



Fachkommission
Integrationsfähigkeit

Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten

**Bericht der Fachkommission der
Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen
der Integrationsfähigkeit**

Inhalt

Vorwort	7
Kernbotschaften	8
1 Perspektive für Deutschland – Einleitung	13
2 Dynamiken der Einwanderungsgesellschaft	18
2.1 Einleitung	18
2.2 Historische Entwicklung von Migration, Integration und darauf bezogenen Politiken in Deutschland	19
2.2.1 Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg	19
2.2.2 Das gegenwärtige Bild der Migration nach Deutschland	27
2.3 Fluchtmigration und Integration von Schutzsuchenden	31
2.4 Demografischer und sozioökonomischer Wandel	42
2.4.1 Demografischer Wandel	42
2.4.2 Sozioökonomischer Wandel	44
2.5 Globale Trends der Migration und ihre Folgen für Integration	46
2.5.1 Globale Trends	46
2.5.2 Folgen für Deutschland und Europa	49
2.6 Schlussfolgerungen	51
3 Konfliktfelder der Einwanderungsgesellschaft und ihre Wahrnehmung	53
3.1 Einleitung	53
3.2 Einstellungen zu Migration	54
3.3 Migration und Integration in den Medien	56
3.3.1 Die prägende Rolle der Medien	57
3.3.2 Inhalte der Berichterstattung	58
3.3.3 Hate Speech und Meinungsklima in User-Kommentaren	59
3.3.4 Auswirkungen von Hass im Netz	60

3.4 Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechts- populismus, Rechtsextremismus, Rechtsterrorismus und Hasskriminalität	61
3.4.1 Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit und Antisemitismus	61
3.4.2 Rechtspopulismus	63
3.4.3 Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus	64
3.4.4 Hasskriminalität	66
3.5 Facetten von Kriminalität im Kontext von Zuwanderung	72
3.5.1 Erfassung, Hintergründe und Entwicklung von Kriminalität	72
3.5.2 Clan-Kriminalität	74
3.5.3 Islamismus und islamistischer Terror	75
3.6 Geschlechterbeziehungen im Einwanderungsland	77
3.7 Religion und gesellschaftliche Teilhabe unter besonderer Berücksichtigung des Islam	80
3.7.1 Religiöse Vielfalt in Deutschland	80
3.7.2 Religiöse Vielfalt und Integration	81
3.7.3 Institutionelle Integration von Religionsgemeinschaften	83
3.7.4 Religiöse Vielfalt in Bildungseinrichtungen	84
3.7.5 Islam als ordentliches Schulfach	85
3.8 Ressourcenkonflikte	88
3.9 Zielkonflikte zwischen Migrations- und Integrationspolitik	90
4 Politikfelder der Einwanderungsgesellschaft	94
4.1 Einleitung	94
4.2 Teilhabe an Sprache und Bildung	95
4.2.1 Elementarbereich	97
4.2.1.1 Früher Zugang zu Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und Zusammenarbeit mit den Eltern	97
4.2.1.2 Weiterentwicklung der Qualität von Einrichtungen im Elementarbereich zur Umsetzung ihres Bildungsauftrags	99
4.2.1.3 Frühe Sprachbildung und Sprachförderung	100
4.2.2 Schulen	101
4.2.2.1 Übergänge im Schulsystem und die Bedeutung von Stereotypen für Leistungserwartungen	101
Abweichende Stellungnahme von Stefan Löwl	103
4.2.2.2 Schneller Zugang zum Schulsystem für neu eingewanderte Kinder und Jugendliche	104
4.2.2.3 Sprachbildung und Sprachförderung als vordringliche Aufgabe der Schul- und Unterrichtsentwicklung	104
4.2.2.4 Professionalisierung von Lehrkräften in den Bereichen Sprachbildung, Sprachförderung und Diagnostik	106
4.2.2.5 Förderung lebensweltlicher Mehrsprachigkeit	107
4.2.2.6 Diversität von pädagogischen Fachkräften und Lehrkräften	107
4.2.2.7 Unterstützung von Bildungseinrichtungen in Sozialräumen mit besonderen Herausforderungen	108
4.2.2.8 Ganztagsangebote	109

4.2.3 Hochschulen	109
4.2.4 Neu zugewanderte Erwachsene im Bildungssystem	111
4.2.4.1 Ausgangslage/Rahmenbedingungen	111
4.2.4.2 Deutscherwerb im Ausland	113
4.2.4.3 Sprachförderung für Erwachsene	114
4.2.4.4 Lehrkräfte in der Erwachsenenbildung	117
4.3 Teilhabe an Arbeit und Auswirkungen der Migration auf Sozialstaat und Gesamtwirtschaft	118
4.3.1 Arbeitsmarktintegration im Kontext des Migrationsgeschehens	118
4.3.2 Folgen der Migration für Arbeitsmarkt, Sozialstaat und Volkswirtschaft	122
4.3.2.1 Arbeitsmarktwirkungen der Migration	122
4.3.2.2 Auswirkungen auf Wachstum und Produktivität	124
4.3.2.3 Migration und Sozialstaat	125
4.3.3 Arbeitsmigration	129
4.3.4 Berufliche Bildung und Weiterbildung	136
4.3.5 Anerkennung von Berufsabschlüssen und anderen Kompetenzen	140
4.3.6 Integration durch migrantische Unternehmen	141
4.3.7 EU-Bürgerinnen und EU-Bürger	143
4.3.8 Schutzsuchende	144
4.3.9 Frauen und Familien	145
4.4 Einbürgerung, kulturelle Teilhabe und ehrenamtliches Engagement	147
4.4.1 Einbürgerung und Teilhaberechte	147
4.4.2 Kulturelle Teilhabe und kulturelle Bildung	152
4.4.3 Teilhabe in Vereinen und Verbänden und das Ehrenamt	155
4.5 (Anti-)Diskriminierung und Gleichstellung	158
4.5.1 Begriffliche Einordnung und Formen von Diskriminierung	158
4.5.2 Diskriminierung als Gefährdung des Selbstwerts	159
4.5.3 Rassistische Diskriminierung und Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit	160
4.5.4 Auswirkungen von diskriminierenden Praktiken und Stereotypen auf den Bildungserfolg	160
4.5.5 Auswirkungen von Diskriminierung auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt	163
4.5.6 (Unter-)Repräsentation von Eingewanderten und ihren Nachkommen am Beispiel der öffentlichen Verwaltung	166
4.5.7 Auswirkungen von Diskriminierung auf die Gesundheit	167
4.6 Gesundheit	169
4.6.1 Gesundheit als Voraussetzung für Teilhabe	169
4.6.2 (Menschen-)Recht auf Gesundheit	170
4.6.3 Soziale Faktoren, die die Gesundheit beeinflussen	170
4.6.4 Gesundheit von Migrantinnen und Migranten und ihre Determinanten	170
4.6.4.1 Gesundheit von Migrantinnen und Migranten	170
4.6.4.2 Determinanten der Gesundheit von Eingewanderten und ihren Nachkommen	171
4.6.5 Gesundheitsberichterstattung zu Eingewanderten und ihren Nachkommen	172
4.6.6 Integration von migriertem Gesundheitspersonal	173
4.6.7 Besondere gesundheitsbezogene Herausforderungen durch COVID-19	174

4.7 Kommunen und Governance	175
4.7.1 Kommunale Schlüsselrolle für lokale Integration	177
4.7.2 Vertikale Kooperation mit Bund und Ländern	177
4.7.2.1 Bundesgesetzliche Regelung	177
4.7.2.2 Besserer Austausch von Daten und Informationen	179
4.7.2.3 Finanzausstattung	179
4.7.2.4 Finanzielle Förderung durch den Bund	180
4.7.3 Kooperation mit den Ländern	181
4.7.4 Kooperation auf der kommunalen Ebene	181
4.7.4.1 Integration als kommunale Querschnittsaufgabe	181
4.7.4.2 Migrations- und integrationsbezogene Verwaltungseinheiten bündeln	181
4.7.5 Kooperation mit der Zivilgesellschaft – Ehrenamt vor Ort stärken	182
4.7.6 Soziale Beratung	183
4.8 Wohnen und Stadtentwicklung	184
4.8.1 Integration erfordert eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik und eine soziale Wohnungspolitik	184
4.8.2 Segregation und ihre Herausforderungen für Wohnen und Stadtentwicklung	185
4.8.3 Nachhaltige und integrierte Stadtentwicklungspolitik	189
4.8.4 Soziale Wohnungspolitik	190
4.9 Sektorübergreifende Herausforderungen bei der Integration von Schutzsuchenden	192
4.9.1 Verteilung der Schutzsuchenden und Wohnsitzauflage	192
4.9.2 Familiennachzug zu Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus	194
4.9.3 Verbesserung der Qualität der Asylverfahren	195
4.9.4 Vollzug der Ausreisepflicht	196
5 Ein neues Integrationsverständnis	198
5.1 Einleitung	198
5.2 Deutschland ist ein Einwanderungsland – und was bedeutet das?	198
5.2.1 Einwanderung als empirische Realität	199
5.2.2 Gestaltung künftiger Einwanderung	199
5.2.3 Zugehörigkeitsdebatten in Einwanderungsländern	201
5.3 Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe	201
5.3.1 Integration – eine Kompromissformel?	201
5.3.2 Integration – ein aufgeladener und umstrittener Begriff	202
5.3.3 Plädoyer für ein umfassendes Verständnis von Integration	203
5.4 Deutschsein im 21. Jahrhundert	205
5.5 Zugehörigkeit(en) im Spannungsfeld von Erinnerungskultur und Geschichtspolitik	208
5.5.1 Erinnerung an den Nationalsozialismus und den Holocaust	208
5.5.2 Erinnerung an den deutschen Kolonialismus	209
5.5.3 Erinnerung an Migration	209
5.5.4 Historische Vielfalt in Migrationsgesellschaften	210
5.5.5 Historisch-politische Bildung	211
5.5.6 Mehr Vielfalt in der außerschulischen politischen Bildung	211

5.6 Was das Grundgesetz für den gesellschaftlichen Zusammenhalt leistet	212
5.6.1 Die integrative Bedeutung von Verfassungen im Allgemeinen und dem Grundgesetz im Besonderen	212
5.6.2 Eine Grundgesetzänderung für das Einwanderungsland? Einsetzung eines sachverständigen Gremiums	214
5.7 Demokratiebildung	214
5.7.1 Demokratiebildung als Antwort auf politische und gesellschaftliche Polarisierung	214
5.7.2 Zukunftsfähige Bildung auf der Basis eines umfassenden Demokratiebegriffs	215
5.7.3 Partizipative Strukturen befördern die Integration	215
5.7.4 Demokratielernen in der Schule	215
5.7.5 Demokratiebildung in der Lehrerbildung	216
5.8 Ist der „Migrationshintergrund“ noch zukunftsfähig?	218
5.8.1 Entstehungskontext und bisheriger Inhalt des Konzepts im Rahmen des Mikrozensus	218
5.8.2 Bedeutung und Anwendung des Konzepts im nationalen und internationalen Rahmen	220
5.8.3 Kritik	220
5.8.4 Position der Fachkommission	222
Abweichende Stellungnahme von Barbara John	224
Abweichende Stellungnahme von Susanne Worbs	225
Abweichende Stellungnahme von Daniel Thym	226
6 Ausblick	228
7 Abweichende Stellungnahmen	229
7.1 Abweichende Stellungnahme von Stefan Löwl	229
7.2 Abweichende Stellungnahme von Barbara John	231
7.3 Abweichende Stellungnahme von Barbara John, Stefan Löwl und Daniel Thym	234
7.4 Bemerkungen zu den vorangegangenen Stellungnahmen	236
8 Anhang	237
8.1 Abbildungsverzeichnis	237
8.2 Literaturverzeichnis	238
8.3 Mitglieder der Fachkommission	276
8.4 Geschäftsstelle der Fachkommission	277
8.5 Von der Fachkommission angehörte externe Expertinnen und Experten	277
8.6 Übersicht der eingeholten Expertisen	279
Impressum	280

Vorwort

Migration und Integration prägen die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Die Begriffe sind präsent im politischen und medialen Diskurs. Sie sind Gegenstand von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und beeinflussen den Alltag der Menschen. Unter welchen Bedingungen finden Migration und Integration statt? Wie können sie bestmöglich gesteuert werden?

Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode gibt es dazu folgende Festlegung:

„Es soll eine Fachkommission der Bundesregierung eingesetzt werden, die sich mit den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit befasst und einen entsprechenden Bericht dem Deutschen Bundestag zuleitet.“¹

Auf dieser Grundlage berief das Bundeskabinett im Januar 2019 25 Mitglieder in die Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Kanzleramt, Frau Staatsministerin Annette Widmann-Mauz, der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat, Herr Horst Seehofer, und der Bundesminister für Arbeit und Soziales, Herr Hubertus Heil, haben uns, Derya Çağlar (Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin) und Ashok Sridharan (Oberbürgermeister a. D. der Bundesstadt Bonn), gebeten, die Leitung dieser Fachkommission zu übernehmen. Dieser Bitte sind wir gern nachgekommen und bedanken uns für das uns entgegengebrachte Vertrauen.

Die Mitglieder der Fachkommission sind ausgewiesene Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis. Sie kamen erstmals am 20. Februar 2019 zur konstituierenden Sitzung zusammen. Die Beratungen erfolgten in zahlreichen Sitzungen sowohl der gesamten Fachkommission als auch ihrer verschiedenen Arbeitsgruppen. Die teilweise auch kontroverse Diskussion hat zu dem jetzt vorliegenden umfassenden Bericht der Fachkommission geführt, der ohne die enorme fachliche Expertise und den zeitlichen Aufwand der Mitglieder der Fachkommission nicht möglich gewesen wäre. Diesen konstruktiven Austausch zu moderieren hat uns als Vorsitzende herausgefordert und bereichert. Ein großer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem engagierten Team der Geschäftsstelle, das mit seiner koordinierenden Begleitung wesentlich dazu beigetragen hat, den Bericht im gegebenen Zeitrahmen fertigzustellen. Im Namen aller Mitglieder der Kommission danken wir ausdrücklich für die umsichtige, souveräne und geduldige Unterstützung.

Die Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie haben die Beratung und Abstimmung über Inhalte, Kernbotschaften und Empfehlungen nicht erleichtert. Allerdings haben die Erkenntnisse aus der Krise auch dazu geführt, die Herausforderungen in Bezug auf Integration in manchen Bereichen neu zu betrachten.

Insofern empfehlen wir den gesamten Bericht Ihrer Aufmerksamkeit.



Derya Çağlar

Vorsitzende der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit



Ashok Sridharan

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Abschnitt VIII: Zuwanderung steuern – Integration fördern und unterstützen, Ziff. 1: Flüchtlingspolitik, Zeilen 4809–4811 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2018).

Kernbotschaften

1. Deutschland ist ein vielfältiges Einwanderungsland

Deutschland hat sich in Europa zum mit Abstand wichtigsten Zielland für Migration entwickelt; weltweit liegt es nach den USA auf Platz 2. Damit ist es de facto ein Einwanderungsland. Migration ist ein integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft. Sie prägt diese mit – früher, heute und in Zukunft.

Nach Überzeugung der Fachkommission ist es deshalb erforderlich, ein offenes Selbstverständnis von „Deutschsein“ mit Zugehörigkeitskriterien zu entwickeln, die der Diversität des Einwanderungslandes Deutschland Rechnung tragen. Dies schafft ein neues „Wir“ und damit die Grundlage für ein gutes Miteinander. Trotzdem wird es immer auch verschiedene Vorstellungen und kontroverse Debatten darüber geben, wie Migrations- und Integrationspolitik zu gestalten sind. Solche Debatten sind legitim. Unterschiedliche Vorstellungen in Bezug auf die Einwanderungs- und Integrationspolitik sind in demokratischen Gesellschaften selbstverständlich zu akzeptieren, solange sie sich auf dem Boden des Grundgesetzes bewegen und die Würde der anderen achten. Letztlich ist über die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt politisch zu entscheiden.

2. Migration bietet Chancen, wenn Integration gelingt

Der Anteil der Eingewanderten und ihrer Nachkommen an der Bevölkerung in Deutschland wird in den nächsten Jahrzehnten weiter steigen. Damit verbinden sich Chancen: Wenn die Integration in den Bildungs- und Arbeitsmarkt gelingt, können sich daraus erhebliche wirtschaftliche Gewinne und auch fiskalische Erträge für den Sozialstaat ergeben, gerade angesichts des demografischen Wandels. Auch können offene Gesellschaften von steigender kultureller und sozialer Vielfalt profitieren. Wie die historischen Erfahrungen mit Migration und Integration

in Deutschland zeigen, stehen diesen Chancen aber auch Risiken gegenüber: ein Auseinanderdriften von Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Lebenschancen, überdurchschnittliche Erwerbslosigkeit bei Eingewanderten und ihren Nachkommen, die besonders auch Frauen betrifft, soziale, politische und kulturelle Konflikte, Ausgrenzung und Diskriminierung, um nur einige Problemfelder zu nennen. Auch dürfte Migration das Gefälle zwischen Stadt und Land, das der demografische Wandel ohnehin verstärken wird, noch weiter forcieren. Doch keiner dieser Prozesse ist naturgegeben und nicht gestaltbar. Die Fachkommission empfiehlt eine aktive Migrations- und Integrationspolitik, die die Chancen erkennt und versucht, sie im Interesse der gesamten Bevölkerung auszuschöpfen. Dazu macht der Bericht konkrete Vorschläge.

3. Zielkonflikte zwischen Asyl- und Integrationspolitik müssen anerkannt und so weit wie möglich reduziert werden

Die Asylpolitik und die Integration von Schutzberechtigten in Deutschland verfolgen primär humanitäre Ziele, die im Völkerrecht, im europäischen Recht und im Grundrecht auf Asyl des deutschen Grundgesetzes verankert sind. Die Fachkommission bekennt sich zu diesen Verpflichtungen. Viele Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik haben sich allerdings in den letzten Jahren als nicht funktionsfähig erwiesen. Dass Reformen des Asylsystems auf globaler, europäischer und nationaler Ebene notwendig sind, ist unbestritten. Es gehörte nicht zum Auftrag der Fachkommission, solche Reformvorschläge zu entwickeln – aber durchaus Vorschläge für die Integration der gut 1,8 Millionen Schutzsuchenden, die in Deutschland leben, zumindest für die große Mehrheit derer mit rechtlich anerkannten Schutzansprüchen.

Die Integration von Schutzberechtigten berührt zugleich wieder Fragen der Migrationssteuerung. Wenn sie erfolgreich verläuft, vergrößert das die Handlungsspielräume für eine an humanitären Prinzipien ausgerichtete Asyl- und Flüchtlingspolitik. Umgekehrt beeinflussen die Dauer der Asylverfahren, der Zugang zu Integrationskursen und Sprachprogrammen oder Wohnsitzauflagen die Integrationschancen. Dabei entstehen auch Zielkonflikte – insbesondere beim Umgang mit Personen im Asylverfahren und mit Geduldeten, die nicht freiwillig ausreisen und auch nicht abgeschoben werden. Eine aktive Integrationspolitik und bessere Teilhabechancen können die Migrationsanreize für Personen ohne legitime Schutzansprüche erhöhen.

Bei allen unterschiedlichen Auffassungen ist sich die Fachkommission grundsätzlich darüber einig, dass ein funktionierendes Asylsystem zwischen Personen mit und ohne Schutzbedarf unterscheiden muss und folglich bei der Ablehnung von Asylanträgen auch Rückführungen notwendig sind. Dies schließt nicht aus, über die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung hinaus die Bleibechancen für gut integrierte Schutzsuchende zu befördern. Grundsätzlich empfiehlt die Fachkommission, die in weiten Teilen erfolgreichen Anstrengungen zur Integration von Schutzberechtigten fortzusetzen und weiterzuentwickeln.

4. Integration ist eine Daueraufgabe, die alle betrifft

Nach dem hier vertretenen Verständnis ist Integration von Migration zu entkoppeln und umfassender zu verstehen als bisher. Sie ist ein Prozess, der die Gesellschaft als ganze betrifft, und braucht daher die Anstrengungen aller. Zugleich ist Integration eine Daueraufgabe. Sie kann nur gelingen, wenn Teilhabe auch verbunden ist mit der Pflicht, die Solidargemeinschaft aktiv mitzutragen. Dabei müssen alle darauf vertrauen können, dass der Staat durch eine entsprechende Politik die Chancen von Migration maximiert und die Risiken minimiert. Integration als Daueraufgabe bedeutet auch, kurzfristig notwendige Antworten zu finden, vor allem aber, längerfristige institutionelle Strukturen zu schaffen, die untereinander und mit Blick auf die anstehenden Aufgaben abgestimmt sind.

Gelingende Integration ist wiederum eine Voraussetzung für gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dieser beruht in einer modernen, pluralen Gesellschaft auf Gleichheit und Zugehörigkeit, Bindung an das Recht, zivilen Umgangsformen und einem sich stetig wandelnden Selbstbild. Es bedarf nicht nur der Teilhabe an Chancen, sondern auch der aktiven Teilnahme an den vielfältigen Möglichkeiten und Aufgaben. Zusammenhalt kann vom Staat nicht verordnet werden; er braucht mehr als die formale Beachtung

der Gesetze. Dazu gehört auch ein konstruktiver Streit über Konflikte, die im Zusammenleben entstehen, ein Austausch der verschiedenen Positionen und die Suche nach Kompromissen.

5. Integration bedeutet Teilhabe, Repräsentanz und Anerkennung

Einwanderung erhöht die Vielfalt. Inzwischen ist gut ein Viertel der Bevölkerung in Deutschland selbst eingewandert oder stammt von Einwanderinnen und Einwanderern ab. Eine chancengleiche Teilhabe zu gewährleisten bedeutet nach dem umfassenden Integrationsverständnis, welches die Fachkommission vertritt, u. a. darauf hinzuwirken, dass Angehörige aller gesellschaftlichen Gruppen entsprechend ihren Qualifikationen und Fähigkeiten auf allen Hierarchieebenen von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Medien und Zivilgesellschaft adäquat vertreten sind. In diesem Sinne ist eine Öffnung staatlicher Institutionen zu forcieren, die sich an der gesellschaftlichen Diversität orientiert, denn staatliches Handeln hat eine Signalwirkung für die Gesamtgesellschaft. Dies gilt für Eingewanderte und ihre Nachkommen ebenso wie für andere tendenziell benachteiligte gesellschaftliche Gruppen.

