Unterstützung bei der Wohnungssuche bietet auch die vom Bund geförderte Migrationsberatung, die von örtlichen Trägern der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt wird. Zugleich erwerben viele Geflüchtete mit zunehmender Aufenthaltsdauer selbst detailliertes Wissen über den lokalen Wohnungsmarkt, dafür relevante Prozesse und Gepflogenheiten sowie Strategien für den Zugang zu Wohnraum (Kordel/Weidinger/Spenger 2023: 58–59; Kordel/Weidinger et al. 2023: 39).

Über die Wohnungssuche hinaus begleiten einige Kommunen die Geflüchteten auch beim Ankommen in einer neuen Wohnung und Umgebung.³⁹⁴ In einzelnen Kommunen gibt es Wohnprojekte, in denen verschiedene Gruppen zusammenleben, darunter auch Flüchtlinge (s. ausführlich Hannemann/Hauser 2020). Solche Projekte sind Teil einer inklusiven Stadt- und Wohnpolitik, in der die Unterbringung von Geflüchteten und deren langfristige Versorgung mit Wohnraum mitbedacht werden (vgl. Momić 2018: 244).

Gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt vorgehen

📌 Übergeordnet gibt es außerdem rechtliche und politische Steuerungsmöglichkeiten, um Betroffene stärker vor Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt (Info-Box 16) zu schützen. Das zentrale Regelwerk zum Schutz vor Diskriminierung (auch auf dem Wohnungs-

markt) ist das AGG. Von verschiedenen Seiten wird gefordert, § 19 Abs. 3 AGG zu überarbeiten. Danach kann vom Diskriminierungsverbot abgewichen werden, wenn dadurch sozial stabile Wohnstrukturen und wirtschaftlich, sozial und kulturell ausgeglichene Verhältnisse geschaffen bzw. erhalten werden können.³⁹⁵ Diese Ausnahmeregelung wirkt nach Ansicht der Fachkommission Integrationsfähigkeit (2020: 189) dem Ziel entgegen, Menschen mit Zuwanderungsgeschichte einen gleichberechtigten Zugang zu angemessenem Wohnraum zu ermöglichen, weil sie Falschauslegungen erlaubt (s. auch CERD 2015: 10). Sie wird zudem als europarechtswidrig kritisiert (Thüsing/Vianden 2019: 25–30).

➡ Um Betroffene besser über ihre Handlungsoptionen zu informieren, ihnen Anlaufstellen zu bieten und Diskriminierung konsequent zu verfolgen, können lokale Antidiskriminierungsstellen gestärkt bzw. neu eingerichtet werden (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 188–189). In Berlin besteht seit 2017 die Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Doch auch über Antidiskriminierungsstellen hinaus ist mehr Aufklärungsarbeit notwendig. So gilt es, die Betroffenen über ihre Rechte aufzuklären³⁹⁶ und auch Vermieterinnen und Vermieter stärker zu sensibilisieren.

B.2.1.8 Fazit: Zur Förderung der Flüchtlingsunterbringung als Teil der allgemeinen Wohnungsfrage Regelsystem stärken

📌 Die Versorgung mit angemessenem Wohnraum generell war in den letzten fünf Jahren eine der drängendsten politischen Aufgaben und wird es aller Voraussicht nach in nächster Zukunft auch bleiben. Das betrifft auch die Unterbringung von Flüchtlingen. Aus integrationspolitischer Sicht ist es zunächst wichtig, Schutzsuchende möglichst zügig gut unterzubringen. Das bedeutet für das staatliche Unterbringungssystem im föderalen Deutschland eine große Herausforderung, gerade wenn in kurzer Zeit sehr viele Schutzsuchende

³⁹² Dieser Ansatz wird außer in Wuppertal (Kühn/Schlicht 2023: 10) beispielsweise auch in Lübeck umgesetzt, und zwar im Rahmen des Projekts „Probewohnen“ (für eine ausführliche Evaluation s. Breckner/Engelbrecht 2022).

³⁹³ In Hamburg vermittelt das Projekt „Wohnbrücke“ Geflüchteten ehrenamtliche Wohnungslotsen und -lotsinnen, also Ansprechpersonen bei der Wohnungssuche und darüber hinaus (Wohnbrücke Hamburg o.J.). In Leipzig und Umgebung unterstützt die Kontaktstelle Wohnen Flüchtlinge bei der Wohnraumsuche (Kontaktstelle Wohnen 2023).

³⁹⁴ In Dortmund beispielsweise unterstützen im Rahmen des Projekts „lokal willkommen“ Teams aus Angestellten der Stadtverwaltung einerseits und von Wohlfahrtsverbänden andererseits Geflüchtete vor Ort dabei, in der Nachbarschaft anzukommen (Stadt Dortmund 2023).

³⁹⁵ Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023b: 8) fordert gar, die Ausnahmeregelung zusammen mit § 29 Abs. 5 (besonderes Nähe- oder Vertrauensverhältnis) ganz zu streichen. Zudem fordert sie, diskriminierende Wohnungsanzeigen gesetzlich zu verbieten. Bei diskriminierenden Stellenanzeigen ist das bereits der Fall (§ 11 AGG).

³⁹⁶ Das zeigt eine repräsentative Umfrage der ADS: Von den Befragten, die nach eigener Aussage bei der Wohnungssuche selbst Diskriminierung erlebt haben (64 %), haben fast zwei Drittel sich nicht an eine Beratungsstelle gewandt, den Vorfall gemeldet oder sich beschwert. Fast die Hälfte aller Befragten (47 %) hat noch nie vom AGG gehört (ADS 2020: 16).

ankommen. Da ein Großteil der ukrainischen Flüchtlinge privat untergebracht wurde, war der Bedarf an staatlicher Unterbringung 2022/23 geringer als 2015/16. Trotzdem hat auch die Fluchtzuwanderung aus der Ukraine speziell die kommunalen Systeme zusätzlich belastet. **❶ Eine Ursache für die Aufnahmeengpässe ist ein grundsätzliches Infrastrukturproblem. Vergleichsweise gut gerüstet waren jene Kommunen, die auf Strukturen und Ressourcen der Unterbringung aufbauen konnten, die sie 2015/16 etabliert hatten. Zugleich war die Stimmung vor Ort oft viel nüchterner und pragmatischer, als die aufgeregte öffentliche Debatte vermuten ließ.**

Als 2022/23 die Zahl der ankommenden Flüchtlinge wieder anstieg, wurde zwischen den föderalen Ebenen erneut darüber diskutiert, wie die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge finanziert werden kann. Nach längeren Verhandlungen verständigten sich Bund und Länder im November 2023 auf ein dynamisches Finanzierungssystem, das Schwankungen bei der Entwicklung der Flüchtlingszahlen berücksichtigt. Für die Kommunen ist aber nicht nur wichtig, dass sich Bund und Länder auf eine dauerhaft gesicherte Finanzierung geeinigt haben, sondern auch, wie die Kostenerstattung der Länder an die Kommunen geregelt ist. **➔ Hier plädiert der SVR dafür, zwischen allen betroffenen Ebenen mehr Transparenz herzustellen.**

Neben Fragen der Finanzierung hat der Bund in den letzten fünf Jahren an verschiedenen Stellen die Rahmenbedingungen der Flüchtlingsunterbringung angepasst. Das betrifft auch die gesetzliche Ebene. So wurden Ausnahmeregelungen verlängert, die den Bau von Flüchtlingsunterkünften planungsrechtlich erleichtern sollen. Die zunächst für drei Jahre geltende Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge wurde entfristet; zugleich wurde der Ausnahmenkatalog erweitert. **❶ Im Bereich der Wohnsitzauflage zeigt sich somit dasselbe Muster wie in anderen Gesetzgebungsbereichen: Verschärfende Maßnahmen gehen häufig mit Maßnahmen einher, die die Spielräume für Kommunen und Flüchtlinge erweitern. Die Entfristung hat der SVR als problematisch bewertet – auch weil davor keine Evaluation erfolgte (vgl. SVR 2019g). Die im Nachhinein durchgeführte Evaluation zeigt, dass die Wohnsitzauflage nicht so wirkt wie beabsichtigt, und dass sie Integration in vielen Fällen eher hemmt, besonders auf dem Arbeitsmarkt. ➔ Der SVR schließt sich vor diesem Hintergrund der aus der Evaluation abgeleiteten Empfehlung an, allenfalls noch negative Wohnsitzauflagen im Fall örtlicher Überlastung zu ermöglichen. Bei der Erstverteilung von Schutzsuchenden sollten möglichst viele Aspekte be-**

rücksichtigt werden, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Betroffenen freiwillig an dem ihnen zugewiesenen Ort bleiben. Dass anerkannte Flüchtlinge in bestimmte Kommunen ziehen bzw. dort bleiben, sollte nicht (nur) durch Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit gesteuert werden, sondern in erster Linie durch attraktive Lebensbedingungen (vgl. SVR 2017a: 118).

➔ Auch längere Aufenthalte in Sammelunterkünften behindern langfristig die gesellschaftliche Teilhabe von Geflüchteten. Deshalb sind sie aus der Sicht des SVR zu vermeiden. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Sammelunterkünfte bestimmte Mindeststandards erfüllen. Diese sollten verbindlich ausformuliert werden – wie es das Unionsrecht schon lange fordert. Bisher wird in Deutschland zudem nicht systematisch erhoben, wie Geflüchtete untergebracht sind; somit ist auch unklar, wie lange sie in Flüchtlingsunterkünften verweilen. **❶ Entsprechende Daten könnten eine Politikgestaltung fördern, die sich stärker auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützt und dauerhafte Lösungen entwickelt, anstatt auf sich wiederholende Provisorien zu setzen.**³⁹⁷ Dass eine solche Politik im Bereich der Flüchtlingsunterbringung gestärkt werden sollte, zeigen auch die Evaluierungsergebnisse zur Wohnsitzauflage.

Jenseits der kurz- und mittelfristigen Unterbringung von Flüchtlingen müssen auch Maßnahmen ergriffen werden, um den Bedarf an dauerhaftem und bezahlbarem Wohnraum zu decken. Denn spätestens mit der Zuerkennung eines Schutzstatus sollen Flüchtlinge eine eigene Wohnung beziehen. Auf dem privaten Wohnungsmarkt ist es für sie jedoch oft schwierig, eine bezahlbare Wohnung zu finden, deshalb leben sie zum Teil weiterhin in Flüchtlingsunterkünften. **➔ Die Frage dauerhafter Lösungen für die Unterbringung und das Wohnen von Flüchtlingen muss zugleich stärker in einen größeren Kontext gesetzt werden. Denn die Wohnungssituation in Deutschland ist insgesamt angespannt; sie erfordert Maßnahmen, um bezahlbaren Wohnraum allgemein zu fördern. Ergänzend müssen Strukturen und Maßnahmen vorangebracht werden, um gezielt Geflüchtete und Neuzugewanderte mit Wohnraum zu versorgen.** Dazu zählt, das Zusammenspiel der verschiedenen Akteurinnen und Akteure auf lokaler Ebene zu verbessern und nachhaltige Strukturen für ehrenamtliches Engagement zu fördern. Außerdem muss gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt stärker vorgegangen werden.

397 Dazu können auch sozialwissenschaftliche Erhebungen beitragen. Wiederholungsbefragungen wie das IAB-BAMF-SOEP-Panel und das IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Panel liefern repräsentative Daten zur Wohnsituation von Geflüchteten.

B.2.2 (Aus-)Bildung und Arbeitsmarkteinstieg: es bleiben viele Herausforderungen für Flüchtlinge

Die Aufnahme von Schutzsuchenden ist für das deutsche Bildungssystem keine neue Aufgabe. Trotzdem ist die hohe Fluchtzuwanderung der letzten Jahre für die Bildungseinrichtungen nach wie vor eine große Herausforderung (s. Kap. B.1.1). Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Lernausgangslagen aufgrund der Fluchtumstände und der Bildungssituation in den Herkunftsländern sich erheblich unterscheiden (vgl. Brücker et al. 2019: 9–10; Romiti et al. 2016: 48–49). Zum anderen fällt der hohe Flüchtlingszuzug in eine Zeit, da Kitas und Schulen schon mit anderen großen Herausforderungen kämpfen. Das betrifft die Frage, wie Bildungsnachteile aus der Zeit der Pandemie ausgeglichen werden können, als die Schulen geschlossen wurden und sich das Lernen in die Familien verlagerte. Dazu gehört aber auch der Umstand, dass die Strukturen besonders in den Kitas, aber auch in den Schulen nicht auf den gestiegenen Bedarf an Plätzen ausgerichtet sind. Die Rahmenbedingungen für die Bewältigung dieser Herausforderungen sind schwierig, auch aus der Sicht der Beteiligten. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass an vielen Orten nicht nur passende Räumlichkeiten fehlen, sondern in Kitas und Schulen auch ein eklatanter Personalmangel herrscht. Die verstärkte Fluchtzuwanderung trifft also auf ohnehin bestehende Infrastrukturdefizite und macht sie sichtbar; das gilt hier ebenso wie in anderen Bereichen (etwa Wohnen, s. Kap. B.2.1). Hinzu kommt, dass viele Pädagoginnen und Pädagogen sich auf den ‚Normalfall Vielfalt‘ nach wie vor nicht hinreichend vorbereitet fühlen, denn dieser Aspekt spielt in den Ausbildungsverordnungen immer noch eine untergeordnete Rolle (vgl. Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 101–104).

Die gegenwärtige Situation bietet für das Bildungssystem aber auch eine gute Gelegenheit, Konzepte für den Umgang mit der – ohnehin bestehenden – Diversität bei den Lernenden weiterzuentwickeln und zu erproben. Zudem können die Neuzugewanderten als eine potenzielle Fachkräftenreserve für den Bildungssektor gesehen werden. So wird aktuell diskutiert, wie zugewanderte Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte so nachqualifiziert werden können, dass sie in Deutschland unterrichten bzw. Kinder in Kitas betreuen können. Denn nur jede fünfte zugewanderte Lehrkraft kann ihren ausländischen Abschluss in Deutschland anerkennen lassen (George 2021: 65). Entscheidende Hürden sind häufig unzureichende Deutschkenntnisse oder eine schlechte fachliche Passung (vgl. Kap. B.2.2.2).

B.2.2.1 Frühkindliche Bildung: Zugang weiter erleichtern und Qualität der Förderung verbessern

Zugänge zur Kindertagesbetreuung für Familien mit Fluchthintergrund

Kinder mit Fluchtgeschichte können von Tagesbetreuung entscheidend profitieren: Sie lernen die deutsche Sprache und erleben einen geregelten und sicheren Alltag (Baisch et al. 2017). Gerade für Kinder, die noch in Gemeinschaftsunterkünften leben oder deren Eltern unter Ängsten und Traumata leiden, kann das eine wichtige Ressource sein. Auch ihre Eltern profitieren davon. Gerade für sie ist Kinderbetreuung eine wichtige Voraussetzung, um Sprachkurse zu besuchen und erwerbstätig zu sein (Gambaro/Neidhöfer/Spieß 2020). Außerdem gewinnen sie damit ein größeres soziales Netzwerk. Nach wie vor sind jedoch Kinder mit Zuwanderungsgeschichte (besonders jene mit Fluchthintergrund) in frühkindlichen Bildungseinrichtungen unterrepräsentiert (s. Kap. B.1.1.1).

Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) von 2005 und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) von 2008 wurde eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, das Betreuungsangebot in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege zügig auszubauen. In den nachfolgenden Jahren wurde zunächst der Ausbau stark vorangetrieben – nicht zuletzt deshalb, weil 2013 im KiföG ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr eingeführt wurde.

In den vergangenen fünf Jahren ist der Ausbau im Krippenbereich allerdings wieder abgeebbt: Von 2013 bis 2017 wurden bundesweit mehr als 165.000 Plätze im U3-Bereich (für 0- bis 2-jährige) geschaffen; zwischen 2018 und 2022 betrug der Zuwachs nur noch rund 48.000 Plätze. Im Elementarbereich (für 3- bis 6-jährige) dagegen wurden im vergangenen Jahr fünf 221.000 Plätze geschaffen (Statistisches Bundesamt 2023v). Mit dem Ausbau stellen und stellen sich weitere Herausforderungen. Vor allem wird in kurzer Zeit sehr viel qualifiziertes Personal benötigt. Schätzungen zufolge fehlten hier im Jahr 2022 fast 100.000 Fachkräfte (Bertelsmann Stiftung 2022a: 2).

Kinder mit Fluchthintergrund haben ebenso wie alle anderen Kinder einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kita, sobald sie das erste Lebensjahr vollendet haben (BMFSFJ 2023c). Bei Asylsuchenden wird dieser allerdings in den meisten Ländern erst umgesetzt, wenn die Familien ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland begründen, also nachdem sie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben (Deutsches Institut für Menschenrechte 2019). Familien mit Fluchthintergrund nutzen Kindertagesbetreuung noch seltener als Familien mit Zuwanderungsgeschichte, die nicht geflüchtet sind (vgl. Kap. B.1.1). Damit stellt sich die Frage, ob sie bei der Suche nach einem Betreuungsplatz womöglich benachteiligt werden, weil das bestehende

Angebot den Bedarf bei Weitem nicht deckt. Als Strategie für eine sozial gerechte Vergabe haben einige Kommunen inzwischen Versuche gestartet, Kitaplätze mittels eines Algorithmus automatisiert zu vergeben (z.B. der Kreis Steinfurt; Bertelsmann Stiftung 2023). Auch dafür müssen jedoch klare und durchdachte Kriterien festgelegt werden.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung nach der erhöhten Fluchtzuwanderung ab 2015 das Bundesprogramm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung“ gestartet. In diesem Rahmen werden Maßnahmen erprobt, um für geflüchtete Familien den Zugang zur Kita niedrigschwelliger zu gestalten (BMFSFJ 2023f). Zwischen 2017 und 2022 wurden hier 151 kommunale Netzwerke gefördert. Diese haben z.B. pädagogische Fachkräfte sensibilisiert, Aufklärungsangebote entwickelt und Angebote erarbeitet, die den Kontakt zur Kita fördern (z.B. Krabbelgruppen). Bislang ist nicht bekannt, inwieweit diese Aktivitäten bewirkt haben, dass mehr geflüchtete Familien ihr Kind in einer Kita anmelden. Aus der Prozessevaluation lässt sich jedoch ableiten, welche Elemente die Beteiligten dafür als förderlich ansehen: Dazu zählen u.a. die erarbeiteten Übergangskonzepte, die Sensibilisierung der pädagogischen Fachkräfte, Sprachmittlerdienste, die Möglichkeit für die Familien, in der Kita zu hospitieren oder diese im Rahmen anderweitiger niedrigschwelliger Angebote kennenzulernen (Albers et al. 2022). Trotz solcher Brückenangebote bleibt es aber eine Herausforderung, allen interessierten Familien einen Betreuungsplatz in Kita oder Tagespflege anbieten zu können.

Sind Spielgruppen für geflüchtete Kinder eine sinnvolle Übergangslösung?

Für geflüchtete Kinder, die keine Kita besuchen, werden verschiedentlich ersatzweise sog. Spielgruppen angeboten. Hier werden etwa Kinder beaufsichtigt, die in Erstaufnahmeeinrichtungen leben (MKJFGFI NRW 2023); sie dienen auch dazu, ihren Eltern eine Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen zu ermöglichen (BMFSFJ 2023a). In Baden-Württemberg wurde kürzlich sogar vorgeschlagen, angesichts der knappen Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen geflüchtete Kinder grundsätzlich alternativ in Spielgruppen zu betreuen (Zeit Online 2023d).

„Spielgruppe“ ist kein geschützter Begriff. Die so bezeichnete Art der Betreuung oder Beaufsichtigung von Kindern in Abwesenheit ihrer Eltern unterliegt keinen Qualitätsstandards, schon gar nicht den strengen Standards der Kindertageseinrichtungen. Das betrifft

insbesondere die Ausstattung der Räumlichkeiten und die Qualifizierung des Personals.³⁹⁸ Im Rahmen des Bundesprogramms „Integrationskurs mit Kind: Bausteine für die Zukunft“ (2022–2023; BMFSFJ 2023a) wurde daher nachgebessert: Zum einen muss der Träger der Integrationskurse nachweisen, dass den Familien kein regulärer Betreuungsplatz in einer Kita oder Tagespflege zur Verfügung gestellt werden kann. Zum anderen wurden höhere Voraussetzungen für die Betreuungspersonen festgelegt, die während der Integrationskurse die Kinder beaufsichtigen. Das örtliche Jugendamt muss nun die Eignung der Personen und der Räumlichkeiten bestätigen. Die Betreuungspersonen sollen idealerweise qualifizierte Tagespflegepersonen sein; andernfalls müssen sie innerhalb von sechs Monaten eine entsprechende Qualifizierung beginnen.

In der Praxis bleiben die Qualitätsstandards allerdings oft niedrig. So können unqualifizierte Betreuungspersonen auf Antrag auch über sechs Monate hinaus Kinder beaufsichtigen, auch wenn sie keine Schulung begonnen haben (BMFSFJ/BMI 2023b: 4). Zwar bringen die meisten Betreuungskräfte bereits Vorerfahrung in der Beaufsichtigung von Kindern mit, doch nur ein Teil sind qualifizierte Tagespflegepersonen. 19 Prozent der Betreuenden haben zuvor selbst einen Integrationskurs besucht, sprechen jedoch nicht immer genug Deutsch, um im Anschluss eine Qualifizierung zur Tagesmutter oder zum Tagesvater zu beginnen (BMFSFJ/BMI 2023a: 5). Zudem haben drei Viertel (73 %) der Kinderbeaufsichtigungsstellen keinen Garten oder Spielplatz zur Verfügung (BMFSFJ/BMI 2023a: 5). Damit stellt sich die Frage, inwieweit bei dieser Art von Beaufsichtigung staatliche Qualitätskriterien für Kindertagesbetreuung unterlaufen werden und ob das Angebot für die Zielgruppe tatsächlich geeignet ist.

Wie wichtig qualifiziertes pädagogisches Personal ist, zeigt auch die Evaluation der Brückenprojekte in Nordrhein-Westfalen. Hier können geflüchtete Kinder bis zum Eintritt in eine Kita übergangsweise in mobilen Spielangeboten betreut werden. Bei diesen Angeboten muss mindestens eine Betreuungsperson eine qualifizierte pädagogische Fachkraft sein. Auch wenn sich die Ausstattung zwischen den Angeboten deutlich unterscheidet, erwies sich die Prozessqualität in der Untersuchung insgesamt als hoch; die betreuten Kinder werden in angemessener Weise sozioemotional begleitet (Busch/Buchmüller/Leyendecker 2023).

! Geflüchtete Kinder sind eine besonders vulnerable Gruppe; sie benötigen einen geschützten Raum, der ihnen hilft, Traumata und Alltagsbelastungen zu

398 Für die Arbeit mit Kindern ist gesetzlich nur vorgeschrieben, dass ein erweitertes Führungszeugnis vorgelegt werden muss (§ 30a Abs. 1 Bundeszentralregistergesetz).

überwinden. Dafür müssen auch die Betreuungspersonen die entsprechenden Qualifikationen und Erfahrungen vorweisen können.

Spielgruppen eignen sich daher als eine kurzzeitige Übergangslösung, um den Kindern eine Alltagsstruktur und Anregungen zu bieten, bis sie in einer Kita betreut werden können. Als langfristig angelegtes Regelangebot und eine grundsätzliche Alternative zur frühkindlichen Bildung in Kitas sind sie hingegen nicht geeignet. ☞ Die Anstrengungen müssen sich somit gezielt darauf richten, das Betreuungsangebot in Kitas so auszubauen, dass es den Bedarf deckt. Dabei ist ein ‚Zweiklassensystem‘ der Betreuung zu vermeiden (vgl. SVR 2019a: 161).

Förderung in der Kindertagesbetreuung

Wie sehr geflüchtete Kinder von Kindertagesbetreuung tatsächlich profitieren, ist letztlich auch abhängig von der Qualität der Förderung. Um den Betreuungsschlüssel und weitere Qualitätsaspekte in der Kindertagesbetreuung zu verbessern, erließ der Bund 2019 das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz). Darüber unterstützte er die Länder zwischen 2019 und 2022 mit insgesamt 5,5 Milliarden Euro. 80 Prozent der Mittel waren dafür vorgesehen, die Qualität der Betreuung zu verbessern, insbesondere die Leitung zu stärken sowie Fachkräfte zu gewinnen und zu sichern (Faas et al. 2021: 32). In fünf Ländern wurden dabei Kitas in benachteiligter Lage³⁹⁹ bevorzugt und die Ressourcen vor allem genutzt, um den Betreuungsschlüssel in diesen Kitas zu verbessern (Rönnau-Böse et al. 2021: 37). Davon profitieren auch Kinder mit Fluchthintergrund. Denn sie besuchen – ebenso wie Kinder mit eigener Zuwanderungsgeschichte insgesamt – häufiger Kitas, in denen die meisten Kinder in ihrer Familie eine andere Sprache als Deutsch sprechen (Heinritz/Will 2021: 18). In fast allen Bundesländern hat sich in den vergangenen Jahren der Betreuungsschlüssel, also die Fachkraft-Kind-Relation, zumindest moderat verbessert (Rönnau-Böse et al. 2021: 40; BMFSFJ 2023d: 90–92). Zwischen den Ländern bestehen hier jedoch weiterhin Unterschiede. Im Elementarbereich (Ü3) etwa war 2021 in den ostdeutschen Bundesländern eine pädagogische Fachkraft für rund zehn Kinder zuständig (1 : 10,1), in den westdeutschen Ländern waren es nur 7,5 Kinder. Bei den Ü3-Gruppen betrug der Schlüssel in Ostdeutschland durchschnittlich 1 : 5,4 und in Westdeutschland 1 : 3,4.

Problematisch ist, dass elf Länder entschieden haben, einen Anteil von insgesamt 1,2 Milliarden Euro der Förderung aus dem Gute-KiTa-Gesetz zur Senkung der Elternbeiträge zu nutzen. Dabei hat nur ein Land die Beiträ-

entlastungen sozialverträglich gestaffelt. In den anderen Ländern werden alle Eltern gleichermaßen entlastet, unabhängig von ihrer finanziellen Situation. Im Nachfolgegesetz, dem Zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz), sollte dies eigentlich verhindert werden und die Bundesmittel im Umfang von 4 Milliarden Euro der Förderung der Qualitätsentwicklung vorbehalten bleiben. Bereits begonnene Maßnahmen, die die Eltern bei den Kostenbeiträgen entlasten, dürfen aber fortgeführt werden (§ 2 Abs. 1 KiQuTG). ☞ Nach Ansicht des SVR wäre es sinnvoller und zielführender, wenn die begrenzten Mittel vollständig in die Verbesserung der Betreuungsqualität fließen. Gleichzeitig muss ein Weg gefunden werden, wie gerade geflüchtete und andere benachteiligte Kinder Zugang zur Förderung in der Kita erhalten, wenn die Nachfrage hoch ist und zugleich aufgrund des hohen Fachkräftebedarfs das Angebot nicht unbegrenzt erweitert werden kann. ☞ Daher schlägt der SVR ein Übergangsmodell vor: Die Einrichtungen sollen für einen begrenzten Zeitraum bei gleichbleibendem Betreuungsschlüssel die Gruppen vergrößern können (beispielsweise um ein Kind pro Ü3-Gruppe und zwei Kinder pro Ü3-Gruppe). Dies setzt aber voraus, dass die pädagogischen Fachkräfte in den Kitagruppen durch berufserfahrene ausländische Pädagoginnen und Pädagogen unterstützt werden, die sich noch im Verfahren der Anerkennung und Nachqualifizierung befinden und ggf. noch nicht die geforderten sprachlichen und fachlichen Qualifikationen aufweisen. Diese würden als Assistenzkräfte befristet angestellt. Ein solches Modell hätte nicht nur den Vorteil, dass es in der aktuellen Bedarfslage mehr Kindern den Zugang zur Kindertagesbetreuung ermöglicht. Es bietet ausländischen Fachkräften auch einen praxisorientierten und begleiteten Einstieg in die Kindertagesbetreuung. Ergänzend dazu könnte im Schulbereich ein Programm wie das nordrhein-westfälische Modell „Internationale Lehrkräfte Fördern“ (ILF) eingerichtet werden (vgl. Kap. B.2.2.2).

Sprachbildung in der Kita

Kitas sind für geflüchtete Kinder ein wichtiger Ort, um die deutsche Sprache zu lernen und weitere Kompetenzen zu erwerben, die sie später für das Lernen in der Schule benötigen. ☞ Um die sprachlichen Fähigkeiten bedarfsgerecht und gezielt fördern zu können, ist eine aussagekräftige Diagnostik wichtig. Die Praxis der Sprachstandserhebung gleicht jedoch einem Flickenteppich. Einige Länder testen im Sinne eines vorgezogenen Teils der Schuleingangsuntersuchung alle in den

399 Die betreffenden Länder nutzen unterschiedliche Herangehensweisen, um solche Kitas zu identifizieren. Beispielsweise wurde in Bremen ein eigener Kita-Sozialindex eingeführt. In diesen fließen quartierscharfe Daten u. a. zu Arbeitslosigkeit, Sprachförderbedarf, Bildung und Wahlbeteiligung ein (Senatorin für Kinder und Bildung der Freien Hansestadt Bremen 2020).

Kommunen gemeldeten Kinder im Alter von vier oder fünf Jahren, unabhängig davon, ob sie eine Kita besuchen oder nicht. Das geschieht z. B. in Berlin und Baden-Württemberg. Andere Länder testen den Sprachstand nur bei einem Teil der Kinder, Bayern z. B. bei Kindern, die mehrsprachig aufwachsen, oder Rheinland-Pfalz nur bei Kindern, die keine Kita besuchen. In Thüringen und Sachsen-Anhalt wiederum werden die Sprachkompetenzen der Kinder gar nicht überprüft (Lokhande 2023: 7–8). Zudem nutzen die Länder für die Diagnostik unterschiedliche Instrumente. Bei vielen davon ist die Güte nicht nachgewiesen, und sie sind nicht sensibel für potenzielle Mehrsprachigkeit der Kinder (Neugebauer/Becker-Mrotzek 2013; Trägerkonsortium BiSS-Transfer 2023).

In den meisten Ländern führt ein entsprechendes Ergebnis der Sprachstandserhebung dazu, dass Eltern verpflichtet sind oder ihnen empfohlen wird, ihr Kind in eine vorschulische Sprachförderung zu schicken. Diese erfolgt beispielsweise in Berlin meist als Halbtagsangebot in Kindertagesstätten. Daneben wurden das Bundesprogramm „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ (2011–2015) und das Nachfolgeprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ (2016–2023) aufgelegt, um alltagsintegrierte Sprachförderung in mehr Kitas zu verankern und ihre Qualität zu verbessern. Diese Programme zielten auf Einrichtungen, in denen überdurchschnittlich viele Kinder mit einem sprachlichen Förderbedarf betreut werden. Mithilfe zusätzlicher Sprachfachkräfte wurden sie darin unterstützt, alltagsintegrierte sprachliche Bildung, eine inklusive Pädagogik und die Zusammenarbeit mit den Familien voranzutreiben. Mitte 2023 ging die Finanzierung in die Verantwortung der Länder über. Fast alle Bundesländer haben sich entschieden, das Programm „Sprach-Kitas“ mindestens in den bislang geförderten Kitas zu übernehmen und zusätzliche Sprachförderkräfte zu finanzieren, meist im Rahmen des KiTa-Qualitätsgesetzes bis Ende 2024. ➔ **Damit alle Kinder unabhängig von ihren sprachlichen Voraussetzungen hinreichend auf den Schuleintritt vorbereitet sind, muss frühkindliche Sprachförderung weiter gefördert und als Kita-Schwerpunkt ausgebaut werden.** Wie wichtig es ist, eine frühe Förderung gerade für Kinder mit Startnachteilen zu verstärken, haben nicht zuletzt die jüngsten Ergebnisse diverser Schulleistungsstudien gezeigt (z. B. IGLU (Stubbe/Kleinkorres et al. 2023), IQB-Bildungstrend (Henschel et al. 2022) und PISA (Mang et al. 2023)). ➔ **Notwendig sind zudem geeignete Instrumente, um einen Sprachförderbedarf frühzeitig zu erkennen, und ein entsprechendes Angebot qualitativ hochwertiger Sprachförde-**

rung. Diese erfolgt idealerweise in einer Kita und nicht in Vorklassen an der Grundschule, die ausschließlich von (neu) zugewanderten Kindern besucht werden.

B.2.2.2 Allgemeine Schulbildung: Recht auf Bildung frühzeitig(er) garantieren und Regelsystem weiter stärken

Umsetzung der Schulpflicht bei Schutzsuchenden

Grundsätzlich hat jedes Kind in Deutschland unabhängig vom Aufenthaltsstatus ein Recht auf Schulbildung (UN-Kinderrechtskonvention Art. 28; Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG). Gemäß der EU-Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) muss geflüchteten Minderjährigen spätestens drei Monate, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, der Besuch einer Schule ermöglicht werden (Art. 14 Abs. 2).⁴⁰⁰ Dieses gleiche Recht auf einen Zugang zu Bildung, den das Bundesverfassungsgericht 2021 zusätzlich gestärkt hat (Bundesverfassungsgericht 2021), wird in den 16 Bundesländern aber weiterhin unterschiedlich umgesetzt. In einigen Ländern greift die Schulpflicht unmittelbar nach dem Zuzug, unabhängig von der Art der Unterbringung (z. B. in Berlin: § 41 Abs. 2 SchulG Berlin). In anderen greift sie erst bis zu sechs Monate später (z. B. Baden-Württemberg: § 72 Abs. 1 SchulG Baden-Württemberg) und in vielen Ländern (z. B. Nordrhein-Westfalen: § 34 Abs. 1 SchulG NRW) erst ab dem Moment, in dem ein Kind mit einer Aufenthaltsgestattung einer Kommune zugeteilt wird.

In der Praxis waren die Wartezeiten in den letzten Jahren noch deutlich länger, weil Schulplätze fehlten und die Zuweisungsverfahren zum Teil sehr komplex und langwierig sind. Beispielsweise ermittelte eine Befragung im Jahr 2018, dass Flüchtlinge auf einen Schulplatz im Schnitt sieben Monate gewartet hatten⁴⁰¹ (Will/Becker/Winkler 2022: 10). Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass neu zugewanderte Jugendliche häufig niedriger qualifizierenden Schulen der Sekundarstufe I zugewiesen wurden und selten einem Gymnasium (SVR-Forschungsbereich 2018). In den letzten Jahren sind wieder konstant viele Schutzsuchende zugezogen, sowohl aus der Ukraine als auch aus anderen Staaten. Damit stehen auch die Schulträger erneut vor der enormen Herausforderung, die gesetzliche Schulpflicht überhaupt umzusetzen. Laut einer Befragung der zuständigen Schulministerien standen im Mai 2023 – trotz Schulpflicht – bundesweit rund 4.000 geflüchtete Kinder und Jugendliche noch auf der Warteliste für einen Schulplatz, vor allem in Nordrhein-Westfalen und Berlin (Spiegel Online 2023b).⁴⁰²

400 Künftig soll der Zeitraum bis zur Schulpflicht auf zwei Monate begrenzt werden (Art. 16 Abs. 2 AufnRL-E).

401 Mit einer Standardabweichung von 6,7 Monaten.

402 Aufgrund der hohen Dynamik bei Zu- und Fortzügen wie auch der Belegungssituation an den Schulen ist die Statistik nur eine Momentaufnahme.

❗ Wenn die Schulpflicht erst mit der Zuweisung zu einer Kommune beginnt, hat das vor allem Konsequenzen für jene Kinder und Jugendlichen, die in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht sind. Sie erhalten dann gar nicht oder erst spät Zugang zu einer Regelschule. So verlieren sie weiter Bildungszeit, nachdem sie aufgrund der Situation in den Herkunftsländern und der teils langwierigen Flucht schon vorher keinen (regelmäßigen) Zugang zu Bildung hatten. Seit August 2019 können Familien mit minderjährigen Kindern nach § 47 AsylG bis zu sechs Monate in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden, in bestimmten Fällen (wenn sie ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen) sogar bis zu 18 Monate.⁴⁰³ Insbesondere bei älteren Jugendlichen, die kurz vor Ablauf der Schulpflicht stehen, ist somit fraglich, ob sie überhaupt noch Zugang zu einer Regelschule erhalten. Nach dem Schulgesetz für Baden-Württemberg etwa können Jugendliche ab 14 Jahren von der Schulpflicht befreit werden, „insbesondere, wenn wegen der Kürze der verbleibenden Schulbesuchszeit eine sinnvolle Förderung nicht erwartet werden kann“ (§ 72 Abs. 1 SchG Baden-Württemberg). Bislang gibt es keine Erkenntnisse darüber, inwieweit von dieser Regelung in der Praxis Gebrauch gemacht wird.

In den Erstaufnahmeeinrichtungen werden je nach Bundesland unterschiedliche Formen der Beschulung angeboten. Beispielsweise gibt es in den zentralen Unterbringungseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen ein verpflichtendes schulähnliches Bildungsangebot. Qualifizierte Lehrkräfte erteilen hier nach landeseigenen Konzepten Deutsch- und Fachunterricht (MKFFI NRW/MSB NRW 2020). In anderen Bundesländern sind schulnahe Bildungsangebote dagegen freiwillig und werden einer Untersuchung von UNHCR und UNICEF zufolge überwiegend von sozialpädagogischen Mitarbeitenden und teilweise von Ehrenamtlichen umgesetzt. Diese freiwilligen Angebote folgen keinem Lehrplan; zudem sind die Lerngruppen größer und vom Alter her gemischer (UNHCR/UNICEF 2021: 8). Die Beschulung von Minderjährigen in den Erstaufnahmeeinrichtungen ist somit weiterhin vielfach unreguliert.

❗ Kurzfristige Brückenangebote sowie zusätzliche Angebote, beispielsweise durch Sportvereine oder Musikschulen, sind für eine begrenzte Übergangszeit sinnvoll, denn sie geben den Kindern und Jugendlichen eine Struktur und ermöglichen ihnen einen

ersten Kontakt mit der deutschen Sprache. Damit die Kinder und Jugendlichen nach Monaten oder Jahren der Flucht nicht noch mehr wertvolle Bildungszeit verlieren, müssen sie jedoch möglichst rasch nach ihrer Ankunft Zugang zum schulischen Regelsystem erhalten.

Auch für Schutzsuchende aus der Ukraine greift in der Regel die Schulpflicht. Die oben dargestellten Vorschriften für den Schulzugang gelten für sie aber nicht. Sie können sich direkt nach der Registrierung in einer Kommune an einer Schule anmelden, ähnlich wie z.B. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat sich bislang dagegen ausgesprochen, dass Eltern ihr Kind von der Schulpflicht befreien lassen können, um am ukrainischen Online-Unterricht teilnehmen zu können (KMK 2022a). Daraufhin hat nur Sachsen ukrainische Schülerinnen und Schüler der 9. bis 11. Jahrgangsstufe für das Schuljahr 2022/23 von der Schulpflicht befreit, wenn sie nachweislich an einem ukrainischen Online-Schulangebot teilnahmen (SMS 2023). Mit der Zuwanderung aus der Ukraine im Laufe des Jahres 2022 ist auch die Zahl der ukrainischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland sprunghaft gestiegen. Im März 2023 besuchten bereits rund 203.700 ukrainische Kinder und Jugendliche in Deutschland eine allgemeinbildende oder berufsbildende Schule. Seither hat sich ihre Zahl auf diesem Niveau eingependelt (KMK 2023a).⁴⁰⁴ Jeder bzw. jede vierte Jugendliche an einer weiterführenden Schule und jedes sechste Grundschulkind aus der Ukraine nutzt jedoch weiterhin beide Bildungsangebote: Vormittags nehmen sie in Präsenz am Schulunterricht in Deutschland teil, nachmittags schalten sie sich dem ukrainischen Online-Unterricht zu (Brücker/Ette et al. 2023b).

Beschulungsmodelle zur Förderung sprachlicher Kompetenzen

Wenn Kinder und Jugendliche noch nicht genügend Deutsch können, um dem Regelunterricht zu folgen, liegt der Schwerpunkt zunächst auf der Vermittlung der deutschen Sprache. Dafür gibt es in den Ländern verschiedene Beschulungsmodelle. Sie unterscheiden sich danach, in welchem Umfang die neu zugewanderten Kinder gemeinsam mit den anderen in Regelklassen unterrichtet werden. Drei Modelle haben sich herauskristallisiert: (1) integrative Beschulung in der Regelklasse mit zusätzlichem Sprachförderunterricht, (2) vollständige Beschulung in getrennten Vorbereitungsklassen (z.B. Sprach-

403 Wie lange Kinder und Jugendliche in den einzelnen Ländern tatsächlich in Erstaufnahmeeinrichtungen verweilen, ist nicht bekannt. Exemplarisch lässt sich für Niedersachsen zeigen, dass 2019 immerhin 15 Prozent der Kinder im schulpflichtigen Alter länger als sechs Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes verblieben (NI-Lt.-Drs. 18/2559). Da die Unterbringung der Flüchtlinge in den Kommunen eine große Herausforderung ist, muss man davon ausgehen, dass sich die Unterbringung in der Erstaufnahme zeitweise eher noch verlängert.

404 Die Gesamtzahlen berücksichtigen allerdings keine Veränderungen. Sie beziehen nicht ein, wie viele Schülerinnen und Schüler zu einem bestimmten Zeitpunkt an die Schule gekommen sind und wie viele sie wieder verlassen haben.

lernklassen, Willkommensklassen) für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren und (3) teilintegrative Modelle, bei denen die Kinder einen Teil des Unterrichts in einer Regelklasse absolvieren (SVR-Forschungsbereich 2018).

Vorbereitungsklassen bieten neu zugewanderten Schülerinnen und Schülern zwar kurzfristig einen ‚sozialen Schutzraum‘. Aus der Praxis mehren sich jedoch Hinweise darauf, dass die getrennte Beschulung ihre schulische Integration langfristig eher erschwert.⁴⁰⁵ So hat eine Studie von 2022 erstmals nachgewiesen, dass geflüchtete Kinder, die in der Grundschule zunächst eine Vorbereitungsklasse besucht hatten, nach dem Übergang in die weiterführende Schule schlechtere Leistungen in Mathematik und Deutsch zeigten als Gleichaltrige, die von Anfang an eine Regelklasse besucht hatten. Zudem schafften sie seltener den Wechsel auf ein Gymnasium. In der Studie wurden in standardisierten Tests die Leistungen geflüchteter Fünftklässlerinnen und Fünftklässler in Hamburg verglichen, die zwischen 2013 und 2019 direkt nach der Einschulung an einer Grundschule per Zufallsprinzip einer Regelklasse oder einer Vorbereitungsklasse zugeordnet wurden (Höckel/Schilling 2022). Bisher ist nicht eindeutig geklärt, inwieweit die festgestellten Leistungsunterschiede tatsächlich auf die unterschiedliche Beschulung zurückgehen und ob sie auf ältere Schülerinnen und Schüler übertragbar sind.

Die Sprachlernklasse ist kein neues Modell, sie existiert nicht erst seit der starken Fluchtzuwanderung in den Jahren 2014 und 2015. Dennoch fehlen bis heute geeignete, fachlich kohärente und durchgängige Konzepte sowie Lehrpläne, um den Übergang in die Regelklasse zu steuern. Zudem gibt es keine verpflichtende und vergleichbare Qualifizierung für die Lehrkräfte im Bereich Deutsch als Zweitsprache (DaZ), und die Wirksamkeit der Konzepte ist nicht wissenschaftlich erforscht (vgl. z. B. Gamper et al. 2020; El-Mafaalani/Massumi 2019; SVR-Forschungsbereich 2018). In dem Maße, wie die Lehrkräfte Erfahrung in diesem Bereich sammeln und sich professionalisieren, dürfte auch die Qualität der Beschulung in der Vorbereitungsklasse steigen. Vorstellbar ist aber auch, dass geflüchtete Kinder in Regelklassen mehr Gelegenheit zu alltagsintegriertem Spracherwerb erhalten und die Lehrkräfte höhere Erwartungen an den Lernzuwachs haben und sie daher stärker fördern (vgl. SVR 2019a: 164). Hinzu kommt, dass in Vorbereitungsklassen der Schwerpunkt auf Sprachförderung gelegt wird, die Vermittlung fachlicher Fähigkeiten wird häufig nachrangig behandelt. Schließlich sind Vorbereitungsklassen in der Sekundarstufe I überwiegend an niedrig qualifizierenden Schulformen angesiedelt. Das erschwert in der Praxis den Wechsel an ein Gymnasium (vgl. SVR-Forschungsbereich 2018).

Professionalisierung der Schulen bezüglich der Förderung von Flüchtlingen

Vier von fünf Schulen in Deutschland haben bis Ende 2022 Schutzsuchende aus der Ukraine aufgenommen. Viele Schulen fühlen sich mit der Situation jedoch zunehmend überfordert. Ende 2022 hatten fünf von zehn Schulen (53 %) nach Angaben ihrer Leitung keine Kapazitäten mehr, um weitere Schutzsuchende aufzunehmen, und sechs von zehn (59 %) Schulleitungen befürchteten, dass sie die Schülerinnen und Schüler nicht mehr angemessen fördern könnten (Robert Bosch Stiftung 2023: 22–23).

In den meisten Ländern gibt es inzwischen eine unüberschaubare Menge von Materialien sowie Fort- und Weiterbildungen für Lehrkräfte, die die Schulen unterstützen sollen, z. B. Angebote zu sprachsensiblen Fachunterricht. Lehrkräfte und Schulen können selbst entscheiden, in welchen Bereichen sie z. B. eine Weiterbildung besuchen oder ob sie einen schulischen Teamtag durchführen. Allerdings besteht nur in wenigen Ländern eine Pflicht zur Fortbildung, die auch nachgewiesen werden muss (z. B. in Bremen und Bayern; Kuschel/Richter/Lazarides 2020). Bisher ist also weitgehend unreguliert, welche Arten von Aus- und Weiterbildung genutzt werden und in welchem Umfang. Das spiegelt sich auch im Verhalten der Lehrkräfte wider: Während jene in Vorbereitungsklassen an entsprechenden Angeboten ein starkes Interesse zeigen (z. B. für Berlin: Neumann et al. 2020: 111–114), nutzen Lehrkräfte aus Regelklassen sie eher wenig. In der Ländervergleichsstudie IQB-Bildungstrend 2018 meinten zwar mehr als die Hälfte der befragten Lehrkräfte, sie hätten bezüglich der Förderung von Lernenden mit Zuwanderungsgeschichte wie auch der individuellen Förderung von Lernenden einen hohen oder sehr hohen Fortbildungsbedarf (51,1 bzw. 55,8 %). Doch nur ein kleiner Teil der Lehrkräfte hat tatsächlich entsprechende Fortbildungen besucht (solche zur Förderung von Lernenden mit Zuwanderungshintergrund: 5,8 %; solche zur individuellen Förderung: 21,6 %) (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022: Tab. H3–6web, Tab. H3–5web). Als Gründe für die geringe Teilnahme werden eine hohe Arbeitsbelastung und fehlende Unterstützung durch die Schulleitung angeführt (Krille 2020; Weis 2017).

Um die Qualitätsentwicklung im Bereich der Sprachbildung zu fördern, haben Bund und Länder die Initiativen „Bildung durch Sprache und Schrift“ (BiSS, 2013–2019, und BiSS-Transfer, 2020–2025) ins Leben gerufen. Das Forschungs-Praxis-Netzwerk entwickelt Instrumente zur Sprachdiagnostik und -förderung für den Kita- und Schulbereich (weiter) und überprüft sie. Zudem qualifiziert es Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für die Fortbildung von Fach- und Lehrkräften. Bewährte Kon-

405 Argumente für eine möglichst rasche Integration in die Regelklassen nennt auch der SVR (2019a: 164).

zepte werden in der Transferphase in 2.700 Schulen und Kitas implementiert und im Rahmen von zehn externen Evaluationsprojekten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft. Erste Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Programme bei den teilnehmenden Fach- und Lehrkräften Veränderungen bewirkt haben. So konnten Reflexionsprozesse in den Bereichen Sprachbildung, Sprach- und Leseförderung und Wissen und Handlungskompetenzen angestoßen sowie Kooperationen gestärkt werden (Gentrup/Henschel/Stanat 2021: 23, 24). Zudem konnten für Maßnahmen zur Sprachbildung erste Gelingensbedingungen und Herausforderungen identifiziert werden, z. B. bezüglich der Gruppengröße (Egert et al. 2021: 44). Bisher ist allerdings noch nicht nachgewiesen, in welchem Maß diese Schulungsprogramme tatsächlich die Sprachförderkompetenzen der teilnehmenden Fach- und Lehrkräfte verbessern und wie sich das wiederum auf die Sprachkenntnisse der Schülerinnen und Schüler auswirkt.

➔ **Bildungspolitische Bestrebungen in diesem Bereich müssen sich also einerseits darauf konzentrieren, überhaupt Schulplätze für geflüchtete Kinder bereitzustellen. Andererseits ist die Qualitätsentwicklung bei der Beschulung in der Sprachlernphase voranzutreiben. Das übergeordnete Ziel muss sein, Kinder mit und ohne Fluchthintergrund möglichst früh gemeinsam in der Regelklasse zu unterrichten** (vgl. SVR 2019a: 164).

Flüchtlinge als stille Fachkräftereserve für Kitas und Schulen?

Zugewanderte pädagogische Fachkräfte und Lehrkräfte können entscheidend dazu beitragen, dem ausgeprägten Fachkräftemangel in Kitas und Schulen entgegenzuwirken. So hat die Kultusministerkonferenz schon kurz nach Beginn des Angriffskriegs in der Ukraine Eckpunkte erarbeitet, damit ukrainische Lehrkräfte leichter an einer Schule beschäftigt werden können (KMK 2022c). Seitdem sind in fast allen Bundesländern Lehrkräfte aus der Ukraine in Schulen angestellt, meist in Assistenzberufen, in Vorbereitungsklassen oder als pädagogische Kräfte im Ganztags; im Saarland arbeiten sie als Honorarkräfte im Rahmen des Corona-Aufholprogramms. Die Anstellung ist üblicherweise befristet und damit auf zwei Jahre beschränkt (§ 14 Abs. 2 TzBfG).

In einigen Ländern werden zurzeit Konzepte entwickelt, um ausländische Pädagoginnen und Pädagogen unbefristet in Kitas oder Schulen einstellen zu können (für eine Übersicht im Schulbereich s. Kuhn 2023). **❗ Eine unbefristete Einstellung erfordert bislang einen Abschluss in den staatlich reglementierten Berufen Erzieherin/Erzieher oder Lehrerin/Lehrer. Dieser ist voraussetzungs- und kann für Fachkräfte mit ausländischem Bildungsabschluss eine große Hürde darstellen, auch wenn sie in ihren Herkunftsländern bereits umfangreiche Erfahrung in ihrem Beruf gesammelt haben oder – wie im Fall der Ukraine – die Erzieherinnen- und**

Erzieherausbildung an einer Hochschule abgeschlossen haben.

Der Anerkennungsprozess und die damit verbundenen Eignungsprüfungen und Nachqualifizierungsschritte sind häufig komplex; sie können mehrere Jahre dauern und sind mit hohen Kosten verbunden (Müncher/Pfafferott/Zorn 2023; Niemeyer/Roser 2018; Wojciechowicz et al. 2023: 16–17). Zudem ist das Verfahren nicht nur für die Antragstellenden undurchsichtig. Mancherorts sind auch die Beraterinnen und Berater in den Jobcentern mit dem Verfahren und speziell diesen Berufsfeldern nicht hinreichend vertraut (Al-Khawaja 2023: 322). Hinzu kommt, dass gerade Flüchtlinge die geforderten Nachweise für ihre Qualifikationen häufig nicht vorlegen können. Ein gewichtiges Hindernis ist auch die Sprache. Für das jeweilige Anerkennungsverfahren in den Ländern müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller beim Erzieherberuf meist Sprachkenntnisse auf dem Niveau B2 oder C1 nachweisen (Weizsäcker 2021: 11–12), um als regulär angestellte Lehrkraft zu arbeiten, sogar Kenntnisse auf dem Niveau C2 (ebb 2022: 6). Diese Hürden und der damit verbundene verzögerte Berufseinstieg machen es für ausländische Fachkräfte anstrengend und unattraktiv, in Deutschland in einen dieser Berufe einzusteigen. So gelingt es nur etwa jeder fünften Lehrkraft mit einer im Ausland abgeschlossenen Ausbildung, entsprechend ihrer Qualifikation in Deutschland zu arbeiten (George 2021).

Daher haben die Länder in den vergangenen Jahren verschiedene Strategien entwickelt, um für ausländische Pädagoginnen und Pädagogen den Einstieg in das hiesige Kita- und Schulsystem zu vereinfachen. In Pilotprojekten wurden Maßnahmen erprobt, die geflüchtete und andere ausländische Pädagoginnen und Pädagogen mit speziell auf sie zugeschnittenen Kursen und Beratungsangeboten auf den Berufseinstieg in Kitas und Schulen vorbereiten.

Für einen Einstieg in den Kitabereich wurde etwa in Berlin zwischen 2017 und 2023 insgesamt rund 100 Flüchtlingen mit guter Bleibeperspektive und pädagogischer Vorerfahrung angeboten, im Rahmen eines Schulversuchs eine dreijährige Nachqualifizierung zur staatlich anerkannten Erzieherin bzw. zum Erzieher zu absolvieren. Die Ausbildung wurde durch vorbereitende Beratung, Praktika und Sprachkurse für die Niveaus B2 und C1 flankiert (Stiftung SPI 2020). Bayern bietet in einem regulären Modell einen niedrigschwelligen Einstieg in den Beruf einer pädagogischen Fachkraft in der Kita, mit berufsbegleitender Weiterqualifizierung und damit verknüpften Aufstiegsmöglichkeiten. Der Einstieg erfolgt als Assistenzkraft, dann folgt der Aufstieg zur Ergänzungskraft und schließlich zur Fachkraft; dabei steigen jeweils die Ansprüche an das Sprachniveau. Bei entsprechenden Vorkenntnissen können die betreffenden Personen auch in einen höheren Kurs einsteigen (IFP 2024).

➡ Der SVR befürwortet ein solches Modell. Er empfiehlt allerdings, dass für die Kurse – anders als im bayerischen Modell – keine Gebühren erhoben werden.

Für ausländische Lehrkräfte wird an der Universität Potsdam seit 2016 der viersemestrige Studiengang *Refugee Teachers Program* angeboten. Hier werden die Teilnehmenden für den Berufseinstieg an einer brandenburgischen Schule nachqualifiziert. Sie erhalten Sprachkurse bis zum Niveau C1 sowie Beratungsangebote. Seit 2023 können sie auch ein zweites Unterrichtsfach studieren, um die deutsche Zwei-Fach-Anforderung zu erfüllen (Niesta-Kayser/Vock/Wojciechowicz 2021; Universität Potsdam 2023). Das Programm diene als Vorbild für die Konzeption des Programms „Lehrkräfte PLUS“, das die Bertelsmann Stiftung und die Stiftung Mercator zusammen mit den Universitäten Bochum und Bielefeld initiiert haben. Im Rahmen des Programms „NRWege ins Studium“ des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) wurde es später auf andere Universitäten in Nordrhein-Westfalen ausgeweitet (Müncher/Pfafferott/Zorn 2023).

Die Programme stießen bei der Zielgruppe auf sehr hohes Interesse. Doch die Erfahrungen daraus sind unterschiedlich und geben wichtige Hinweise auf Gelingensbedingungen solcher Programme. Die Abschlussquoten sind zwar in beiden Programmen hoch – 66 Prozent in Potsdam und 86 Prozent bei „Lehrkräfte PLUS“. In Potsdam hat es sich jedoch als entscheidende Hürde erwiesen, dass die brandenburgischen Schulämter die Qualifizierung oft nicht anerkannten: Nur ein Drittel der Absolventinnen und Absolventen, die sich im weiteren Verlauf zurückgemeldet haben, wurde (überwiegend befristet) als Lehrkraft angestellt und ein weiteres Drittel als „sonstiges pädagogisches Personal“ (Süddeutsche 2023a). Ein zentrales Problem ist die hohe Sprachanforderung, zumal in Potsdam keine C2-Kurse angeboten wurden. Das Land Nordrhein-Westfalen hat deshalb ein zweijähriges Übergangsprogramm entwickelt, um den Absolventinnen und Absolventen des Programms den Übergang zu erleichtern. Ähnlich wie im Referendariat werden die angehenden Lehrkräfte hier berufsbegleitend weiter geschult. 73 Prozent der Absolventinnen und Absolventen haben an diesem Anschlussprogramm teilgenommen. Allerdings haben die Teilnehmenden auch hier keine Garantie, dass sie anschließend eine Stelle als reguläre Lehrkraft antreten können. Eine Hürde ist beispielsweise weiterhin die Anforderung eines Zweitfachs (Müncher/Pfafferott/Zorn 2023).

❗ Wie die Erfahrungen zeigen, ist auch bei diesen speziell auf die Zielgruppe zugeschnittenen Programmen der Weg in eine qualifizierte Tätigkeit an einer Schule lang und steinig und häufig dennoch nicht erfolgreich. Das Nadelöhr bleibt die Anerkennung durch die Schulämter. ➡ Es ist daher notwendig, die Zulassungspraxis zu überdenken und die Verfahren stärker

auf die Zielgruppe auszurichten. Die Anforderung eines zweiten Unterrichtsfachs bleibt eine kaum überwindbare Hürde. Sie sollte abgeschafft werden, wie es manche Länder bei Quereinsteigenden getan haben. Zudem sollten Programme, mit denen ausländische Lehrkräfte ihre sprachlichen und fachlichen Qualifikationen nachholen können, stärker berufsbegleitend konzipiert werden (vgl. auch SWK 2023: 13). In diesem Sinne wurde 2023 das Anerkennungsverfahren für ausländische Fachkräfte in Bremen vereinfacht: Lehrkräfte können nun auch mit einem Unterrichtsfach und dem Sprachniveau C1 in den Schuldienst eingestellt werden mit der Auflage, berufsbegleitend Sprachkompetenzen auf dem Niveau C2 zu erwerben (Senatorin für Kinder und Bildung der Freien Hansestadt Bremen 2024). In Nordrhein-Westfalen werden ausländische Lehrkräfte, die das „Lehrkräfte PLUS“-Programm erfolgreich durchlaufen haben, im Rahmen des ILF-Anschlussprogramms für zwei Jahre als Lehrkräfte in Teilzeit angestellt und nehmen gleichzeitig an einer Weiterqualifizierung teil. Hier erwerben sie beispielsweise ausgehend von einem C1-Niveau vertiefte berufsspezifische Sprachkompetenzen (Bezirksregierung Münster 2022: 16). Auf diese Weise erhalten ausländische Lehrkräfte frühzeitig Gelegenheit, ihre Sprachkenntnisse in alltäglicher Kommunikation zu verbessern und Kompetenzen für den hiesigen Unterricht aufzubauen.

B.2.2.3 Flüchtlinge an Hochschulen: hohe Unterstützungsbereitschaft und umfassende Förderprogramme

In Deutschland studierten 2022 laut Statistischem Bundesamt rund 33.000 junge Erwachsene mit eigener Fluchterfahrung (s. Kap. B.1.1.4). Aufenthaltsrechtlich gesehen steht Schutzsuchenden der Weg in die Hochschule zunächst unabhängig von ihrem Status offen: Ein Studium aufnehmen dürfen nicht nur anerkannte Flüchtlinge, sondern auch Asylsuchende und Menschen mit einer Duldung (BAMF 2016: 27). Dennoch ergeben sich für Schutzsuchende beim Zugang zur Hochschule vielfältige Herausforderungen, ebenso wie im Studium selbst und später beim Eintritt in den Arbeitsmarkt. In Teilen sind das dieselben Herausforderungen, vor denen auch internationale Studierende stehen, beispielsweise unzureichende Deutsch- und Englischkenntnisse, fehlende Kenntnis des deutschen Hochschulsystems, finanzielle Probleme und soziale Isolation (s. Kap. B.1.1; Morris-Lange/Lokhande 2021). Bei Geflüchteten kommen aber weitere Probleme hinzu: Ihre Bildungsbiografie ist häufig unterbrochen, Bildungszertifikate sind im Heimatland zurückgeblieben oder auf der Flucht verloren gegangen. Der Zugang zu studienvorbereitenden Sprach- und Fachkursen, BAföG und Praktika ist ihnen je nach Aufenthaltsstatus unter Umständen nur verzögert

möglich oder ganz versperrt (Morris-Lange/Lokhande 2021).

Um Zugangs- und Integrationshürden für geflüchtete Studierende abzubauen, hat der DAAD zwischen 2016 und 2021 aus Bundesmitteln mit einem jährlichen Budget von 27 Millionen Euro diverse Hochschulprogramme aufgelegt. Mithilfe dieser Programme sollten die Hochschulen Strukturen aufbauen, um Flüchtlinge von der Studienwahl und der Bewerbung um einen Studienplatz über die Studienzeit bis hin zum Übergang in den Beruf zu begleiten (DAAD 2023a: 18).

Das Programm „Integra“ unterstützte den Ausbau entsprechender Kurse und Beratungsangebote an der Hochschule. Zu Beginn des Programms wurden insbesondere zusätzliche Kurse an Studienkollegs finanziert. Im Laufe des Förderzeitraums verlagerte sich die Förderung dann stärker auf studienbegleitende Tutorien und Maßnahmen zur Unterstützung des Arbeitsmarkteinstiegs, um auf die Bedarfe geflüchteter Studierender angemessen zu reagieren. Die Maßnahmen der Hochschulen wurden von dem Programm „Welcome – Studierende engagieren sich für Flüchtlinge“ flankiert, das studentische Hilfskräfte finanzierte, um gezielt Studierendeninitiativen zu unterstützen.⁴⁰⁶

An den beiden Flüchtlingsprogrammen haben im Förderzeitraum insgesamt über 170 Hochschulen teilgenommen. Über „Integra“ konnten an den Hochschulen mehr als 6.000 zusätzliche Kurse realisiert werden, die überwiegend auf die Förderung sprachlicher Kompetenzen abzielten (Tab. B.4). Zudem wurden Beratungsangebote gefördert, z. B. zur Studienwahl, -organisation und -finanzierung und zur Berufsvorbereitung.

Die Angebote wurden von der Zielgruppe stark nachgefragt. Mit der Corona-Pandemie brach die Nachfrage nach Kursen und Beratung allerdings ein. Den meisten Hochschulen gelang es jedoch schnell, auf digitale Formate umzustellen (Morris-Lange/Lokhande 2021), sodass die Nachfrage bereits im zweiten Pandemiejahr 2021 wieder anstieg.

Einige Hochschulen nutzten die Förderung auch dazu, ihr Vorbereitungsangebot qualitativ weiterzuentwickeln und neue Modelle zu erproben (Grüttner et al. 2020). Bislang ist es an deutschen Hochschulen üblich, dass ausländische Studieninteressierte zunächst sprachliche und ggf. fachliche Vorbereitungskurse an einem Studienkolleg besuchen, bevor sie zum Fachstudium zugelassen

werden. Dieses Modell einer dem eigentlichen Studium vorgeschalteten eigenständigen Vorbereitung wurde beispielsweise im Saarland 2020 durch ein integriertes Modell ersetzt: Im „Vorbereitungsstudium International“ können Studienbewerberinnen und -bewerber ohne anerkannte Hochschulzugangsberechtigung bereits in der Studienvorbereitungsphase Kurse aus dem Fachstudium besuchen und nach erfolgreich bestandenen Vorprüfungen direkt an das Fachstudium anschließen (Universität des Saarlandes 2023). Ein solches Vorgehen hat für die Studierenden vielfältige Vorteile: Sie sparen Zeit und können je nach Standort bereits Angebote für immatrikulierte Studierende nutzen, z. B. Wohnheime oder das Studierendenticket für den öffentlichen Personennahverkehr (Grüttner et al. 2020).