6. Aktive Unterbindung von Diskriminierung und ein respektvoller Umgang miteinander sind Voraussetzungen für Teilhabe und Teilnahme

Eine integrierte Gesellschaft ist eine, die nicht diskriminiert und allen Bevölkerungsgruppen chancengleiche Partizipation ermöglicht. Dieses Ziel ist noch längst nicht erreicht. Diskriminierung kann nicht nur absichtlich, sondern auch unabsichtlich erfolgen – insbesondere strukturell und institutionell. Damit ist sie ein Querschnittsthema, das neben Eingewanderten und ihren Nachkommen auch andere Gruppen betrifft. Erfahrene Abwertung, Ausgrenzung und Benachteiligung beeinträchtigen die Identität und das Zugehörigkeitsgefühl der Betroffenen und damit mittel- und langfristig auch den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt. Ausgrenzung und Benachteiligung verursachen zudem ökonomische Kosten. Entsprechende Erfahrungen im Kontakt mit Behörden oder staatlichem Handeln erschüttern das Vertrauen in den Staat. Diskriminierung ist daher nachhaltig zu bekämpfen; u. a. müssen der rechtliche und praktische Schutz vor Diskriminierung verbessert und das gesellschaftliche Bewusstsein dafür geschärft werden.

7. Gängige Begriffe müssen hinterfragt werden

Es ist wichtig, im öffentlichen Diskurs auf eine sensiblere Verwendung von Sprache zu achten – nicht zuletzt, um einer Polarisierung und Politisierung entgegenzuwirken. Allgemein verwendete Begriffe und rechtliche Differenzierungen stimmen nicht immer überein; außerdem ist der Kontext zu berücksichtigen, in dem sie jeweils verwendet werden. Zur aktiven Gestaltung einer Einwanderungsgesellschaft gehört deswegen auch die Auseinandersetzung mit Begriffen und Konzepten und ihrer Verwendung, denn damit werden immer auch (implizite) Botschaften gesendet. In diesem Bewusstsein schlägt die Kommission u. a. vor, das Konzept „Migrationshintergrund“ im Rahmen der amtlichen Statistik klarer und zugleich enger als bisher zu definieren. Zudem wird vorgeschlagen, nicht mehr von „Personen mit Migrationshintergrund“ zu sprechen, sondern von „Eingewanderten und ihren (direkten) Nachkommen“. Die Fachkommission ist sich einig, dass auch dieser Begriff Probleme aufwirft. Eine ideale Lösung im Sinne eines universell einsetzbaren Begriffs, der sowohl wissenschaftliche als auch umgangssprachliche und politische Erwartungen erfüllt, ist jedoch aus Sicht der Mitglieder nicht möglich.

8. Chancengleichheit in der Bildung ist unabdingbar

Bildung ist für die Integration von zentraler Bedeutung. Kinder und Jugendliche – mit oder ohne Migrationsgeschichte – können am besten gefördert werden, wenn die Bildungseinrichtungen ihre sozialen Lebenslagen und ihre sprachliche, kulturelle und religiöse Vielfalt anerkennen und berücksichtigen. Angesichts der unterschiedlichen Lernvoraussetzungen ist eine differenzierte Förderung und Unterstützung in Kindertageseinrichtungen und Schulen nötig, um Benachteiligungen zu reduzieren, die mit der familiären Herkunft, insbesondere der sozialen Ungleichheit, und mit unterschiedlichen sprachlichen Lernvoraussetzungen verbunden sind. Die Schule muss Lehr- und Lernangebote von hoher Qualität bereitstellen, die sich am individuellen Potenzial und am Entwicklungsstand orientieren, und sie muss Mindeststandards sichern, damit alle Schülerinnen und Schüler ein Kompetenzniveau erreichen können, das ihnen eine erfolgreiche Bildungsbiografie und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Der Staat steht daher in der Pflicht, eine chancengerechtere Bildung in Deutschland zu gewährleisten. Dazu ist die Qualität der Bildungsangebote weiterzuentwickeln und zu sichern, insbesondere auch im Bereich der Sprachbildung und Sprachförderung. Zudem sollten die Bildungswege länger offengehalten werden.

9. Die Fähigkeiten von Eingewanderten sollten besser genutzt, ihre Kompetenzen gestärkt werden

In den vergangenen zwei Jahrzehnten gab es sowohl in der Integrationspolitik als auch bei den Integrationsergebnissen erhebliche Fortschritte. Dennoch zeichnet sich eine zunehmende Polarisierung am oberen und unteren Ende des Qualifikationsspektrums ab. Eingewanderte können ihre im Ausland erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten oft nicht nutzen. So besteht hinsichtlich der Bildungs- und Arbeitsmarktchancen im Durchschnitt immer noch ein erhebliches Gefälle, wovon besonders Schutzsuchende betroffen sind. Es gehört deshalb zu den Aufgaben der Integrationspolitik, vor allem der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, den Transfer von im Ausland erworbenen Qualifikationen zu fördern und die Kompetenzen der Einwanderinnen und Einwanderer zu stärken. Alle in Deutschland lebenden Menschen müssen die Basiskompetenzen erwerben können, die für eine aktive Teilhabe und Teilnahme in Gesellschaft und Arbeitsmarkt erforderlich sind.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Sprachförderung, denn gute Deutschkenntnisse sind ein Schlüssel für aktive Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft. Wichtig ist aber auch die gleichberechtigte Förderung des Erwerbs von Schul-, Ausbildungs- und Universitätsabschlüssen in Deutschland.

10. Eine vorausschauende Einwanderungspolitik kann die Integration in den Arbeitsmarkt verbessern

Angesichts des demografischen Wandels und der sinkenden Migration aus anderen Mitgliedsstaaten der EU steht Deutschland in der Einwanderungspolitik vor der Herausforderung, dass die Arbeitsmärkte stärker für Personen aus Drittstaaten geöffnet werden müssen, wenn das Erwerbspersonenpotenzial auch nur annähernd stabilisiert werden soll. Der Gesetzgeber hat mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz versucht, dem Rechnung zu tragen. Die Fachkommission begrüßt insbesondere den Wegfall der Vorrangprüfung nachdrücklich und setzt sich dafür ein, die Schwellen für Erwerbsmigration noch weiter zu senken. Zudem müssen die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und die Zertifizierung von durch berufliche Erfahrung erworbenen Qualifikationen erleichtert werden. Durch eine bedarfsorientierte Steuerung der Arbeitsmigration werden auch die Integrationschancen von eingewanderten Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten deutlich verbessert.

11. Integration erfordert eine nachhaltige Stadtentwicklungs- und eine soziale Wohnungspolitik

Wohnen ist ein Menschenrecht und ein Grundpfeiler gesellschaftlicher Teilhabe in Deutschland. Zum einen muss die Wohnsituation angemessen und stabil sein. Zum anderen beeinflusst die Frage, wo und wie eine Person wohnt, die Möglichkeiten von Teilhabe – das Ausmaß und die Art sozialer und nachbarschaftlicher Kontakte, die gesellschaftliche Anerkennung, das Wohlbefinden und die Gesundheit, die Erreichbarkeit und den Zugang zur Infrastruktur, zu Bildungseinrichtungen und zu Arbeitsplätzen. Das gilt in besonderem Maße für Eingewanderte, denen strukturelle Hemmnisse den Zugang zum Wohnungsmarkt erschweren.

Insbesondere in den Ballungsräumen müssen den Kommunen die notwendigen rechtlichen und finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um Wohnraum zu schaffen und Wohnstrukturen zu steuern. Eine weitsichtige Integrationspolitik stärkt Quartiere, die besondere Integrationsleistungen erbringen, und würdigt deren Leistungen für die Stadtgesellschaft. Die Kommission empfiehlt eine aktive Wohnungs- und Bodenpolitik, die darauf zielt, mehr Wohnraum bereitzustellen, aber zugleich die Bezahlbarkeit von und den Zugang zu Wohnraum priorisiert. Eine solche Politik mobilisiert und steigert Ressourcen, indem sie nachhaltige Stadtentwicklung, Wohnen und Integration zusammendenkt.

12. Gleiche Gesundheitschancen sind eine Voraussetzung für erfolgreiche Integration

Erfolgreiche Integration setzt gleiche Gesundheitschancen voraus. Bei Eingewanderten und ihren direkten Nachkommen wird die Gesundheit von den gleichen sozialen und ökonomischen Faktoren bestimmt wie bei der nicht eingewanderten Bevölkerung; sie sind hier jedoch im Durchschnitt schlechtergestellt. Vor allem beeinträchtigen Bildungs Nachteile, niedriges Einkommen sowie eine ungünstige Arbeits- und Wohnsituation die Gesundheit, ebenso wie soziale Ausgrenzung und Rassismus. Eine Verbesserung der sozioökonomischen Situation und die Bekämpfung von Ausgrenzung und Rassismus leisten daher einen wichtigen Beitrag dazu, die Gesundheit von Eingewanderten und ihren Nachkommen zu verbessern.

Um einen gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zur Gesundheitsversorgung und ärztlichen Therapie zu gewährleisten, müssen bei den Gesundheits-

diensten sprachliche und kulturelle Barrieren ab- und eine diversitätssensible Versorgung auf- und ausgebaut werden. Gegenwärtig bestehen Beschränkungen beim Anspruch auf gesundheitliche Leistungen für einzelne Migrantengruppen. Aus gesundheitlicher Sicht sollten die für einzelne Personengruppen geltenden Beschränkungen gesundheitlicher Leistungen aufgehoben und ihnen vergleichbare Leistungen gewährt werden wie Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen. Die Politik bezieht daneben weitere Gesichtspunkte in die Entscheidung ein, die von den Mitgliedern der Fachkommission unterschiedlich bewertet werden. Saisonarbeitskräfte und Schutzsuchende müssen so untergebracht werden, dass sie die Vorgaben der Corona-Schutzverordnung einhalten können. Dies erfordert eine Unterbringung, in der es möglich ist, Abstand zu wahren und den Hygienevorgaben zu folgen.

13. Rassismus, Hasskriminalität und Terrorismus gefährden die Substanz der Gesellschaft

Rassismus, Hasskriminalität und Terrorismus widersprechen den Werten, auf denen die freiheitlich-demokratische Grundordnung Deutschlands beruht; dies wird derzeit besonders am Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus sichtbar. Damit gefährden sie die Substanz der Gesellschaft. Dem lässt sich nicht mit zeitlich befristeten Einzelprojekten begegnen. Vielmehr ist die Bekämpfung dieser Phänomene eine Daueraufgabe der Sicherheitsbehörden und aller Menschen in Deutschland. Dazu gehören auch ein stärkeres bürgerschaftliches Engagement gegen rassistische und antisemitische Äußerungen und Handlungen im Alltag sowie ein Grundkonsens über die Ablehnung von Gewalt und der Herabwürdigung von Menschen. Hierbei dürfen nicht verschiedene Formen von Extremismus gegeneinander ausgespielt werden; sie alle sind reaktiv zu bekämpfen und präventiv zu vermeiden. Ein wirksames Vorgehen gegen Extremismus setzt voraus, dass alle Gesellschaftsgruppen das staatliche Gewaltmonopol anerkennen und respektieren.

14. Integration ist eine Investition in die Zukunft

Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die alle politischen Bereiche und Ebenen betrifft. Sie muss vor Ort umgesetzt werden und ist mit Kosten verbunden. Diese Kosten sind jedoch zugleich eine Investition in die Zukunft der Gesellschaft. Hierbei sind mögliche Ressourcenkonflikte zu berücksichtigen, die es in jedem Gemeinwesen gibt. Sie existieren unabhängig von Migration, können

durch diese aber verstärkt oder auch abgeschwächt werden. Ressourcenkonflikte dürfen aber nicht nach Herkunft, sondern müssen nach Handlungsbedarf adressiert werden und erfordern im politischen Prozess Kompromissbereitschaft.

Bei der Umsetzung von integrationspolitischen Pflicht- und Daueraufgaben im Sinne einer Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts brauchen die Kommunen Handlungsfähigkeit. Bund und Länder müssen sie darin

stärker und vor allem dauerhaft unterstützen. Dies muss im Rahmen einer geordneten Finanzverfassung erfolgen, die Anreize für eine effiziente Nutzung knapper Ressourcen setzt. Notwendig ist auch eine stärkere Effizienz- und Erfolgskontrolle der Mittelgebenden und -nutzenden. In diesem Zusammenhang sind Integrationsmaßnahmen auf allen Ebenen verstärkt und wissenschaftlich fundiert zu evaluieren. Wenn all dies gelingt, können Migration und Integration für alle gewinnbringend sein.

1 Perspektive für Deutschland – Einleitung

Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten zu einem Einwanderungsland geworden und wird auch künftig durch Migration mitgeprägt werden. Die Frage ist daher nicht, ob Deutschland ein Einwanderungsland sein will, sondern wie wir mit dieser Tatsache umgehen und was wir daraus machen, denn Länder können ganz unterschiedliche Einwanderungs- und Integrationspolitiken betreiben. Der vorliegende Bericht enthält Antworten darauf von 25 Expertinnen und Experten aus verschiedenen wissenschaftlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Bereichen, die sich seit vielen Jahren mit Prozessen der Migration und Integration beschäftigen. Sie alle wurden im Januar 2019 von der Bundesregierung in die Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit berufen. Damit setzte die Bundesregierung ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag um, der 2018 zwischen CDU, CSU und SPD geschlossen worden war.

Die Koalitionsverhandlungen standen seinerzeit unter dem Eindruck der hohen Zahl von Menschen, die in den Jahren 2015 und 2016 in Deutschland Schutz suchten. Die Ankündigung, Migrationsbewegungen künftig besser zu steuern, und die Vorstellung, es gäbe z. B. in den Bereichen Schule oder Wohnraum messbare Grenzen der „Integrationsfähigkeit“, die es zu bestimmen und einzuhalten gelte, waren auch ein Versuch, der Verunsicherung, die Teile der Bevölkerung erfasst hatte, etwas entgegenzusetzen. Gleichwohl, auch das wird aus dem Vertrag deutlich, war den Koalitionsparteien bewusst, dass Migrations- und Integrationspolitik sich nicht auf Schutzsuchende beschränken kann, denn Fluchtmigration ist nur ein Teil der Zuwanderung nach Deutschland. In den letzten Jahren – und das gilt selbst, wenn man die Jahre 2015 und 2016 einbezieht – kam der überwiegende Teil aller Migrantinnen und Migranten nicht als Schutzsuchende nach Deutschland. Insgesamt entfiel im vergangenen Jahrzehnt gut die Hälfte der Zuzüge auf Personen aus anderen Ländern der Europäischen Union, die im Rahmen der Freizügigkeit nach Deutschland kamen. Hinzu kommt eine wachsende

Zahl von Menschen, die zu Erwerbszwecken, zum Studium oder im Rahmen der Familienmigration aus Drittstaaten nach Deutschland ziehen.

Migration und Integration sind Prozesse, an denen alle beteiligt sind und die nur zusammen gelingen können. Für Migrantinnen und Migranten, die neu ins Land kommen, sind die Herausforderungen besonders groß, da in ihren Herkunftsländern der Arbeitsmarkt, die Gesellschaft, die Sprache und das Bildungssystem oft vollkommen anders sind. Dadurch haben sie in Deutschland erschwerte Startbedingungen, die sich zum Teil auch auf die nachfolgenden Generationen auswirken. Zudem stoßen Eingewanderte und ihre Nachkommen in Deutschland zum Teil auf Ablehnung und Diskriminierung. Die Herausforderungen, denen zugewanderte Personen ausgesetzt sind, gehören ebenso in eine ganzheitliche Debatte wie die Herausforderungen, die infolge von Migration für diejenigen entstehen können, deren Familien schon immer oder seit vielen Generationen in Deutschland leben.

Es darf auch nicht vergessen werden, dass fast zwei Drittel der Einwanderinnen und Einwanderer seit mehr als zehn Jahren hier sind. Laut Mikrozensus hatte 2019 mehr als jede vierte Person in Deutschland einen sogenannten Migrationshintergrund nach der bisherigen Definition des Statistischen Bundesamts; in der Gruppe der jungen Menschen sind es noch weitaus mehr. Einwanderung und die damit einhergehende Vielfalt sind in unserem Land somit längst Realität. Eingewanderte und ihre Nachkommen gestalten Deutschland seit vielen Jahren mit. Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern und politische Gestaltungsspielräume auszuloten, braucht es deshalb sehr viel mehr als einen Blick auf kurzfristige Entwicklungen.

Die Fachkommission hat sich im Zuge ihrer Beratungen entschieden, vom Begriff der „Integrationsfähigkeit“ Abstand zu nehmen, da dieser für sie eine Verengung darstellt. Unge-

achtet unterschiedlicher Perspektiven ihrer Mitglieder ist sie der Meinung, dass so etwas wie die „Integrationsfähigkeit“ von Ländern oder Gesellschaften (und im Übrigen auch von Personen) nicht plausibel gemessen oder bestimmt werden kann. Der Begriff wird teilweise so verstanden, dass es für Integration eine klare Grenze gibt, d. h. eine feste und bestimmbare Anzahl von Personen, die ein Land integrieren kann. Eine solche Grenze kann schon aus analytischen Gründen nicht existieren, denn Integration hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab und muss aktiv gestaltet werden. Änderungen in Umfang und Struktur der Bevölkerung spielen dabei zwar eine wichtige Rolle, entscheidend sind aber die ökonomischen und sozialdynamischen Anpassungen, die damit verbunden sind. So beobachten wir weltweit Länder, in denen die Anteile von Einwanderinnen und Einwanderern an der Bevölkerung höher sind als in Deutschland, die aber die Integrationsprozesse gleichwohl erfolgreich gestalten. Dem stehen Länder mit einem geringen Bevölkerungsanteil von Migrantinnen und Migranten gegenüber, in denen trotzdem größere Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Integration sowie des gesellschaftlichen Zusammenhalts auftreten. Zudem kann es schwieriger sein, Strukturen und Prozesse an eine schrumpfende als an eine wachsende Bevölkerung anzupassen. Daher hat die Fachkommission beschlossen, anstatt sich auf abstrakte Überlegungen zur „Integrationsfähigkeit“ auf die Frage zu konzentrieren, wie man die Integrationsprozesse so gestalten kann, dass sie in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht erfolgreich verlaufen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.

Die gesellschaftliche und politische Diskussion, die aus Sicht der Kommission in Deutschland ansteht, ist die über ein neues und breiteres Verständnis von Integration. Dieses nimmt die Gesellschaft als Ganzes in den Blick und stellt Integration in einen Zusammenhang, der weit über das Migrationsgeschehen hinausreicht. Dafür soll der nachfolgende Bericht eine Diskussionsbasis bieten, zusammen mit konkreten Vorschlägen dazu, welche strukturellen Voraussetzungen nötig sind, um erfolgreiche und umfassende Integration zu gewährleisten – kurz: um Deutschland in konstruktiver Weise als Einwanderungsland zukunftsfähig zu machen.

Integration ist ein wechselseitiger und langfristiger Prozess, der viele unterschiedliche Lebensbereiche und Politikebenen umfasst. Sie berührt damit zwangsläufig auch Ressourcenfragen und Konkurrenzsituationen bzw. die Priorisierung und Verteilung öffentlicher Leistungen. Sie betrifft keineswegs nur diejenigen, die vor kürzerer oder längerer Zeit nach Deutschland gekommen sind, oder deren Nachkommen, sondern alle hier lebenden Menschen. Das heißt auch: Integration gibt es unabhängig von Migration. Damit alle Menschen, die dauerhaft und legal in Deutschland leben, dieses Land als Heimat betrachten und sich

für seinen Wohlstand einsetzen, muss die Zuständigkeit und Verantwortung für Integration auch auf alle Beteiligten ausgeweitet werden. Integration bedeutet Teilhabe und Teilnahme – für die gesamte Gesellschaft. Integration sollte nicht nur „zugelassen“, sondern angestrebt und aktiv gefördert werden. Es ist Aufgabe der Politik, die Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen und auf etwaige Ängste mit einem ausgewogenen, faktenbasierten Diskurs und, wo erforderlich, auch mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren. Aufgabe aller Akteure ist es, zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen und Polarisierungen entgegenzuwirken. Das gilt aktuell umso mehr angesichts der COVID-19-Pandemie.

Die Pandemie hat Auswirkungen für alle in Deutschland lebenden Menschen, und das in vielen Lebensbereichen. Eingewanderte und ihre Nachkommen sind in vielfacher Weise besonders betroffen. Dies gilt zuerst im Hinblick auf die Gesundheit. Vor allem neu Eingewanderte haben häufig Sprachschwierigkeiten und kennen das Gesundheitssystem nicht ausreichend. Zudem befinden sie sich häufiger in beengten Wohnsituationen, was Hygienemaßnahmen und Abstandhalten erschwert und dadurch das Infektionsrisiko erhöht. Darüber hinaus sind Eingewanderte besonders häufig in Tätigkeiten beschäftigt, bei denen physische Distanzierung schwierig ist. Erste Zahlen aus anderen Ländern weisen daher nicht nur auf eine höhere Betroffenheit, sondern auch auf eine höhere Sterblichkeit hin.

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt lässt sich bereits jetzt, bei Redaktionsschluss des Berichts, ein stark überproportionaler Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Migrantinnen und Migranten beobachten. Auch im Bildungsbereich dürfte es durch die neue Situation spezifische Herausforderungen für Kinder geben, die außerhalb von Kitas und Schulen wenig Kontakt zur deutschen Sprache haben. Dadurch bedroht die Pandemie viele der Integrationsfortschritte, die in den letzten Jahren erreicht wurden. Allgemein besteht sowohl für Migrantinnen und Migranten als auch für nicht zugewanderte Personen die Gefahr, dass bestehende soziale Ungleichheiten weiter zunehmen werden; Gleiches gilt für die Polarisierung der öffentlichen Meinung. Damit haben die in diesem Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen, die den sozialen Zusammenhalt stärken sollen, angesichts der Pandemie besondere Bedeutung.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang auch, welche Begriffe wir verwenden, denn Begriffe prägen die Wahrnehmung gesellschaftlicher Ereignisse, den Verlauf der Diskurse und die entsprechenden Haltungen, die Menschen entweder ein- oder ausschließen. Wer beispielsweise „Zuwanderer und Zuwanderinnen der zweiten Generation“ und „Einheimische“ einander gegenüberstellt, schließt ein Ziel von

Integration – hier „heimisch“ zu werden – schon begrifflich aus. Auch die häufig anzutreffende pauschale Bezeichnung von Asylsuchenden als Flüchtlinge führt zu Missverständnissen und mangelnder Akzeptanz. Der folgende Kasten erläutert die zentralen Begriffe, wie sie in diesem Bericht verwendet werden.

Erläuterung der im Bericht verwendeten Begriffe

Menschen, die selbst oder deren Vorfahren im Ausland geboren sind, werden in Deutschland häufig als **Personen mit Migrationshintergrund** bezeichnet. Dieser Begriff stößt zunehmend auf Kritik, auch hat das Konzept insgesamt viele Schwächen. Die Fachkommission rät davon ab, diesen Begriff weiterzuverwenden. Im Bericht kommt „Migrationshintergrund“ daher nur noch an den Stellen vor, wo Daten und Forschungsergebnisse auf dieser Basis zitiert werden, und im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem bisherigen Konzept (vor allem in Kap. 5.8).

Die Fachkommission spricht stattdessen meist von **Eingewanderten und ihren (direkten) Nachkommen** und schlägt eine entsprechend modifizierte statistische Erfassung vor, auch um zu unterstreichen, dass es die eigene Migrationserfahrung oder die Migrationserfahrung der Eltern ist, die sich auf Integration auswirkt, und weniger die Frage der Staatsangehörigkeit. Auch wenn der Begriff „Eingewanderte“ eine dauerhafte Perspektive impliziert, bedeutet dies nicht, dass jede Person, die aus dem Ausland kommt, sich auch dauerhaft in Deutschland niederlassen wird oder darf. Die Fachkommission präferiert im vorliegenden Bericht den Begriff **Eingewanderte** statt **Zugewanderte**, da es im Wesentlichen um Prozesse der dauerhaften Integration und Teilhabe geht. Als **Migrantinnen und Migranten** werden Personen bezeichnet, die im Ausland geboren sind und gegenwärtig in Deutschland leben, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, den Migrationsgründen und der Dauer des Aufenthalts.

Eingewanderte und ihre Nachkommen sind genauso wie **die übrige Bevölkerung** Teil unserer Gesellschaft, die modern und ausdifferenziert ist und bei der „Mehrheiten“ nur noch schwer zu identifizieren sind. Deshalb vermeidet die Fachkommission den Begriff der **Mehrheitsgesellschaft**. Auch der Begriff der **Aufnahmegesellschaft** ist problematisch, denn er wird in der öffentlichen Diskussion oft so verstanden, als ob dazu nur Personen gehörten, deren Eltern und Großeltern schon in Deutschland geboren

wurden. Dabei sind auch die bereits im Lande lebenden Einwanderinnen und Einwanderer und ihre Nachkommen Teil der Aufnahmegesellschaft. Der Bericht umgeht diese Begriffe daher weitestgehend und benennt ggf. jeweils explizit, ob es um die Gruppe derjenigen geht, die selbst bzw. deren Eltern nicht eingewandert sind, im Unterschied zu den Eingewanderten und ihren Nachkommen.

Sensibilität im Umgang mit Begriffen ist auch im Kontext rassistischer Vorfälle gefragt. Da die betroffenen Personen vielfach seit Jahren in Deutschland leben bzw. hier geboren wurden und zum Teil sogar deutsche Staatsangehörige sind, vermeidet die Fachkommission die Begriffe **Fremden-** bzw. **Ausländerfeindlichkeit** und ersetzt sie durch den Begriff **Rassismus**.

Im Kontext der **Fluchtmigration** gibt es eine Reihe unterschiedlicher Gruppen, u. a. Asylantragstellende, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, Asylberechtigte nach § 16a des Grundgesetzes, subsidiär Schutzberechtigte, Personen mit Abschiebungsverboten und Geduldete, deren Asylantrag abgelehnt wurde (vgl. hierzu auch Kap. 2.3, 4.9 und 5.2). In vielen Publikationen und in der öffentlichen Diskussion wird der Begriff **Flüchtlinge** als Sammelbegriff für diese Gruppen verwendet. Das ist in dieser pauschalen Form jedoch schwierig, weil der Begriff bereits normativ vorwegnimmt, was im Asylverfahren erst festgestellt werden soll (der Rechtsstatus als Flüchtling), und so zu Missverständnissen führen kann. Das gleiche Problem gilt für den Begriff **Geflüchtete**, der sich in der deutschen Öffentlichkeit seit 2015 zunehmend als Sammelbegriff etabliert hat und den Prozesscharakter der Ankunft über das Asylsystem unterstreichen sollte. Im Bericht wird deshalb in der Regel als Sammelbegriff **Schutzsuchende** verwendet, sofern Asylantragstellende sowie Personen mit und ohne im Asylverfahren festgestellten Schutzanspruch gemeint sind. Der Begriff der Schutzsuchenden nimmt somit den Ausgang des Asylverfahrens nicht vorweg und umfasst auch ausreisepflichtige Personen, deren Asylantrag zwar abgelehnt wurde, bei denen die Ausreisepflicht aber gegenwärtig nicht durchgesetzt werden kann. In vielen Kontexten wird diese Gruppe auch als **Geduldete** bezeichnet.

Die Fachkommission hat mit ihrer Arbeit nicht bei null angesetzt. Bereits seit der ersten Hälfte der 1990er-Jahre gibt es den regelmäßigen „Lagebericht“ der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.² Darüber hinaus existieren inzwischen zahlreiche weitere Formate und Berichte von anderen Akteuren zu

2 Vgl. Geiß 2001 zur historischen Entwicklung des Amtes, die sich auch in wechselnden Bezeichnungen widerspiegelt.

Fragen von Migration und Integration. 2007 wurde erstmals ein „Nationaler Integrationsplan“ aufgelegt, 2012 der erste „Nationale Aktionsplan Integration“, der seit 2018 unter Federführung der Beauftragten weiterentwickelt wird.

Im Jahr 2001 entstand der Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ unter dem Vorsitz von Rita Süßmuth. Seitdem hat sich die Migrations- und Integrationslandschaft in Deutschland grundlegend verändert. Ab Mitte der 2000er-Jahre begannen die Bundesregierungen schrittweise damit, systematisch Integrationspolitik zu betreiben; das war vorher nicht der Fall. 2005 wurde Integration mit dem Aufenthaltsgesetz erstmals als eine bundesgesetzliche Aufgabe bestimmt und mit entsprechenden Maßnahmen flankiert, insbesondere den bundesweiten Integrationskursen. 2012 wurde die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsabschlüssen erleichtert. Infolge der starken Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 wurde das Integrationsangebot in Deutschland nochmals erheblich ausgebaut. Die Politik reagierte damit sowohl auf demografische Entwicklungen als auch auf die Dynamik der Einwanderungsgesellschaft, der sich insbesondere Kapitel 2 des vorliegenden Berichts widmet.

Von einem einstigen Nischenthema, das zumeist anlassbezogen und nur kurzzeitig die politischen, öffentlichen und medialen Diskurse dominierte, hat sich Integration mittlerweile zu einem eigenen, dauerhaft präsenten Politikfeld entwickelt, das zugleich politischen Querschnittscharakter hat. Das ist aus Sicht der Fachkommission zu begrüßen und dem ist strukturell und administrativ weiterhin und verstärkt Rechnung zu tragen. Integration ist ein vielschichtiger Prozess, der auf mehreren Ebenen stattfindet und in dem alle Beteiligten immer wieder neu auf Veränderungen reagieren müssen. Dass dies nicht immer harmonisch abläuft, sondern oft mit Konflikten verbunden ist, sollte uns eigentlich nicht überraschen. Kapitel 3 analysiert vor diesem Hintergrund die vorherrschenden Konfliktfelder und zeigt mögliche Ansatzpunkte für einen konstruktiven Umgang damit auf.

Wie bereits erwähnt, wäre es aus Sicht der Fachkommission falsch bzw. zu kurz gedacht, „Integration“ ausschließlich mit Migrantinnen und Migranten zu verbinden, auch wenn sie eine wichtige Zielgruppe und zugleich Akteurinnen und Akteure im Integrationsprozess sind. Da sie einen bedeutenden und wachsenden Teil der Bevölkerung stellen, prägt ihre Situation die gesellschaftliche Gesamtlage entscheidend mit und verweist damit auf politische wie gesellschaftliche Handlungsnotwendigkeiten. Dies untersucht Kapitel 4, das sich mit zentralen Handlungsfeldern der Integration auseinandersetzt, die u. a. in den

Bereichen Sprache und Bildung, Arbeit, soziale, kulturelle und rechtliche Teilhabe, (Anti-)Diskriminierung, Gesundheit, Wohnen und Stadtentwicklung bestehen.

Vor diesem Hintergrund diskutiert das abschließende Kapitel 5 Leitlinien und -gedanken für ein neues Integrationsverständnis. Dabei wird ausgehend von den Werten unseres Grundgesetzes erläutert, was Integration und ein inklusiveres, offenes Verständnis von „Deutschsein“ – nicht im Sinne von formaler Staatsangehörigkeit, sondern von gesellschaftlicher Zugehörigkeit – vor dem Hintergrund der neuen Wirklichkeit Deutschlands als Einwanderungsland bedeuten könnten. Es wird deutlich, dass Integration noch stärker als bisher als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begriffen und allen Menschen in Deutschland, insbesondere Eingewanderten und ihren Nachkommen, im Hinblick auf Identitätsfragen (Mehrfach-)Zugehörigkeit ermöglicht werden muss. Deutlich wird ferner, dass Integration ein permanenter, interaktiver Prozess ist, der in einer offenen Gesellschaft fortlaufend gestaltet werden muss.

Viele Politikempfehlungen in diesem Bericht richten sich an den Staat und die verantwortlichen Akteure in Politik und Verwaltung. Damit ist nicht gemeint, dass Integration zuerst eine Aufgabe des Staates ist. Integration findet in der Wirtschaft, in Vereinen und Verbänden und in allen Bereichen der Gesellschaft fortlaufend statt, in der Regel ohne staatliche Intervention – und häufig unbemerkt von den großen Debatten in der Öffentlichkeit. Das ist nach dem Verständnis der Fachkommission auch gut so. Der vorliegende Bericht verweist deshalb immer wieder auf die zentrale Bedeutung des Engagements aller Beteiligten in der Zivilgesellschaft. Es gibt aber viele Bereiche, in denen Politiken Integration begleiten und beeinflussen können. Gleiches gilt für die Steuerung von Migration durch die Rechtsordnung, den Staat und die Verwaltung. Weil der Bericht von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde und sich damit auch wesentlich an die Handelnden in Politik und Verwaltung auf verschiedenen Ebenen richtet, hat die Fachkommission auf die für die Integration relevanten Politikbereiche ein besonderes Augenmerk gelegt. Das heißt wie gesagt nicht, dass Integration im Wesentlichen eine Bringschuld des Staates ist – im Gegenteil, sie ist eine gemeinsame Aufgabe aller Akteurinnen und Akteure in der Gesellschaft.

Der Blick in die Vergangenheit offenbart viele Fortschritte, aber auch einige Rückschläge. Das wird auch in Zukunft nicht anders sein. Zu den Fortschritten der letzten 20 Jahre gehört, dass weite Teile der Bevölkerung in Deutschland Migration als normal akzeptiert haben und Integration sowohl begrüßt als auch aktiv gefördert wird, anstatt dass man sich einseitig auf negative Phänomene konzentriert, die Migrationsbewegungen und das Zusammenleben in

einer immer vielfältiger werdenden Gesellschaft auch mit sich bringen. Parallel gibt es jedoch weiterhin besorgniserregende Entwicklungen im Hinblick auf Ausgrenzung und Rassismus bis hin zu Gewalt und politisch wie religiös motiviertem Terrorismus, welche die Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden und daher mit allen Kräften bekämpft werden müssen. Zu den Fortschritten der Zukunft muss aus unserer Sicht gehören, dass Migration als ein Faktor von vielen begriffen wird, die das Zusammenleben in unserem Land verändern. Das Ziel von Politik und Gesellschaft sollte darin bestehen, mit Transformationsprozessen und dabei auftretenden Konflikten konstruktiv umzugehen.

Auch die Fachkommission war im Laufe ihrer Beratungen nicht in allen Punkten einer Meinung. Die Expertinnen und Experten brachten unterschiedliche Perspektiven und fachliche Hintergründe in die Diskussion ein, das Thema ist vielschichtig und komplex, der Forschungsstand ist oft unzureichend und die vorliegende Befundlage wird von den Mitgliedern der Fachkommission zum Teil auch unterschiedlich interpretiert und gewichtet. Auch wenn alle Abschnitte ausführlich diskutiert wurden, gibt somit nicht jede Aussage und jede Empfehlung im Bericht die Meinung sämtlicher 25 Kommissionsmitglieder wieder. Nicht wenige Einschätzungen blieben umstritten und wurden nur von einer knappen Mehrheit unterstützt. So stellen die Empfehlungen zu vielen Bereichen staatliche Programme stärker in den Vordergrund als zivilgesellschaftliche Aktivitäten und die Eigeninitiative der Betroffenen. Das reflektiert nicht notwendigerweise eine dahingehende politische Positionierung der Kommission. Neben der oben bereits angesprochenen Ausrichtung des Berichts an staatliche Adressatinnen und Adressaten spiegelt dies teilweise auch die Evidenzlage bezüglich wirksamer Mechanismen zur Veränderung strukturell bedingter Herausforderungen wider. Zu diskutieren wäre weiterhin, inwieweit an sich unstrittige integrationsfördernde Maßnahmen zeitlich oder im Umfang begrenzt werden sollten.

Die Beiträge in diesem Bericht sind unterschiedlich lang, was zum Teil auch darauf zurückzuführen ist, dass innerhalb eines Kapitels mehrere Sachgegenstände kombiniert werden.³ Die Kommission weist ausdrücklich darauf hin, dass sich aus der Länge oder Kürze eines Beitrags nicht auf die relative oder absolute Bedeutung des darin behandelten Themas schließen lässt. Das Kapitel Gesundheit etwa ist vergleichsweise kurz. Das bedeutet aber keinesfalls, dass die Kommissionsmitglieder Gesundheit für weniger wichtig halten als andere angesprochene Bereiche. Insbesondere bei kontroversen Themen hat sich die Kommission bemüht, widersprüchliche Positionen oder einen häufig heterogenen Literaturstand zu berücksichtigen; daraus ergaben sich dann entsprechend längere Kapitel.

Trotz unterschiedlicher Sichtweisen in einzelnen Punkten tragen die Mitglieder der Fachkommission den Bericht in der vorliegenden Form gemeinsam. Sie werden weiter im Gespräch miteinander bleiben und wünschen sich dies auch für unsere Gesellschaft. Dazu sollen dieser Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen einen Beitrag leisten.

3 So werden z. B. in Kapitel 3.4 die Themen Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtspopulismus, Rechtsextremismus, Rechtsterrorismus und Hasskriminalität gebündelt.

2 Dynamiken der Einwanderungsgesellschaft

2.1 Einleitung

Deutschland hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu einem der wichtigsten Einwanderungsländer nicht nur in der Europäischen Union (EU) und der OECD, sondern weltweit entwickelt. Nach den USA ist es das zweitgrößte Zielland für internationale Migrantinnen und Migranten. Deren Zahl – definiert als die im Ausland geborene Bevölkerung – stieg in Deutschland von 8,9 Millionen im Jahr 2000 bis auf 13,1 Millionen im Jahr 2019 (IOM 2019, S. 25). Deutschlands Bevölkerung wächst im Wesentlichen nur durch die hohe Nettoeinwanderung. Seit Beginn des letzten Jahrzehnts hat sich die Einwanderung noch einmal beschleunigt. Das liegt vor allem an der Umlenkung von Migrationsbewegungen innerhalb der EU; zudem hat aber auch die Migration aus Drittstaaten zugenommen und seit 2015 sind sehr viele Schutzsuchende zugezogen. Es spricht vieles dafür, dass sich diese Trends in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen werden, auch wegen der Ungleichzeitigkeit des demografischen Wandels.

Die zunehmende Einwanderung bietet für Deutschland viele Chancen. So verjüngt sich dadurch die Bevölkerung, die Vielfalt in der Gesellschaft nimmt zu und das wiederum erhöht die Chancen auf Wachstum und Wohlstand. Zugleich waren und sind mit Migration auch etliche Risiken und Probleme verbunden: Im Rahmen der Politik der sogenannten Gastarbeiteranwerbung wurden viele manuelle Arbeitskräfte angeworben, deren Familien bis heute überdurchschnittlich häufig erwerbslos sind, wenig verdienen und auch von anderen ökonomischen und sozialen Problemen betroffen sind. Seit Beginn dieses Jahrtausends ist zwar bei den neu zugezogenen Migrantinnen und Migranten das Qualifikationsniveau im Durchschnitt deutlich gestiegen; das Bildungsniveau und der sozioökonomische Status dieser Gruppe sind aber immer noch polarisiert. Eine große Herausforderung ist schließlich auch die Steuerung der Fluchtmigration, denn hier müs-

sen Personen mit und ohne Schutzbedarf unterschieden werden. Insofern bietet Einwanderung nicht nur Chancen. Sie birgt auch ein erhebliches Risiko, dass ökonomische und soziale Ungleichheiten zunehmen. Dabei geht es nicht nur um strukturelle Nachteile für Einwanderergruppen, sondern auch um die Menschen, die sich durch die starke Einwanderung mit Veränderungen ihrer Lebenswelt konfrontiert sehen. Sie vertrauen nur bedingt darauf, dass die politischen Parteien die Risiken öffentlich ansprechen und eindämmen können. Auch ihre Sorgen und Ängste müssen in den Blick genommen werden, damit die unentbehrliche Solidarität innerhalb der Einwanderungsgesellschaft – zwischen ihren verschiedenen Gruppen, unabhängig von ihrer nationalen und ethnischen Herkunft – aufrechterhalten werden kann.

Die Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland hat, wenn auch oft zeitverzögert und nicht umfassend, auf diese Veränderungen reagiert: Die Politik des Anwerbestopps von 1973 wurde in den letzten beiden Jahrzehnten abgelöst durch eine schrittweise Öffnung der Arbeitsmärkte und mit der EU-Osterweiterung wurde das Prinzip der Personenfreizügigkeit auf einen Binnenmarkt von damals rund 510 Millionen Menschen ausgeweitet. Infolge des Brexits hat sich diese Zahl allerdings wieder auf gut 460 Millionen Menschen reduziert. Schrittweise hat die Politik seit der Jahrtausendwende auch anerkannt, dass Deutschland faktisch ein Einwanderungsland ist, und die Integration durch zahlreiche Maßnahmen in verschiedenen Gebieten wie Sprachförderung, Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Um der Herausforderung gerecht zu werden, die eine hohe, möglicherweise auch weiter steigende und zunehmend vielfältige Einwanderung in diesem Jahrhundert bedeutet, wird sich die Migrations- und Integrationspolitik aber auf allen Ebenen noch erheblich weiterentwickeln müssen. Notwendig sind hier vor allem langfristige und umfassende Konzepte, keine Ad-hoc-Lösungen.

Dieses Kapitel soll die wichtigsten Entwicklungen im Bereich Migration und Integration in Deutschland und die darauf bezogenen Politiken aus den letzten Jahrzehnten darstellen sowie mögliche zukünftige Trends analysieren. Damit soll eine Grundlage geschaffen werden, um in den nachfolgenden Kapiteln dieses Berichts zu diskutieren, wie die Rahmenbedingungen für Integration in Deutschland weiter verbessert werden können. Nach dem Verständnis der Fachkommission werden die Integrations- und Teilhabechancen von Eingewanderten ganz wesentlich von den Strukturen und Bedingungen der Migration nach Deutschland bestimmt. Insofern müssen Migrations- und Integrationspolitik hier gemeinsam betrachtet werden, wenngleich zwischen den beiden Politikfeldern auch Spannungsverhältnisse und Zielkonflikte bestehen können (vgl. Kap. 3.9) und der Schwerpunkt des vorliegenden Berichts auftragsgemäß bei der Integration liegt.

Als Ausgangspunkt für die Analyse in diesem Kapitel werden in einer historischen Perspektive die wichtigsten Entwicklungslinien vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis in die jüngste Zeit beschrieben (Kap. 2.2). Dargestellt werden zunächst die wesentlichen migrations- und integrationspolitischen Weichenstellungen und die quantitative Entwicklung der Migration sowie die wichtigsten Folgen für Integration, die sich daraus für verschiedene Gruppen von Eingewanderten ergaben. Der Schwerpunkt liegt hier auf Westdeutschland bzw. ab 1990 auf Gesamtdeutschland; daneben werden aber auch Entwicklungen in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und auf europäischer Ebene skizziert. Die Flucht- bzw. Asylmigration wird in Kapitel 2.3 gesondert analysiert. Sie spielt in Deutschland mit seinem grundgesetzlich geschützten Asylanspruch seit jeher eine besondere Rolle. Seit ihrem Anstieg im Jahr 2015 wird sie bis heute kontrovers diskutiert. Kapitel 2.4 untersucht die Auswirkungen der Migration auf die demografischen Strukturen in Deutschland und analysiert die wichtigsten sozioökonomischen Entwicklungen. Kapitel 2.5 wirft dann einen Blick in die Zukunft: Es diskutiert grundlegende globale, europäische, nationale und regionale Trends, die den Umfang und die Struktur der Migration und damit die Rahmenbedingungen für Integration in Deutschland künftig verändern können. Schlussfolgerungen werden in Kapitel 2.6 gezogen.

2.2 Historische Entwicklung von Migration, Integration und darauf bezogenen Politiken in Deutschland

2.2.1 Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg

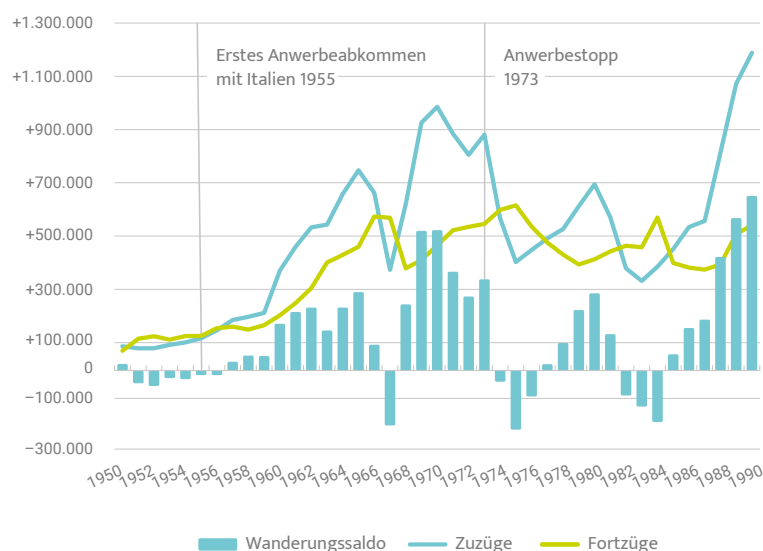
Nach absoluten Zahlen hat sich Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg zu dem Land mit der zweitstärksten Einwanderung in der OECD entwickelt (nach den USA). Auch bezogen auf die Bevölkerung ist die Einwanderung überdurchschnittlich hoch (UN Population Division 2019a). Dabei ist sie nicht allein durch Deutschlands wirtschaftliche Attraktivität bedingt, sondern stärker als in vielen anderen OECD-Ländern auch durch verschiedene politische und historische Umbrüche. Zu nennen sind hier die Vertreibungen nach dem Zweiten Weltkrieg, der Fall des Eisernen Vorhangs und die Fluchtmigration im Zuge der Kriege im ehemaligen Jugoslawien oder jüngst im Mittleren Osten, in Afghanistan und am Horn von Afrika.