Die Erfolgsquote der Studienvorbereitung ist bei den geflüchteten Studienbewerberinnen und -bewerbern mit 72 Prozent als hoch zu bewerten, auch wenn sie 15 Prozentpunkte unter der der internationalen Studierenden insgesamt liegt. Der Unterschied lässt sich insbesondere mit den häufig sehr prekären Lebenslagen der Geflüchteten erklären (Grüttner et al. 2020). Wie viele Flüchtlinge nach Teilnahme an den Flüchtlingsprogrammen tatsächlich ein Studium aufnehmen, ist allerdings nicht bekannt.⁴⁰⁷

Nach Russlands Angriff auf die Ukraine war auch an den Hochschulen die Solidarität mit den Schutzsuchenden hoch, und es entstanden früh vielfältige Initiativen, um geflüchtete Studierende und Studieninteressierte aus der Ukraine zu unterstützen (für eine Übersicht s. DAAD 2023b). Auch die KMK fasste Beschlüsse, um ukrainischen Schutzsuchenden einen schnellen und unbürokratischen Zugang zu deutschen Hochschulen zu gewähren (KMK 2022b; 2023b). So wurde den Hochschulen empfohlen, eine Hochschulzulassung nicht aufgrund fehlender Bildungsnachweise zu verweigern. Ukrainische Staatsangehörige, die an einer deutschen Hochschule studieren, haben zudem – anders als Asylsuchende⁴⁰⁸ – seit Juni 2022 Anspruch auf BAföG (BMBF 2022c); sie werden damit behandelt wie sonstige Personen mit einem im individuellen Verfahren anerkannten Schutzstatus. Damit ist die Finanzierung des Studiums für diese Zielgruppe gesichert. Auch der DAAD weitete mit Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) seine Angebote für studierende Flüchtlinge aus der Ukraine aus (BMBF 2022d).

406 Hinzu kamen das nordrhein-westfälische Landesprogramm „NRWege ins Studium“ (2017–2022) und das Bundesprogramm „PROFI“ (2020–2022), in dem geflüchtete Akademikerinnen und Akademiker an Hochschulen für den Berufseinstieg in Deutschland weiterqualifiziert wurden.

407 In einer Umfrage des DAAD bei den Kursteilnehmenden gaben 43 Prozent an, dass sie ein Jahr später ein Studium aufgenommen hatten. Allerdings betrug die Rücklaufquote nur 27,8 Prozent. Somit ist unklar, wie repräsentativ die Antworten für die „Integra“-Teilnehmenden insgesamt sind (DAAD/DZHW 2020: 43).

408 Asylbewerber und -bewerberinnen, deren Asylantrag noch nicht entschieden ist, können kein BAföG beantragen. Sie erhalten Unterstützung nach dem AsylbLG (BMBF 2022a).

Tab. B.4 Anzahl der Kurse im Rahmen von „Integra“ und „Welcome“ sowie Teilnehmende in Kursen und Beratungen 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020*	2021
Sprach- und Fachkurse	713	1.069	1.153	1.166	914	1.219
davon: Sprachkurse	69 %	65 %	56 %	54 %	56 %	61 %
Teilnehmende	6.806	10.404	9.609	8.585	7.467	10.896
Beratungen „Integra“	45.604	47.366	42.148	39.283	25.237	31.282
Beratungen „Welcome“	28.590	31.701	29.860	25.480	21.765	20.183

Anmerkung: Ab 2019 wurden die Angebote auch für internationale Studierende ohne Fluchthintergrund geöffnet. *2020 begann die Förderung erst im April.

Quelle: DAAD 2022: 38–39; Darstellung: SVR

Das Interesse ukrainischer Flüchtlinge an einem Studium in Deutschland blieb jedoch zunächst hinter den Erwartungen zurück. Im Sommersemester 2022 nahmen bundesweit nur 1.331 ukrainische Staatsangehörige (Bildungsausländer und -ausländerinnen) ein Studium an einer hiesigen Hochschule auf – rund 400 mehr als vor dem Krieg. Im Wintersemester 2022/23 waren es mit 2.650 doppelt so viele (Statistisches Bundesamt 2023ad). Die vergleichsweise geringe Zahl ist auch darauf zurückzuführen, dass die ukrainischen Hochschulen ihren Studierenden ermöglichen, ihr Studium online fortzuführen. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich zeitverzögert mehr ukrainische Studierende an einer deutschen Hochschule einschreiben werden, weil sich ihr Lebensmittelpunkt stärker nach Deutschland verlagert und die Bleibeabsicht zunimmt (Brücker/Ette et al. 2023a). Außerdem ist der Wechsel an eine deutsche Hochschule nach Abschluss des zweiten ukrainischen Studiensemesters einfacher als eine Immatrikulation direkt nach der Schule (vgl. Tagesspiegel.de 2022). Zudem ist zu erwarten, dass die Studienanfängerzahlen an den hiesigen Hochschulen steigen werden, wenn die ersten ukrainischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland ihr Abitur abgelegt haben.

❗ **Nach Beginn des Krieges suchten nicht nur ukrainische Staatsangehörige Schutz in Deutschland, sondern auch in der Ukraine ansässige Ausländerinnen und Ausländer, darunter viele internationale Stu-**

dierende. Für sie war es deutlich schwieriger als für ukrainische Studierende, ihr Studium in Deutschland fortzusetzen. Anders als ukrainische Schutzsuchende erhielten sie nicht automatisch eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG; über ihren Schutzbedarf wurde im Einzelfall entschieden (§ 24 Abs. 2 S. 2 AufenthG). Erfahrungsgemäß nutzen die Ausländerbehörden den bestehenden Ermessensspielraum in unterschiedlichem Maße (Bertelsmann Stiftung 2022b). Zwar haben geflüchtete Studierende aus Drittstaaten rechtlich gesehen die Möglichkeit, in Deutschland einen Aufenthaltstitel zu Studienzwecken zu beantragen. Die Hürden dafür sind jedoch sehr hoch. Sie müssen für den Antrag nicht nur einen Platz in einem Sprachkurs oder einem Studiengang nachweisen, sondern auch über 11.000 Euro auf ein Sperrkonto einzahlen, um zu belegen, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Und anders als ukrainische Staatsangehörige haben sie in der Regel keinen Anspruch auf BAföG.

Auch einige private und staatliche Stipendienprogramme und Unterstützungsfonds für Schutzsuchende aus der Ukraine unterscheiden zwischen ukrainischen Staatsangehörigen und geflüchteten Studierenden aus Drittstaaten.⁴⁰⁹ Wenn es Letzteren gelingt, sich als internationale Studierende nach § 16b AufenthG zu immatrikulieren, werden ihnen in Baden-Württemberg – anders als bei geflüchteten Studierenden nach § 24 AufenthG – die anfallenden Studiengebühren nur bei einer finanziellen Notlage erlassen, die im Einzelfall geprüft wird.

409 Beispielsweise hat das Land Baden-Württemberg im April 2022 einen Überbrückungsfonds für Studierende und wissenschaftlich tätige Personen aus der Ukraine aufgelegt. Die Maßnahmen wurden allerdings unterschiedlich gestaltet: Studierende mit ukrainischer Staatsangehörigkeit konnten für einen Zeitraum von sechs Monaten Überbrückungshilfe von bis zu 861 Euro monatlich beantragen. Geflüchtete Studierende aus Drittstaaten, die zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht in ihre Heimat zurückkehren konnten, erhielten eine einmalige Startförderung in Höhe von 1.500 Euro (MWK BW 2022).

➡ Der SVR begrüßt die Anstrengungen der vergangenen Jahre, Flüchtlingen den Zugang zur Hochschule rechtlich wie auch durch entsprechende Maßnahmen der Hochschulen zu erleichtern. Gerade die erneut hohe Zuwanderung von Schutzsuchenden zeigt allerdings auch, dass es dringend notwendig ist, an den Hochschulen ein kontinuierliches Beratungs- und Unterstützungsangebot für die Zielgruppe vorzuhalten, nicht nur im Rahmen zeitlich befristeter Projekte. Hier sollte auf den bestehenden Erfahrungen aufgebaut werden (z. B. der Bedeutung regionaler Übergangsnetzwerke).

B.2.2.4 Berufliche Bildung und Arbeitseinstieg: von zielgruppenspezifischen Maßnahmen zur Integration ins Regelsystem

Für viele Flüchtlinge ist nicht nur der Zugang zu Bildung eine große Herausforderung, sondern auch der Eintritt in den Arbeitsmarkt. Spezifische Probleme sind hier sprachliche Barrieren, fehlende oder nicht nachweisbare Qualifikationen und Vorbehalte von Unternehmen (vgl. Kap. B.1.1 und B.2.1). Daher sind sie überproportional häufig unter ihrer Qualifikation beschäftigt, häufig unter prekären Bedingungen (vgl. Kap. B.1.2). Solche Herausforderungen gelten auch für die berufliche Bildung – in Deutschland meist eine duale Ausbildung, bei der die Auszubildenden parallel in einem Betrieb arbeiten. Dabei eröffnet gerade berufliche Bildung jungen Neuzugewanderten einen praxisorientierten Einstieg in eine qualifizierte Beschäftigung und fördert so ihre gesellschaftliche Teilhabe. Vor allem in Branchen, in denen Fachkräfte dringend benötigt werden – dazu gehören beispielsweise handwerkliche, technische und Pflegeberufe –, haben sie hohe Chancen, sich auf dem Arbeitsmarkt gut zu platzieren. Um ihnen den Einstieg in die Berufsausbildung zu erleichtern und Hürden zu überwinden, haben Bund und Länder seit 2015 verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht.

Die Berufsausbildung steht jedoch nicht allen Geflüchteten uneingeschränkt offen. Zunächst greifen bei Asylsuchenden auch beim Besuch einer Berufsschule die bereits beschriebenen Vorschriften zur Schulpflicht. Hinzu kommt: Die in Deutschland überwiegend angebotene duale Ausbildung erfordert wegen ihrer Ausbildungsanteile im Betrieb eine Arbeitserlaubnis. Flüchtlinge mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung müssen sich aktiv um eine solche Arbeitserlaubnis bemühen. Diese kann Asylsuchenden bis zu neun Monate verwehrt werden; Geduldeten bleibt sie unter bestimmten Voraussetzungen gänzlich verwehrt (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020a). Anerkannte Flüchtlinge erhalten dagegen, ähn-

lich wie beispielsweise EU-Bürger und EU-Bürgerinnen, mit ihrem Aufenthaltstitel automatisch das Recht, in Deutschland zu arbeiten.

Ausbildungsvorbereitung für Flüchtlinge

Junge Menschen, die nicht mehr schulpflichtig sind, jedoch Schwierigkeiten haben, einen Ausbildungsplatz zu finden, werden im Rahmen der Berufsausbildungsvorbereitung beraten und qualifiziert (§ 1 Abs. 2 Berufsbildungsgesetz). Neben den schon bestehenden Maßnahmen im Übergangssystem (z. B. Einstiegsqualifizierung) hatten Bund und Länder bereits ab 2015 eine Vielzahl zusätzlicher Programme entwickelt, die häufig noch vor der eigentlichen Ausbildungsvorbereitung ansetzen und speziell an den Bedürfnissen ausbildungsinteressierter Neuzugewandter ausgerichtet sind (vgl. auch SVR 2019a: 165–169). Sie verfolgen vielfältige Ziele und werden daher in verschiedenen Phasen des Integrationsprozesses und bei unterschiedlichen Zielgruppen eingesetzt.⁴¹⁰

So hat allein das BMBF ein Maßnahmenpaket in Höhe von 130 Millionen Euro aufgelegt, um Sprachkompetenzen zu fördern, berufliche Anerkennungsprozesse zu stärken, den Einstieg in die Ausbildung zu unterstützen und am Übergang in Ausbildung und Beruf kommunale Netzwerke aufzubauen (BMBF 2022b). Ein Element dieses Maßnahmenpakets ist das Programm „Berufliche Orientierung für Zugewanderte“ (BOF), das vom BMBF gefördert und in Kooperation mit der BA und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks durchgeführt wird. Hier werden nicht mehr schulpflichtige Zugewanderte über ein halbes Jahr mittels fachlicher und fachsprachlicher Qualifizierung an einen Ausbildungsberuf herangeführt.

Auch die Bundesagentur für Arbeit hat zwischen 2015 und 2018 als Reaktion auf die verstärkte Fluchtzuwanderung mehrere Programme speziell für diese Zielgruppe konzipiert. Die mehrwöchigen bis mehrmonatigen Maßnahmen bestanden zu unterschiedlichen Anteilen aus einer praxisorientierten Kompetenzfeststellung und Berufsorientierung, der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse und ersten Praxiserfahrungen in Betrieben. Im Programm „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ (PerJuF) kam noch eine Sozialberatung hinzu (BIBB 2018: 330–331). Die Programme wurden insgesamt positiv bewertet, dennoch liefen sie nach einigen Jahren aus (s. u.). Eine 2022 erschienene Evaluation kam zu dem Ergebnis, dass die meisten Maßnahmen dazu beitragen konnten, Flüchtlingen den Einstieg in eine Ausbildung zu ermöglichen und ihren Ausbildungserfolg zu sichern (Brussig et al. 2022). Insbesondere aus dem Programm „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ (PerJuF)

410 Im Jahr 2016 waren in der Datenbank der Fachstelle „überaus“ insgesamt 40 Programme gelistet (Bethscheider/Neises 2017: 86, zitiert nach Benneker 2022: 48).

Tab. B.5 Eintritte von Geflüchteten in Maßnahmen der Berufsvorbereitung der Bundesagentur für Arbeit 2016–2020

	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
allgemeine BA-Maßnahmen zu Berufswahl und Berufsausbildung	14.608	22.033	22.788	18.809
davon: Einstiegsqualifizierung	7.887	8.976	6.641	3.595
davon: ausbildungsbegleitende Hilfen	3.489	7.450	9.166	9.394
BA-Maßnahmen vorwiegend für Flüchtlinge (z. B. PerF, PerJuF, KompAS)	41.496	20.108	9.107	2.934
Anteil der Teilnahmen an flüchtlings-spezifischen Maßnahmen	74,0 %	47,7 %	28,6 %	13,5 %

Anmerkung: Die Jahresangaben beziehen sich jeweils auf den Zeitraum September bis August. Da die meisten Maßnahmen weniger als ein Jahr dauern, wird hier die Zahl der Eintritte im jeweiligen Zeitraum angegeben. Die dargestellten Zahlen beziehen sich also auf die Teilnahmen, nicht auf die teilnehmenden Personen, denn manche haben innerhalb eines Jahres möglicherweise an mehr als einer Maßnahme teilgenommen. Nach 2020 wurde die Teilnahme von Geflüchteten nicht mehr gesondert ausgewiesen.

Quelle: BIBB 2018; 2019; 2020; 2021b; Darstellung: SVR

konnten viele Jugendliche in eine Einstiegsqualifizierung wechseln. Zudem waren die Maßnahmen auch für die Arbeitsagenturen hilfreich, denn dadurch erhielten die Vermittlerinnen und Vermittler in kurzer Zeit umfassende Informationen über die Kompetenzen und Förderbedarfe zahlreicher Geflüchteter. Als wenig wirksam wurde dagegen das Programm „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“ (KompAS) bewertet, das auch von der Bundesagentur für Arbeit angeboten wurde. Die Besonderheit dieser Maßnahme war, dass sie bereits parallel zum Integrationskurs eine erste berufliche Orientierung bot. Es zeigte sich jedoch, dass dies zu früh war. Mit beiden Kursen gleichzeitig waren die Teilnehmenden überfordert, da sie noch damit beschäftigt waren, in Deutschland Fuß zu fassen. Zudem fehlten ihnen die sprachlichen Kompetenzen, um dem Unterricht von „KompAS“ zu folgen (Brussig et al. 2022).

Diese ausbildungsvorbereitenden Programme führen Flüchtlinge zwar an eine Berufsausbildung heran. Sie ermöglichen ihnen jedoch nur selten, einen allgemeinbildenden Schulabschluss zu erwerben bzw. nachzuholen, um ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz und auf nachfolgende Karriereschritte zu erhöhen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020a: 29). Anders ausgerichtet war das Projekt „Berufsintegrationsklassen“ in Bayern (2017–2020): Hier wurden berufsschulpflichtige junge Geflüchtete nicht nur über zwei Jahre sprachlich und fachlich auf eine Ausbildung vorbereitet, sondern sie konnten auch einen allgemeinbildenden Schulabschluss erlangen.

Viele junge Geflüchtete konnten aufgrund einer langen Zeit der Flucht erst spät in die berufliche Bildung ein-

steigen (vgl. Kap. B.1.1). Das Ende der Berufsschulpflicht (in der Regel der Zeitpunkt der Volljährigkeit) erschwerte ihnen den Einstieg in eine Ausbildung, denn danach konnten sie an bestimmten Vorbereitungsangeboten wie der Einstiegsqualifizierung nicht mehr teilnehmen (Glorius/Schondelmayer 2019: 237–238). Um dieses Problem zu beheben, hat Bayern das Berufsschulbesuchsrecht für Flüchtlinge bis zum 25. Lebensjahr ausgeweitet (StMUK 2020: 7). Allerdings werden nicht mehr berufsschulpflichtige Personen nachrangig aufgenommen, ein Recht auf den Besuch einer Berufsintegrationsklasse besteht somit nicht. **Der SVR empfiehlt den Ländern, die Berufsschulpflicht für geflüchtete junge Erwachsene grundsätzlich auszuweiten. Das würde ihnen genug Zeit verschaffen, sich auf eine Berufsausbildung vorzubereiten bzw. diese erfolgreich abzuschließen.**

Die meisten flüchtlingspezifischen Maßnahmen liefen nach einigen Jahren wieder aus, als weniger Geflüchtete zuwanderten und die Kurse von den lokalen Agenturen für Arbeit nicht mehr nachgefragt wurden (IZA 2021). So wurden Schutzsuchende zunehmend auf Maßnahmen des Regelsystems verwiesen: 2016/17 erhielten noch drei Viertel der Flüchtlinge (74,0 %) spezifische Vorbereitungsmaßnahmen, in den nachfolgenden Jahren waren es nur noch rund 14 Prozent (Tab. B.5).

Andere Maßnahmen setzen bei den Unternehmen an, um die Ausbildungschancen von Geflüchteten zu erhöhen. Dazu gehört etwa das Projekt „NETZWERK Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK), das seit 2016 mit Bundesmitteln gefördert wird. Es will die Bereitschaft in

Unternehmen erhöhen, Flüchtlinge u. a. als Auszubildende zu beschäftigen. Die Unternehmen erhalten konkrete Informationen zur Beschäftigung von Geflüchteten, können sich mit anderen Unternehmen darüber austauschen und auf der Plattform für sich werben. Bis Oktober 2023 hatten sich dem Netzwerk bundesweit rund 3.800 Unternehmen angeschlossen.

Die Bereitschaft von Unternehmen, Geflüchtete als Auszubildende einzustellen, ist bundesweit zwischen 2015 und 2019 kontinuierlich gestiegen von 1 auf 13 Prozent. Seit der Pandemie ist sie jedoch wieder auf 10 Prozent gesunken (Gerhards 2022: 40).

Das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz: Sonderregelungen wurden verstetigt

2019 wurde das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz eingeführt. Dadurch veränderte sich für Asylsuchende der Zugang zu Eingliederungshilfen und Ausbildungsförderung. Sonderregelungen hierzu, die seit 2016 galten, wurden damit zu „dauerhaften Regelungen“ (Lehner 2023: 8). Asylsuchende, die noch nicht arbeiten dürfen, bei denen aber „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“ (§ 39a SGB III), können sich nun mit den oben genannten Integrationshilfen auf den deutschen Arbeitsmarkt vorbereiten. Dazu gehören u. a. Maßnahmen zur „Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“, die Arbeitssuchenden und Arbeitslosen in Deutschland zur Verfügung stehen (§ 45 SGB III). Asylsuchende aus sog. sicheren Herkunftsstaaten sind von der Regelung ausgeschlossen, weil bei ihnen „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist“ (§ 39a SGB III).

Bei einigen Maßnahmen der Ausbildungsförderung wurde der Zugang an eine Bedingung geknüpft: Die asylsuchende Person muss sich 15 Monate rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben (§ 52 Abs. 2 S. 2, § 60 Abs. 3 SGB III). Für Asylsuchende, die vor dem 1. August 2019 eingereist sind, gilt diese Beschränkung nicht: Sie sind bereits nach drei Monaten rechtmäßigen Aufenthalts förderungsberechtigt (§ 52 Abs. 2 S. 3 SGB III). Zudem wurde klargestellt, dass Asylsuchende keine Berufsausbildungsbeihilfe bekommen können (§ 56 Abs. 2 S. 3 SGB III).

In diesem rechtlichen Kontext wurde 2019 mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des AsylbLG eine „rechtskreisbedingte Förderlücke geschlossen“ (SVR 2019c: 1). Asylsuchende beziehen in den ersten 18 Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland Grundleistungen nach dem AsylbLG. Bei einem ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt beziehen sie ab dem 19. Monat Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII (s. SVR 2019c: 2; § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG). Allerdings steht in § 22 SGB XII, dass Auszubildende keinen Anspruch auf Leistungen nach SGB XII haben, um z. B. ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, denn das Gesetz sieht vor, dass sie Zugang zu

Berufsausbildungsbeihilfe haben. Damit stellte sich ein Problem für Asylsuchende, die eine Ausbildung absolvieren, da sie nach SGB III keine Berufsausbildungsbeihilfe erhalten können (s. o.). Nach dem 18. Monat ihres Aufenthalts könnten sie also weder Leistungen nach SGB XII bekommen noch Berufsausbildungsbeihilfe. Das erzeugte einen Fehlanreiz für Asylsuchende, eine Ausbildung abzubrechen oder gar nicht erst anzufangen, wenn die Ausbildungsvergütung nicht für den Lebensunterhalt reicht (Lehner 2023: 8; BT-Drs. 19/10052: 18). Deshalb wurde entschieden, §§ 2 und 3 des AsylbLG so zu verändern, dass der Leistungsausschluss von Auszubildenden in § 22 Abs. 1 S. 1 SGB XII nicht auf Asylsuchende anwendbar ist, die sich seit über 18 Monaten rechtmäßig in Deutschland aufhalten und eine Ausbildung absolvieren (SVR 2019c: 2). **➡ Somit können Asylsuchende nun nach 18 Monaten Aufenthalt Leistungen nach SGB XII erhalten, unabhängig davon, ob sie in Ausbildung sind oder nicht (Lehner 2023: 8). ➡ Der SVR begrüßt sehr, dass bewährte Maßnahmen auf diese Weise gesetzlich verankert und verstetigt wurden. Eine konsequente Evaluation mit anschließender Verstetigung sollte für entsprechende Maßnahmen im Einwanderungsland Deutschland zur Regel werden.**

Geflüchtete Frauen

Die Integration geflüchteter Frauen in berufliche Ausbildung verlief nach 2015 nachgelagert zu der der Männer. Von den Personen, die die Bundesagentur für Arbeit 2018 als Bewerberinnen und Bewerber für eine berufliche Ausbildung registriert hatte, waren nur 15,7 Prozent Frauen (BIBB 2019). **➡ Auch in den ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen (Tab. B.6) waren Frauen zunächst deutlich unterrepräsentiert.**

Dies liegt nicht an mangelndem Interesse, denn das ist bei geflüchteten Frauen ähnlich stark ausgeprägt wie bei geflüchteten Männern (Salikutluk/Menke 2021). Die größte Hürde liegt darin, dass Mütter in den Familien zunächst die Betreuung der Kinder übernehmen. Deshalb ist es für sie schwieriger, an Sprachkursen und weiteren Maßnahmen der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration teilzunehmen (z. B. Salikutluk/Menke 2021; Brücker/Kosyakova/Schuß 2020). Besuchen ihre jüngeren Kinder dagegen eine Kindertageseinrichtung, schätzen die Frauen ihre Arbeitsmarktchancen deutlich höher ein (Gambaro/Neidhöfer/Spieß 2020). Um geschlechtsspezifische Hürden abzubauen, hat die Bundesregierung daher im vergangenen Jahrzehnt mehrere Programme aufgelegt, die sich gezielt an den Bedarfen geflüchteter Frauen orientieren.

Mit der Qualifizierungsmaßnahme „Perspektiven für weibliche Flüchtlinge“ (PerF-W) hatte die Bundesagentur für Arbeit kurzzeitig eine ausbildungsvorbereitende Maßnahme in Teilzeit aufgelegt, die sich speziell an geflüchtete Frauen richtete. Daran haben von 2018 bis

Tab. B.6 Anteil der Frauen an allen Flüchtlingen in ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen (in Prozent)
2017–2020

	2017/18	2018/19	2019/20
BA-Maßnahmen zu Berufswahl und Berufsausbildung	13,4	16,1	18,5
BA-Maßnahmen vorwiegend für Flüchtlinge	15,5	21,6	32,6

Anmerkung: Die Jahresangaben beziehen sich jeweils auf den Zeitraum September bis August. Da die meisten Maßnahmen weniger als ein Jahr dauern, wird hier die Zahl der Eintritte im jeweiligen Zeitraum angegeben. Die dargestellten Zahlen beziehen sich also auf die Teilnahmen, nicht auf die teilnehmenden Personen, denn manche haben innerhalb eines Jahres möglicherweise an mehr als einer Maßnahme teilgenommen. Nach 2020 wurde die Teilnahme von Geflüchteten nicht mehr gesondert ausgewiesen.

Quelle: BIBB 2018; 2019; 2020; 2021b; Darstellung: SVR

2020 rund 1.100 Frauen teilgenommen (BIBB 2019; BIBB 2020).⁴¹¹

Im Bundesprogramm „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ (BMFSFJ 2023b) wurden zwischen 2015 und 2022 115 Kontaktstellen gefördert, die Mütter mit Zuwanderungsgeschichte auf dem Weg in die Ausbildung oder Erwerbstätigkeit begleiten (z. B. durch Beratung und Qualifizierung). Der Fokus des Programms lag allgemein auf dem (Wieder-)Einstieg zugewanderter Mütter in den deutschen Arbeitsmarkt. Rund ein Drittel der 16.000 Teilnehmenden hatte einen Fluchthintergrund. Laut Evaluation haben im Förderzeitraum 13.000 Frauen das Programm vollständig durchlaufen; von diesen haben 32 Prozent im Anschluss eine sozialversicherungspflichtige Arbeit oder eine Ausbildung aufgenommen (BMFSFJ 2021: 36–38). Laut den teilnehmenden Trägern haben die Maßnahmen das arbeitsmarktrelevante Wissen, die Kompetenzen, das Selbstbewusstsein und die Netzwerke der Frauen gestärkt. Wie sie speziell bei der Zielgruppe der geflüchteten Frauen gewirkt haben, ist nicht bekannt.

Das Bundesprogramm „MY TURN – Frauen mit Migrationserfahrung starten durch“ hat zentrale Elemente aus „Stark im Beruf“ übernommen.⁴¹² Es richtet sich vor allem an neu zugewanderte Frauen mit geringer formaler Qualifikation. Zwischen 2022 und 2025 werden fast 70 Projekte gefördert. Der Schwerpunkt des Programms liegt darauf, die teilnehmenden Frauen durch gezielte Ansprache, Beratung und Vernetzung mit Betrieben darüber zu orientieren, welche Angebote zu Qualifizierung, Berufsausbildung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung es überhaupt gibt (BMAS 2024). Ein Teil-

projekt unterstützt die Frauen zudem bei Bedarf dabei, einen Kitaplatz für ihr Kind zu finden.

Die Ausbildungsbeteiligung geflüchteter Frauen ist zwischen 2018 und 2022 stark gestiegen: Der Anteil der Frauen, die bei der Bundesagentur für Arbeit als Ausbildungsbewerberinnen registriert waren, hat sich in diesen fünf Jahren von 15,7 auf 31,3 Prozent verdoppelt (BIBB 2023: 301). Auch bei den ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen hat der Frauenanteil zugenommen (Tab. B.6). **❗ Und wenn geflüchtete Frauen erst einmal den Weg zur BA und in ausbildungsvorbereitende Maßnahmen gefunden haben, sind sie genauso erfolgreich wie männliche Flüchtlinge oder sogar erfolgreicher und beginnen teilweise sogar häufiger eine Ausbildung** (IZA 2021: 228–229). Im Jahr 2022 etwa betrug die Einmündungsquote bei den weiblichen Ausbildungsinteressierten 38,5 Prozent, bei den männlichen dagegen nur 32,4 Prozent (BIBB 2023: 302). **❗ Die Hürden, die weibliche Geflüchtete überwinden müssen, liegen also weiterhin vor allem in der Orientierungs- und Qualifizierungsphase vor der Berufsausbildung.**

Geflüchtete aus der Ukraine

Anhand der Erkenntnisse über die speziellen Herausforderungen für weibliche Geflüchtete können Strukturen entwickelt werden, um die – überwiegend weiblichen – ukrainischen Schutzsuchenden auf dem Weg in eine Berufsausbildung zu begleiten. Einige Erschwernisse für diese Gruppe entsprechen denen der ab 2015 zugewanderten Flüchtlinge; dazu gehören z. B. fehlende Deutschkenntnisse, Unkenntnis des hiesigen Ausbildungssystems und die Frage der Betreuung jüngerer Kinder. In man-

411 Darunter waren 821 geflüchtete Frauen. Im Schuljahr 2018/19 wurden 421 Eintritte in die Maßnahme verzeichnet, im Schuljahr 2019/20 400 Eintritte (BIBB 2019: 332; BIBB 2020: 292).

412 Beide Programme wurden über den Europäischen Sozialfonds (ESF bzw. ESF Plus) von der Europäischen Union gefördert.

chen Punkten ist ihre Situation jedoch eine ganz andere: Im Unterschied zu Asylsuchenden erhalten ukrainische Schutzsuchende mit der Registrierung in Deutschland auch die Erlaubnis zu arbeiten. Somit können sie auch eine duale Ausbildung aufnehmen. Hier besteht jedoch wieder ein großes Vermittlungsproblem: Die duale Ausbildung ist wenig bekannt, da die Ukraine ein Land mit einer sehr hohen Studierendenquote ist (DAAD 2017: 21).

Bislang stellte sich für viele Schutzsuchende aus der Ukraine die Frage, ob sich die langfristige Investition in eine Berufsausbildung in Deutschland überhaupt lohnt. Denn in den ersten Monaten des Krieges gingen die meisten davon aus, dass sie zeitnah zurückkehren könnten. Aus diesem Grund scheuten sich auch viele Unternehmen, ukrainische Flüchtlinge in eine Ausbildung zu übernehmen, weil sie deren Bleibeabsicht nicht einschätzen konnten und befürchteten, dass ein Ausbildungsverhältnis vorzeitig abgebrochen wird (NUiF 2023: 5). Dies hat sich inzwischen geändert: Immer mehr Ukrainerinnen und Ukrainer sind entschlossen, längerfristig in Deutschland zu bleiben (Brücker/Ette et al. 2023a). Dies dürfte auch Einfluss darauf haben, wie viele von ihnen eine Ausbildung beginnen.⁴¹³

B.2.2.5 Von der Erprobung zur Skalierung: eine starke Bildungsinfrastruktur hilft auch Geflüchteten

Die verstärkte Fluchtzuwanderung in der Zeit um 2015 war für Bund und Länder ein Anlass zum Handeln. In allen Bildungsetappen wurden umfangreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht, um geflüchteten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen den Zugang zu Bildung zu erleichtern. Das Engagement für Flüchtlinge war an vielen Stellen enorm, wie beispielsweise die Hochschulinitiativen „Integra“ und „Welcome“ zeigen. Zudem wurden Maßnahmen zur Integration in berufliche Bildung gestärkt; das ist ein entscheidender Baustein für Teilhabe am Arbeitsmarkt. Dazu gehörten z. B. ausbildungsvorbereitende Maßnahmen, die speziell auf die Bedarfe von Flüchtlingen ausgerichtet waren. Diese Phase bildete gewissermaßen eine Art ‚Testlabor‘: Hier wurden verschiedene Instrumente (weiter-)entwickelt, erprobt, angepasst und schließlich im Regelsystem etabliert, z. B. bei den ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen für Flüchtlinge. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des AsylBLG wurde zudem eine Gesetzeslücke geschlossen und für den Zugang von Asylsuchenden zu ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen Rechtssicherheit geschaffen.

❗ In den ersten Jahren nach 2015 wurden vor allem Angebote und Strukturen geschaffen, die sich gezielt an Geflüchteten orientierten, wie getrennte Beschulung und spezifische Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung. Im vergangenen Jahr fünf ging der Trend dann stärker dahin, geflüchtete Lernende in Maßnahmen des Regelsystems zu integrieren (z. B. teilentegrative Sprachlernklassen). Inwieweit die verschiedenen Maßnahmen tatsächlich Teilhabe fördern können, lässt sich aber nicht in jedem Fall fundiert beurteilen; dafür fehlt es in vielen Bereichen weiterhin an empirischer Forschung. Zur Wirksamkeit der Vorbereitungsklassen etwa wurde die erste Studie 2022 veröffentlicht (Höckel/Schilling 2022). Ein Positivbeispiel sind hier die oben beschriebenen Evaluationen der Maßnahmen zur Ausbildungsintegration.

❗ Wünschenswert erscheint, dass bei der Entwicklung von Programmen für Flüchtlinge erprobte Instrumente und Erfahrungen aus anderen Bereichen stärker genutzt werden. Beispielsweise wurden im Rahmen des Bundesprogramms „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa“ (MobiPro-EU, BMAS 2021) Maßnahmen entwickelt und erprobt, um jungen Menschen aus EU-Staaten mit hoher Jugendarbeitslosigkeit den Einstieg in den hiesigen Ausbildungsmarkt zu erleichtern. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus solchen Programmen sollten auch auf andere Zielgruppen übertragen werden, z. B. auf Flüchtlinge. Seit 2022 kommen wieder mehr Schutzsuchende nach Deutschland – aus der Ukraine und aus anderen Staaten. Darum ist es ausgesprochen wichtig, dass die Bildungsförderung von Geflüchteten auf den Erfahrungen der vergangenen Jahre aufbaut.

❗ Bildungsförderung braucht eine stabile Bildungsinfrastruktur. Die Pandemie wie auch die hohe Zuwanderung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen haben die Schwachstellen im Bildungssystem aufgezeigt. Eine diverse Schülerschaft ist an den hiesigen Bildungseinrichtungen keine neue Erscheinung; dennoch fühlten sich viele Erzieherinnen und Erzieher wie auch Lehrkräfte mit der fluchtgeprägten Diversität überfordert. Ein Grund dafür war, dass für eine diversitätssensible Förderung (z. B. Sprachbildung) zunächst keine geeigneten Konzepte zur Verfügung standen. Dies hat sich in den vergangenen Jahren aber deutlich verändert: Inzwischen gibt es eine Vielzahl von Materialien und Fortbildungsangeboten, die u. a. im Rahmen der Bund-Länder-Initiativen BiSS und BiSS-Transfer entwickelt wurden. Der ausgeprägte Fachkräftemangel in diesen Bereichen hat es Kitas und Schulen in den letzten Jahren ebenfalls erschwert, sich

413 Statistiken zur Beteiligung ukrainischer Schutzsuchender an Ausbildung und berufsvorbereitenden Maßnahmen stehen bislang aus. Bekannt ist aber, dass Ende 2022 fast 19.000 Ukrainerinnen und Ukrainer in Deutschland eine Berufsschule besuchten (KMK 2023).

züglich auf die Bedarfe der Zielgruppe einzustellen und sich entsprechend weiterzubilden, obwohl die Fachkräfte häufig sehr engagiert sind. Zudem fehlen weiterhin Betreuungsplätze in Kitas, und auch Schulplätze können Schutzsuchenden im schulpflichtigen Alter mancherorts nur verzögert zur Verfügung gestellt werden.

➡ **Die Antwort auf die geschilderte Situation darf nicht sein, die Qualitätsstandards zu senken – z.B. für geflüchtete Kinder Spielgruppen einzurichten, anstatt ihnen Kitaplätze zur Verfügung zu stellen. Solche Angebote können nur Notlösungen für eine (kurze) Übergangszeit sein. Vielmehr braucht es in Kitas und Schulen mehr qualifiziertes Personal.** Das erfordert Strategien wie eine praxisorientierte (duale) Ausbildung, einen Wechsel hin zu multiprofessionellen Teams und nicht zuletzt attraktivere Arbeitsbedingungen vor allem im Kitabereich. **Darüber hinaus sollten auch die entsprechenden Potenziale der Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer stärker genutzt werden.** Dafür sollte die Anerkennung vorliegender Qualifikationen vereinfacht und die (idealerweise berufsbegleitende) Weiterqualifizierung vorangetrieben werden – und zwar bundesweit, nicht nur in einzelnen Pilotprojekten. Nur mit einem durchgehend kohärenten Vorgehen lassen sich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Geflüchteten später tatsächlich als qualifizierte Fachkräfte statt in prekärer Beschäftigung arbeiten können und so ihre selbstbestimmte gesellschaftliche Teilhabe gestärkt wird (vgl. Loschert/Kolb/Schork 2023).

Gesetzliche Förderung politischer Teilhabe und der Begriff „Migrationshintergrund“

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Über die Gruppe der Flüchtlinge hinaus richtete die Politik den Blick in den letzten Jahren auch auf die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die schon länger in Deutschland leben oder hier geboren sind. Im Fokus stand dabei u. a. die politische Teilhabe. Hier waren Bund und Länder in den vergangenen Jahren gesetzgeberisch aktiv. Ein zentraler Schritt der Ampelregierung in der Migrations- und Integrationspolitik war die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Sie soll die niedrigen Einbürgerungszahlen in Deutschland erhöhen. Geplant ist zudem ein Bundespartizipationsgesetz, das die Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte fördern soll. Auch auf Länderebene hat sich dieser Bereich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt: In mehreren Ländern wurden Integrations- und Teilhabegesetze erlassen bzw. novelliert; weitere sind im Entstehen.

In Bezug auf Kategorien, die Zugehörigkeiten sichtbar und messbar machen sollen, wird der Begriff „Migrationshintergrund“ zunehmend kritisch gesehen. Das Statistische Bundesamt hat 2023 erstmals eine Neuauswertung des Mikrozensus 2021 vorgenommen, bei der es die von der Fachkommission Integrationsfähigkeit vorgeschlagene Begrifflichkeit zugrunde gelegt hat. Im Kapitel werden die Entwicklungen der letzten Jahre nachverfolgt, Herangehensweisen anderer Länder aufgezeigt und die Argumente für und gegen das Konzept „Migrationshintergrund“ skizziert und bewertet.

Die gleichberechtigte Teilhabe aller an den Prozessen politischer Willensbildung und Entscheidung ist ein Grundpfeiler von Demokratien und erhöht die Legitimität und Akzeptanz politischer Entscheidungen. Sie symbolisiert politische Zugehörigkeit als Bürgerinnen und Bürger und kann die Identifikation mit dem Gemeinwesen und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Nicht zuletzt bedeutet politische Teilhabe auf funktionaler Ebene die Möglichkeit, das Gemeinwesen mitzugestalten – auch die Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen Teilhabe von Zugewanderten (Roth 2018: 630–631).⁴¹⁴ Die Förderung politischer Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte ist damit ein wichtiger Aspekt von Integrationspolitik.

Politische Beteiligung ist auf vielfältige Art möglich⁴¹⁵ und kann in verschiedener Weise gefördert werden. In seinem Jahresgutachten von 2021 hat der SVR das Thema in seiner ganzen Breite erörtert. Hier liegt der Fokus nun auf den gesetzlichen Regelungsaktivitäten von Bund und Ländern in den letzten Jahren.

Der Staat bestimmt, welchen Rechtsstatus zugewanderte Personen erhalten; damit legt er auch die rechtlichen Möglichkeiten politischer Partizipation fest. Er regelt u. a., unter welchen Voraussetzungen Zugewanderte die deutsche Staatsangehörigkeit und damit das Wahlrecht erhalten, also an Wahlen als zentraler Form politischer Willens- und Entscheidungsbildung teilnehmen können. In den vergangenen Jahren hat sich eine wachsende In-

414 Der Zugang zu politischer Mitbestimmung bzw. die Möglichkeit, sich in politische Entscheidungsprozesse einzubringen, ist die Grundlage für politische Partizipation, also die aktive Ausübung politischer Teilhaberechte (Freuwört 2022: 85). Unter politischer Partizipation versteht man allgemein „jene Verhaltensweisen von Bürgern [...], die sie alleine oder mit anderen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen“ (Kaase 2000: 473; ähnlich van Deth 2009: 141; Verba/Nie 1972: 2).

415 Üblicherweise unterscheidet man bei politischer Partizipation grob zwei Formen: konventionelle oder elektorale und unkonventionelle oder informelle Partizipation (vgl. Kaase 2000; Sauer 2016a: 256; van Deth 2009: 145–148). Erstere umfasst die Teilnahme an Wahlen, die Übernahme politischer Ämter und Mandate sowie die Mitarbeit in Parteien. Zu Letzterer gehören politisches Engagement in zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Initiativen, die Teilnahme an Demonstrationen, Unterschriftensammlungen oder Petitionen. Diese Formen sind unabhängig von der Staatsangehörigkeit (s. ausführlich zu den verschiedenen Formen politischer Partizipation SVR 2021a: 33–67).

kongruenz zwischen Wohnbevölkerung einerseits und Wahlvolk andererseits herausgebildet. Das liegt zum einen daran, dass Ausländerinnen und Ausländer kein Wahlrecht haben. Zum anderen lässt sich in Deutschland nach wie vor nur ein kleiner Teil derjenigen, die dazu berechtigt wären, tatsächlich einbürgern. Um diese Lücke bei der politischen Mitbestimmung zu verkleinern, hat die Bundesregierung das Staatsangehörigkeitsrecht umfassend reformiert (s. Kap. B.3.1).⁴¹⁶

Politische Teilhabe ist auch unabhängig von der Staatsangehörigkeit möglich. Dafür ist neben der Ausgestaltung verschiedener grundgesetzlich verankerter Rechte (wie Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) auch wichtig, wie Beratungs- und Partizipationsstrukturen geregelt sind. Zu Letzterem finden sich Bestimmungen in den Integrations- und Teilhabegesetzen mehrerer Länder, die (Integrations-)Beiräte und sonstige beratende Gremien auf der Ebene von Kommunen und Ländern verankern. Solche Gesetze können zudem eine verbindliche Finanzierung von Integrationsmaßnahmen und -strukturen sichern, indem sie entsprechende Förderrichtlinien festlegen. Dazu zählt beispielsweise, dass Migrantenorganisationen finanziell gefördert werden. Hier zeigt sich in den letzten fünf Jahren eine dynamische Entwicklung: Zwei Länder haben entsprechende Gesetze neu erlassen, in zwei anderen wurden bestehende Gesetze novelliert; weitere sind in Erarbeitung. Und auch auf Bundesebene sieht der Koalitionsvertrag der Ampelparteien ein Partizipationsgesetz vor (s. Kap. B.3.2). Ein möglicher Regelungsgegenstand ist hier die Einführung eines Bundespartizipationsrats.

Die Förderung politischer Teilhabe beschränkt sich jedoch nicht auf die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen, um die es im Folgenden geht. Wichtig sind auch entsprechende Maßnahmen und Projekte, die von verschiedenen Akteuren und Akteurinnen auf unterschiedlichen Ebenen umgesetzt werden.⁴¹⁷

Gesellschaftliche Zugehörigkeit manifestiert sich nicht nur in den Möglichkeiten gleichberechtigter (politischer) Teilhabe. In der Bezeichnung und Kategorisierung von Menschen, die selbst oder deren Vorfahren nach Deutschland zugewandert sind, kommt auch das jeweilige gesellschaftliche Verständnis von Zugehörigkeit zum Ausdruck. Das in Deutschland etablierte Konzept des „Migrationshintergrunds“ wird seit seiner Einführung in der amtlichen Statistik im Jahr 2005 kontrovers diskutiert. In den letzten Jahren wurden daher Alternativen erwogen und umgesetzt. Hier besteht ein grundlegendes Dilemma: Einerseits können Ungleichheiten und Be-

nachteiligungen nur aufgedeckt und Integrationserfolge dokumentiert werden, wenn zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte differenziert wird. Andererseits können solche Begriffe im politischen Diskurs ausgrenzend wirken (s. Kap. B.3.3).

B.3.1 Auf dem Weg zu einem modernen Staatsangehörigkeitsrecht: Einbürgerung im Fokus

Die Teilhabe am politischen Prozess durch die aktive und passive Teilnahme an Wahlen steht in Deutschland nur Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit offen. Eine Ausnahme bildet die kommunale Ebene: Hier sind auch EU-Bürgerinnen und EU-Bürger wahlberechtigt. Drittstaatsangehörige dürfen an Kommunalwahlen in Deutschland dagegen nicht teilnehmen, im Unterschied zu vielen anderen Ländern (s. Kap. B.3.2.3). Für die politische Integration ist in Deutschland somit die Staatsangehörigkeit besonders wichtig. Zugleich zeigt die Einbürgerungsstatistik, dass die Einbürgerungszahlen in Deutschland zwar in den vergangenen Jahren gestiegen sind, aber dennoch vergleichsweise niedrig liegen (s. Kap. B.3.1.2). Nach vereinzelt Änderungen in den letzten Jahren hat die Ampelregierung eine umfassende Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes angestoßen. Für das tatsächliche Einbürgerungsgeschehen ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl die individuelle Einbürgerungsbereitschaft entscheidend als auch die Umsetzung des Rechts in der Verwaltungspraxis (s. Kap. B.3.1.4).

B.3.1.1 Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit in Deutschland: umfassende Änderungen wurden beschlossen

Der Erwerb (und Verlust) der deutschen Staatsangehörigkeit wird vorwiegend durch das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt. Es handelt sich dabei um Bundesrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG). Für seine Ausführung im Inland sind die Länder zuständig. Mit Zustimmung der Länder kann der Bund allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, damit das Staatsangehörigkeitsrecht einheitlich angewendet wird (Art. 84 Abs. 2 GG). Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) trat 2001 in Kraft.

❗ **Durch verschiedene Reformen hat sich das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht in den letzten Jahr-**

⁴¹⁶ Darüber hinaus wird – u. a. auch im Rahmen der Diskussion um ein mögliches Bundespartizipationsgesetz – von verschiedenen Seiten gefordert, dass das Kommunalwahlrecht auf Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer ausgeweitet wird (s. Kap. B.3.2.3).

⁴¹⁷ Als Schlüsselbereich gilt hier die politische Bildung. Hier sollten im Sinne eines Mainstreamings allgemeine Angebote im Vordergrund stehen. Ergänzend dazu kann es jedoch sinnvoll sein, spezifische Angebote beispielsweise für Neuzugewanderte zu schaffen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020b: 54).

zehnten grundlegend verändert (vgl. SVR 2015: 122; s. auch Berlitz 2018: 298; kritisch dazu: Tabbara 2023). Zuletzt wurden 2019 und 2021 einzelne Änderungen vorgenommen.⁴¹⁸ Die Einbürgerungszahlen hat das aber nicht nachhaltig gesteigert, sie sind im internationalen Vergleich weiterhin niedrig. Auch vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat ein Gesetz vorgelegt, das Anfang 2024 vom Bundestag beschlossen wurde und voraussichtlich Mitte 2024 in Kraft treten wird.

Das Staatsangehörigkeitsrecht sieht prinzipiell drei Möglichkeiten vor, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erlangen: durch Geburt nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*), durch Geburt nach dem Geburtsortprinzip (*ius soli*) und durch Einbürgerung. In Bezug auf den Erwerb durch Geburt wurden mit den Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 und 2014 weitreichende Änderungen vorgenommen (Info-Box 17). Entsprechend widmen sich die neuesten Änderungen der Ampelregierung vorrangig der Einbürgerung.

Dafür bietet das Staatsangehörigkeitsgesetz in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern drei Wege: die Ermessenseinbürgerung (§ 8), die Einbürgerung von Ehepartnerinnen bzw. Ehepartnern deutscher Staatsangehöriger (§ 9) und die Anspruchseinbürgerung (§ 10). **Der empirisch bedeutendste Weg ist die Anspruchseinbürgerung.⁴¹⁹ Sie ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. So muss sich die betreffende Person schon eine bestimmte Zeit üblicherweise und rechtmäßig in Deutschland aufhalten (§ 10 Abs. 1 S. 1 StAG). Die Mindestdauer des Aufenthalts wurde mit dem Reformgesetz 2024 von acht auf fünf Jahre**

verkürzt. **Der SVR begrüßt diese Änderung, mit der Deutschland seine Bestimmungen zum Voraufenthalt denen in anderen Einwanderungsländern wie den USA, Schweden und Frankreich angleicht.⁴²⁰**

Hat die betreffende Person einen Integrationskurs erfolgreich abgeschlossen, verkürzte sich die Frist bisher auf sieben Jahre; bei besonderen Integrationsleistungen⁴²¹ konnten die Behörden sogar schon nach sechs Jahren einbürgern.⁴²² Mit der Reform wurde nun die Frist für eine ‚Turbo-Einbürgerung‘ halbiert. Eine Einbürgerung ist nun bereits nach drei Jahren Aufenthalt möglich, wenn der Bewerber bzw. die Bewerberin uneingeschränkt unterhaltsfähig ist und neben Deutschkenntnissen auf dem Niveau C1 besonders gute schulische, berufsqualifizierende oder berufliche Leistungen oder bürgerschaftliches Engagement nachweisen kann (§ 10 Abs. 3 StAG).⁴²³ Damit ist zwar die Frist für eine ‚Turbo-Einbürgerung‘ deutlich kürzer als im zuvor geltenden Recht, aber zugleich sind die Voraussetzungen höher. Mit der Neuregelung dürften erheblich weniger Ausländerinnen und Ausländer in den Genuss einer Fristverkürzung kommen, als dies bisher der Fall war. Hier sei aber daran erinnert, dass die Frist im Regelfall auf fünf Jahre reduziert wurde und damit um ein Jahr kürzer ist, als sie zuvor bei hervorragenden Integrationsleistungen war. Zu bedenken ist allerdings, dass die Neuregelung die bislang im deutschen Migrationsrecht angelegte Abfolge auflöst: Entlang dieser erhalten Zugewanderte zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die in eine Daueraufenthalts- bzw. eine Niederlassungserlaubnis überführt werden kann, und erst an diese schließt sich die Einbürgerung an.⁴²⁴ **Der SVR empfiehlt seit**

418 Drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 04.08.2019 (BGBl. I S. 1124); Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 12.08.2021 (BGBl. I S. 3538).

419 2022 fielen über zwei Drittel (68,5 %) aller Einbürgerungen in diesen Bereich. Etwa ein Viertel (26,4 %) waren Ermessenseinbürgerungen, zu denen das Statistische Bundesamt auch Einbürgerungen von Ehepartnerinnen bzw. Ehepartnern zählt. Die übrigen Prozente verteilten sich auf Auslandseinbürgerungen und Wiedergutmachungsfälle (Statistisches Bundesamt 2023p).

420 In Irland und Kanada ist die Frist mit drei Jahren noch kürzer. Andere Länder wie Dänemark, Spanien und die Schweiz haben dagegen längere Fristen festgelegt. Wie die Dauer genau berechnet wird – ob dafür beispielsweise nur ein Aufenthalt mit unbefristetem Aufenthaltstitel zählt –, variiert zwischen den Ländern. Aus einer bloßen Gegenüberstellung der festgelegten Jahre lässt sich also nicht direkt schließen, ob die Einbürgerungsregelungen eher liberal oder eher restriktiv sind (Eschenfelder 2022: 1).

421 Als besondere Integrationsleistungen gelten vor allem herausragende Sprachkenntnisse, besonders gute schulische, berufsqualifizierende oder berufliche Leistungen sowie bürgerschaftliches Engagement.

422 2022 erfolgte über ein Viertel aller Anspruchseinbürgerungen mit verkürzter Frist, also nach sieben bzw. sechs Jahren (29,5 %). Bei Syrerinnen und Syrern waren es sogar mehr als drei Viertel (79,5 %) (Statistisches Bundesamt 2023p).

423 Was unter „besonderen Integrationsleistungen“ und „bürgerschaftlichem Engagement“ zu verstehen ist, wird nicht weiter ausgeführt. Die Auslegung liegt damit im behördlichen Ermessen. Im Gesetzgebungsprozess forderten verschiedene Seiten hier eine Konkretisierung.

424 Dem Gebot des Abstands zur Niederlassungserlaubnis soll laut Gesetzesbegründung zumindest dadurch Rechnung getragen werden, dass Einbürgerungsinteressierte für eine ‚Turbo-Einbürgerung‘ nachweislich imstande sein müssen, sich und ihre Angehörigen zu ernähren. Damit soll verhindert werden, dass die Anforderungen an die Unterhaltsfähigkeit bei der Anspruchseinbürgerung geringer sind als bei der Niederlassungserlaubnis; diese erfordert ebenfalls eine uneingeschränkte Unterhaltsfähigkeit (BT-Drs. 20/9044: 36–37).

Info-Box 17 Wege zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt

Nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) erhält ein Kind die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil einen deutschen Pass hat (§ 4 Abs. 1 StAG). Erhält ein Kind neben der deutschen Staatsangehörigkeit auch die des ausländischen Elternteils, kann es beide Pässe dauerhaft behalten. Bei Kindern aus binationalen Partnerschaften war schon vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 doppelte Staatsangehörigkeit möglich. Bei Kindern von im Ausland lebenden Deutschen, die im Ausland geboren werden und damit auch die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaats erhalten haben, gilt für die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit seit 2000 ein sog. Generationenschnitt.⁴²⁵ Dieser kann jedoch umgangen werden, indem fristgerecht beantragt wird, die Geburt im Geburtenregister zu beurkunden (§ 4 Abs. 4 StAG).

Mit der grundlegenden Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts 1999 wurde als weitere Komponente ein bedingtes Geburtsortprinzip (*ius soli*) eingeführt. Damit bestimmt sich die Staatsangehörigkeit eines Kindes nicht mehr allein nach der Nationalität der Eltern, sondern auch nach dem Geburtsort. Kinder ausländischer Eltern erhalten seit 2000 bei Geburt in

Deutschland automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind: Ein Elternteil muss zum Zeitpunkt der Geburt seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland leben und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzen. Mit der Reform 2024 wurde die Mindestdauer des Aufenthalts auf fünf Jahre gesenkt (§ 4 Abs. 3 StAG). Damit wurde der geforderte Mindestaufenthalt dem für die Anspruchseinbürgerung angepasst und das Geburtsortprinzip gestärkt, was der SVR befürwortet.

Wenn Kinder ausländischer Eltern zusätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsortprinzip erwerben, waren sie früher verpflichtet, sich mit Vollendung des 21. Lebensjahrs zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Ab 2014 war diese sog. Optionspflicht im Wesentlichen aufgehoben und in der Praxis weitgehend irrelevant.⁴²⁶ Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 2024 wurde sie nun vollständig abgeschafft. Der SVR hat sich schon früher für ein Geburtsortprinzip ohne eine (wie auch immer geartete) Optionspflicht ausgesprochen (SVR 2014: 145–149) und begrüßt diese Änderung.

Langem eine beschleunigte Einbürgerung nach vier Jahren bei besonderen Integrationsleistungen (vgl. SVR 2009: 5; 2021a: 47). Dies hätte seiner Ansicht nach dem Anliegen besser Rechnung getragen, die Fristen an sich zu verkürzen und dabei trotzdem die beschriebene Abfolge mit hinreichenden Abständen beizubehalten, die sich im Grundsatz bewährt hat.⁴²⁷

Eine Einbürgerung erfordert prinzipiell Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Eu-

ropäischen Referenzrahmens für Sprachen (§ 10 Abs. 4 StAG), die Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung (nachzuweisen über einen Einbürgerungstest) (§ 10 Abs. 5 StAG), Verfassungstreue, Straffreiheit (mit Ausnahme geringfügiger Strafen) und die Fähigkeit, den eigenen Lebensunterhalt ohne Sozialleistungen zu bestreiten (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG). Der Bezug von Sozialleistungen verhinderte eine Einbürgerung bis zur Reform 2024 nicht, sofern die betreffende Person dafür

425 Nach § 4 Abs. 4 StAG erwirbt ein im Ausland geborenes Kind eines deutschen Elternteils nicht mehr automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31.12.1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, es sei denn, das Kind würde dadurch staatenlos.

426 Von der Optionspflicht ausgenommen waren seither Personen, die in Deutschland aufgewachsen sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaats oder der Schweiz besaßen. Sie konnten auch nach Vollendung des 21. Lebensjahrs dauerhaft beide Staatsangehörigkeiten behalten.

427 Die Parteien der Ampelregierung haben sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt, dass eine Niederlassungserlaubnis anstatt nach fünf Jahren bereits nach drei Jahren möglich werden soll (SPD/Grüne/FDP 2021: 118). Solange diese Änderung jedoch nicht vollzogen ist, bleibt die Verkehrung der Abfolge von Niederlassungserlaubnis und (beschleunigter) Einbürgerung bestehen.

nicht selbst verantwortlich war.⁴²⁸ Diese Ausnahme entfällt künftig. Stattdessen wurden Fallgruppen definiert, bei denen die prinzipielle Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung nicht greift: (1) Personen der sog. Gastarbeitergeneration,⁴²⁹ die den Bezug von Sozialleistungen nicht selbst zu vertreten haben, (2) Personen, die in den letzten zwei Jahren mindestens 20 Monate vollzeitbeschäftigt waren und ihr Einkommen auf das Existenzminimum aufstocken müssen, und (3) Ehegatten/Ehegattinnen bzw. Lebenspartner/Lebenspartnerinnen der unter (2) genannten Personen, wenn diese in familiärer Gemeinschaft mit einem minderjährigen Kind leben. Entgegen der Grundrichtung der Reform, die den Weg zum deutschen Pass an vielen Stellen erleichtert, wurde hier die Rechtslage verschärft: Etliche Gruppen haben nun keinen Anspruch mehr auf Einbürgerung, wenn sie Sozialleistungen beziehen, beispielsweise Alleinerziehende und Pflegende, die wegen Betreuungsaufgaben nicht oder nur in Teilzeit erwerbstätig sein können, Menschen mit Behinderung, chronisch Kranke, Studierende, Auszubildende, Schülerinnen und Schüler sowie Rentner und Rentnerinnen, die nicht als ‚Gastarbeiter‘ und ‚Gastarbeiterinnen‘ nach Deutschland gekommen sind. In den beiden erstgenannten Gruppen sind Frauen klar überrepräsentiert. **Der SVR (2023e: 5–6) hat sich dafür ausgesprochen, hier an der zuvor geltenden Rechtslage festzuhalten: Der Bezug von Sozialleistungen sollte kein Einbürgerungshindernis sein, wenn die betreffende Person ihn nicht zu vertreten hat. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt. Mit dem beschlossenen Ausnahmekatalog werden dagegen vulnerable Gruppen von der Anspruchseinbürgerung ausgeschlossen;**

zudem bedeutet er für die Einbürgerungsbehörden einen höheren Prüfungsaufwand.

Mit der Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2019 wurde als eine Grundvoraussetzung der Einbürgerung festgelegt, dass die Identität und die Staatsangehörigkeit der Bewerberin bzw. des Bewerbers geklärt sind (§ 10 Abs. 1 StAG). Außerdem wurde der Nachweis einer „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ zu einer allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzung. Dieses Kriterium wurde mit der Reform von 2024 gestrichen. Stattdessen wurde das im geltenden Recht beispielhaft genannte Einbürgerungshindernis der Mehrehe als konkreter Ausschlussgrund in § 11 StAG aufgenommen. Das für die Anspruchseinbürgerung geforderte Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes wurde erweitert um ein Bekenntnis „zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens“ (§ 10 Abs. 1 StAG). **Darüber hinaus wurde ein deklaratorischer Zusatz aufgenommen, der u. a. antisemitisch oder rassistisch motivierte Handlungen explizit als Ausschlussgrund nennt (§ 10 Abs. 1 StAG).⁴³⁰ Der SVR begrüßt dies grundsätzlich. Er verweist jedoch darauf, dass der Zusatz weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe beinhaltet. Damit stellt sich die Frage, wie die zuständigen Behörden solche Handlungen jenseits von strafrechtlich sanktioniertem Verhalten feststellen und rechtssicher begründen sollen. Gleiches gilt für den Zusatz, dass von einer Einbürgerung ausgeschlossen werden soll, wer „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz**

428 Dies wurde im Gesetzestext nicht weiter konkretisiert. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) sieht diese Voraussetzung als Nachweis für „eine gewisse wirtschaftliche Integration“. Ihm zufolge kann eine Person von der Einbürgerung nur ausgeschlossen werden, wenn sie selbst für den Leistungsbezug „maßgeblich bzw. prägend“ verantwortlich ist (BVerwG, Urt. v. 19.02.2009, 5 C 22.08, Rn. 23–24). Die Vorläufigen Anwendungshinweise zum Staatsangehörigkeitsgesetz von 2015 (VAH-StAG) führen dazu aus, dass die antragstellende Person den Leistungsbezug nicht selbst zu vertreten hat, wenn sie „durch gesundheitliche, betriebsbedingte oder konjunkturelle Ursachen“ ihren Arbeitsplatz verloren hat, „sich hinreichend intensiv um eine Beschäftigung (Ausbildungs- oder Arbeitsplatz) bemüht hat“ oder die Leistungen während der Schulzeit, der Ausbildung oder des Studiums bezieht. Zudem kann es jugendlichen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerbern nicht zugerechnet werden, wenn ihre unterhaltspflichtigen Eltern staatliche Leistungen beziehen (VAH-StAG 10.1.1.3). Diese Vorgabe wurde in der Einbürgerungspraxis zum Teil sehr unterschiedlich umgesetzt. Im nordrhein-westfälischen Landkreis Düren beispielsweise wurde lediglich standardmäßig beim zuständigen Jobcenter abgefragt, ob gegen die betreffende Person wegen mangelnder Mitwirkung bei der Jobsuche Sanktionen verhängt wurden. In anderen Kreisen und kreisfreien Städten mussten Antragstellende hingegen weitere Nachweise vorlegen (Courtman/Schneider 2021: 13). Üblich war auch eine Prognose darüber, ob die betreffende Person in Zukunft auf Sozialleistungen angewiesen sein könnte (Hailbronner/Hecker o.J.: Rn. 36).

429 Dazu zählen Personen, die bis zum 30.06.1974 als ‚Gastarbeiterinnen‘ und ‚Gastarbeiter‘ in die BRD angeworben wurden oder bis zum 13.06.1990 als Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmer in die DDR eingereist sind. Zudem werden darunter Ehegatten und Ehegattinnen der genannten Gruppen gefasst, die innerhalb der definierten Zeiträume nach Deutschland nachgezogen sind.

430 So wurde präzisiert, dass antisemitisch, rassistisch oder sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes unvereinbar sind und gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung verstoßen. Der Bundesrat plädierte in seiner Stellungnahme dafür, in den Passus auch geschlechtsspezifische oder gegen die sexuelle Orientierung gerichtete Handlungen aufzunehmen (BR-Drs. 438/1/23: 8). Dem stimmte die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu (BT-Drs. 20/9044: 83).