Die historische Entwicklung bis zum Bau der Berliner Mauer

Vom 17. bis zum 19. Jahrhundert gehörten Deutschland bzw. die einzelnen deutschen Staaten noch zu den wichtigsten Auswanderungsgebieten Europas: Zunächst wanderten viele Menschen nach Russland und Südosteuropa aus, ab Mitte des 18. Jahrhunderts dann in die USA. Zugleich gab es auch immer wieder Phasen stärkerer Einwanderung, wie die der Hugenotten nach Preußen und in andere Teile Deutschlands. Ab dem späten 19. Jahrhundert zog die Industrialisierung Arbeitskräfte vor allem aus Polen in die neu entstehenden Industrieregionen.

Das nationalsozialistische Deutschland zwang Teile der Gesellschaft zur Emigration und holte in großer Zahl Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter ins Land. So wurde Deutschland im und nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer „Dreh Scheibe gewaltiger transnationaler und interner Migration“ mit rund 40 Millionen geflohenen, kriegsgefangenen, vertriebenen oder staatenlosen Menschen (Bade 2000, S. 299). Drei große Migrationsbewegungen charakterisierten diese Entwicklung: erstens die Flucht vor der Roten Armee am Ende des Krieges, zweitens Flucht und Vertreibung aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reichs und der Tschechoslowakei nach Kriegsende und drittens die politisch und wirtschaftlich motivierte Flucht aus der sowjetischen Besatzungszone und später der DDR nach Westdeutschland, die erst mit dem Mauerbau am 13. August 1961 zum Erliegen kam. Diese Migrationsbewegungen gingen weit über das heutige Maß hinaus. Allein die Zahl der Vertriebenen in beiden deutschen Staaten schätzt das Statistische Bundesamt für 1950 auf 12 Millionen Menschen (vgl. Faulenbach 2002).

Abbildung 1: Wanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland, 1950–1990



Quelle: DESTATIS 2019b, eigene Darstellung.

Die Integration der Vertriebenen und der aus den heutigen neuen Bundesländern übergesiedelten Personen in Arbeitsmarkt, Bildungssystem und alle anderen gesellschaftlichen Bereiche kann aus heutiger Sicht als gelungen betrachtet werden (vgl. Bauerkämper 2007; Heidemeyer 2007). Diese Gruppen haben wesentlich zum westdeutschen „Wirtschaftswunder“ beigetragen. Sie profitierten zum Teil von Integrationsmaßnahmen, die ausländischen Staatsangehörigen bis zum Jahr 2005 verschlossen blieben, vor allem den „Gastarbeitern“. Durch die gemeinsame Sprache und die vergleichbaren Ausbildungssysteme brachten sie jedoch auch ganz andere Voraussetzungen mit. In der DDR wiederum haben die Abwanderung und der damit verbundene Verlust von Arbeitskräften, insbesondere von Hochqualifizierten, zur wirtschaftlichen und politischen Destabilisierung des Landes beigetragen. Sie waren einer der ausschlaggebenden Gründe für die Errichtung der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs in den Ländern des ehemaligen Ostblocks.

Anwerbung von „Gastarbeitern“ und Anwerbestopp

Ab Mitte der 1950er-Jahre war in der Bundesrepublik Deutschland Vollbeschäftigung erreicht und in vielen Industrien traten Arbeitsengpässe auf. Deutschland begann daraufhin wie auch andere westeuropäische Staaten, gezielt im Ausland Arbeitskräfte vor allem für das produzierende Gewerbe anzuwerben (vgl. Bade 2000, S. 335; Herbert 2001, S. 212 und 226 f.; Luft 2010a, S. 8; Oltmer 2012a, S. 110 ff.). Die Anwerbung konzentrierte sich auf

Italien, die Türkei, das damalige Jugoslawien und Griechenland, in geringerem Umfang auch auf Spanien und Portugal. Beim Anwerbestopp 1973 stellten Arbeitskräfte aus der Türkei mit einem Drittel der ausländischen Bevölkerung die stärkste Einwanderungsgruppe in der Bundesrepublik, gefolgt vom damaligen Jugoslawien und Italien. Insgesamt wurden in Europa rund 120 bilaterale Anwerbeabkommen geschlossen; diese wurden zum zentralen migrationspolitischen Instrument der ersten drei Nachkriegsjahrzehnte (vgl. Oltmer 2012b, S. 12; Berlinghoff 2012).

Bei diesen „Gastarbeiterabkommen“ gingen sowohl die deutsche Regierung als auch die Sendeländer davon aus, dass die Arbeitskräfte nur für eine begrenzte Zeit in Deutschland bleiben und dann zurückkehren würden. Die ursprüngliche Aufenthaltsbefristung und das Rotationsystem wurden aber zunehmend aufgegeben, nicht zuletzt, weil die deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber kein Interesse daran hatten, immer wieder neue Arbeitskräfte anzulernen. Die angeworbenen Arbeitskräfte waren zunächst vollbeschäftigt, infolge der Rezession von 1966/67 und des ersten Ölpreisschocks von 1973 wurden sie aber überdurchschnittlich häufig entlassen. Dadurch stieg die Rückwanderung; in den Jahren 1967 und 1974 bis 1976 waren die Wanderungssalden sogar negativ (Abb. 1). Zudem traf der Strukturwandel insbesondere jene Industrien und Tätigkeitsbereiche, in denen überdurchschnittlich viele Migrantinnen und Migranten beschäftigt waren.

Nach dem Anwerbestopp ging der Wanderungssaldo in der Bundesrepublik im Vergleich zu den 1960er- und frühen 1970er-Jahren zurück. Dennoch nahm die Bevölkerung aus den Herkunftsländern der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland weiter zu: Zwischen 1961 und 1975 wuchs die ausländische Wohnbevölkerung in Westdeutschland um 3,2 Millionen auf 3,9 Millionen Personen, von 1975 bis 1985 stieg sie nochmals um 1,1 Millionen. So umfasste sie 1989 beim Fall der Berliner Mauer rund 5 Millionen Personen (DESTATIS 2019c).⁴ Von den 3,4 Millionen ausländischen Staatsangehörigen, die zwischen 1973 und 1980 in die Bundesrepublik eingereist sind, waren mit 3,1 Millionen der weitaus größte Teil Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländern, die bereits in Deutschland lebten (Lederer 1997, S. 211). Hinzu kamen vor allem in den späteren Jahren auch Schutzsuchende, etwa nach dem Militärputsch in der Türkei im Jahr 1980.

Die Politik der „Gastarbeiteranwerbung“ und der spätere Anwerbestopp hatten drei wesentliche Folgen, die die soziale und wirtschaftliche Struktur der (Migrations-)Bevölkerung langfristig, zum Teil bis in die Gegenwart geprägt haben: Erstens warben vor allem Unternehmen des produzierenden Gewerbes gezielt manuelle Arbeitskräfte an, die überwiegend geringer qualifizierte Tätigkeiten ausüben sollten. Entsprechend waren dies häufig Personen aus ländlichen und strukturschwachen Regionen der Herkunftsländer, wo in der Regel auch die Bildungseinrichtungen schlecht entwickelt waren. Gerade die Industrien und Tätigkeiten, auf denen der Schwerpunkt der Anwerbung lag, waren jedoch ab den 1970er-Jahren besonders stark von den Wirtschaftskrisen wie auch von der Rationalisierung und dem Strukturwandel in Westdeutschland betroffen. Darüber hinaus wurden die ausländischen Beschäftigten gezielt auf bestimmte Regionen konzentriert, teilweise auch durch Wohnsitzauflagen. Das hat die steigende Arbeitslosigkeit und die ökonomischen und sozialen Probleme dieser Gruppen weiter verschärft.

Zweitens wurden diese soziostrukturellen Probleme durch den Anwerbestopp verfestigt, weil die prosperierenden Bereiche des Arbeitsmarktes neu eingewanderten Personen verschlossen blieben. Außerdem beschränkten sich die Zuzugsmöglichkeiten weitgehend auf den Familiennachzug und den Weg über den Asylantrag. Dies hatte zur Folge, dass sich die Qualifikationsstruktur der neu Eingewanderten und damit ihre Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt weiter verschlechterten. Im Ergebnis fielen sowohl die Qualifikationsstruktur als auch die Beschäftigungsquoten der ausländischen Bevölkerung in Deutschland deutlich unter den OECD-Durchschnitt.

Drittens schließlich war schon im Begriff der „Gastarbeiteranwerbung“ von vornherein die Vorstellung angelegt, dass die zugezogenen Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen nach einer gewissen Zeit in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden (s. o.). Entsprechend wurde angenommen, dass auf eine umfassende Integration der Zugewanderten und eine entsprechende (aktive) Politik verzichtet werden könne (vgl. zur Entwicklung der Integrationspolitik Bendel/Borkowski 2016, S. 99–116). So formulierte die Bundesregierung in den 1970er-Jahren in ihren „Grundsätzen zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer“ die beiden Ziele, ausländische Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren und zugleich den Ausländeranteil zu senken. Auf weiterreichende Ansätze wie eine gezielte Sprach- und Bildungsförderung wurde weitgehend verzichtet. Zwar kehrte ein Teil der im Zuge der „Gastarbeiteranwerbung“ zugezogenen Personen tatsächlich in ihre Heimatländer zurück, aber die Bevölkerung aus diesen Ländern und die durchschnittliche Dauer des Aufenthalts in Deutschland stiegen kontinuierlich an.

Das Zusammenwirken dieser drei Faktoren – die gezielte Anwerbung manueller Arbeitskräfte in Industrien, die der Strukturwandel überdurchschnittlich stark traf, der Anwerbestopp, der weitgehend ausschloss, ausländische Arbeitskräfte für die prosperierenden Industrien zu rekrutieren, und der Verzicht auf eine aktive Integrationspolitik – hat wesentlich zu den sozialen und ökonomischen Problemen beigetragen, vor denen die in Deutschland lebende Bevölkerung aus den Ländern der „Gastarbeiteranwerbung“ und ihre Nachkommen bis heute stehen. Der daraus entstehende Handlungsdruck veranlasste die damalige sozialliberale Bundesregierung unter Kanzler Helmut Schmidt im Jahr 1978, einen Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen zu ernennen. Ein im Folgejahr veröffentlichtes Memorandum (Kühn 1979), das nach dem ersten Amtsinhaber Heinz Kühn benannt wurde, erkannte Deutschland als Ziel von Migration an und forderte bessere Integrationsmaßnahmen, um Eingewanderten den Zugang zu Bildung und Arbeit zu erleichtern. Die darin enthaltenen Vorschläge gingen für diese Zeit recht weit. Allerdings wurde das Memorandum von der damaligen Bundesregierung nicht geteilt. Die Bundesministerien für Arbeit sowie für Bildung und Wissenschaft legten eigene, weniger ambitionierte Vorschläge vor, zumal die Politik sich wegen der Meinung der Bevölkerung sorgte, die Migration und häufig auch den Eingewanderten selbst kritisch oder ablehnend gegenüberstand (Berlinghoff 2015, S. 931; Schönwälder 2001, S. 499 ff.). Zudem hatten Bund und Länder bereits 1977 in den gemeinsam

4 Zu diesem Zeitpunkt lagen noch keine Angaben zur „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ (vgl. Kap. 5.8) vor. Sie umfasst auch Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen eigene oder familiäre Migrationserfahrungen vorliegen.

vereinbarten Einbürgerungsrichtlinien⁵ die Formulierung „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ niedergelegt, die die deutsche Migrations- und Integrationspolitik viele Jahre prägen sollte.

Die Entwicklung unter der christlich-liberalen Bundesregierung in den 1980er-Jahren

Die 1982 ins Amt gekommene christlich-liberale Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl griff die Aussage „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ in ihrer Koalitionsvereinbarung auf (CDU/CSU/FDP 1982, S. 6) und versuchte in der Folge verstärkt, den Zuzug zu begrenzen und die Rückkehr zu fördern. Allerdings zeigten die Maßnahmen zur Rückkehrförderung wenig Wirkung, auch wenn der Wanderungssaldo in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre negativ war (vgl. Abb. 1).⁶ Zugleich versuchte die Bundesregierung, durch Informationen zum Arbeitsmarkt und erste Maßnahmen der Sprachförderung vor allem die Eingewanderten mit längerfristigen Aufenthaltstiteln besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auf eine umfassende Integrationspolitik wurde allerdings verzichtet. Zugleich war zu beobachten, dass etwa bei der Teilhabe am Arbeitsmarkt die Schere zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen immer weiter auseinander ging. So war bei der ausländischen Bevölkerung, die damals noch fast ausschließlich aus Staatsangehörigen der Anwerbeländer der „Gastarbeitermigration“ bestand, die Arbeitslosigkeit Ende der 1980er-Jahre rund dreimal so hoch wie in der deutschen Bevölkerung. Die Integrationspolitik dieser Dekade wurde deshalb von vielen Beobachterinnen und Beobachtern kritisch bewertet (vgl. Bade 1992, S. 51).

Migration in der Deutschen Demokratischen Republik

Die Entwicklung in der DDR war bis zum Bau der Mauer 1961 dadurch geprägt, dass viele (zumeist qualifizierte) Arbeitskräfte nach Westdeutschland abwanderten. Rund 2,7 Millionen Menschen verließen bis zu diesem Zeitpunkt das Land; danach kam die innerdeutsche Migration praktisch zum Erliegen. Die Volkswirtschaft in der DDR war – ähnlich wie die Planwirtschaften in den anderen Ländern des Warschauer Pakts – neben einem geringeren Wachstum der Produktivität geprägt von einem chronischen Mangel an Arbeitskräften.⁷ Entsprechend wurde auch dort versucht, Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren, wenn auch in sehr viel geringerem Umfang als in West-

deutschland. Dem waren aus politischen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen enge Grenzen gesetzt. Migration wurde in der DDR sehr viel stärker als ein politisches Instrument verstanden, nicht als ein ökonomisches wie in der Bundesrepublik (Weiss 2009, S. 132). Infolgedessen wurden fast ausschließlich Menschen ins Land gelassen, die entweder aus „sozialistischen Bruderstaaten“ stammten oder sozialistischen Strömungen in anderen Ländern zugerechnet werden konnten (so z. B. nach dem Militärputsch 1973 aus Chile geflüchtete Personen). Im Wesentlichen lassen sich die Eingewanderten in drei Gruppen einteilen: Studierende und Auszubildende, sogenannte Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer sowie (in kleiner Zahl) politische Flüchtlinge, die neben dem bereits genannten Chile u. a. aus Nicaragua, Griechenland und Spanien kamen.

Nach Weiss (2009, S. 132) hatten bis 1988/89 rund 42.000 aus dem Ausland gekommene Menschen in der DDR studiert und 29.000 dort eine Ausbildung absolviert. Zahlenmäßig bedeutsam war jedoch vor allem die Arbeitsmigration im Rahmen von Staatsverträgen mit Vietnam, Kuba, Algerien, Angola und Mosambik, die ab Anfang der 1980er-Jahre eine erhebliche Größenordnung erreichte (Bade/Oltmer 2007, S. 162; Weiss 2009, S. 133). Wie in der Bundesrepublik war auch hier Arbeitskräftemangel eine wesentliche Triebkraft dieser zwischenstaatlichen Vereinbarungen und die ausländischen Arbeitskräfte wurden ebenfalls überwiegend in körperlich belastenden Tätigkeiten in der Industrieproduktion eingesetzt, häufig auch im Schichtbetrieb. Ende 1989 lebten in der DDR noch über 90.000 der sogenannten Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer, die meisten aus Vietnam (59.000), Mosambik (15.100) und Kuba (8.300). Die Gesamtzahl der Ausländerinnen und Ausländer lag zum Ende der DDR bei rund 190.000; viele verließen jedoch in der Folgezeit das Land.

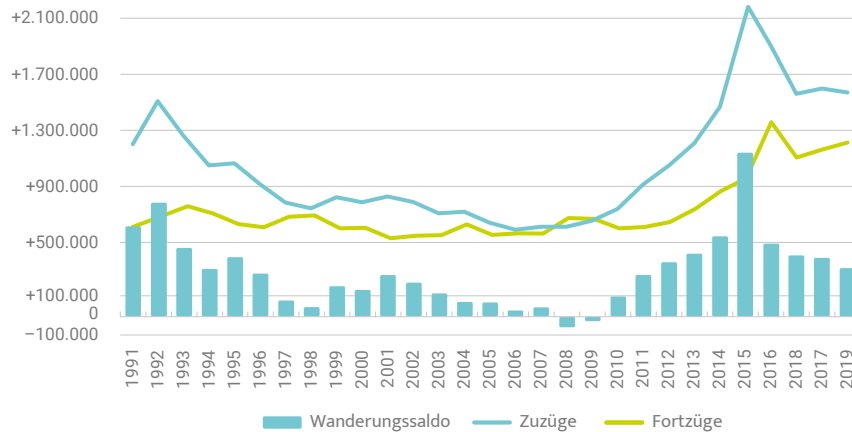
Die DDR setzte in der Ausländerpolitik auf ein striktes Rotationsprinzip und eine weitgehende soziale Isolation der „ausländischen Werk tätigen“, für die viele Einschränkungen galten (Bade/Oltmer 2007, S. 161 f.). So wurden sie zumeist in Gemeinschaftsunterkünften einquartiert, waren an den jeweiligen Betrieb gebunden und hatten ein stark eingeschränktes Kündigungsrecht. Zudem ging ein Teil ihres Verdienstes an die Regierungen der Herkunftsländer. Ein längerer Verbleib dieser Menschen war grundsätzlich nicht vorgesehen; entsprechend gab es auch keinerlei öf-

5 Einbürgerungsrichtlinien vom 15. Dezember 1977 (Gemeinsames Ministerialblatt 1978, S. 16), Nr. 2.3.

6 In einer parlamentarischen Anfrage aus dem Jahr 1984 wird die Zahl der Migrantinnen und Migranten inklusive Familienangehörigen, die auf Grundlage des „Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ zurückgekehrt sind, mit 300.000 angegeben (siehe <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/10/020/1002071.pdf>, S. 3 [10.08.2020]).

7 Zur Analyse dieses chronischen Mangels in den Planwirtschaften und insbesondere des Mangels an Arbeitskräften vgl. Kornai 1980.

Abbildung 2: Wanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland, 1991–2019



Quelle: DESTATIS 2019b und GENESIS-Online (Daten für 2019), eigene Darstellung.

fentliche Diskussion über Integration. Rassistische Vorfälle wurden totgeschwiegen, da sie dem Bild der „entwickelten sozialistischen Gesellschaft“ widersprachen (Elsner/Elsner 1994; Plamper 2019). Durch diese Informationspolitik und den weitgehend fehlenden persönlichen Kontakt nahmen die Menschen in der DDR Migration überwiegend negativ wahr: „So blieben für die Mehrheit der Bevölkerung die Gründe der Zuwanderung im Dunkeln, ebenso wie die Regelungen und Einzelheiten der Staatsverträge. [...] Dieses Unwissen selbst über die grundlegenden Fakten führte zu einer Perzeption der Zuwanderung als Zumutung, als Ausnutzen der Erfolge der DDR-Wirtschaft, als – ungewollte und ungeliebte – Sozialleistung für andere. Die Arbeitszuwanderung war begleitet von Konkurrenzgefühlen, Ablehnung und Unverständnis“ (Weiss 2009, S. 133).

Die Entwicklung nach den Umwälzungen in Osteuropa und dem Fall der Berliner Mauer

Mit den politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa und dem Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 veränderten sich auch die Bedingungen für die Migration nach und innerhalb Deutschlands grundlegend. Die Migration nach dem Mauerfall setzte sich vor allem aus vier Gruppen zusammen:

- (1) den innerdeutschen Wanderungsbewegungen von Ost- nach Westdeutschland und in geringerem Umfang auch in umgekehrter Richtung;
- (2) dem Zuzug von (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern⁸ sowie jüdischen Kontingentflüchtlingen aus der früheren Sowjetunion. Andere Aussiedlerstaaten wie Polen und Rumänien spielten ab den 1990er-Jahren quantitativ nur noch eine geringe Rolle (vgl. Worbs u. a. 2013);
- (3) Asylsuchenden, die in den 1990er-Jahren nach Ausbruch der Kriege und gewaltsamen Konflikte aus dem damaligen Jugoslawien und seinen Nachfolgestaaten nach Deutschland kamen und daneben in erheblichem Umfang auch aus Osteuropa (insbesondere Rumänien), der Türkei und dem Nahen Osten, und schließlich
- (4) der Arbeitsmigration vor allem aus den späteren Mitgliedsstaaten der EU in Ost- und Mitteleuropa.

⁸ Die Schreibweise „(Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler“ soll deutlich machen, dass damit sowohl Personen gemeint sind, die vor dem 1. Januar 1993 auf Grundlage des Vertriebenenrechts nach Deutschland kamen und als Aussiedlerinnen und Aussiedler bezeichnet wurden, als auch die danach gekommenen Spätaussiedlerinnen und -aussiedler. Wenn sich die Ausführungen eindeutig auf die Zeit vor oder nach diesem Datum beziehen, wird in diesem Bericht entsprechend die eine oder die andere Bezeichnung verwendet.

Insgesamt belief sich der positive Wanderungssaldo in Deutschland in den Jahren 1989 bis 2000 auf rund 4,6 Millionen Personen; mehr als die Hälfte davon entfiel auf (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler. Das war seit Gründung der Bundesrepublik die bis dahin stärkste Einwanderung innerhalb eines Jahrzehnts. Übertroffen wurde sie nur von den großen Wanderungsbewegungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und vor Gründung der beiden deutschen Staaten.

Auf diese Entwicklungen reagierte die bis 1998 amtierende christlich-liberale Bundesregierung, häufig aufgrund einer Verständigung mit der sozialdemokratischen Opposition, im Wesentlichen mit drei Maßnahmen:

Erstens blieb Deutschland auch unter den neuen Bedingungen weiter offen für den Zuzug von (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen. Das führte zu einer erheblichen Einwanderung, auch wenn zugleich das neu gefasste Bundesvertriebenengesetz einen geografischen Fokus auf die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion legte und eine Stichtagsregelung sicherstellte, dass dieser Zuwanderungskanal schrittweise an Bedeutung verlieren würde.⁹ Von 1989 bis zur Jahrtausendwende kamen rund 2,5 Millionen (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler und (ab 1993) rund 129.000 jüdische Kontingentflüchtlinge nach Deutschland (vgl. Worbs u. a. 2013; BMI/BAMF 2020). Diese Gruppen erhielten auch Zugang zu Integrationsmaßnahmen, etwa Bildungs- und Sprachangeboten sowie Arbeitsmarktprogrammen. Sie wurden bzw. werden bis heute nach der Einreise gemäß dem Königsteiner Schlüssel zentral verteilt.¹⁰ Für (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler galt zudem von 1989 bis 2009 eine zeitlich befristete Wohnsitzregelung, das sogenannte Wohnort-zuweisungsgesetz.

Zweitens schuf der Europäische Rat auf dem Gipfeltreffen von Kopenhagen 1993 die Voraussetzungen für die EU-Osterweiterung. In der Folge wurden mit den Kandidatenländern völkerrechtliche Assoziierungsverträge geschlossen, die schon im Vorfeld die Arbeitsmobilität von deren Staatsangehörigen erleichterten. Aufgrund der Beitrittsverträge wurde in den Jahren 2004, 2007 und 2011

zudem die Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit auf diese Länder ausgeweitet. Damit wurde der gemeinsame Binnenmarkt um rund 105 Millionen Personen erweitert. Allerdings wurde vereinbart, dass die Mitgliedsstaaten für die Arbeitnehmerfreizügigkeit Übergangsfristen von bis zu sieben Jahren in Anspruch nehmen konnten, die Deutschland mit Ausnahme Kroatiens auch ausschöpfte. Erst nach dem Auslaufen der Übergangsfristen (1. Mai 2011 für die acht Staaten der ersten Erweiterungsrunde, 1. Januar 2014 für Rumänien und Bulgarien und 1. Juli 2015 für Kroatien) spiegelten sich diese Entscheidungen darin wider, dass die Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten erheblich anstieg. Das wurde gefördert durch den wirtschaftlichen Aufschwung in Deutschland nach dem Ende der Finanzkrise (vgl. Kap. 2.2.2).

Drittens schränkte die Regierungskoalition im Jahr 1993 das Grundrecht auf Asyl nach Artikel 16a des Grundgesetzes („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) ein, mit Unterstützung der sozialdemokratischen Opposition und gegen die Kritik von Bündnis 90/Die Grünen und der damaligen PDS. Diese als „Asylkompromiss“ bekannt gewordene Entscheidung war gesellschaftlich, politisch und rechtlich höchst umstritten. Hintergrund waren eine steigende Zahl von Asylanträgen, lange Verfahrensdauern mit hohen Kosten für die Kommunen¹¹ und geringe Anerkennungsquoten.¹² Mit dem Asylkompromiss wurden im Wesentlichen folgende Maßnahmen neu eingeführt:

- » Das **Prinzip der sicheren Drittstaaten**: Danach kann eine Person, die aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder einem sicheren Drittstaat nach Deutschland einreist, sich nicht auf das Grundrecht auf Asyl nach Artikel 16a des Grundgesetzes berufen, weil sie bereits in einem anderen Staat Asyl hätte beantragen können.
- » Das 1990 unterzeichnete und 1997 in Kraft getretene **Dublin-Übereinkommen (nach 1999: Dublin-Verordnung)** auf EU-Ebene: Danach ist für die inhaltliche Prüfung eines Asylantrags im Prinzip derjenige Vertragsstaat zuständig, in den die oder der Antragstellende zuerst eingereist ist, es sei denn, Familienangehörige genießen bereits in anderen Ländern Flüchtlingsschutz oder ein anderer Vertragsstaat hat der betreffenden

9 Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgengesetzen vom 21. Dezember 1992 (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz; BGBl. 1992 I 2094).

10 Der Königsteiner Schlüssel ist ein gewichtetes Verteilungsmaß, das sich nach Steueraufkommen und Bevölkerung der Gebietskörperschaften (im Regelfall der Bundesländer) richtet. Er wird auch bei Asylbewerberinnen und Asylbewerbern angewandt; vgl. dazu Kapitel 2.3 und 4.9.1.

11 Die Kommunen und Bundesländer übten seinerzeit erheblichen politischen Druck aus; vgl. Münch 1993. Zu den politischen Hintergründen insgesamt siehe Wirsching 2006, S. 303–306.

12 Die Anerkennungsquoten waren auch deshalb gering, weil damals noch nicht zwischen politischem Asyl nach Artikel 16a des Grundgesetzes und anderen Schutzansprüchen, etwa nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder auf subsidiären Schutz, unterschieden wurde. Entsprechend wurden z.B. die meisten Asylanträge von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem damaligen Jugoslawien und seinen Nachfolgestaaten abgelehnt, weil die Antragstellenden keinen Anspruch auf politisches Asyl hatten.

Person eine Aufenthaltserlaubnis oder ein Visum erteilt oder sie hat sich mindestens sechs Monate in einem anderen Vertragsstaat aufgehalten. Das völkerrechtliche Dubliner Übereinkommen wurde inzwischen durch eine unmittelbar anwendbare EU-Verordnung ersetzt, die nun die deutsche Drittstaatsregelung überlagert. Diese wird seither nicht mehr angewandt.

- Das **Prinzip der sicheren Herkunftsstaaten**: Es geht von der Regelvermutung aus, dass in den als solche bestimmten Staaten Menschen generell nicht von Verfolgung bedroht sind. Hier wird nur Schutz gewährt, wenn die antragstellende Person belegen kann, dass sie abweichend von der Regelvermutung von Verfolgung bedroht ist. Durch die erhöhte Darlegungslast sollten die Asylverfahren beschleunigt werden.
- Das sogenannte **Flughafenverfahren**: Es ermöglicht eine beschleunigte Durchführung der Asylverfahren im Transitbereich bei Asylsuchenden, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen oder keine gültigen Ausweispapiere vorlegen können.
- Ein **eigener rechtlicher Status für Bürgerkriegsflüchtlinge**: Dieser sollte die Verfahren bei Anträgen auf politisches Asyl entlasten.
- Trennung des Leistungsrechts für Asylsuchende von der Grundsicherung (damals Sozialhilfe) durch das **Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)**. Dies verschärfte erheblich die zuvor schon gängige Praxis, dass Asylsuchende niedrigere Leistungen erhielten und diese überwiegend als Sachleistungen, auch wenn nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012 die Leistungssätze deutlich angehoben wurden (vgl. zum AsylbLG Kap. 4.7.2.1).¹³

Nach Inkrafttreten dieses Maßnahmenpakets im Rahmen des Asylkompromisses sank die Zahl der Asylanträge in den 1990er-Jahren erheblich und verblieb bis zu ihrem Tiefpunkt im Jahr 2007 (19.164 Asylerstanträge) auf einem niedrigen Niveau (vgl. Kap. 2.3 zur jüngeren Fluchtmigration).

Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einwanderungs- und Integrationspolitik ab 1998

Bereits unter der christlich-liberalen Koalition hatte es in der Integrationspolitik erste Reformen gegeben. So war etwa mit dem Ausländergesetz 1990 erstmals ein Regelanspruch auf Einbürgerung eingeführt worden, der mit dem Asylkompromiss zu einem gesetzlichen Anspruch verstärkt wurde. Daraufhin waren die Einbürgerungszahlen bereits deutlich gestiegen (Thym 2018a). Entscheidende Reformen leitete jedoch erst die 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung ein; sie wurden dann von den nachfolgenden Regierungen weitergeführt und vertieft. Anders als ihre Vorgängerinnen erkannte die rot-grüne Regierung in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 an, dass „ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess“ stattgefunden habe, und erklärte, dass „im Zentrum unserer Integrationspolitik die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stehen [wird]“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998, Ziffer IX.7). Das zum 1. Januar 2000 neu geschaffene Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) sah zwei grundlegende Neuerungen vor: Erstens wurde das bis dato allein gültige Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzt. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erhalten seitdem, wenn die Eltern bestimmte aufenthaltsrechtliche Voraussetzungen erfüllen, qua Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 4 Abs. 3 StAG). Im Falle einer mehrfachen Staatsangehörigkeit müssen sie sich allerdings mit Vollendung des 18. Lebensjahrs für die ausländische oder die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden. Diese sogenannte Optionspflicht (§ 29 StAG, ausführlich dazu: Worbs 2014) blieb jedoch politisch hoch umstritten und gilt seit Ende 2014 nur noch, wenn die betreffende Person „nicht im Inland aufgewachsen“¹⁴ ist. Zweitens erleichterte das StAG die Einbürgerung insofern, als ein Anspruch darauf nunmehr nach achttjährigem rechtmäßigem Aufenthalt sowie bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen (und seit 2008 zusätzlich einem Einbürgerungstest) besteht.¹⁵

Die zweite wichtige Reform der rot-grünen Bundesregierung war die Verabschiedung des Gesetzes zur „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ (Zuwanderungsgesetz), das 2005 in Kraft trat und 2007 von der Großen

13 In seinem Urteil vom 18. Juli 2012 beurteilte das Bundesverfassungsgericht diese Grundleistungen als „evident unzureichend“ und erklärte sie für verfassungswidrig. In der Urteilsbegründung beruft es sich auf Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip in Artikel 20 Absatz 1 und konstatiert ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, welches deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in Deutschland aufhalten, gleichermaßen zustehe. Daraufhin änderte der Gesetzgeber das Asylbewerberleistungsgesetz, indem er sich bezogen auf das Leistungsniveau prinzipiell am SGB II bzw. SGB XII ausrichtete.

14 Als im Inland aufgewachsen gilt nach § 29 Absatz 1a StAG, wer sich acht Jahre gewöhnlich in Deutschland aufgehalten, sechs Jahre eine Schule besucht oder in Deutschland eine Schul- oder Berufsausbildung abgeschlossen hat.

15 Zu den Auswirkungen der Reform auf die Einbürgerungszahlen und die Geburten von Kindern mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland vgl. BMI/BAMF 2020: Kapitel 8.2 und 8.4.

Koalition novelliert wurde. Es ermöglichte erstmals seit dem Anwerbestopp wieder eine Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen¹⁶ (vgl. Ette 2002 zum politischen Hintergrund der Reform). Vorausgegangen war dem Gesetz eine breite Diskussion über die Notwendigkeit von Einwanderung angesichts des demografischen Wandels, u. a. durch die Einsetzung der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (nach der Vorsitzenden auch bekannt als „Süssmuth-Kommission“). Das Zuwanderungsgesetz kann insofern als Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik betrachtet werden, als es erstmals den Anspruch erhob, die Migration nach Deutschland umfassend zu regeln. So eröffnete es für hoch qualifizierte und qualifizierte Arbeitskräfte verschiedene Wege des Zugangs zur Arbeitssuche, außerdem Möglichkeiten des Zuzugs zu Bildungs- und Ausbildungszwecken, und der Familiennachzug wurde geregelt. Anders als bei der „Gastarbeiteranwerbung“ sollte das Gesetz vor allem die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften fördern. Auch zielte es nicht auf befristete, sondern auf dauerhafte Einwanderung und Integration in Deutschland. Allerdings hatte das Gesetz in quantitativer Hinsicht nur geringe Auswirkungen auf die Struktur der Migration: In den Jahren 2005 bis 2019 entfielen auf die vorgesehenen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nur zwischen 5 und 12 Prozent der Zuzüge von Drittstaatsangehörigen (vgl. zu Erwerbsmigration Kap. 2.2.2 weiter unten).

Diese Reformen wurden begleitet von verschiedenen Maßnahmen im Feld der Integrationspolitik. Zu den wichtigsten zählt die Einrichtung bundesweiter Integrationskurse, die mit dem Zuwanderungsgesetz erfolgte (vgl. Kap. 4.2.4). Die Integrationskurse setzen sich zusammen aus einem Sprachkurs und einem Orientierungskurs. Sie umfassen gegenwärtig im Regelfall 700 Unterrichtseinheiten (UE), von denen 600 auf den Sprachkurs entfallen und 100 auf den Orientierungskurs. Neben den Integrationskursen gibt es verschiedene Beratungsangebote des Bundes, u. a. die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD), die durch zahlreiche Angebote der Länder und Kommunen ergänzt werden. Im Bereich des Arbeitsmarktes wurde mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (Anerkennungsgesetz) ab 2012 die Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Abschlüsse erleichtert. Die Fallzahlen sind aber gemessen am Potenzial noch relativ gering (vgl. Kap. 4.3 zum Thema Arbeitsmarkt).

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verfolgt in ihrer Geschäftspolitik zwar grundsätzlich den Ansatz, Arbeitsmarktintegration und Arbeitsvermittlung unabhängig von nationaler Herkunft und Migrationserfahrung zu fördern. Sie hat aber auch spezifische Programme etwa zur Integration Schutzsuchender aufgelegt und versucht auch gezielt, die Arbeitsvermittlung aus dem Ausland zu stärken. Ähnlich lässt sich auf dem Gebiet der Bildungspolitik und in vielen anderen Bereichen beobachten, dass Integrationsangebote von Ländern, Kommunen, Sozialpartnern, Kirchen und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft ausgebaut werden. Zugleich wurden die institutionellen Rahmenbedingungen für Integration verändert. Beispielsweise wurden die Aufgaben des früheren Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) erweitert, das seit 2005 als Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auch verschiedene Integrationsaufgaben übertragen bekam.

Neben diesen Instrumenten der Integrationspolitik wurde auf verschiedenen Ebenen der gesamtgesellschaftliche Dialog über Fragen von Integration und Teilhabe auf eine breitere Grundlage gestellt. Sichtbare Beispiele dafür sind die nationalen Integrationsgipfel, die seit 2006 einberufen werden und an denen neben dem Bund, den Ländern und Kommunen sowie Akteuren der Zivilgesellschaft auch die Migrantenorganisationen beteiligt sind. Auf dem ersten Integrationsgipfel 2006 haben sich Bund, Länder und Kommunen u. a. verpflichtet, einen Nationalen Aktionsplan Integration zu erstellen. Im selben Jahr berief der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble die Deutsche Islam Konferenz (DIK) ein, um den Dialog mit Musliminnen und Muslimen und den islamischen Religionsgemeinschaften zu fördern. Insgesamt spiegeln die Reformen der Einwanderungs- und Integrationspolitik wie auch die verschiedenen Versuche, einen gesamtgesellschaftlichen Dialog über Migration, Integration und Teilhabe zu initiieren, ein verändertes Verständnis von Migration und Integration wider. Anders als vor 1998 stellen inzwischen alle Bundesregierungen Einwanderung und eine auf langfristige Integration und Teilhabe angelegte Politik nicht mehr infrage.

16 Der Begriff Drittstaatsangehörige bezeichnet hier Staatsangehörige aus Ländern, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind, also keine Staatsangehörigen der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder der Schweiz sind. Im Sekundärrecht der EU wird der Begriff uneinheitlich verwendet, mitunter auch für alle Staatsangehörigen, die keine Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger sind.

Allmähliche Vergemeinschaftung der Migrations- und Integrationspolitik in der EU

Zugleich haben sich durch die allmähliche Vergemeinschaftung der Migrationspolitik auf europäischer Ebene die Spielräume für nationale Politik verändert (vgl. u. a. Bendel 2018a; Bendel/Ripoll Servent 2018; Hailbronner/Thym 2016a). Zum einen haben der *acquis communautaire* (Gesamtheit des gültigen EU-Rechts) und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Bedingungen für die Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes immer stärker reguliert, etwa den Zugang von Unionsbürgerinnen und -bürgern zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen. Zum anderen wurde mit den Verträgen von Amsterdam, Nizza und Lissabon das Asylrecht stark vergemeinschaftet. Neben der aktuellen Dublin-Verordnung wurden zahlreiche andere Rechtsakte zur Harmonisierung angenommen, etwa zum Asylverfahren und zu den Aufnahmebedingungen (Thym 2016a). Allerdings wenden die Mitgliedsstaaten die Standards weiterhin sehr unterschiedlich an, etwa bei der Aufnahme von Asylsuchenden, dem Asylverfahren und damit letztlich der Anerkennung von Asylanträgen oder dem Bezug von Transferleistungen. Schließlich wurden seit 2009 auch verschiedene Richtlinien zur Erwerbsmigration angenommen, darunter die Hochqualifiziertenrichtlinie (2009/50/EG) und die dort eingeführte „Blaue Karte EU“, die Saisonarbeitnehmer-Richtlinie (2014/36/EU) und die sogenannte Verfahrensrichtlinie (2011/98/EU; Thym 2016a). Doch während die Asyl- und Migrationspolitik grundsätzlich zu den aktivsten Feldern der Gesetzgebung der Europäischen Union gehört, verbleibt die Integrationspolitik weitgehend in der Domäne nationaler Souveränität (vgl. Bendel 2010).

2.2.2 Das gegenwärtige Bild der Migration nach Deutschland

Die Entwicklung der Migration nach Deutschland seit Beginn der 2000er-Jahre lässt sich in zwei Phasen unterteilen: Die erste Phase, ab der Jahrtausendwende bis zum Ende der Finanzkrise im Jahr 2009, war geprägt durch rückläufige Migrationszahlen und einen für die Bundesrepublik historisch niedrigen Wanderungssaldo. Dieser betrug im genannten Zeitraum durchschnittlich 85.000 Personen pro Jahr; im historischen Mittel waren es etwa 200.000 Personen. Ausschlaggebend hierfür war, dass in dieser Periode die Arbeitslosigkeit in Deutschland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch und das Wirtschaftswachstum gering war. Dennoch zeichnete sich bei der Migration damals schon eine Strukturverschiebung in der Form ab, dass mehr Menschen aus anderen Mitgliedsstaaten der EU nach Deutschland kamen und das Qualifikationsniveau der Eingewanderten stieg (vgl. Kap. 2.4).

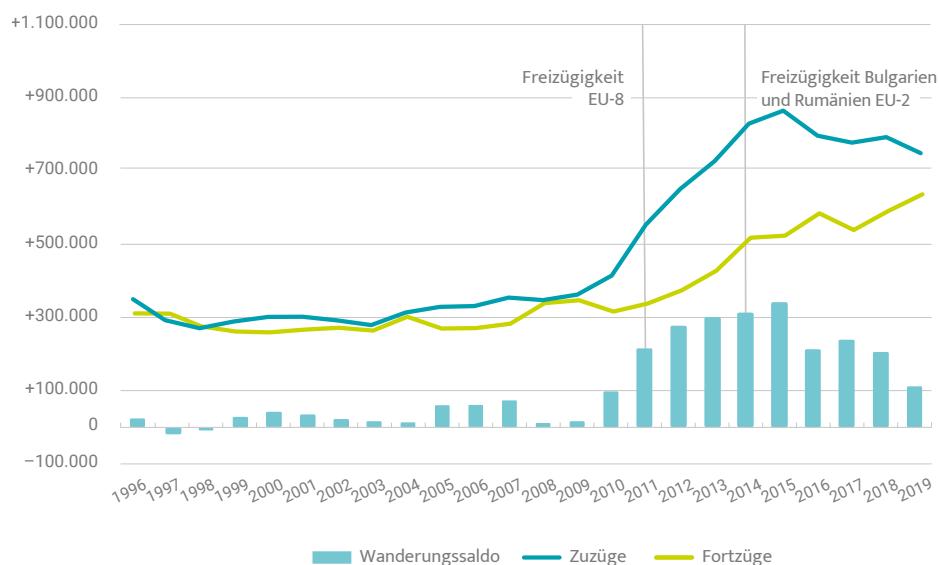
Einwanderung von EU-Staatsangehörigen seit Überwindung der Finanzkrise

Nach den 2005 in Kraft getretenen Arbeitsmarktreformen stieg in Deutschland das Wirtschaftswachstum und die Arbeitsmarktlage verbesserte sich schrittweise. Damit veränderten sich auch die Rahmenbedingungen für die Migration in Europa: Während sich Deutschland schneller als andere EU-Staaten, nämlich bereits 2010, von der Finanzkrise erholte, leiden Spanien und Italien, vor der Finanzkrise die beiden wichtigsten Einwanderungsländer in der EU, bis heute unter hoher Arbeitslosigkeit und geringem Wachstum. Seit dem Brexit-Referendum 2016 gibt es zudem eine Nettorückwanderung von Migrantinnen und Migranten aus den neuen Mitgliedsstaaten aus Großbritannien.

Parallel zu dieser asymmetrischen wirtschaftlichen Entwicklung in der EU liefen die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus: für die Länder der ersten Osterweiterungsrunde zum 1. Mai 2011, für Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2014 und für Kroatien zum 1. Juli 2015. Beides zusammen bewirkte, dass die Einwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern nach Deutschland deutlich anstieg. Dies geht vor allem auf eine Umlenkung der Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten zurück (vgl. Bertoli u. a. 2018): Vor der Krise waren für Staatsangehörige dieser Länder noch das Vereinigte Königreich, Irland, Spanien und Italien die wichtigsten Zielländer gewesen. Nun wurden sie als solche von Deutschland abgelöst, das sich zum mit Abstand bedeutendsten Zielland von Migration in der EU entwickelte. Aus den EU-Mitgliedsstaaten Griechenland, Italien und Spanien, die von der Krise besonders stark betroffen waren, wanderten ebenfalls Menschen nach Deutschland; dies war aber quantitativ weitaus weniger bedeutsam.