Tab. B.7 Umgang mit Mehrstaatigkeit in den EU-Mitgliedstaaten 2020

Mehrstaatigkeit eingeschränkt zulässig ...		Mehrstaatigkeit uneingeschränkt zulässig
... für Ausländer/innen, die die Staatsangehörigkeit des EU-Lands erwerben wollen	... für eigene Staatsangehörige, die eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben wollen	Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Tschechien, Ungarn, Zypern
Bulgarien, Kroatien, Slowenien	Irland, Slowakei	
Deutschland, Estland, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich, Spanien		

Quelle: van der Baaren 2020: 4; Darstellung: SVR

festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet“ (§ 11 StAG). Hier wurde zudem von verschiedenen Seiten kritisiert, dass für Einzubürgernde damit unmittelbar eine Verpflichtung auf bestimmte Grundwerte festgeschrieben wird, die für deutsche Staatsangehörige so nicht gilt (vgl. djb 2023; Rat für Migration 2023).⁴³¹ Der SVR schließt sich dieser Kritik an.

Personen, die wegen antisemitischer, rassistischer oder sonstiger menschenverachtender Taten verurteilt wurden, sind bereits seit 2021 von einer Einbürgerung ausgeschlossen – und zwar auch bei Bagatelldelikten, die für einen Einbürgerungsanspruch ansonsten unerheblich sind (§ 12a Abs. 1 StAG). Um diese Regel besser durchsetzen zu können, wurde mit der Reform von 2024 eine Übermittlungsregelung eingeführt: Staatsanwaltschaften sollen den Einwanderungsbehörden entsprechende Straftaten künftig aktiv melden, um Einbürgerungen in solchen Fällen zu verhindern.

Eine weitere Änderung betrifft die Pflicht, bei einer Einbürgerung die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG a.F.). Diese hat das deutsche Recht über viele Jahrzehnte maßgeblich geprägt: Bis 1990 galt als strikter Grundsatz, Mehrstaatigkeit zu vermeiden (Berlit 2021: 394). Seither wurde dieses Prinzip schrittweise relativiert, indem Ausnahmen definiert wurden, die Mehrstaatigkeit bei einer Einbürgerung ermöglichen (§ 12 StAG a.F.). **❗ Mit der Reform ist das Erfordernis, bei einer Einbürgerung die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, nun ersatzlos entfallen. Damit folgt die deutsche Politik einem internationalen Trend.**⁴³² Zugleich wirft eine uneingeschränkte Akzeptanz von

Mehrstaatigkeit demokratiepolitische Probleme auf, die weiter unten eingehender erörtert werden.

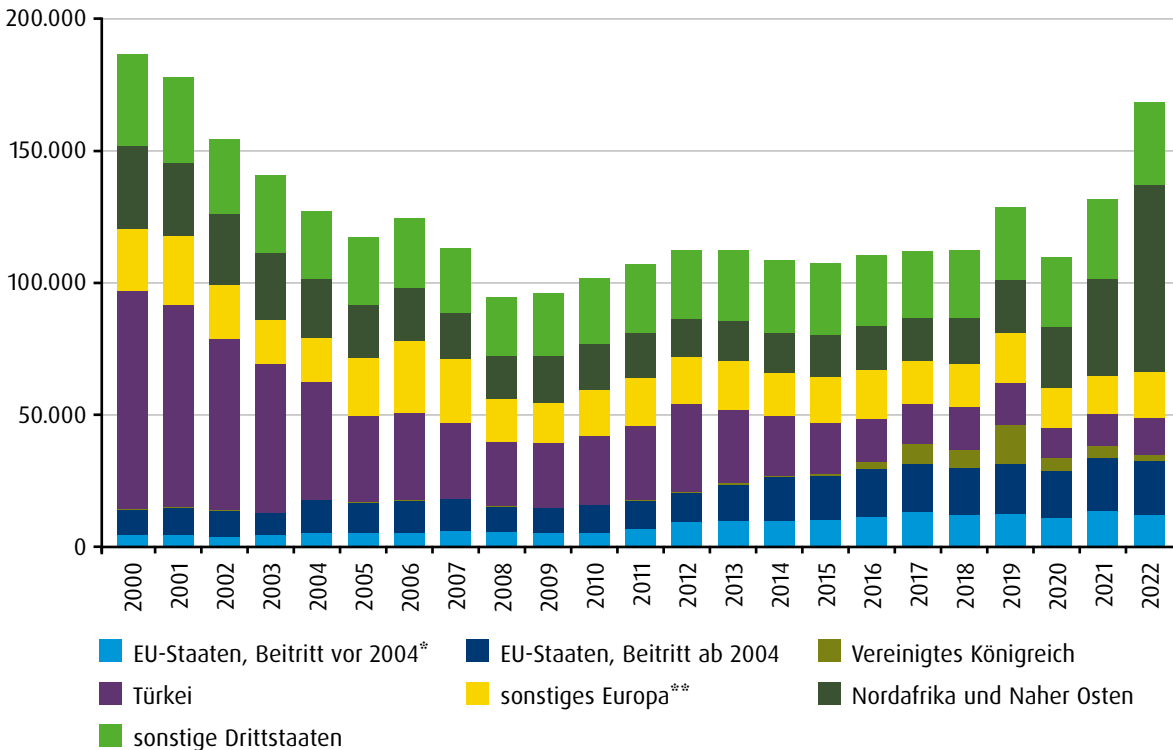
Schließlich wurden mit der Reform von 2024 Sonderregelungen eingeführt für ‚Gastarbeiter‘ und ‚Gastarbeiterinnen‘ in Westdeutschland bzw. Werkvertragsarbeitnehmer und -arbeitnehmerinnen in der ehemaligen DDR sowie deren Ehegattinnen und Ehegatten. Bei dieser Gruppe werden für eine Einbürgerung geringere Sprachkenntnisse gefordert als bisher.⁴³³ Zudem müssen sie keinen Einbürgerungstest bestehen. **➡ Der SVR begrüßt diese Ausnahmeregelungen: Damit wird nicht nur gewürdigt, welchen Beitrag diese Gruppe zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland geleistet hat. Es wird auch anerkannt, dass ihnen über viele Jahre kaum Integrationsmaßnahmen angeboten wurden, die ihnen den Erwerb der deutschen Sprache ermöglicht bzw. erleichtert hätten. Gleichzeitig gibt der SVR jedoch zu bedenken, dass eine solche Regelung, die einzelne Gruppen und Herkunftsländer einseitig bevorzugt, mit Blick auf Art. 3 GG verfassungsrechtliche Risiken birgt. Die Regelung bedeutet eine Ungleichbehandlung von Personen, die in dem definierten Zeitraum nicht über Anwerbeabkommen nach Deutschland eingereist sind, sondern beispielsweise im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit – und ebenfalls kein ausreichendes Angebot staatlicher Integrationsförderung erhielten. Unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten hätte die Ausnahmeregelung auf diese Personen ausgeweitet werden können, sofern sie in der genannten Zeit eingewandert sind.**

431 Denn die im Grundgesetz verankerte Gleichberechtigung von Mann und Frau macht keine Vorgaben zum Verhalten der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, vielmehr ist damit der Gesetzgeber verfassungsrechtlich gebunden.

432 So zeigt sich beispielsweise in den EU-Mitgliedsländern in den letzten Jahren eine allgemeine Tendenz, Mehrstaatigkeit stärker zu akzeptieren. Wird die Staatsangehörigkeit durch Geburt erworben, ist die Hinnahme von Mehrstaatigkeit der Normalfall. Bei Einbürgerungen ist das Bild zwar weniger einheitlich (Berlit 2021: 389). In den meisten EU-Mitgliedsländern gab es hier aber 2020 keinerlei Einschränkungen, die doppelte Staatsangehörigkeit war also zulässig (Tab. B.7). Auch weltweit zeigt sich ein Trend, Mehrstaatigkeit zunehmend hinzunehmen (vgl. MIPEX 2020; MACIMIDE 2023).

433 Künftig reicht es aus, wenn sich die betreffende Person „ohne nennenswerte Probleme im Alltagsleben in deutscher Sprache mündlich verständigen“ kann (§ 10 Abs. 4 StAG).

Abb. B.24 Einbürgerungen nach vorheriger Staatsangehörigkeit 2000–2022



Anmerkung: *Ohne Vereinigtes Königreich. **Einschließlich Jugoslawien (bis 2003).

Quelle: Einbürgerungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2023a; Berechnung und Darstellung: SVR

Nicht umgesetzt wurden bei der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes Neuregelungen zur Verringerung von Staatenlosigkeit, die verschiedene Seiten gefordert hatten.⁴³⁴ Die Zahl der Staatenlosen und der Ausländerinnen und Ausländer mit ungeklärter Staatsangehörigkeit ist in Deutschland seit 2014 stark gestiegen (s. ausführlich Müller 2023a: 6–9). ➔ **Der SVR hat sich vor diesem Hintergrund dafür ausgesprochen, dass in Deutschland geborene Kinder von Staatenlosen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn die Eltern seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland leben** (s. dazu SVR 2023e: 6–7).

B.3.1.2 Das Einbürgerungsgeschehen in Deutschland: steigende Tendenz bei niedrigem Ausgangsniveau

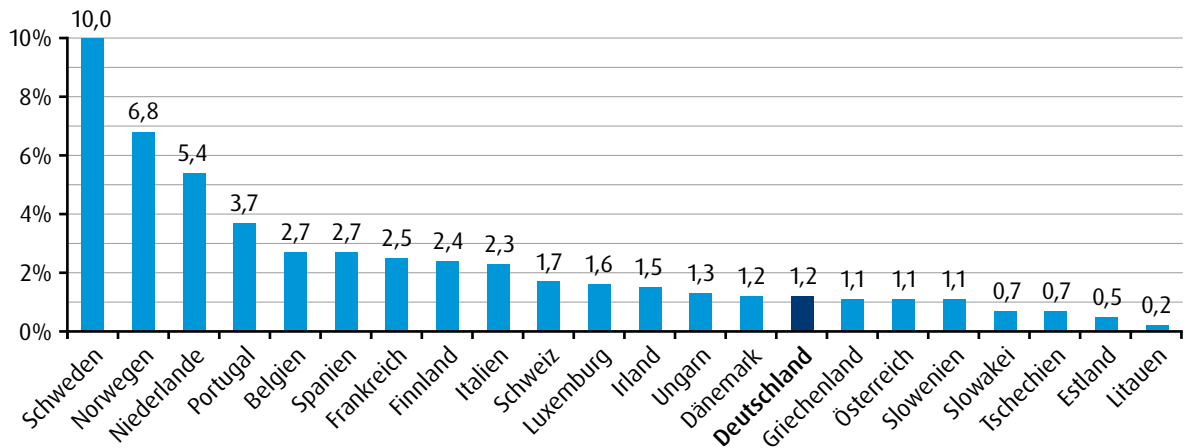
Von 2011 bis 2018 lag die Zahl der Einbürgerungen in Deutschland bei etwa 110.000 pro Jahr. Im Jahr 2019 erhielten rund 129.000 Ausländerinnen und Ausländer auf diesem Weg die deutsche Staatsangehörigkeit.⁴³⁵ 2020 ging die Zahl wieder zurück.⁴³⁶ Im Jahr 2021 wurden über 131.000 Ausländerinnen und Ausländer eingebürgert, das ist gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg um fast 20 Prozent. Dieser Trend setzte sich 2022 fort: Die Zahl der Einbürgerungen stieg um 28 Prozent auf knapp 169.000; das ist der höchste Stand seit 2001 (Statistisches Bundesamt

434 Der Bundestag hat das Bundesinnenministerium lediglich mit einem (rechtlich unverbindlichen) Entschließungsantrag aufgefordert, die Verwaltungspraxis für das Thema zu sensibilisieren und über bestehende Möglichkeiten der Einbürgerung von Staatenlosen zu informieren.

435 Gut die Hälfte dieses Anstiegs ist darauf zurückzuführen, dass sich infolge des Brexits viele Briten und Britinnen einbürgern ließen (vgl. SVR 2021a: 40).

436 Dieser Rückgang hängt auch mit der Corona-Pandemie zusammen, die u. a. das Verwaltungshandeln erschwert hat.

Abb. B.25 Einbürgerungsquoten europäischer Länder 2021 (in Prozent der ausländischen Bevölkerung)



Quelle: Eurostat 2023d; Darstellung: SVR

2023q; Abb. B.24).⁴³⁷ Über drei Viertel des Anstiegs gehen auf Einbürgerungen von Syrerinnen und Syrern zurück (s. ausführlich Gülzau/Schneider/Courtman 2022; Gülzau/Schneider 2023): Während sich 2020 nur 6.700 syrische Staatsangehörige einbürgern ließen, waren es 2021 19.095 und 2022 bereits 48.385; die Zahl hat sich also innerhalb von zwei Jahren versiebenfacht. Auch für andere wichtige Herkunftsländer von Flüchtlingen wie den Irak, den Iran und Afghanistan ist die Zahl der Einbürgerungen vergleichsweise hoch. Bei ukrainischen Staatsangehörigen hat sie sich gegenüber dem Vorjahr fast verdreifacht (2021: 1.915; 2022: 5.565). Weniger als ein Fünftel der eingebürgerten Personen hatten 2022 die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats; im Vorjahr war es noch ein Viertel (Statistisches Bundesamt 2023o).

Um die Entwicklung der Einbürgerungszahlen einzuordnen, ist neben den absoluten Zahlen wichtig, wie viele Einbürgerungen überhaupt möglich sind bzw. waren. Dazu wird das sog. ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP) betrachtet.⁴³⁸ Ende 2021 lebten in Deutschland laut Ausländerzentralregister mehr als 11,8 Millionen Ausländerinnen und Ausländer; von diesen waren mehr als 40 Prozent seit mindestens zehn Jahren im Land

und erfüllten somit eine zentrale Voraussetzung für die Einbürgerung (Statistisches Bundesamt 2023c). Rund 160.000 Personen haben 2022 den deutschen Pass erhalten. **Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial betrug somit 3,1 Prozent. Der Anteil ist gestiegen, wenn auch auf niedrigem Niveau** (Statistisches Bundesamt 2023k; 2023n). **Auch im europäischen Vergleich sind die Einbürgerungszahlen nach wie vor sehr niedrig** (Abb. B.25; s. auch SVR 2021a: 41). **Mit einer Einbürgerungsquote⁴³⁹ von 1,2 Prozent liegt Deutschland weit unter dem Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten (2,2 %).** An der Spitze stand 2021 Schweden mit 10,0 Prozent.

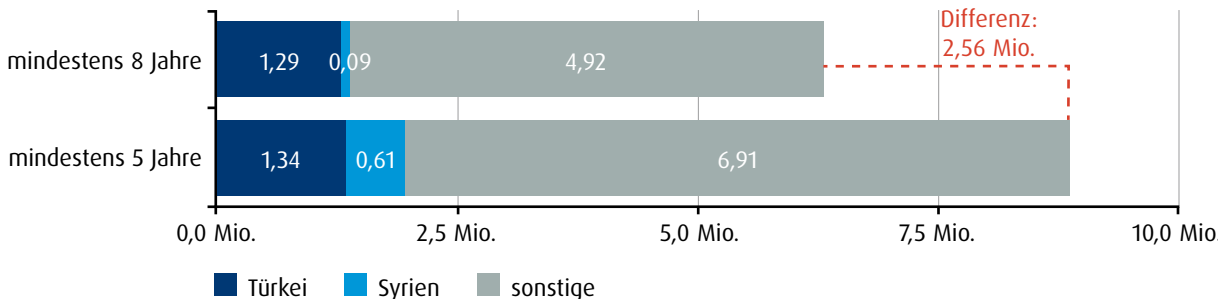
Das Staatsangehörigkeitsrecht liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes; für eine Einbürgerung gelten somit im ganzen Bundesgebiet die gleichen Voraussetzungen. Dennoch variiert das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial zwischen den Bundesländern zum Teil erheblich. Thüringen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Sachsen und Schleswig-Holstein liegen in Sachen Einbürgerung seit Jahren deutlich über dem nationalen Durchschnitt. 2022 betrug das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial in Mecklenburg-Vorpommern

437 Dabei ist die Nettozuwanderung um ein Vielfaches höher als die Zahl der jährlichen Einbürgerungen. Ein immer größerer Teil der Bevölkerung in Deutschland hat also nicht die deutsche Staatsangehörigkeit (Thränhardt 2022: 3); die Lücke zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung wächst.

438 Das aEP setzt die Zahl der Einbürgerungen im Inland ins Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, die am Ende des Vorjahres mindestens zehn Jahre in Deutschland gelebt haben. Bei diesen Personen wird davon ausgegangen, dass sie die gesetzlichen Kriterien für eine Einbürgerung erfüllen. Diese Gleichsetzung erlaubt eine Annäherung an das tatsächliche Verhältnis (Statistisches Bundesamt 2021: 7). Wie viele Personen tatsächlich die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, ist statistisch schwer zu erfassen.

439 Die sog. Einbürgerungsquote wird in der Forschung genutzt, um das Einbürgerungsgeschehen in verschiedenen Staaten zu vergleichen. Sie gibt an, wie viel Prozent der ausländischen Bevölkerung in einem Land sich in einem Jahr einbürgern lassen. Anders als beim aEP berücksichtigt sie jedoch nicht, inwieweit die als Bezugsgröße herangezogenen Ausländerinnen und Ausländer überhaupt die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen (SVR 2015: 127).

Abb. B.26 Einbürgerungspotenzial nach Voraufenthalt (5 und 8 Jahre) 2022



Anmerkung: Angaben zum Stichtag 31.12.

Quelle: AZR, Statistisches Bundesamt 2023c; 2023ac; Berechnung und Darstellung: SVR

8,5 Prozent und in Thüringen 6,0 Prozent. Die Schlusslichter waren Berlin, Baden-Württemberg (jeweils 2,3 %) und Hessen (2,7 %) (Statistisches Bundesamt 2023n). Ein Grund für diese Differenz ist, dass sich die ausländische Bevölkerung vor Ort jeweils anders zusammensetzt. Aber auch Unterschiede in der Verwaltungspraxis spielen eine Rolle (Courtman/Schneider 2021: 14–16). Die Bundesländer haben in der Ausführung des Staatsangehörigkeitsgesetzes zum Teil große Spielräume.

❗ **Die Betrachtung des ausgeschöpften Einbürgerungspotenzials macht außerdem deutlich, dass sich das Einbürgerungsverhalten bestimmter Herkunftsgruppen stark unterscheidet.** Staatsangehörige der EU-Mitgliedsländer zeigen weniger Interesse an der Einbürgerung als Drittstaatsangehörige. Durch die Unionsbürgerschaft genießen sie ohnehin fast alle staatsbürgerlichen Rechte, die mit der deutschen Staatsangehörigkeit einhergehen (s. ausführlich SVR 2021a: 38–40). Besonders selten stellen Menschen aus den alten EU-Staaten (also den Mitgliedstaaten bis zur Erweiterung 2004) einen Einbürgerungsantrag. Bei den Italienerinnen und Italienern etwa betrug das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial 2022 nur 1,0 Prozent. Bei einigen der seit 2004 beigetretenen EU-Staaten lag es dagegen deutlich höher, etwa bei Rumänien (5,8 %) (Statistisches Bundesamt 2023l) – obwohl sich der Rechtsstatus der Menschen aus den neuen und den alten EU-Staaten nicht unterscheidet. Dies deutet darauf hin, dass neben dem Rechtsstatus auch die wirtschaftliche und politische Situation in den Herkunftsländern das Einbürgerungsverhalten beeinflusst.

Für Drittstaatsangehörige ist der Mehrwert der deutschen Staatsangehörigkeit höher, besonders, wenn sie

noch nicht so lange in Deutschland leben oder ihr Aufenthaltsstatus unsicher ist. Die wichtigste Motivation für eine Einbürgerung ist laut Befragungen der Wunsch nach rechtlicher Gleichstellung mit Deutschen. Dazu gehören für Drittstaatsangehörige die Rechtsstellung als EU-Bürger bzw. EU-Bürgerin und Aufenthaltssicherheit bzw. der Schutz vor Ausweisung (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 236–248).

Innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen variiert die Einbürgerungsaktivität ebenfalls stark nach Herkunftsländern. Eine hohe Einbürgerungsneigung zeigt sich bei Menschen mit Flüchtlingsstatus. Demgegenüber sind Personen aus sicheren bzw. wohlhabenden Staaten tendenziell wenig bereit, sich einbürgern zu lassen (Thränhardt 2017: 13–14; s. dazu auch Vink/Prokic-Breuer/Dronkers 2013; Mossaad et al. 2018). Besonders hoch war das aEP 2022 bei Staatsangehörigen von Syrien (254,8 %⁴⁴⁰) und dem Iran (18,5 %). Bei diesen Staaten wird Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung hingenommen. Umgekehrt lassen sich Türkinnen und Türken, Deutschlands größte Einwanderergruppe, vergleichsweise selten einbürgern. Ein Grund dafür ist, dass sie bislang bei der Einbürgerung noch ihre türkische Staatsangehörigkeit aufgeben mussten. Nach den absoluten Zahlen lagen türkische Staatsangehörige bei Einbürgerungen zwar 2022 auf dem zweiten Platz. Doch das aEP betrug nur 1,1 Prozent und stagniert seit Jahren auf einem niedrigen Niveau (Statistisches Bundesamt 2023l). Die geringen Einbürgerungsraten bei dieser Gruppe in den vergangenen Jahren sind für die insgesamt niedrigen Einbürgerungszahlen in Deutschland ein wichtiger Faktor.

❗ **Durch die Absenkung der für eine Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltszeit auf fünf Jahre wird die**

440 Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial bezieht die Einbürgerungen auf die ausländische Bevölkerung, die am 31.12. des Vorjahres seit mindestens zehn Jahren in Deutschland gelebt hat. Von diesen Personen wird angenommen, dass sie in dem betreffenden Jahr eingebürgert werden könnten. Die gesetzlichen Anforderungen für eine Einbürgerung sind aber unter Umständen schon vorher erfüllt. Daher kann das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial auch Werte über 100 Prozent annehmen.

Zahl der Einbürgerungsberechtigten deutlich steigen,⁴⁴¹ und die Herkunftsgruppen werden sich verschieben (Abb. B.26). Etwa 6,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländer lebten Ende 2022 bereits seit acht Jahren oder länger in Deutschland, erfüllen also die bisher verlangte Aufenthaltsdauer. Ein Fünftel davon sind Türkinnen und Türken, den größten Anteil haben EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Rund 8,9 Millionen Ausländerinnen und Ausländer leben seit mindestens fünf Jahren in Deutschland. Bei dieser Gruppe – und damit bei der Grundgesamtheit der künftig Einbürgerungsberechtigten – ist der relative Anteil türkischer Staatsangehöriger kleiner.⁴⁴² Mit der Reform verlagert sich das Einbürgerungspotenzial also stärker auf andere Nationalitäten aus Drittstaaten. Speziell bei den syrischen Staatsangehörigen ist in den kommenden Jahren eine hohe Einbürgerungsdynamik zu erwarten. Aber auch für andere Herkunftsländer von Geflüchteten ergeben Projektionen ein großes Einbürgerungspotenzial (vgl. Gülzau/Schneider/Courtman 2022; Gülzau/Schneider 2023).

B.3.1.3 Staatsangehörigkeitsrecht im Spannungsfeld zwischen Unter- und Überinklusion: der Umgang mit Mehrstaatigkeit

Die Staatsangehörigkeit ist in einer Demokratie das zentrale Instrument zur Regulierung der politischen Inklusion bzw. Exklusion (vgl. Gosewinkel 2001; Wagner 2022), sie hat also zugleich Zuordnungs- und Ausgrenzungsfunktion (Berlit 2021: 383). Reformbemühungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts sind immer politisch und medial brisant. Denn dieses Recht berührt grundsätzliche Fragen von staatlicher Identität und Souveränität, demokratischer Legitimität und der Teilhabe, Zugehörigkeit und Loyalität von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die dauerhaft im Land leben (Faist 2004: 2).

Ein demokratietheoretischer Grundsatz lautet, dass die Herrschaft vom Volk ausgeht, also von den Bürgerinnen und Bürgern. Diese treffen – auch über repräsentativ verfasste Institutionen – Entscheidungen, die wieder auf

sie zurückwirken. Dieser Bindungseffekt macht es notwendig, dass an staatlichen Entscheidungen möglichst viele derjenigen mitwirken können, die davon dauerhaft betroffen sind;⁴⁴³ andernfalls sind diese Entscheidungen nicht hinreichend legitimiert. **Die zentrale Form politischer Willensbildung ist die Teilnahme an Wahlen. Ist ein bedeutender Teil der Bevölkerung davon dauerhaft ausgeschlossen, kann das zu einem Demokratiedefizit führen. Man spricht dann von einer Unterinklusion in der politischen Gemeinschaft eines Staates. Dies ist z.B. der Fall, wenn Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland geboren sind oder schon lange in Deutschland leben, nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben (können), an die das Wahlrecht gekoppelt ist.** Migration kann folglich das demokratische Ideal herausfordern, dass diejenigen, die den politischen Entscheidungen unterworfen sind, sich mit denjenigen decken sollten, die über Wahlen die politischen Entscheidungen treffen. Durch eine Einbürgerung erhalten Zugewanderte mehr Möglichkeiten, sich in dem Land, in dem sie leben, politisch zu beteiligen (Faist 2004: 2). Empirische Untersuchungen zeigen, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung die politische Teilhabe stärken kann (Info-Box 18).

Unterinklusion ist aber nur eine Facette der Herausforderungen, die Migration für das Staatsangehörigkeitsrecht bedeutet. Ein damit verwandtes Problem ist Überinklusion. Dieser Begriff bezeichnet das Phänomen, dass über politische Entscheidungen Personen mitbefinden können, die davon gar nicht betroffen sind. Das ist etwa der Fall, wenn Menschen aufgrund eigener Migration oder der ihrer Vorfahren weiterhin die Staatsangehörigkeit eines Landes haben, in dem sie längst nicht mehr leben oder nie gelebt haben. Überinklusion beschreibt also Konstellationen, in denen Personen ein Land langfristig verlassen und damit aus dessen Herrschaftsbereich herausfallen, aber die Staatsangehörigkeit und damit politische Teilhabe behalten, die ggf. im Generationenverlauf zeitlich unbegrenzt weitervererbt werden (Shachar 2003: 29). Auch hier sind

441 Mit der Verkürzung des geforderten Voraufenthalts werden die Einbürgerungsanträge aber nicht proportional zunehmen. Nicht zuletzt sind Voraussetzungen wie Deutschkenntnisse und ökonomische Selbständigkeit in den ersten Jahren des Aufenthalts seltener erfüllt.

442 Zugleich kann die beschlossene Hinnahme von Mehrstaatigkeit für viele in Deutschland lebende Türkinnen und Türken ein Anreiz sein, sich einbürgern zu lassen (Info-Box 19).

443 Ein solches Verständnis von Staatsangehörigkeit geht davon aus, dass Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt in einem gewissen Maß übereinstimmen. Anzustreben ist – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen“ (BverfGE 83, 37, Rn. 56). Aus dem demokratiepolitischen Argument ergibt sich jedoch nicht zwingend eine bestimmte rechtliche Ausgestaltung. So ist u. a. umstritten, ab wann jemand dauerhaft betroffen ist. Bezogen auf das Wahlrecht wird zumeist eine gewisse Dauer und Stabilität des Aufenthalts gefordert. Auch das Bundesverfassungsgericht verband den zitierten Grundsatz seinerzeit nicht mit konkreten rechtlichen Forderungen. Es stellte lediglich fest, dass die damals infrage stehende Ausgestaltung eines kommunalen Ausländerwahlrechts verfassungswidrig sei. Zugleich betonte es, dass das potenzielle Demokratiedefizit über das Staatsangehörigkeitsrecht behoben werden müsse, machte dafür aber keine verfassungsrechtlichen Vorgaben (SVR 2021a: 36).

Tab. B.8 Beispiele für Tendenzen von Unter- und Überinklusion im Staatsangehörigkeitsrecht

	Unterinklusion	Überinklusion
Abstammungsprinzip	Ausschluss von im Land lebenden Personen mit ausländischer Abstammung über Generationen hinweg	kontinuierliche Weitergabe der Staatsangehörigkeit auch an Nachkommen, deren Vorfahren das Land dauerhaft verlassen haben und die zu dem Land keine wirkliche Bindung haben
Geburtsortprinzip	Ausschluss von im Ausland geborenen Personen, die in jungem Alter einreisen und eine wirkliche Bindung an das Wohnsitzland entwickeln	automatischer Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Personen, die das Geburtsland dauerhaft verlassen haben und keine wirkliche Bindung dazu haben
Einbürgerung	Ausschluss von seit längerem im Land lebenden Ausländerinnen und Ausländern, die die Staatsangehörigkeit dieses Landes nicht erwerben können	kontinuierliche Weitergabe der Staatsangehörigkeit auch an Nachkommen, deren Vorfahren das Land dauerhaft verlassen haben und die dazu keine wirkliche Bindung mehr besitzen

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Worbs 2014: 110; Darstellung: SVR

Staatsvolk und Staatsgewalt nicht deckungsgleich (Faist 2004: 3), nur haben Teile der Bevölkerung hier eben nicht zu wenige, sondern zu viele Teilhaberechte. Dies ist kein rein abstraktes Problem: Über dieses Zuviel an politischer Mitsprache können innenpolitische Konflikte aus dem Herkunftsland nach Deutschland exportiert und dort zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gemacht werden, oder in Deutschland finden Wahlkampfveranstaltungen ausländischer Parteien statt.

❗ In dieses Spannungsfeld zwischen Unterinklusion und Überinklusion ist das Staatsangehörigkeitsrecht eingebettet, das den Erwerb der Staatsangehörigkeit rechtlich steuert. Alle Wege zum Erwerb der Staatsangehörigkeit können sich prinzipiell in beide Richtungen auswirken (Tab. B.8). Das Problem der Unterinklusion wird politisch und rechtlich aber erheblich prominenter diskutiert als das der Überinklusion.

Mehrstaatigkeit (auch) bei Einbürgerung schon jetzt Realität

Wie viele deutsche Staatsangehörige in Deutschland zusätzlich eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, ist nicht genau bekannt. Die Angaben dazu gehen weit

auseinander und sind durch verschiedene Faktoren verzerrt.⁴⁴⁴ Klar ist aber, dass Mehrstaatigkeit in Deutschland schon lange empirische Realität ist⁴⁴⁵ und der Anteil deutscher Staatsangehöriger mit doppelter Staatsangehörigkeit in den letzten Jahren zugenommen hat (u.a. von Münch 2007: XXVI). Das liegt auch daran, dass es mehr Einbürgerungen gab, bei denen die Eingebürgerten ihre alte Staatsangehörigkeit behalten haben: Der jährliche Anteil solcher Fälle beträgt seit 2006 durchgehend mehr als die Hälfte (Berlit 2021: 389). 2022 waren es sogar fast drei Viertel (Tab. B.9).

Bei der Hinnahme von Mehrstaatigkeit hat sich das Verhältnis von Regel und Ausnahme also umgekehrt (Berlit 2021: 418). Dies hängt auch mit geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen zusammen. So wurde bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ab 2007 generell auf die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verzichtet. Ausnahmen gelten zudem für Asylberechtigte oder anerkannte Flüchtlinge und für Personen aus bestimmten Herkunftsländern.⁴⁴⁶ So wurden 2022 alle bzw. die meisten Personen aus Syrien, Algerien, Eritrea, Brasilien, Mexiko, Nigeria und Tunesien unter Beibehaltung ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit eingebürgert

444 Auf der Grundlage des Zensus 2011 wird die Zahl auf ca. 4,3 Millionen beziffert (BT-Drs. 18/9554: 2), nach dem Mikrozensus 2022 auf 2,7 Millionen (Statistisches Bundesamt 2023g).

445 Die quantitativ wichtigste Ursache für mehrfache Staatsangehörigkeit ist, dass bei Kindern binationaler Partnerschaften die ausländische Staatsangehörigkeit an die Kinder weitergegeben wird (Berlit 2021: 386). Im Jahr 2022 waren etwa 88.500 entsprechende Fälle zu verzeichnen. Im selben Jahr erhielten rund 35.700 Personen einen Doppelpass nach dem Geburtsortprinzip (BT-Drs. 20/9044: 19).

446 Bei der Einbürgerung konnten bisher Personen ihren alten Pass beibehalten, wenn sie aus Staaten kommen, die nicht oder nur „unter besonders schwierigen Bedingungen“ ausbürgern (§ 12 Abs. 1 StAG a.F.). In manchen Ländern ist die Aufgabe der Staatsangehörigkeit im Recht nicht vorgesehen, entweder generell oder für Personen, die im Land geboren sind. In anderen Ländern ist sie de facto nicht durchführbar. Beispielsweise stellen manche Herkunftsländer unzumutbare Bedingungen für eine Ausbürgerung (etwa eine Anreise auch für ältere Menschen oder überhöhte Gebühren), oder sie gestatten die Ausbürgerung nur nach einer unzumutbar langen Zeit.

Info-Box 18 Einbürgerung als Katalysator oder als Belohnung für politische Integration?

Untersuchungen dazu, wie sich Einbürgerung auf die Teilhabe von Zuwanderinnen und Zuwanderern auswirkt, beschäftigen sich überwiegend mit deren wirtschaftlicher Integration (u.a. OECD 2011; Helgertz/Bevelander/Tegunimataka 2014; Peters/Vink/Schmeets 2018; Hainmueller/Hangartner/Ward 2019; Gathmann/Monscheuer 2020). Weniger erforscht ist bislang, wie sie die politische Teilhabe beeinflusst.

Hier sind – wie bei der wirtschaftlichen Integration – tendenziell zwei Richtungen denkbar: Einbürgerung kann als Katalysator verstanden werden, der politische Integration stärkt (Gathmann/Monscheuer 2020: 4). Dahinter steht die Annahme, dass eine Einbürgerung Zugewanderten sowohl Anreize gibt als auch die nötigen Ressourcen verschafft, um sich politisch zu beteiligen. Die Einbürgerung symbolisiert die Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied der Gemeinschaft, und dies kann das Gefühl der Zugehörigkeit stärken. Dadurch sind Menschen eher bereit, sich (stärker) am politischen Gemeinwesen zu beteiligen. Auch das mit der Einbürgerung einhergehende Wahlrecht steigert die Motivation, sich zu informieren und sich politisch zu beteiligen, um wahrgenommene Missstände und eigene Vorstellungen in den politischen Prozess einzubringen (Hainmueller/Hangartner/Pietrantonio 2017: 259). Zudem kann der Erwerb der Staatsangehörigkeit die rechtlichen Risiken von politischer Beteiligung senken. Aus psychologischer Sicht kann er bei den Eingebürgerten den Prozess unterstützen, „die demokratischen Ideale der aktiven Bürgerschaft zu verinnerlichen und dadurch die kognitive Auseinandersetzung mit der Politik weniger kostspielig zu machen“ (Just/Anderson 2011: 487; Übersetzung: SVR).

Andererseits wird die Staatsangehörigkeit als eine Belohnung für erfolgreiche Integration gesehen (Gathmann/Monscheuer 2020: 4). Hier wird argumentiert, dass die Aussicht auf Einbürgerung einen Anreiz darstellt, sich um Integration zu bemühen. Nach erfolgter Einbürgerung fällt dieser Anreiz weg. Durch die Einbürgerung selbst wird deshalb aus dieser Sicht die politische Integration von Zugewanderten nicht verbessert, oder sie wird sogar negativ

beeinflusst (Hainmueller/Hangartner/Pietrantonio 2017: 259–260). Zudem wird auf Studien verwiesen, denen zufolge sich die Gewohnheiten für politisches Engagement oft schon in der Jugend herausbilden und sich im weiteren Lebensverlauf kaum verändern (vgl. Galston 2001; Bartels/Jackman 2014).

Will man diese Annahmen empirisch überprüfen, stellt sich das Problem, einzelne Wirkfaktoren der Einbürgerung zu isolieren. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit erfolgt nicht zufällig, sondern ist das Ergebnis eines Selektionsprozesses (Hainmueller/Hangartner/Pietrantonio 2015: 12651). Studien, die das Ausmaß politischer Partizipation von Eingebürgerten mit dem von Ausländerinnen und Ausländern vergleichen (u.a. Just/Anderson 2011), können deshalb nichts darüber aussagen, wie sich Einbürgerung auf politische Integration auswirkt. Das erfordert andere Ansätze. Street (2017) nutzt dafür SOEP-Daten, konkret: wiederholte Befragungen derselben Personen vor und nach ihrer Einbürgerung. Die Untersuchung zeigt, dass bei selbst zugewanderten Personen das politische Interesse und die Parteibindung nach der Einbürgerung nicht signifikant zunehmen. Bei Zugewanderten der zweiten Generation steigt aber die Identifikation mit einer bestimmten Partei. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Einbürgerung politische Integration vor allem dann fördern kann, wenn die betreffenden Personen im frühen Erwachsenenalter politische Gewohnheiten ausgebildet haben.

Hainmueller et al. (2015) nutzten Daten eines Experiments in verschiedenen Schweizer Gemeinden: Hier wurde über Einbürgerungsanträge bis 2003 per Volksabstimmung entschieden. Dadurch können Personen, deren Antrag knapp abgelehnt wurde, mit jenen verglichen werden, deren Antrag knapp angenommen wurde. Es zeigt sich ein starker unabhängiger Effekt der Einbürgerung auf politische Integration, der sich auch langfristig hält: Eingebürgerte engagieren sich politisch stärker, haben eine größere politische Selbstwirksamkeit⁴⁴⁷ und sind besser politisch informiert. Die Einbürgerung hat hier also die politische Teilhabe verstärkt.

447 Politische Selbstwirksamkeit bezeichnet die subjektiv wahrgenommene Möglichkeit, politisch Einfluss zu nehmen, bzw. die Überzeugung, dass das politische Personal die eigenen Vorstellungen und Interessen berücksichtigt.

Tab. B.9 Einbürgerungen mit Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 2021 und 2022

Staatsangehörigkeit	2021			2022		
	insgesamt	davon mit Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit		insgesamt	davon mit Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit	
		Anzahl	Prozent		Anzahl	Prozent
EU-Staaten	33.315	32.935	98,9	31.995	31.685	99,0
sonstiges Europa	29.770	7.800	26,2	32.545	8.800	27,0
davon: Vereinigtes Königreich	4.570	4.550	99,6	2.315	2.250	97,2
davon: Türkei	12.245	1.140	9,3	14.265	1.065	7,5
Afghanistan	3.175	3.170	99,8	4.205	4.205	100,0
Indien	2.515	95	3,8	2.775	120	4,3
Iran	4.020	4.015	99,9	4.790	4.790	100,0
Syrien	19.095	19.095	100,0	48.385	48.355	99,9
gesamt	131.595	90.740	69,0	168.775	125.120	74,1

Quelle: Einbürgerungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2022d; 2023m; Darstellung: SVR

(Statistisches Bundesamt 2023p).⁴⁴⁸ Inwiefern diese Ausnahmeregelungen und die damit einhergehende Privilegierung einzelner Gruppen kohärent waren, wird infrage gestellt (Berlit 2021: 400, 419–420). Für Betroffene war sie mitunter schwer nachvollziehbar. Auch von wissenschaftlicher Seite wird sie als diskriminierende Benachteiligung gesehen, u. a. in Bezug auf die Gruppe der Türkeistämmigen (Thränhardt 2022: 5).⁴⁴⁹

❗ Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes wird nun auf die Aufgabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung ganz verzichtet. Das behebt eine bestehende Asymmetrie, die der SVR schon früher moniert hat (SVR 2017b: 5): Personen, die sich einbürgern lassen wollen, mussten bislang ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit aufgeben,

während beim Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt Mehrstaatigkeit akzeptiert wurde. Zudem wurde die dargelegte Ungleichbehandlung verschiedener Herkunftsländer in diesem Punkt beseitigt.

Inwiefern die geltenden Regelungen zu Mehrstaatigkeit mit den Einbürgerungszahlen zusammenhängen, ist nicht leicht zu sagen. Hier sind auch individuelle Faktoren einzubeziehen (Info-Box 19). Zudem hängt Mehrstaatigkeit nicht nur davon ab, ob Doppelpässe in Deutschland akzeptiert werden; sie wird auch durch Regelungen in den Herkunftsländern beschränkt. In jedem Fall dürfte die Hinnahme von Mehrstaatigkeit die Einbürgerungsverfahren beschleunigen, was wiederum die durchführenden Behörden entlastet (Thränhardt 2022: 6).

448 Im Kontext des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat das Bundesinnenministerium im September 2022 zudem verfügt, dass auch ukrainische Staatsangehörige ihren Pass nicht aufgeben müssen.

449 Dabei geht es nicht nur um Fragen der Zugehörigkeit und der emotionalen Verbundenheit, sondern auch um praktische Aspekte. Die Aufgabe der türkischen Staatsangehörigkeit kann beispielsweise erschweren, in der Türkei eine Erbschaft anzutreten oder dort Rente zu beziehen.

Alternativen der Steuerung von Mehrstaatigkeit: Doppelpass mit Generationenschnitt und ruhende Staatsangehörigkeit

❶ Aus demokratiepolitischer Sicht ist zu befürworten, dass das Recht Mehrstaatigkeit zulässt. Die Befürworterinnen und Befürworter eines Einbürgerungsrechts, das Mehrstaatigkeit kategorisch ausschließt, sind zumindest in den letzten Jahren in die Defensive geraten⁴⁵⁰ – zu klar und eindeutig ist inzwischen, wie negativ sich das auf die Einbürgerungszahlen auswirkt. Doch auch das Problem politischer Überinklusion und ihrer Folgen lässt sich nicht wegdiskutieren. Das Staatsangehörigkeitsrecht muss sowohl das Problem der Unter- als auch das der Überinklusion berücksichtigen. ➔ Das erfordert nach Ansicht des SVR eine Doppelstrategie: Mehrstaatigkeit sollte grundsätzlich bei Einbürgerung (wie schon seit Längerem bei Geburt) akzeptiert werden, um die Einbürgerungszahlen zu erhöhen. Zugleich muss ein geeigneter Mechanismus verhindern, dass sich die Staatsangehörigkeit des Herkunftslands der Eingebürgerten unbegrenzt an nachfolgende Generationen überträgt.

Der SVR plädiert hier seit Langem für einen Generationenschnitt: Bei Einbürgerung wird die doppelte Staatsangehörigkeit zunächst akzeptiert; in der nächsten oder übernächsten Generation wird die automatische Weitergabe der ausländischen Staatsangehörigkeit dann aber unterbrochen (vgl. SVR 2014: 149–152; SVR 2017b). So wird die ausländische Staatsangehörigkeit auf die Generationen beschränkt, die zu dem Land nicht nur kulturelle Bezüge haben, sondern sich ihm auch politisch zugehörig fühlen. Für die erste und die zweite Einwanderergeneration kann eine solche „identifikatorische Doppelorientierung“ (Thym 2017: 192) zweifellos angenommen werden. Ab der dritten oder vierten Generation dürften (tages-)politische Bezüge zum Herkunftsland der Groß- oder Urgroßeltern jedoch eher die Ausnahme als die Regel sein. Im Zeitverlauf zeigt sich, dass nach mehreren Generationen viele Personen die Staatsangehörigkeit ihrer Vorfahren nicht mehr aktiv wahrnehmen und die Verbindungen zum Herkunftsland sich immer mehr lösen. Das gilt besonders, wenn sie

sich im Aufnahmeland zugehörig und akzeptiert fühlen (Thränhardt 2017: 34).

❷ Auch das Modell der ruhenden (gegenüber der herrschenden) Staatsangehörigkeit⁴⁵¹ zielt darauf, Mehrstaatigkeit zu ermöglichen, um Unterinklusion zu vermeiden und gleichzeitig die durch Überinklusion ausgelösten Probleme zu begrenzen. Es wurde bereits 2013 im Zuge der Koalitionsverhandlungen von den späteren Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD diskutiert.⁴⁵² In diesem Modell wird mehrfache Staatsangehörigkeit generell akzeptiert; bestimmte mit der Staatsangehörigkeit verbundene Rechte und Pflichten werden jedoch nach dem jeweiligen tatsächlichen Lebensmittelpunkt variabel zugeordnet (Kluth 2009: 138; Faist 2001: 259). Beispielsweise werden vollständige politische Teilhaberechte nur im Land des (dauerhaften) Wohnsitzes gewährt, während die andere Staatsangehörigkeit ruht. Andere mit der Staatsangehörigkeit verbundene Rechte können auch für die ruhende Staatsangehörigkeit weiterhin gelten, beispielsweise die visumfreie Einreise in bestimmte Länder. Das Modell differenziert also zwischen einzelnen Funktionen der Staatsangehörigkeit (Kluth 2009: 138). Verlagert sich der Hauptwohnsitz in das Land der anderen Staatsangehörigkeit, unterliegt die betreffende Person einer anderen Rechtsordnung.

❸ Dieses Modell ermöglicht ausländischen Staatsangehörigen, bei der Einbürgerung ihren bisherigen Pass beizubehalten. Die Bindung zum Herkunftsstaat wird so „gelockert, aber nicht vollständig zerschnitten“, sie kann reaktiviert werden (Kluth 2009: 138). Auf diese Weise können generationenübergreifend zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten dauerhaft nebeneinander bestehen. Anders als der Doppelpass mit Generationenschnitt basiert das Modell der ruhenden Staatsangehörigkeit nicht auf einer statischen, unidirektionalen Vorstellung von Migration. Stattdessen ermöglicht es eine dynamischere und stärker transnationale Perspektive, in der Bindungen zu verschiedenen Gemeinwesen aufgebaut werden können (Worbs 2014: 153). In diesem Sinne bildet das Modell ein milderer Mittel zu dem Ziel, Unter- und Überinklusion zugleich zu vermeiden.

450 In diesem Zusammenhang wurde u. a. angenommen, dass Mehrstaatigkeit Integration hemmt, weil dadurch zwei Identitäten konserviert werden; das erschwere es Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, sich dem Wohnsitzland zuzuwenden, und könne sogar zu Loyalitätskonflikten führen. Doch auch diese Position ist inzwischen eher randständig. Verschiedene empirische Untersuchungen belegen, dass der Zugang zur Staatsangehörigkeit ein wichtiges Instrument ist, um die Integration von Zuwanderern zu fördern (für Deutschland s. u. a. Gathmann/Monscheuer 2020).

451 Alternativ finden sich die Bezeichnungen latente bzw. nachgeordnete (gegenüber der aktiven) oder variable Staatsangehörigkeit (vgl. Hailbronner 2022: Rn. 398; Kluth 2009). Im englischen Kontext wird von *dormant* oder *hibernating citizenship* gesprochen (Faist 2004; Vonk 2010).

452 Im Rahmen der Koalitionsgespräche empfahl die damalige Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Maria Böhmer, die Einführung des Modells als Kompromiss zwischen der Beibehaltung der Optionspflicht, die damals noch weithin galt, und der Forderung der SPD, die Optionspflicht abzuschaffen und die doppelte Staatsangehörigkeit hinzunehmen. Unterstützt wurde der Vorschlag u. a. vom damaligen Vorsitzenden der CSU Horst Seehofer (Süddeutsche.de 2013) und dem damaligen stellvertretenden CDU-Vorsitzenden Volker Bouffier (Frankfurter Rundschau 2013).

Info-Box 19 Hinnahme von Mehrstaatigkeit als Hebel für mehr Einbürgerungen?

Als ein Grund für die vergleichsweise niedrigen Einbürgerungszahlen in Deutschland wird angeführt, dass Deutschland von Einbürgerungswilligen bisher prinzipiell verlangt hat, sich für eine Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Die 2024 beschlossene allgemeine Hinnahme von Mehrstaatigkeit gilt somit als ein wichtiger Faktor, um die Einbürgerungszahlen in Deutschland zu erhöhen. Dabei wird auf Länder wie Luxemburg oder die Schweiz verwiesen, wo die Einbürgerungsraten infolge einer entsprechenden Änderung gestiegen sind (Thranhardt 2022: 5, 7). Andere wiederum unterstreichen, dass die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Deutschland keineswegs zwangsläufig zu mehr Einbürgerungen führen wird (Berlit 2021: 399; Thym 2023c: 541). Denn das Einbürgerungspotenzial werde auch bei jenen Herkunftsgruppen nicht ausgeschöpft, die jetzt schon ihren ursprünglichen Pass bei der Einbürgerung behalten dürfen.

Ob eine vollständige Abkehr von der Vermeidung von Mehrstaatigkeit tatsächlich einen ‚Einbürgerungsboom‘ auslösen und wie stark dieser werden wird, lässt sich nicht vorhersagen. Denn es gibt keine Vorverfahren, auf die sich Projektionen stützen könnten (Gülzau/Schneider/Courtman 2022: 25). Dennoch lohnt sich ein Blick auf einschlägige Forschungsbefunde, z. B. aus Befragungen von Einbürgerungsberechtigten: Darin wird der Wunsch, die ursprüngliche Staatsangehörigkeit zu behalten, verschiedentlich als Grund gegen eine Einbürgerung genannt, besonders von türkischen Staatsangehörigen (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 248; Sauer 2016b: 81-82; Anschau/Vortmann 2020: 53, 86).

Andere Studien untersuchen anhand von Einbürgerungszahlen, welche Faktoren die Einbürgerung beeinflussen (für einen Überblick s. Vink et al. 2021: 752-753). Als relevant erwies sich hier neben herkunftslandbezogenen (individueller bzw. relativer Mehrwert der Einbürgerung) und individuellen Fakto-

ren (familiäre Situation, Aufenthaltsdauer, sozioökonomischer Status) auch der institutionelle Kontext im Aufnahmeland. Zu diesem zählt die Ausgestaltung des jeweiligen Staatsangehörigkeitsrechts, also beispielsweise die Frage, ob Mehrstaatigkeit akzeptiert wird. Hierfür spielen auch die Regelungen im jeweiligen Herkunftsland eine Rolle; Bauböck (2010: 848; Übersetzung: SVR) spricht in diesem Zusammenhang von „Staatsbürgerschaftskonstellationen“. Wie verschiedene Studien zeigen, geht ein restriktives Staatsangehörigkeitsrecht generell mit niedrigeren Einbürgerungsraten einher, während eine liberalere Politik Einbürgerungen erhöht (vgl. Bauböck et al. 2013; Vink/Prokic-Breuer/Dronkers 2013: 12-13; Peters/Vink/Schmeets 2016: 368-372; Huddleston/Falcke 2020). Auch speziell die Hinnahme von Mehrstaatigkeit beeinflusst danach die Einbürgerungsneigung: Zugewanderte lassen sich eher einbürgern, wenn sie dabei ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten können (Jones-Correa 2001: 1016-1022; Mazzolari 2009: 179-184; Vink et al. 2021: 760). Allerdings kommen Falcke und Vink (2020) für Deutschland – wie schon Helgertz und Bevelander (2017) für Schweden⁴⁵³ – zu teils gegenteiligen Befunden: Im Jahr 2000 wurde die sog. Inlandsklausel⁴⁵⁴ abgeschafft, damit wurden die Möglichkeiten für einen Doppelpass eingeschränkt. Dies hatte jedoch keine Auswirkungen auf die Einbürgerungsquote, weder insgesamt noch speziell bei den türkischen Staatsangehörigen.

Wie die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit wirkt, ist stark abhängig von der jeweiligen Situation im Herkunftsland der Einbürgerungswilligen. Darauf verweisen Vink et al. (2021: 762-764) und unterstreichen, dass entsprechende Untersuchungen nach Herkunftsgruppen differenzieren müssen. Konkret ergibt eine vergleichende Studie zwischen Dänemark, den Niederlanden und Schweden einen starken positiven Zusammenhang insbesondere für Zugewanderte aus der EU und anderen Industrienationen. Als mögliche Erklärung wird u. a. angeführt, dass diese Gruppe ei-

453 Die Autoren stellen fest: Wenn Personen aus einem Land stammen, das den Doppelpass zulässt, erhöht das nicht zwangsläufig ihre Einbürgerungsneigung. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist aber höher, wenn die staatsbürgerliche und politische Freiheit im Herkunftsland eher gering ist.

454 Nach dieser Klausel verloren deutsche Staatsangehörige, die einen weiteren Pass erwarben, nicht automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, sofern sie weiterhin in Deutschland lebten. Zugewanderten ermöglichte die Klausel den Besitz von zwei Pässen, indem sie nach dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erneut die Staatsangehörigkeit ihres Herkunftslands beantragten. Diese Möglichkeit nutzten speziell Zugewanderte aus der Türkei (Farahat/Hailbronner 2020: 26).

ne stärkere emotionale Bindung zu ihrem Herkunftsland hat und eher dorthin zurückkehren will (Vink et al. 2021: 760). Um zu verstehen, wie sich die allgemeine Hinnahme von Mehrstaatigkeit in Deutschland auf die Einbürgerungsbereitschaft auswirken könnte, sind also verschiedene Konstellationen von Regelun-

gen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts und Regelungen in den Herkunftsländern zu betrachten und mögliche Interaktionen dieser Regelungen mit weiteren, z.B. individuellen Faktoren zu beleuchten (vgl. Vink et al. 2021: 763; Falcke/Vink 2020: 10).

❗ Das Modell der ruhenden Staatsangehörigkeit und der Doppelpass mit Generationenschnitt teilen allerdings eine Herausforderung: Sie können vom nationalen Gesetzgeber nicht im Alleingang umgesetzt werden. Das erfordert eine Koordinierung durch bilaterale oder multilaterale Abkommen (Info-Box 20). Wie die Weitergabe einer ausländischen Staatsangehörigkeit gestaltet wird, entzieht sich dem Zugriff des deutschen Gesetzgebers ebenso wie die Regelung des Wahlrechts in anderen Ländern. Solche Verhandlungen mit verschiedenen Herkunftsländern hätten einerseits die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts erheblich verzögert. **❗ Andererseits sieht der SVR die generelle Zulassung von Mehrstaatigkeit auch insofern kritisch, als die Bundesregierung damit vorschnell Verhandlungsmaterial für eine mögliche Änderung der Staatsangehörigkeits- oder Wahlgesetze in den Herkunftsländern aus der Hand gegeben hat** (s. auch Vorländer 2023a).

B.3.1.4 Praktische Umsetzbarkeit der Staatsangehörigkeitsreform: Behörden sind schon jetzt vielerorts überlastet

Es ist damit zu rechnen, dass durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts die Zahl der Einbürgerungsanträge ansteigt. Zudem sind in letzter Zeit bereits erheblich mehr Anträge von Syrerinnen und Syrern eingegangen, die seit 2015 in Deutschland leben, denn immer mehr

von ihnen erfüllen inzwischen die Voraussetzungen für eine Einbürgerung (s. dazu Gülzau/Schneider/Courtman 2022; Gülzau/Schneider 2023). **➡ Die Einbürgerungsbehörden können eine wachsende Zahl von Anträgen nur dann zeitnah bearbeiten, wenn sie darauf vorbereitet und adäquat ausgestattet sind. Die Frage der praktischen Umsetzung ist von herausragender Bedeutung, sie muss nach Ansicht des SVR stärker bedacht werden.** Hier ist auch zu überlegen, welche Erwartungen die Reform bei der ausländischen Bevölkerung weckt. Denn wenn ein verabschiedetes Gesetz sich verwaltungstechnisch nicht zeitnah umsetzen lässt, ist Enttäuschung vorprogrammiert.⁴⁵⁵

Die Situation in den Einbürgerungsbehörden ist vielerorts schon heute äußerst angespannt. Das zeigt die hohe Zahl offener Einbürgerungsanträge speziell in vielen Großstädten.⁴⁵⁶ Für Mitarbeitende bedeutet das eine steigende Arbeitsbelastung⁴⁵⁷ und für Einbürgerungswillige lange Wartezeiten.⁴⁵⁸ Begründet wird die Situation neben wachsenden Fallzahlen auch mit der Komplexität der Rechtslage. Einbürgerungen erfordern zum Teil aufwendige Prüfungen, beispielsweise zur Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit. Gleichzeitig gibt es in vielen kommunalen Einbürgerungsbehörden strukturelle Personalengpässe.⁴⁵⁹ Zudem sind die Ausländerbehörden u.a. durch die Corona-Pandemie und die Fluchtzuwanderung aus der Ukraine ohnehin schon stärker belastet und haben enorme Rückstände abzarbeiten

455 Deshalb hat der SVR im Gesetzgebungsverfahren angeregt, zwischen der Verabschiedung der Reform und deren Implementierung genügend Zeit vorzusehen, damit die zuständigen Behörden Strukturen aufbauen können, die eine schnelle Umsetzung erlauben (SVR 2023e: 7). Letztendlich wurde ein Zeitraum von drei Monaten beschlossen; das ist für die Anpassung von Verwaltungsabläufen sehr knapp bemessen.

456 Laut einer Umfrage des Mediendienstes Integration (2023e) waren es Anfang 2023 in Berlin etwa 26.000 Antragsverfahren, in Hamburg rund 19.000 und in München etwa 10.000. Berichte deuten darauf hin, dass sich auch in ländlichen Gebieten Einbürgerungsanträge stauen (vgl. mdr.de 2023a; HNA 2023; Schwäbische Zeitung 2023; SWR.de 2023a).

457 In einer Umfrage unter den Leitungen von Ausländerbehörden, die im Sommer 2022 in 13 Bundesländern durchgeführt wurde, bezeichneten entsprechend 94 Prozent der Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer die Personalsituation als angespannt (tagesschau.de 2022). Bei einer Umfrage unter Mitarbeitenden in Ausländerbehörden im Jahr 2023 gaben 92 Prozent der Teilnehmenden an, dass die Arbeitsbelastung stark gestiegen ist (Schlee/Schammann/Münch 2023: 29).

458 Augsburg, Braunschweig, Essen, Hamburg, München und Münster schätzten die durchschnittliche Bearbeitungszeit bei Einbürgerungsanträgen Anfang 2023 auf etwa ein Jahr. In Aachen, Bremen, Karlsruhe und Stuttgart waren es rund anderthalb Jahre (Mediendienst Integration 2023e).

459 Es herrscht eine hohe Personalfuktuationsrate, und mancherorts ist ein großer Teil der Stellen unbesetzt. Einerseits gibt es zu wenig Planstellen; andererseits stehen für freie Stellen manchmal zu wenig geeignete Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung.

Info-Box 20 Das Modell der ruhenden Staatsangehörigkeit in der Praxis

In verschiedenen völkerrechtlichen Abkommen finden sich Ansätze zu einer praktischen Implementierung des Modells der ruhenden Staatsangehörigkeit. Zu nennen sind hier internationale Abkommen, die bestimmte staatsbürgerliche Rechte oder Pflichten für Doppelstaaterinnen und Doppelstaater aussetzen oder aktivieren, z. B. Abkommen über die Wehrpflicht. Weitreichender umgesetzt wird das Modell in zahlreichen Verträgen über die doppelte Staatsangehörigkeit (für einen Überblick s. Vonk/van der Baaren 2023: 8–11). Spanien etwa hat zwischen 1958 und 1979 mit zwölf lateinamerikanischen Staaten solche Abkommen geschlossen (Vonk/van der Baaren 2023: 8, 17). Es handelt sich also um Staaten, zu denen Spanien traditionell enge kulturelle und sprachliche Verbindungen hat und durch die Kolonialgeschichte eine historische Verantwortung besteht (Rubio Marín et al. 2015: 28). Die Vertragsstaaten sind von der allgemeinen Ablehnung von Mehrstaatigkeit im spanischen Recht ausgenommen. In den Abkommen ist außerdem festgelegt, dass die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten nur für die Staatsangehörigkeit im Wohnsitzland ausgeübt werden können (Vonk/van der Baaren 2023: 8–9). Die meisten dieser Verträge wurden unter dem Franco-Regime geschlossen, stammen also aus einer Zeit, als Spanien ein Auswanderungsland war.⁴⁶⁰ Mit der 1978 in Kraft getretenen Verfassung wurde nachträglich eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Verträge geschaffen.⁴⁶¹ Zugleich wurde das spanische Staatsangehörigkeitsrecht so geändert, dass es Staatsangehörigen der Vertragsstaaten ermöglichte, zwei aktive Staatsangehörigkeiten zu besitzen. Dadurch haben die Verträge in der Praxis stark an Bedeutung verloren (Vonk 2010: 287).

In der Praxis spielt die ruhende Staatsangehörigkeit kaum noch eine Rolle. Sie war ein vorübergehendes Phänomen und wurde dadurch abgelöst, dass Mehr-

staatigkeit und die gleichzeitige Ausübung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten in zwei Staaten zunehmend akzeptiert wird. In neueren Abkommen über doppelte Staatsangehörigkeit werden bestimmte Rechte und Pflichten aus der Staatsangehörigkeit gar nicht oder nur in begrenztem Umfang ausgesetzt (Vonk/van der Baaren 2023: 14, 33). Zum Rückgang der ruhenden Staatsangehörigkeit hat womöglich auch die sog. Micheletti-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beigetragen (EuGH, Urt. v. 07.07.1992, Rs. C-369/90, *Micheletti*): Danach widerspricht das Modell der ruhenden Staatsangehörigkeit möglicherweise den europarechtlichen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten. Der EuGH entschied, dass ein Mitgliedstaat die Wirkungen der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats nicht dadurch einschränken kann, dass er für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit eine zusätzliche Voraussetzung vorschreibt (wie den dauerhaften Wohnsitz im Land) (Vonk/van der Baaren 2023: 12; Vonk 2010: 83–84).

Abgesehen von bilateralen oder multilateralen Abkommen kann ein Staat prinzipiell auch über das nationale Recht zulassen oder unterbinden, dass Doppelstaaterinnen und Doppelstaater die mit der eigenen Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte oder Pflichten wahrnehmen. Denkbar ist beispielsweise, das Wahlrecht für Personen mit Doppelpass auszusetzen, die ihren dauerhaften Wohnsitz im Ausland haben. In diesem Fall könnte die Staatsangehörigkeit als ruhend betrachtet werden. Die mit der anderen Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte und Pflichten würde eine solche innerstaatliche Regelung indes nicht beeinträchtigen; dieser Ansatz ist somit nur bedingt wirksam. Entsprechende Bestimmungen finden sich in der Praxis kaum (Vonk/van der Baaren 2023: 13).⁴⁶²

460 Sie zielten auch darauf, die Verbindungen zur spanischen Diaspora in den jeweiligen Ländern zu stärken und Emigrantinnen und Emigranten die Rückkehr nach Spanien zu ermöglichen (Worbs 2014: 156). Nicht zuletzt sollten die Verträge die Position des international isolierten Franco-Regimes stärken (Vonk/van der Baaren 2023: 18; Vonk 2010: 261).

461 Die Verfassung ermächtigt Spanien seitdem, Abkommen über die doppelte Staatsangehörigkeit mit iberoamerikanischen oder sonstigen Ländern zu schließen, „die durch besondere Beziehungen mit Spanien verbunden waren oder sind“ (Art. 11 Abs. 3 Verfassung des Königreichs Spanien).

462 Eines der wenigen Beispiele dafür ist das Staatsangehörigkeitsrecht Perus: Es bestimmt, dass Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit nur die Rechte und Pflichten des Landes ausüben können, in dem sie wohnen und dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Unklar ist jedoch, inwieweit diese Bestimmung tatsächlich umgesetzt wird.

(Schlee/Schammann/Münch 2023: 29). Dem zunehmenden Arbeitsaufwand stehen somit unzureichende Bearbeitungskapazitäten gegenüber.⁴⁶³

➡ **Vor diesem Hintergrund wird gefordert, in den Ausländerbehörden zusätzliche Stellen zu schaffen. Um die Stellen attraktiver zu machen** (und an die Komplexität der Rechtsanwendung anzupassen), könnten sie anders eingruppiert und die Stellenbeschreibungen angepasst werden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023: 76; Schlee/Schammann/Münch 2023: 32). ➡ **Es ist jedoch fraglich, ob solche Ansätze genügen, um das Antragsgeschehen zu bewältigen, das in den nächsten Jahren wahrscheinlich stark wellenförmig verlaufen wird. Deshalb sollte geprüft werden, ob eine stärkere Zentralisierung der Behörden erlauben würde, Einbürgerungsanträge effizienter zu bearbeiten.** Dadurch ließe sich zudem eine Spezialisierung auf ähnlich gelagerte Fälle womöglich einfacher umsetzen (Gülzau/Schneider/Courtman 2022: 25–26). In verschiedenen Bundesländern zeigt sich bereits eine Entwicklung in diese Richtung.⁴⁶⁴

➡ **Gleichzeitig muss die Arbeit der Ausländerbehörden stärker digitalisiert werden, um personelle Kapazitäten zu sparen.** Teil der Digitalisierung von Einbürgerungsverfahren könnten auch algorithmengestützte Tools sein, die das zuständige Personal in Prüf- und Entscheidungsprozessen unterstützen.⁴⁶⁵ ➡ **Um digitale Instrumente optimal zu nutzen, wäre eine bundesweit einheitliche und klar verständliche Grundlage für die Auslegung und Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts hilfreich.** Das könnte auch die Sachbearbeitenden entlasten und die Prozesse beschleunigen (Thränhardt 2022: 7–8; Courtman/Schneider 2021: 11–12). Die geltende Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht wurde seit 2001 nicht überarbeitet; eine Aktualisierung ist überfällig.

➡ **Um die Behörden zu entlasten, müssen zudem die Angebote ausgebaut werden, die Einbürgerungswillige umfassend über ihre Möglichkeiten informieren. Anstelle von verpflichtenden individuellen Beratungsterminen kann verstärkt auf kollektive Beratungsveranstaltungen gesetzt werden.**⁴⁶⁶ Als Teil einer aktiven Einbürgerungspolitik haben verschiedene Bundesländer zudem in der Vergangenheit Einbürgerungskampagnen umgesetzt.⁴⁶⁷ Das signalisiert auf der politischen Ebene, dass Einbürgerungen gewollt sind. Dazu dienen auch Einbürgerungszeremonien, die in anderen Einwanderungsländern üblich sind, etwa in den USA oder Schweden. Mit der Reform wurden auch für Deutschland öffentliche Einbürgerungsfeiern festgeschrieben, was der SVR begrüßt (vgl. SVR 2021a: 46). Diese Verpflichtung sollte jedoch nicht dazu führen, dass sich Einbürgerungen in der Praxis verzögern.

➡ **Als Teil eines gesamtgesellschaftlichen Klimas der Wertschätzung von Neubürgerinnen und Neubürgern muss auch innerhalb der Verwaltungen eine „Kultur der Einbürgerung“** (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 148) **gestärkt werden.** Einbürgerungswillige müssen im Verfahren das Gefühl haben, dass die Sachbearbeitenden ihren Fall wertschätzend prüfen. Das erfordert auch ein umfassendes Bemühen, die Einbürgerungsbehörden diskriminierungssensibel aufzustellen.⁴⁶⁸

B.3.1.5 Fazit: Nach der Änderung des Rechtsrahmens muss sich der Blick auf die Umsetzung richten

❗ **Die 2024 beschlossene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts schreibt verschiedene Änderungen fest, die in ihrer Gesamtheit das Potenzial haben, die Einbürgerungszahlen in Deutschland nachhaltig zu erhöhen.** In

463 Diese Problemkonstellation beschränkt sich nicht auf die für Einbürgerung zuständigen Stellen, sondern zeigt sich in Ausländerbehörden insgesamt wie auch in anderen Behörden (Schlee/Schammann/Münch 2023: 32).

464 In Hamburg ist für die Bearbeitung der Anträge eine bezirksübergreifende Einbürgerungsbehörde zuständig. Auch in Berlin werden Einbürgerungsanträge seit Anfang 2023 nicht mehr von den Bezirken geprüft, sondern zentral im Landesamt für Einwanderung. In Hessen werden Anträge von den Kommunen an die drei Regierungspräsidien weitergeleitet, wo sie dann bearbeitet werden.

465 Nordrhein-Westfalen hat 2021 einen „digitalen Einbürgerungsdienst“ konzipiert und technisch umgesetzt (Landtag NRW Drs. 17/16614). Dieser wurde jedoch bisher nicht wie vorgesehen flächendeckend von den Einbürgerungsbehörden übernommen. Bisher können nur in einzelnen Kommunen Einbürgerungsanträge digital gestellt werden. Dazu zählen beispielsweise München und seit Anfang 2024 Berlin.

466 Zudem können auch hier digitale Angebote genutzt werden, etwa die ab 2019 entwickelten Tools für eine Vorprüfung von Einbürgerungsunterlagen (sog. *Quick-Check*) (Courtman/Schneider 2021: 35–37). Zugleich können digitale Angebote weder die Entscheidung über einen Antrag ersetzen noch die individuelle Beratung von Einbürgerungsinteressierten. Ihr Potenzial für die Entlastung darf also auch nicht überschätzt werden.

467 Einbürgerungskampagnen sollten jedoch erst gestartet werden, wenn die dortige Verwaltung für die mit der Reform beabsichtigte erhöhte Nachfrage gerüstet ist.

468 Die Behörden sollten diversitätsorientiert weiterentwickelt und die Mitarbeitenden im Bereich Diversität und Diskriminierung geschult werden. Auch eigene Diversitätskonzepte der Einbürgerungsbehörden sind voranzubringen.

bestimmten Herkunftsgruppen sind die Einbürgerungszahlen in jüngster Zeit bereits gestiegen – wenn auch von einem niedrigen Ausgangsniveau aus.

❗ **Neben der Verkürzung der Voraufenthaltszeiten war hier vor allem die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit eine wichtige Entscheidung.** Damit wird der als Unterinklusion beschriebenen Situation entgegengewirkt, die entsteht, wenn ein bedeutender Teil der Bevölkerung nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügt und damit von Wahlen als zentraler Form politischer Willensbildung ausgeschlossen ist. Die Reform ist hier ein großer Schritt in die richtige Richtung. ❗ **Eine Konsequenz der Regelung darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden: Die ausländische Staatsangehörigkeit einer in Deutschland eingebürgerten Person kann entlang des Abstammungsprinzips zeitlich unbegrenzt an die Nachkommen weitergegeben werden. Dadurch wird die Gruppe derjenigen wachsen, die nicht nur in Deutschland, sondern auch im Herkunftsland der ursprünglich in Deutschland eingebürgerten Person wählen dürfen.** Der Doppelpass mit Generationenschnitt wie auch das Modell der ruhenden Staatsangehörigkeit bieten Ansätze, die Mehrstaatigkeit ermöglichen, um Unterinklusion zu vermeiden, und gleichzeitig die durch Überinklusion ausgelösten Probleme begrenzen.

➡ **Jenseits der rechtlichen Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsgesetzes plädiert der SVR dafür, stets auch dessen praktische Umsetzbarkeit mitzudenken. Die mit der Gesetzesänderung bezweckte erleichterte Einbürgerung wird nur dann ein Erfolg, wenn die Behörden die Umsetzung auch bewältigen können.** Es ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Einbürgerungsanträge durch die Reform weiter steigt. Viele Einbürgerungsbehörden sind aber jetzt schon stark überlastet. Nachdem auf dem Papier eine Verkürzung der Anspruchsfristen beschlossen wurde, könnte der Antragsstau in den Behörden verhindern, dass Einbürgerungsberechtigte zügig den deutschen Pass erhalten. **Damit die Behörden das Antragsgeschehen bewältigen können, sollte nach Ansicht des SVR u. a. eine stärkere Zentralisierung geprüft und die Arbeit der Behörden stärker digitalisiert werden.**

B.3.2 Die Landesintegrationsgesetze und ein mögliches Bundespartizipationsgesetz: ein Feld dynamischer Entwicklungen

Inwieweit Zugewanderte in Deutschland sich politisch beteiligen können, hängt entscheidend davon ab, ob sie sich einbürgern lassen (können) (s. Kap. B.3.1). Zumindest für die elektorale politische Partizipation ist das Staatsangehörigkeitsrecht somit von zentraler Bedeutung. Zugleich beschränkt sich politische Teilhabe nicht auf die Teilnahme an Wahlen und die Mitarbeit in Parteien: Es gibt verschiedene andere Formen von Partizipation, die nicht von der Staatsangehörigkeit abhängen (s. ausführlich SVR 2021a: 55–67). Eine gesetzliche Förderung der politischen Teilhabe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte jenseits des Staatsangehörigkeitsrechts ermöglichen Integrations- und Teilhabe- oder Partizipationsgesetze auf Bundes- wie auf Länderebene.

Auf Bundesebene hat sich die Ampelkoalition in ihrem Koalitionsvertrag 2021 darauf geeinigt, ein Partizipationsgesetz vorzulegen (SPD/Grüne/FDP 2021: 118). Damit greift sie eine Forderung auf, die Teile der organisierten Zivilgesellschaft seit vielen Jahren vorbringen. Auch in der Wissenschaft wird gefordert, Integration und Teilhabe durch ein spezielles Gesetz bundesrechtlich zu regeln (vgl. Eichenhofer/Dilmaghani 2017). Bei den Ländern scheint die Unterstützung für ein solches Regelwerk auf Bundesebene in den letzten Jahren ebenfalls zuzunehmen.⁴⁶⁹ Wie ein Bundespartizipationsgesetz genau ausgestaltet werden soll, ist jedoch umstritten.

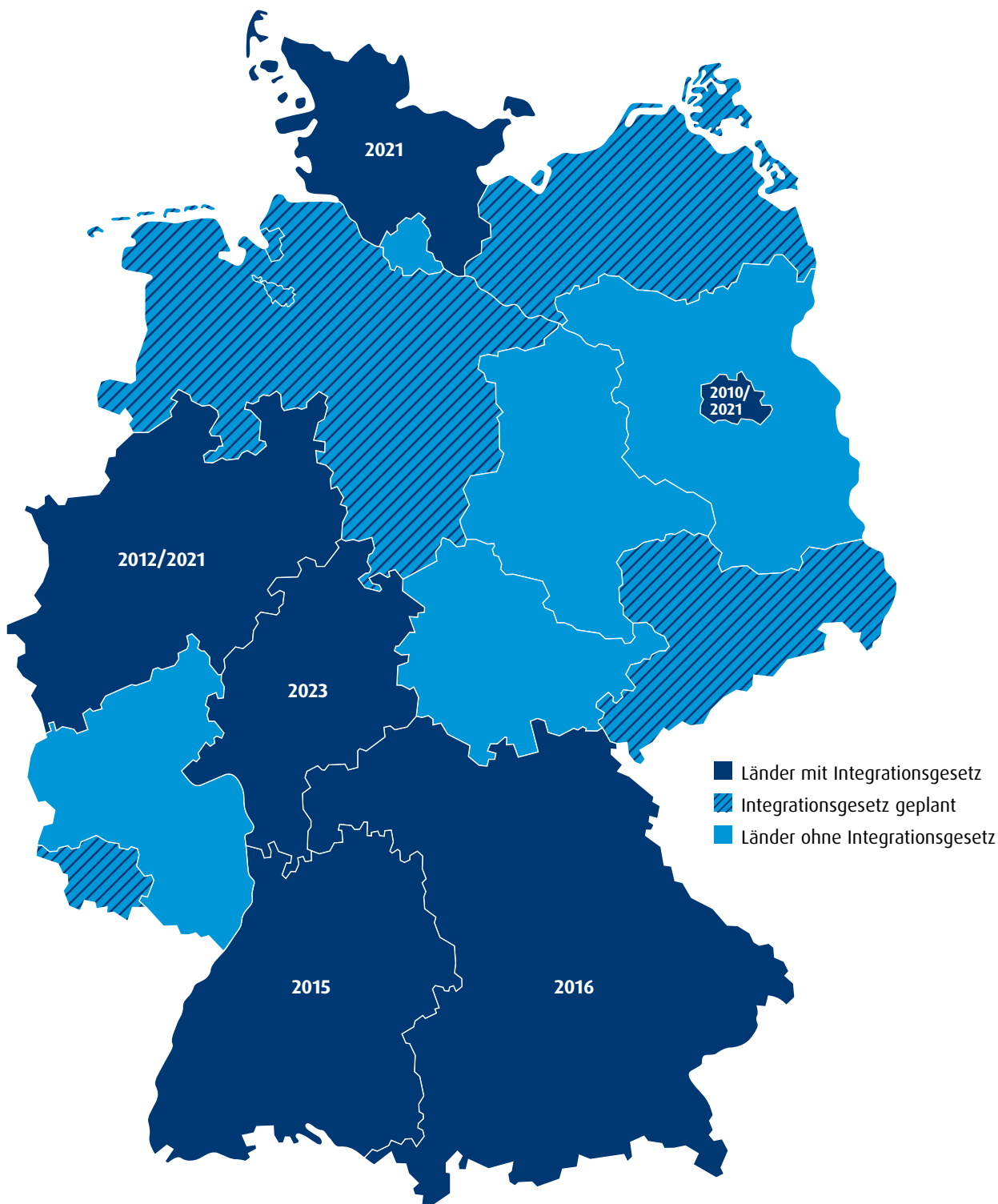
Bei der Entwicklung eines solchen Bundesgesetzes kann ein Blick auf die Landesebene hilfreich sein, auch wenn sich die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im föderalen Deutschland unterscheiden.⁴⁷⁰ Hier zeigt sich in den vergangenen Jahren eine dynamische Entwicklung: Seit 2010 haben sechs Bundesländer Integrations- und Teilhabegesetze verabschiedet (Abb. B.27). Nachdem Berlin (PartIntG Berlin, 2010) und Nordrhein-Westfalen (TIntG NRW, 2012) vorangeschritten waren, zogen zunächst Baden-Württemberg (PartIntG BW, 2015) und Bayern (BayIntG, 2016) nach, zuletzt auch Schleswig-Holstein (Int-TeilHG SH, 2021) und Hessen (IntTG HE, 2023). Die Gesetze von Berlin und Nordrhein-Westfalen wurden inzwischen bereits novelliert (PartMigG Berlin, 2021; TIntG NRW, 2021).⁴⁷¹

469 2022 hat die Integrationsministerkonferenz zum Ausdruck gebracht, dass sie das Vorhaben eines Bundespartizipationsgesetzes unterstützt (IntMK 2022a: 43–44).

470 Der wissenschaftliche Stab des SVR hat im Jahr 2022 seine Bestandsaufnahme zu den Integrationsgesetzen der Länder aktualisiert. Neben einer eingehenden Auseinandersetzung mit den Inhalten der Landesgesetze geht die Studie auch auf Impulse und Lehren für ein mögliches Bundespartizipationsgesetz ein (vgl. Schupp/Wohlfarth 2022).

471 Auch die Parteien der schleswig-holsteinischen Landesregierung planen, ihr Integrations- und Teilhabegesetz zu überarbeiten (vgl. CDU/Grüne 2022: 120).

Abb. B.27 Verabschiedete und geplante Integrations- und Teilhabegesetze auf Länderebene



Quelle: eigene Zusammenstellung; Darstellung: SVR

Weitere Länder wollen nachziehen: Die sächsische Staatsregierung legte dem Landtag Ende 2023 den Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund vor (vgl. Sächsischer Landtag Drs. 7/15050). Auch in Mecklenburg-Vorpommern wurde im Juni 2022 ein Beteiligungsprozess im Rahmen der Gesetzeserarbeitung gestartet. Daran anknüpfend erarbeitete die Landesregierung einen Entwurf für ein Integrations- und Teilhabegesetz, der Ende 2023 im Landtag diskutiert wurde (vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern Drs. 8/2714). Im Saarland stimmt die Landesregierung derzeit ebenfalls Eckpunkte für ein mögliches Integrationsgesetz ab. Sowohl die Parteien der Regierungskoalition in Niedersachsen als auch die in Bremen haben sich in ihren aktuellen Koalitionsverträgen darauf geeinigt, ein Partizipationsgesetz zu beschließen.⁴⁷² In Niedersachsen führte die Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe des Niedersächsischen Landtags im Februar 2024 eine Anhörung durch. Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren in mehreren Ländern aus den Reihen der Opposition Initiativen gestartet,⁴⁷³ die jedoch nicht in eine Verabschiedung von Integrations- und Teilhabegesetzen mündeten.⁴⁷⁴

Im Folgenden werden die bestehenden Landesintegrationsgesetze sowie Ansätze für ein Bundespartizipationsgesetz aus der Perspektive einer Förderung politischer Teilhabe erörtert. Zunächst wird betrachtet, inwieweit der Prozess ihrer Erarbeitung der Zivilgesellschaft Möglichkeiten politischer Teilhabe bieten kann (s. Kap. B.3.2.1). Anschließend werden die Normen und Regelungen der bestehenden Landesintegrationsgesetze untersucht, die für politische Teilhabe relevant sind (s. Kap. B.3.2.2). In diesem Zusammenhang spielt (indirekt) auch der Schutz vor Diskriminierung eine Rolle. Denn Diskriminierungserfahrungen können zwar einerseits politisches Engagement begründen, es aber anderer-

seits auch hemmen (für eine Übersicht s. Oskooii 2018: 870–873). Um politische Teilhabe zu fördern, ist also ein effektiver Schutz vor Diskriminierung wichtig, sowohl präventiv als auch intervenierend. Anknüpfend an die Auseinandersetzung mit den Landesintegrationsgesetzen wird beleuchtet, wie ein Bundespartizipationsgesetz im Bereich der Förderung politischer Teilhabe inhaltlich gestaltet werden könnte. Dabei wird auch der Entwurf eines Bundespartizipationsgesetzes (BPartG-E) einbezogen, den die Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen (BKMO) im Vorgriff auf die Bundestagswahl 2021 vorgelegt hat (vgl. BKMO 2021) (s. Kap. B.3.2.3).

B.3.2.1 Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Gesetzeserarbeitung: eine Form politischer Teilhabe

❗ Die Verabschiedung eines Integrations- und Teilhabegesetzes kann als Anlass und Rahmen dienen, um eine breite gesellschaftliche Diskussion darüber anzustoßen, wie Integration und Teilhabe verstanden werden und welche Ziele und Bedingungen sich damit verknüpfen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, speziell Migrantenorganisationen, können dabei eine wichtige Rolle übernehmen. Zunächst können sie dazu beitragen, dass die relevanten politischen Akteure und Akteurinnen die Notwendigkeit eines Integrationsgesetzes (an-)erkennen und das Thema auf ihre Tagesordnung setzen, damit es politisch handlungsrelevant wird (sog. *Agenda Setting*). Ein Beispiel hierfür ist die Aktivität der BKMO.⁴⁷⁵ Auch auf Länderebene waren verschiedene Migrantenorganisationen aktiv daran beteiligt, das Thema eines solchen Landesgesetzes voranzubringen.⁴⁷⁶

Spätestens bei der Erarbeitung der Gesetze werden (wie bei anderen Gesetzen auch) verschiedene Akteure und Akteurinnen in unterschiedlichem Umfang beteiligt.

472 Die Regierungsparteien in Thüringen befürworten ebenfalls ein Integrationsgesetz, wie es im aktuellen Koalitionsvertrag festgeschrieben ist. Sie planen aber nicht, einen entsprechenden Gesetzentwurf in der aktuellen Legislaturperiode vorzulegen.

473 2019 brachte die CDU-Fraktion im Thüringer Landtag einen Entwurf für ein Integrationsgesetz ein. Die CDU-Fraktion forderte 2020 die Bremische Bürgerschaft in einem Antrag auf, ein Integrationsgesetz vorzulegen. Im Bayerischen Landtag brachte die SPD-Fraktion 2019 einen Antrag zur Aufhebung des Bayerischen Integrationsgesetzes ein, 2021 folgte ein Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Teilhabe- und Integrationsgesetz. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag brachte 2022 einen Antrag für ein Gesetz zur Förderung von Integration und Teilhabe ein, die Fraktion SSW im Landtag Schleswig-Holsteins legte einen Gesetzentwurf zur Änderung des Integrations- und Teilhabegesetzes Schleswig-Holstein vor, und die Fraktion DIE LINKE im Sächsischen Landtag brachte einen Entwurf für ein Sächsisches Migrant*innenteilhabegesetz ein.

474 Einzelne Länder gehen stattdessen andere Wege: Die Landesregierung von Sachsen-Anhalt verabschiedete 2020 ein Integrationskonzept, ebenso die Bremer Landesregierung im Jahr 2021. In Thüringen legte die Landesregierung im Juni 2023 einen Entwurf für ein Gesetz zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten vor (Thüringer Landtag Drs. 7/8285). Danach soll ein Amt für Migration und Integration als oberste Landesbehörde geschaffen werden, in der die Zuständigkeiten im Bereich Migration und Integration gebündelt werden (s. dazu ausführlich SVR 2023d). Im November 2023 wurde angekündigt, dass der Gesetzentwurf zurückgezogen wird (mdr.de 2023b).

475 Die BKMO setzt sich seit ihrer Gründung 2017 für ein Bundespartizipationsgesetz ein. Die Türkische Gemeinde in Deutschland hat bereits 2013 einen Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der Eingliederung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund vorgelegt (vgl. TGD 2013).

476 In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern nutzten sie dazu u. a. die Landesintegrationsbeiräte als Plattform.

Im Sinne einer partizipativen Gesetzgebung kann die Politik hier Foren für Austausch und Aushandlung schaffen. Auf Landesebene sind zum Teil bestimmte Beteiligungsformen durch Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften festgelegt.⁴⁷⁷ In Nordrhein-Westfalen wurden im Prozess der Erarbeitung wie auch der Novellierung des Landesintegrationsgesetzes vergleichsweise viele Akteure und Akteurinnen beteiligt. Sachsen hat 2021 ebenfalls ein ambitioniertes Beteiligungsverfahren mit mehreren Fachkonferenzen umgesetzt, die coronabedingt virtuell stattfanden (s. ausführlich Schaller 2023). In Berlin wurde die Novellierung des Landesintegrationsgesetzes 2021 begleitet von mehreren Fach- und Diskussionsrunden.⁴⁷⁸ Orientierungspunkte für die Bundesebene bietet der im Rahmen der Erarbeitung eines Demokratiefördergesetzes durchgeführte Mitwirkungsprozess.⁴⁷⁹

Im Gesetzgebungsprozess beteiligt werden können die organisierte Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Verbände, aber auch die Verwaltung auf verschiedenen Ebenen. Darüber hinaus kann die breite Bevölkerung für die Themen Integration und Teilhabe sensibilisiert werden. Bedingungen und Möglichkeiten für erfolgreiche Integration können reflektiert, verschiedene Überzeugungen und Perspektiven eingebracht und hinterfragt werden (vgl. Hübner/Körting 2013: 155). Anzustreben ist dabei eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Teilhabe und Partizipation, die über tagesaktuelle und (partei-)politische Interessen und Entwicklungen und auch über spezifische integrationspolitische Instrumente hinausgeht. Im Prozess kann über verschiedene Gruppen hinweg ein gemeinsames Verständnis davon entwickelt werden, was das Gesetz bewirken soll. Eine breite Beteiligung ist auch wichtig, damit das Gesetz partei- und ressortübergreifend, möglichst auch gesamtgesellschaftlich akzeptiert und unterstützt wird.

➔ **Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVR eine Beteiligungspraxis, die über das standardmäßig vorgesehene Mitwirkungsverfahren durch Stellungnahmen und Sachverständigenanhörungen hinausgeht (Abb. B.28). Dafür muss genügend Zeit zur Verfügung stehen. Deshalb ist eine Beteiligung möglichst früh im Gesetzgebungsverfahren anzustreben, im Idealfall schon bevor ein konkreter Gesetzentwurf vorliegt. Wichtig ist vor allem, die Expertise von Migrant*innenorganisationen einzubinden. Zugunsten einer breiteren Perspektive auf Diversität und Teilhabe müssen zudem**

weitere Stakeholder einbezogen werden. Dazu zählen Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, Religionsgemeinschaften, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Organisationen aus relevanten Bereichen wie Antidiskriminierung. Dabei sollten auch weniger etablierte Akteure und Akteurinnen berücksichtigt werden, um zu verhindern, dass bestehende Ungleichheiten der Beteiligung reproduziert oder verstärkt werden. Dies lässt sich über ein möglichst breites und offenes Einladungsverfahren erreichen. Auch Möglichkeiten einer digitalen Beteiligung sollten genutzt werden. Sinnvoll können mehrstufige Verfahren sein (Schaller 2023: 21–22): Zunächst wird die Fachöffentlichkeit einbezogen, um einschlägige Fachkenntnisse und Erfahrungen zu nutzen. Anschließend erfolgt eine breitere und möglichst niedrigschwellige Bürgerbeteiligung.⁴⁸⁰ Zudem sollte die Beteiligung verbindlich sein in dem Sinne, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger transparent machen, wie sie mit den Ergebnissen der Beteiligung umgehen.

➔ **Die Politik sollte solche Beteiligungsprozesse auch für ein Erwartungsmanagement nach innen und außen nutzen, indem sie realistisch und klar benennt, welche Erwartungen an die Entwicklung des Gesetzes geknüpft sind, was es beinhaltet und wie es sich auswirken könnte; dabei darf sie aufseiten der Beteiligten keine überzogenen Hoffnungen schüren.** Beteiligung kann somit auch verstanden werden als (wechselseitiger) Lernprozess und als Möglichkeit, die Akteurinnen und Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung wie auch die breite Öffentlichkeit ‚mitzunehmen‘.

B.3.2.2 Integrations- und Teilhabegesetze der Länder als Rahmen für die gesetzliche Förderung politischer Teilhabe

Integrations- und Teilhabegesetze können in integrationsrelevanten Bereichen Ziele definieren und Zuständigkeiten zuordnen. Dabei können auch Grundsätze gesetzlich verankert werden, die bereits in Integrationskonzepten oder Aktionsplänen festgeschrieben sind. Das erhöht zumindest symbolisch ihre Verbindlichkeit und macht sie unabhängiger von kurzfristigen politischen Interessenlagen. ⚠ **Die Ziele und Grundsätze sind zwar nicht einklagbar, doch wirkt eine solche Selbstbindung des Gesetzgebers verbindlicher als ein**

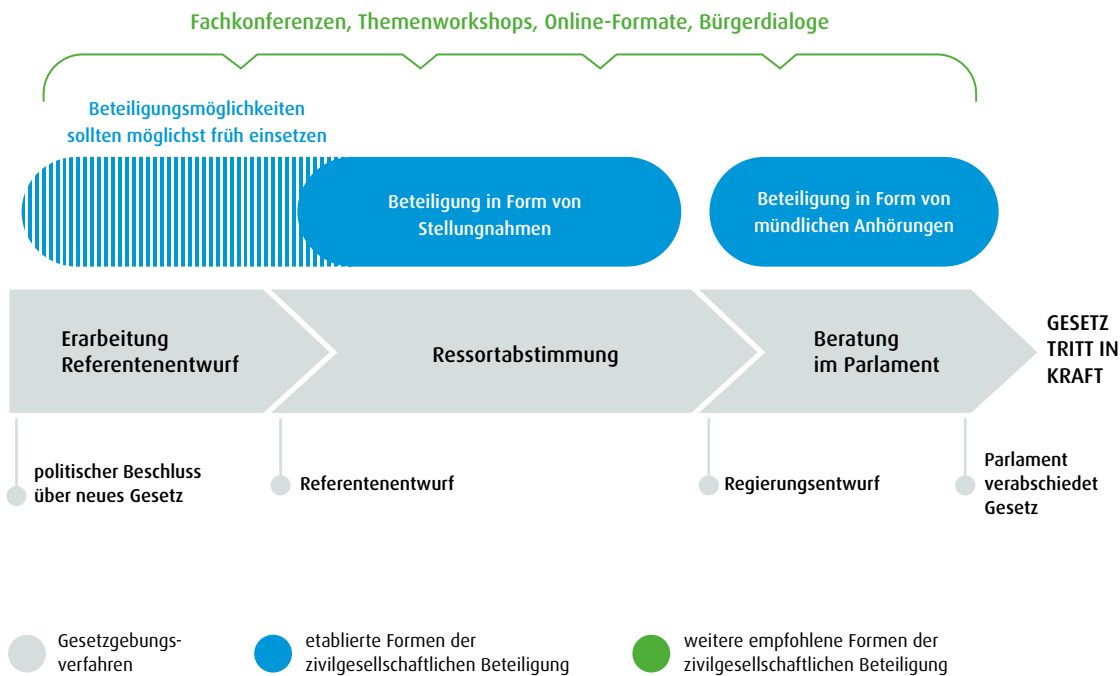
477 Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gelten hier als Vorreiter.

478 Anders als in Nordrhein-Westfalen und Sachsen wurden diese jedoch nicht vom für Integration zuständigen Ministerium initiiert und umgesetzt, sondern von den drei damaligen Regierungsfractionen.

479 Anfang 2022 legten das Bundesfamilienministerium und das Bundesinnenministerium ein Diskussionspapier zur Erarbeitung des Gesetzes vor. Auf dieser Grundlage nahmen rund 170 zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen bereits vor dem ersten Gesetzentwurf zu dem Vorhaben Stellung. Daran anknüpfend tauschten sich die zuständigen Ministerinnen auf einer Fachkonferenz mit Dachverbänden, Fachorganisationen sowie Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft aus (BMFSFJ 2022).

480 Denkbar ist beispielsweise, die Beteiligten nach dem Zufallsprinzip auszuwählen (Schaller 2023: 5).

Abb. B.28 Idealtypischer Ablauf der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und Akteurinnen an der Erarbeitung von Integrations-, Teilhabe- und Partizipationsgesetzen



Darstellung: SVR/Deniz Keskin

Bekenntnis in einem Leitbild, einer Strategie oder einem Integrationskonzept und erzeugt mitunter einen stärkeren Handlungsdruck. Darüber hinaus kann ein Integrations- und Teilhabegesetz auch darauf abzielen, integrationspolitische Ziele im engeren Sinne mit Bereichen wie Antidiskriminierung und Gleichstellung zu verbinden und damit eine übergeordnete Perspektive auf Vielfaltsförderung zu stärken. Zudem bilden diese Grundsätze einen normativen Maßstab, der etwa bei Ermessensentscheidungen oder bei Förderentscheidungen die Rechtsauslegung leitet. Dadurch vereinheitlichen sie in gewissem Maße auch das Verwaltungshandeln.

Für die Förderung politischer Teilhabe definiert von allen Landesintegrationsgesetzen nur das TintG NRW ein übergeordnetes Ziel: Es verpflichtet das Land, die politische Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu fördern (§ 2 Abs. 8 TintG NRW). Außerdem unterstreicht es ebenso wie das baden-württembergische PartIntG BW und das hessische IntTG HE, dass Einbürgerungen im staatlichen Interesse liegen. Hier zeigt

sich, wie solche Gesetze das Ermessen leiten können, besonders beim Staatsangehörigkeitsrecht, dessen Regelungen zum Teil stark auslegungsbedürftig sind (s. Kap. B.3.1). Die Gesetze in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen schreiben zudem als Grundsatz fest, dass ehrenamtliches Engagement (von und für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte) gefördert wird. Wie das TintG NRW zeigt, können die festgeschriebenen Leitprinzipien auch mit finanziellen Mitteln untermauert werden. Das Gesetz verankert das Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM).⁴⁸¹ Es sichert so eine dauerhafte Förderung von Integrationsmaßnahmen vor Ort.⁴⁸²

Strukturen der Beteiligung und Mitwirkung stärken

Über bestimmte Grundsätze und Ziele politischer Teilhabe hinaus werden mit den Landesintegrationsgesetzen auch Partizipationsstrukturen auf der Ebene der Kommunen und Länder verankert. Da Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland auf Landes- und Bundesebene – und mit Ausnahme von EU-Staatsangehörigen

481 Davon ausgehend werden im Rahmen des KIM u.a. zusätzliche Stellen in Einbürgerungsbehörden finanziert (MKFFI NRW 2021: 7).

482 Bogumil, Hafner und Kastilan (2023: 75) sehen darin auch für andere Bundesländer eine Möglichkeit, Fördermaßnahmen zu verstetigen und faktisch eine „kommunale Pflichtaufgabe“ für bestimmte Integrationsbereiche zu schaffen, ohne diese formal einzuführen.

auch auf kommunaler Ebene – nicht wählen dürfen, haben sich schon seit den 1970er Jahren alternative, wenn auch nachrangige Formen der Beteiligung entwickelt. Zunächst haben sich auf kommunaler Ebene Ausländer(bei)räte gebildet, die heute auch Migrationsrat, Integrationsrat oder Migrantinnen- und Migrantenbeirat heißen. Diese Partizipationsgremien haben in der Regel nur eine beratende Funktion. Ihre Mitglieder werden direkt von den jeweils wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern gewählt.⁴⁸³ Von solchen klassischen Partizipationsgremien zu unterscheiden sind nicht gewählte, sondern benannte Expertengremien, die häufig als Integrationsbeirat bezeichnet werden (Wilmes 2018).⁴⁸⁴ Diese kommunalen Strukturen finden sich in ähnlicher Form auch auf Länderebene wieder: Fast alle Bundesländer haben einen Integrations(bei)rat; dahinter verbergen sich überwiegend Expertengremien, teilweise aber auch Partizipations- bzw. Mischgremien (für eine Übersicht s. SVR 2021a: 57). In einigen Ländern sind die Gremien gesetzlich verankert, zum Teil in den Integrations- und Teilhabegesetzen.

Die Landesintegrationsgesetze in Berlin und Baden-Württemberg regeln Beteiligungsgremien auf kommunaler Ebene.⁴⁸⁵ Alle sechs Landesintegrationsgesetze verankern verschiedene Gremien auf Landesebene. Der Integrationsbeirat in Schleswig-Holstein, der Beirat für Integration in Baden-Württemberg und der Beirat für Angelegenheiten von Roma und Sinti in Berlin wurden damit neu eingerichtet. Die Gesetze bestimmen in unterschiedlichem Umfang die Zusammensetzung und Anbindung der Gremien sowie deren Aufgaben und Rechte (Tab. B.10). Mit Ausnahme des BayIntG schreiben alle vor, dass die Landesregierungen die Landes(bei)räte bei integrationspolitischen Vorhaben beteiligen bzw. anhören. Die Beiräte und Räte sind meist Expertengremien, das heißt, die Mitglieder werden nicht gewählt, sondern berufen. Hier steht also die Expertise der Mitglieder und damit eine Beratungsfunktion im Vordergrund. In Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg wurden zusätzlich auch Partizipationsgremien verankert: Beim

Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen und beim Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg handelt es sich um Dachverbände der kommunalen Ausländer- und Integrationsbeiräte bzw. -ausschüsse. Sie sollen vor allem die Interessen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vertreten und eine kommunale Perspektive einbringen. In Berlin gibt es mit dem Landesbeirat für Partizipation und dem Landesbeirat für Angelegenheiten von Roma und Sinti Mischformen zwischen Experten- und Partizipationsgremien. Die Mitglieder dieser Gremien werden also zumindest teilweise gewählt. Sie können somit nicht nur beraten, sondern auch die Interessen verschiedener Zielgruppen vertreten und so Mitsprache und Beteiligung stärken.

Diskriminierungsschutz auf Landesebene stärken

Die Landesintegrationsgesetze regeln verschiedene spezifisch integrationspolitische Bereiche. Dazu zählt neben einer diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung auch der Schutz vor Diskriminierung. Antidiskriminierung als Querschnittsaufgabe spielt eine wichtige Rolle, um Teilhabe in allen Bereichen zu fördern – auch politische Partizipation.

Mit Ausnahme des BayIntG stellen alle Landesintegrationsgesetze eine Verbindung zwischen Antidiskriminierung und Teilhabe her. Das geschieht durch Formulierung des allgemeinen Ziels, sich gegen Diskriminierung einzusetzen.⁴⁸⁶ Dieser Grundsatz wird in den Landesintegrationsgesetzen in unterschiedlichem Maß durch konkrete interventionale und präventive Maßnahmen untermauert. Dazu gehören der Ausbau von Beratungs- und Beschwerdestrukturen, Maßnahmen zur gesellschaftlichen Sensibilisierung für Diskriminierung und solche zur Förderung diskriminierungsfreien Handelns (in der Verwaltung, aber auch darüber hinaus).⁴⁸⁷

Integrationsgesetze können die Rahmenbedingungen für Diskriminierungsschutz ergänzen bzw. stärken.⁴⁸⁸ Außerdem können sie das Ziel der Antidiskriminierung normativ stärken und als gesellschaftliches

483 Das sind alle volljährigen ansässigen Ausländerinnen und Ausländer, zum Teil auch Deutsche mit Migrationshintergrund.

484 In einigen Kommunen gibt es Mischformen: Ein Teil der Mitglieder wird gewählt und ein Teil benannt.

485 In anderen Ländern gibt es dafür andere gesetzliche Grundlagen. In Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland beispielsweise beinhalten die Gemeindeordnungen entsprechende Vorgaben.

486 Das hessische Gesetz verankert darüber hinaus ein Diskriminierungsverbot für öffentlich-rechtliches Handeln.

487 In Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen beispielsweise soll das Themenfeld Antidiskriminierung ein fester Bestandteil des Fortbildungs- und Qualifizierungsangebots werden. Das TIntG NRW verpflichtet außerdem das Land Nordrhein-Westfalen, darauf hinzuwirken, dass das Thema Diskriminierungsschutz in Ausbildungsprogrammen berücksichtigt wird (§ 7 Abs. 3 TIntG NRW). Dieser Punkt könnte auch direkt in einzelnen Ausbildungsverordnungen geregelt werden, um ihn verbindlicher zu machen.

488 Der Umsetzungsbericht für das PartIntG BW nennt beispielsweise die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Landes im Jahr 2018. Zusätzlich werden mehrere lokale Beratungs- und Anlaufstellen unterstützt und der Aufbau eines einheitlichen Dokumentationssystems für Diskriminierungsfälle finanziell gefördert (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg 2020: 97–98).

Tab. B.10 Partizipations- und Beratungsgremien in den Integrations- und Teilhabegesetzen der Bundesländer

	Berlin	Nordrhein-Westfalen	Baden-Württemberg	Bayern	Schleswig-Holstein	Hessen
auf Landes-ebene	Beirat für Partizipation	Beirat für Teilhabe und Integration Integrationsrat	Beirat für Integration Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen	Integrationsrat (optional)	Beirat (nähere Ausgestaltung durch Ministeriumserlass)	Integrationskonferenz
Typ	Mischform: gewählte Vertretungen von Menschen mit Migrationsgeschichte und berufene Vertretungen aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Organisationen	Expertenbeirat: Vertretungen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft; Mitglieder laut Geschäftsordnung berufen vom Integrationsministerium Vertretung kommunaler Migrantenvertretungen	Expertenbeirat: Vertretungen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen, Verwaltung und Verbänden; Mitglieder berufen von Integrationsminister/Integrationsministerin Vertretung kommunaler Migrantenvertretungen	Expertenbeirat: Vertretungen von Verbänden, die die Integration von Migranten und Migrantinnen fördern wollen; Mitglieder berufen von dem/der Integrationsbeauftragten	u. a. Kommunen und Menschen mit Migrationshintergrund sollen vertreten sein	Expertenbeirat: Vertretungen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft; Menschen mit Migrationsgeschichte müssen in angemessenem Umfang vertreten sein; Mitglieder berufen von Integrationsminister/Integrationsministerin
Anbindung	Geschäftsstelle bei dem/der Beauftragten des Senats für Partizipation	Geschäftsstelle im Integrationsministerium eigenständiges Gremium	Geschäftsstelle im Integrationsministerium eigenständiges Gremium	Integrationsbeauftragte/Integrationsbeauftragter	Geschäftsstelle im Integrationsministerium	Geschäftsstelle im Integrationsministerium
auf kommunaler Ebene	Beirat und Ausschuss (Bezirke) ⁴⁸⁹	keine Regelung	Rat oder Ausschuss (optional)	keine Regelung	keine Regelung	keine Regelung

Anmerkung: Im PartMigG Berlin ist zudem ein Landesbeirat für die Angelegenheiten von Roma und Sinti verankert, im TintG NRW ein Landesbeirat für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen.

Quellen: IntTG HE 2023; Int-TeilHG SH 2021; PartMigG Berlin 2021; TintG NRW 2021; PartIntG BW 2015; BayIntG 2016; Darstellung: SVR

Thema symbolisch aufwerten. Beispielsweise gibt es im TintG NRW seit seiner Novellierung 2021 einen eigenen ‚Antidiskriminierungsparagrafen‘ (§ 7). Allerdings enthält dieser faktisch nur wenige verbindliche Neuerungen.⁴⁹⁰ Und auch das im IntTG HE verankerte Diskriminie-

rungsverbot ist eher ein symbolisches, denn es ist nicht an Sanktionen gekoppelt.⁴⁹¹ **Aus der Sicht des SVR muss eine gesonderte Antidiskriminierungsgesetzgebung auch auf Landesebene gestärkt werden. Das sollte durch Bekräftigungen in Integrationsgesetzen**

489 Berlin ist zugleich Bundesland und Kommune (Art. 1 Abs. 1 VvB). Bezirke besitzen anders als Kommunen keine eigene Rechtspersönlichkeit (§ 2 Abs. 1 BezVerwG). Sie nehmen jedoch wie Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben wahr (Art. 66 Abs. 2 VvB), im politischen Sinne bilden sie also eine kommunale Ebene.

490 So wird festgeschrieben, dass das Land wissenschaftliche Untersuchungen zu Diskriminierung unterstützen kann (§ 7 Abs. 1 TintG NRW) – das war auch schon vor der Verankerung möglich. Und das eingeführte Beschwerdemanagement (§ 7 Abs. 2 TintG NRW) soll kostenneutral und vor allem durch bereits bewährte Strukturen umgesetzt werden.

491 Zudem enthält das Grundgesetz in Art. 3 Abs. 3 bereits ein umfassendes Diskriminierungsverbot, das auch die Landesregierungen bindet.

nicht in den Hintergrund geraten. Daher ist positiv zu bewerten, dass nach Berlin nun auch andere Bundesländer planen, Landesantidiskriminierungsgesetze zu erarbeiten.⁴⁹² Bisher hat Berlin als einziges Bundesland seit 2020 ein solches Gesetz. **❶ Diskriminierungsschutz auf Länderebene ist vor allem auch deshalb wichtig, weil die Länder für die Bereiche Schule und Polizei zuständig sind.**

Generell ist wichtig, dass die in den Landesintegrationsgesetzen vorgesehenen Regelungen im Bereich Antidiskriminierung auf sonstige Vorgaben dazu abgestimmt werden. So lässt sich Kohärenz sicherstellen, Ressourcen können geschont und Doppelstrukturen vermieden werden. Denkbar wäre beispielsweise, dafür die Zusammenarbeit zwischen den für Antidiskriminierungspolitik und den für Integrationspolitik zuständigen Verwaltungseinheiten stärker zu institutionalisieren.

B.3.2.3 Ein Partizipationsgesetz und ein Partizipationsrat auf Bundesebene?

Analog zu den Integrations- und Teilhabegesetzen auf Landesebene ist davon auszugehen, dass das von den Ampelparteien im Koalitionsvertrag vorgesehene Partizipationsgesetz auf Bundesebene die Zielvorstellung verankern wird, dass in den verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens alle die gleichen Teilhabechancen haben sollen.⁴⁹³ Dabei wird sicher auch der Bereich politischer Teilhabe eine prominente Position einnehmen. Anknüpfungspunkte für Zielbestimmungen bietet u.a. der Nationale Aktionsplan Integration, der von 2018 bis 2021 erarbeitet wurde.⁴⁹⁴

Mit einem Bundespartizipationsgesetz könnte ein Partizipationsrat eingeführt werden; dies nennt auch der Koalitionsvertrag der Ampelparteien als Regelungsgegenstand (SPD/Grüne/FDP 2021: 118). Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen fordern seit Längerem ein solches Gremium auf Bundesebene. Auch der Entwurf der BKMO für ein Bundespartizipationsgesetz schlägt neben verschiedenen Bestimmungen im Bereich der Diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung (Info-Box 21) u. a. die Etablierung eines Bundespartizipationsrats vor.

Der BKMO-Vorschlag für einen Bundespartizipationsrat als Modell?

In der Diskussion um einen möglichen Bundespartizipationsrat wäre zunächst zu klären, welches übergeordnete bzw. gesamtgesellschaftliche Ziel verfolgt wird. Soll das Gremium in erster Linie die Beteiligung von Zuwanderinnen und Zuwanderern stärken? Soll der Rat Impulse dafür geben, wie eine moderne Einwanderungsgesellschaft insgesamt partizipativ gestaltet werden kann, und dabei eine intersektionale Sicht auf Teilhabe voranbringen? Oder soll die Beratung von Politik und Verwaltung im Vordergrund stehen? Damit eng verbunden ist die Frage, welche Art von Gremium gewünscht ist, wie dieses sich zusammensetzen und welches Mandat es haben soll. Zu bedenken ist hier auch, in welchem Verhältnis es zu anderen Gremien auf Bundesebene stehen soll.⁴⁹⁵ **➔ Bei der Ausgestaltung eines möglichen Bundespartizipationsrats sollten auch Erfahrungen mit bestehenden Gremien in anderen Ländern⁴⁹⁶ wie auf EU-Ebene⁴⁹⁷ genutzt werden.** Allerdings gibt es keine aktuellen vergleichenden Studien, die Befunde zur Ausrichtung solcher Gremien und deren Wirkung in der Praxis liefern.⁴⁹⁸

492 Die aktuellen Regierungsparteien in Thüringen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen haben sich in ihren jeweiligen Koalitionsverträgen darauf geeinigt, ein Landesantidiskriminierungsgesetz zu erlassen (Mediendienst Integration 2023c).

493 Der Entwurf der BKMO für ein Bundespartizipationsgesetz sieht als übergeordnete Gesetzesziele vor, „die umfassende gesellschaftliche Teilhabe von Personen mit Migrationsgeschichte und Personen mit Diskriminierungserfahrung zu verwirklichen“ und deren Partizipation an allen staatlichen Entscheidungen zu verbessern (§ 1 Abs. 1 BPartG-E). Dafür soll die Förderung gleichberechtigter Teilhabe als verfassungsrechtliches Staatsziel in das Grundgesetz aufgenommen werden (Teil 1 Nr. 1 BPartG-E).

494 Dieser stellt mehrfach Bezüge zu politischer Partizipation her. Im Themenforum „Politische Bildung und Partizipation in Parteien und Gremien“ wurden fünf Ziele bestimmt, darunter die Stärkung von Migrantenorganisationen und die Antidiskriminierungsarbeit (Bundesregierung 2021c: 22).

495 Geklärt werden muss beispielsweise das Verhältnis zum Expert*innenrat Antirassismus, den die Antirassismusbeauftragte der Bundesregierung 2023 einberufen hat. Er besteht aus zwölf Personen aus Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft und soll Empfehlungen für die Bekämpfung von strukturellem und institutionellem Rassismus in Deutschland erarbeiten.

496 Zu nennen sind hier der Beirat für ethnische Beziehungen (Etno) in Finnland, das Forum für die soziale Integration von Einwanderern und Einwanderinnen in Spanien (FISI), der Nationale Ausländerrat (CNE) in Luxemburg, der Nationale Integrationsrat in Dänemark sowie die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) in der Schweiz.

497 Um Zuwanderinnen und Zuwanderer an der europäischen Migrations- und Integrationspolitik zu beteiligen, hat die Europäische Kommission 2020 eine informelle Expertengruppe für Migrationsfragen einberufen. Das Gremium soll die EU-Kommission beraten und die Transparenz und Legitimität politischer Entscheidungen erhöhen (Europäische Kommission 2020: 0–2).

498 Auch zu Beratungs- und Partizipationsgremien auf Landes- und kommunaler Ebene in Deutschland gibt es kaum wissenschaftliche Untersuchungen und Evaluationen. Insgesamt fehlen also belastbare Informationen dazu, welche Methoden oder Verfahren bzw. welche institutionelle und rechtliche Ausgestaltung von Beratungs- und Mitwirkungsstrukturen tatsächlich die Beteiligung von Menschen mit Migrationsgeschichte verbessern können.

Info-Box 21 Eine Quote für mehr Vielfalt im öffentlichen Dienst?

Der öffentliche Dienst beschäftigte Mitte 2022 knapp 5,2 Millionen Menschen (Statistisches Bundesamt 2023e) und war damit der größte Arbeitgeber in Deutschland. Menschen mit Migrationshintergrund sind hier jedoch gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter unterrepräsentiert. Ihr Anteil hat sich zwar in den letzten Jahren erhöht, ist aber langsamer gewachsen als ihr Bevölkerungsanteil (s. dazu SVR 2021a: 71–76). Sowohl auf kommunaler als auch auf Landes- und Bundesebene soll deshalb darauf hingearbeitet werden, dass die Beschäftigtenstruktur im öffentlichen Dienst die (u. a. migrationsbedingte) gesellschaftliche Vielfalt besser abbildet. Das ist erklärtes politisches Ziel und Bestandteil einer diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung.

Um dieses Ziel zu erreichen, fordern verschiedene Seiten, in der Verwaltung eine Quote einzuführen. Personen mit Migrationshintergrund sollen bei gleicher Qualifikation gegenüber Personen ohne Migrationshintergrund bevorzugt werden, bis ein definierter Zielwert erreicht ist. Diese positive Diskriminierung kann sich auf die Vergabe von Ausbildungsplätzen, auf Neueinstellungen und auf beruflichen Aufstieg beziehen. Der Entwurf der BKMO für ein Bundespartizipationsgesetz sieht ebenfalls eine Quote für Personen mit Migrationsgeschichte⁴⁹⁹ im öffentlichen Dienst vor und definiert einen Zielwert von 25 Prozent (§ 3 Abs. 3 i. V. m. § 2 Abs. 3 Nr. 8 BPartG-E). Als Grundlage dafür soll die Bundesverwaltung für jede Dienststelle jährlich den Anteil von Personen mit Migrationsgeschichte am gesamten Personal ermitteln (§ 3 Abs. 2 BPartG-E).

Hier bestehen zum einen Zweifel an der Umsetzbarkeit: Um die Zielvorgabe zu überprüfen, werden Daten benötigt, deren Erhebung erhebliche Ressourcen

binden würde – in einer Zeit, in der die Verwaltung unter einem massiven Fachkräftemangel leidet und vielerorts ohnehin schon an der Belastungsgrenze arbeitet. Zum anderen sprechen gegen eine Quote auch rechtliche und politische Bedenken. Es ist zumindest umstritten, inwiefern eine solche mit dem Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG und dem Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar wäre (s. etwa Majer/Pautsch 2020; Ziekow 2013; Liebscher 2019; Markard 2023). Darüber hinaus hält der SVR eine verbindliche Quotenregelung auch aus integrationspolitischen Gründen nicht für erstrebenswert. Hier stellt sich die Frage, warum für Personen mit Migrationshintergrund Quoten umgesetzt werden sollten, während für andere unterrepräsentierte Gruppen keine entsprechenden Regelungen gelten (SVR 2021a: 53–54). In der empirischen Bildungsforschung (s. Kap. B.1.1) wird beispielsweise wiederkehrend darauf hingewiesen, dass die soziale Herkunft als Determinante (eintretenden oder ausbleibenden) Bildungserfolg und in der Folge auch Erfolg auf dem Arbeitsmarkt viel stärker erklären kann als der Migrationshintergrund.⁵⁰⁰

Der SVR empfiehlt, eine diversitätssensible Öffnung der Bundesverwaltung als Ziel gesetzlich zu verankern – ohne allerdings feste Zielwerte anzugeben. Unterfüttert werden sollte dieses Ziel durch konkrete Instrumente und ein Monitoring. Bewährt haben sich z. B. Initiativen, die bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen gezielt um Personen mit Migrationshintergrund werben. Ein weiterer Ansatz sind anonymisierte Bewerbungsverfahren, die die Wirkung von Stereotypen minimieren (s. ausführlich SVR 2021a: 76–79). Ansatzpunkte für gesetzlich verankerte Umsetzungsinstrumente bieten die Landesintegrations- und Teilhabegesetze (s. ausführlich Schupp/Wohlfarth 2022: 37–40).

Wie der von der BKMO vorgeschlagene Bundespartizipationsrat strukturell angelegt und ausgerichtet sein soll, ist nicht vollkommen klar. So wird auf der einen Seite ausdrücklich gesagt, dass es sich um einen Sachverständigenrat handeln soll (§ 6 Abs. 1 BPartG-E), was die

individuelle Expertise der Mitglieder in den Vordergrund stellt. Sichergestellt werden soll dies u. a. dadurch, dass ein Drittel der Mitglieder aus der Wissenschaft kommt. Die übrigen Mitglieder sollen aus Migrantenorganisationen berufen werden. Mindestens 50 Prozent der Mit-

499 Gegenüber dem Migrationshintergrund ist die vorgeschlagene Kategorie der Migrationsgeschichte breiter angelegt: Sie umfasst auch die dritte Zuwanderungsgeneration, also Personen, von denen mindestens ein Großelternteil nach Deutschland eingewandert ist.

500 Zugespitzt lässt sich also fragen, warum eine Person mit Migrationsgeschichte aus einem Akademikerhaushalt gegenüber einer Person ohne Migrationsgeschichte aus einem Nicht-Akademikerhaushalt bevorzugt werden sollte.

glieder sollen Personen mit Migrationshintergrund sein (§ 6 Abs. 4 BPartG-E). Eine Mehrheit würde somit per definitionem (auch) als Interessenvertretungen für ihre jeweilige Organisation fungieren. Diese Zusammensetzung impliziert, dass der Rat nicht nur eine beratende Funktion haben soll, sondern auch die Möglichkeit zu Beteiligung.

Die Besetzung eines Gremiums, das auch auf Mitsprache und Teilhabe abzielt, stellt jedoch andere Anforderungen als ein reines Beratungsgremium. Die Legitimation von Partizipationsgremien ist direkt verbunden mit der Frage, inwieweit sie die definierte Zielgruppe der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte in ihrer (ethnischen und sozialen) Vielfalt repräsentieren bzw. wie sie diesen Anspruch einlösen wollen. Anders als das PartMigG Berlin mit seinen Vorgaben für die Besetzung der Landesbeiräte trifft der BKMÖ-Entwurf hierzu keine Vorkehrungen, indem er beispielsweise Plätze für bestimmte Communitys vorsieht.⁵⁰¹ So kann zumindest der Eindruck entstehen, dass ein Rat entstehen soll, der hinsichtlich seiner personellen Zusammensetzung den politischen Positionierungen der Migrantenverbände entspricht. Im Vordergrund stünde dann nicht, die Pluralität der (gesellschaftspolitischen und wissenschaftlichen) Diskussion abzubilden, die auch im Themenfeld von Migration und Integration besteht.

❶ **Speziell die Etablierung von Beteiligungsgremien mit gewählten Mitgliedern kann als Ausdruck von politischer Partizipation verstanden werden.**⁵⁰² Der Einbezug unterschiedlicher Akteure und Akteurinnen in den Entscheidungsprozess sichert nicht nur notwendige Expertise, er kann auch die Legitimation und Akzeptanz der Entscheidungen erhöhen und damit deren spätere

Umsetzung erleichtern. Wenn Menschen mit Migrationsgeschichte beteiligt werden, können Politik und Verwaltung sich zudem konkreter mit der Lebenssituation, den Bedürfnissen und Interessen dieser Bevölkerungsgruppe auseinandersetzen (Gesemann 2006: 209; Thym 2010: 288–290). ❷ **Wenn Beiräte aber als wirkungslos wahrgenommen werden, birgt das Gefahren.**⁵⁰³ Vor diesem Hintergrund ist es nach Ansicht des SVR wichtig, die Aufgaben und Kompetenzen von Beratungs- und Partizipationsgremien (auf allen Ebenen) möglichst klar zu fassen und gesetzlich zu verankern. Das stärkt ihr Mandat, auf das sie sich berufen können.⁵⁰⁴

Die von der BKMÖ vorgeschlagene Ausgestaltung der Aufgaben und Kompetenzen des Bundespartizipationsrats ist verglichen mit den in Landesintegrationsgesetzen verankerten Landesgremien eher unbescheiden. ❶ **Dem BPartG-E zufolge soll die Bundesregierung den Rat zu allen Gesetzesvorhaben und Verordnungsentwürfen anhören, die die soziale, wirtschaftliche oder politische Partizipation von Personen mit Migrationsgeschichte oder von Personen mit erfahrener rassistischer Diskriminierung berühren (§ 6 Abs. 3 S. 1 BPartG-E).** ❷ **Diese weite Kompetenzzuschreibung hält der SVR für problematisch, weil sie ufer- oder zumindest konturenlos erscheint. Je nach Auslegung ließe sich das vorgesehene Anhörungsrecht des neu zu etablierenden Partizipationsrats potenziell auf den größten Teil aller gesetzgeberischen Vorhaben anwenden.** Denn mit dieser Formulierung kann sich ebenso ein De-facto-Generalanhörungsrecht verbinden wie das Recht auf Anhörung bei Maßnahmen, die sich ausschließlich auf Personen mit Migrationshintergrund beziehen.⁵⁰⁵

501 Der Entwurf bezieht sich hinsichtlich der Ausgestaltung des Bundespartizipationsrats zwar explizit auf den Deutschen Ethikrat, für den vorgeschrieben ist, dass dort unterschiedliche ethische Ansätze und ein plurales Meinungsspektrum vertreten sein sollen (§ 4 Abs. 2 EthRG). Er verzichtet aber darauf, dies für den Bundespartizipationsrat ausdrücklich zu formulieren.

502 Dies zeigt sich auf kommunaler Ebene darin, dass die gewählten Beiräte und Räte für die ausländische Wohnbevölkerung die einzigen Gremien bilden, die direkt demokratisch legitimiert sind. Ein Blick auf ihre Arbeit verdeutlicht zudem, dass diese Gremien sich dafür einsetzen, im Bereich politischer Teilhabe Zugangshürden abzubauen. So wird beispielsweise die Forderung eines Kommunalwahlrechts für alle vorangebracht oder verlangt, die Kompetenzen der Gremien zu einer substanziellen Beteiligung auszuweiten (Freuwört 2022: 92–94).

503 Auf der kommunalen Ebene werden etwa Ausländer- und Integrations(bei)räte von vielen Wahlberechtigten kaum akzeptiert bzw. gar nicht wahrgenommen, weil sie das politische Geschehen nur begrenzt beeinflussen können und die ausländische Gesamtbevölkerung zum Teil auch nicht hinreichend repräsentieren. Das spiegelt sich u. a. in der Wahlbeteiligung: Diese ist vielerorts außerordentlich niedrig, sie liegt oft im einstelligen Prozentbereich. Das stellt wiederum die Legitimation der Beiräte infrage (s. Wilmes 2018; Cyrus/Vogel 2008: 31).

504 Jenseits von rechtlichen Vorgaben ist aber auch der politische Wille nötig, diese Gremien tatsächlich in Beratungs- und Aushandlungsprozesse einzubeziehen. Wie Erfahrungen auf Landesebene zeigen, ist es fraglich, inwieweit Politik und Verwaltung die Beratungs- und Beteiligungsgremien als Instrument und Gesprächspartner ernst nehmen – und damit das Potenzial dieser Gremien nutzen, den Querschnittscharakter von Integration zu stärken. In Baden-Württemberg kritisieren sowohl der Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen als auch der Landesintegrationsbeirat, dass die Ministerien – mit Ausnahme des für Integration zuständigen Ministeriums – nur äußerst selten proaktiv an die Gremien herantreten (BW 2020: 141–142).

505 Gerade Letztere sind zudem eher kritisch zu sehen, auch angesichts eines allgemeinen Trends zu integrationspolitischem Mainstreaming (s. dazu z. B. Scholten/Collett/Petrovic 2017). Im Zuge dessen hat ein Umbau der politischen Regelstrukturen, der Integrationsaspekte immer mitdenkt, vielfach den Ansatz ersetzt, Integrationspolitik vor allem über Spezialmaßnahmen zu betreiben, die sich exklusiv auf Zugewanderte richten.

Unklar und missverständlich formuliert ist auch § 6 Abs. 3 S. 3 BPartG-E. Dieser schreibt dem Bundespartizipationsrat das Recht zu, der Bundesregierung und dem Bundestag Vorschläge für Gesetzesvorhaben zu unterbreiten. Dafür bedarf es jedoch keiner gesetzlichen Grundlage, wie die BKMÖ mit ihrer Vorlage des BPartG-E selbst gezeigt hat. Sollte dagegen mit der Regelung gemeint sein, dass Bundesregierung und Bundestag sich mit einem Vorschlag des Gremiums stets und zwingend auseinandersetzen müssen, stünde dies im Widerspruch zu Art. 76 Abs. 1 GG.⁵⁰⁶ Somit ist die Vorgabe entweder rein deklaratorisch oder verfassungswidrig.

Diskussion um die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts

Die Verabschiedung eines Partizipationsgesetzes kann als Anlass genutzt werden, um konkrete strukturelle Änderungen in anderen integrationsrelevanten Bereichen vorzunehmen, die möglichen Gesetzeszielen entsprechen. Die BKMÖ regt in ihrem Entwurf beispielsweise an, auch das Wahlrecht zu ändern. Beteiligungsformen wie Integrationsbeiräte und Migrantenorganisationen übernehmen zwar durchaus eine Funktion in der politischen Willensbildung. Sie können und sollen jedoch nicht die Ausübung des Wahlrechts kompensieren oder ersetzen, weder für die Betroffenen noch für die Politik. Elektorale Partizipation setzt aber – anders als politische Teilhabe über Beiräte – die deutsche Staatsangehörigkeit voraus. Daher fordern u.a. Migrantenorganisationen, Integrationsbeiräte und einige Parteien seit Langem, zur Stärkung der politischen Partizipation nicht nur die Einbürgerungszahlen zu erhöhen (s. Kap. B.3.1), sondern auch auf kommunaler Ebene ein Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige einzuführen (s. dazu SVR 2021a: 37).

Auf Landesebene gab es schon früher Vorstöße für eine Ausweitung des Kommunalwahlrechts. In Hamburg und Schleswig-Holstein wurden in den späten 1980er Jahren entsprechende Gesetze verabschiedet; diese erklärte das Bundesverfassungsgericht aber für verfas-

sungswidrig (vgl. BVerfGE 83, 37).⁵⁰⁷ **Die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts steht also vor hohen rechtlichen Hürden** (Thym 2017: 191–193).⁵⁰⁸ **Gegen eine einfachgesetzliche Regelung sprechen verfassungsrechtliche Schranken.**

Davon ausgehend schlägt der Entwurf der BKMÖ für ein Bundespartizipationsgesetz vor, ein allgemeines kommunales Ausländerwahlrecht über eine Änderung in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG einzuführen. **Der SVR sieht das Vorhaben grundsätzlich positiv** (vgl. hierzu SVR 2021a: 12, 47; 2022c: 1–3). **Aus seiner Sicht sprechen gewichtige integrationspolitische Argumente dafür, auf kommunaler Ebene ein an bestimmte Voraussetzungen geknüpftes Ausländerwahlrecht einzuführen.**⁵⁰⁹ **Er unterstützt auch den aufgezeigten Weg, dies über eine Änderung des Grundgesetzes umzusetzen.**

Der SVR sieht bei der Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts keinen Zielkonflikt mit der Absicht, Einbürgerung zu erhöhen. Wenn politische Teilhabe auf der kommunalen Ebene ermöglicht wird, könnte das die betreffenden Personen sogar im Gegenteil motivieren, sich insgesamt stärker an Prozessen politischer Willensbildung zu beteiligen. Das wiederum kann ein Anreiz sein, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, um sich auch auf Landes- und Bundesebene politisch beteiligen zu können (SVR 2022c: 2). Wie die Einbürgerung (Info-Box 18) kann auch die Ausweitung des Wahlrechts politische Beteiligung generell fördern; sie stärkt das Gefühl der Zugehörigkeit zum Aufnahmeland.⁵¹⁰

Um die Beteiligung faktisch zu erhöhen, ist allerdings mehr nötig als eine rechtliche Änderung, die die absolute Zahl der Wahlberechtigten vergrößert. So ist zu überlegen, wie die von der Änderung betroffenen Personen ermuntert werden können, ihre erweiterten Rechte auch zu nutzen. Hier kann auf Maßnahmen zurückgegriffen werden, die darauf abzielen, die Wahlbeteiligung allgemein zu erhöhen. Ein Ansatz ist, Wählerinnen und Wähler – und speziell Erstwählerinnen und Erstwähler – direkt anzusprechen und so zu mobilisieren.