Da Unionsbürgerinnen und -bürger Freizügigkeit genießen, wird für sie anders als bei Drittstaatsangehörigen im Ausländerzentralregister kein Aufenthaltswitzweck erfasst. Der überwiegende Anteil der Einwanderinnen und Einwanderer aus der EU ist jedoch im erwerbsfähigen Alter, also zwischen 15 und 64 Jahren. 2019 waren es 90 Prozent, fast die Hälfte war 18 bis unter 35 Jahre alt (Graf 2020a, S. 8). Dies lässt vermuten, dass Erwerbstätigkeit, aber auch Bildung, Ausbildung und familiäre Motive beim Zuzug eine wesentliche Rolle spielen. Nach dem Mikrozensus 2019 nennen 46 Prozent der aus der EU-28 zugewanderten Personen als Hauptmotiv der Migration nach Deutschland Familiengründung oder -zusammenführung, 31 Prozent die Aufnahme einer Beschäftigung und 3 Prozent die Aufnahme eines Studiums bzw. einer Aus- oder Weiterbildung (DESTATIS 2020b). In den vergangenen Jahren hat die EU-Binnenmigration das Wande-

Abbildung 3: Zu- und Fortzüge von Staatsangehörigen der EU-28 (ohne deutsche Staatsangehörige) nach und aus Deutschland, 1996–2019



Quelle: DESTATIS, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1.2 Wanderungen, Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge, sowie GENESIS-Online (Daten für 2019), eigene Auswertung und Darstellung.

rungsgeschehen in Deutschland quantitativ bestimmt, mehr sogar als die viel stärker diskutierte Fluchtmigration, wenn man diese an der Zahl der Asylersanträge bemisst (vgl. BMI/BAMF 2020 sowie Kap. 2.3). Dies ist vor allem auf die Einkommensunterschiede zwischen den alten und den neuen Mitgliedsstaaten der EU zurückzuführen.

Einwanderung von Drittstaatsangehörigen: Überblick

Gut die Hälfte (55 %) des Wanderungssaldos in Deutschland entfiel im Zeitraum von 2000 bis einschließlich 2018 mit knapp 3 Millionen Personen auf Drittstaatsangehörige. Auch hier erfolgte die Zuwanderung überwiegend in den Jahren 2010 bis 2018, der Wanderungssaldo beträgt für diesen Zeitraum 2,4 Millionen Personen. Anders als bei der Migration aus der EU lässt sich bei den Zugezogenen aus Drittstaaten im Ausländerzentralregister der Aufenthaltsweg identifizieren. Ein erheblicher Teil der Einwanderung entfiel auf Asylsuchende. Insgesamt wurden ab dem Jahr 2000 bis einschließlich 2019 mehr als 2,5 Millionen Asylersanträge gestellt (BAMF 2020). Das kann als Annäherung an die tatsächlichen Zuzüge von Schutzsuchenden aus dem Ausland verstanden werden; aufgrund von Doppelzählungen, Aus-

und Wiedereinreisen und Asylersanträgen für in Deutschland geborene Nachkommen von Schutzsuchenden¹⁷ dürfte die tatsächliche Zahl etwas niedriger liegen. Insgesamt entfällt auf die Fluchtmigration ein vergleichsweise kleiner Anteil der gesamten Zuzüge nach Deutschland, auch wenn sie in der öffentlichen Diskussion im Mittelpunkt steht. Legt man die Asylersanträge zugrunde – die den tatsächlichen Zuzug von Schutzsuchenden wie eben ausgeführt etwas überschätzen –, dann belief sich ihr Anteil in den Jahren 2000 bis 2019 auf 13 Prozent der gesamten Zuzüge von Ausländern und Ausländerinnen nach Deutschland.¹⁸ Die Fluchtmigration der letzten Jahre wird wegen ihrer besonderen Bedeutung in Kapitel 2.3 eingehender behandelt.

Familiennachzug

Neben Asylsuche entfällt ein zweiter großer Block der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen auf den Familiennachzug. Die entsprechenden Regelungen des Aufenthaltsgesetzes unterscheiden nur zwischen dem Zuzug zu Deutschen und dem zu Drittstaatsangehörigen; für Angehörige von EU-Staatsangehörigen gilt das Freizügigkeitsrecht. Grundsätzlich ist der Familiennachzug begrenzt auf

¹⁷ In den Jahren 2018 und 2019 entfielen 20 bzw. 22 Prozent der Asylersanträge auf unter einjährige Kinder, die in Deutschland geboren wurden (BAMF 2019a; 2020). In den Vorjahren waren die Anteile geringer.

¹⁸ Aufgrund der unterschiedlichen Konzepte zur statistischen Erfassung von Asyl- und Gesamtzuwanderung ist dieser Anteil als Näherungsgröße zu verstehen, nicht als exakter Wert.

Abbildung 4: Zuzüge von Drittstaatsangehörigen nach Aufenthaltszwecken und Aufenthaltstiteln, 2010–2019
(in 1.000 Personen)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Erwerbstätigkeit	30	37	39	34	37	39	51	61	61	64
Bildung, Ausbildung, Sprachkurse	46	47	49	52	58	62	56	53	58	57
Familiäre Gründe	55	53	55	56	64	82	106	115	97	97
Humanitäre Gründe, Aufenthaltsgestattung, Duldung	120	43	48	104	192	419	216	118	107	96
EU-Aufenthaltsrecht, Niederlassungserlaubnis	120	10	11	12	15	18	18	19	21	22
Sonstige	303	75	105	106	153	506	226	178	182	198

Quelle: BAMF, Das Bundesamt in Zahlen, Ausgaben 2010–2019, eigene Darstellung.

die sogenannte Kernfamilie, d. h., Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partner und gemeinsame minderjährige Kinder bzw. bei minderjährigen Kindern die Eltern. Sonstige Familienangehörige können nur in Ausnahmefällen nachziehen. Die Regelung des Familiennachzugs wurde in den 1980er-Jahren viel und kontrovers diskutiert, so mit Blick auf Wartezeiten in einigen Bundesländern (vgl. u. a. Hailbronner 1983). Heute besteht in Deutschland aber weitgehend Konsens darüber, dass zu einer umfassenden Migrationspolitik auch der Nachzug von Angehörigen der Kernfamilie gehört. Umstritten waren zuletzt das 2007 eingeführte Erfordernis, dem zufolge Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partner vor der Einreise nach Deutschland einfache deutsche Sprachkenntnisse nachweisen müssen (vgl. BMI/BAMF 2020), und 2016 die Beschränkung des Familiennachzugs zu Personen mit subsidiärem Schutzstatus (vgl. Kap. 2.3 und 4.9.2).

Zwischen 2006 und 2013, also vor dem starken Anstieg der Fluchtmigration, belief sich die Zahl der Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen erhielten, relativ konstant auf höchstens 56.000 jährlich. Infolge der Zunahme der Personen mit anerkanntem Schutzstatus stieg schrittweise auch die Zahl derjenigen, die mit einer Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen nach Deutschland zugezogen sind, und erreichte 2017 mit 115.000 Personen ihren vorläufigen Höhepunkt. Im Jahr 2018 sank sie wieder auf 97.000 Personen (vgl. Abb. 4 und BMI/BAMF 2020).

Das Ausländerzentralregister enthält genauso wie die Visastatistik des Auswärtigen Amts – die zweite relevante Daten-

quelle zum Familiennachzug – keine Informationen darüber, ob Familienangehörige zu Personen mit anerkanntem Schutzstatus nachziehen. Einen gewissen Aufschluss gibt hier die Struktur des Familiennachzugs nach der Staatsangehörigkeit der nachziehenden Personen: War vor dem Anstieg der Fluchtmigration noch die Türkei das Hauptherkunftsland des Familiennachzugs, so kam – mit einer gewissen Verzögerung – im Jahr 2017 Syrien mit 33.000 Personen auf den ersten Rang. Insgesamt entfielen auf die Hauptherkunfts-länder¹⁹ der Fluchtmigration nach Deutschland von 2015 bis 2019 zwischen 21 und 41 Prozent des Familiennachzugs nach Deutschland; in der Summe waren es rund 157.000 Nachzüge von Familienangehörigen aus diesen Ländern. Familienangehörige ziehen also nicht überwiegend zu Personen mit anerkanntem Schutzstatus nach, sondern – abgesehen von der besonderen Entwicklung in den Jahren 2016 und 2017 – mehrheitlich zu Migrantinnen und Migranten aus Herkunftsländern, die bei der Fluchtmigration keine oder eine geringe Rolle spielen.

Bildungsmigration

Seit den Reformen des Einwanderungsrechts besonders ab 2005 hat die Migration zu Zwecken der Bildung und Ausbildung in Deutschland erheblich zugenommen. Den größten Teil dieser Gruppe bilden Studierende, die an deutschen Hochschulen ein Studium aufnehmen (Graf 2020b, S. 15; zur Diversität an deutschen Hochschulen und von Studierenden aus dem Ausland siehe auch Kap. 4.2.3). Die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger, die ihre

19 Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Nigeria, Somalia und Eritrea; diese Ländergruppe wird auch in den Statistiken der BA als Gruppe der „acht nichteuropäischen Asylherkunftsländer“ ausgewertet.

Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben (sog. Bildungsausländerinnen und -ausländer), ist zwischen 2000 und 2019²⁰ erheblich gestiegen, von 45.000 auf 111.000 pro Jahr; seit 2006 ist sie stetig steigend. Die wichtigsten Herkunftsländer der Studienanfängerinnen und -anfänger aus dem Ausland waren 2016 und 2017 jeweils China, Indien, die Vereinigten Staaten, Italien und Frankreich; 2018 rückte anstelle von Frankreich Syrien unter die fünf wichtigsten Herkunftsländer vor. 2019 schlossen 49.000 Bildungsausländerinnen und -ausländer ihr Studium in Deutschland ab, 2017 waren es 44.000. Die meisten Abschlüsse entfielen auf die Ingenieurwissenschaften sowie die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (BMI/BAMF 2020).

Nach dem Aufenthaltsgesetz können ausländische Studienabsolventinnen und -absolventen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, um einen ihrem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz zu suchen. Diese gilt aktuell für 18 Monate im Anschluss an das Studium (§ 16 Abs. 5 AufenthG).²¹ 2019 wurden 7.300 solcher Aufenthaltserlaubnisse erteilt,²² das war gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg von 15 Prozent (Graf 2020b, S. 16). In ähnlicher Größenordnung wurden 2019 Aufenthaltserlaubnisse für Sprachkurse oder einen Schulbesuch in Deutschland erteilt (7.000). Zum Zweck einer betrieblichen Ausbildung wurden 13.400 Aufenthaltserlaubnisse erteilt, für Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen 1.900 Aufenthaltserlaubnisse.

Mit 265.000 Bildungsausländerinnen und -ausländern an deutschen Hochschulen entfielen 2017 auf Deutschland 5 Prozent der internationalen Studierenden weltweit. Innerhalb der OECD liegt es damit auf dem vierten Platz nach den USA, Großbritannien und Australien (DAAD 2020). Dass zum Teil Länder mit kleinerer Bevölkerung und teilweise auch niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen, wie Australien und Großbritannien, hier weiterhin vor Deutschland liegen, hat vielfältige Ursachen, die nicht oder nur am Rande zu beeinflussen sind, etwa die deutsche Landessprache oder koloniale Bindungen der anderen Länder. Im Zeitverlauf ist die Zahl der internationalen Studierenden in Deutschland jedoch deutlich gestiegen, im Wintersemester 2018/19 lag sie bereits bei 302.000 Personen (BMI/BAMF 2020).

Erwerbsmigration

Mit der Green-Card-Initiative für IT-Spezialisten und -spezialistinnen von Kanzler Gerhard Schröder und dem Zuwanderungsgesetz von 2005 und seinen Novellierungen verbanden die rot-grüne Bundesregierung und die nachfolgenden Regierungen die Hoffnung, dass deutlich mehr hoch qualifizierte und qualifizierte Arbeitskräfte nach Deutschland einwandern würden. Tatsächlich hat sich diese Erwartung nicht erfüllt. Dies lag auch daran, dass die Endfassung des Zuwanderungsgesetzes viele der ursprünglich geplanten Zugangsmöglichkeiten doch nicht enthielt, die dann erst in den folgenden 15 Jahren bis zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz schrittweise eingeführt wurden. So kamen nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 zunächst rund 18.000 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken nach Deutschland, im Jahr 2010 belief sich die Zahl auf 30.000 und bis 2019 war sie auf 64.000 Personen gestiegen.²³ Der Anteil der Aufenthaltserlaubnisse zu Erwerbszwecken an allen Zuzügen aus Drittstaaten ist damit in diesem Zeitraum von zunächst rund 5 Prozent auf 12 Prozent gestiegen; bezogen auf alle Zuzüge nach Deutschland ist er etwa halb so hoch.

Von den im Jahr 2019 erteilten Aufenthaltserlaubnissen zu Erwerbszwecken entfielen 33 Prozent auf Aufenthaltstitel für qualifizierte Fachkräfte (§ 18 Abs. 4 AufenthG) und 20 Prozent auf die „Blaue Karte EU“. Insgesamt wurden 61 Prozent der Aufenthaltstitel qualifizierten Fachkräften und Hochqualifizierten erteilt. 39 Prozent bezogen sich auf Beschäftigungen ohne Qualifikationsanforderungen (§ 18 Abs. 3 AufenthG; BAMF 2020).

Dass bei Drittstaatsangehörigen der Anteil der Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken an der gesamten Einwanderung so niedrig liegt, ist unter Integrationsgesichtspunkten problematisch. Denn bei Drittstaatsangehörigen, die über andere Visa und Aufenthaltstitel zugezogen sind, ist die Erwerbstätigenquote sehr viel geringer (vgl. Kap. 4.3).

Starkes West-Ost-Gefälle der Einwanderung

Die vorigen Abschnitte haben die Vielfalt der Migration nach Deutschland umrissen. Darüber hinaus wirkt sich

20 Jeweils die Summe aus dem Sommersemester und dem darauffolgenden Wintersemester des betreffenden Jahres.

21 Das am 1. März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat die Systematik der Aufenthaltstitel verändert, auch im Bereich der Bildungs-migration. Die oben genannten Paragraphen beziehen sich auf die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Bezeichnungen, auf denen auch die zitierten statistischen Auswertungen beruhen.

22 Bei diesem und den im Folgenden genannten Aufenthaltswegen handelt es sich in unterschiedlichem Ausmaß um Personen, die 2019 oder schon früher nach Deutschland eingereist sind (Graf 2020b, S. 16). So wurden Aufenthaltserlaubnisse für die Arbeitsplatzsuche nach dem Studium ganz überwiegend Personen erteilt, die sich bereits vor 2019 in Deutschland aufhielten (98 %); solche zum Zweck eines Sprachkurs- oder Schulbesuchs erhielten dagegen mehrheitlich Personen, die im selben Jahr eingereist waren (61 %).

23 Dabei handelt es sich jeweils um Personen, die im Berichtsjahr eingereist sind und im selben Jahr oder im ersten Quartal des Folgejahres den entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten haben. Quelle: Das Bundesamt in Zahlen, verschiedene Jahrgänge.

diese auch regional unterschiedlich aus. Eingewanderte Menschen und ihre Nachkommen finden sich sehr viel häufiger in West- als in Ostdeutschland. So lebten nach Ergebnissen des Mikrozensus im Jahr 2019 95 Prozent der 21,2 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in den alten Bundesländern inklusive Berlins (DESTATIS 2020a), nur etwa 1 Million in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. Dies ist auch eine Folge historisch gewachsener Unterschiede, denn in der DDR spielte Migration nur eine marginale Rolle (s. o. Kap. 2.2.1).

Nach der Wiedervereinigung 1990 kamen in die östlichen Bundesländer zunächst – und das gilt tendenziell immer noch – vor allem Migrantinnen und Migranten, die über landesweite Verteilmechanismen wie den Königsteiner Schlüssel „zugewiesen“ wurden: Asylsuchende, (Spät-) Aussiedlerinnen und (Spät-) Aussiedler sowie jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Daneben spiel(t)en Polen als östliches Nachbarland und die verbliebene vietnamesische Community eine wichtige Rolle. Die Hauptherkunftsländer von Migrantinnen und Migranten unterschieden sich in Ost- und Westdeutschland also mindestens bis zur starken Fluchtmigration ab 2015 (Weiss 2009, S. 137). Beispielsweise war und ist der Anteil von türkeistämmigen Menschen im Gebiet der früheren DDR wesentlich geringer, während sie in Gesamtdeutschland nach wie vor die größte einzelne Herkunftsgruppe stellen. Zugleich verlassen nicht wenige „zugewiesene“ Migrantinnen und Migranten die neuen Bundesländer wieder in Richtung Westen, sobald dies möglich ist. Dabei spielen Faktoren in beiden Landesteilen eine Rolle: höhere Arbeitslosigkeit und geringere Verdienste in Ostdeutschland wie auch die dort vergleichsweise stärker verbreitete Ablehnung von Migration bzw. Eingewanderten auf der einen Seite, bessere Arbeitsmarktchancen und die Aufnahme in besser ausgebaute migrantische Netzwerke auf der anderen (vgl. Perabo 2018, S. 16).

Weiss (2009) verweist jedoch auch auf besondere Potenziale der Einwanderung in Ostdeutschland. So bringt die spezifische Struktur der Herkunftsländer auch mit sich, dass die Eingewanderten dort im Durchschnitt vergleichsweise gut gebildet sind, hohe Bildungsaspirationen haben und die Kinder im Schulsystem sehr erfolgreich sind. Zudem haben sich „besondere Formen der Selbstorganisation entwickelt,

die neue Wege der gemeinsamen Integrationsbestrebungen beschritten haben, ebenso wie die hohe Arbeitslosigkeit auch dazu geführt hat, dass Zuwanderer neue und kreative Wege in die Selbständigkeit gegangen sind“ (Weiss 2009, S. 146). Nicht zuletzt könnten die demografische Entwicklung gerade in ländlichen Regionen Ostdeutschlands und der zunehmende Fachkräftemangel eine neue, positivere Sicht auf Migration fördern (vgl. Rösch u. a. 2020).

2.3 Fluchtmigration und Integration von Schutzsuchenden

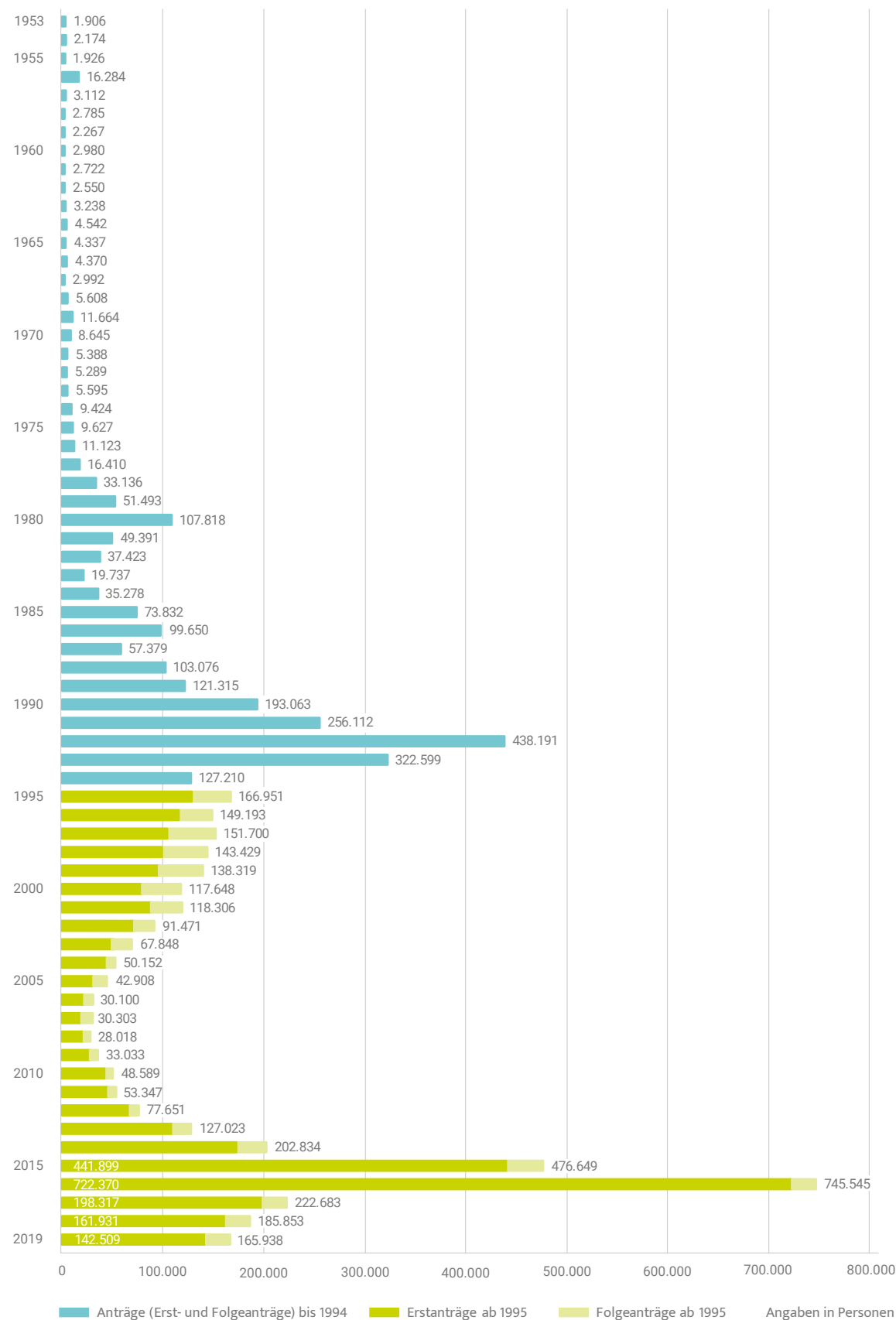
Von 2015 bis einschließlich 2019 wurden in Deutschland rund 1,8 Millionen Asylersuchen gestellt (BAMF 2020). Die Zahl der in Deutschland lebenden Schutzsuchenden²⁴ ist nach Angaben des Statistischen Bundesamts im gleichen Zeitraum von 746.320 auf 1.839.115 gewachsen, also um gut 1 Million Personen (DESTATIS 2020c).²⁵ Die Differenz zwischen den Asylersuchen und dem Wachstum der Gruppe der Schutzsuchenden erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass zahlreiche Personen während oder nach Abschluss der Asylverfahren Deutschland freiwillig wieder verlassen haben oder abgeschoben wurden. Insgesamt entfallen 30 Prozent des Wachstums der ausländischen Bevölkerung seit dem Jahr 2010 auf die gestiegene Zahl der Schutzsuchenden in Deutschland. Insofern spielte die Fluchtmigration im letzten Jahrzehnt ohne Zweifel eine wichtige Rolle für das Wanderungsgeschehen. Sie hat es aber nicht dominiert; u. a. sind parallel dazu in großer Zahl EU-Bürgerinnen und EU-Bürger zugewandert (vgl. Kap. 2.2.2).

Der starke Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland im Jahr 2015 und seine Folgen werden in Politik, Öffentlichkeit und Gesellschaft bis heute kontrovers diskutiert, auch vor dem Hintergrund, dass nicht jeder und jede Asylsuchende auch einen Schutzanspruch hat. Auch stellt die Integration von Schutzsuchenden Gesellschaft und Politik vor größere Herausforderungen als andere Formen der Migration. Vor diesem Hintergrund stehen die Folgen der Ereignisse von 2015 und den nachfolgenden Jahren im Zentrum dieses Kapitels. Die Dynamiken der Fluchtmigration, die Deutschland als Einwanderungsland in den vergangenen Jahrzehnten bis in die Gegenwart prägten, beschränken sich jedoch nicht auf die jüngsten Ereignisse.

24 Das Statistische Bundesamt definiert als Schutzsuchende alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich unter Berufung auf politische, völkerrechtliche oder humanitäre Gründe in Deutschland aufhalten. Dazu zählen Schutzsuchende mit offenem Schutzstatus, die sich zur Durchführung der Asylverfahren in Deutschland aufhalten, Schutzsuchende mit anerkanntem Schutzstatus, der zu einem befristeten oder unbefristeten Aufenthalt in Deutschland berechtigt, und Schutzsuchende, die sich nach Ablehnung ihres Asylantrags oder nach Verlust eines Schutzstatus als Ausreisepflichtige in Deutschland aufhalten (vgl. DESTATIS 2019f). Unter den Personen mit anerkanntem Schutzstatus befinden sich auch solche, die kein Asylverfahren durchlaufen haben, sondern z. B. über das Resettlement-Verfahren nach Deutschland gekommen sind.

25 Nicht alle Schutzsuchenden sind nach Deutschland eingereist: 9 Prozent waren zum Jahresende 2019 im Inland geboren. Dem entspricht, dass in den letzten Jahren der Anteil von Asylanträgen für in Deutschland geborene Kinder gestiegen ist.

Abbildung 5: Asylanträge in Deutschland seit 1953



Quelle: BAMF 2020.

Fluchtmigration als Teil des weltpolitischen Geschehens

Die Fluchtmigration ist sehr viel stärker als andere Bereiche der Migration abhängig vom weltpolitischen Geschehen. Im Jahr 1980 bewirkte ein Militärputsch in der Türkei, dass mehr Asylanträge in Deutschland gestellt wurden; darauf reagierte der Bundesgesetzgeber mit einer ersten Reform des Asylrechts, die letztlich in den Erlass des Asylverfahrensgesetzes mündete.²⁶ Der Fall des Eisernen Vorhangs sowie die Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien führten in den frühen 1990er-Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Asylantragszahlen, in deren Folge das Asylrecht im Rahmen des „Asylkompromisses“ umfassend geändert wurde (Kap. 2.2.1).

Der enge Zusammenhang zwischen weltpolitischen Geschehen und Fluchtmigration spiegelt sich auch in der jüngsten Entwicklung der Fluchtmigration nach Deutschland. In den frühen 2010er-Jahren gab es zunächst viele Anträge von Personen aus den Westbalkanländern, deren Chancen auf Anerkennung allerdings gering waren. Im Zuge des Jahres 2015 ist dann die Zahl der Schutzsuchenden aus Syrien, dem Irak, Afghanistan und einigen Ländern am Horn von Afrika stark angestiegen. Dieser Anstieg der Fluchtmigration kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden, darunter den Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien im Jahr 2011 und den Vormarsch des „Islamischen Staates“ (IS) im Irak im Jahr 2014, die anhaltenden Konflikte in Afghanistan und die Verschlechterung der humanitären, sozialen und ökonomischen Lage der Schutzsuchenden in den unmittelbaren Nachbarländern der Krisenstaaten sowie fallende Kosten und Risiken der Flucht auf der östlichen Mittelmeerroute (Brücker/Croisier/Kosyakova u.a. 2019). Etwa 60 Prozent der Schutzsuchenden wanderten zum Höhepunkt der Fluchtmigration 2015/16 direkt aus den Herkunftsländern nach Deutschland, rund 40 Prozent hielten sich vorher mindestens drei Monate in Transitländern auf (Brücker/Rother/Schupp u.a. 2016).

Nach den Entscheidungen der Bundesregierung vom September 2015 nahm die Fluchtmigration zwar zunächst weiter zu, allerdings war die Zahl der zuziehenden Schutzsuchenden schon ab dem Frühjahr stark gestiegen und ging nach ihrem Höhepunkt im November 2015 erheblich zurück. Seit der Schließung der Balkanroute und der EU-Türkei-Erklärung im März 2016 hat sich der Zuzug von Schutzsuchenden bzw. die Zahl der Asylerstanträge in Deutschland bei 10.000 bis maximal 20.000 pro Monat eingependelt, Letztere ist seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie noch weiter gesunken. Mit dem Rückgang der Fluchtmigration nach Deutschland und Europa hat sich auch die

Zusammensetzung der Herkunftsländer verändert. So sind vermehrt Personen aus den Maghrebstaaten und Ländern südlich der Sahara über die Mittelmeerrouten nach Italien und Spanien gekommen, darunter im Jahr 2020 auch zunehmend tunesische und algerische Staatsangehörige (s.u.), die bisher jedoch nicht in größerem Umfang innerhalb der EU nach Deutschland weitergewandert sind. Diese Entwicklung dürfte auch durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in diesen Ländern bedingt sein.

Der Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland und in andere Länder der EU ist Teil eines globalen Phänomens: Nach den Angaben des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen ist die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen²⁷ weltweit von 30 Millionen im Jahr 2010 auf beinahe 80 Millionen im Jahr 2019 gestiegen. Ein Drittel von ihnen – rund 25 Millionen Menschen – hat die Heimatländer verlassen (UNHCR 2020a). Von diesen leben rund 80 Prozent in den unmittelbaren Nachbarländern der Kriegs- und Krisenstaaten. 84 Prozent wurden von Entwicklungsländern aufgenommen, 16 Prozent (knapp 4 Mio. Personen) von den Hocheinkommensländern in der EU und der OECD (ebd.). Global steigt die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen inzwischen zwar nicht mehr so stark wie im Jahr 2014, als die Zahl der Opfer im syrischen Bürgerkrieg ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte, aber die Zunahme bewegt sich weiterhin auf hohem Niveau, was zuletzt vor allem daran lag, dass der UNHCR auch Bürgerinnen und Bürger von Venezuela als Sonderkategorie in die Fluchtstatistik aufnahm (ebd.).

Aus der Abhängigkeit der Fluchtmigration vom weltpolitischen Kontext folgt zugleich, dass man nicht zuverlässig prognostizieren kann, wie viele Personen künftig in Deutschland bzw. der Europäischen Union einen Asylantrag stellen werden. Allerdings legt die politische Instabilität zahlreicher Nachbarregionen im Süden und Südosten der Europäischen Union nahe, dass auch künftig mit einer Fluchtmigration zu rechnen ist. Die gewaltsamen Konflikte in Syrien und anderen Kriegs- und Krisenstaaten zeigen, dass die humanitäre Lage in den Herkunftsländern und den Nachbarländern der Krisenstaaten – trotz einiger Verbesserungen – insgesamt weiterhin schlecht ist. Zugleich führen die steigende Zahl der Schutzsuchenden auf den griechischen Inseln seit dem Sommer 2019 und schließlich die faktische Aussetzung der EU-Türkei-Erklärung durch den türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan im März 2020 vor Augen, dass die gegenwärtig geringe Zahl von Schutzsuchenden, die die EU erreichen, wesentlich von der

26 Asylverfahrensgesetz: Gesetz vom 26.06.1982, BGBl. 1982 I 956.

27 Der UNHCR spricht von der „Population of Concern“. Diese umfasst Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Asylberechtigte sowie innerhalb und außerhalb ihrer Heimatländer vertriebene Personen.

Kooperationsbereitschaft der Staaten an den EU-Außen-
grenzen und der Mittelmeeranrainer abhängt. Die schlechte
humanitäre Lage auf den griechischen Inseln und in ande-
ren Mitgliedsstaaten der EU erhöht zudem den Druck, die
Schutzsuchenden innerhalb der Gemeinschaft umzuver-
teilen. Hinzu kommen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten
sowie das Bevölkerungswachstum in zahlreichen Ländern,
die die Zahl der Asylanträge beeinflussen können, deren
Auswirkungen auf das Migrationsgeschehen aber nicht ver-
lässlich prognostiziert werden können (SVR 2020, S. 29–36;
vgl. auch Kap. 3.9). Eine vorausschauende Integrations-
politik sollte sich deshalb darauf einstellen, dass vor diesem
Hintergrund die Zahl der Schutzsuchenden in der EU und
Deutschland auch wieder deutlich ansteigen könnte.

Asylantragstellung als Ausdruck „gemischter Wanderungen“

Die Mehrzahl der Schutzsuchenden, die in den letzten Jahren
nach Deutschland zugezogen sind, kommt aus Ländern, in
denen Krieg, Bürgerkrieg und Verfolgung herrschen (s.u.). Das
gilt jedoch keineswegs für das gesamte Fluchtgeschehen in
Europa und Deutschland. Exemplarisch zeigt dies die aktuelle
Situation im zentralen und westlichen Mittelmeer, wenn in
Spanien und Italien seit einigen Jahren mehrheitlich Personen
ankommen, die ausweislich der europäischen Asylstatistik
eine geringe Anerkennungschance besitzen. So kamen bis
Ende September 2020 in Italien etwas mehr als 22.000 Perso-
nen auf dem Seeweg an, darunter mehr als die Hälfte aus Tu-
nesien und Bangladesch; in Spanien landeten im selben Zeit-
raum gut 17.000 Menschen, vor allem aus Algerien, Marokko
und Mali (UNHCR 2020b). Im Jahr 2017, als deutlich mehr
Personen in Italien ankamen, waren Nigeria, Guinea und
die Côte d'Ivoire die wichtigsten Herkunftsländer (UNHCR
2017). Dagegen kamen in den letzten Jahren und kommen bis
heute im östlichen Mittelmeer (Griechenland) überwiegend
Menschen mit einer statistisch hohen Anerkennungschance
an, insbesondere aus Syrien, dem Irak und Afghanistan.

Insofern kann man bei den Zuzügen über das Asylsystem
auch von „gemischten Wanderungen“ sprechen: Sie um-
fassen gleichermaßen Personengruppen mit einem hohen
Schutzbedarf und Gruppen, auf die das nicht zutrifft. In der
politischen Diskussion wird der Begriff der „gemischten
Wanderungen“ vielfach auf die gleichzeitige Asylantrag-
stellung von Personen mit und ohne Schutzbedarf bezogen
(etwa UNHCR 2006), während die Migrationssoziologie und
die ökonomische Migrationsforschung unter dem Topos
vorrangig diskutieren, dass sich die individuellen Motive
und Präferenzen nicht immer eindeutig den rechtlichen Ka-
tegorien der erzwungenen oder freiwilligen Migration zu-
ordnen lassen (Ottonelli/Torresi 2013; Hein 1993). Gemein-
sam ist den beiden Verwendungsweisen, dass sie betonen,
dass sich nicht immer klar zwischen Personen mit und ohne
Schutzbedarf unterscheiden lässt. Der UNHCR verwendet

daher einen weiten Flüchtlingsbegriff, der verschiedene
Formen der Schutzgewährung umfasst, betont jedoch, dass
nicht alle Migrantinnen und Migranten zugleich Flüchtlinge
sind (UNHCR 2018; Feller 2006).

Hinzu kommt im Fall der Bundesrepublik, dass Schutz-
suchende nicht immer direkt aus dem Herkunftsland
nach Deutschland reisen. Einige haben sich teilweise län-
ger in anderen Ländern aufgehalten. Dies gilt nicht zuletzt
für die sogenannte Sekundärmigration in der Europäi-
schen Union, aber auch für andere Fluchtbewegungen,
etwa aus Erstaufnahmestaaten in der Nachbarschaft.
Für eine derartige Weiterwanderung können andere Wan-
derungsmotive maßgeblich sein als für die ursprüngliche
Entscheidung, das Herkunftsland zu verlassen (Kap. 3.9).
Leistungsfähige Asylsysteme müssen dem Phänomen der
„gemischten Wanderungen“ gerecht werden. Idealerweise
bewirken sie, dass auf diesem Weg vor allem Personen mit
tatsächlichem Schutzbedarf zuziehen, während Personen
ohne Schutzbedarf möglichst nicht über das Asylsystem
einreisen und bei einer Ablehnung der Schutzanträge das
Land auch wieder verlassen. Im Fall der Sekundärmigra-
tion stellt sich zudem die Frage, wie die Verantwortung für
den Flüchtlingsschutz zwischen den Staaten solidarisch
aufgeteilt werden kann.

Politische Reaktionen zwischen Innen- und Außenpolitik sowie fortschreitende Europäisierung

Ein Kennzeichen der deutschen Asylpolitik ist die zuneh-
mende Verlagerung auf die europäische und auch internati-
onale Ebene. Dies war in den 1980er und frühen 1990er-Ja-
hren anders. Die Politik reagierte auf die damaligen Anstiege
der Asylantragszahlen vorrangig durch innerstaatliche
Maßnahmen, indem man etwa das Asylverfahren strenger
handhabte, den Arbeitsmarktzugang verzögerte oder we-
niger Sozialleistungen bezahlte. Besonders ausgeprägt be-
schritt diesen Weg der „Asylkompromiss“ von 1992/93 (Kap.
2.2.1), nachdem zuvor verschiedene Einzelgesetze denselben
Ansatz verfolgt hatten (Hailbronner 1989).

Nur vereinzelt wurde seinerzeit versucht, das Fluchtge-
schehen mittels außenpolitischer Maßnahmen zu steuern.
So reagierte die Bundesregierung unter Kanzler Helmut
Schmidt auf den Anstieg der Asylantragszahlen im Jahr
1980 mit der Einführung einer Visumpflicht gegenüber
der Türkei (Bundesregierung 1980). Als Mitte der 1980er-
Jahre vermehrt Schutzsuchende über den Ostberliner
Flughafen Schönefeld einreisten, überzeugte die Bun-
desregierung die DDR u.a. durch weitere Kreditzusagen
davon, die Einreise aus bestimmten Ländern zu erschwe-
ren (Staat 2015). In den frühen 1990er-Jahren schloss
sie zahlreiche Rückführungsabkommen mit Ländern in
Ost- und Südosteuropa und erleichterte zugleich die legale

Einreise aus wirtschaftlichen Gründen, etwa für Saison- oder Werkvertragsarbeitskräfte (Guiraudon 2003). Diese Formen der „Migrationsaußenpolitik“ ergänzten damals die vorrangig innenpolitische Reaktion.

Auf Grundlage der damaligen Erfahrungen war die Bundesregierung eine treibende Kraft hinter der Europäisierung der Asylpolitik, die mittels internationaler Verträge und europäischer Vereinbarungen in bisherigen Transitländern eigenständige Asylsysteme aufbaute (BVerfG 1996, S. 85;²⁸ Baumann 2006). In der Folgezeit erließ die Europäische Union zahlreiche Richtlinien und Verordnungen, die heutzutage die deutsche Asylpraxis entscheidend mitprägen. In der Praxis besonders wichtig sind die Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU, in der die Voraussetzungen für den Flüchtlingsstatus und den subsidiären Schutz geregelt sind, die Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU mit Vorgaben zum Asylverfahren, die Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU mit Regeln zur Unterbringung während des Asylverfahrens und die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG, die den Vollzug der Ausreisepflicht teilweise vereinheitlicht (zur Entwicklung Bendel/Ripoll Servent 2018; Thym 2016b). In der breiteren Öffentlichkeit besonders bekannt sind die Vorschriften der heutigen Dublin-III-Verordnung. Nach deren Regeln ist für die Durchführung der Asylverfahren im Zweifel derjenige Vertragsstaat zuständig, in dem die Schutzsuchenden zuerst in die EU eingereist sind; dabei kann die Zuständigkeit auch wechseln, wenn Schutzsuchende irregulär weiterwandern und einen zweiten Asylantrag stellen, sodann jedoch die Rückführung in den zuständigen Staat über einen längeren Zeitraum scheitert. Nach diesem System – wenn es denn in der Praxis auch so umgesetzt würde – fielen ein Großteil der fiskalischen Kosten und anderen Lasten, die mit der Durchführung der Asylverfahren und der Gewährung von Schutz verbunden sind, den Ländern an den Außengrenzen der EU zu. Im Rahmen des „Neuen Pakts für Migration und Asyl“ schlug die Europäische Kommission im September 2020 eine grundlegende Überarbeitung zahlreicher Rechtsakte vor (COM 2020), über die in den kommenden Monaten intensiv beraten wird.

Auch infolge der Europäisierung gewannen außenpolitische Maßnahmen an Gewicht. So wurden Visumpflichten sowie hieran anknüpfende Sanktionsdrohungen für Transportunternehmen, die Personen ohne Visum befördern, immer weiter ausgedehnt und europäisch harmonisiert. Sie sind bis heute eines der wichtigsten Instrumente der Migrations-

steuerung im Asylbereich; zugleich erklären sie, warum sehr viele Personen, die heute einen Asylantrag in Deutschland oder anderen EU-Staaten stellen, irregulär einreisen (den Heijer/Rijpma/Spijkerboer 2016). Dies gilt für Länder mit hoher Verfolgungswahrscheinlichkeit, wie Syrien, ebenso wie für Staaten, deren Staatsangehörige eine statistisch geringe Anerkennungschance haben. Die EU-Türkei-Vereinbarung gehört ebenso zur „Migrationsaußenpolitik“ wie die – überaus kontroverse – Zusammenarbeit der EU sowie der Mitgliedsstaaten mit den Ländern in Nordafrika. Im September 2020 schlug die Europäische Kommission vor, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten weiter zu verstärken, um zu erreichen, dass weniger Personen einen Asylantrag in der EU stellen und zwischen den Mitgliedsstaaten verteilt werden müssen (COM 2020). Dieser Politikansatz versucht also, die Fluchtmigration vor oder bei der Einreise zu begrenzen; er wird in der Flüchtlingsforschung unter dem Oberbegriff der „Externalisierung“ diskutiert (Scott Fitzgerald 2019; Thym 2019c). Diese Tendenz zur Externalisierung steht im Zentrum der Kritik von Flüchtlingsorganisationen sowie kritischen Forschenden an der deutschen und europäischen Asylpolitik (Pro Asyl u. a. 2020; Moreno-Lax 2018).

Der zunehmende Fokus auf die Migrationsaußenpolitik bewirkt, dass der Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung (Kap. 3.9) heute vielfach dadurch aufgelöst wird, dass man auf europäischer und internationaler Ebene harte und politisch umstrittene Maßnahmen ergreift, nach innen jedoch weniger streng ist und die Integrationsförderung akzentuiert (Thym 2019d). Dennoch beeinflusst der Zielkonflikt weiterhin auch innenpolitische Maßnahmen. Exemplarisch zeigt dies das Beispiel der Westbalkanstaaten, auf die in den Jahren 2013 und 2014 rund ein Viertel der Asylersanträge entfielen, bevor das Fluchtgeschehen ab dem Frühjahr 2015 zunehmend von Schutzsuchenden aus Syrien, Afghanistan, dem Irak, dem Iran, Eritrea und Somalia dominiert wurde (s. o.).²⁹ Erst durch ein Maßnahmenbündel von außenpolitischer Kooperation (Bundesregierung 2018b, S. 109 f.), medialer Aufklärung (Auswärtiges Amt 2020), einer intensivierten Abschiebungspraxis (Bundesregierung 2016, S. 2), Programmen zur freiwilligen Ausreise (SVR 2019a, S. 93–95), legalen Einreisemöglichkeiten für wirtschaftliche Zwecke (Kap. 4.3.3) sowie asylrechtlichen Verschärfungen³⁰ gelang es, die Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten über das Asylsystem zu reduzieren. Mit dem „Neuen Partnerschaftsrahmen“ versucht die Europäische Union seit einigen Jahren, eine vergleichbare Dynamik gegenüber den

28 BVerfG, Urt. v. 14.5.1996, 2 BvR 1938/93 und 2 BvR 2315/93, BVerfGE 94, 49.

29 Vgl. die Asylgeschäftsstatistik des BAMF für die Jahre 2013 bis 2019. Auf Syrien, Afghanistan, den Irak, den Iran, Eritrea und Somalia entfielen in den Jahren 2015 bis 2019 knapp zwei Drittel der Asylersanträge, auf die Westbalkanstaaten 11 Prozent und auf die Türkei und Nordafrika jeweils 2 Prozent.

30 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz: Gesetz vom 20.10.2015, BGBl. 2015 I 1722, sowie Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung: Gesetz vom 27.07.2015, BGBl. 2015 I 1386.

Herkunfts- und Transitstaaten im Norden und Westen Afrikas zu entfalten (COM 2016; Peers u. a. 2015, Kap. 10).

In der politischen Diskussion werden häufig Resettlement-Programme und andere Instrumente legaler Zugangswege (European Union Agency for Fundamental Rights 2015) als humanitäre Lösung für die Regulierung des Zugangs von Schutzsuchenden diskutiert. Resettlement-Programme sind Mechanismen, um Personen mit Schutzbedarf die legale Einreise zu gestatten und hierbei besonders vulnerablen Gruppen Schutz zu ermöglichen, die vielfach nicht über die Ressourcen verfügen, um eigenständig und irregulär einzuwandern. Das Resettlement besitzt darüber hinaus den Vorzug, die Integration von Schutzsuchenden in den Zielländern zu erleichtern, weil zielgerichtete Integrationsmaßnahmen von Anfang an stattfinden und im Vorfeld geplant und vorbereitet werden können. Im globalen Fluchtgeschehen spielt es quantitativ aber eine untergeordnete Rolle: 2018 wurden weltweit rund 92.000 Flüchtlinge und Vertriebene im Rahmen von Resettlement-Programmen aufgenommen (ebd.). Deutschland hatte geplant, sich im Zeitraum 2018/19 mit bis zu 10.200 Plätzen an Resettlement-Programmen zu beteiligen. Tatsächlich aufgenommen wurden 2018 3.205 und 2019 4.844 Personen. Im Jahr 2020 will Deutschland weitere 5.500 Plätze bereitstellen (Caritas 2020). Neben den Resettlement-Programmen hat Deutschland bis zum Jahresende 2018 weitere 49.000 Schutzsuchende aus humanitären Gründen direkt aufgenommen (DESTATIS 2019f).