506 Dort ist klargestellt, dass Gesetzesvorlagen beim Bundestag von der Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestags oder vom Bundesrat eingebracht werden.

507 In seinen Entscheidungen deutete es die rechtliche Vorgabe in Art. 20 Abs. 2 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“) so, dass an Wahlen nur deutsche Staatsangehörige teilnehmen dürfen und die geltende Sonderregelung für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nicht auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt werden kann.

508 Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts waren jedoch seinerzeit nicht unumstritten. Zudem wird argumentiert, dass zentrale Prämissen dieser Urteile durch die Reformen des Unionsbürgerwahlrechts im Vertrag von Maastricht 1992 inzwischen überholt sind (vgl. Hanschmann 2012; Markard 2023).

509 Das kommunale Wahlrecht sollte denjenigen Drittstaatsangehörigen eröffnet werden, die ein Daueraufenthaltsrecht oder eine Niederlassungserlaubnis haben.

510 Wie eine Analyse von Daten aus Norwegen zeigt, ist auch wichtig, zu welchem Zeitpunkt die Rechte ausgeweitet werden: Speziell wenn Zugewanderte früh Gelegenheit erhalten, über Wahlen am politischen Prozess teilzunehmen, fördert das ihr späteres politisches Engagement. Gewöhnen sie sich hingegen daran, von formeller politischer Mitsprache ausgeschlossen zu sein, kann sich dieses Muster verfestigen (Ferwerda/Finseraas/Bergh 2020).

Denn wer früh wählen geht, wird das auch langfristig eher tun (Goerres/Mayer/Elis 2022: 13).⁵¹¹

Bei der Ansprache und Mobilisierung von Wählerinnen und Wählern (mit Migrationshintergrund) spielen nicht nur Parteien eine Rolle (s. SVR 2021a: 52–55). Auch religiöse, kulturelle oder soziale Organisationen und vor allem Migrantenorganisationen können hier eine wichtige Funktion übernehmen, indem sie beispielsweise mehrsprachiges Informationsmaterial bereitstellen. Eine wichtige Stellschraube, um politische Beteiligung (über Wahlen) zu fördern, ist zudem die Förderung politischer Bildung (Goerres/Mayer/Elis 2022: 13–15).⁵¹²

Wirksamen Schutz vor Diskriminierung durch (Partizipations-)Gesetze voranbringen

Diskriminierung behindert chancengleiche Teilhabe. Die Förderung von Integration und Teilhabe ist damit eng mit Antidiskriminierungspolitik verknüpft (vgl. SVR 2018b: 98–99). Auf Bundesebene ist dafür das 2006 in Kraft getretene AGG zentral, das landläufig als Antidiskriminierungsgesetz bezeichnet wird. Die Parteien der Ampelregierung haben sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt, das Gesetz zu evaluieren und anzupassen (SPD/Grüne/FDP 2021: 121). 2023 legte ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis konkrete Änderungsanforderungen vor (Bündnis AGG Reform – Jetzt! 2023). Auch die BKMO ist Teil des Bündnisses; entsprechend finden sich die Vorschläge teilweise auch in ihrem Entwurf für ein Bundespartizipationsgesetz. Die Diskussion um eine AGG-Reform wurde nicht zuletzt auch dadurch in Schwung gebracht, dass die Leitung der im AGG verankerten Antidiskriminierungsstelle nach mehreren Jahren kommissarischer Führung seit Mitte 2022 wieder besetzt ist.⁵¹³ Die neue Leitung, die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023b), legte Mitte 2023

ein Eckpunktepapier zur Reformierung des AGG vor, das sich an vielen Stellen mit den vom Bündnis vorgebrachten Forderungen überschneidet. Die vorgeschlagenen Änderungen erscheinen isoliert betrachtet kleinteilig und als rechtliche Petitesse; im Zusammenspiel würden sie das AGG jedoch erheblich verändern und erweitern.

Für eine bessere Rechtsdurchsetzung sollen die Fristen verlängert werden, innerhalb derer bei Fällen von Diskriminierung Ansprüche geltend gemacht werden können. Es handelt sich hier um Ausschlussfristen, die zu beachten sind, wenn arbeits- (§ 15 Abs. 4 S. 2 AGG) oder zivilrechtliche (§ 21 Abs. 5 S. 1 AGG) Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden. Konkret schlägt sowohl das zivilgesellschaftliche Bündnis als auch die ADS vor, die Frist von zwei auf zwölf Monate zu versechsfachen.⁵¹⁴ Begründet wird dies damit, dass viele Betroffene ihre Rechte und die geltenden Fristen zunächst gar nicht kennen und deshalb nicht fristgerecht handeln. Außerdem lasse eine Fristverlängerung mehr Zeit für außergerichtliche Lösungen (Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung 2023b: 9; Bündnis AGG Reform – Jetzt! 2023: 10). Wie lang diese Fristen sein sollen, ist eine politische Frage und lässt sich nicht wissenschaftlich entscheiden. In einzelnen verwandten Rechtsgebieten können Ansprüche länger als zwei Monate geltend gemacht werden.⁵¹⁵ In manchen Arbeitsgesetzen sind die Fristen wiederum deutlich kürzer (z.B. § 4 S. 1 KSchG, § 17 S. 1 TzBfG). Ausschlussfristen haben einen doppelten Zweck: Sie sollen einerseits sicherstellen, dass Geschehnisse juristisch aufgearbeitet werden können. Andererseits sollen sie aber auch Rechtsfrieden herstellen. Vor diesem Hintergrund kann eine Klagefrist von einem Jahr als zu lang angesehen werden. Eine Kompromisslösung wäre die ursprünglich vorgeschlagene Verlängerung auf sechs Monate.

511 Dabei kommt es laut verschiedenen Untersuchungen darauf an, auf welchem Weg Wahlberechtigte kontaktiert werden. Je persönlicher der Kontakt, desto effektiver ist die Mobilisierung (für eine Übersicht s. Green/Gerber 2019). Speziell für die Wahlbevölkerung mit Migrationshintergrund wurde am Beispiel von Kommunalwahlen in Norwegen gezeigt, dass Erinnerungsbriefe der Kommunen mit praktischen Informationen und einer allgemeinen Aufforderung zur Stimmabgabe mobilisierend wirken, und zwar speziell bei Erstwählerinnen und Erstwählern (Bergh/Christensen/Matland 2020: 5–6). Eine Ansprache durch SMS-Nachrichten und Anrufe erhöhte die Wahlbeteiligung dagegen weniger stark (Bergh/Christensen 2022).

512 Speziell bei jungen Menschen (mit und ohne Zuwanderungsgeschichte) kann politische Bildung in der Schule eine fehlende politische Sozialisation im Elternhaus kompensieren und damit bestehende Ungleichheiten ausgleichen (Neundorff/Niemi/Smets 2016).

513 Vorausgegangen war dem eine Änderung des AGG (Gesetz zur Änderung des AGG vom 23.05.2022, BGBl. I S. 768): Danach wird die Leitung der Antidiskriminierungsstelle nun vom Bundestag gewählt und erhält den Status einer bzw. eines Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung. Zuvor hatte das Bundeskabinett die Leitung berufen.

514 In dem Abschlussbericht des Kabinettsausschusses gegen Rassismus und Rechtsextremismus, der 2021 von der damaligen Bundesregierung beschlossen wurde, ist eine Verlängerung der Fristen auf sechs Monate angekündigt (Bundesregierung 2021a: 26). Eine solche Verlängerung hatten bereits die Autoren und Autorinnen einer Evaluation des AGG angeregt (Berghahn et al. 2016: 145). Die Änderung wurde jedoch nicht umgesetzt.

515 Nach den deliktsrechtlichen Ansprüchen im BGB gilt beispielsweise bei Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts eine Frist von drei Jahren (§ 195 BGB). Im Strafrecht beträgt die Frist bei Beleidigungsdelikten drei Monate und liegt damit etwas über der geltenden Regelung im AGG (§ 77b Abs. 1 S. 1 StGB).

Weiter als die Frage nach der Länge der Klagefristen reicht der Vorschlag, die Umkehr der Beweislast auszubauen. Dieses Prinzip sieht § 22 AGG jetzt schon vor: **❗ Wenn im Streitfall eine Partei Indizien vorlegt, die auf eine Diskriminierung wegen der im AGG geschützten Merkmale hindeuten, muss die andere Partei beweisen, dass kein Verstoß gegen die Bestimmungen zum Schutz vor Benachteiligung vorlag. Um diese Umkehr der Beweislast zu erleichtern, soll es anstelle von Indizien künftig genügen, dass eine Benachteiligung glaubhaft gemacht wird.** Zudem sollen ein Anspruch auf Auskunft gegenüber der diskriminierenden Partei eingeführt und konkrete Regelbeispiele für hinreichende Indizien verankert werden (Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung 2023b: 10). Im Entwurf der BKMÖ wird ein Auskunftsanspruch für Antidiskriminierungsverbände vorgeschlagen (Art. 13 Abs. 5 BPartG-E).⁵¹⁶ **➡ Der SVR sieht eine derart ausgestaltete Beweislastumkehr aus rechtsstaatlichen Gründen als problematisch an und lehnt sie ab.**

Die Absicht, die Antidiskriminierungsverbände im Sinne von § 23 AGG zu stärken, spiegelt sich auch in einem weiteren Vorschlag: Abweichend vom Grundsatz des Individualrechtsschutzes soll ein kollektiver Rechtsschutz ermöglicht werden. Konkret sollen im Bereich des Diskriminierungsschutzes ein Verbandsklagerecht und eine Prozessstandschaft eingeführt werden. Das soll Antidiskriminierungsverbänden zum einen ermöglichen, eine Grundsatzrechtsprechung herbeizuführen. Zum anderen sollen sie anstelle und mit Zustimmung der vermeintlich diskriminierten Person individuelle Rechte geltend machen können (Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung 2023b: 11; Bündnis AGG Reform – Jetzt! 2023: 4; Berghahn et al. 2016: 160–162). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Menschen, die in besonderer Weise sozial benachteiligt sind, nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um solche zum Teil langwierigen, kostenaufwendigen, risikoreichen und emotional belastenden Gerichtsverfahren durchzustehen. Dies steht im Konflikt mit den Grundstrukturen des deutschen Rechtssystems: Nicht nur im Verwaltungs- (§ 42 Abs. 2 VwGO), sondern auch im Zivilprozessrecht ist eine Klage nur dann zulässig, wenn der Kläger bzw. die Klägerin geltend macht, in seinen bzw. ihren Rechten verletzt zu sein. Das soll die Effizienz der Justiz gewährleisten. **❗ Allerdings wurde das Prinzip des Individualrechtsschutzes in den letzten Jahren in vielen Bereichen aufgeweicht und die Rolle kollektiver Akteure und Akteurinnen gestärkt.** Dies gilt besonders

für das Umwelt- und das Verbraucherschutzrecht. Aber auch im Bereich des Arbeitsrechts – und damit auf zivilrechtlichem Terrain – hat die Justizministerkonferenz (2021) jüngst beschlossen, über die Möglichkeit eines ergänzenden kollektiven Rechtsschutzes zu beraten.

Des Weiteren wird u.a. gefordert, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf staatliches Handeln auszuweiten (Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung 2023b: 4; Bündnis AGG Reform – Jetzt! 2023: 3). Das im Grundgesetz festgeschriebene Diskriminierungsverbot, so wird argumentiert, biete keinen ausreichenden Schutz vor Benachteiligung. Das Handeln öffentlicher Stellen und Behörden ist vom AGG derzeit nicht erfasst. Zugleich berichtet die ADS, dass über ein Fünftel aller Beratungsanfragen sich auf mögliche Diskriminierung durch staatliche Stellen beziehen (Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung 2023a: 26–27).

B.3.2.4 Fazit: Förderung politischer Teilhabe braucht einen gesetzlichen Rahmen und eine entsprechende Umsetzung

Das Thema Integrations- und Teilhabegesetze ist in den letzten Jahren sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene in Bewegung gekommen. **❗ Auf Landesebene zeigt sich, dass solche Gesetze helfen können, die Integrationspolitik besser zu steuern, indem sie bestimmte Grundsätze und Ziele legislativ verankern und Strukturen der Koordination und Mitwirkung institutionalisieren.** Erfahrungen mit den bestehenden Landesgesetzen können für ein etwaiges Partizipationsgesetz auf Bundesebene fruchtbar gemacht werden.

➡ Für den Bereich politischer Teilhabe ist es zu begrüßen, wenn das Ziel ihrer Förderung gesetzlich verankert wird. Dazu zählt auch der Grundsatz, dass Einbürgerungen im staatlichen Interesse liegen. Dies unterstreicht, dass die Politik Integration und Teilhabe allgemein einen hohen Stellenwert beimisst. Integrationspolitische Akteure und Akteurinnen können ihre Positionen oder Forderungen dann mitunter besser durchsetzen, weil diese eher als legitim anerkannt werden. Das gilt besonders auch für Beteiligungsgremien, die durch das Gesetz auf eine rechtliche Grundlage gestellt und mit konkreten Aufgaben betraut werden. **➡ Eine tatsächliche Beteiligung und Professionalisierung von Beteiligungsgremien erfordert zudem ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen. Ein wichtiger Schritt hierzu ist die Einrichtung unterstützender Geschäftsstellen.**⁵¹⁷

⁵¹⁶ Wenn Antidiskriminierungsverbände eine Diskriminierung als wahrscheinlich ansehen, können sie von der anderen Partei Auskunft darüber verlangen, ob und ggf. aus welchen Gründen eine andere Person in einer vergleichbaren Situation besser behandelt wurde.

⁵¹⁷ Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang die Festschreibung im TIntG NRW (§ 13 Abs. 1) und im PartIntG BW (§ 10 Abs. 2), dass Dachverbände kommunaler Migrantenvertretungen vom Land finanzielle Zuwendungen erhalten.

❶ Die praktische Wirkung der Gesetze hängt insgesamt davon ab, wie sie rechtlich ausgestaltet sind. Zielvorgaben müssen durch konkrete (und ggf. auch nachhaltig finanzierte) Instrumente untermauert werden. Das Gesetz kann Förderstrukturen verankern und bündeln und Maßnahmen durch ein Budget nachhaltig sichern. Hier ist das Integrationsgesetz in Nordrhein-Westfalen hervorzuheben, das die vorgesehenen Maßnahmen des KIM mit einem Budget hinterlegt. Ein Bundespartizipationsgesetz könnte bestehende und mögliche neue Förderformate beispielsweise zu der Diversitätsstrategie für die Bundesbehörden in Beziehung setzen, die die Bundesregierung derzeit plant. Wenn es in Form eines Artikelgesetzes ausgearbeitet wird, kann es zudem als Rahmen dienen, um auch in anderen integrationsrelevanten Rechtsgebieten Änderungen vorzunehmen, etwa beim Diskriminierungsschutz.

❷ Das Gesetz darf sich aber nicht in Symbolik erschöpfen. Sonst läuft es Gefahr, Erwartungen zu wecken, die dann nicht erfüllt werden können. Ein Partizipationsgesetz auf Bundesebene muss deshalb allgemein und konkret zugleich sein. Nur dann kann es der starken Signalwirkung gerecht werden, die von seiner Erarbeitung und Verabschiedung ausgeht. Die Vorschläge der BKMO bieten dafür verschiedene Anknüpfungspunkte. Der vorgelegte Entwurf hat die Diskussion darüber bereichert, welche gesetzlichen Maßnahmen die Förderung von Integration und Partizipation erfordert. Insgesamt schießt der Entwurf jedoch über das Ziel hinaus. Das manifestiert sich u. a. in der unklaren Struktur und Anlage des vorgeschlagenen Bundespartizipationsrats.⁵¹⁸

❸ Insgesamt sollte die Steuerungskraft von Integrationsgesetzen nicht überschätzt werden, sie können Integration nicht erzwingen. Ihr Erfolg hängt davon ab, dass und wie die darin festgelegten Ziele und Grundsätze in praktische Politik umgesetzt werden. Neben der rechtlichen Ausgestaltung ist es daher ausgesprochen wichtig, welchen Stellenwert die Politik den gesetzlich verankerten Grundsätzen und Strukturen zumisst und wie entschieden sie umgesetzt werden.⁵¹⁹ Integration und Teilhabe muss von allen Beteiligten in der alltäglichen Praxis operativ mitgedacht werden.⁵²⁰ Dafür spielt bereits der Prozess der Erarbeitung solcher Gesetze eine wichtige Rolle. Hier können Möglichkeiten für politische Teilhabe geschaffen werden.

B.3.3 Statistik und Bezeichnungspolitik: Begriffe und Konzepte auf dem Prüfstand

In Einwanderungsländern stellt sich die Frage, mit welchen Begrifflichkeiten über die Teile der Bevölkerung gesprochen wird, die selbst zugewandert sind oder eine familiäre Zuwanderungsgeschichte haben. Die jeweilige Bezeichnungspolitik ist eng verbunden mit der Zugehörigkeitspolitik (vgl. hierzu ausführlich SVR 2015: 142–154). Die Begriffe und Kategorien, die Zugehörigkeiten anzeigen (sollen), unterliegen dem Wandel der Zeit und sind gesellschaftlich nicht unumstritten. Daher gibt die Analyse entsprechender Entwicklungen auch Aufschluss über das je aktuelle Selbstverständnis einer Gesellschaft.

Auch in Deutschland wurde in den vergangenen Jahren über Begrifflichkeiten debattiert. So hat sich die Diskussion über das Konzept des „Migrationshintergrunds“ fortgesetzt, das seit seiner Einführung im Jahr 2005 kontrovers gesehen wird. Im Jahr 2020 hat die Fachkommission Integrationsfähigkeit einen neuen Vorschlag dazu vorgelegt, wie Menschen mit (eigener oder familiärer) Migrationsgeschichte bezeichnet und empirisch erfasst werden können. Diesen Vorschlag hat das Statistische Bundesamt im Jahr 2023 erstmals aufgegriffen und einer Neuauswertung des Mikrozensus 2021 zugrunde gelegt. Im Folgenden werden die Entwicklungen der letzten Jahre nachgezeichnet und die diskutierten Argumente eingeordnet. Einleitend wirft Kap. B.3.3.1 einen Blick auf unterschiedliche Herangehensweisen an die statistische Erfassung (und die Bezeichnungspolitik) in anderen Ländern.

B.3.3.1 Statistische Erfassung von Menschen mit einer Migrationsgeschichte im internationalen Vergleich

Die Bezeichnung „Migrationshintergrund“ wird über Deutschland hinaus auch in der Schweiz und in Österreich verwendet, allerdings wird das Konzept nicht einheitlich operationalisiert.⁵²¹ Denn es gibt weltweit sehr unterschiedliche Traditionen, wie selbst zugewanderte Menschen oder Menschen mit einer familiären Zuwanderungsgeschichte bezeichnet und in amtlichen Statistiken erfasst werden. Bezeichnungspolitiken spiegeln vor

518 Diese Tendenz zeigt sich auch in dem Vorschlag, für Menschen mit Migrationsgeschichte im öffentlichen Dienst eine Quote einzuführen (Info-Box 21 Eine Quote für mehr Vielfalt im öffentlichen Dienst?).

519 In dieser Hinsicht ist nicht entscheidend, ob eine separate Integrationsgesetzgebung gewählt wird oder (wie 2021 in Bremen und 2020 in Sachsen-Anhalt) alternativ Integrationskonzepte verabschiedet werden. Wichtiger ist in beiden Fällen eine konsequente Umsetzung, auch durch ein Integrationsmonitoring. Dies gilt auch für Integrationskonzepte auf kommunaler Ebene (zu Integrationskonzepten in Kreisen und kreisfreien Städten s. ausführlich Carrasco Heiermann et al. 2023: 19–24).

520 Es bedarf z. B. einer entsprechenden Kultur in den Einbürgerungsbehörden (s. Kap. B.3.1.4). Das wiederum erfordert politischen Rückhalt auf allen Ebenen (vgl. Carrasco Heiermann et al. 2023: 48).

521 So wird in Österreich lediglich der Geburtsort der Eltern als Kriterium herangezogen (Statistik Austria 2023), in der Schweiz außerdem die Staatsangehörigkeit (Bundesamt für Statistik Schweiz 2023).

allem das jeweilige gesellschaftliche Verständnis von Zugehörigkeit und die diesbezüglichen öffentlichen Aushandlungsprozesse. Hier spielt auch die strukturelle Verfasstheit des Nationalstaats eine große Rolle (Pries/Pauls 2013: 2; SVR 2015: 144, 147–153). Grob lassen sich die Herangehensweisen danach unterscheiden, ob sie einen Migrationshintergrund über die Staatsangehörigkeit der Person oder ihrer Vorfahren erfassen (Staatsangehörigkeitskonzept), über das Geburtsland (Wanderungskonzept) oder über eine Kombination dieser beiden Merkmale (Tab. B.11). Zusätzlich wird insbesondere in den USA und Kanada sowie im Vereinigten Königreich und in Irland die ethnische Zugehörigkeit der Menschen traditionell nach dem Prinzip der Selbstidentifikation erhoben. Die verschiedenen Wege werden im Folgenden exemplarisch anhand der Praktiken in den Niederlanden, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den USA gezeigt (vgl. auch SVR 2015: 147–153).

Die Niederlande und Frankreich zeigen beispielhaft, wie sich aus zwei quasi gegensätzlichen Traditionen – Multikulturalismus in den Niederlanden und Republikanismus in Frankreich – über eine jahrzehntelange gesellschaftliche Aushandlung sehr ähnliche Konzepte dafür entwickeln können, die Bevölkerungsgruppe mit einer Zuwanderungsgeschichte zu bezeichnen und zu definieren: In beiden Staaten wird von Zugewanderten und ihren Nachkommen gesprochen. Für die Einordnung spielt in den Niederlanden ausschließlich der Geburtsort einer Person oder ihrer Eltern eine Rolle, in Frankreich wird zusätzlich die Staatsangehörigkeit herangezogen.

Für die Niederlande war im Prozess der Nationalstaatsbildung die Zugehörigkeit zu einer konfessionellen oder politisch-weltanschaulichen Gruppe oder Minderheit konstitutiv; diese Gruppen (konkret: Katholiken und Katholikinnen, Protestanten und Protestantinnen, Liberale sowie Sozialistinnen und Sozialisten) bildeten die Säulen des Staates. Dieser Integrationsmechanismus wurde dann auch auf die postkoloniale und die ‚Gastarbeiter‘-Zuwanderung angewendet; so entstand das Selbstverständnis des niederländischen Multikulturalismus (vgl. SVR 2015: 93, 147). In den 1990er Jahren fand dann ein Paradigmenwechsel statt. Mit einem Bericht des Wissenschaftlichen Beirats der Regierung wurde der Begriff *allochtoon* (altgriechisch für „fremd“, vs. *autochthon*) in den politischen Diskurs eingeführt. So bezeichnet das Nationale Statistikbüro (CBS) seit 1999 Menschen, die selbst oder deren Eltern (mindestens ein Elternteil) im Ausland geboren wurden (CBS 2000). Die statistische Differenzierung der Bevölkerung nach diesem Konzept war zunächst als neutrales Instrument gedacht, um politische Maßnahmen zu evaluieren. Im öffentlichen Diskurs wurde der Begriff jedoch bald zum Synonym für eine ‚gescheiterte‘ Integration und für ‚unerwünschte‘, niedrig qualifizierte und/oder muslimische Zuwanderinnen und Zuwanderer (Doomernik 2013). Dies hing auch

damit zusammen, dass zugleich weiter unterteilt wurde in westliche und nichtwestliche Herkunftsländer. Hier flossen allerdings auch sozioökonomische und kulturelle Faktoren ein; so wurde z.B. Japan als westliches Herkunftsland kategorisiert, Südkorea als nichtwestliches Land. Im Jahr 2022 verabschiedeten sich die Niederlande vom *allochtoon*-Konzept (Statistics Netherlands 2022a) und wählten stattdessen die Bezeichnung *migrant* bzw. *kind van migranten*. Die Definition blieb dabei unverändert. Allerdings wurde die Kategorisierung der Herkunftsländer überarbeitet und durch die Zuordnung zu Kontinenten ersetzt. Die Länder der ehemaligen niederländischen Kolonien und der ‚Gastarbeiter‘-Zuwanderung (z.B. Türkei, Marokko, Indonesien) sind nun einer eigenen Kategorie zugeordnet: *klassieke migratielanden* (traditionelle Herkunftsländer) (Statistics Netherlands 2022b). Es bleibt abzuwarten, ob die neue Benennung ohne eine nennenswerte Veränderung der Kategorien nicht im Diskurs perspektivisch denselben Bedeutungswandel erfahren wird wie die Vorgängerbezeichnung *allochtoon*.

In Frankreich wird der Migrationsstatus inzwischen sehr ähnlich erfasst wie in den Niederlanden, doch entstammt das Konzept einer ganz anderen Tradition: Das französische System basiert auf dem Modell des Republikanismus, der als Gegenmodell zum niederländischen Multikulturalismus gilt (vgl. SVR 2015: 148–150). Die *communauté des citoyens* definiert sich über die Staatsangehörigkeit. Entsprechend wurde – wie in Deutschland – lange Zeit nur dieses eine Migrationsmerkmal statistisch erfasst. 1999 wurde dann zusätzlich die Kategorie der Zugewanderten (*immigrés*) und ihrer Nachkommen eingeführt. Damit wurden unabhängig von der aktuellen Staatsangehörigkeit Personen getrennt erfasst, die selbst oder deren Eltern nicht in Frankreich geboren waren. Dieser Neuerung waren langjährige gesellschaftliche Debatten vorausgegangen: Kinder französischer Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen, die in den 1980er Jahren im Rahmen der postkolonialen Zuwanderung ins Land gekommen waren, erhielten problemlos die französische Staatsbürgerschaft. Dies führte zu grundsätzlichen Diskussionen über Integration und Unterschiede zwischen der alteingesessenen und der zugewanderten Bevölkerung und über (erwünschte) hoch qualifizierte und (unerwünschte) niedrig qualifizierte Zuwanderungsgruppen (Bertossi 2012: 433; Pries 2013: 189). Rechtspopulistische Kreise bestritten gar, dass Staatsangehörige mit Migrationsgeschichte gleichwertige Staatsbürgerinnen und -bürger seien (vgl. Bertossi 2012: 431). In der Folge verlor die Staatsangehörigkeit auch für die Statistik zunehmend an Bedeutung. Seit 2012 veröffentlicht die nationale Statistikbehörde *Institut national de la statistique et des études économiques* (Insee) regelmäßig umfangreiche Auswertungen zur Lebenssituation der zugewanderten Bevölkerung und ihrer Nachkommen (Insee 2012).

Tab. B.11 Offizielle Bezeichnungspolitik und konzeptionelle Grundlage der statistischen Erfassung der Zuwanderungsgeschichte in ausgewählten Staaten und internationalen Organisationen

	Bezeichnung	Definition	konzeptionelle Grundlage		
			Wanderungs-konzept	Staatsangehörigkeitskonzept	erfasste Generationen
OECD (OECD 2023b)	<i>foreign-born</i>	Personen, die im Ausland geboren wurden	x		erste Generation
EUROSTAT (Eurostat 2023f)*	<i>migrants</i>	Personen, die im Ausland geboren wurden	x		erste Generation
Frankreich (Insee 2023)	<i>immigrés/descendant d'immigrés</i> (Zugewanderte/ Nachkomme von Zugewanderten)	Zugewanderte: im Ausland geboren oder mit ausländischer Staatsangehörigkeit geboren Nachkomme: ein oder beide Elternteile sind zugewandert	x	x	erste und zweite Generation
Irland (Central Statistics Office Ireland 2023)	<i>non-Irish nationals</i>	Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit		x	
Niederlande (Statistics Netherlands 2022a)	<i>migrant/kind van migranten</i> (Zugewanderte/Kinder von Zugewanderten)	Zugewanderte: im Ausland geboren Kind von Zugewanderten: ein oder beide Elternteile im Ausland geboren	x	x	erste und zweite Generation
Österreich (Statistik Austria 2023)	Migrationshintergrund	beide Elternteile im Ausland geboren	x		erste und zweite Generation
Schweiz (Bundesamt für Statistik Schweiz 2023)	Migrationshintergrund	Personen mit ausländischer oder Schweizer Staatsangehörigkeit, die selbst oder deren Elternteile beide im Ausland geboren wurden	x	x	erste und zweite Generation
Vereinigtes Königreich (Office for National Statistics United Kingdom 2022)	<i>foreign-born</i>	Personen, die im Ausland geboren wurden	x		erste Generation
USA (United States Census Bureau 2021)	<i>foreign-born</i>	Personen, die mit ausländischer Staatsangehörigkeit geboren wurden	x	x	erste Generation

Anmerkung: *Operationalisierung je nach Datenlage über das Geburtsland oder die Staatsangehörigkeit.

Darstellung: SVR

Im Vereinigten Königreich und in den USA ist die Bevölkerung ethnisch und religiös sehr vielfältig. Diese Länder haben eine lange Tradition darin, kulturelle Merkmale nach dem Prinzip der Selbstidentifikation zu erfassen. Dabei beziehen sich auch Menschen auf eine ausländische Herkunft, die seit Generationen im Land leben. Diesem Prinzip folgend werden aber auch hier Personen, die im Ausland geboren und selbst zugewandert sind, als *foreign-born population* gesondert erfasst.⁵²²

Das Vereinigte Königreich erhebt in den amtlichen Statistiken eine Vielzahl von Variablen, um die „Superdiversität“ (Vertovec 2007) in der Bevölkerung zu erfassen. Dies soll auch ermöglichen, das Ausmaß struktureller Diskriminierung und den Bedarf an besonderer Unterstützung abzuschätzen (Pries 2022a). Die Migrationsgeschichte der im Land lebenden Menschen zu erfassen hat im Vereinigten Königreich eine lange Tradition. So wird in den Statistiken z. B. seit über 170 Jahren standardmäßig das Geburtsland der Befragten erfasst (Office for National Statistics United Kingdom 2022). Die Konzepte werden zudem sehr differenziert erhoben. So wird nicht nur das Geburtsland erfragt, sondern auch der Zeitpunkt der Einreise. Die Statistiken unterscheiden also sowohl danach, ob jemand zugewandert ist, als auch danach, seit wann die betreffenden Personen im Land leben. Personen, die im Ausland geboren und ins Vereinigte Königreich zugewandert sind, werden als *immigrants* oder *foreign-born* bezeichnet.

Im Zensus 1991 wurde zudem erstmals die ethnische Zugehörigkeit erhoben; dazu sollten sich die Befragten einer Herkunftsgruppe zuordnen. Mit dem Begriff *ethnic minorities* soll der veränderten Bevölkerungszusammensetzung Rechnung getragen werden, die zunehmend aus Menschen der zweiten und späteren Zuwanderungsgenerationen besteht und die durch das Geburtsland nicht mehr erfasst wird (Green/Skelton 2013: 116). In den nachfolgenden zwei Jahrzehnten wurden die Kategorien hierzu stetig erweitert. Das Besondere dabei ist, dass die zugewanderte Bevölkerung selbst diese Ausdifferenzierung vorangetrieben hat, denn sie erhoffte sich dadurch mehr „Anerkennung durch Wahrnehmen“ (Pries 2022a). Beispielsweise fühlten sich lateinamerikanische Zuwanderungsgruppen beim Zensus 2011 ausgegrenzt, weil ihre Gruppe als Kategorie nicht vorkam (BBC 2011). Die im Zensus enthaltenen Fragen werden also in Abstimmung mit zahlreichen Instanzen, u. a. den betroffenen Gruppen selbst, entwickelt und immer wieder neu festgelegt. Hier

zeigt sich besonders deutlich der Aushandlungscharakter von Zuschreibungen (Green/Skelton 2013: 108, 117).

In den Vereinigten Staaten von Amerika wird in statistischen Erhebungen seit über 200 Jahren nach *race* gefragt (Rodríguez 2009), das mit steigendem Anteil von Menschen derselben Herkunft zunehmend auch durch *ethnicity* ersetzt wird (Hattam 2007). Mit der beschreibungspolitischen Differenzierung nach *ethnicity* und *race* wollte man die Vielfalt in der amerikanischen Bevölkerung erfassen, um Benachteiligung und Diskriminierung einzelner Gruppen effektiv bekämpfen zu können (SVR 2015: 151). Die dahinterstehende Kategorisierung (das sog. *ethno-racial pentagon*, Hollinger 1995: 53) wurde mit der Zeit immer weiter ausdifferenziert, und seit dem Zensus von 2000 ist es auch möglich, mehr als eine *race*-Kategorie anzukreuzen. Seit den 1980er Jahren werden die Konzepte in der amtsstatistischen Erhebung zudem nach dem Prinzip der Selbstidentifikation erhoben.

Dieses Kategoriensystem wurde auch über die amtsstatistische Erhebung hinaus vielfältig angewendet, z. B. in Bewerbungsformularen. Dies führte dazu, dass in öffentlichen Institutionen bei der Vergabe von Plätzen unterrepräsentierte ethnische Gruppen bevorzugt wurden (*affirmative action*; Kaspar 2021). Im Juni 2023 verbot der Oberste Gerichtshof der USA Hochschulen die Anwendung dieses Prinzips mit der Begründung, eine Bevorzugung von Bewerberinnen und Bewerbern aufgrund ihrer ethnischen Herkunft verstoße gegen das Gleichheitsgebot (USSC, Urt. v. 29.06.2023, *Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*). Das Urteil war gesellschaftlich hoch umstritten. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die staatlichen Beschreibungspolitiken und ihre Bedeutung für politisches Handeln in den USA faktisch durchaus strittig sind (vgl. SVR 2015: 151).

Zusätzlich erhebt das US-amerikanische *Census Bureau* standardmäßig Daten nach dem Konstrukt des *foreign-born*. Damit sind Personen gemeint, die bei ihrer Geburt ausländische Staatsangehörige waren (United States Census Bureau 2021).⁵²³ Das zunehmende Interesse an diesem Konzept ist darauf zurückzuführen, dass nach einer Zeit des Rückgangs seit den 1970er Jahren wieder stetig mehr Menschen neu zuwandern. Dadurch ändert sich auch die Zusammensetzung der Bevölkerung. Im Jahr 2021 war jede siebte Person in den USA selbst zugewandert (13 % der Bevölkerung bzw. 45 Mio.; Congressional Budget Office 2023); 1970 war es noch je-

522 Dem Prinzip, die ethnokulturelle Herkunft per Selbstzuordnung zu erfassen, folgen auch Kanada (Statistics Canada 2022) und Irland (Central Statistics Office Ireland 2023).

523 Entsprechend dem Geburtsortprinzip (*ius soli*) erhält jedes Kind, das in den USA geboren wurde, automatisch die US-amerikanische Staatsangehörigkeit, sogar wenn sich die Eltern irregulär im Land aufhalten. Bis auf wenige Ausnahmen umfasst die Kategorie *foreign-born* also ausschließlich selbst zugewanderte Personen.

de zwanzigste Person (4,8 %). Politisch besteht hier auch ein Interesse an der Erfassung irregulär zugewanderter Menschen, die ein Viertel der *foreign-born*-Bevölkerung ausmachen (Congressional Research Service 2012).

Die Statistikbehörden der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) und die der Europäischen Kommission (Eurostat) haben das Konzept übernommen. Unter der Bezeichnung *foreign-born* (OECD 2023b) bzw. *migrants* (Eurostat 2023f) werden Personen erfasst, die im Ausland geboren und selbst zugewandert sind. Allerdings handhaben die beiden Institutionen dies pragmatisch, denn sie sind darauf angewiesen, dass die Statistikämter der Mitgliedstaaten die jeweiligen Daten zur Verfügung stellen: Sie orientieren sich zwar grundsätzlich an ihrer Definition, weichen jedoch davon ab, wenn die entsprechenden Kategorien in einem Mitgliedstaat nicht zur Verfügung stehen (Eurostat 2023f).

Die hier exemplarisch dargestellten Staaten erfassen somit mindestens die erste Zuwanderungsgeneration, also Personen, die selbst im Ausland geboren wurden. In den Niederlanden und Frankreich wird zusätzlich die zweite Generation erfasst, aber nicht mehr jene, bei denen lediglich die Großeltern im Ausland geboren wurden (dritte Generation). Im Vereinigten Königreich und in den USA werden Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte, die im Land geboren sind (zweite und spätere Generationen), dagegen ausschließlich über eine entsprechende Selbstidentifikation erfasst. Dieses Vorgehen unterscheidet sich also maßgeblich von dem der amtstatistischen Erfassung in Deutschland (s. Kap. B.3.2.2).

B.3.3.2 Entwicklung in Deutschland

Auch in Deutschland ist die Zuordnung und Bezeichnung von Menschen mit einer Migrationsgeschichte eng mit dem Verständnis von Zugehörigkeit verbunden, das in der Gesellschaft jeweils vorherrscht. Allgemein wurden Menschen, die selbst zugewandert sind oder zugewanderte Vorfahren haben, beispielsweise als „Ausländer“, „ausländische Mitbürger“, „Einwanderer“ und „Zuwanderer“ bezeichnet (für einen historischen Abriss s. SVR 2015: 144–146). Ein solches Selbstverständnis spiegelt sich auch in der Entwicklung der offiziellen Statistiken wider. Bis Anfang der 2000er Jahre wurde in den Daten des Statistischen Bundesamts nach der Staatsangehörigkeit von Personen differenziert (deutsch/ausländisch). Diese Unterscheidung gibt es teilweise noch heute, beispielsweise

in der Schulstatistik (Statistisches Bundesamt 2022a) oder in der Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA 2023a: 1.1).

Im Jahr 2005 wurde dann mit dem Mikrozensusgesetz der Begriff „Personen mit Migrationshintergrund“ in die amtlichen Statistiken eingeführt; das war zu dem Zeitpunkt eine entscheidende Neuerung.⁵²⁴ Als solche werden Personen bezeichnet, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt“ besitzen (Statistisches Bundesamt 2023h: 5–10). Das Konzept basiert weiterhin stark auf dem der Staatsangehörigkeit, es berücksichtigt jedoch auch frühere Staatsangehörigkeiten und die Abstammung. Damit umfasst die Definition im Einzelnen (a) zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, (b) zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, (c) (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler, (d) Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Adoption durch einen deutschen Elternteil erhalten haben, und (e) mit deutscher Staatsangehörigkeit geborene Kinder der vier genannten Gruppen (Statistisches Bundesamt 2023h: 5–10).⁵²⁵ Personen, die vor 1950 zugewandert sind, wird dagegen kein Migrationshintergrund zugeordnet. Damit wurde die Situation der Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gesondert erfasst – anders als die der (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler.

Die Einführung dieser Kategorie fiel in eine Zeit des Paradigmenwechsels in der deutschen Einwanderungspolitik. 2005 trat das Zuwanderungsgesetz in Kraft, das in Deutschland erstmals einen Rechtsrahmen vorgab, um Zuwanderung zu steuern und Integrationsprozesse zu gestalten (vgl. Stüwe 2016: 25–26). Im Jahr 2000 war bereits das Staatsangehörigkeitsgesetz geändert worden. Danach erhielten Kinder von Ausländerinnen und Ausländern, die rechtmäßig in Deutschland lebten, bei der Geburt zunächst neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern auch die deutsche Staatsangehörigkeit (*ius soli*; BMI 2023k). Besonders in den 1990er Jahren waren zudem viele Menschen als (Spät-)Aussiedler und (Spät-)Aussiedlerinnen nach Deutschland zugewandert, die sofort die deutsche Staatsangehörigkeit erhielten und somit durch die statistische Kategorie „Staatsangehörigkeit“ nicht erfasst wurden.

Das neue Merkmal „Migrationshintergrund“ sollte auch ermöglichen, die gesellschaftliche Integration dieser eingebürgerten bzw. als deutsche Staatsangehörige

524 Vereinzelt wurde der Begriff auch schon vor 2005 verwendet, z.B. in der internationalen Schulleistungsstudie PISA von 2003 (Prenzel et al. 2004) oder im 10. Kinder- und Jugendbericht (Arbeitsgruppe Zehnter Kinder- und Jugendbericht 1998). Allerdings war die Abgrenzung zur Ausländereigenschaft nicht immer trennscharf.

525 Das Statistische Bundesamt unterscheidet zudem zwischen Angehörigen der ersten Generation, die im Ausland geboren wurden, und allen anderen Personen mit Migrationshintergrund unabhängig von der Zuwanderungsgeneration (Statistisches Bundesamt 2023h: 5–10).

geborenen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, ihre Teilhabesituation und ihre Integrationsfortschritte differenzierter zu beschreiben, als es das Konzept der Staatsangehörigkeit erlaubte. Denn Studien hatten beispielsweise gezeigt, dass sich vor allem sozioökonomisch erfolgreiche Zuwanderinnen und Zuwanderer einbürgern ließen; in der Ausländerstatistik wurden die tatsächlichen Integrationserfolge somit unterschätzt (Salentin/Wilkening 2003). Die erstmalige Auswertung des Merkmals im Mikrozensus 2005 bestätigte dann auch den Mehrwert des Konzepts für eine differenziertere Darstellung: Sie zeigte, dass der Anteil der deutschen Staatsangehörigen in dieser Bevölkerungsgruppe höher war als der der Ausländerinnen und Ausländer (Statistisches Bundesamt 2006: 7). Bei ihrer Einführung wurde die neue statistische Kategorie von der Wissenschaft begrüßt und seither breit verwendet (vgl. SVR 2021a: 24). Der Begriff stärkte auch die Wahrnehmung von Deutschland als Einwanderungsland (Pries 2022a).

Kritik am Konzept „Migrationshintergrund“ und Alternativvorschläge

In den letzten Jahren wurde das Konzept zunehmend kritisiert (ausführlich hierzu Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 220–222). Die Debatten beziehen sich vor allem auf die Bezeichnungspolitik für die zweite und nachfolgende Zuwanderungsgenerationen (vgl. Pries 2022b). Dabei muss unterschieden werden zwischen normativer Kritik an dem Konzept als solchem und praktisch-analytischer Kritik an seiner Operationalisierung.

Die normative Kritik der vergangenen Jahre bezieht sich vor allem darauf, dass der Begriff in gesellschaftspolitischen Debatten zu Migrations- und Integrations-themen ausschließend und defizitorientiert verwendet werde (vgl. SVR 2015: 146–147; SVR 2021a: 24–25). Er habe lediglich den Begriff „Ausländer“ ersetzt und bezeichne weiterhin einen „vermeintlich pauschal problematischen Teil der Bevölkerung“ (Supik 2017: 4). In einem solchen Deutungszusammenhang sei es besonders problematisch, dass eingebürgerte Deutsche nicht der deutschen Bevölkerung zugeschlagen würden. Will (2022a) spricht hier von „Migrantisierung“ oder „Verausländerung“. Andere sehen die Gefahr, dass so kategorisierten Menschen gruppenspezifische stereotype Eigenschaften zugeschrieben werden (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 221–222). Dadurch könnten wiederum bestehende Ungleichheiten auf Defizite der betreffenden Personen zurückgeführt werden statt auf kontextuelle Barrieren. Schließlich wird moniert, dass der Begriff das

Verständnis der deutschen Bevölkerung verengt: Diese bestehe nach der Definition des Statistischen Bundesamts nur noch aus Personen, deren Elternteile beide als Deutsche geboren wurden (Will 2022a).

Darüber hinaus wird das Konzept als zu ungenau bewertet, um die Ursachen identifizierter Ungleichheiten zu erforschen (Supik 2022). Es wird befürchtet, dass aus der amtlichen Statistik zu der noch ungenauen Hilfskonstruktion Migrationshintergrund bereits Maßnahmen für politisches Handeln abgeleitet werden, anstatt zu fragen, welche konkreten Parameter dahinterstehen (z. B. eingeschränkte Deutschkenntnisse) (Chlosta/Ostermann 2005).

Aus einer praktisch-analytischen Perspektive wird auch die Umsetzung des Konzepts kritisch diskutiert. Ein Problem ist hier, dass „Migrationshintergrund“ in den Erhebungen der Kommunen, Länder und Ressorts (z. B. Kinder- und Jugendhilfestatistik) unterschiedlich operationalisiert wird. Im Zensus 2011, der die Grundlage für das Integrationsmonitoring der Länder bildet, wurden beispielsweise nur Zuzüge ab 1956 berücksichtigt (für eine beispielhafte Übersicht s. Petschel/Will 2020: 79).

Auch die Definition des Statistischen Bundesamts wird kritisiert: Das Konstrukt sei aufgrund der Vielzahl der darin enthaltenen Kriterien und Ausnahmeregelungen zu komplex und somit schwer zu interpretieren (Supik 2022).⁵²⁶ Dabei ist weitgehend unstrittig, dass mit dieser Kategorie Menschen erfasst werden, die im Ausland geboren und selbst nach Deutschland zugewandert sind. Umstritten ist jedoch die Erfassung weiterer Zuwanderungsgenerationen. Nach dem zugrunde liegenden Staatsangehörigkeitskonzept fällt in die Bevölkerungsgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund nicht nur die zweite Zuwanderungsgeneration, sondern in Teilen auch spätere Generationen sowie Personen, bei denen ein Elternteil keine Zuwanderungsgeschichte aufweist. Deshalb wird die Definition als zu ungenau kritisiert, weil sie sehr unterschiedliche Personengruppen zu einem „unentwirrbaren Konglomerat“ zusammenfasse (Worbs 2022).

Andere Stimmen wiederum betonen die Chancen des Konzepts. Grundsätzlich müsse es weiterhin möglich sein, Benachteiligung und Teilhabe analytisch sichtbar zu machen. Hierzu würden objektive Indikatoren benötigt, die es erlauben, zwischen gesellschaftlichen Gruppen zu differenzieren (Pries 2022a). Dabei sei es sinnvoll, nicht nur die selbst zugewanderten Menschen zu erfassen, sondern auch die zweite Generation, um Integrationsfortschritte sichtbar zu machen (Kemper 2022). Insbe-

526 Beispielsweise werden unter diese Kategorie deutsche Staatsangehörige gefasst, die als (Spät-)Aussiedler und (Spät-)Aus-siedlerinnen eingereist sind, Vertriebene aber nicht. Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit werden in der Regel der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zugeordnet, es sei denn, ihre Eltern sind deutsche Staatsangehörige und sie haben die ausländische Staatsangehörigkeit aufgrund ihres Geburtsorts (z. B. USA) erhalten (Statistisches Bundesamt 2022c: 5–10).

sondere die Schulleistungsstudien zeigen etwa, dass die Bildungsteilhabe bei den in Deutschland geborenen Schülerinnen und Schülern deutlich höher ist als bei den selbst zugewanderten Gleichaltrigen. Dieser Generationenunterschied bleibt auch bestehen, wenn man den sozialen Hintergrund der Familien berücksichtigt (z. B. Henschel/Heppt/Weirich 2023: 329–331; s. auch Kap. B.1.1).

Aufgrund der Kritik am Konzept des Migrationshintergrunds wurden in den vergangenen Jahren Alternativen vorgeschlagen. Ein solcher Vorschlag ist, subjektive Selbstzuordnungen abzufragen (ggf. in Kombination mit selbst wahrgenommenen Fremdzuschreibungen) (z. B. Will 2022b); so werden beispielsweise im US-amerikanischen und im britischen Kontext *race* und *ethnicity* erhoben (Kap. B.3.3.1). Viele Gründe sprechen aber dagegen, die Abfrage der Herkunft durch ein solches Konzept *allein* zu ersetzen. Neben ethischen Fragen – aus historischen Gründen wird in Deutschland die ethnische Zugehörigkeit als solche nicht erhoben – führt die Abfrage solcher subjektiven Indikatoren auch zu Verzerrungen. Denn zum einen wird eine solche Frage überproportional häufig nicht beantwortet. Zum anderen werden subjektive Zuordnungen häufig nach wahrgenommener Zugehörigkeit vorgenommen (Canan/Petschel 2022). Beispielsweise haben Latinos und Latinas in den USA bei der Frage nach ihrer *race* häufiger die ‚Restkategorie‘ gewählt, weil sie sich in den vorgegebenen Kategorien nicht repräsentiert fühlten (Rodríguez 2009: 43).

Einen weiteren Vorschlag hat 2020 die unabhängige Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit vorgelegt. Danach soll für die bevölkerungsstatistische Erfassung der „Eingewanderten und ihrer (direkten) Nachkommen“ nur noch das Geburtsland herangezogen werden, nicht die Staatsangehörigkeit (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 222–223). Dies soll die erfasste Bevölkerungsgruppe auf die Personen der ersten und zweiten Zuwanderungsgeneration begrenzen und damit analytisch schärfen. Bei der zweiten Generation sollen zudem nur noch Personen erfasst werden, deren Elternteile beide zugewandert sind. Dies wird damit begründet, dass die Ressourcen für gesellschaftliche Teilhabe (wie soziales und kulturelles Kapital) bei Personen mit einem in Deutschland geborenen Elternteil deutlich stärker ausgeprägt sind als bei Personen mit zwei zugewanderten Elternteilen. Das Merkmal Staatsangehörigkeit soll jedoch gesondert weiter erhoben werden (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 222–223).

Das Statistische Bundesamt hat im März 2023 erstmals die Bevölkerungsstatistik auf der Grundlage dieser Definition ausgewertet. Dabei zeigt sich: Die zugrunde

gelegte Definition hat erheblichen Einfluss darauf, wie vielen Personen ein Migrationshintergrund zugeordnet wird. Bei einer Auswertung des Mikrozensus 2022 nach der alten Definition haben 23,8 Millionen Menschen einen Migrationshintergrund (28,7 %). Nach dem Vorschlag der Fachkommission Integrationsfähigkeit sind es nur 20,2 Millionen (24,3 %), also 3,6 Millionen Menschen weniger. Das Statistische Bundesamt plant, künftig zunächst Auswertungen auf der Grundlage beider Definitionen parallel zu veröffentlichen; es hat sich somit noch nicht für einen Weg entschieden.

B.3.3.3 Weiterentwicklung muss sorgfältig abgewogen und einverständlich erfolgen

Bezeichnungspolitiken spiegeln die jeweiligen Debatten in einer Gesellschaft wider und machen deutlich, wie sich das Selbstverständnis einer Nation im Zeitverlauf verändert. Dies gilt auch – vielleicht sogar ganz besonders – für die Zuordnung und Bezeichnung von Menschen, die zuwandern oder eine Geschichte der Zuwanderung haben. So kann der Wechsel von der Ausländereigenschaft zum Migrationshintergrund in der amtlichen Erfassung als ein Meilenstein in der Entwicklung von Deutschlands Selbstverständnis als Einwanderungsland gesehen werden (vgl. Pries 2022a).

Die Debatten der vergangenen Jahre (s. beispielhaft die in den Argumenten zitierte Debatte des Rats für Migration (RfM))⁵²⁷ verdeutlichen aber auch das Dilemma eines solchen Konzepts: **❶ Einerseits können Ungleichheit und Benachteiligung nur aufgedeckt und Integrationserfolge dokumentiert werden, wenn zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte differenziert wird. Dies kann Faktenwissen schaffen und zur Versachlichung der Debatte beitragen. Andererseits darf ein solcher Begriff nicht ausgrenzen.** Der SVR erkennt an, dass die Bezeichnung Migrationshintergrund im öffentlichen Diskurs in der Vergangenheit durchaus auch ausschließend und defizitorientiert verwendet wurde (vgl. SVR 2021a: 24–25).

In der jüngeren Vergangenheit wurden daher verschiedene alternative Begriffe und Definitionen vorgeschlagen, zuletzt von der Fachkommission Integrationsfähigkeit. Doch auch das Konzept der „Eingewanderten und ihrer (direkten) Nachkommen“ ist nicht unstrittig, selbst wenn andere europäische Staaten bereits Erfahrung damit haben. Die Integrationsministerkonferenz beispielsweise empfindet ihn als zu sperrig und will daher in den kommenden Jahren eine eigene Bezeichnung vorschlagen (IntMK 2022b). Grundsätzlich sollte man sich zudem bewusst machen, dass auch eine neue

527 Aus der RfM-Debatte wurden folgende Beiträge zitiert: Will 2022a; Supik 2022; Canan/Petschel 2022; Kemper 2022; Pries 2022a; Worbs 2022.

Bezeichnung im Laufe ihrer Verwendung mit negativen Assoziationen behaftet werden kann. **❗ Das Problem potenzieller Stigmatisierung löst ein neuer Begriff somit nur bedingt. Denn er markiert in jedem Fall eine Unterscheidung zu Personen ohne Zuwanderungsgeschichte, die bei entsprechendem Gebrauch als stigmatisierend empfunden werden kann.**

Hinsichtlich der Operationalisierung stimmt der SVR zu, dass eine Definition, die lediglich das Geburtsland der Person und das ihrer Eltern einbezieht, nicht nur präziser und einfacher zu interpretieren ist als die bisherige Definition des Migrationshintergrunds, sondern auch international anschlussfähiger wäre. Mit der Definition der Fachkommission Integrationsfähigkeit werden die dritte und weitere Zuwanderungsgenerationen nicht mehr der Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte zugeordnet. Gleichzeitig wird jedoch im Entwurf der Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen für das Bundespartizipationsgesetz (s. Kap. B.3.2.3) gefordert, auch die dritte Zuwanderungsgeneration als „Menschen mit Migrationsgeschichte“ zu bezeichnen und bei Fragen der Teilhabe zu berücksichtigen (z. B. bei der Besetzung von Positionen im öffentlichen Dienst). **❗ Der SVR hält hier ein einheitliches Vorgehen für notwendig. Sonst besteht die Gefahr eines ‚bezeichnungspolitischen Rosinenpickens‘: Bei der Vergabe öffentlicher Ressourcen etwa könnten manche ein expansives Verständnis des Migrationshintergrunds wählen, ansonsten aber darauf hinweisen, dass ein solches exkludierend und migrantisierend wirke und entsprechend Zuschreibungen eines Migrationshintergrunds eher zurückhaltend angelegt sein müssten.** Ein weiteres Problem bei einer Änderung der Definition besteht darin, dass dann Daten über die Zeit nicht mehr vergleichbar sind. Aussagen über Veränderungen – z. B. bei der Arbeitsmarktbeteiligung – wären somit nur noch eingeschränkt möglich. Entsprechende Anpassungen müssen deshalb sorgfältig erwogen und möglichst konsensuell umgesetzt werden.

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

Abb. A.1	Zuzüge nach bzw. Fortzüge aus Deutschland seit 1950	16
Abb. A.2	Asylerstanträge und Schutzgewährung in der EU 2015–2022	24
Abb. A.3	Die wichtigsten Fluchtrouten nach Europa.....	27
Abb. A.4	Asylerstanträge und Folgeanträge in Deutschland seit 1986	32
Abb. A.5	Anteil an Asylerstanträgen in Deutschland nach Herkunftsland 2018–2023.....	33
Abb. A.6	Asylsuchende (Erstanträge) in Deutschland nach Altersgruppen und Geschlecht 2018–2023.....	34
Abb. A.7	Entscheidungen des BAMF nach Schutzstatus und Schutzquoten 2018–2023.....	35
Abb. A.8	Gerichtsentscheidungen in Verfahren zu Asylverfahren (Erst- und Folgeanträge) 2018–2022.....	38
Abb. A.9	Nettozuwachs bei der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsländern 2015–2022.....	39
Abb. A.10	Reformpaket zur Arbeitskräftegewinnung aus dem Ausland: vier Zugangsmöglichkeiten.....	49
Abb. B.1	Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung nach Migrationshintergrund 2018, 2020 und 2022..	93
Abb. B.2	Lesekompetenz von Schülerinnen und Schülern der neunten Jahrgangsstufe mit und ohne Zuwanderungsgeschichte 2015 und 2022.....	95
Abb. B.3	Schülerinnen und Schüler von 11 bis 14 Jahren in der Sekundarstufe I nach Schulform und Migrationshintergrund 2018 und 2022.....	97
Abb. B.4	Allgemeinbildende Schulabschlüsse von jungen Erwachsenen (18–29 Jahre) nach Migrationshintergrund 2018 und 2022.....	98
Abb. B.5	Verbleib von Ausbildungsinteressierten nach Migrationshintergrund 2018 und 2021	99
Abb. B.6	Anteil der jungen Erwachsenen (18–29 Jahre) an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, die eine Hochschule besuchen, 2018 und 2022.....	101
Abb. B.7	Erwerbslosenquote nach Migrationshintergrund 2018–2022.....	103
Abb. B.8	Arbeitslosenquote der 15- bis 64-Jährigen für ausgewählte Staatsangehörigkeiten 2018–2022..	106
Abb. B.9	Geflüchtete Beschäftigte nach Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit 2018 und 2022...	112
Abb. B.10	Arbeitszufriedenheit nach Migrationshintergrund 2020 und 2022	114
Abb. B.11	Armutsgefährdungsquoten nach Migrationshintergrund und abgeschlossener Berufsausbildung 2022	116
Abb. B.12	Wichtigste Probleme in Deutschland 2015–2023.....	122
Abb. B.13	Geschätzte Auswirkungen von Zuwanderung auf Deutschland als Ort zum Leben 2002, 2010 und 2020.....	123
Abb. B.14	Geschätzte Auswirkungen von Zuwanderung auf die Wirtschaft in Deutschland 2002, 2010 und 2020.....	126
Abb. B.15	Einstellungen zu Erwerbsmigration aus verschiedenen Regionen 2021	128
Abb. B.16	Akzeptanz von Zuwanderung bei verschiedenen Gruppen 2002, 2010 und 2020	129
Abb. B.17	Zustimmung zu Reaktionen der Europäischen Union auf den Krieg in der Ukraine im Juni/Juli und November 2022	133
Abb. B.18	Einordnung von Hasskriminalität in der PMK-Statistik.....	140
Abb. B.19	Rechts motivierte Straftaten, fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität und Hassgewaltkriminalität 2018–2022.....	141
Abb. B.20	Unterthemen im Bereich Hasskriminalität 2018–2022.....	143
Abb. B.21	Deutsche und nichtdeutsche Tatverdächtige bei Straftaten insgesamt (ohne ausländerrechtliche Verstöße) 2009–2022	144
Abb. B.22	Tatverdächtigenrate (TVR) für die deutsche und die nichtdeutsche Meldebevölkerung in Schleswig-Holstein 2016–2019	146
Abb. B.23	Unterbringung der Empfängerinnen und Empfänger von Asylbewerberleistungen 2012–2022 ...	159
Abb. B.24	Einbürgerungen nach vorheriger Staatsangehörigkeit 2000–2022	200
Abb. B.25	Einbürgerungsquoten europäischer Länder 2021 (in Prozent der ausländischen Bevölkerung)...	201
Abb. B.26	Einbürgerungspotenzial nach Voraufenthalt (5 und 8 Jahre) 2022	202
Abb. B.27	Verabschiedete und geplante Integrations- und Teilhabegesetze auf Länderebene.....	213
Abb. B.28	Idealtypischer Ablauf der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und Akteurinnen an der Erarbeitung von Integrations-, Teilhabe- und Partizipationsgesetzen.....	216

Tabellen

Tab. A.1	Zuzüge von Drittstaatsangehörigen nach ausgewählten Aufenthaltstiteln, Aufenthaltsgestattung und Duldung 2017–2022.....	17
Tab. A.2	Erwerbsmigration und allgemeiner Zuzug von Drittstaatsangehörigen 2017–2022	18
Tab. A.3	Erteilte nationale Visa nach Aufenthaltszwecken 2019–2022	18
Tab. A.4	Erwerbsmigration nach Deutschland mit einer Blauen Karte EU 2013–2022	19
Tab. A.5	Personen mit einer Ausbildungsduldung 2019–2022 (gerundet).....	21
Tab. A.6	Asylerstanträge in der EU nach den wichtigsten Herkunftsländern 2015–2022.....	23
Tab. A.7	Schutzquoten der wichtigsten Herkunftsländer in der EU 2015–2022.....	24
Tab. A.8	Anzahl der Personen auf Fluchtrouten in die EU 2015–2023	25
Tab. A.9	Nutzung der verschiedenen Mittelmeerrouten 2015–2023.....	28
Tab. A.10	Irreguläre Grenzübertritte entlang der Westbalkanroute 2015–2023.....	30
Tab. A.11	Aus der Ukraine geflüchtete Menschen mit temporärem Schutz in Europa	31
Tab. A.12	Bereinigte Schutzquoten wichtiger Herkunftsländer 2018–2022.....	36
Tab. A.13	Ausreisepflichtige in Deutschland 2019–2023	40
Tab. A.14	Rückkehr auf EU-Ebene 2019–2022	41
Tab. A.15	Abschiebungen aus Deutschland insgesamt 2019–2023	42
Tab. A.16	Über REAG/GARP geförderte Ausreisen 2019–2023.....	42
Tab. A.17	Über REAG/GARP geförderte Ausreisen für ausgewählte Zielländer 2019–2023.....	43
Tab. A.18	Ausreisepflichtige Personen, die nachvollziehbar selbst aus Deutschland ausgereist sind (Grenzübertrittsbescheinigungen), 2019–2023	44
Tab. A.19	Überstellungen nach der Dublin-Verordnung 2019–2023.....	44
Tab. A.20	Struktur der Punktevergabe	52
Tab. A.21	Bestandteile der europäischen Asylreform	59
Tab. A.22	Gesetzgebung im Bereich Asyl 2019–2024	68
Tab. B.1	Anzahl der Erwerbstätigen und Erwerbslosen, Erwerbstätigenquote und Erwerbslosenquote nach Migrationshintergrund und Geschlecht 2018–2022	109
Tab. B.2	Tatverdächtige nach Nationalitäten in verschiedenen Deliktbereichen 2022.....	148
Tab. B.3	Tatverdächtige Schutzsuchende bei Straftaten insgesamt (ohne Verstöße gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen) 2012–2022	150
Tab. B.4	Anzahl der Kurse im Rahmen von „Integra“ und „Welcome“ sowie Teilnehmende in Kursen und Beratungen 2016–2021	187
Tab. B.5	Eintritte von Geflüchteten in Maßnahmen der Berufsvorbereitung der Bundesagentur für Arbeit 2016–2020	189
Tab. B.6	Anteil der Frauen an allen Flüchtlingen in ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen (in Prozent) 2017–2020.....	191
Tab. B.7	Umgang mit Mehrstaatigkeit in den EU-Mitgliedstaaten 2020	199
Tab. B.8	Beispiele für Tendenzen von Unter- und Überinklusion im Staatsangehörigkeitsrecht.....	204
Tab. B.9	Einbürgerungen mit Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 2021 und 2022.....	206
Tab. B.10	Partizipations- und Beratungsgremien in den Integrations- und Teilhabegesetzen der Bundesländer	218
Tab. B.11	Offizielle Bezeichnungspolitik und konzeptionelle Grundlage der statistischen Erfassung der Zuwanderungsgeschichte in ausgewählten Staaten und internationalen Organisationen	227

Info-Boxen

Info-Box 1	Fachkräftebedarf in Deutschland	20
Info-Box 2	Zum Zusammenhang von Fluchtmigration und irregulärer Einreise	26
Info-Box 3	Daten und Datenquellen zu Fluchtmigration	29
Info-Box 4	Schutz ist nicht gleich Schutz: unterschiedliche Schutzqualitäten	37
Info-Box 5	Begriffe der staatlichen Rückkehrpolitik (SVR 2020)	45
Info-Box 6	Indikatoren und Datenquellen zur Arbeitsmarktintegration	104
Info-Box 7	Änderungen im Mikrozensus	110
Info-Box 8	SVR-Integrationsbarometer 2020 und 2022	113
Info-Box 9	Verwendete Datenquellen zu Einstellungen	124
Info-Box 10	Antisemitismus unter Menschen mit Migrationshintergrund	136
Info-Box 11	Statistische Grundlagen: das Konstrukt der „politisch motivierten Kriminalität“ (PMK)	139
Info-Box 12	Zum Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik ..	154
Info-Box 13	Der Begriff „Wohnen“ im Kontext der Flüchtlingsunterbringung	156
Info-Box 14	Besonderheiten bei der Erstaufnahme ukrainischer Geflüchteter	160
Info-Box 15	Das staatliche Unterbringungssystem aus der Sicht von Geflüchteten	164
Info-Box 16	Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt	174
Info-Box 17	Wege zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt	197
Info-Box 18	Einbürgerung als Katalysator oder als Belohnung für politische Integration?	205
Info-Box 19	Hinnahme von Mehrstaatigkeit als Hebel für mehr Einbürgerungen?	208
Info-Box 20	Das Modell der ruhenden Staatsangehörigkeit in der Praxis	210
Info-Box 21	Eine Quote für mehr Vielfalt im öffentlichen Dienst?	220

Abkürzungen

Vgl. zur Begriffsverwendung im SVR-Jahresgutachten das SVR-Glossar unter www.svr-migration.de/glossar.

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
aEP	ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AGH	Abgeordnetenhaus von Berlin
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufnG	Bayerisches Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Aufnahmegesetz)
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayIntG	Bayerisches Integrationsgesetz
BBC	British Broadcasting Corporation/Britische Rundfunk- und Fernsehanstalt
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BezVerwG	Bezirksverwaltungsgesetz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BiSS	Bund-Länder-Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift“
BKA	Bundeskriminalamt
BKMO	Bundeskonzferenz der Migrantenorganisationen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BOF	Programm „Berufliche Orientierung für Zugewanderte“
BPartG-E	Entwurf des Gesetzes zur Förderung von Teilhabe und Partizipation und zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung (Bundespartizipationsgesetz) der BKMO
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BQ-Portal	Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache)
BumF	Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek/Nationale Statistikbehörde der Niederlande
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination/Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
CLAIM	Allianz gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund

Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
djb	Deutscher Juristinnenbund e. V.
DOSTA	Dokumentationsstelle Antiziganismus
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
EASO	European Asylum Support Office/Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ebb	Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ERIC	European Research Infrastructure Consortium/Konsortium für eine europäische Forschungsinfrastruktur
ERRIN	European Return and Reintegration Network/Europäisches Rückkehr- und Reintegrationsnetzwerk
ESS	European Social Survey
EthRG	Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats (Ethikratgesetz)
EU	Europäische Union
EUAA	European Union Agency for Asylum/Asylagentur der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EVS	European Values Study
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBI	Federal Bureau of Investigation/Bundesamt für Ermittlungen der Vereinigten Staaten von Amerika
FReDA	Family Research and Demographic Analysis/Das familiendemografische Panel
FREE	Fachanwendung zur Registerführung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GESIS	GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
GG	Grundgesetz
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HNA	Hessische/Niedersächsische Allgemeine
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IFP	Staatsinstitut für Frühpädagogik und Medienkompetenz (Bayerisches Landesinstitut)
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
ILF	Programm „Internationale Lehrkräfte Fördern“
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
InRa-Studie	Studie „Institutionen und Rassismus“ des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques/Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstatistik Frankreich
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (Integrationsministerkonferenz)
Int-TeilHG SH	Gesetz zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein)
IntTG HE	Hessisches Integrations- und Teilhabegesetz
IOM	Internationale Organisation für Migration
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
IZA	Institute of Labor Economics/Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
JRS	Joint Reintegration Services/Gemeinsames Reintegrationsprogramm
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KIM	Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen
KiQuTG	Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz)
KMK	Kultusministerkonferenz
KompAS	Programm „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“
KPMD-PMK	Kriminalpolizeilicher Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LGBTIQ*	Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersexual, Queer
MACIMIDE	Maastricht Centre for Citizenship, Migration and Development
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MIA	Melde- und Informationsstelle Antiziganismus
MIDEM	Mercator Forum Migration und Demokratie
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MKFFI NRW	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MKJFGFI NRW	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration Nordrhein-Westfalen
MobiPro-EU	Programm „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa“
MSB NRW	Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen
MWK BW	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg

NDR	Norddeutscher Rundfunk
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NuIf	Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe/Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartIntG Berlin	Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin
PartIntG BW	Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg
PartMigG Berlin	Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz)
PerF-W	Programm „Perspektiven für weibliche Flüchtlinge“
PerJuF	Programm „Perspektiven für junge Flüchtlinge“
PISA	Programme for International Student Assessment/Programm zur internationalen Schülerbewertung
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
rbb	Rundfunk Berlin-Brandenburg
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme/Reintegrations- und Rückführungsprogramm für Asylsuchende in Deutschland/Rückführungsprogramm im Auftrag von Bund und Ländern
RfM	Rat für Migration
RIAS	Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
SchG Baden-Württemberg	Schulgesetz für Baden-Württemberg
SchulG Berlin	Schulgesetz für das Land Berlin
SchulG NRW	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
SGB	Sozialgesetzbuch
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SPI	Sozialpädagogisches Institut Berlin »Walter May«
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StAR-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht
StGB	Strafgesetzbuch
StMUK	Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration, zuvor Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
SVR Wirtschaft	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SWK	Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz
SWR	Südwestrundfunk
TAG	Tagesbetreuungsbaugesetz
TGD	Türkische Gemeinde in Deutschland e. V.
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study/Internationale Studie zu Trends in mathematischen und naturwissenschaftlichen Leistungen
TIntG NRW	Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz)
TVBZ	Tatverdächtigenbelastungszahl
TVR	Tatverdächtigenrate
TzBfG	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz)
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children's Fund/Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
Urt.	Urteil
USSC	Supreme Court of the United States/Oberster Gerichtshof der Vereinigten Staaten von Amerika
VAH-StAG	Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WVS	World Values Survey
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZfE	Zeitschrift für Erziehungswissenschaft

Literatur

A

Adema, Joop/Aksoy, Cevat Giray/Giesing, Yvonne/Poutvaara, Panu 2023: The Effect of Conflict on Ukrainian Refugees' Return and Integration. CESifo Working Paper 10877, München.

ADS 2020: Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Berlin.

ADS 2021: Diskriminierung in Deutschland – Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen. Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin.

Ager, Alastair/Strang, Alison 2008: Understanding Integration: A Conceptual Framework, in: *Journal of Refugee Studies*, 21: 2, 166–191.

Agersnap, Ole/Jensen, Amalie Sofie/Kleven, Henrik 2020: The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark. NBER Working Paper 26454, Cambridge.

Aikins, Muna AnNisa/Bremberger, Teresa/Aikins, Joshua Kwesi/Gyamerah, Daniel/Yıldırım-Calıman, Deniz 2021: Afrozensus 2020. Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland, Berlin.

Aksoy, Cevat Giray/Poutvaara, Panu/Schikora, Felicitas 2023: First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees, in: *Journal of Urban Economics*, 137, 103588.

Albers, Timm/Hoeft, Maike/Meusel, Sarah/Heberle, Kathrin 2022: Gestaltung des Übergangs in die Kindertageseinrichtung im Bundesprogramm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung“, Paderborn.

Albert, Mathias/Hilkermeier, Lena 2023: Der Ukrainekrieg und die Mitte zwischen Pazifismus und Militarismus, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23*, Bonn, 267–288.

Albrecht, Ricarda/Neumann, Marko/Jansen, Malte/Becker, Michael/Maaz, Kai et al. 2018: Schulformwechsel im zweigliedrigen Schulsystem, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 4: 21, 839–865.

Al-Khawaja, Lisa 2023: Wege aus dem syrischen ins deutsche Lehrer*innenzimmer. Zwei Interviews mit syrischen Lehrkräften in Berlin, in: Wojciechowicz, Anna Aleksandra/Vock, Miriam/Gonzalez Olivo, Diana/Rüdiger, Marie (Hrsg.): *Wie gelingt der berufliche Einstieg von geflüchteten und migrierten Lehrkräften in Deutschland?*, Weinheim/Basel, 316–332.

Amnesty International 2020: *Between Life and Death: Refugees and Migrants Trapped in Libya's Cycle of Abuse*, London.

Andersen, Lars Højsgaard/Dustmann, Christian/Landersø, Rasmus 2019: Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and Their Families. Centre for Research & Analysis of Migration. Discussion Paper Series CDP 05/19, London.

Angenendt, Steffen/Kipp, David/Koch, Anne 2022: Zeitenwende in der Asyl- und Migrationspolitik?, in: *Internationale Politik*, 4, 37–41.

Anscha, Torben/Vortmann, Claudia 2020: Mehr als nur ein Pass. Staatsbürgerschaft, Integration und Identität. Einbürgerungsverhalten und Einbürgerungsverfahren in Rheinland-Pfalz, Mainz.

Arbeitsgruppe Zehnter Kinder- und Jugendbericht 1998: Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland. Zehnter Kinder- und Jugendbericht, Berlin/Bonn.

Aumüller, Jutta 2008a: Die lokale Integration von Flüchtlingen – Ein Vergleich zwischen vier deutschen Kommunen, in: Aumüller, Jutta/Bretl, Carolin (Hrsg.): *Lokale Gesellschaften und Flüchtlinge: Förderung von sozialer Integration. Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin, 140–151.

Aumüller, Jutta 2008b: Kommunale Flüchtlingsintegration in Jena, in: Aumüller, Jutta/Bretl, Carolin (Hrsg.): *Lokale Gesellschaften und Flüchtlinge: Förderung von sozialer Integration. Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin, 76–108.

Aumüller, Jutta 2008c: Kommunale Flüchtlingsintegration in Schwäbisch Hall, in: Aumüller, Jutta/Bretl, Carolin (Hrsg.): *Lokale Gesellschaften und Flüchtlinge: Förderung von sozialer Integration. Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin, 109–139.

Aumüller, Jutta/Bretl, Carolin (Hrsg.) 2008: *Lokale Gesellschaften und Flüchtlinge: Förderung von sozialer Integration. Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*, Berlin.

Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine 2015: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Expertise gefördert und herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

Auspurg, Katrin/Hinz, Thomas/Schmid, Laura 2017: Contexts and Conditions of Ethnic Discrimination: Evidence from a Field Experiment in German Housing Markets, in: *Journal of Housing Economics*, 35, 26–36.

Auspurg, Katrin/Schneck, Andreas/Hinz, Thomas 2018: Closed Doors Everywhere? A Meta-Analysis of Field Experiments on Ethnic Discrimination in Rental Housing Markets, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45: 1, 95–114.

Auswärtiges Amt 2020: Übersicht: Erteilte nationale Visa 2019 nach Aufenthaltswegen, Berlin.

Auswärtiges Amt 2021: Übersicht: Erteilte nationale Visa 2020 nach Aufenthaltswegen, Berlin.

Auswärtiges Amt 2022: Übersicht: Erteilte nationale Visa 2021 nach Aufenthaltswegen, Berlin.

Auswärtiges Amt 2023: Übersicht: Erteilte nationale Visa 2022 nach Aufenthaltswegen, Berlin.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022: Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal, Berlin.

AWO Bundesverband 2016: AWO Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Menschen nach der Flucht. Standpunkte 2016, Berlin.

B

BA 2018: Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). 31. März 2018, Nürnberg.

BA 2022: Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarkt kompakt, Nürnberg.

BA 2023a: Arbeitsmarkt für Ausländer (Monatszahlen). Juni 2023, Nürnberg.

BA 2023b: Ausländische Arbeitskräfte am deutschen Arbeitsmarkt. Arbeitsmarkt kompakt, Nürnberg.

BA 2023c: Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). 31. März 2023, Nürnberg.

BA 2023d: Glossar der Statistik der BA. Juli 2023, Nürnberg.

BA 2023e: Migration und Arbeitsmarkt. Zeitreihe. (https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Migration-Zuwanderung-Flucht/Migration-Zuwanderung-Flucht-Nav.html#mzf_tab_anchor_zr, 13.02.2024)

van der Baaren, Luuk 2020: Dual Citizenship in the European Union: Trends and Analysis (2010–2020). GLOBALCIT Comparative Report, San Domenico di Fiesole.

Baba, Ludger/Schmandt, Marco/Tielkes, Constantin/Weinhardt, Felix/Wilbert, Katrin 2023: Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG. Beiträge zu Migration und Integration, Band 13, Nürnberg.

Babka von Gostomski, Christian 2021: Facetten antisemitischer Einstellungen bei ausgewählten Migrantengruppen in Deutschland, in: Schulz, Sonja/Siegers, Pascal/Westle, Bettina/Hochman, Oshrat (Hrsg.): (In)Toleranz in der Einwanderungsgesellschaft? Einstellungen zu Migranten in Deutschland und Europa, Wiesbaden, 199–240.

Back, Mitja/Echterhoff, Gerald/Müller, Olaf/Pollack, Detlef/Schlipphak, Bernd 2022: Von Verteidigern und Entdeckern. Ein neuer Identitätskonflikt in Europa, Wiesbaden.

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.

BAG Wohnungslosenhilfe 2017: BAG Wohnungslosenhilfe: 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung. Pressemitteilung vom 14.11.2017. (https://www.bagw.de/de/presse/show?tx_netnews_newsview%5Baction%5D=show&tx_netnews_newsview%5Bcontroller%5D=News&tx_netnews_newsview%5Bnews%5D=147&cHash=e774fc4423e285bcbd5bdeed804e47, 13.02.2024)

BAG Wohnungslosenhilfe 2023: Mindestens 607.000 Menschen in Deutschland wohnungslos. BAG Wohnungslosenhilfe stellt aktuelle Hochrechnungsergebnisse vor. Pressemitteilung vom 07.11.2023. (https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/PRM/PRM_PM_BAG_W_Pressemappe_Hochrechnung_Zahl_der_wohnungslosen_Menschen.pdf, 13.02.2024)

Baier, Andreea/Siegert, Manuel 2018: Die Wohnsituation Geflüchteter. BAMF-Kurzanalyse 2, Nürnberg.

Baier, Dirk 2015: Sicherheit und Kriminalität in Niedersachsen. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. KFN-Forschungsbericht 127, 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 Bundesministeriums des Innern 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.

Balibar, Étienne 1992: Gibt es einen „Neo-Rassismus“?, in: Balibar, Étienne/Wallerstein, Immanuel (Hrsg.): Rasse. Klasse. Nation. Ambivalente Identitäten, Hamburg/Berlin, 23–38.

BAMF o.J.: Freiwillig zurück ins Herkunftsland. (<https://www.bamf.de/DE/Themen/Rueckkehr/rueckkehr-node.html>, 13.02.2024)

BAMF 2016: Hochschulzugang und Studium von Flüchtlingen. Eine Handreichung für Hochschulen und Studentenwerke, erstellt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Kultusministerkonferenz, den Deutschen Akademischen Austauschdienst, das Deutsche Studentenwerk und die Hochschulrektorenkonferenz, Nürnberg.

BAMF 2018a: Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2018b: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2017, Nürnberg.

BAMF 2019a: Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2019b: Prüfung des Dublin-Verfahrens. (<https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/DublinVerfahren/dublinverfahren-node.html>, 13.02.2024)

BAMF 2020: Das Bundesamt in Zahlen 2019. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2021a: Das Bundesamt in Zahlen 2020. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2021b: Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen. BAMF-Forschungsbericht 37, Nürnberg.

BAMF 2022a: Das Bundesamt in Zahlen 2021. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2022b: Fragen und Antworten zur Einreise aus der Ukraine und zum Aufenthalt in Deutschland (Stand: 01.12.2022), Nürnberg.

- BAMF 2023a: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das erste Halbjahr 2023, Nürnberg.
- BAMF 2023b: Das Bundesamt in Zahlen 2022. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- BAMF 2023c: Förderverfahren Asylverfahrensberatung (Stand: 14.09.2023). (<https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AVB/avb-node.html>, 13.02.2024)
- BAMF 2023d: Freiwillige Rückkehr (Stand: 02.02.2023). (<https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/FreiwilligeRueckkehr/freiwilligerueckkehr-node.html>, 13.02.2024)
- BAMF 2023e: Handlungsleitfaden für bundesweit einheitliche Standards in der Rückkehrberatung. Beitrag vom 24.03.2023. (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Rueckkehr/handlungsleitfaden-rueckkehrberatung.html>, 13.02.2024)
- BAMF 2024: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2023, Nürnberg.
- Bansak, Kirk/Ferwerda, Jeremy/Hainmueller, Jens/Dillon, Andrea/Hangartner, Dominik et al. 2018: Improving Refugee Integration through Data-Driven Algorithmic Assignment, in: Science, 359: 6373, 325–329.
- Bartelheimer, Peter/Brüchmann, Katharina/Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta/Schöpke, Sandra et al. 2022: Machbarkeitsstudie für eine regelmäßige Berichterstattung gemäß § 8 Absatz 4 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz. BMAS-Forschungsbericht 606, Bremen.
- Bartels, Larry M./Jackman, Simon 2014: A Generational Model of Political Learning, in: Electoral Studies, 33, 7–18.
- 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.
- Bast, Jürgen 2011: Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen.
- Bauböck, Rainer 2010: Studying Citizenship Constellations, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 36: 5, 847–859.
- Bauböck, Rainer/Honohan, Iseult/Huddleston, Thomas/Hutcheson, Derek/Shaw, Jo et al. 2013: Access to Citizenship and Its Impact on Immigrant Integration, Florenz.
- Bauer, Anja/Weber, Enzo 2021: COVID-19: How Much Unemployment Was Caused by the Shutdown in Germany?, in: Applied Economics Letters, 28: 12, 1053–1058.
- Bauer, Isabella 2017: Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung. State-of-Research Paper 10, Osnabrück/Bonn.
- Bayerischer Flüchtlingsrat 2019: Positionspapier ANKER-Zentren, München.
- BBC 2011: Census 2011: Gypsies and Irish Travellers Get a Box. Beitrag vom 30.03.2011. (<https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-12914877>, 13.02.2024)
- Becher, Inna/El-Menouar, Yasemin 2014: Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern christlicher und muslimischer Religionszugehörigkeit. BAMF-Forschungsbericht 21, Nürnberg.
- beck-aktuell 2022: Dublin-III: Keine Fristunterbrechung durch Aussetzung einer Überstellung wegen Corona. Bericht vom 22.09.2022. (<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eugh-dublin-iii-keine-fristunterbrechung-durch-aussetzung-einer-ueberstellung-wegen-corona>, 13.02.2024)
- Becker, Paul/Hampel, Anna-Elisabeth 2022: Wirtschaftseinbruch und zunehmende Arbeitslosigkeit: EU-11-Staatsangehörige und prekär beschäftigte Zugewanderte sind besonders stark betroffen, in: Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hrsg.): Prekär durch die Krise. Einblicke in die Arbeitsmarktsituation von Eingewanderten in der Pandemie, Berlin, 19–24.
- Beensen, Franz/Pickel, Gert/Yendell, Alexander 2023: Bericht zur Entwicklung der Kriminalität gegen Ausländer und Flüchtlinge in Deutschland 2018–2022. Expertise im Auftrag des SVR, Leipzig.
- Behrendt, Britta 2023: Die Aufnahme ukrainischer Schutzsuchender in Deutschland und Europa. Britta Behrendt im Gespräch mit Franck Düvell, in: Oltmer, Jochen/Berlinghoff, Marcel/Düvell, Franck/Krause, Ulrike/Pott, Andreas (Hrsg.): Report Globale Flucht 2023, Frankfurt am Main, 31–39.
- Behrens, Birgit/Groß, Verena 2004: Auf dem Weg in ein „normales Leben“? Eine Analyse der gesundheitlichen Situation von Asylsuchenden in der Region Osnabrück. Forschungsergebnisse des Teilprojektes „Regionalanalyse“ im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „SPuK – Sprache und Kultur: Grundlagen für eine effektive Gesundheitsversorgung“, Osnabrück.
- Bell, David Andreas/Valenta, Marko/Strabac, Zan 2021: A Comparative Analysis of Changes in Anti-Immigrant and Anti-Muslim Attitudes in Europe: 1990–2017, in: Comparative Migration Studies, 9: 1, 57.
- Bendel, Petra 2015: Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union. Menschenrechte wahren! WISO Diskurs 18, Bonn.
- Bendel, Petra/Bekyol, Yasemin/Leisenheimer, Marlene 2021: Auswirkungen und Szenarien für Migration und Integration während und nach der COVID-19 Pandemie, Erlangen.
- Benneker, Gerburg 2022: Programme zur Integration von Geflüchteten in Berufsorientierung und Ausbildung: Erfahrungen aus der Programmbegleitung, in: Ertl, Hubert/Granato, Mona/Helmrich, Robert/Krekel, Elisabeth M. (Hrsg.): Integration Geflüchteter in Ausbildung und Beruf. Chancen für Geflüchtete und Herausforderungen für das Bildungssystem, BIBB Discussion Paper, Bonn, 48–61.
- Bergh, Johannes/Christensen, Dag Arne 2022: Getting Out the Vote in Different Electoral Contexts: The Effect of Impersonal Voter Mobilization Techniques in Middle and High Salience Norwegian Elections, in: Journal of Elections, Public Opinion, and Parties, 0: 0, 1–19.
- Bergh, Johannes/Christensen, Dag Arne/Matland, Richard E. 2020: Inviting Immigrants in: Field Experiments in Voter Mobilization among Immigrants in Norway, in: Electoral Studies, 66: 102160.
- Berghahn, Sabine/Egenberger, Vera/Klapp, Micha/Klose, Alexander/Liebscher, Doris et al. 2016: Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.
- Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus/Winkelmann, Holger 2018: § 57 AufenthG. Zurückschiebung, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar, 12. Aufl., München, 1173–1183.
- Berlit, Uwe 2018: Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern? (Teil 2), in: ZAR, 38: 8, 287–297.

Berlit, Uwe 2021: Mehrfache Staatsangehörigkeit. Ein Bericht zu aktuellen Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts, in: *RW Rechtswissenschaft*, 12: 3, 382–421.

Bertelsmann Stiftung 2022a: KiTa-Personal braucht Priorität!, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung 2022b: Ukraine: Online Austausch – Geflüchtete, Studierende aus Drittstaaten. Artikel vom 06.12.2022. (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunen-in-der-ukraine-krise-staerken/projektnachrichten/gefluechtete-studierende-aus-drittstaaten>, 13.02.2024)

Bertelsmann Stiftung 2022c: Ukraine: Online Austausch – Wohnen und Unterbringung. Artikel vom 26.09.2022. (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunen-in-der-ukraine-krise-staerken/projektnachrichten/wohnen-und-unterbringung>, 13.02.2024)

Bertelsmann Stiftung 2023: Die KitaMatch-Software. Wegweiser für eine schnelle, faire und transparente Kitaplatzvergabe, Gütersloh.

Bertossi, Christophe 2012: The Performativity of Colour Blindness: Race Politics and Immigrant Integration in France, 1980–2012, in: *Patterns of Prejudice*, 46: 5, 427–444.

Betriebsregierung Münster 2022: ILF – Internationale Lehrkräfte fördern. Broschüre für Schulleitungen und Mentor*innen, Münster.

BIBB 2018: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BIBB 2019: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BIBB 2020: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BIBB 2021a: Berufsbildungsbericht 2021, Bonn.

BIBB 2021b: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BIBB 2022: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2022. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BIBB 2023: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

Biehler, Nadine/Koch, Anne/Meier, Amrei 2021: Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik. Ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Beipackzettel. SWP-Studie 12, Berlin.

Birkel, Christoph/Church, Daniel/Erdmann, Anke/Hager, Alisa/Leitgöb-Guzy, Nathalie 2022: Sicherheit und Kriminalität in Deutschland – SKiD 2020. Bundesweite Kernbefunde des Viktimisierungssurvey des Bundeskriminalamts und der Polizeien der Länder, Wiesbaden.

BKA 2022a: Definitionssystem Politisch motivierte Kriminalität. Stand: 17.11.2022, Berlin.

BKA 2022b: PKS Tabellen 2022. (https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2022/PKSTabellen/ThematischeGliederung/tabellenthemat_node.html, 13.02.2024)

BKA 2023: Schengener Informationssystem (SIS). (<https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Aufgabenbereiche/InternationaleFunktion/SchengenerAbkommen/SIS/schengenSIS.html>, 13.02.2024)

BKMO 2021: Entwurf des Gesetzes zur Förderung von Teilhabe und Partizipation und zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung (Bundespartizipationsgesetz), Berlin.

Blechs Schmidt, Rolf 2018: § 246 BauGB, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter (Hrsg.): Baugesetzbuch, Frankfurt am Main.

Bliesener, Thomas 2023: Ausländer- und Zuwandererkriminalität. Expertise im Auftrag des SVR, Hannover.

BMAS 2021: Sonderprogramm MobiPro-EU. (<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsfoerderung/Programme-fuer-Beschaeftigungschancen/mobi-pro-eu.html>, 13.02.2024)

BMAS 2024: MY TURN – Frauen mit Migrationserfahrung starten durch. (<https://www.my-turn.info/das-programm>, 13.02.2024)

BMBF 2022a: BAföG auch ohne deutschen Pass. (https://www.bafög.de/bafög/de/das-bafög-alle-infos-auf-einen-blick/_documents/bafög-auch-ohne-deutschen-pass.html, 13.02.2024)

BMBF 2022b: Flüchtlinge durch Bildung integrieren. (https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/integration-durch-bildung-und-qualifizierung/fluechtlinge-durch-bildung-integrieren/fluechtlinge-durch-bildung-integrieren_node.html, 13.02.2024)

BMBF 2022c: Hinweis für geflüchtete Bürgerinnen und Bürger aus der Ukraine. (<https://www.bafög.de/bafög/de/das-bafög-alle-infos-auf-einen-blick/hinweise-fuer-gefluechtete-aus-der-ukraine.html>, 13.02.2024)

BMBF 2022d: Stark-Watzinger: Wir bauen die Hilfsangebote für ukrainische Studierende weiter aus. Pressemitteilung vom 25.05.2022. (<https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2022/05/230522-DAAD.html>, 13.02.2024)

BMFSFJ 2018: So gelingt der Berufseinstieg von geflüchteten Müttern. Erkenntnisse aus dem ESF-Bundesprogramm „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“. Monitor Familienforschung. Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik. Ausgabe 40, Berlin.

BMFSFJ 2020: Gelebte Vielfalt: Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin.

BMFSFJ 2021: Starker Ansatz – „Stark im Beruf“. Wirkungsanalyse des Bundesprogramms „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“, Berlin.

BMFSFJ 2022: Beteiligungsverfahren zum Demokratiefördergesetz erfolgreich abgeschlossen. Beitrag vom 04.05.2022. (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/beteiligungsverfahren-zum-demokratiefoerdersgesetz-erfolgreich-abgeschlossen-197116>, 13.02.2024)

BMFSFJ 2023a: Bundesprogramm „Integrationskurs mit Kind“. Rückschau: Über das Programm. (<https://www.fruehe-chancen.de/themen/integration-und-inklusion/bundesprogramm-integrationskurs-mit-kind/ueber-das-programm>, 13.02.2024)

BMFSFJ 2023b: Bundesprogramm „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“. Hintergrundinformation. (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/chancen-und-teilhabe-fuer-familien/familien-mit-migrationshintergrund/bundesprogramm-stark-im-beruf-muetter-mit-migrationshintergrund-steigen-ein--234704>, 13.02.2024)

BMFSFJ 2023c: Gleicher Zugang zu Kindertagesbetreuung. (<https://www.fruehe-chancen.de/themen/integration-und-inklusion/informationen-zur-kindertagesbetreuung-in-deutschland/gleicher-zugang-zu-kindertagesbetreuung>, 13.02.2024)

BMFSFJ 2023d: Monitoringbericht zum KiQuTG 2022, Berlin.

BMFSFJ 2023e: Nationaler Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“, Berlin.

BMFSFJ 2023f: Rückschau: Bundesprogramm „Kita-Einstieg“: Über das Programm. (<https://www.fruehe-chancen.de/themen/integration-und-inklusion/rueckschau-bundesprogramm-kita-einstieg/ueber-das-programm>, 13.02.2024)

BMFSFJ/BMI 2023a: Bundesprogramm „Integrationskurs mit Kind: Bausteine für die Zukunft“ – Wege zum Erfolg. Themenpapier: Die Praxisperspektive der Kinderbeaufsichtigungspersonen, Berlin.

BMFSFJ/BMI 2023b: Frühe Bildung: Gleiche Chancen. Fördergrundsätze für das Bundesprogramm „Integrationskurs mit Kind: Bausteine für die Zukunft“, Berlin.

BMFSFJ/UNICEF 2021: Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, Berlin/Köln.

BMI 2019a: Geordnete-Rückkehr-Gesetz tritt heute in Kraft. Pressemitteilung vom 21.08.2019. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/08/geg-geordnete-rueckkehr-gesetz.html>, 13.02.2024)

BMI 2019b: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2018. Bundesweite Fallzahlen, Berlin.

BMI 2019c: Verfassungsschutzbericht 2018, Berlin.

BMI 2021a: Abschlussbericht des BMI zu TOP 29 Ziffer 2 und 3 der 211. Innenministerkonferenz vom 4. bis 6. Dezember 2019 in Lübeck zur „Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“, Berlin.

BMI 2021b: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020. Bundesweite Fallzahlen, Berlin.

BMI 2022a: BMI kooperiert mit #Unterkunft-Ukraine und Airbnb.org. Pressemitteilung vom 10.03.2022. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/03/kooperation-unterkunft.html>, 13.02.2024)

BMI 2022b: Deutsch-indisches Migrationsabkommen unterzeichnet. Pressemitteilung vom 05.12.2022. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/12/abkommen-indien.html>, 13.02.2024)

BMI 2022c: Verfassungsschutzbericht 2021, Berlin.

BMI 2022d: Zuweisungsverfahren von Geflüchteten aus der Ukraine. Schreiben vom 14.03.2022. (https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/Dateien_fuer_Meldungen/Anlage_BMI_Rundschreiben_EASY_220315.pdf, 13.02.2024)

BMI 2023a: Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer (Stand: Januar 2023), Berlin.

BMI 2023b: Bundesregierung beschließt Gesetzentwurf zur Verbesserung der Rückführung. Pressemitteilung vom 25.10.2023. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/10/ge-rueckfuehrungsverbesserungsgesetz.html>, 13.02.2024)

BMI 2023c: Diskussionsentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Verbesserung der Rückführung, Berlin.

BMI 2023d: Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz), Berlin.

BMI 2023e: Früherer NRW-Integrationsminister Joachim Stamp startet als Sonderbevollmächtigter für Migrationsabkommen. Pressemitteilung vom 31.01.2023. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/01/joachim-stamp.html>, 13.02.2024)

BMI 2023f: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz), Berlin.

BMI 2023g: Migrationsabkommen mit Georgien unterzeichnet. Bericht vom 19.12.2023. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2023/12/georgien.html>, 13.02.2024)

BMI 2023h: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2022. Bundesweite Fallzahlen, Berlin.

BMI 2023i: Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung, Berlin.

BMI 2023j: Rückkehr und Rückführungen. (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/rueckkehrpolitik/rueckkehr-und-rueckfuehrungen/rueckkehr-und-rueckfuehrungen-node.html>, 13.02.2024)

BMI 2023k: Staatsangehörigkeitsrecht. (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/staatsangehoerigkeitsrecht/staatsangehoerigkeitsrecht.html>, 13.02.2024)

BMI 2023l: Übersicht „Hasskriminalität“: Entwicklung der Fallzahlen 2001–2022, Berlin.

BMI 2023m: Vorübergehende Grenzkontrollen zu Polen, Tschechien und der Schweiz werden für drei Monate fortgesetzt. Pressemitteilung vom 15.12.2023. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/12/grenzkontrollen-binnengrenzen.html;jsessionid=3DE17E81B1BB7FC8856BAB394485E2DD.live881>, 13.02.2024)

BMI 2024: Rückführungsverbesserungsgesetz im Bundestag beschlossen. Bericht vom 18.01.2024. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2024/01/bt-verbesserte-rueckfuehrung.html>, 13.02.2024)

- BMI/BAMF* 2015: Migrationsbericht des BAMF im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013, Nürnberg.
- BMI/BAMF* 2024: Migrationsbericht der Bundesregierung 2022, Berlin/Nürnberg.
- BMI/Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus* 2017: Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen, Berlin.
- BMWSB* 2023: Maßnahmen der Bundesregierung für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft, Berlin.
- BMZ* 2019: Perspektive Heimat. Ein Programm für Bleibeperspektiven, Rückkehr und Reintegration. BMZ Papier 05/2019, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André* 2023: Zusammenarbeit und Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des SVR, Bochum.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska et al.* 2023: Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem, Baden-Baden.
- Bozay, Kemal* 2017: Ethnisch-nationale Homogenitätsvorstellungen, Ethnozentismus und Migrationsdiskurse im transnationalen Raum, in: Fereidooni, Karim/El, Meral (Hrsg.): Rassismuskritik und Widerstandsformen, Wiesbaden, 213–228.
- Bozorgmehr, Kayvan/Hintermeier, Maren/Razum, Oliver/Mohsenpour, Amir/Biddle, Louise et al.* 2020: SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. Epidemiologische und normativ-rechtliche Aspekte, Bremen.
- bpb* 2023a: Demografie von Asylsuchenden in Deutschland. Infografiken zu Alter, Geschlecht und Herkunft von Asylsuchenden. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/zahlen-zu-asyl/265710/demografie-von-asylsuchenden-in-deutschland/#node-content-title-1>, 13.02.2024)
- bpb* 2023b: Studie zur Wohnsituation in Deutschland. Deine tägliche Dosis Politik. Artikel vom 24.01.2023. (<https://www.bpb.de/kurz-knapp/taegliche-dosis-politik/517586/studie-zur-wohnsituation-in-deutschland/>, 13.02.2024)
- BQ-Portal* 2023: Anerkennungsstatistik 2021. (<https://www.bq-portal.de/Anerkennung-für-Betriebe/Anerkennungsstatistik>, 13.02.2024)
- Breckner, Ingrid/Engelbrecht, Constanze* 2022: „Probewohnen“ in Lübeck: Integration von Geflüchteten von Anfang an, in: Breckner, Ingrid/Sinning, Heidi (Hrsg.): Wohnen nach der Flucht. Integration von Geflüchteten und Roma in städtische Wohnungsmärkte und Quartiere, Wiesbaden, 157–220.
- Breckner, Ingrid/Sinning, Heidi* 2022: Integration besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Wohnungsmarkt und in städtische Quartiere – Herausforderungen für die Stadtforschung, in: Breckner, Ingrid/Sinning, Heidi (Hrsg.): Wohnen nach der Flucht. Integration von Geflüchteten und Roma in städtische Wohnungsmärkte und Quartiere, Wiesbaden, 1–21.
- Brenning, Luise/Emminghaus, Christoph/Kluth, Winfried/Laub, Rene/Neureiter, Marcus et al.* 2014: Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Brücker, Herbert/Croisier, Johannes/Kosyakova, Yuliya/Kröger, Hannes/Pietrantonio, Giuseppe et al.* 2019: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung. IAB-Kurzbericht 3, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Dauth, Wolfgang/Haas, Anette/Jaschke, Philipp/Kosyakova, Yuliya et al.* 2022: Ein Vorschlag zur Verteilung von Geflüchteten aus der Ukraine. IAB-Forschungsbericht 5, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus M./Kosyakova, Yuliya/Niehues, Wenke et al.* 2023a: Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben, in: DIW Wochenbericht, 28, 382–394.
- Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus M./Kosyakova, Yuliya/Niehues, Wenke et al.* 2023b: Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland. Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FREDA-BAMF-SOEP-Befragung, Wiesbaden.
- Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam* 2020: Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung. Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration. IAB-Kurzbericht 16, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese* 2021: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. IAB-Kurzbericht 2, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Goßner, Laura/Hauptmann, Andreas/Jaschke, Philipp/Kassam, Kamal et al.* 2022: Die Folgen des Ukraine-Kriegs für Migration und Integration: Eine erste Einschätzung. IAB-Forschungsbericht 2, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Gundacker, Lidwina/Hauptmann, Andreas/Jaschke, Philipp* 2021: Die Arbeitsmarktwirkungen der COVID-19-Pandemie auf Geflüchtete und andere Migrantinnen und Migranten. IAB-Forschungsbericht 5, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Jaschke, Philipp* 2020: Beschränkungen der Wohnortwahl für anerkannte Geflüchtete: Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration. IAB-Kurzbericht 3, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Sirries, Steffen* 2017: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Jaschke, Philipp/Kosyakova, Yuliya/Vallizadeh, Ehsan* 2023a: Entwicklung der Arbeitsmarktintegration seit Ankunft in Deutschland: Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich. IAB-Kurzbericht 13, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Jaschke, Philipp/Kosyakova, Yuliya/Vallizadeh, Ehsan* 2023b: Tabellensammlung zur IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, Befragungsjahr 2021. Stand: 27.07.2023, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Schuß, Eric* 2020: Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Kurzbericht 4, Nürnberg.

Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.) 2016: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14, Nürnberg.

Brussig, Martin/Kirsch, Johannes/Schilling, Katharina/Kirchmann, Andrea/Klee, Günther et al. 2022: Arbeitsförderung von Geflüchteten – Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, in: *IAQ-Report*, 3, 1–19.

BumF 2022: Rechtliche Neuerungen und Reflektion der Situation durch die erstmalige Anwendung der Massenzustromrichtlinie (Stand: 30.06.2022), Berlin.

Bundesamt für Statistik Schweiz 2023: Bevölkerung nach Migrationsstatus. (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html#contact>, 13.02.2024)

Bundesamt für Verfassungsschutz 2022: Bundesamt für Verfassungsschutz obsiegt vor Verwaltungsgericht Köln gegen die AfD. Pressemitteilung vom 08.03.2022. (<https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/pressemitteilung-2022-1-afd.html>, 13.02.2024)

Bundesinitiative Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften 2023: Schutzkonzepte. (<https://www.gewaltschutz-gu.de/publikationen/schutzkonzepte>, 13.02.2024)

Bundesregierung 2018: Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, Berlin.

Bundesregierung 2021a: Abschlussbericht des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus, Berlin.

Bundesregierung 2021b: Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesregierung 2021c: Nationaler Aktionsplan Integration. Bericht Phase V – Zusammenhalt: Zusammenhalt stärken – Zukunft gestalten, Berlin.

Bundesregierung 2023a: Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 in Berlin. Beschluss, Berlin.

Bundesregierung 2023b: EU einigt sich auf Reform des Gemeinsamen Asylsystems. Bericht vom 09.10.2023. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/eu-asylreform-2195390>, 13.02.2024)

Bundesregierung 2023c: Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, Berlin.

Bundesregierung 2023d: Republik Moldau und Georgien sind sichere Herkunftsstaaten. Bericht vom 27.12.2023. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/sichere-herkunftsstaaten-moldau-georgien-2216818>, 13.02.2024)

Bundestag 2023: Rückführungsänderungen überwiegend begrüßt. Bericht vom 11.12.2023. (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw50-pa-inneres-rueckfuehrung-981236>, 13.02.2024)

Bundesverfassungsgericht 2021: Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021: Bundesnotbremse II (Schulschließungen). Az. 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21, Karlsruhe.

Bundesverwaltungsgericht 2023: Rechtmäßigkeit des Betretens von Räumen in Flüchtlingsunterkünften. Pressemitteilung vom 15.06.2023. (<https://www.bverwg.de/pm/2023/48>, 13.02.2024)

Bündnis AGG Reform – Jetzt! 2023: Mehr Fortschritt wagen heißt auch mehr Antidiskriminierung wagen! Zentrale Aspekte zur Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes, Berlin.

Bunzel, Arno 2015: Erleichtertes Baurecht für Flüchtlingsunterkünfte, in: *Difu-Berichte*, 4/2015, 8–9.

Burgenlandkreis 2023: Migrationsagentur. (<https://www.burgenlandkreis.de/de/migrationsagentur-landkreis/organisationseinheit/52/migrationsagentur.html>, 13.02.2024)

Bürmann, Marvin/Tsolak, Dorian/Goebel, Jan/Kühne, Simon 2023: Lokaler Arbeitsmarkt beeinflusst die Berufschancen von Geflüchteten, in: *DIW Wochenbericht*, 90: 30/31, 413–421.

Busch, Julian/Buchmüller, Thimo/Leyendecker, Birgit 2023: Implementation and Quality of an Early Childhood Education Program for Newly Arrived Refugee Children in Germany: An Observational Study, in: *International Journal of Child Care and Education Policy*, 17: 3, 1–23.

C

Canan, Coşkun/Petschel, Anja 2022: „Migrationshintergrund“ – Neue empirische Basis zur Weiterentwicklung einer statistischen Kategorie schaffen. *RfM-Debatte* 2022, Berlin.

Cardozo Silva, Adriana/Prömel, Christopher/Zinn, Sabine 2022: Geflüchtete in Deutschland fühlten sich in der Corona-Pandemie stärker diskriminiert als zuvor, in: *DIW Wochenbericht* 18/2022, 260–268.

Caritasverband Karlsruhe/Diakonie Osnabrück 2022: Praxisleitfaden zur Implementierung und Begleitung von Bewohner:innenräten in Unterkünften für geflüchtete Menschen, Karlsruhe/Osnabrück.

Carrasco Heiermann, Adrián/Nice, Thomas/Engler, Anna/Sixtus, Frederick/Hinz, Catherina 2023: Alle sollen teilhaben. Wie Kreise und kreisfreie Städte Integration neu denken, Berlin.

Cattaneo, Cristina/Grieco, Daniela 2021: Turning Opposition into Support to Immigration: The Role of Narratives, in: *Journal of Economic Behavior & Organization*, 190, 785–801.

CBS 2000: Standaarddefinitie alloctonen, Den Haag.

CDU/Grüne 2022: Ideen verbinden. Chancen nutzen. Schleswig-Holstein gestalten. Koalitionsvertrag 2022–2027, Kiel.

Cebulak, Pola/Morvillo, Marta 2022: Schengen Restored. The CJEU Sets Clear Limits to the Reintroduction of Internal Border Controls. Beitrag vom 05.05.2022, in: *Verfassungsblog*. (<https://verfassungsblog.de/schengen-restored/>, 13.02.2024)

Central Statistics Office Ireland 2023: Census of Population 2016 – Profile 7 Migration and Diversity. (<https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cp7md/p7md/>, 13.02.2024)

CERD 2015: Schlussbemerkungen zum 19. bis 22. periodischen Bericht der Bundesrepublik Deutschland, Genf.

Chlosta, Christoph/Ostermann, Torsten 2005: Warum fragt man nach der Herkunft, wenn man die Sprache meint? Ein Plädoyer für eine Aufnahme sprachbezogener Fragen in demographische Untersuchungen, in: BMBF (Hrsg.): Migrationshintergrund von Kindern und Jugendlichen: Wege zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik. Bildungsforschung Band 14, Bonn/Berlin, 55–66.

Christ, Simone/Meininghaus, Esther/Röing, Tim 2017: „All Day Waiting“. Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW. BICC Working Paper 3, Bonn.

CLAIM 2023a: CLAIM warnt vor einer Zunahme von antimuslimischem Rassismus: Aktuell drei antimuslimische Vorfälle pro Tag in Deutschland. Pressemitteilung vom 02.11.2023, Berlin.

CLAIM 2023b: Zivilgesellschaftliches Lagebild antimuslimischer Rassismus. Antimuslimische Vorfälle in Deutschland 2022, Berlin.

Congressional Budget Office 2023: The Foreign-Born Population, the U.S. Economy, and the Federal Budget, Washington D.C.

Congressional Research Service 2012: The U.S. Foreign-Born Population: Trends and Selected Characteristics, Washington D.C.

Cornelisse, Galina 2022: Border Control and the Right to Liberty in the Pact: A False Promise of „Certainty, Clarity and Decent Conditions“, in: Thym, Daniel/Odysseus Academic Network (Hrsg.): Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden, 61–80.

Courtman, Nicholas/Schneider, Jan 2021: Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis. Expertise für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Wissenschaftlicher Stab des SVR, Berlin.

Cyrus, Norbert/Vogel, Dita 2008: Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten, Oldenburg.

Czymara, Christian S./van Klinger, Marijn 2022: New Perspective? Comparing Frame Occurrence in Online and Traditional News Media Reporting on Europe's „Migration Crisis“, in: Communications, 47: 1, 136–162.

D

DAAD 2017: Ukraine. Daten & Analysen zum Hochschul- und Wissenschaftsstandort | 2017, Bonn.

DAAD 2022: Integration von Flüchtlingen an deutschen Hochschulen. Erkenntnisse aus den Hochschulprogrammen für Flüchtlinge. Information 4: Studienerfolg und Arbeitsmarktintegration, Bonn.

DAAD 2023a: Flüchtlinge an Hochschulen. So engagiert sich der DAAD. (<https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/expertise-zu-themen-laendern-regionen/fluechtlinge-an-hochschulen/so-engagiert-sich-der-daad/>, 13.02.2024)

DAAD 2023b: Übersicht vorhandener Hilfsangebote. (<https://www.daad-ukraine.org/de/unterstuetzungsangebote/uebersicht-vorhandener-hilfsangebote/>, 13.02.2024)

DAAD/DZHW 2020: Integration von Flüchtlingen an deutschen Hochschulen. Erkenntnisse aus den Hochschulprogrammen für Flüchtlinge. Information 3: Einstieg ins Fachstudium und Studienbegleitung, Bonn.

De Bruycker, Philippe 2022: The New Pact on Migration and Asylum: What It Is Not and What It Could Have Been, in: Thym, Daniel/Odysseus Academic Network (Hrsg.): Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden, 33–41.

Dennison, James/Kustov, Alexander/Geddes, Andrew 2023: Public Attitudes to Immigration in the Aftermath of COVID-19: Little Change in Policy Preferences, Big Drops in Issue Salience, in: International Migration Review, 57: 2, 557–577.

van Deth, Jan W. 2009: Politische Partizipation, in: Kaina, Viktoria/Römmle, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie, Wiesbaden, 141–161.

Deutsche Botschaft Skopje 2021: Grenzübertrettsbescheinigung und Einreisesperre. (<https://skopje.diplo.de/mk-de/service/-/2449594>, 13.02.2024)

Deutscher Caritasverband 2022: (Ungleiche) Rechte und Teilhabemöglichkeiten für Geflüchtete in Deutschland. Orientierung des Deutschen Caritasverbandes zu Fragen, die sich im Kontext der erstmaligen Anwendung der Massenzustrom-Richtlinie (2001/55/EG) für Geflüchtete aus der Ukraine im Jahr 2022 ergeben, Freiburg.

Deutscher Landkreistag 2023: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung. Hier: Stellungnahme des Deutschen Landkreistags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vom 13.10.2023, Berlin.

Deutsches Architektenblatt 2024: „Bau-Turbo“ § 246e: falsches Instrument für mehr Wohnungen. Beitrag vom 02.02.2024. (<https://www.dabonline.de/2024/02/02/bau-turbo-246e-baugb-wohnungsbau/>, 13.02.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte 2019: Welchen Zugang haben geflüchtete Kinder zu Kitas?, Berlin.

DeZIM 2022: Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin.

DeZIM 2023: Rassismus und seine Symptome. Bericht des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors, Berlin.

DGB 2023: Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des BMI und des BMAS: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Stand 17.02.2023) und Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Berlin.

Diaz Crego, Maria 2021: Recasting the Return Directive. European Parliamentary Research Service, Brüssel.

Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia 2016: Ethnische Ungleichheit im Bildungsverlauf. Eine Einführung, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden, 3–32.

Diehl, Claudia/Schieckoff, Bentley 2021a: Integration durch Erwerbsarbeit. Voraussetzungen, Herausforderungen und die Rolle der Kommunen, in: APuZ, 71: 5–6, 33–39.

Difu 2023: OB-Barometer 2023, Berlin.

djb 2023: Stellungnahme zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“, Berlin.

Dolk, Klaudia 2023: AufenthG § 44, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht. 3. Aufl. NomosKommentar, Baden-Baden, 892–923.

Dollmann, Jörg/Jacobsen, Jannes/Mayer, Sabrina J. 2023: Ein Jahr Angriffskrieg: Anhaltend große Solidarität mit ukrainischen Geflüchteten und hohe Unterstützung für Sanktionen gegen Russland. DeZIM.insights. Working Paper #08, Berlin.

Dollmann, Jörg/Mayer, Sabrina J./Jacobsen, Jannes/Köhler, Jonas/Lietz, Almuth et al. 2022: Weiterhin hohe Unterstützungsbereitschaft für ukrainische Geflüchtete in Deutschland. DeZIM.insights. Working Paper #04, Berlin.

Doomernik, Jeroen 2013: „The Others“ in the Netherlands: Shifting Notions of Us and Them since World War II, in: Pries, Ludger (Hrsg.): Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China, Houndmills, 86–106.

DOSTA 2023: Dokumentation antiziganistischer Vorfälle 2021 & 2022, Berlin.

Dräger, Jascha 2020: The Impact of Statistical Discrimination in Shared Housing Markets: A Correspondence Study on Ethnic Discrimination in Germany, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, 64/2020, 16–21.

Drazanova, Lenka/Geddes, Andrew 2022: Europeans Welcome Ukrainian Refugees but Governments Need to Show They Can Manage. Beitrag vom 20.06.2022, in: EUI Migration Policy Center Blog. (<https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/attitudes-towards-ukrainian-refugees-and-the-responses-of-european-governments/>, 13.02.2024)

Drazanova, Lenka/Geddes, Andrew 2023: There's Still Strong Support for Ukrainian Refugees across Europe: New Evidence from Eight Countries. Beitrag vom 31.07.2023, in: EUI Migration Policy Center Blog. (<https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/theres-still-strong-support-for-ukrainian-refugees-across-europe-new-evidence-from-eight-countries/>, 13.02.2024)

Dreveny, Gerald 2022: Die Europäische Asylagentur (EUAA). Beitrag vom 19.01.2022, in: Blog Asyl. Recht und Wissenschaft in Österreich. (<https://www.blogasyl.at/2022/01/die-europaeische-asylagentur-euaa/>, 13.02.2024)

Druckman, James N./Levendusky, Matthew S. 2019: What Do We Measure When We Measure Affective Polarization?, in: Public Opinion Quarterly, 83: 1, 114–122.

Dumbrava, Costica 2022: Walls and Fences at EU Borders, Straßburg.

Düvell, Franck/Berlinghoff, Marcel 2023: Welche Lehren lassen sich aus dem Umgang mit der Flucht aus der Ukraine ziehen?, in: Oltmer, Jochen/Berlinghoff, Marcel/Düvell, Franck/Krause, Ulrike/Pott, Andreas (Hrsg.): Report Globale Flucht, Frankfurt am Main, 40–53.

Düvell, Franck/Lapshyna, Iryna 2023: Ukraine: Krieg und Flucht – ein Sonderfall, in: Report Globale Flucht, Frankfurt am Main, 15–30.

E

ebb 2022: Berufsanerkennung für Lehrerinnen und Lehrer – der Weg zum neuen Job, Köln.

Ebert, Julia/Heublein, Ulrich 2017: Ursachen des Studienabbruchs bei Studierenden mit Migrationshintergrund, Hannover.

Ebert, Susanne/Lockl, Kathrin/Weinert, Sabine/Anders, Yvonne/Kluczniok, Katharina et al. 2013: Internal and External Influences on Vocabulary Development in Preschool Children, in: School Effectiveness and School Improvement, 24: 2, 138–154.

Egert, Franziska/Quehenberger, Julia/Dederer, Verena/Wirts, Claudia 2021: Alltagsintegrierte sprachliche Bildung im Elementarbereich, in: Gentrup, Sarah/Henschel, Sofie/Schotte, Kristin/Beck, Luna/Stanat, Petra (Hrsg.): Sprach- und Schriftsprachförderung wirksam gestalten: Evaluation umgesetzter Konzepte, Stuttgart, 29–46.

Eichenhofer, Johannes/Dilmaghani, Farhad 2017: Mehr Integration und Teilhabe. Zwei Vorschläge für rechtliche Neuregelungen. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Eichholz, Lutz/Spellerberg, Annette 2019: Geflüchtete Menschen in unterschiedlichen Siedlungsräumen. Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Göttingen.

Einbrodt, Vanessa/Mahmoud, Wael 2021: „[H]aving your own place [...] gives you all the control, you know?“ Ergebnisse einer Kurzstudie zu den Unterbringungssituationen queerer Geflüchteter, in: Vey, Judith/Gunsch, Salome (Hrsg.): Unterbringung von Flüchtenden in Deutschland. Inklusion, Exklusion, Partizipation?, Baden-Baden, 103–148.

Ekman, Mattias 2019: Anti-Immigration and Racist Discourse in Social Media, in: European Journal of Communication, 34: 6, 606–618.

El-Kayed, Nihad/Hamann, Ulrike 2018: Refugees' Access to Housing and Residency in German Cities: Internal Border Regimes and Their Local Variations, in: Social Inclusion, 6: 1, 135–146.

El-Mafaalani, Aladin/Massumi, Mona 2019: Flucht und Bildung: frühkindliche, schulische, berufliche und non-formale Bildung. Flucht: Forschung und Transfer. State-of-Research Papier 08a, Bonn.

Das Erste 2023: REPORT MAINZ vom 9. Mai 2023. (<https://www.ardmediathek.de/video/report-mainz/report-mainz-vom-9-mai-2023/swr/Y3JpZDovL3N3ci5kZS9hZGxgbzE4NTQ0Nzg, 13.02.2024>)

Eschenfelder, Carolin 2022: It's complicated! Staatsangehörigkeitsrecht im internationalen Vergleich. Kurzum 132, Berlin.

ESS 2020: ESS Methodology. Source Questionnaire. (<https://www.europeansocialsurvey.org/methodology/ess-methodology/source-questionnaire>, 13.02.2024)

ESS ERIC 2018a: ESS1 – Integrated File, Edition 6.6 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. (<https://ess-search.nsd.no/en/study/e83a01d7-f872-4c9a-b1e3-14961ab3c550>, 13.02.2024)

ESS ERIC 2018b: ESS5 – Integrated File, Edition 3.4 (Austria not included) [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. (<https://ess-search.nsd.no/en/study/fd0dc7b6-3d5a-42d4-ad46-7a78e44e3963>, 13.02.2024)

ESS ERIC 2018c: ESS6 – Integrated File, Edition 2.4 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. (<https://ess-search.nsd.no/en/study/7ccf7f30-fd1a-470a-9b90-4c91b0bc7438>, 13.02.2024)

ESS ERIC 2018d: ESS7 – Integrated File, Edition 2.2 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. (<https://ess-search.nsd.no/en/study/ccd56840-e949-4320-945a-927c49e1dc4f>, 13.02.2024)

ESS ERIC 2020: ESS8 – Integrated File, Edition 2.2 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. (<https://ess-search.nsd.no/en/study/f8e11f55-0c14-4ab3-abde-96d3f14d3c76>, 13.02.2024)

ESS ERIC 2021: ESS9 – Integrated File, Edition 3.1 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. (<https://ess-search.nsd.no/en/study/bdc7c350-1029-4cb3-9d5e-53f668b8fa74>, 13.02.2024)

ESS ERIC 2023: ESS10 – Integrated File, Edition 3.0 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. (<https://ess-search.nsd.no/en/study/172ac431-2a06-41df-9dab-c1fd8f3877e7>, 13.02.2024)

Ette, Andreas/Sauer, Lenore/Tanis, Kerstin/Siegert, Manuel/Steinhauer, Hans Walter 2023: Regionale Konzentration durch ethnische Netzwerke? Wohnorte ukrainischer Geflüchteter in Deutschland, in: *Bevölkerungsforschung Aktuell*, 14: 3, 4-8.

EUAA 2023: Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review, Luxemburg.

Euractiv.de 2024: Albaniens höchstes Gericht hält das Migrantenabkommen mit Italien für verfassungsgemäß. Bericht vom 30.01.2024. (<https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/albaniens-hoehchstes-gericht-haelt-das-migrantenabkommen-mit-italien-fuer-verfassungsgemaess/>, 13.02.2024)

Europäische Kommission 2020: Informal Commission Expert Group on the Views of Migrants in the Field of Migration, Asylum and Integration: Terms of Reference, Brüssel.

Europäische Kommission 2022a: Statistik zur Migration nach Europa. (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_de, 13.02.2024)

Europäische Kommission 2022b: Frontex Risk Analysis Network (FRAN) Quarterly Report. Beitrag vom 28.10.2022. (https://knowledge4policy.ec.europa.eu/dataset/ds00034_en, 13.02.2024)

Europäische Kommission 2022c: Return Coordinator Holds First Return Network High Level Meeting. Pressemitteilung vom 18.10.2022. (<https://ec.europa.eu/newsroom/home/items/758266/en>, 13.02.2023)

Europäische Kommission 2022d: Standard-Eurobarometer 97. „Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union“, Brüssel.

Europäische Kommission 2023a: A New Pact on Migration and Asylum: State of Play. December 2023, Luxemburg.

Europäische Kommission 2023b: Europäische Union und Tunesien verständigen sich auf Programm in Höhe von 150 Mio. EUR. Pressemitteilung vom 20.12.2023. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_6784, 13.02.2024)

Europäische Kommission 2023c: Member States' Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders Pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code. Stand: 22.11.2023, Brüssel.

Europäische Kommission 2023d: Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie. Pressemitteilung vom 16.07.2023. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887, 13.02.2024)

Europäischer Rat 2023a: Infographic – Migration flows: Eastern, Central and Western Routes: Yearly Irregular Arrivals (2015–2023). (<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/migration-flows-to-europe/>, 13.02.2024)

Europäischer Rat 2023b: Migration Flows on the Western Routes. (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-routes/>, 13.02.2024)

Europäisches Parlament 2022a: Asylum and Migration: Deal Reached on New EU Resettlement Framework. Pressemitteilung vom 15.12.2022. (https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2022/12/press_release/20221214IPR64717/20221214IPR64717_en.pdf, 13.02.2024)

Europäisches Parlament 2022b: Eurobarometer-Umfrage zeigt: Solidarität mit Ukraine ungebrochen. Pressemitteilung vom 14.12.2022. (<https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20221205IPR60901/eurobarometer-umfrage-zeigt-solidaritat-mit-ukraine-ungebrochen>, 13.02.2024)

Eurostat 2023a: Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex – Annual Aggregated Data (Rounded). Indikator migr_asyappctza (Stand: 13.10.2023), Brüssel.

Eurostat 2023b: Asylum Applicants Considered to Be Unaccompanied Minors by Citizenship, Age and Sex – Annual Data. Indikator migr_asyunaa (Stand: 19.10.2023), Brüssel.

Eurostat 2023c: Population on 1 January. Indikator demo_gind (Stand: 22.12.2023), Brüssel.

Eurostat 2023d: Citizenship Granted to 827.000 People in 2021. (<https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230301-1>, 13.02.2024)

Eurostat 2023e: Enforcement of Immigration Legislation (migr_eil). Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS). Compiling Agency: Eurostat, the Statistical Office of the European Union. (https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_eil_esms.htm, 13.02.2024)

Eurostat 2023f: Migrant Integration Statistics Introduced: Key Concepts. (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_introduced#Key_concepts, 13.02.2024)

Eurostat 2023g: Third Country Nationals Returned Following an Order to Leave – Annual Data (rounded). Indikator migr_eirtn (Stand: 11.10.2023), Brüssel.

Eurostat 2023h: Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatenangehörige – jährliche Daten (gerundet). Indikator migr_eiord (Stand: 10.10.2023), Brüssel.

Eurostat 2024a: Beneficiaries of Temporary Protection at the End of the Month by Citizenship, Age and Sex – Monthly Data. Indikator migr_asytpsm (Stand: 06.02.2024), Brüssel.

Eurostat 2024b: Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex – Annual Aggregated Data (Rounded). Indikator migr_asyappctza (Stand: 01.02.2024), Brüssel.

EVS 2023: About EVS. (<https://europeanvaluesstudy.eu/>, 13.02.2024)

F

Faas, Stefan/Klucznik, Katharina/Stöbe-Blossey, Sibylle/Dahlheimer, Sabrina/Fischer, Sandra et al. 2021: Zwischenbericht der Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), Duisburg u. a.

Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin.

Faist, Thomas 2001: Doppelte Staatsbürgerschaft als überlappende Mitgliedschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, 42: 2, 247–264.

Faist, Thomas 2004: Multiple Citizenship in a Globalising World: The Politics of Dual Citizenship in Comparative Perspective. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3, Malmö.

Falcke, Swantje/Vink, Maarten 2020: Closing a Backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the Abolishment of the „Domestic Clause“, in: Frontiers in Sociology, 5, 1–11.

Farahat, Anuscheh/Hailbronner, Kay 2020: Report on Citizenship Law: Germany, San Domenico di Fiesole.

FAZ 2023: Rückschlag für Melonis Migrationspolitik. Bericht vom 14.12.2023. (<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/albanien-gericht-stoppt-migrationsabkommen-mit-italien-19384548.html>, 13.02.2024)

FBI 2018: 2017 Hate Crime Statistics. Methodology. (<https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2017/resource-pages/methodology>, 13.02.2024)

Feneberg, Valentin 2019: „Ich zwingen niemanden, freiwillig zurück zu gehen.“ Die institutionelle Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr durch staatliche und nicht-staatliche Akteure, in: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung, 3: 1, 8–43.

Ferwerda, Jeremy/Finseraas, Henning/Bergh, Johannes 2020: Voting Rights and Immigrant Incorporation: Evidence from Norway, in: British Journal of Political Science, 50: 2, 713–730.

Ferwerda, Jeremy/Marbach, Moritz/Hangartner, Dominik 2023: Do Immigrants Move to Welfare? Subnational Evidence from Switzerland, in: American Journal of Political Science, 2023, 1–17.

Focus Online 2023: Söder hält Flüchtlings-Gelder für eigene Kommunen zurück. Artikel vom 03.08.2023. (https://www.focus.de/politik/deutschland/selbst-grosser-kritiker-der-ampel-soeder-haelt-fluechtlings-gelder-fuer-eigene-kommunen-zurueck_id_200832230.html, 13.02.2024)

Foroutan, Naika/Hamann, Ulrike/Jorek, Susanna 2017: Zwischen Lager und Mietvertrag: Wohnunterbringung geflüchteter Frauen in Berlin und Dresden, Berlin.

Forschungsgruppe Wahlen 2023a: Wichtige Probleme in Deutschland – I, in: Politbarometer. (https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/9_Probleme_1.xlsx, 13.02.2024)

Forschungsgruppe Wahlen 2023b: Wichtige Probleme in Deutschland – II, in: Politbarometer. (https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/10_Probleme_2.xlsx, 13.02.2024)

Frankfurter Rundschau 2013: Streitthemen bleiben offen. Artikel vom 17.01.2019. (<https://www.fr.de/politik/streitthemen-bleiben-offen-11288339.html>, 13.02.2024)

Fratzscher, Marcel 2023: Geflüchteten Leistungen kürzen? Der Schaden für die Integration, Wirtschaft und Gesellschaft wären enorm. Bericht vom 31.10.2023. (https://www.diw.de/de/diw_01.c.884486.de/nachrichten/gefluechteten_leistungen_kuerzen_der_schaden_fuer_die_integration_wirtschaft_und_gesellschaft_waeren_enorm.html, 13.02.2024)

Freuwört, Anke 2022: Politische Teilhabe – eine kritische Beurteilung von Zugängen für Zugewanderte und Geflüchtete, in: Delić, Aida/Kourtis, Ioannis/Kytidou, Olga/Sarkodie-Gyan, Sabrina/Wagner, Uta et al. (Hrsg.): Globale Zusammenhänge, lokale Deutungen. Kritische Positionierungen zu wissenschaftlichen und medialen Diskursen im Kontext von Flucht und Asyl, Wiesbaden, 85–87.

Friedrichs, Nils/Graf, Johannes 2022: Integration gelungen? Lebenswelten und gesellschaftliche Teilhabe von (Spät-) Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern. SVR-Studie 2022-1, Berlin.

Friedrichs, Nils/Storz, Nora 2022: Antimuslimische und antisemitische Einstellungen im Einwanderungsland – (k)ein Einzelfall? SVR-Studie 2022-2, Berlin.

Frontex 2016: Risk Analysis for 2016, Warschau.

Frontex 2017: Risk Analysis for 2017, Warschau.

Frontex 2018: Risk Analysis for 2018, Warschau.

Frontex 2019: Risk Analysis for 2019, Warschau.

Frontex 2020: Risk Analysis for 2020, Warschau.

Frontex 2021: Risk Analysis for 2021, Warschau.

Frontex 2022: Risk Analysis for 2022/2023, Warschau.

Frontex 2023a: Monitoring and Risk Analysis: EU Wide Picture. (<https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/monitoring-and-risk-analysis>, 13.02.2024)

Frontex 2023b: Risk Analysis for 2023/2024, Warschau.

Frontex 2024a: Monitoring and Risk Analysis: Migratory Map. (<https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map>, 13.02.2024)

Frontex 2024b: Migratory Routes: The Channel Route. (<https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/the-channel-route>, 13.02.2024)

Fuchs, Johann/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte 2021: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060. Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht 25, Nürnberg.

G

Galston, William A. 2001: Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education, in: Annual Review of Political Science, 4: 1, 217–234.

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.

Gambaro, Ludovica/Neidhöfer, Guido/Spieß, C. Katharina 2020: The Effect of Early Childhood Education and Care Services on the Social Integration of Refugee Families. ZEW Discussion Paper 20-044, Mannheim.

Gamper, Jana/Röttger, Evelyn/Steinbock, Dorothee/Falke, Ulrich 2020: „Aber es ist insgesamt zu wenig und es fehlt ein klares Konzept“ – Willkommensklassen in Berlin, in: Info DaF, 47: 4, 410–428.

Gathmann, Christina/Monscheuer, Ole 2020: Einbürgerung (junger) Migranten: Katalysator oder Belohnung für gelungene Integration?, in: ifo Schnelldienst, 73: 11, 3–9.

Geis, Wido/Orth, Anja Katrin 2016: Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Gutachten für die Robert Bosch Stiftung, Köln.

Gentrup, Sarah/Henschel, Sofie/Stanat, Petra 2021: Evaluation im Bund-Länder-Programm „Bildung durch Sprache und Schrift“, in: Gentrup, Sarah/Henschel, Sofie/Schotte, Kristin/Beck, Luna/Stanat, Petra (Hrsg.): Sprach- und Schriftsprachförderung wirksam gestalten: Evaluation umgesetzter Konzepte, Stuttgart, 13–28.

George, Roman 2021: „Verschenkte Chancen?!“, Frankfurt am Main.

Gerber, Brigitta/Kriese, Ulrich (Hrsg.) 2019: Boden behalten – Stadt gestalten, Zürich.

Gerhards, Christian 2022: Betriebliche Ausbildung Geflüchteter: Erfahrungen seit 2015 und Perspektiven aus betrieblicher Sicht, in: Ertl, Hubert/Granato, Mona/Helmrich, Robert/Krekel, Elisabeth M. (Hrsg.): Integration Geflüchteter in Ausbildung und Beruf. Chancen für Geflüchtete und Herausforderungen für das Bildungssystem, BIBB Discussion Paper, Bonn, 39–47.

Gerhards, Jürgen/Lengfeld, Holger/Dilger, Clara 2022: Contested European Citizenship: Results from a 13 Country Survey, in: Acta Sociologica, 65: 3, 250–274.

Germany4Ukraine 2023: Registrierung, Aufenthaltserlaubnis und Asyl (Stand: 19.12.2023). (<https://www.germany4ukraine.de/hilfeportal-de/einreise-aufenthalt-und-rueckkehr/ukraine-aufenthaltserlaubnis>, 13.02.2024)

Gesemann, Frank 2006: Grundlinien und aktuelle Herausforderungen der Berliner Integrationspolitik, in: Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen: Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden, 195–213.

GESIS 2022: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2021. ZA5280 Datenfile Version 2.0.0, Köln.

Gewerkschaft der Polizei 2023: Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP) zum Referentenentwurf des Innern und für Heimat: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz), 13.10.2023, Berlin.

Giesing, Yvonne/Hofbauer Perez, Maria 2020: Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus?, in: ifo Schnelldienst, 73: 7, 41–46.

Glorius, Birgit 2023: Kommunen, in: Scharrer, Tabea/Glorius, Birgit/Kleist, J. Olaf/Berlinghoff, Marcel (Hrsg.): Flucht- und Flüchtlingsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden, 409–416.

Glorius, Birgit/Bürer, Miriam/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes/Schneider, Hanne et al. 2023: Soziales Wohlbefinden Geflüchteter als Voraussetzung für das Bleiben in ländlichen Regionen, in: Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes (Hrsg.): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik, Wiesbaden, 191–221.

Glorius, Birgit/Schondelmayer, Anne-Christin 2019: Perspektiven und Handlungslogiken der Integration von Geflüchteten an beruflichen Schulen: Einblicke aus Sachsen/Deutschland, in: Z'Flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung, 3: 2, 219–253.

Goebel, Simon 2021: Perspektiven von Refugees auf Alltag und Widerständigkeit in Aufnahmeeinrichtungen. Annäherungen an ein Dispositiv der Lager II, in: Devlin, Julia/Evers, Tanja/Goebel, Simon (Hrsg.): Praktiken der (Im-)Mobilisierung. Lager, Sammelunterkünfte und Ankerzentren im Kontext von Asylregimen, Bielefeld, 239–258.

Goerres, Achim/Mayer, Sabrina J./Elis, Jonas 2022: Die Wahlbeteiligung von Bürgerinnen und Bürgern mit familiärer Migrationsgeschichte. Möglichkeiten und Grenzen der Förderung. Expertise im Rahmen des Projekts „Wissenschaftstransfer zur Unterstützung der Wahlbeteiligung Deutscher mit türkischer Einwanderungsgeschichte“, Essen.

Gosewinkel, Dieter 2001: Einbürgerung und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.

Goßner, Laura/Kosyakova, Yuliya 2021: Integrationshemmnisse geflüchteter Frauen und mögliche Handlungsansätze – eine Übersicht bisheriger Erkenntnisse. IAB-Forschungsbericht 8, Nürnberg.

Green, Anne/Skelton, Ronald 2013: Shifting Categories of Belonging in the United Kingdom Census: Changing Definitions of Migration, Labour-Market Access and Experience, in: Pries, Ludger (Hrsg.): Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China, Houndmills, 107–135.

Green, Donald P./Gerber, Alan S. 2019: Get Out the Vote. How to Increase Voter Turnout. 4. Aufl., Washington D.C.

Grüttner, Michael/Schröder, Stefanie/Berg, Jana/Otto, Carolin/Laska, Olivia 2020: Geflüchtete in der Studienvorbereitung. Individuelle, soziale und institutionelle Faktoren beeinflussen den Erfolg, in: DZHW Brief, 7, 1–8.

The Guardian 2024: Rishi Sunak's Rwanda Deportation Bill Passes Third Reading in Commons. Bericht vom 17.01.2024. (<https://www.theguardian.com/uk-news/2024/jan/17/rishi-sunak-rwanda-deportation-bill-passes-third-reading-in-commons>, 13.02.2024)

Gülzau, Fabian 2023: A „New Normal“ for the Schengen Area. When, Where and Why Member States Reinroduce Temporary Border Controls?, in: Journal of Borderlands Studies, 38: 5, 785–803.

Gülzau, Fabian/Schneider, Jan 2023: Update: Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. SVR-Kurzinformation 2023-3, Berlin.

Gülzau, Fabian/Schneider, Jan/Courtman, Nicholas 2022: Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Das Potenzial der nächsten Jahre. SVR-Policy Brief 2022-2, Berlin.

Gundert, Stefanie/Kosyakova, Yuliya/Fendel, Tanja 2020: Migrantinnen und Migranten am deutschen Arbeitsmarkt. Qualität der Arbeitsplätze als wichtiger Gradmesser einer gelungenen Integration. IAB-Kurzbericht 25, Nürnberg.

Gunsch, Salome/Sehatkar Langroudi, Aryan/Vey, Judith 2021: Letzter Ausweg: Protestcamp. Zur Selbstorganisation von Flüchtenden vor einer Notunterkunft. ipb Working Paper 2/2021, Berlin.

H

Haaland, Ingar/Roth, Christopher 2020: Labor Market Concerns and Support for Immigration. CESifo Working Papers 8401, München.

Hager, Anselm/Veit, Susanne 2019: Attitudes toward Asylum Seekers: Evidence from Germany, in: Public Opinion Quarterly, 83: 2, 412–422.

Hailbronner, Kay 2014: Asyl- und Ausländerrecht. 3. Aufl., Stuttgart.

Hailbronner, Kay 2022: Mehrfache Staatsangehörigkeit, in: Hailbronner, Kay/Kau, Marcel/Gnatzy, Thomas/Weber, Ferdinand (Hrsg.): Staatsangehörigkeitsrecht. 7. Aufl., München, 165–184.

Hailbronner, Kay/Hecker, Jan o.J.: StAG § 10, in: Hailbronner, Kay/Maaßen, Hans-Georg/Hecker, Jan/Kau, Marcel (Hrsg.): Staatsangehörigkeitsrecht. 6. Aufl., München, 350–386.

Hailbronner, Kay/Thym, Daniel 2016: Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, in: JuristenZeitung, 71: 15, 753–763.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pietrantonio, Giuseppe 2015: Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants, in: PNAS, 112: 41, 12651–12656.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pietrantonio, Giuseppe 2017: Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?, in: American Political Science Review, 111: 2, 256–276.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Ward, Dalston 2019: The Effect of Citizenship on the Long-Term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-Experimental Evidence from Switzerland, in: Science Advances, 5: 12.

Haller, Liam/Uhr, Theresa/Etlaar Frederiksen, Sifka/Rischke, Ramona/Yanaşmayan, Zeynep et al. 2022: New Platforms for Engagement: Private Accommodation of Forced Migrants from Ukraine, Berlin.

Hammer, Kim/Klaus, Sebastian 2019: Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG): Signal mit Fragezeichen oder echter Quantensprung?, in: ZAR, 39: 4, 137–147.

Hanewinkel, Vera 2020a: Migrationspolitik – Februar 2020. Monatsrückblick Migrationspolitik der Bundeszentrale für politische Bildung. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/monatsrueckblick/306273/migrationspolitik-februar-2020/>, 13.02.2024)

Hanewinkel, Vera 2020b: Migrationspolitik – September 2020. Monatsrückblick Migrationspolitik der Bundeszentrale für politische Bildung. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/monatsrueckblick/316686/migrationspolitik-september-2020/>, 13.02.2024)

Hannemann, Christine/Hauser, Katrin (Hrsg.) 2020: Zusammenhalt braucht Räume. Wohnen integriert, Berlin.

Hanschmann, Felix 2012: Der verfassungsrechtliche Rahmen der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, insbesondere durch den Landesgesetzgeber. Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ zum Thema „Multikulturelle Demokratie, Mainz.

von Harbou, Frederik 2015: § 17a AufenthG, Schattengewächs der Bleiberechtsreform. Die neue Aufenthaltserlaubnis für die Absolvierung von Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, in: ZAR, 35: 10, 343–347.

Hattam, Victoria 2007: In the Shadow of Race: Jews, Latinos, and Immigrant Politics in the United States, Chicago/London.

Heiner, Frizzi/Kravtsova, Yana 2021: Beteiligungsformate in Unterkünften für geflüchtete Menschen – Möglichkeiten und Herausforderungen. Eine Handreichung für die „aktive Beteiligung von Bewohner*innen an der Ausgestaltung des Zusammenlebens“ in ihren Unterkünften, Berlin.

Heinritz, Florian/Will, Gisela 2021: Geflüchtete in Kindertagesstätten – erste Ergebnisse der Befragung der institutionellen Kontextpersonen der REGES-Studie, in: IflBi Working Papers, 93/2021, 1–32.

- Helbling, Marc* 2020: Attitudes towards Climate Change Migrants, in: *Climatic Change*, 160: 1, 89–102.
- Helbling, Marc/Jungkunz, Sebastian* 2020: Social Divides in the Age of Globalization, in: *West European Politics*, 43: 6, 1187–1210.
- Helbling, Marc/Maxwell, Rahsaan/Traunmüller, Richard* 2024: Numbers, Selectivity, and Rights: The Conditional Nature of Immigration Policy Preferences, in: *Comparative Political Studies*, 57: 2, 254–286.
- Helbling, Marc/Meierrieks, Daniel* 2022: Terrorism and Migration: An Overview, in: *British Journal of Political Science*, 52: 2, 977–996.
- Helgertz, Jonas/Bevelander, Pieter* 2017: The Influence of Partner Choice and Country of Origin Characteristics on the Naturalization of Immigrants in Sweden: A Longitudinal Analysis, in: *International Migration Review*, 51: 3, 667–700.
- Helgertz, Jonas/Bevelander, Pieter/Tegunimataka, Anna* 2014: Naturalization and Earnings: A Denmark-Sweden Comparison, in: *European Journal of Population*, 30: 3, 337–359.
- Henrichsen, Tim/Gilberg, Florian/Blätte, Andreas/Sommer, Moritz/Steinhilper, Elias et al.* 2022: Die mediale Politisierung von Rassismus in Deutschland. Eine quantitative Inhaltsanalyse der Süddeutschen Zeitung und Frankfurter Allgemeinen Zeitung zwischen 2000 und 2020. NaDiRa Working Papers NWP #06|22, Berlin.
- Henschel, Sofie/Heppt, Birgit/Rjosk, Camilla/Weirich, Sebastian* 2022: Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Stanat, Petra/Schipolowski, Stefan/Schneider, Rebecca/Sachse, Karoline A./Weirich, Sebastian et al. (Hrsg.): *IQB-Bildungstrend 2021*, Münster/New York, 181–219.
- Henschel, Sofie/Heppt, Birgit/Weirich, Sebastian* 2023: Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Stanat, Petra/Schipolowski, Stefan/Schneider, Rebecca/Weirich, Sebastian/Henschel, Sofie et al. (Hrsg.): *IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*, Münster/New York, 299–344.
- Henssler, Martin* 2021: Stärkung der Tarifbindung durch den Gesetzgeber, in: *Recht der Arbeit*, 1, 1–8.
- Hermes, Henning/Lergetporer, Philipp/Mierisch, Fabian/Peter, Frauke/Wiederhold, Simon* 2023: Discrimination on the Child Care Market: A Nationwide Field Experiment. CESifo Working Papers 10368, München.
- Herold, Maik/Joachim, Janine/Otteni, Cyrill/Vorländer, Hans* 2023: Polarisierung in Deutschland und Europa. Eine Studie zu gesellschaftlichen Spaltungstendenzen in zehn europäischen Ländern. MIDE Studie 2023-2, Dresden.
- Heublein, Ulrich/Hutzsch, Christopher/Schmelzer, Robert* 2022: Die Entwicklung der Studienabbruchquoten in Deutschland, in: *DZHW Brief*, 5, 1–16.
- Hilbig, Hanno/Riaz, Sascha* 2022: Freedom of Movement Restrictions Inhibit the Psychological Integration of Refugees, in: *The Journal of Politics*, 84: 4, 2288–2293.
- HNA* 2023: Einbürgerung im Kreis Northeim stark gefragt. Artikel vom 14.08.2023. (<https://www.hna.de/lokales/northeim/einbuengerung-stark-gefragt-92459244.html>, 13.02.2024)
- Höckel, Lisa Sofie/Schilling, Pia* 2022: Starting Off on the Right Foot: Language Learning Classes and the Educational Success of Immigrant Children. *Ruhr Economic Papers* 983, Essen.
- Hollinger, David A.* 1995: *Postethnic America: Beyond Multiculturalism*, New York.
- Holm, Andrej/Regnault, Valentin/Sprengholz, Maximilian/Stephan, Meret* 2021: Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Forschungsförderung Working Paper 217, Düsseldorf.
- Höltmann, Gesine/Hutter, Swen/Rößler-Prokhorenko, Charlotte* 2022: Solidarität und Protest in der Zeitenwende. Reaktionen der Zivilgesellschaft auf den Ukraine-Krieg. WZB Discussion Paper ZZ 2022-601, Berlin.
- Homuth, Christoph/Liebau, Elisabeth/Will, Gisela* 2021: Der Einfluss sozioökonomischer, kultureller und struktureller Faktoren auf den Kindertagesstättenbesuch von geflüchteten Kindern, in: *Journal for Educational Research Online*, 13: 1, 16–77.
- Horr, Andreas/Hunkler, Christian/Kroneberg, Clemens* 2018: Ethnic Discrimination in the German Housing Market: A Field Experiment on the Underlying Mechanisms, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 47: 2, 134–146.
- Hübner, Catharina/Körting, Erhart* 2013: Rechtsgutachten zu einem Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg, o. O.
- Huddleston, Thomas/Falcke, Swantje* 2020: Nationality Policies in the Books and in Practice: Comparing Immigrant Naturalisation across Europe, in: *International Migration*, 58: 2, 255–271.
- Huebener, Mathias/Schmitz, Sophia/Spieß, Katharina/Binger, Lina* 2023: Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive, Berlin.
- Huke, Nikolai* 2021: „Bedeutet unser Leben nichts?“ Erfahrungen von Asylsuchenden in Flüchtlingsunterkünften während der Corona-Pandemie in Deutschland, Frankfurt am Main.
- Hummel, Caroline-Antonia/Thöne, Michael* 2016: Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Studie für die Robert Bosch Stiftung, Köln.
- Hundenborn, Janina/Hees, Tobias* 2023: Neue Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen in Deutschland. Methode, Inhalt und erste Ergebnisse für 2022, in: *WISTA Wirtschaft und Statistik*, 1/2023, 15–26.
- IFP* 2024: Arbeitsplatz Kita. Eine berufliche Perspektive mit Zukunft. (<https://www.kita-fachkraefte.bayern/qualifizierung/aufbau-und-inhalt/>, 13.02.2024)
- Insee* 2012: *Immigrés et descendants d'immigrés en France*. Édition 2012. (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374025>, 13.02.2024)

Insee 2023: Immigrant. (<https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1328>, 13.02.2024)

Institut für Demoskopie Allensbach 2016: Situation und Strategien in den Kommunen zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden, Allensbach.

IntMK 2022a: Beschlussniederschrift der Hauptkonferenz der 17. Integrationsministerkonferenz am 27./28. April 2022 in Hamburg, Hamburg.

IntMK 2022b: Ergebnisprotokoll der 17. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder am 27./28. April 2022. TOP C.3, Hamburg.

IOM 2016: Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond: Compilation of Available Data and Information (2015), Wien.

IOM 2017: Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond: Compilation of Available Data and Information (2016), Wien.

IOM 2018: Migration Flows to Europe: Overview 2017, Le Grand-Saconnex.

IOM 2019: DTM Europe – Mixed Migration Flows to Europe: Yearly Overview 2018, Wien.

IOM 2020: Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond: Compilation of Available Data and Information (December 2019), Wien.

IOM 2021: DTM Europe – Mixed Migration Flows to Europe: Quarterly Overview (October–December 2020), Wien.

IOM 2022: Methodological Framework for Quantifying Displacement and Mobility in Displacement Tracking Matrix (DTM) Operations, Le Grand-Saconnex.

IOM 2023a: Access to Labour Markets and Employment in Europe for Refugees from Ukraine, Wien.

IOM 2023b: Global Data Overview: January 2022–December 2022, Missing Migrants Project, Genf.

IOM 2023c: Migration Flow to Europe: Dead and Missing. (<https://dtm.iom.int/europe/dead-and-missing>, 13.02.2024)

IOM 2023d: Missing Migrants: Migration within Europe. (https://missingmigrants.iom.int/region/europe?region_incident=All&route=3951&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=, 13.02.2024)

IOM 2023e: Missing Migrants Project. (<https://missingmigrants.iom.int/>, 13.02.2024)

IOM 2023f: What is the Displacement Tracking Matrix? (<https://dtm.iom.int/>, 13.02.2024)

IOM 2024: Migration Flow to Europe: Arrivals. (<https://dtm.iom.int/europe/arrivals>, 13.02.2024)

IZA 2021: Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Schlussbericht, Bonn.

J

Jakuleviciene, Lyra 2022: Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?, in: Thym, Daniel/Odysseus Academic Network (Hrsg.): Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden, 81–97.

Jessen, Jonas/Spieß, C. Katharina/Waights, Sevrin/Judy, Andrew 2020: Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig, in: DIW Wochenbericht, 87: 14, 268–275.

Jones-Correa, Michael 2001: Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States, in: International Migration Review, 35: 4, 997–1029.

de Jong, Petra W./de Valk, Helga A. G. 2020: Intra-European Migration Decisions and Welfare Systems: The Missing Life Course Link, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 46: 9, 1773–1791.

Junghans, Jakob 2024: Die GEAS-Reform – Fortschreitende Harmonisierung oder zunehmende Fragmentierung?, in: Kluth, Winfried (Hrsg.): Das neue Migrationsrecht, Baden-Baden, 172–249.

Junghans, Jakob/Kluth, Winfried 2023: Exploring Asylum Seekers' Lived Experiences of Vulnerability in Germany, Halle an der Saale.

Just, Aida/Anderson, Christopher J. 2011: Immigrants, Citizenship and Political Action in Europe, in: British Journal of Political Science, 42: 3, 481–509.

Justizministerkonferenz 2021: TOP I.4 Massenverfahren im arbeitsgerichtlichen Verfahren effizienter gestalten und Rechtsschutzdefizite beseitigen. Beschluss. Herbstkonferenz 11. und 12. November 2021, Berlin.

K

Kaase, Max 2000: Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in: Kevenhörster, Paul/Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 473–478.

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.

Kaminska, Olena 2020: Guide to Using Weights and Sample Design Indicators with ESS Data, Colchester.

Kaplan, Edward H./Small, Charles A. 2006: Anti-Israel Sentiment Predicts Anti-Semitism in Europe, in: Journal of Conflict Resolution, 50: 4, 548–561.

Kaspar, Marina 2021: Affirmative Action in the United States and Positive Action in the EU and Austria – A Comparison, in: Austrian Law Journal, 8, 252–267.

Kemper, Thomas 2022: Ergänzung, Spezifikation oder Ersatz des ‚Migrationshintergrundes‘ und damit verbundene Folgen. RfM-Debatte 2022, Berlin.

- Killias, Martin/Kuhn, André/Aebi, Marcelo F. 2011: Grundriss der Kriminologie. Eine europäische Perspektive, Bern.
- Klaus, Sebastian 2021: Der neue Weg der Westbalkan-Regelung, in: ZAR, 41: 3, 93-95.
- Klaus, Sebastian 2022: Arbeitsmigrationsrecht für Drittstaatsangehörige in den 2020er Jahren: ein 10-Punkte-Katalog, in: Berlitz, Uwe/Hoppe, Michael/Kluth, Winfried (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 385-424.
- Kleist, J. Olaf/Etler Frederiksen, Sifka 2022: Monitoring des Gewaltschutzes in Geflüchtetenunterkünften. Herausforderungen und Möglichkeiten am Beispiel des DeZIM-Gewaltschutzmonitors, in: Kleist, J. Olaf/Dermitzaki, Dimitra/Oghalai, Bahar/Zajak, Sabrina (Hrsg.): Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften. Theorie, Empirie und Praxis, Bielefeld, 261-282.
- Klotz, Sabine 2016: Selbstorganisation von Asylsuchenden – Teilhabeforderungen durch Zuwanderung, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 29, 60-69.
- Kluth, Winfried 2009: Variable Staatsbürgerschaftslehre – eine Alternative zum Optionsmodell?, in: ZAR, 29: 4, 134-138.
- Kluth, Winfried 2019: Mittelstandsorientierte Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts mit Blick auf das Handwerk, Baden-Baden.
- Kluth, Winfried 2020: Die Entwicklung des Rechts der Ausweisung und Rückführung im Zeitraum 1980 bis 2020 als Ausdruck der Konstitutionalisierung des Ausländerrechts, in: ZAR, 40: 9, 326-332.
- Kluth, Winfried 2022a: Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 28.11.2022 zu dem folgenden Beratungsgegenstand: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, Halle an der Saale.
- Kluth, Winfried 2022b: Was bedeutet die „Zeitenwende“ für das Migrationsrecht?, in: ZAR, 42: 7, 223-226.
- Kluth, Winfried 2023a: Das Fachkräfteparadoxon, in: ZAR, 43: 4, 145-146.
- Kluth, Winfried 2023b: Solidarität im Flüchtlingsrecht: von den Erwartungen der GFK zum komplexen Solidaritätsmanagement im Entwurf der Asyl-Management-Verordnung, in: ZAR, 43: 9, 328-334.
- Kluth, Winfried/Heuser, Helene/Junghans, Jakob 2021: Addressing Vulnerabilities of Protection Seekers in German Federalism. Research Report 1 on the Identification and Assistance of Vulnerable Persons in Asylum and Reception Procedures and Humanitarian Admission, Halle an der Saale.
- Kluth, Winfried/Junghans, Jakob 2023: Die kommunale Unterbringung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften missachtet ihre Rechte und verhindert ein effektives Migrationsmanagement, in: ZAR, 43: 5-6, 209-212.
- KMK 2022a: Beschulung der schutzsuchenden Kinder und Jugendlichen aus der Ukraine im Schuljahr 2022/2023. Beschluss der KMK vom 23.06.2022, Berlin/Bonn.
- KMK 2022b: Hochschulzugang mit ukrainischen Bildungsnachweisen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 05.04.2022, Berlin/Bonn.
- KMK 2022c: Zum Umgang mit (schulpflichtigen) geflüchteten Kindern und Jugendlichen aus der Ukraine. Beschluss vom 10.05.2022, Berlin/Bonn.
- KMK 2023a: Geflüchtete Kinder/Jugendliche aus der Ukraine an deutschen Schulen. 50./51. Kalenderwoche (11.12.-24.12.2023). (https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Ukraine/2023/AW_Ukraine_KW_51.pdf, 13.02.2024)
- KMK 2023b: Hochschulzugang mit ukrainischen Bildungsnachweisen. Anwendung der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz im Ukraine-Krieg auf Personen mit Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz nach § 24 Aufenthaltsgesetz. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 09.02.2023, Berlin/Bonn.
- Knoll, Stefanie 2020: Sprachkenntnisse und Arbeitsmarktpartizipation Geflüchteter in Deutschland. ifo Dresden berichtet 2/2020, Dresden.
- Knoll, Stefanie 2022: Ungenutztes Know-how? Beschäftigung Geflüchteter in Deutschland. ifo Dresden berichtet 1/2022, Dresden.
- Koch, Anne/Biehler, Nadine/Knapp, Nadine/Kipp, David 2023: Integrating Refugees: Lessons from Germany since 2015-16. Background Paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies, Berlin.
- Kohl, Katharina/Bihler, Lilly-Marlen/Agache, Alexandru/Leyendecker, Birgit/Willard, Jessica A. 2022: Do Peers Matter? Peer Effects on Young Children's Vocabulary Gains in German Classrooms, in: Journal of Educational Psychology, 114: 1, 161-176.
- Kohls, Martin 2014: Wirksamkeit von Wiedereinreisesperren und Rückübernahmeabkommen. BAMF Working Paper 58, Nürnberg.
- Kolb, Holger 2022: Der Gesetzgeber misst bei Flüchtlingen nicht mit zweierlei Maß. Beitrag vom 12.12.2022, in: FAZ Einspruch. (<https://www.faz.net/einspruch/holger-kolb-18529436.html>, 13.02.2024)
- Köllisch, Tilman Christoph Jürgen 2004: Anzeigeverhalten und die polizeiliche Registrierung von Jugenddelinquenz. Ein theoretisches Modell und empirische Untersuchungen zu sozialen und sozialökologischen Determinanten des Opferverhaltens, Freiburg.
- Köllisch, Tilman Christoph Jürgen/Oberwittler, Dietrich 2004: Wie ehrlich berichten männliche Jugendliche über ihr delinquentes Verhalten?, in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 56: 4, 708-735.
- Kontaktstelle Wohnen 2023: Über uns. (<https://kontaktstelle-wohnen.de/ueber-uns/>, 13.02.2024)
- Koopmans, Ruud 2015: Religious Fundamentalism and Hostility against Out-Groups: A Comparison of Muslims and Christians in Western Europe, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 41: 1, 33-57.

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.

Kordel, Stefan/Gasch, Simone/Glorius, Birgit/Mehl, Peter/Osigus, Torsten et al. 2023: Bleibeorientierung Geflüchteter, die Rolle der Aufnahmegesellschaft und Haltestrategien der Lokalpolitik, in: Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes (Hrsg.): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik, Wiesbaden, 127–159.

Kordel, Stefan/Weidinger, Tobias/Machold, Ingrid/Gruber, Marika 2023: Appropriate Housing in Rural and Mountain Areas? Current Structures and Practices of Access for Immigrants – The Case of Alpine Regions in Austria and Germany, in: Laine, Jussi P./Rauhut, Daniel/Gruber, Marika (Hrsg.): Assessing the Social Impact of Immigration in Europe. Renegotiating Remoteness, Cheltenham/Northampton, 27–43.

Kordel, Stefan/Weidinger, Tobias/Spenger, David 2023: Sichtweise Geflüchteter auf das Leben in ländlichen Regionen, in: Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes (Hrsg.): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik, Wiesbaden, 47–73.

Kösem, Orkan/Wieland, Ulrike 2022: Willkommenskultur zwischen Stabilität und Aufbruch. Aktuelle Perspektiven der Bevölkerung auf Migration und Integration in Deutschland. Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kosyakova, Yuliya/Brenzel, Hanna 2020: The Role of Length of Asylum Procedure and Legal Status in the Labour Market Integration of Refugees in Germany, in: Soziale Welt, 71: 1–2, 123–159.

Kosyakova, Yuliya/Brücker, Herbert/Gatskova, Kseniia/Schwanhäuser, Silvia 2023: Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter. Erwerbstätigkeit steigt ein Jahr nach dem Zuzug. IAB-Kurzbericht 14, Berlin.

Kosyakova, Yuliya/Gundacker, Lidwina/Salikutluk, Zerrin/Trübswetter, Parvati 2021: Arbeitsmarktintegration in Deutschland. Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden. IAB-Kurzbericht 8, Nürnberg.

Kosyakova, Yuliya/Kogan, Irena 2023: Arbeitsmarkt, in: Scharer, Tabea/Glorius, Birgit/Kleist, J. Olaf/Berlinghoff, Marcel (Hrsg.): Flucht- und Flüchtlingsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden, 599–606.

Kothe, Christian/Otte, Lukas/Reischl, Dominique/Uluköylü, Şeyma/Baraulina, Tatjana et al. 2023: Das Leben nach der Rückkehr: Langfristige Reintegration nach der geförderten Ausreise aus Deutschland. Begleitstudie II zum Bundesprogramm StarthilfePlus. BAMF-Forschungsbericht 42, Nürnberg.

Krille, Claudia 2020: Teachers' Participation in Professional Development: A Systematic Review, Cham.

Kristen, Cornelia/Granato, Nadia 2004: Bildungsinvestitionen in Migrantenfamilien, in: IMIS-Beiträge, 23, 123–142.

Kroher, Martina/Beuße, Mareike/Becker, Karsten/Gerdes, Frederike/Koopmann, Jonas et al. 2023: 22. Sozialerhebung. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2021, Berlin.

Kuhn, Annette 2023: Befristete Verträge: Wie geht es mit den ukrainischen Lehrkräften im neuen Schuljahr weiter? (<https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/befristete-vertraege-wie-geht-es-mit-den-ukrainischen-lehrkraeften-im-neuen-schuljahr-weiter/>, 13.02.2024)

Kühn, Boris 2018: Kommunale Integrationspolitik. Eine Handreichung für die kommunale Praxis, Bonn.

Kühn, Boris 2023: Am Limit? Kommunale Unterbringung von Geflüchteten. Befragung im Auftrag des Mediendienstes Integration, Berlin.

Kühn, Boris/Schlicht, Julian 2023: Kommunale Unterbringung von Geflüchteten – Probleme und Lösungsansätze. Expertise für den Mediendienst Integration, Berlin.

Küpper, Beate/Hellmann, Jens 2023: Willkommen in Deutschland? Einstellungen zur Nachrangigkeit Neuinzukommender, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn, 199–218.

Küpper, Beate/Krause, Daniela/Zick, Andreas 2019: Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2002–2018/19, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Berghahn, Wilhelm (Hrsg.): Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19, Bonn, 117–147.

Küpper, Beate/Zick, Andreas/Rump, Maike 2021: Rechtsextreme Einstellungen in der Mitte 2020/21, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.): Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21, Bonn, 75–111.

Kuschel, Jenny/Richter, Dirk/Lazarides, Rebecca 2020: Wie relevant ist die gesetzliche Fortbildungsverpflichtung für Lehrkräfte? Eine empirische Untersuchung zur Fortbildungsteilnahme in verschiedenen deutschen Bundesländern, in: Zeitschrift für Bildungsforschung, 10: 2, 211–229.

Kustov, Alexander/Laaker, Dillon/Reller, Cassidy 2021: The Stability of Immigration Attitudes: Evidence and Implications, in: The Journal of Politics, 83: 4, 1478–1494.

L

Landsberger, Albert 2022: Die Wohnsitzauflage für Geflüchtete: Ein starker Eingriff mit unklarem Ergebnis. ifo Dresden berichtet 6, Dresden.

Langenfeld, Christine 2015: Tausche Arbeit gegen Asyl – Ein integrations- und arbeitsmarktpolitisch riskanter Weg, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 48: 7, 193.

Le Coz, Camille 2021: EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration. Crafting a Road Map to Better Cooperation with Migrants' Countries of Origin, Washington D.C.

Lehner, Roman 2022: Gesetzgebung: Vor- und Nachteile der Reformschritte in der letzten Dekade, in: ZAR, 42: 4, 144–147.

Lehner, Roman 2023: Entwicklungen im Bereich der europäischen und deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik der letzten fünf Jahre. Expertise im Auftrag des SVR, Göttingen.

Lehner, Roman/Lippold, Andreas 2016: Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte: Was lässt das (Europa-)Recht zu?, in: ZAR, 36: 3, 81–89.

Lehrl, Simone/Kuger, Susanne/Anders, Yvonne 2014: Soziale Disparitäten beim Zugang zu Kindergartenqualität und differenzielle Konsequenzen für die vorschulische mathematische Entwicklung, in: Unterrichtswissenschaft, 42: 2, 132–151.

Léonard, Sarah/Kaunert, Christian 2016: The Extra-Territorial Processing of Asylum Claims, in: Forced Migration Review, 51, 48–50.

Library of Congress 2023: School Segregation and Integration. (<https://www.loc.gov/collections/civil-rights-history-project/articles-and-essays/school-segregation-and-integration/>, 13.02.2024)

Liebscher, Doris 2019: Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund/ Migrationsgeschichte durch eine Novellierung des PartIntG Berlin. Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales des Landes Berlin, Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration.

Lietaert, Ine 2022: Critical Reflections on Assisted Return Programmes and Practices, in: King, Russell/Kuschminder, Katie (Hrsg.): Handbook of Return Migration, Cheltenham, 108–121.

Lokhande, Mohini 2023: Integrationsmotor Kita. Wie gut ist die frühkindliche Betreuung auf den Normalfall Vielfalt eingestellt? SVR-Kurzinformation 2023-4, Berlin.

Loschert, Franziska/Kolb, Holger/Schork, Franziska 2023: Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor. SVR-Studie 2023-1, Berlin.

Lübbe, Anna 2016: Ist der Flüchtlingsschutz zeitgemäß? Herausforderungen und Weiterentwicklungsansätze. Expertise im Auftrag des SVR, Fulda.

Lux, Thomas/Gülzau, Fabian 2022: Zunehmende Polarisierung? Die Entwicklung migrationsbezogener Einstellungen in Deutschland von 1996 bis 2016, in: Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 50: 39, 158–192.

M

MACIMIDE 2023: Global Dual Citizenship Database: Charting Dual Citizenship Acceptance around the World, 1960–2020. (<https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>, 13.02.2024)

Majer, Christian F./Pautsch, Arne 2020: „Positive Diskriminierung“ – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von „Migrantenquoten“ und Bevorzugung wegen Migrationshintergrundes beim Zugang zum öffentlichen Dienst, in: ZAR, 40: 11–12, 414–419.

Mang, Julia/Müller, Katharina/Lewalter, Doris/Kastorff, Tamara/Müller, Maren et al. 2023: Herkunftsbezogene Ungleichheiten im Kompetenzerwerb, in: Lewalter, Doris/Diedrich, Jennifer/Goldhammer, Frank/Köller, Olaf/Reiss, Kristina (Hrsg.): PISA 2022. Analyse der Bildungsergebnisse in Deutschland, Münster/New York, 163–197.

Mansel, Jürgen/Spaiser, Viktoria 2013: Ausgrenzungsdynamiken. In welchen Lebenslagen jugendliche Fremdgruppen abwerten, Weinheim/Basel.

Marder-Puch, Katharina 2023a: Die Erfassung der Erwerbstätigkeit unter den neuen europäischen Rechtsgrundlagen ab 2021, in: WISTA Wirtschaft und Statistik, 3/2023, 97–110.

Marder-Puch, Katharina 2023b: Erfassung der Erwerbstätigkeit ab 2021 in Mikrozensus und EU-Arbeitskräfteerhebung, in: WISTA Wirtschaft und Statistik, 3/2023, 111–123.

Markard, Nora 2023: Gutachten zu Rechtsfragen des Entwurfs für ein Bundespartizipationsgesetz, Münster.

Mau, Steffen 2022: Kamel oder Dromedar? Zur Diagnose der gesellschaftlichen Polarisierung, in: Merkur, 76: 874, 5–18.

Mau, Steffen/Lux, Thomas/Westheuser, Linus 2023: Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft, Berlin.

Maurer, Marcus/Jost, Pablo/Kruschinski, Simon/Häßler, Jörg 2023: Inkonsistent einseitig. Die Medienberichterstattung über Geflüchtete 2015–2020, in: Publizistik, 68: 1, 13–35.

von Maurice, Jutta/Will, Gisela 2021: Geflüchtete Kinder und Jugendliche im deutschen Bildungssystem: Zentrale Befunde der Studie ReGES. LfBi Forschung kompakt 2, Bamberg.

Mävers, Gunter 2020: Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz – ein Überblick und Ausblick, in: Arbeitsrecht Aktuell, 4/2020, 81–84.

Mayer, Sabrina Jasmin/Lietz, Almuth/Dollmann, Jörg/Siegel, Madeleine/Köhler, Jonas 2022: Reaktionen auf den Ukraine-Krieg. Eine Schnellbefragung des DeZIM.panels. DeZIM.insights. Working Paper #01|22, Berlin.

Mazzolari, Francesca 2009: Dual Citizenship Rights: Do They Make More and Richer Citizens?, in: Demography, 46, 169–191.

mdr.de 2023a: Mehr als ein Jahr Wartezeit für Einbürgerung in mehreren Kreisen. Artikel vom 19.08.2023. (<https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/einbuergung-lange-wartezeit-100.html>, 13.02.2024)

mdr.de 2023b: Denstädt in der Kritik: Land entzieht Migrationsministerin Zuständigkeiten. Beitrag vom 17.11.2023. (<https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/migration-asylrecht-denstaedt-ministerium-hoff-100.html>, 13.02.2024)

Mediendienst Integration 2023a: 6 Monate Chancenaufenthaltsgesetz. Zehntausende Geduldete beantragen den Chancenaufenthalt. Beitrag vom 06.07.2023. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/zehntausende-geduldete-beantragen-den-chancenaufenthalt.html>, 13.02.2024)

Mediendienst Integration 2023b: Abschiebungen und „freiwillige Ausreisen“. (<https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/abschiebungen.html>, 13.02.2024)

Mediendienst Integration 2023c: Antidiskriminierung: Mehr Klarheit für Betroffene. Beitrag vom 16.08.2023. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-klarheit-fuer-betroffene.html>, 13.02.2024)

Mediendienst Integration 2023d: Flüchtlinge aus der Ukraine. (<https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html>, 13.02.2024)

Mediendienst Integration 2023e: Mehr Einbürgerungen, noch mehr Anträge. Beitrag vom 30.03.2023. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-einbuengerungen-noch-mehr-antraege.html>, 13.02.2024)

Mediendienst Integration 2023f: Wie kam es zu Engpässen bei der Unterbringung? Beitrag vom 22.02.2023. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/wie-kam-es-zu-engpaessen-bei-der-unterbringung.html>, 13.02.2024)

Meyer, Daniel/Philipp, Jonas/Wenzelburger, Georg 2021: Die Migrationspolitik der deutschen Länder. Eine mehrdimensionale Analyse, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 15, 1-38.

MIA 2023: Antiziganistische Vorfälle in Deutschland. Erster Jahresbericht der Melde- und Informationsstelle Antiziganismus, Berlin.

MIDEM 2022: Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine. MIDEM Jahresstudie 2022, Dresden.

MiGAZIN 2023: Geflüchtete sollen länger in Erstaufnahme bleiben. Artikel vom 08.06.2023. (https://www.migazin.de/2023/06/08/brandenburg-gefluechtete-sollen-laenger-in-erstaufnahme-bleiben/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=migletter-free_2024, 13.02.2024)

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg 2020: Integrationsbericht des Landes Baden-Württemberg 2020. Bericht zum Stand der Integration und zur Anwendung des Partizipations- und Integrationsgesetzes für Baden-Württemberg (PartIntG BW), Stuttgart.

MIPEX 2020: Access to Nationality. (<https://www.mipex.eu/access-nationality>, 13.02.2024)

MKFFI NRW 2021: Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM), Düsseldorf.

MKFFI NRW/MSB NRW 2020: Schulnahe Bildungsangebote in den Zentralen Unterbringungseinrichtungen (ZUE) in Nordrhein-Westfalen (BASS 13-63 Nr. 5). (<https://bass.schulwelt.de/19257.htm#menuheader>, 13.02.2024)

MKJFGFI NRW 2022: Zuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG). Anrechnung der aus der Ukraine geflüchteten Personen auf die FlüAG-Erfüllungsquote. (https://www.frnw.de/fileadmin/frnw/media/Ukraine/220830_Weitere_Information_an_Kommunen_FlueAG-Statistik.pdf, 13.02.2024)

MKJFGFI NRW 2023: Brückenprojekte. (<https://www.kita.nrw.de/kinder-bilden/kinder-mit-fluchterfahrungen/brueckenprojekte>, 13.02.2024)

Momić, Maja 2018: Das flüchtige Wohnen? (Wohn-)Alltag von Geflüchteten in Hamburg im Spannungsfeld zwischen Regelwerk und Wohnpraktiken, in: Fahnenbruck, Nele Maya/Meyer-Lenz, Johanna (Hrsg.): Fluchtpunkt Hamburg: Zur Geschichte von Flucht und Migration in Hamburg von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart, Bielefeld, 229-244.

Morris-Lange, Simon/Lokhande, Mohini 2021: Flüchtlingsintegration und Fachkräftemigration: Welche Rolle spielen Hochschulen? Begleitstudie zu den DAAD-Programmen Integra und PROFi, Bonn/Berlin.

Mossaad, Nadwa/Ferwerda, Jeremy/Lawrence, Duncan/Weinstein, Jeremy M./Hainmueller, Jens 2018: Determinants of Refugee Naturalization in the United States, in: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 115/2018, 9175-9180.

Müller, Annekathrin 2015: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Eine Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle, Berlin.

Müller, Maximilian 2023a: Ein Leben ohne Pass. Die Situation staatenloser Menschen in Deutschland. SVR-Policy Brief 2023-1, Berlin.

Müller, Tim 2023b: Evidence for the Welfare Magnet Hypothesis? A Global Examination. BIM Working Paper 2, Berlin.

von Münch, Ingo 2007: Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, Berlin.

Müncher, Angela/Pfafferott, Martin/Zorn, Dirk 2023: Zugewanderte Lehrkräfte für eine chancenorientierte Schule: Potenzial in Perspektiven verwandeln!, Gütersloh.

Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. BAMF Working Paper 46, Nürnberg.

MWK BW 2022: Überbrückungsfonds Ukraine. Az. 21-6221.-UKR-2/14/3, Stuttgart.

N

Nachtigall, Rhea 2020: Die Ausdifferenzierung der Duldung, in: ZAR, 40: 8, 271-279.

ndr.de 2022: Ukraine: Hamburg macht Studierenden aus Drittstaaten Zusage. Bericht vom 20.04.2022. (<https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Ukraine-Hamburg-macht-Studierenden-aus-Drittstaaten-Zusage,ukraine2672.html>, 13.02.2024)

ndr.de 2023: Kreistag spricht über Flüchtlingsunterkunft in Upahl. Artikel vom 06.07.2023. (<https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Kreistag-spricht-ueber-Fluechtlingsunterkunft-in-Upahl,upahl230.html>, 13.02.2024)

Neue Westfälische 2023: Land will Kommunen in NRW mehr Geflüchtete direkt zuweisen. Artikel vom 16.08.2023. (https://www.nw.de/nachrichten/zwischen_weser_und_rhein/23638560_Land-will-Kommunen-in-NRW-mehr-Gefluechtete-direkt-zuweisen.html, 13.02.2024)

Neugebauer, Uwe/Becker-Mrotzek, Michael 2013: Die Qualität von Sprachstandsverfahren im Elementarbereich, Köln.

Neumann, Marko/Haas, Elena-Christin/Müller, Freya/Maaz, Kai 2020: WiKo-Studie. Evaluation der Willkommensklassen in Berlin. Abschlussbericht, Frankfurt am Main.

Neumann, Merten/Lindhorst, Jan/Dreißgacker, Leonie/Knapp, Tim/Bliesener, Thomas 2022: Analyse der Entwicklung der Kriminalität von zugewanderten Personen in Schleswig-Holstein zwischen 2013 und 2019. Eine Studienfortsetzung. Forschungsbericht 161, Hannover.

Neundorff, Anja/Niemi, Richard G./Smets, Kaat 2016: The Compensation Effect of Civic Education on Political Engagement: How Civics Classes Make Up for Missing Parental Socialization, in: *Political Behavior*, 38: 4, 921–949.

Neundorff, Kathleen 2020: Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse, in: von Harbou, Frederik/Weizsäcker, Esther (Hrsg.): *Einwanderungsrecht. Das Recht der Arbeits- und Bildungsmigration*. 2. Aufl., München, 73–106.

Newland, Kathleen 2017: *Migrant Return and Reintegration Policy: A Key Component of Migration Governance*, Genf.

Niemeyer, Maya/Roser, Laura 2018: Erzieher/innen mit im Ausland erworbenem Abschluss in Kitas einsetzen, in: *KiTa aktuell*, 1, 10–12.

Niemitz, Jacqueline/Lohbeck, Annette/Heinschel, Anne 2023: Kompetenzstufenbesetzungen im Fach Englisch, in: Stanat, Petra/Schipolowski, Stefan/Schneider, Rebecca/Weirich, Sebastian/Henschel, Sofie et al. (Hrsg.): *IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*, Münster/New York, 97–128.

Niesta-Kayser, Daniela/Vock, Miriam/Wojciechowicz, Anna 2021: Example of Best Practice: Refugee Teachers at the University of Potsdam. A Requalification Program for Newly Arrived Teachers in Germany, in: *Intercultural Education*, 32: 1, 108–118.

Noll, Georg 2003: Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones, in: *European Journal of Migration and Law*, 5: 3, 303–341.

NUiF 2023: Ergebnisse der Umfrage zur Beschäftigung von ukrainischen Geflüchteten unter Personalverantwortlichen, Berlin.

Nußberger, Angelika 2016: Flüchtlingsschicksale zwischen Völkerrecht und Politik: Zur Rechtsprechung des EGMR zu Fragen der Staatenverantwortung in Migrationsfällen, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 35: 12, 815–822.

O

OECD 2011: *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, Paris.

OECD 2013: *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte*, Paris.

OECD 2016: *Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige*, Paris.

OECD 2022: *Your Way to Germany. Ergebnisse einer Onlinebefragung unter Fachkräften im Ausland*, Paris.

OECD 2023a: *Bildung auf einen Blick 2023. OECD-Indikatoren*, Paris.

OECD 2023b: *Foreign-Born Population*. (<https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm>, 13.02.2024)

Office for National Statistics United Kingdom 2022: *International Migration, England and Wales: Census 2021*. (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/internationalmigrationenglandandwales/census2021>, 13.02.2024)

Olczyk, Melanie/Seuring, Julian/Will, Gisela/Zinn, Sabine 2016: Migranten und ihre Nachkommen im deutschen Bildungssystem: Ein aktueller Überblick, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten*, Wiesbaden, 33–70.

OSCE 2003: *Address of Jewish Diaspora of Azerbaijan*, Baku.

Oskooji, Kassra 2018: Perceived Discrimination and Political Behavior, in: *British Journal of Political Science*, 50: 3, 867–892.

Öztürk, Cemal/Pickel, Gert 2022: Der Antisemitismus der Anderen: Für eine differenzierte Betrachtung antisemitischer Einstellungen unter Muslim:innen in Deutschland, in: *Zeitschrift für Religion, Gesellschaft und Politik*, 6, 189–231.

P

de Paiva Lareiro, Cristina 2019: *Ankommen im deutschen Bildungssystem: Bildungsbeteiligung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen*. BAMF-Kurzanalyse 2, Nürnberg.

Panchenko, Tetyana 2023: *Wie geht es ukrainischen Geflüchteten in Deutschland? Ergebnisse von ifo-Umfragen*. ifo Schnelldienst 10/2023, München.

Paritätischer Gesamtverband 2022: *Die Wohnsitzregelung gem. § 12a AufenthG. Aktuelle Problemanzeigen und Handlungsbedarf*, Berlin.

Parusel, Bernd 2010: *Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)*, Nürnberg.

Pätzold, Ricarda/Frölich von Bodelschwingh, Franciska/Bunzel, Arno 2023: *Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik. Ergebnisse einer Kommunalumfrage (2020) und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2021)*. Difu Impulse 3, Berlin.

Peters, Floris/Vink, Maarten P./Schmeets, Hans 2016: The Ecology of Immigrant Naturalisation: A Life Course Approach in the Context of Institutional Conditions, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42: 3, 359–381.

Peters, Floris/Vink, Maarten P./Schmeets, Hans 2018: Anticipating the Citizenship Premium: Before and After Effects of Immigrant Naturalisation on Employment, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44: 7, 1051–1080.

Petschel, Anja/Will, Anne-Kathrin 2020: *Migrationshintergrund – ein Begriff, viele Definitionen*, in: *WISTA – Wirtschaft und Statistik*, 72: 5, 78–90.

Pfost, Maximilian/Rausch, Tobias/Schiefer, Irene M./Artelt, Cordula 2017: Zur Entwicklung von Gymnasiastinnen und Gymnasiasten ohne Gymnasialempfehlung, in: ZfE, 21, 511–534.

Piccoli, Lorenzo 2023: Offshoring Asylum the Italian Way. Bericht vom 14.11.2023, in: Verfassungsblog. (<https://verfassungsblog.de/offshoring-asylum-the-italian-way/>, 13.02.2024)

Pieper, Tobias 2013: Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik, Münster.

Popp, Karoline 2021: „No more Morias“? Die Hotspots auf den griechischen Inseln: Entstehung, Herausforderungen und Perspektiven. SVR-Policy Brief 2021-1, Berlin.

Popp, Karoline 2023: Grand Finale or Just Another Episode: Agreeing on the EU's New Pact on Migration and Asylum. Berlin Perspectives 05/2023, Berlin.

Prenzel, Manfred/Baumert, Jürgen/Blum, Werner/Lehmann, Rainer/Leutner, Detlef et al. 2004: PISA 2003 – Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster u. a.

Pries, Ludger 2013: Changing Categories and the Bumpy Road to Recognition in Germany, in: Pries, Ludger (Hrsg.): Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China, Houndmills, 55–85.

Pries, Ludger 2022a: Die Messung von Zugehörigkeiten in der Migrationsgesellschaft: Ausblenden oder Analysieren systematischer sozialer Ungleichheiten? RfM-Debatte 2022, Berlin.

Pries, Ludger 2022b: Internationale und transnationale Migration, in: Uslucan, Hacı-Halil/Brinkmann, Heinz Ulrich (Hrsg.): Dabeisein und Dazugehören: Integration in Deutschland, Wiesbaden, 29–49.

Pries, Ludger/Pauls, Robert 2013: Introduction: New Dynamics of Migration and Belonging, in: Pries, Ludger (Hrsg.): Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China, Houndmills, 1–25.

Pro Asyl 2021: Isolation beenden – das Ankommen fördern – faire Asylverfahren sicherstellen. Aufruf für eine zukunftsorientierte Erstaufnahme von Asylsuchenden in Deutschland. (<https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Aufruf-mit-Unterzeichnenden.pdf>, 13.02.2024)

Pro Asyl 2022a: Öffnung des Sozialhilfesystems für ukrainische Geflüchtete verdeutlicht: AsylbLG abschaffen! Beitrag vom 12.05.2022. (<https://www.proasyl.de/news/oeffnung-des-sozialhilfesystems-fuer-ukrainische-gefluechtete-verdeutlicht-asylblg-abschaffen/>, 13.02.2024)

Pro Asyl 2022b: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 05.08.2022, BR-Drs. 367/22), Frankfurt am Main.

Pro Asyl 2023: Kommentierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung. Bericht vom 13.10.2023, Frankfurt am Main.

R

Rabe, Heike 2015: Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften. DIMR Policy Paper 32, Berlin.

Rat der Europäischen Union 2019: Europäische Grenz- und Küstenwache: Aktualisierte Verordnung vom Rat verabschiedet. Pressemitteilung vom 08.11.2019. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>, 13.02.2024)

Rat der Europäischen Union 2020: Belarus: EU schließt Abkommen über Visaerleichterungen und Rückübernahme. Pressemitteilung vom 27.05.2020. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/05/27/belarus-eu-concludes-agreements-on-visa-facilitation-and-readmission/>, 13.02.2024)

Rat der Europäischen Union 2022: Asyl und Migration: Rat billigt Verhandlungsmandate für Eurodac-Verordnung und Screening-Verordnung und 21 Staaten nehmen Solidaritätserklärung an. Pressemitteilung vom 22.06.2022. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>, 13.02.2024)

Rat der Europäischen Union 2023a: Eine neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement. (<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/>, 13.02.2024)

Rat der Europäischen Union 2023b: Flüchtlinge aus der Ukraine: EU-Mitgliedstaaten vereinbaren Verlängerung des vorübergehenden Schutzes. Pressemitteilung vom 28.09.2023. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/09/28/ukrainian-refugees-eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection/>, 13.02.2024)

Rat der Europäischen Union 2023c: Migrationspolitik: Rat erzielt Einigung über wichtige Asyl- und Migrationsgesetze. Pressemitteilung vom 08.06.2023. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>, 13.02.2024)

Rat der Europäischen Union 2023d: Migrationspolitik: Rat vereinbart Mandat für EU-Rechtsakt zu Krisensituationen. Pressemitteilung vom 04.10.2023. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>, 13.02.2024)

Rat der Europäischen Union 2023e: Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch. Pressemitteilung vom 20.12.2023. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>, 13.02.2024)

Rat für Migration 2023: Für eine konsequentere Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Stellungnahme vom 02.06.2023. (<https://rat-fuer-migration.de/2023/06/02/fuer-eine-konsequentere-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts/>, 13.02.2024)

- 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.
- Razum, Oliver/Penning, Verena/Mohsenpour, Amir/Bozorgmehr, Kayvan 2020: Covid-19 in Flüchtlingsunterkünften: ÖGD jetzt weiter stärken, in: Das Gesundheitswesen, 82: 05, 392–396.
- rbb24.de 2023: Brandenburger Koalition einigt sich auf Konzept für Flüchtlings-Unterbringung. Artikel vom 21.03.2023. (<https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2023/03/brandenburg-unterbringung-fluechtlinge-einigung-koalition.html>, 13.02.2024)
- Renner, Nona 2020: Wohnortzuweisung als integrationspolitisches Instrument: eine kritische Betrachtung des § 12a Aufenthaltsgesetz, in: Jekpens, Katja/Scholten, Lisa/van Rießen, Anne (Hrsg.): Integration im Sozialraum. Theoretische Konzepte und empirische Bewertungen, Wiesbaden, 177–191.
- Returning from Germany o.J.: European Reintegration Programme (EURP). (<https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/jrs>, 13.02.2024)
- Returning from Germany 2023: Informationsblatt REAG/GARP 2023 (Stand: Mai 2023). ([https://files.returningfromgermany.de/files/Infoblatt REAGGARP_SHPlus 2023_Mai_aktuell.pdf](https://files.returningfromgermany.de/files/Infoblatt%20REAGGARP_SHPlus%2023_Mai_aktuell.pdf), 13.02.2024)
- RIAS 2023: Antisemitische Reaktionen auf den 07. Oktober. Antisemitische Vorfälle in Deutschland im Kontext der Massaker und des Krieges in Israel und Gaza zwischen dem 07. Oktober und 09. November 2023, Berlin.
- Rietig, Victoria 2023: Fünf Punkte, die Kritiker des Tunesien-Abkommens übersehen. Gastbeitrag für Spiegel Online vom 22.07.2023. (<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/migration-fuenf-punkte-die-kritiker-des-tunesien-abkommens-uebersehen-gastbeitrag-a-0f2ca802-0158-4288-88ad-1390ff1ce4f3>, 13.02.2024)
- Rietig, Victoria/Günnewig, Mona Lou 2020: Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen: Zehn Wege aus der Dauerkrise. DGAP Analyse 3, Berlin.
- Rietig, Victoria/Walter-Franke, Marie 2023: Conditionality in Migration Cooperation: Five Ideas for Future Use beyond Carrots, Sticks, and Delusions. DGAP Report 6, Berlin.
- Rippl, Susanne/Baier, Dirk 2005: Das Deprivationskonzept in der Rechtsextremismusforschung, in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 57: 4, 644–666.
- Ritgen, Klaus 2022: Aufnahme und Aufenthaltsrecht von Flüchtlingen aus der Ukraine: Die kommunale Perspektive, in: ZAR, 42: 7, 238–244.
- Rjosk, Camilla/Haag, Nicole/Heppt, Birgit/Stanat, Petra 2017: Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Stanat, Petra/Schippolowski, Stefan/Rjosk, Camilla/Weirich, Sebastian/Haag, Nicole (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Münster/New York, 237–276.
- Robert Bosch Stiftung 2023: Das Deutsche Schulbarometer: Aktuelle Herausforderungen aus Sicht von Schulleitungen. Ergebnisse einer Befragung von Schulleitungen allgemein- und berufsbildender Schulen, Stuttgart.
- Rodríguez, Clara E. 2009: Counting Latinos in the U.S. Census, in: Cobas, José A./Duany, Jorge/Feagin, Joe R. (Hrsg.): How the United States Racializes Latinos: White Hegemony and Its Consequences, Boulder, 35–53.
- Romiti, Agnese/Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Kosyakova, Yuliya/Liebau, Elisabeth et al. 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.
- Rönnau-Böse, Maike/Anders, Yvonne/Fröhlich-Gildhoff, Klaus/Blaurock, Sabine/Burghardt, Lars et al. 2021: Zwischenbericht der Evaluationsstudie zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG), Freiburg/Bamberg.
- Rosenberger, Sieglinde 2023: Abschiebung, in: Scharrer, Tabea/Glorius, Birgit/Kleist, J. Olaf/Berlinghoff, Marcel (Hrsg.): Flucht- und Flüchtlingsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden, 505–512.
- Roth, Roland 2018: Integration durch politische Partizipation, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 629–658.
- Rubio Marín, Ruth/Sobrino, Irene/Martín Pérez, Alberto/Moreno Fuentes, Francisco Javier 2015: Country Report on Citizenship Law: Spain. EUDO Citizenship Observatory Country Reports, San Domenico di Fiesole.
- Rucht, Dieter 2019: Faszinosum Fridays for Future, in: APuZ, 47–48, 4–9.

S

- Salentin, Kurt/Wilkening, Frank 2003: Ausländer, Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationsbilanz, in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 55: 2, 278–298.
- Salikutluk, Zerrin/Menke, Katrin 2021: Gendered Integration? How Recently Arrived Male and Female Refugees Fare on the German Labour Market, in: Journal of Family Research, 33: 2, 284–321.
- Sauer, Lenore/Ette, Andreas/Steinhauer, Hans Walter/Siegert, Manuel/Tanis, Kerstin 2023: Spatial Patterns of Recent Ukrainian Refugees in Germany: Administrative Dispersal and Existing Ethnic Networks, in: Comparative Population Studies, 48, 261–280.
- Sauer, Martina 2016a: Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation von Migranten, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 255–279.

- Sauer, Martina 2016b: Teilhabe und Befindlichkeit: Der Zusammenhang von Integration, Zugehörigkeit, Deprivation und Segregation türkeistämmiger Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der Mehrthemenbefragung 2015. Analyse des ZfTI in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Save the Children 2023: Zusammenfassung – Safe For Some, Berlin.
- Schäller, Steven 2023: Wenn Integrationsgesetze von Bürgerinnen und Bürgern geschrieben werden. Beteiligungsverfahren in den Bundesländern am Beispiel Sachsens. MIDE Policy Paper 1, Dresden.
- Schammann, Hannes 2015: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: APuZ, 65: 25, 26–31.
- Schammann, Hannes/Bendel, Petra/Müller, Sandra/Ziegler, Franziska/Wittchen, Tobias 2020: Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land, Stuttgart.
- Schammann, Hannes/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Mehl, Peter 2023: Geflüchtete in ländlichen Regionen: Zentrale Befunde, konzeptionelle Überlegungen und methodische Reflexionen, in: Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes (Hrsg.): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik, Wiesbaden, 225–246.
- SchengenVisaInfo 2022: Serbia Has Introduced Visas to Citizens of Several Countries in 2022 Due to EU Pressure. Beitrag vom 29.12.2022. (https://www.schengenvisa.info.com/news/serbia-has-introduced-visas-to-citizens-of-several-countries-in-2022-due-to-eu-pressure/#google_vignette, 13.02.2024)
- Scherr, Albert 2017: Rassismus, Post-Rassismus und Nationalismus. Erfordernisse einer differenzierten Kritik, in: Peripherie, 37: 2, 232–249.
- Schieckoff, Bentley/Diehl, Claudia 2021: The Labor Market Participation of Recently-Arrived Immigrant Women in Germany, in: Journal of Family Research, 33: 2, 322–350.
- Schikora, Felicitas 2019: The Effect of Initial Placement Restrictions on Refugees' Language Acquisition in Germany. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1035, Berlin.
- Schipolowski, Stefan/Edele, Aileen/Mahler, Nicole/Stanat, Petra 2021: Mathematics and Science Proficiency of Young Refugees in Secondary Schools in Germany, in: Journal for Educational Research Online, 13: 1, 78–104.
- Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille 2023: An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag, Gütersloh.
- Schmid, Laura Elisabeth 2015: Ethnische Diskriminierung bei der Wohnungssuche. Feldexperimente in sechs deutschen Großstädten. Dissertation an der geisteswissenschaftlichen Sektion der Universität Konstanz, Konstanz.
- Schmidt, Katja 2022: Eine migrationsfreundlichere Gesellschaft durch den Generationenwandel? Kohortenanalysen für Ost- und Westdeutschland, in: Soziale Welt, 73: 4, 639–679.
- Schmitt, Martin/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana 2019: Geförderte Rückkehr aus Deutschland: Motive und Reintegration. Eine Begleitstudie zum Bundesprogramm StarthilfePlus, Nürnberg.
- Schmitz, Sophia/Spieß, C. Katharina/Huebener, Mathias 2023: Weiterhin Ungleichheiten bei der KiTa-Nutzung. Größter ungedeckter Bedarf in grundsätzlich benachteiligten Familien, in: Bevölkerungsforschung Aktuell, 2, 3–8.
- Schneider, Jan 2022: Failed Asylum Seekers as Agents of Development? New Approaches to Voluntary Return and Sustainable Reintegration in Germany's Post-2015 Migration Policy, in: Preuß, Hans-Joachim/Beier, Christoph/Messner, Dirk (Hrsg.): Forced Displacement and Migration. Approaches and Programmes of International Cooperation, Wiesbaden, 205–230.
- Schneider, Jan 2024: Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz. SVR-Studie 2024-1, Berlin.
- Scholten, Peter/Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica 2017: Mainstreaming Migrant Integration? A Critical Analysis of a New Trend in Integration Governance, in: International Review of Administrative Sciences, 83: 2, 283–302.
- Scholz, Antonia 2013: Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung. BAMF-Forschungsbericht 19, Nürnberg.
- Scholz, Benjamin/Werdermann, David 2022: Wohnung zweiter Klasse? Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung in Flüchtlingsunterkünften, in: Asylmagazin, 7–8/2022, 235–241.
- Schouler-Ocak, Meryam/Kurmeyer, Christine 2017: Study on Female Refugees. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Abschlussbericht, Berlin.
- Schulte, Johannes 2015: Neue Regelungen zur bauplanungsrechtlichen Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden – Anmerkungen zum Gesetzesentwurf vom 29.09.2015. Beitrag vom 30.09.2015. (<http://www.jurop.org/oefbaurecht/neue-vorgaben-an-die-bauplanungsrechtliche-unterbringung-von-fluechtligen-und-asylbegehrenden-anmerkungen-zum-gesetzesentwurf-vom-29-09-2015/>, 13.02.2024)
- Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte 2022: Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann. SVR-Studie 2022-3, Berlin.
- Schwäbische Zeitung 2023: Einbürgerung sorgt für viel Arbeit im Landkreis Biberach. Artikel vom 24.04.2023. (<https://www.schwaebische.de/regional/biberach/auslaenderbehoerden-nehmen-schluesselecke-bei-der-fachkraeftezuwanderung-ein-1554743>, 13.02.2024)
- Schweizerische Eidgenossenschaft 2023: RegisterMe. (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/ukraine/registerme.html#196011835>, 13.02.2024)
- Seethaler-Wari, Shahd/Yanaşmayan, Zeynep 2023: Unfolding Intersecting Forms of Socio-Spatial Exclusion: Accommodation Centres at the Height of the „Refugee Reception Crisis“ in Germany, in: International Migration, 61: 3, 39–53.

Senatorin für Kinder und Bildung der Freien Hansestadt Bremen 2020: Bericht für die Sitzung des Ausschusses Frühkindliche Bildung der Deputation für Kinder und Bildung am 27.05.2020. Bericht für die Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 18.06.2020. TOP 7, Bremen.

Senatorin für Kinder und Bildung der Freien Hansestadt Bremen 2024: Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen als Lehrer:in. (<https://www.bildung.bremen.de/anerkennung-von-im-ausland-erworbenen-berufsabschlussen-als-lehrer-in-377301>, 13.02.2024)

Shachar, Ayelet 2003: Children of a Lesser State: Sustaining Global Inequality through Citizenship Laws. Jean Monnet Working Paper 2, New York.

Siebert, Manuel 2021: Beeinflussen Gemeinschaftsunterkünfte die soziale Integration Geflüchteter? Eine empirische Analyse anhand der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, in: Soziale Welt, 72: 2, 206-236.

Siebert, Manuel/Tanis, Kerstin/Ette, Andreas/Sauer, Lenore 2023: Entwicklung der Wohnsituation ukrainischer Geflüchteter in Deutschland. BAMF-Kurzanalyse 3, Nürnberg.

Slagter, Jonathan 2019: An „Informal“ Turn in the European Union's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa. Beitrag vom 10.01.2019. (<https://www.migrationpolicy.org/article/eu-migrant-returns-policy-towards-sub-saharan-africa>, 13.02.2024)

Slominski, Peter/Trauner, Florian 2021: Reforming Me Softly – How Soft Law Has Changed EU Return Policy Since the Migration Crisis, in: West European Politics, 44: 1, 93-113.

SMS 2023: Ukrainehilfe in Sachsen. Kinder und Schule. (<https://www.ukrainehilfe.sachsen.de/kinder-und-schule-7892.html?cp=%7B%22accordion-content-8102%22%3A%7B%22%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-8102%22%2C%22idx%22%3A3%7D%7D>, 13.02.2024)

Sommer, Moritz/Rucht, Dieter/Haunss, Sebastian/Zajak, Sabrina 2019: Fridays for Future. Profil, Entstehung und Perspektiven der Protestbewegung in Deutschland. ipb Working Paper 2/2019, Berlin.

SPD/Grüne/FDP 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP. 20. Legislaturperiode, Fassung vom 24.11.2021, Berlin.

Spiegel Online 2023a: Menschenrechtsorganisation wirft Tunesien „schwere Misshandlungen“ von Migranten vor. Bericht vom 19.07.2023. (<https://www.spiegel.de/ausland/tunesien-menschenrechtsorganisation-beklagt-schwere-misshandlungen-von-migranten-a-a7436906-7b78-4d82-861d-9cdf28a80380>, 13.02.2024)

Spiegel Online 2023b: Tausende Kinder ohne Schulplatz. Beitrag vom 26.05.2023. (<https://www.spiegel.de/panorama/tausende-kinder-ohne-schulplatz-a-03c30936-84fc-4864-a232-506e99ea242d>, 13.02.2024)

Stadt Dortmund 2024: Geflüchtete in Dortmund: „lokal willkommen“. (<https://www.dortmund.de/themen/integration/lokal-willkommen>, 13.02.2024)

Städtetag Baden-Württemberg 2023: RAUMTEILER. Baden-Württemberg sucht Wohnraum für Menschen ohne Zuhause. (<https://www.staedtetag-bw.de/raumteiler>, 13.02.2024)

Statistics Canada 2022: The Canadian Census: A Rich Portrait of the Country's Religious and Ethnocultural Diversity. (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/221026/dq221026b-eng.htm>, 13.02.2024)

Statistics Netherlands 2022a: CBS Introducing New Population Classification by Origin. (<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2022/07/cbs-introducing-new-population-classification-by-origin>, 13.02.2024)

Statistics Netherlands 2022b: New Classification of Population by Origin. Replacing Classification Based on Migration Background and the Concepts Western/Non-Western. (<https://www.cbs.nl/en-gb/longread/statistische-trends/2022/new-classification-of-population-by-origin>, 13.02.2024)

Statistik Austria 2023: Migrationshintergrund. (<https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/migration-und-einbuengerung/migrationshintergrund>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2006: Pressekonferenz „Leben in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2005“ am 06.06.2006 in Berlin. Statement von Präsident Johann Hahlen, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018a: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund am 01.03.2018. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/betreuungsquote-migration-unter6jahren.html?nn=211240>, 13.03.2024)

Statistisches Bundesamt 2018b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2016. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2019: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2018. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2020: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2019. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2021: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2020. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2022a: Allgemeinbildende Schulen. Schuljahr 2021/2022, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2022b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2020 (Endergebnisse). Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2022c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2021. Fachserie 1 Reihe 2.2 (Endergebnisse), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2022d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2021. Fachserie 1, Reihe 2.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2022e: Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Regelleistungen Deutschland insgesamt nach Bundesländern und Art der Unterbringung am 31.12.2021. Stand: 21.12.2022. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/Tabellen/6-empf-bl-insg-art-unterbrg.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023a: 1,1 Millionen Zuzüge von Menschen aus der Ukraine im Jahr 2022. Pressemitteilung Nr. N010 vom 16.02.2023. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_N010_12411.html, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023b: 24,3 % der Bevölkerung hatten 2022 eine Einwanderungsgeschichte. Pressemitteilung Nr. 158 vom 20.04.2023. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_158_125.html, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023c: Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltsdauer, Ländergruppierungen/ Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0006 (Stand: 01.11.2023), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023d: Ausländische Berufsabschlüsse: 11 % mehr Anerkennungen im Jahr 2022. 52.300 Abschlüsse in Deutschland anerkannt – auch mehr Neuansprüche gestellt. Pressemitteilung Nr. 342 vom 30.08.2023. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/08/PD23_342_212.html, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023e: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Aufgabenbereichen, 30.06.2022. Stand: 15.09.2023. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-aufgaben.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023f: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund am 01.03.2022, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023g: Bevölkerung in Privathaushalten 2022 nach Migrationshintergrund. Stand: 20.04.2023. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-doppelte-staatsangehoerigkeit.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023h: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2021. Fachserie 1 Reihe 2.2, 2021 (Endergebnisse), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023i: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2022. Fachserie 1 Reihe 2.2 (Erstergebnisse), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023j: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Statistik über Schutzsuchende. Qualitätsbericht, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023k: Einbürgerungen 2000 bis 2022. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-einbuengerungsquote-lr.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023l: Einbürgerungen 2022 nach bisheriger Staatsangehörigkeit. Stand: 27.10.2023. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-staatsangehoerigkeit.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023m: Einbürgerungen 2022 nach dem Land der fortbestehenden und nicht fortbestehenden bisherigen Staatsbürgerschaft. Stand: 27.10.2023. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-staatsangehoerigkeit-doppelstaatler.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023n: Einbürgerungen 2022 nach Bundesländern. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-bundeslaender-auslaendischebevoelkerung.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023o: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre, Ländergruppierungen/ Staatsangehörigkeit, Altersgruppen/Geschlecht/Familienstand. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-0003 (Stand: 01.11.2023), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023p: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre, Ländergruppierungen/ Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Einbürgerungsart, Rechtsgrundlagen. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-0006 (Stand: 01.11.2023), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023q: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-0001 (Stand: 01.11.2023), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023r: Empfänger von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Deutschland, Stichtag (bis 31.12.2019), Art der Unterbringung. Stand: 15.05.2023, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023s: Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Regelleistungen Deutschland insgesamt nach Bundesländern und Art der Unterbringung am 31.12.2022. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/Tabellen/6-empf-bl-insg-art-unterbrg.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023t: Ende Januar 2023 rund 372.000 untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 305 vom 02.08.2023. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/08/PD23_305_229.html, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023u: Erwerbsbeteiligung von Eltern. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/erwerbsbeteiligung-eltern.html>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023v: Tageseinrichtungen, Pädagogisches Personal, Kinder, Genehmigte Plätze, Gruppen: Deutschland (Stand: 19.07.2023). (<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=22541-0001#abreadcrumb>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023w: Mikrozensus 2022 – Bevölkerung nach Migrationshintergrund. Erstergebnisse 2022. EVAS-Nummer 12211, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023x: Schutzsuchende: Deutschland, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/Familienstand. Stichtag: 31.12.2022. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12531-0001 (Stand: 13.12.2023), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023y: Sonderauswertung des Mikrozensus 2018–2022 vom 14.09.2023 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023z: Sonderauswertung des Mikrozensus 2018–2022 vom 09.10.2023 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023aa: Sonderauswertung des Mikrozensus 2018–2022 vom 14.09.2023 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023ab: Sonderauswertung des Mikrozensus 2018 und 2022 vom 19.09.2023 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023ac: Sonderauswertung zur ausländischen Bevölkerung am 31.12.2022 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauer. Stand: 08.11.2023, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023ad: Statistik der Studierenden. Wintersemester 2022/23, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2023ae: Über 3 Millionen Schutzsuchende zum Jahresende 2022 in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 125 vom 30.03.2023. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_125_125.html, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023af: Verbraucherpreisindex: Deutschland, Jahre. (<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=result&code=61111-0002&deep=true#abreadcrumb>, 13.02.2024)

Statistisches Bundesamt 2023ag: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Deutschland, Jahre, Nationalität, Geschlecht, Altersjahre. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12711-0006 (Stand: 31.10.2023), Wiesbaden.

Stattin, Håkan/Kerr, Margaret/Bergman, Lars R. 2010: On the Utility of Moffitt's Typology Trajectories in Long-Term Perspective, in: *European Journal of Criminology*, 7: 6, 521–545.

Stichs, Anja/Pfündel, Katrin 2023: Diskriminierungserfahrungen von Menschen aus muslimisch geprägten Herkunftsländern. Wahrnehmungen in Bezug auf Alltagssituationen, die Benotung in der Schule, die Arbeits- und die Wohnungssuche. BAMF-Forschungsbericht 48, Nürnberg.

Stiftung SPI 2020: Ressourcen Geflüchteter nutzen – Erzieher:in werden. (<https://www.stiftung-spi.de/service/projekte/detail/rgn>, 13.02.2024)

Stiftung Universität Hildesheim/Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg 2023: Match'in. Pilotprojekt zur Verteilung von Schutzsuchenden mit Hilfe eines algorithmengestützten Matching-Verfahrens. Über das Projekt. (<https://matchin-projekt.de/de/ueber-das-projekt/>, 13.02.2024)

StMUK 2020: Berufsvorbereitung an allgemeinen Berufsschulen im Schuljahr 2020/2021 und Rahmenbedingungen der kooperativen Klassen der Berufsvorbereitung (BVJ/k, BIK/V und BIK). Anlage zum Rundschreiben Nr. 092/2020, München.

Storz, Nora 2023: Selektive Solidarität? Wovon Hilfsbereitschaft gegenüber Flüchtlingen abhängt. SVR-Policy Brief 2023-2, Berlin.

Storz, Nora/Friedrichs, Nils 2023: Antisemitische Einstellungen von Muslim:innen im Zusammenhang von Religiosität und Herkunftskontext. Beitrag zur Ad-hoc-Gruppe „Muslimische Religiosität: Vielfalt oder Polarisierung?“, in: Villa, Paula-Irene (Hrsg.): *Polarisierte Welten. Verhandlungen des 41. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie 2022*, Bielefeld, 1–14.

Stöss, Richard 2016: Die „Neue Rechte“ in der Bundesrepublik, in: *Dossier Rechtsextremismus*. (<https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/229981/die-neue-rechte-in-der-bundesrepublik>, 13.02.2024)

Street, Alex 2017: The Political Effects of Immigrant Naturalization, in: *The International Migration Review*, 51: 2, 323–343.

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 et al. (Hrsg.): *IGLU 2016. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster, 235–250.

Stubbe, Tobias C./Kleinkorres, Ruben/Krieg, Maria/Schaukelberger, Rahim/Schlitter, Theresa 2023: Soziale und migrationsbedingte Disparitäten in der Lesekompetenz von Viertklässlerinnen und Viertklässlern, in: McElvany, Nele/Lorenz, Ramona/Frey, Andreas/Goldhammer, Frank/Schilcher, Anita et al. (Hrsg.): *IGLU 2021. Lesekompetenz von Grundschulkindern im internationalen Vergleich und im Trend über 20 Jahre*, Münster/New York, 151–177.

Stubbe, Tobias C./Schaukelberger, Rahim/Krieg, Maria/Kleinkorres, Ruben/Schlitter, Theresa 2023: Schullaufbahnpräferenzen am Übergang in die Sekundarstufe und der Zusammenhang mit leistungsrelevanten und sozialen Merkmalen, in: McElvany, Nele/Lorenz, Ramona/Frey, Andreas/Goldhammer, Frank/Schilcher, Anita et al. (Hrsg.): *IGLU 2021. Lesekompetenz von Grundschulkindern im internationalen Vergleich und im Trend über 20 Jahre*, Münster/New York, 231–248.

Stutz, Philipp/Trauner, Florian 2022: The EU's 'Return Rate' with Third Countries: Why EU Readmission Agreements Do Not Make Much Difference, in: *International Migration*, 60, 154–172.

Stüwe, Klaus 2016: Das Zuwanderungsgesetz von 2005 und die neue Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Stüwe, Klaus/Hermannseder, Eveline (Hrsg.): *Migration und Integration als transnationale Herausforderung. Perspektiven aus Deutschland und Korea*, Wiesbaden, 25–48.

Süddeutsche.de 2013: Streit um doppelte Staatsbürgerschaft. Union gegen Union. Artikel vom 09.11.2013. (<https://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-doppelte-staatsbuergerschaft-union-gegen-union-1.1814349>, 13.02.2024)

Süddeutsche.de 2023a: „Refugee Teachers Program“: Wenig Absolventen im Schuldienst. Beitrag vom 07.02.2023. (<https://www.sueddeutsche.de/bildung/hochschulen-potsdam-refugee-teachers-program-wenig-absolventen-im-schuldienst-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230207-99-499979>, 13.02.2024)

Süddeutsche.de 2023b: Upahl nutzt Baurecht als Blockadehebel in Flüchtlingsdebatte. Artikel vom 23.03.2023. (<https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-grevesmuehlen-upahl-nutzt-baurecht-als-blockadehebel-in-fluechtlingsdebatte-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230323-99-64647>, 13.02.2024)

Sudheimer, Swellana/Buchholz, Sandra 2021: Muster migrationsspezifischer Unterschiede unter Studienberechtigten in Deutschland: Soziale Herkunft – Schulische Leistungen – Bildungsaspirationen, in: Jungbauer-Gans, Monika/Gottburgsen, Anja (Hrsg.): Migration, Mobilität und soziale Ungleichheit in der Hochschulbildung, Wiesbaden, 27–58.

Supik, Linda 2017: Statistik und Diskriminierung, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 191–207.

Supik, Linda 2022: Migration erklärt so wenig. Für eine statistisch eindeutige und separate Erfassung von Migration, Zugehörigkeit und Rassismus. RfM-Debatte 2022, Berlin.

Supreme Court 2023: The Court Ordered that No One Shall Publish or Reveal the Names or Addresses of AAA, HTN, RM, AS, SAA or ASM (the „Claimants“) or Publish or Reveal Any Information Which Would Be Likely to Lead to the Identification of the Claimants or of Any Member of Their Respective Families in Connection with these Proceedings. Press Summary vom 15.11.2023, London.

SVR 2009: Viel getan, viel zu tun: Empfehlungen für die neue Regierungskoalition. SVR-Info Oktober 2009, Berlin.

SVR 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.

SVR 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2017a: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR 2017b: Der Doppelpass mit Generationenschnitt. Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Positionspapier, Berlin.

SVR 2018a: Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland. SVR-Integrationsbarometer 2018, Berlin.

SVR 2018b: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR 2019a: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR 2019b: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes, Berlin.

SVR 2019c: Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 19/10052) sowie für ein Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz (BT-Drs. 19/10053), Berlin.

SVR 2019d: Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG), Berlin.

SVR 2019e: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, Berlin.

SVR 2019f: Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), Berlin.

SVR 2019g: SVR bewertet geplante Entfristung der Wohnsitzregelung aufgrund noch fehlender Evidenz zu ihren Effekten kritisch und mahnt vorherige Evaluierung an. Pressemitteilung vom 12.04.2019. (https://www.svr-migration.de/presse/entfristung_wohnsitzregelung, 13.02.2024)

SVR 2019h: Viel geschafft, viel zu tun: gesellschaftliche Teilhabe im Regelsystem fördern, Fachkräfteeinwanderung und Flüchtlingsintegration voranbringen. Pressemitteilung vom 07.05.2019. (https://www.svr-migration.de/presse/jahresgutachten_2019/, 13.02.2024)

SVR 2020: Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020, Berlin.

SVR 2021a: Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Jahresgutachten 2021, Berlin.

SVR 2021b: SVR-Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik. Impulse für die Legislaturperiode 2021–2025, Berlin.

SVR 2022a: Integrationsklima 2022: Leicht verbessert mit einzelnen Eintrübungen. SVR-Integrationsbarometer 2022, Berlin.

SVR 2022b: Krieg in der Ukraine: SVR begrüßt Pläne, die Massenzustrom-Richtlinie zu aktivieren. Pressemitteilung vom 02.03.2022. (<https://www.svr-migration.de/presse/krieg-in-der-ukraine/>, 13.02.2024)

SVR 2022c: Stellungnahme zum Antrag der Abgeordneten des SSW sowie zum Alternativantrag der Fraktion der SPD im Landtag Schleswig-Holstein zu einer Reform des Wahlrechts, Berlin.

SVR 2022d: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, Berlin.

SVR 2022e: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Jahresgutachten 2022, Berlin.

SVR 2023a: Menschenrechte als Richtschnur: SVR zur Auslagerung von Asylverfahren. Pressemitteilung vom 07.12.2023. (<https://www.svr-migration.de/presse/auslagerung-asylverfahren/>, 13.02.2024)

SVR 2023b: Sichere Herkunftsstaaten: SVR unterstützt Erweiterung der Liste, mahnt aber mehr Transparenz an. Pressemitteilung vom 12.10.2023. (<https://www.svr-migration.de/presse/sichere-herkunftsstaaten/>, 13.02.2024)

SVR 2023c: Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Berlin.

SVR 2023d: Stellungnahme zum Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Migrations- und Integrationsangelegenheiten. Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 7/8285 des Thüringer Landtags vom 27.06.2023, Berlin.

SVR 2023e: SVR-Positionspapier zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 23.11.2023, Berlin.

SVR 2023f: SVR zur EU-Asylpolitik: Gemeinsames Handeln dringlich, Nachjustierung des EU-Asylkompromisses erforderlich. Pressemitteilung vom 20.09.2023. (<https://www.svr-migration.de/presse/eu-asylpolitik/>, 13.02.2024)

SVR *Wirtschaft* 2023: Aktualisierte Konjunkturprognose 2023 und 2024, Wiesbaden.

SVR-Forschungsbereich 2013a: Hürdenlauf zur Kita. Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013b: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2014: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsempfehlungen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2016: Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2017: Allein durch den Hochschuldschungel. Hürden zum Studienerfolg für internationale Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2020a: Heraus aus dem Labyrinth. Jungen Neuzugewanderten in Europa den Weg zur Berufsbildung erleichtern.

SVR-Forschungsbereich 2020b: Mitten im Spiel oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin.

SWK 2023: Empfehlungen zum Umgang mit dem akuten Lehrkräftemangel. Stellungnahme der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz, Bonn.

SWR.de 2023a: Hohenlohekreis rechnet mit längeren Wartezeiten bei Einbürgerung. Artikel vom 16.03.2023. (<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/heilbronn/laengere-wartezeiten-bei-einbuengerungsverfahren-100.html>, 13.02.2024)

SWR.de 2023b: Verwaltungsgericht Trier bei Asylklagen bundesweit am schnellsten. Bericht vom 11.01.2023. (<https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/trier/rund-3100-neue-asylklagen-beim-verwaltungsgericht-trier-eingegangen-100.html>, 13.02.2024)

T

Tabbara, Tarik 2023: Auf dem Weg zu einem Staatsangehörigkeitsrecht der postmigrantischen Gesellschaft, in: neue deutsche organisationen (Hrsg.): Staatsangehörigkeit reloaded. Kritische Perspektiven auf Staatsangehörigkeit in der postmigrantischen Gesellschaft, Berlin, 10–33.

tagesschau.de 2022: Ausländerbehörden beklagen Überlastung. SWR-Umfrage. (<https://www.tagesschau.de/investigativ/swr/auslaenderbehoerden-ueberlastung-101.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2023a: AfD in Sachsen „gesichert rechtsextremistisch“. Beitrag vom 08.12.2023. (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/verfassungsschutz-afd-sachsen-rechtsextremistisch-100.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2023b: EU schließt Migrationsabkommen mit Tunesien. Bericht vom 16.07.2023. (<https://www.tagesschau.de/ausland/afrika/tunesien-migration-eu-100.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2023c: Heils Plan für Geflüchtete. Per „Job-Turbo“ auf den Arbeitsmarkt. (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/arbeit-gefluechtete-100.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2023d: Massiver Anstieg bei antisemitischen Straftaten. (<https://www.tagesschau.de/inland/antisemitismus-anstieg-straftaten-100.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2023e: Mehr Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte. Artikel vom 02.03.2023. (<https://www.tagesschau.de/inland/anschlaege-fluechtlingsunterkuenfte-anstieg-101.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2023f: Tunesien zahlt 60 Millionen Euro an EU zurück. Bericht vom 12.10.2023. (<https://www.tagesschau.de/ausland/europa/tunesien-eu-migrationspakt-rueckzahlung-100.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2024a: Italiens Abgeordnete billigen Albanien-Abkommen. Bericht vom 24.01.2024. (<https://www.tagesschau.de/ausland/europa/italien-albanien-migranten-100.html>, 13.02.2024)

tagesschau.de 2024b: Rückschlag für Premierminister Sunak. Bericht vom 23.01.2024. (<https://www.tagesschau.de/ausland/europa/grossbritannien-ruanda-asylbewerber-100.html>, 13.02.2024)

Tagesspiegel.de 2022: Viele Ukrainer studieren noch zu Hause: Flüchtlinge kommen verzögert an Berliner Unis an. Beitrag vom 01.11.2022. (<https://www.tagesspiegel.de/wissen/viele-ukrainer-studieren-noch-zu-hause-fluechtlinge-kommen-verzoegert-an-berliner-unis-an-8819962.html>, 13.02.2024)

- Tagesspiegel.de* 2023a: „Ernüchternde Ergebnisse“: Mehr als die Hälfte der Ukraine-Flüchtlinge scheitert offenbar in Integrationskursen. Artikel vom 20.12.2023. (<https://www.tagesspiegel.de/politik/ernuechternde-ergebnisse-mehr-als-die-halfte-der-ukraine-fluechtlinge-scheitert-offenbar-in-integrationskursen-10956892.html>, 13.02.2024)
- Tagesspiegel.de* 2023b: Entlastung für die Kommunen: Brandenburg ändert Verteilung von Flüchtlingen. Artikel vom 30.06.2023. (<https://www.tagesspiegel.de/potsdam/brandenburg-entlastung-fur-die-kommunen-brandenburg-aendert-verteilung-von-fluechtlingen-10077262.html>, 13.02.2024)
- Tagesspiegel.de* 2023c: Neues Registriersystem verzögert sich. Länder gegen Verteilsystem für geflüchtete Ukrainer. Beitrag vom 25.03.2022. (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/laender-gegen-verteilsystem-fur-gefluechtete-ukrainer-4319512.html>, 13.02.2024)
- Tagesspiegel.de* 2023d: Ziel „zügige Arbeitsaufnahme“: Kommt nun die Arbeitspflicht für Geflüchtete? (<https://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-migrationspolitik-wir-politiker-muessen-es-anpacken-10601299.html>, 13.02.2024)
- Tajfel, Henri/Turner, John C.* 1986: The Social Identity Theory of Intergroup Behavior, in: Worchel, Stephen/Austin, William G. (Hrsg.): Psychology of Intergroup Relations, Chicago, 7–24.
- Tanis, Kerstin* 2020: Entwicklungen in der Wohnsituation Geflüchteter. BAMF-Kurzanalyse 5, Nürnberg.
- Täubig, Vicki* 2009: Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration, Weinheim.
- Teney, Céline/Rupieper, Li Kathrin* 2023: A New Social Conflict on Globalisation-Related Issues in Germany? A Longitudinal Perspective, in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 75, 205–234.
- terre des hommes* 2020: Kein Ort für Kinder. Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, Osnabrück.
- TGD* 2013: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Eingliederung und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund (MigTeilhG) und zur Änderung von Gesetzen, Berlin.
- Thränhardt, Dietrich* 2017: Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen. WISO Diskurs 11, Bonn.
- Thränhardt, Dietrich* 2022: Was sich bei Einbürgerungen ändern muss. Expertise für den Mediendienst Integration, Berlin.
- Thränhardt, Dietrich* 2023: Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa. Eine Alternative zum Asylregime?, Berlin.
- Thüsing, Gregor/Vianden, Sabine* 2019: Rechtsfreie Räume? Die Umsetzung der EU-Antirassismusrichtlinie im Wohnungsbereich. Zum verbleibenden Umsetzungsbedarf der Richtlinie 2000/43/EG im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, Berlin.
- Thym, Daniel* 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.
- Thym, Daniel* 2017: Migrationsfolgenrecht, in: Grenzüberschreitungen. Migration. Entterritorialisierung des öffentlichen Rechts. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 76, 169–216.
- Thym, Daniel* 2022a: Secondary Movements: Improving Compliance and Building Trust among the Member States?, in: Thym, Daniel/Odysseus Academic Network (Hrsg.): Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden, 129–148.
- Thym, Daniel* 2022b: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am Montag, den 28. November 2022 über (a) den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Chancen-Aufenthaltsrechtsgesetz), Konstanz/Berlin.
- Thym, Daniel* 2023a: European Migration Law. 1. Aufl., Oxford.
- Thym, Daniel* 2023b: Externe Asylverfahren sind kein Zaubermittel. Beitrag vom 16.11.2023, in: Legal Tribune Online. (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/supreme-court-ruanda-london-parlamentsgesetz-asylverfahren-drittlaender/>, 13.02.2024)
- Thym, Daniel* 2023c: Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, in: JuristenZeitung, 78: 12, 539–548.
- Thym, Daniel* 2023d: Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips, Konstanz.
- Thym, Daniel* 2023e: Stille Revolution im Schatten des künftigen Punktesystems: Der Referentenentwurf zum Fachkräfte-Einwanderungsgesetz. Beitrag vom 23.01.2023, in: Verfassungsblog. (<https://verfassungsblog.de/stille-revolution-im-schatten-des-kuenftigen-punktesystems/>, 13.02.2024)
- Tietze, Lina Marie* 2022: 2020 – Jahr des Wandels in der Rassismus-Debatte? Eine kritische Einordnung des parlamentarischen Diskurses um Rassismus im Vergleich der Jahre 2011/12 und 2020. IMIS Working Papers 15|2022, Osnabrück.
- Träbert, Alva/Dörr, Patrick* 2019: LSBTI*-Geflüchtete und Gewaltschutz, in: Asylmagazin. Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht, 10–11/2019, 344–351.
- Trägerkonsortium BiSS-Transfer* 2023: Qualitätscheck der Diagnose-Tools für den Elementarbereich. (<https://www.biss-sprachbildung.de/angebote-fuer-die-praxis/tool-dokumentation/qualitaetscheck-der-diagnose-tools/qualitaetscheck-der-diagnose-tools-fuer-den-elementarbereich/>, 13.02.2024)
- Tsianos, Vassilis* 2015: „Die Grenzschutzpolitik der EU muss sich ändern“. Beitrag zur Europäischen Grenzpolitik vom 04.05.2015. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/vassilis-tsianos-frontex-grenzschutz-im-mittelmeer-moratorium.html>, 13.02.2024)

Tsourdi, Evangelia (Lilian) 2022: The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding, in: Thym, Daniel/Odysseus Academic Network (Hrsg.): Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden, 113–128.

U

Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung 2023a: Jahresbericht 2022, Berlin.

Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung 2023b: Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung. Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), Berlin.

UNHCR 1977: Determination of Refugee Status No. 8 (XXVIII) – 1977. (<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e4/determination-refugee-status.html>, 13.02.2024)

UNHCR 1979: Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Genf.

UNHCR 2023a: 15 % by 2030: Global Pledge on Refugee Higher Education and Self-Reliance. (<https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/education/tertiary-education/15-2030-global-pledge-refugee-higher>, 13.02.2024)

UNHCR 2023b: Flucht nach Europa. (<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer>, 13.02.2024)

UNHCR/UNICEF 2021: Empfehlungen von UNHCR und UNICEF Deutschland zum Bildungszugang asylsuchender Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen, Berlin/Köln.

UNICEF/DIMR 2020: Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Befragung der 16 Bundesländer, Köln/Berlin.

UNICEF/DIMR 2023: „Das ist nicht das Leben“. Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen, Köln/Berlin.

United States Census Bureau 2021: About the Foreign-Born Population. (<https://www.census.gov/topics/population/foreign-born/about.html>, 13.02.2024)

Universität des Saarlandes 2023: Vorbereitungsstudium International (VSI). (<https://www.uni-saarland.de/studieren/international/moeglichkeit/studienvorbereitung/vsi.html>, 13.02.2024)

Universität Potsdam 2023: Refugee Teachers Program. (<https://www.uni-potsdam.de/de/zelb/forschung-und-entwicklung/rtp>, 13.02.2024)

Uznanski, Julia 2023: Die Fachkräftesäule des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung – „good on paper“?, in: ZAR, 43: 5–6, 187–194.

V

Vasilopoulou, Sofia/Talving, Liisa 2019: Opportunity or Threat? Public Attitudes towards EU Freedom of Movement, in: Journal of European Public Policy, 26: 6, 805–823.

Verba, Sidney/Nie, Norman H. 1972: Participation in America: Political Democracy and Social Equality, Chicago/London.

Vertovec, Steven 2007: Super-Diversity and Its Implications, in: Ethnic and Racial Studies, 30: 6, 1024–1054.

Vey, Judith 2018: Leben im Tempohome. Qualitative Studie zur Unterbringungssituation von Flüchtenden in temporären Gemeinschaftsunterkünften in Berlin. ZTG Discussion Paper 40, Berlin.

Vey, Judith 2023: Unterbringung und Wohnen, in: Scharrer, Tabea/Glorius, Birgit/Kleist, J. Olaf/Berlinghoff, Marcel (Hrsg.): Flucht- und Flüchtlingsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden, 653–660.

Vink, Maarten P./Prokic-Breuer, Tijana/Dronkers, Jaap 2013: Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy Matters, but to Whom?, in: International Migration, 51: 5, 1–20.

Vink, Maarten/Tegunimataka, Anna/Peters, Floris/Bevelander, Pieter 2021: Long-Term Heterogeneity in Immigrant Naturalization: The Conditional Relevance of Civic Integration and Dual Citizenship, in: European Sociological Review, 37: 5, 751–765.

Vonk, Olivier 2010: Dual Nationality in the European Union: A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four EU Member States. Thesis Submitted for Assessment with a View to Obtaining the Degree of Doctor of Laws of the European University Institute, San Domenico di Fiesole.

Vonk, Olivier/van der Baaren, Luuk 2023: The Concept of Dormant Citizenship: Practical Experiences and Examples of Application. Expertise im Auftrag des SVR, Utrecht/Florenz.

Vorländer, Hans 2023a: Berlin versäumt Generationenschnitt beim Doppelpass. Artikel vom 24.09.2023. (<https://www.faz.net/einspruch/das-neue-staatsangehoerigkeitsrecht-19198057.html>, 13.02.2024)

Vorländer, Hans 2023b: Der fünfte Beatle und die vierte Säule der Einwanderung. Beitrag vom 17.04.2023, in: FAZ Einspruch. (<https://www.faz.net/einspruch/was-haben-die-beatles-mit-dem-einwanderungsrecht-zu-tun-18828122/die-beatles-l-r-paul-18828167.html>, 13.02.2024)

W

Wagner, Antonia 2022: Staatsangehörigkeit und Wahlrecht. Eine Untersuchung der rechtlichen Instrumente politischer Inklusion in Österreich, Deutschland und Schweden, Baden-Baden.

Walter, Bernd 2022: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die grenzbezogenen Krisenreaktionsmaßnahmen der EU und auf das nationale Grenzsicherheits- und Migrationsmanagement, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Politik zwischen Macht und Ohnmacht, Wiesbaden, 451–477.

Wasmer, Martina/Blohm, Michael/Walter, Jessica/Jutz, Regina/Scholz, Evi 2017: Konzeption und Durchführung der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) 2014. GESIS Papers 2017/20, Köln.

- Weidinger, Tobias/Kordel, Stefan 2020: Access to and Exclusion from Housing over Time: Refugees' Experiences in Rural Areas, in: *International Migration*, 61, 54–71.
- Weidinger, Tobias/Kordel, Stefan 2023: Wohnen von Neuzugewanderten in ländlichen Räumen. Mehr als nur ein Dach über dem Kopf. Kurz-Expertise der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.
- Weidinger, Tobias/Kordel, Stefan/Pohle, Perdita 2017: Bleiben oder Gehen? Einflussfaktoren auf die Wohnstandortmobilität anerkannter Flüchtlinge in ländlichen Räumen am Beispiel des Bayerischen Waldes, in: *Europa Regional*, 3–4/2017, 46–61.
- Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011. BAMF-Forschungsbericht 15, Nürnberg.
- Weis, Michael 2017: Rassismuskritische Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Dissertationsschrift, Würzburg.
- Weis, Miriam/Müller, Katharina/Mang, Julia/Heine, Jörg-Henrik/Mahler, Nicole et al. 2019: Soziale Herkunft, Zuwanderungshintergrund und Lesekompetenz, in: Reiss, Kristina/Weis, Miriam/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.): *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich*, Münster/New York, 129–162.
- Weizsäcker, Esther 2021: Landesrechtliche Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Kindheitspädagog*innen und Erzieher*innen, Nürnberg.
- Wendel, Kay 2014: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Frankfurt am Main.
- Wendt, Heike/Schwippert, Knut/Stubbe, Tobias C./Jusufo, Donieta 2020: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund, in: Schwippert, Knut/Kasper, Daniel/Köller, Olaf/McElvany, Nele/Selter, Christoph et al. (Hrsg.): *TIMSS 2019. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster/New York, 291–313.
- Werner, Franziska 2021: (Nicht-)Wohnen von Geflüchteten, in: Eckardt, Frank/Meier, Sabine (Hrsg.): *Handbuch Wohnsoziologie*, Wiesbaden, 407–436.
- Wetzels, Peter/Enzmann, Dirk/Mecklenburg, Eberhard/Pfeiffer, Christian 2001: Jugend und Gewalt. Eine repräsentative Dunkelfeldanalyse in München und acht anderen deutschen Städten. Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Forschung. Band 17, Baden-Baden.
- Wickel, Martin 2022: Die Unterbringung Geflüchteter als Herausforderung für das Bauplanungsrecht – Ein Blick auf die Flüchtlingsnovellen und darüber hinaus, in: Breckner, Ingrid/Sinning, Heidi (Hrsg.): *Wohnen nach der Flucht. Integration von Geflüchteten und Roma in städtische Wohnungsmärkte und Quartiere*, Wiesbaden, 263–280.
- Will, Anne-Kathrin 2022a: Anstelle des Migrationshintergrundes: Eingewanderte erfassen. RfM-Debatte 2022. Initialbeitrag, Berlin.
- Will, Anne-Kathrin 2022b: Anstelle des Migrationshintergrundes Eingewanderte erfassen und für das rassistische Diskriminierungsrisiko Selbstbezeichnungen und selbstwahrgenommene Fremdzuschreibung. RfM-Debatte 2022. Replik der Initiatorin, Berlin.
- Will, Gisela/Balaban, Ebru/Dröschner, Anike/Homuth, Christoph/Welker, Jörg 2018: Integration von Flüchtlingen in Deutschland: Erste Ergebnisse aus der ReGES-Studie. IfBi Working Paper 76, Bamberg.
- Will, Gisela/Becker, Regina/Winkler, Oliver 2022: Educational Policies Matter: How Schooling Strategies Influence Refugee Adolescents' School Participation in Lower Secondary Education in Germany, in: *Frontiers in Sociology*, 7, 842543.
- Willard, Jessica A./Agache, Alexandru/Leyendecker, Birgit 2019: Classroom Composition, Classroom Quality and German Skills of Very Young Dual Language Learners and German-Only Learners, in: *Early Childhood Research Quarterly*, 49, 269–281.
- Wilmes, Bernhard 2018: Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. Beitrag vom 14.05.2018, in: Dossier Migration. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247685/politische-partizipation>, 13.02.2024)
- Winke, Tim 2016: Menschen mit Migrationshintergrund zahlen elf Euro mehr Miete pro Monat, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 47, 1133–1142.
- Wittmann, Philipp/Röder, Sebastian 2019: Aktuelle Rechtsfragen der Ausbildungsduldung gem. § 60c AufenthG, in: *ZAR*, 39: 12, 412–426.
- Wohnbrücke Hamburg o.J.: Wohnbrücke. (<https://www.wohnbruecke-lawaetz.de/wohnung-suchen/>, 13.02.2024)
- Wojciechowicz, Anna Aleksandra/Vock, Miriam/Rüdiger, Marie/Gonzalez Olivo, Diana 2023: Wie gelingt der berufliche Einstieg von geflüchteten und migrierten Lehrkräften in Deutschland? Eine Einführung, in: Wojciechowicz, Anna Aleksandra/Vock, Miriam/Gonzalez Olivo, Diana/Rüdiger, Marie (Hrsg.): *Wie gelingt der berufliche Einstieg von geflüchteten und migrierten Lehrkräften in Deutschland?*, Weinheim/Basel, 13–32.
- Wolf, Florian 2018: Rückübernahmeabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten, Halle an der Saale.
- Wolf, Patrizia/Wusterhausen, Uwe 2022: Die Reform der Hochqualifizierten-Richtlinie: Was ist neu bei der Blauen Karte EU?, in: *ZAR*, 42: 1, 10–19.
- Wolfgang, Marvin E./Figlio, Robert M./Sellin, Thorsten 1972: *Delinquency in a Birth Cohort*, Chicago.
- Worbs, Susanne 2014: Bürger auf Zeit. Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung, Nürnberg.

Worbs, Susanne 2022: Sich statistisch blind zu machen löst keine gesellschaftlichen Probleme. RfM-Debatte 2022, Berlin.

WVS 2018: World Values Survey Wave 7 in Germany: Sample Design, Wien.

WVS 2020a: Who We Are. (<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>, 13.02.2024)

WVS 2020b: World Values Survey Wave 7 (2017–2020). Germany. Study # WVS-2017 v.3.0, Madrid/Wien.

Z

ZDF heute 2016: De Maizière: Flüchtlinge nach Afrika zurückschicken. Beitrag vom 06.11.2016. (<http://www.heute.de/bundesinnenministerium-will-fluechtlinge-nach-afrika-zurueckschicken-45839746.html>, 13.02.2024)

Zeit Online 2020: Mehr als 20.000 Tote auf Mittelmeer-Fluchtroute seit 2014. Beitrag vom 06.03.2020. (<https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-03/flucht-mittelmeer-fluechtlinge-migration-vereinte-nationen>, 13.02.2024)

Zeit Online 2021: Verfassungsschutz stuft AfD-Landesverband als extremistisch ein. Beitrag vom 12.05.2021. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-05/thueringen-verfassungsschutz-afd-landesverband-extremistisch-bjoern-hoecke>, 13.02.2024)

Zeit Online 2023a: AfD Sachsen-Anhalt als gesichert rechtsextremistisch eingestuft. Beitrag vom 07.11.2023. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-11/afd-sachsen-anhalt-als-gesichert-rechtsextrem-eingestuft>, 13.02.2024)

Zeit Online 2023b: Bund setzt freiwillige Aufnahme von Migranten aus Italien aus. Bericht vom 13.09.2023. (<https://www.zeit.de/politik/2023-09/migration-bundesregierung-italien-gefluechtete-solidaritaetsmechanismus>, 13.02.2024)

Zeit Online 2023c: Ohne Rücksicht auf Verluste. Bericht vom 02.08.2023. (<https://www.zeit.de/2023/33/eu-abkommen-tunesien-migrationsdeal-ursula-von-der-leyen/komplettansicht>, 13.02.2024)

Zeit Online 2023d: Palmer: Flüchtlingskinder in Spielgruppen betreuen. Beitrag vom 22.02.2023. (<https://www.zeit.de/news/2023-02/22/palmer-fluechtlingskinder-in-spielgruppen-betreuen>, 13.02.2024)

Zick, Andreas/Mokros, Nico 2023: Rechtsextreme Einstellungen in der Mitte, in: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn, 53–89.

Ziekow, Jan 2013: Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Rechtswissenschaftliche Stellungnahme für das Ministerium für Integration Baden-Württemberg, Freisbach.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Einrichtungserlass und Förderung

Beschluss der Bundesregierung über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Integration und Migration

§ 1

Es wird ein Sachverständigenrat für Integration und Migration für die wissenschaftliche Beratung und die Erleichterung der Urteilsbildung der Bundesregierung sowie weiterer integrations- und migrationspolitisch verantwortlicher Instanzen und der Öffentlichkeit eingerichtet. Er knüpft an die Arbeit des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration an, der 2008 von einem Konsortium privater Stiftungen gegründet wurde.

§ 2

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges interdisziplinäres Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Aufgabe des Sachverständigenrats ist, die Politik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Zivilgesellschaft
 - über Entwicklungen, Problemstellungen und evidenzbasierte Lösungsansätze in den Bereichen Integration und Migration wissenschaftlich fundiert zu unterrichten, diese Entwicklungen zu beobachten und neutral und methodensicher zu bewerten,
 - handlungsorientiert zu beraten sowie zu aktuellen Fragen Stellung zu beziehen, um der öffentlichen und politischen Debatte Sachargumente zu liefern, die Information der Öffentlichkeit zu objektivieren und neue Impulse zu geben.
- 2) Der Sachverständigenrat wird die Ressortforschungs- und ressortforschungsähnlichen Einrichtungen sowie die im Themenbereich arbeitenden und durch Bundesmittel finanzierten wissenschaftlichen Einrichtungen über seine Arbeit informieren und die wechselseitige Abstimmung befördern.

§ 3

Zur Erfüllung seiner Aufgaben gemäß § 2

- 1) erstellt der Sachverständigenrat für Integration und Migration jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten), leitet es der Bundesregierung im zweiten Quartal jeden Jahres zu und veröffentlicht es. Mit dem Gutachten verfolgt er den Anspruch, die Integrations- und Migrationspolitik in einer umfassenden Weise zu analysieren.
- 2) erstellt der Sachverständigenrat für Integration und Migration eigeninitiativ zu Einzelfragen zusätzliche Positionspapiere oder gibt nach Aufforderung Stellungnahmen ab.
- 3) veröffentlicht der Sachverständigenrat für Integration und Migration alle zwei Jahre eine empirisch gestützte Analyse des Integrationsklimas in Deutschland, die auch Bund, Länder und Kommunen umfassen kann. Für die Analyse, die verschiedene Gruppen berücksichtigt, werden Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt, sodass die Einschätzungen und Bewertungen verschiedener Bevölkerungsgruppen sichtbar werden.

§ 4

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ausschließlich an den durch diesen Erlass begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. In seinen Bewertungen und Einschätzungen ist der Sachverständigenrat für Integration und Migration allein wissenschaftlichen Kriterien verpflichtet. Seine Stellungnahmen, Empfehlungen und Gutachten werden veröffentlicht.

§ 5

- 1) Dem interdisziplinär besetzten Sachverständigenrat für Integration und Migration gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an, die in ihren Disziplinen über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in den Bereichen Integration und Migration verfügen müssen und auf wissenschaftlichem Gebiet international ausgewiesen sind.
- 2) Die Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration dürfen weder der Bundesregierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts angehören, es sei denn als Hochschullehrer oder -lehrerin oder als Mitarbeiter oder Mitarbeiterin eines wissenschaftlichen Instituts. Sie dürfen ferner nicht Repräsentantin oder Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen; sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration eine derartige Stellung innegehabt haben.
- 3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates für Integration und Migration werden vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesressorts und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nach Konsultation des Vorsitzes für die Dauer von drei Jahren berufen. Dabei wird auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern nach Maßgabe des Bundesgremienbesetzungsgesetzes geachtet. Bei der Besetzung wird zudem auf disziplinäre Vielfalt, Diversität und eine adäquate geographische Verbreitung geachtet. Eine in der Regel einmalige Wiederberufung ist zulässig. Im Vorfeld und als Grundlage der Berufung beauftragt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesressorts und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration eine unabhängige Findungskommission, eine Liste an geeigneten Kandidaten aufzustellen.
- 4) Die Mitglieder können jederzeit schriftlich dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gegenüber ihr Ausscheiden aus dem Sachverständigenrat für Integration und Migration erklären. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, wird ein neues Mitglied für die Dauer der verbleibenden Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds nach Absatz 3 berufen.

§ 6

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wählt in geheimer Wahl aus seiner Mitte für die Dauer von in der Regel drei Jahren eine den Vorsitz führende Person sowie eine zur Stellvertretung bestimmte Person. Wiederwahl ist möglich.
- 2) Die Beschlüsse des Sachverständigenrats für Integration und Migration bedürfen der Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern.
- 3) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so kann sie diese in den Gutachten zum Ausdruck bringen.
- 4) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 7

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration kann im Rahmen seiner Tätigkeit politisch Verantwortliche aus Bund, Ländern und Gemeinden hören und darüber hinaus ihm geeignet erscheinenden Personen und Organisationen, die über praktische Erfahrungen in den Bereichen Migration und Integration verfügen, Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration kann zu einzelnen Fragen Expertisen durch dritte Personen einholen.

§ 8

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wird bei seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt. Der Forschungsbereich ist Teil der Geschäftsstelle und dient dem Sachverständigenrat für Integration und Migration als erweiterter wissenschaftlicher Stab.
- 2) Ein Kuratorium berät den Sachverständigenrat für Integration und Migration, überwacht die Geschäftsführung und führt durch einen aus seinen Mitgliedern gewählten Finanzausschuss die Aufsicht über das Budget. Das Nähere regelt eine Geschäftsordnung.

§ 9

Die Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat für Integration und Migration als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat für Integration und Migration gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 10

- 1) Die Mitglieder des Sachverständigenrats erhalten eine pauschale Entschädigung sowie auf Antrag Ersatz ihrer Reisekosten nach dem Bundesreisekostengesetz. Die Aufwandsentschädigung wird vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat festgesetzt.
- 2) Die Kosten des Sachverständigenrats für Integration und Migration und der Geschäftsstelle trägt der Bund auf Grundlage der im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Mittel.

Berlin, den 2. Dezember 2020

Der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat

Horst Seehofer

Veröffentlicht am 16. März 2021 im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL 2021, S. 397f.).

Förderung

Die Kosten des Sachverständigenrats für Integration und Migration und der Geschäftsstelle trägt gemäß § 10 Abs. 2 des Einrichtungserlasses der Bund auf Grundlage der im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Mittel. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) stellt hierfür Mittel aus seinem Haushaltstitel zur Verfügung.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Die Mitglieder des Sachverständigenrats



PROF. DR. HANS VORLÄNDER

Vorsitzender

Institut für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden

Hans Vorländer ist Direktor des 2017 gegründeten Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) sowie des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung (ZVD) an der TU Dresden. Von 1993 bis 2020 hatte er den Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte inne. Er wirkt als Berater in verschiedenen Expertenkommissionen und ist Mitherausgeber der Zeitschrift für Politikwissenschaft. Zu seinen Arbeitsbereichen zählen Politische Theorie, Konstitutionalismus und Verfassung, Demokratie, Populismus sowie Migration und Integration.



PROF. DR. BIRGIT LEYENDECKER

Stellvertretende Vorsitzende

Fakultät für Psychologie der Ruhr-Universität Bochum

Birgit Leyendecker ist Seniorprofessorin an der Fakultät für Psychologie der Ruhr-Universität Bochum im Bereich Familienforschung/Child and Family Research. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Integration von (neu) zugewanderten Kindern sowie von Kindern und Familien mit Fluchterfahrungen in das Bildungssystem, Familie und Diversity/geschlechtliche Vielfalt, positive Entwicklung von zugewanderten Kindern und ihren Familien, Mehrsprachigkeit. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.



PROF. DR. HAVVA ENGIN

Heidelberger Zentrum für Migrationsforschung und Transkulturelle Pädagogik (Hei-MaT) an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg

Havva Engin ist Professorin für Allgemeine Pädagogik mit dem Schwerpunkt Interkulturelle Pädagogik an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg und Leiterin des Heidelberger Zentrums für Migrationsforschung und Transkulturelle Pädagogik (Hei-MaT). Zu ihren Arbeits-/Forschungsschwerpunkten zählen u. a. die Entwicklung von Bildungsinstitutionen in migrationsgeprägten Gesellschaften, interkulturelle und interreligiöse Bildung, religiös begründeter Extremismus bei Jugendlichen aus muslimisch geprägten Familien sowie Spracherwerb im Kontext migrationsbedingter Mehrsprachigkeit.



PROF. DR. BIRGIT GLORIUS

Institut für Europäische Studien und Geschichtswissenschaften (IESG) an der Technischen Universität Chemnitz

Birgit Glorius ist Professorin für Humangeografie mit dem Schwerpunkt Europäische Migrationsforschung an der Technischen Universität Chemnitz. Sie forscht zu der Prozesshaftigkeit von Migration und ihren Folgen für Herkunfts- und Ankunftsregionen, zu Transnationalismus sowie zu lokalen Konstellationen der Flüchtlingsaufnahme, den Reaktionen der Aufnahmegesellschaft und lokal-regionalen Politikansätzen der Integration und Teilhabe. Regionale Forschungsschwerpunkte liegen in Ostdeutschland, Ostmitteleuropa und den Westbalkanstaaten. Sie ist Mitherausgeberin der Zeitschrift Z'Flucht und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des BAMF-Forschungszentrums.



PROF. DR. MARC HELBLING

Fachbereich Soziologie und Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) der Universität Mannheim

Marc Helbling ist Professor für Soziologie mit Schwerpunkt Migration und Integration an der Universität Mannheim. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migrations- und Staatsbürgerschaftspolitik, Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie, populistische und extremistische Einstellungen, Ursachen von Migration sowie Integration von Migrantinnen und Migranten. Er ist Associate Editor des Journal of Ethnic and Migration Studies.



PROF. DR. WINFRIED KLUTH

Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Winfried Kluth ist Professor für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU). Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migrationsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Kommunalrecht, Umweltrecht, Parlamentsrecht und Gesetzgebungslehre. Er leitet an der MLU Halle die Forschungsstelle Migrationsrecht – FoMig und ist Geschäftsführender Direktor der Interdisziplinären Wissenschaftlichen Einrichtung Genossenschafts- und Kooperationsforschung – IWE GK.



PROF. DR. MATTHIAS KOENIG

Max-Weber-Institut für Soziologie der Universität Heidelberg

Matthias Koenig ist Professor für empirische Makrosoziologie am Max-Weber-Institut für Soziologie der Universität Heidelberg. In seiner Forschung befasst er sich mit Menschenrechten, Migration, Religion und soziologischer Theorie. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit liegt auf globalen und lokalen Dynamiken der Regulierung kultureller Diversität. Er war in den Vorständen verschiedener nationaler und internationaler wissenschaftlicher Organisationen tätig und ist derzeit Vizepräsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

Zum 1. Januar 2024 wurde Prof. Koenig als neues SVR-Mitglied berufen.



PROF. SANDRA LAVENEX, PH.D.

Abteilung für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universität Genf

Sandra Lavenex ist Professorin für europäische und internationale Politik an der Universität Genf, wo sie die Abteilung für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen leitet. In ihrer Forschung befasst sie sich schwerpunktmäßig mit regionaler und internationaler Migrationspolitik und ihren Wechselwirkungen mit Entwicklungs-, Handels-, humanitärer und Sicherheitspolitik sowie mit den Außenwirkungen europäischer Integration auf Drittstaaten und internationale Organisationen.

Zum 1. Januar 2024 wurde Prof. Lavenex als neues SVR-Mitglied berufen.



PROF. DR. STEFFEN MAU

Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin

Steffen Mau ist Professor für Makrosoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind sozialer Wandel und soziale Ungleichheit. Er hat sich im Kontext seiner Arbeiten mit den Prozessen von Transnationalisierung, Europäisierung und Globalisierung beschäftigt. Gegenwärtig leitet er international vergleichende Projekte zum Wandel von Grenzregimen und zu den Debatten um den Ein- und Ausschluss von Migranten und Migrantinnen und Geflüchteten. Steffen Mau ist Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Zum 31. Dezember 2023 ist Prof. Mau als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



PROF. PANU POUTVAARA, PH.D.

ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung

Panu Poutvaara ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor des ifo Zentrums für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung am ifo Institut. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen u.a. die Auswirkungen von Migrationsmöglichkeiten auf Humankapitalinvestitionen, Familienmigration, Populismus sowie Wohlfahrtseffekte von Zuwanderung.



PROF. DR. SIEGLINDE ROSENBERGER

Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien

Sieglinde Rosenberger ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Integrations-, Migrations- und Asylpolitik, Politik im Schnittpunkt von Religion und Geschlecht, Politisierung von Migration und Proteste gegen Asyl- und Abschiebepolitik.

Zum 31. Dezember 2023 ist Prof. Rosenberger als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SVR gGmbH:

V.l.n.r.: Dr. Isabelle Schäfer, Eda Tatlıcı, Nadja Kotelnikova, Maximilian Müller, Irina Homan, Alex Wittlif, Dr. Marie Walter-Franke, Dr. Nils Friedrichs, Sabine Schwebel, Dr. Fabian Gülzau, Dr. Jan Schneider, Dr. Cornelia Schu, Dr. Nora Storz, Dr. Marie Mualem-Schröder, Arne Vinck, Franziska Volk, Lisa Heyer, Laila Dambekalna, Dr. Mohini Lokhande, Hakan Yüçetas, Meike Giordono-Scholz.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Cornelia Schu Geschäftsführerin SVR gGmbH

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 Bereichs Jahresgutachten

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. Jan Schneider Leiter des Bereichs Forschung und Stellvertreter der Geschäftsführung

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.

Arne Vinck Verwaltungsleitung

Arne Vinck ist Ökonom. Er war für verschiedene gemeinnützige Unternehmen, z. B. Träger von Kindertagesstätten sowie Kultur- und Bildungseinrichtungen, als Verwaltungsleiter tätig. Zuletzt arbeitete er für die Brandenburgische Gesellschaft für Kultur und Geschichte.

Dr. Nils Friedrichs Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Stellvertretender Leiter des Bereichs Jahresgutachten

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.

Dr. Fabian Gülzau Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Fabian Gülzau ist Soziologe mit einem Schwerpunkt in der quantitativen Migrations- und Einstellungsforschung. Bevor er zum SVR kam, war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen und der Humboldt-Universität zu Berlin.

Dr. Mohini Lokhande Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Stellvertretende Leiterin des Bereichs Forschung

Mohini Lokhande ist Psychologin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Jena tätig und koordinierte einen lokalen Bildungsverbund in Berlin. Zudem war sie Lehrbeauftragte an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg.

Dr. Marie Mualem-Schröder Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Persönliche Referentin der Geschäftsführung

Marie Mualem-Schröder 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 in der politischen Kommunikationsberatung.

Maximilian Müller Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Maximilian Müller ist Demograf mit den Schwerpunkten Gesundheit, Mortalität und Migration. In seiner Abschlussarbeit an der Universität Rostock untersuchte er Effekte der Migration und von Postmigrationserfahrungen auf die mentale Gesundheit von Zugewanderten.

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.

Dr. Isabelle Schäfer Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Isabelle Schäfer ist Sozialwissenschaftlerin. Ihr Forschungsschwerpunkt war die Integration von Geflüchteten in Großbritannien. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie in Mexiko-Stadt für die Weltbank in Lateinamerika im Bereich Kommunikation.

Pia Schupp Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Pia Schupp ist Politikwissenschaftlerin. Bevor sie zum SVR kam, sammelte sie praktische Erfahrungen im Europäischen Parlament, bei der Heinrich-Böll-Stiftung und im Auswärtigen Amt.

Dr. Nora Storz Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Nora Storz ist Sozialwissenschaftlerin mit dem Schwerpunkt Migration, Integration und Intergruppenbeziehungen. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin bei ERCOMER an der Universität Utrecht und forschte zu Intergruppenbeziehungen in (Post-)Konfliktregionen.

Dr. Marie Walter-Franke Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Marie Walter-Franke ist Politikwissenschaftlerin. Ihre Schwerpunkte sind Einbürgerung und Integration. Zuvor arbeitete sie u.a. im Migrationsprogramm der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, für das Jacques Delors Centre und die Europäische Kommission.

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 an der Universität Bielefeld.

Hakan Yücel Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Hakan Yücel ist Soziologe. Er lehrte und forschte zu Themen der Migration und Integration mit besonderem Fokus auf Einstellungen zu Geschlechtergleichheit an der Universität Mannheim, der Universität zu Köln und der Universität Münster.

Meike Giordano-Scholz Kommunikationsmanagerin

Meike Giordano-Scholz ist Politikwissenschaftlerin und ausgebildete Journalistin. Sie arbeitete u.a. für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die International Organization for Migration, das Auswärtige Amt und die Nichtregierungsorganisation International Rescue Committee.

Melissa Koch Kommunikationsmanagerin

Melissa Koch ist Kulturanthropologin. Sie hat ein Volontariat im Bereich Kommunikation der Einstein Stiftung Berlin absolviert und wurde u.a. an der Berliner Schule für Journalismus und Kommunikation ausgebildet.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin und hat eine Journalistenausbildung. Sie arbeitete u.a. im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Franziska Volk Kommunikationsmanagerin

Franziska Volk ist Kommunikationswissenschaftlerin. Arbeitserfahrung sammelte sie u.a. bei der Willy Brandt School of Public Policy, dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Laila Dambekalna Veranstaltungs- und Office Management

Laila Dambekalna ist Theaterwissenschaftlerin. Bevor sie zum SVR kam, war sie u.a. an der Musik- und Kongresshalle Lübeck sowie am Theaterschiff Lübeck im Veranstaltungsmanagement tätig.

Irina Homan Rechnungswesen und Personalmanagement

Irina Homan ist Diplomingenieurin und Steuerfachangestellte und hat eine Weiterbildung zur Bilanzbuchhalterin absolviert. Berufserfahrungen sammelte sie bei verschiedenen Steuerkanzleien und im Finanzmanagement der TU Berlin.

Nadja Kotelnikova Sachbearbeitung Buchhaltung

Nadja Kotelnikova ist Diplom-Mathematikerin und ließ sich zur Buchhalterin und zur Steuerfachangestellten umschulen. Bevor sie zum SVR kam, war sie in verschiedenen Positionen im Finanz- und Rechnungswesen, u.a. bei einem Steuerbüro, tätig.

Alice Duruflé, Lisa Heyer, Lotta Mayr, Eda Tatlıcı, Juliane Weber Studentische Hilfskräfte

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
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
(Redaktionsschluss: März 2024)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Bildnachweise

Phil Dera (276, 277),
Kevin Fuchs (276, 277),
Sebastian Gabsch (276),
Michael Setzpfandt (276, 277, 278)

Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund

Druck

Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

Die Veröffentlichungen des SVR stehen zum Download unter www.svr-migration.de zur Verfügung und können über die Geschäftsstelle kostenfrei bezogen werden.

ISSN (Print) 2199-5621

ISSN (Online) 2940-519X

© SVR gGmbH, Berlin 2024

Diese Publikation wurde auf dem Papier Circleoffset Premium White gedruckt (100 % Altpapier, Blauer-Engel- und EU-Ecolabel-zertifiziert).



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph.D., Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de