Besonders relevant wird der Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung in der praktischen Politik, wenn es um Themenfelder wie die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge (Kap. 4.9.1), die Arbeitserlaubnis für Asylsuchende und Geduldete (Kap. 4.3.8), den Familiennachzug (Kap. 4.9.2), das Asylbewerberleistungsgesetz (vgl. Kap. 3.9 und 4.7.2.1), Gesundheitsleistungen (Kap. 4.6) sowie den Vollzug der Ausreisepflicht geht (Kap. 4.9.4) geht. In diesen Fällen muss die Politik berücksichtigen, dass die Asylgesetzgebung nicht nur diejenigen Personen betrifft, die sich bereits im Inland aufhalten, sondern auch Anreize setzen kann, dass Personen ohne Schutzbedarf über das Asylsystem einreisen. Der Gesetzgeber befindet sich in einem Dilemma, wenn er eine Regelung für Personen, die sich mit oder ohne Schutzbedarf bereits im Land aufhalten, prinzipiell als sinnvoll erachtet, dieselbe Regelung jedoch zugleich einen Anreiz darstellen kann, dass weitere Personen sich Deutschland als Zielland aussuchen oder Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, die Ausreisepflicht missachten. Die wissenschaftliche Politikberatung kann nur begrenzt dazu beitragen, diesen Zielkonflikt aufzulösen, weil die Wirkungszusammenhänge vielfach unbestimmt bleiben und sich zudem unterscheiden, je nachdem, ob eine Person aus dem Heimatland ausreist oder aus einem Transitstaat weiterreist, indem sie sich länger aufgehalten hat (Kap. 3.9).

Diese Zusammenhänge werden nachfolgend im Rahmen der jeweiligen Einzelkapitel behandelt.

Folgen für die Integration in Deutschland

Im Jahr 2015 wurde die grundsätzliche Unberechenbarkeit und Volatilität der Fluchtmigration noch verstärkt durch die Krise des Dublin-Systems und die Entwicklungen an den Außen- und Binnengrenzen der EU. Der starke und nicht vorhersehbare Anstieg der Fluchtmigration hat alle handelnden Akteure in den Kommunen, den Ländern und dem Bund, in der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der breiten Öffentlichkeit vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Dazu gehörten kurzfristig zu lösende Aufgaben, etwa die Schutzsuchenden unterzubringen und mit Wohnraum zu versorgen, sie zu verpflegen, Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung bereitzustellen, die betreffenden Personen zu registrieren und die Asylverfahren durchzuführen. Es stellten sich aber auch mittel- und längerfristige Aufgaben wie Sprachförderung und die Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungs- und Ausbildungssystem und andere Bereiche der Gesellschaft. Viele Einrichtungen in Deutschland waren auf diesen Anstieg der Fluchtmigration nicht oder unzureichend vorbereitet; so wurde die Situation vielfach so empfunden, dass die Grenzen der Aufnahme- und Integrationskapazitäten erreicht wären. Tatsächlich hat sie in vielen Bereichen kurzfristige Kapazitäts- und Ressourcengrenzen offengelegt. Als Engpassbereiche erwiesen sich in der ersten Phase insbesondere die Versorgung mit Wohnraum, aber auch die Registrierung der Schutzsuchenden und die Durchführung der Asylverfahren. Auch in vielen anderen Bereichen wie etwa der Sprachförderung, der Schul- und Berufsbildung sowie der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen kam es zu erheblichen Schwierigkeiten.

Inzwischen hat Deutschland seine Kapazitäten für die Aufnahme von Schutzsuchenden jedoch erheblich erweitert. So wurde das BAMF reformiert und die Kapazitäten zur Durchführung von Asylverfahren haben sich gegenüber dem Stand vor 2015 deutlich erhöht. Das gilt auch für die Kapazitäten der Weiterbildungsträger und der Arbeitsmarktpolitik, da in die Sprachförderung und andere Integrationsmaßnahmen erheblich investiert wurde, und ebenso für Schulen und andere Bildungseinrichtungen. Die größten Engpässe bestehen weiterhin bei der Versorgung mit Wohnraum, vor allem in den Ballungsräumen, wo er in Deutschland ohnehin knapp ist (vgl. Kap. 4.8). Im Vergleich zu 2015 ist Deutschland aber auch in dieser Hinsicht heute besser auf die Aufnahme von Schutzsuchenden vorbereitet. Es empfiehlt sich, für diese Aufgabe auch zukünftig eine Mindestinfrastruktur vorzuhalten, selbst wenn eine Gesellschaft nicht unbegrenzt Ressourcen für Notfälle in Reserve halten kann (vgl. Kap. 3.8).

Aufenthaltsstatus der Schutzsuchenden in Deutschland

2019 entfielen von den in Deutschland lebenden Schutzsuchenden 60 Prozent auf Syrien, den Irak, den Iran, Afghanistan und die Länder am Horn von Afrika, 7 Prozent auf die Länder des Westbalkans und 1 Prozent auf die nordafrikanischen Länder (DESTATIS 2020c). Mit rund 80 Prozent kommt die Mehrheit aus Ländern, die von Krieg und Bürgerkrieg³¹ oder politischem Terror³² betroffen sind oder in denen elementare Bürger- und Menschenrechte³³ verletzt werden (Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019).

Der Anteil der Schutzsuchenden mit rechtlich anerkannten Schutzansprüchen ist etwas niedriger: Nach den Angaben des Statistischen Bundesamts hatten von den 1.839.115 Schutzsuchenden in Deutschland, die sich zum Jahresende 2019 in der Bundesrepublik aufhielten, 74 Prozent einen anerkannten Schutzanspruch,³⁴ bei 12 Prozent waren die Anträge auf Schutz endgültig abgelehnt worden und bei 14 Prozent war der Schutzanspruch noch offen. Nicht berücksichtigt sind dabei die Personen, die Deutschland freiwillig wieder verlassen haben oder abgeschoben wurden. Nach der Asylgeschäftsstatistik des BAMF³⁵ wurde in den 2015 bis 2019 entschiedenen Asylverfahren 58 Prozent der Antragstellenden in erster Instanz ein Schutzanspruch gewährt, 27 Prozent der Anträge wurden abgelehnt und 15 Prozent durch „sonstige Verfahrenserledigung“ entschieden, etwa weil die Anträge zurückgenommen oder aufgrund von Rückführungen nach der Dublin-Verordnung oder anderen Ausreisen gegenstandslos geworden waren. Rechnet man die formalen Entscheidungen heraus, steigt die Schutzquote auf 68 Prozent („bereinigte Schutzquote“). Die verbleibende Diskrepanz zum Anteil der Personen mit einem anerkannten Schutzstatus nach den Angaben des Statistischen Bundesamts erklärt sich durch verschiedene Faktoren: direkte Aufnahme von Schutzsuchenden über Resettlement-Programme und ähnliche Maßnahmen des Bundes und der Länder, Anerkennung

von Schutzansprüchen auf dem Instanzenweg in Gerichtsverfahren und nachträgliche Revision von Bescheiden durch das BAMF sowie Rückführung und andere Ausreisen von Personen mit abgelehnten Asylanträgen.

Die Mehrheit der Schutzsuchenden hat also legitime, rechtlich anerkannte Schutzansprüche. Nicht alle diese Menschen werden einen dauerhaften Schutzstatus in Deutschland erhalten. Aufgrund der Lage in den Herkunftsländern wurde ein solcher bisher jedoch nur in wenigen Fällen widerrufen und es ist davon auszugehen, dass ein Großteil dieser Menschen auch mittel- und langfristig in Deutschland verbleiben wird. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, sie in Deutschland zu integrieren, und die damit verbundenen Herausforderungen.

Von zentraler politischer Bedeutung ist natürlich auch die Gruppe derjenigen, die in Deutschland keine legitimen Schutzansprüche geltend machen können. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamts hielten sich zum Jahresende 2019 213.000 Personen in Deutschland auf, deren Anträge auf Schutz abgelehnt wurden. In absoluten Zahlen ist diese Gruppe seit Jahresende 2014 um rund 104.000 Personen gewachsen, ihr Anteil an allen Schutzsuchenden ist dagegen von knapp 15 auf 12 Prozent gesunken. In den Jahren 2016 bis 2019 wurden rund 95.000 Personen aus Deutschland abgeschoben, rund 29.000 von ihnen wurden im Rahmen der Dublin-III-Verordnung in andere Vertragsstaaten zurückgeführt. Weitere 113.000 Personen haben Deutschland im gleichen Zeitraum im Rahmen freiwilliger Rückkehrprogramme³⁶ verlassen (Mediendienst Integration 2020a). Hinzu kommen diejenigen, die ohne staatliche Förderung wieder ausgereist sind. Da die Ausreise von Schutzsuchenden statistisch nicht vollständig erfasst wird, gibt es keine Angaben zur Gesamtzahl der Personen, die während des Asylverfahrens, nach Ablehnung ihrer Asylanträge oder mit einem Schutzstatus Deutschland wieder verlassen haben. Hier – wie im gesamten Bereich der Rückkehr bzw. der Ausreisepflicht

31 66 Prozent stammen aus Ländern, in denen nach der Klassifikation des *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP 2020) Krieg und Bürgerkrieg herrschen (vgl. Pettersson u. a. 2019; zu den Berechnungen für die Schutzsuchenden in Deutschland siehe Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019).

32 In 80 Prozent der Herkunftsländer sind nach der *Political Terror Scale* (vgl. zur Methode Gibney u. a. 2019) weite Teile oder die gesamte Bevölkerung von politischem Terror betroffen (Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019).

33 81 Prozent stammen aus Ländern, in denen nach dem *Freedom House Civil Liberties-Index* elementare Bürgerrechte weitgehend oder vollständig verletzt werden (Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019).

34 Von den Personen mit anerkanntem Schutzanspruch hatten 78 Prozent eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis als Asylberechtigte, als anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, als subsidiär Schutzberechtigte oder infolge eines nationalen Abschiebeverbots. Rechnet man alle weiteren Personen mit Niederlassungserlaubnis aus dem humanitären Bereich dazu, steigt der Anteil auf 91 Prozent. Weitere 5 Prozent sind im Rahmen von Resettlement-Programmen oder auf Anordnung des Bundes und der Länder aus humanitären Gründen direkt aufgenommen worden. Die verbleibenden 4 Prozent entfallen auf Sonderregelungen für gut integrierte Jugendliche und Erwachsene, Härtefälle und Aufenthaltsgewährungen für Geduldete mit abgelehnten Asylanträgen (DESTATIS 2020c).

35 Siehe <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/AsylGesStatistik/asylgeschaeftsstatistik-node.html> [04.09.2020]. Zahlen für 2015 und 2016 auf Anfrage.

36 Es handelt sich um das zusammengeführte Programm *Reintegration and Emigration Program for Asylum Seekers in Germany* (REAG) und *Government Assisted Repatriation Program* (GARP), das die deutsche Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der *International Organization for Migration* (IOM) durchführt und das von der EU kofinanziert wird.

von in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern – bestehen gravierende Mängel in den Datengrundlagen (SVR 2019a, S. 85 ff.), die dringend behoben werden sollten. Gleiches gilt für die statistische Erfassung der Asylentscheidungen auf dem Instanzenweg: Sie bildet nur einen Teil der Verfahrensergebnisse ab. Aussagen über die Anerkennungsquoten sind damit nur bedingt möglich.

Voraussetzungen von Integration

Die Aufnahme von Schutzsuchenden und ihre Integration in die Gesellschaft erfolgt aus politischen und humanitären Gründen; es handelt sich deshalb nicht oder nicht primär um eine ökonomische Frage. Eine erfolgreiche Integration senkt jedoch die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten der Aufnahme von Schutzsuchenden und erweitert damit die Handlungsspielräume für eine an humanitären Prinzipien ausgerichtete Asyl- und Flüchtlingspolitik.

Krieg und Vertreibung, die häufig schlechte ökonomische Situation in den Herkunftsländern (die Personen mit und ohne Schutzbedarf trifft), aber auch die hohen Risiken und Kosten einer Flucht führen dazu, dass die Schutzsuchenden in Deutschland eine sehr selektive Gruppe sind. Sie unterscheiden sich nach demografischen, sozialen und ökonomischen Kriterien erheblich von der Bevölkerung der Herkunftsländer, was sich wiederum auf ihre Integrations- und Teilhabechancen auswirkt. Während von den Geflüchteten weltweit rund die Hälfte Frauen sind und ebenfalls etwa die Hälfte minderjährige Kinder (unabhängig vom Geschlecht) (UNHCR 2019), sind von den Schutzsuchenden in Deutschland rund 73 Prozent im Erwachsenenalter und rund 62 Prozent männlich (DESTATIS 2020c). Das Durchschnittsalter der erwachsenen Schutzsuchenden liegt unter dem der deutschen Bevölkerung, aber auch unter dem der anderen neu Zugezogenen. Da eine Flucht sehr teuer ist – im Durchschnitt können die Kosten auf rund 6.000 Euro geschätzt werden (Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019) –, gehören zur Gruppe der Schutzsuchenden überdurchschnittlich viele Angehörige der Mittelschichten in den Herkunftsländern. Entsprechend ist ihr Bildungsniveau höher als im Durchschnitt der Herkunftsländer (Aksoy/Poutvaara 2019; Guichard 2020); das Gleiche gilt für die Position in der Einkommensverteilung (Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019). Die Schutzsuchenden gehören zudem überdurchschnittlich häufig ethnischen und religiösen Minderheiten in ihren Herkunftsländern an. Schließlich zeigen Befragungsergebnisse, dass Schutzsuchende mehrheitlich Grundwerte wie die Zustimmung zu demokratischen Regierungsformen, die Ablehnung autoritärer Herrschaft, die Trennung von Staat und Religion und den Schutz von Minderheitenrechten teilen. Ihre Anschauungen und Wertvorstellungen sind denen der deutschen Bevölkerungsmehrheit sehr viel ähnlicher als

denen der Mehrheit der Bevölkerung in den Herkunftsländern (Brücker/Rother/Schupp u. a. 2016; Brenzel u. a. 2019). Allerdings finden einige qualitative Studien Hinweise darauf, dass in dieser Gruppe ein israelbezogener Antisemitismus (stärker) verbreitet ist. Insgesamt ist das Bild jedoch recht heterogen und differenziert (Arnold/König 2017).

Dennoch haben Schutzsuchende für Integration und Teilhabe ungünstigere Voraussetzungen als andere Migrantengruppen (vgl. u. a. Bevelander 2011; Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019; Brücker/Kosyakova/Schuß 2020; Dustmann u. a. 2017). Das hat eine Reihe von Gründen:

- » Krieg, Verfolgung und Vertreibung **erhöhen das Risiko psychischer Erkrankungen und posttraumatischer Belastungsstörungen**, besonders wenn sich diese Belastungen kumulieren. Davon betroffen sind insbesondere geflüchtete Frauen und ältere Personen. Die Trennung von Familienmitgliedern, insbesondere von Ehe- und Lebenspartnerinnen und -partnern oder minderjährigen Kindern, korreliert ebenfalls mit einem erhöhten Risiko psychischer Erkrankungen (Begemann u. a. 2020; Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019; Metzing u. a. 2020).
- » Bis zum Abschluss des Asylverfahrens unterliegen die Schutzsuchenden anderen **rechtlichen Voraussetzungen** für Integration als andere Migrantinnen und Migranten. Zwar können Asylbewerberinnen und Asylbewerber – sofern sie nicht mehr in Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen und nicht aus sicheren Herkunftsstaaten stammen – grundsätzlich drei Monate nach der Registrierung ein Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis aufnehmen, wenn die zuständige Ausländerbehörde und die Bundesagentur für Arbeit zustimmen (vgl. dazu Kap. 4.3.8). Allerdings besteht während des Verfahrens – je nach Herkunftsland und Umständen – noch mehr oder minder große Rechtsunsicherheit über den Aufenthaltsstatus; das wiederum erschwert Investitionen in Beschäftigung oder Ausbildung. Dies betrifft vor allem Personen aus Ländern, die nur eine mittlere oder geringe Anerkennungsquote haben. Zugang zu Integrationskursen und anderen Integrationsmaßnahmen haben die Betroffenen während der Asylverfahren nur, wenn sie aus Ländern mit einer guten Bleibeperspektive stammen oder eine Arbeitsmarktnähe nachweisen können.
- » Nur 2 Prozent der Schutzsuchenden verfügen bei ihrer Ankunft in Deutschland über gute oder sehr gute **deutsche Sprachkenntnisse** (Brücker/Rother/Schupp u. a. 2016; Scheible 2018). Der Spracherwerb wird auch dadurch erschwert, dass bei den meisten Schutzsuchenden die linguistische Distanz zwischen ihrer Muttersprache und der deutschen Sprache relativ groß ist. Viele sind zudem nicht in der lateinischen Schrift alphabetisiert.

Der Anteil der gar nicht alphabetisierten Personen und funktionalen Analphabeten und Analphabetinnen wird auf 15 Prozent geschätzt (Scheible 2018).

Durch Flucht und Vertreibung wurden die **Bildungs- und Erwerbsbiografien** unterbrochen. Außerdem sind die Schutzsuchenden auf die Migration und die spätere Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und andere gesellschaftliche Bereiche sehr viel schlechter vorbereitet als andere Migrantengruppen. Sie sind zwar besser qualifiziert als der Durchschnitt der Bevölkerungen in den Herkunftsländern, aber zur deutschen Bevölkerung besteht dennoch ein Bildungsgefälle. Dieses zeigt sich im Bereich der Schulbildung, aber besonders in der Berufs- und Hochschulbildung. So sind die Anteile derjenigen mit weiterführenden Schulabschlüssen nur geringfügig kleiner als im Bevölkerungsdurchschnitt in Deutschland; zugleich verfügt aber auch ein Viertel der erwachsenen Schutzsuchenden nur über eine sechsjährige Primärbildung oder hat gar keine Schule besucht. Nur gut ein Viertel der erwachsenen Schutzsuchenden bringt beim Zuzug eine Berufs- oder Hochschulausbildung mit, gut ein Fünftel einen entsprechenden Abschluss (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020; Brücker/Rother/Schupp 2017).

Dies ist vor allem auf den Umstand zurückzuführen, dass es in den meisten Herkunftsländern kein Berufsbildungssystem gibt, das mit dem deutschen System der dualen Ausbildung vergleichbar wäre. Berufliche Qualifikationen jenseits akademischer Berufe werden dort in der Regel durch Training on the Job erworben, nicht durch berufliche Ausbildungsgänge mit entsprechenden Abschlüssen und Zertifikaten. Rund drei Viertel der geflüchteten Männer und knapp zwei Fünftel der geflüchteten Frauen in Deutschland haben allerdings vor der Flucht Qualifikationen durch berufliche Erfahrungen erworben. So übte die große Mehrheit qualifizierte Tätigkeiten aus: Der Anteil derjenigen, die Fachkraft-, Spezialisten- und Expertentätigkeiten ausgeübt haben, liegt bei den Schutzsuchenden mit beruflichen Erfahrungen nur wenig niedriger als bei den deutschen Beschäftigten (75 vs. 80 %) (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020). Auch wenn sich die eingesetzten Technologien und Organisationsprozesse in den Herkunftsländern von denen in Deutschland stark unterscheiden, zeigen diese Zahlen doch, dass hier erhebliche Qualifikationen vorliegen. Diese sind allerdings nicht zertifiziert und können somit nur begrenzt in einen Arbeitsmarkt wie den deutschen transferiert werden, der sehr stark durch Bildung und Ausbildungsgänge und die entsprechenden Abschlüsse strukturiert ist (vgl. Kap. 4.3.4 und 4.3.5).

Vor diesem Hintergrund war und ist die Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und andere relevante gesellschaftliche Bereiche bei Schutzsuchenden eine sehr viel größere Herausforderung als bei anderen Gruppen von Eingewanderten.

Fortschritte bei der Integration

Deutschland hat auf den starken Zuzug von Schutzsuchenden im Jahr 2015 mit erheblichen Investitionen in die Integration reagiert, die inzwischen in vielen Bereichen zu sichtbaren Erfolgen geführt haben:

- Die **Asylverfahren** wurden durch die Reorganisation und den Ausbau des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erheblich beschleunigt. Schätzungen zufolge hatte das BAMF z. B. bei den bis 2014 zugezogenen Asylsuchenden zwölf Monate nach der Antragstellung 43 Prozent der Asylanträge in erster Instanz entschieden; bei den 2015 zugezogenen waren es 62 Prozent und bei den 2016 und später zugezogenen 73 Prozent. Bei den ab 2015 zugezogenen Asylsuchenden stand jeweils zwei Jahre nach der Antragstellung die erstinstanzliche Entscheidung bei 8 Prozent noch aus; bei den bis 2014 zugezogenen waren es noch 30 Prozent gewesen (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020). Gegen die Beschleunigung wurden zwar häufig auch kritische Einwände erhoben, die sich auf die Qualität der Entscheidungen bezogen. Bei Überprüfungen der Entscheidungen aus den Jahren 2015 und 2016 ermittelte das BAMF jedoch nur einen geringen Revisionsbedarf.³⁷ Die Beschleunigung der Asylverfahren dürfte die Integrationschancen der Schutzsuchenden deutlich verbessert haben: Mit höherer Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen in ein Beschäftigungsverhältnis investieren und die Schutzsuchenden selbst in den Erwerb von Sprachkenntnissen und anderes Humankapital (Brenzel/Kosyakova 2019; Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019). Umgekehrt verschlechtern sich langfristig die Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, je länger die Asylverfahren andauern (Hainmueller u. a. 2016).
- Im Herbst 2015 wurden die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass an den bundesgeförderten **Integrationskursen** auch Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Ländern mit guter Bleibeperspektive teilnehmen können. Zugleich wurde das Angebot an Integrationskursen erheblich ausgeweitet, ebenso zahlreiche andere Sprachangebote von unterschiedlichen Trägern

37 So wurden im ersten Halbjahr 2019 rund 33.000 der Asylverfahren überprüft, die 2015 und 2016 schriftlich durchgeführt worden waren (sog. Fragebogenverfahren). 98,8 Prozent der positiven Entscheidungen wurden bestätigt, vor allem bei syrischen Asylsuchenden (Deutscher Bundestag 2019a, S. 10).

auf kommunaler und Länderebene. Sprache ist eine Schlüsselkompetenz, von der die Integration in das Bildungssystem, den Arbeitsmarkt und viele andere Bereiche entscheidend abhängt. Im zweiten Halbjahr 2018 hatten 86 Prozent der Schutzsuchenden an Sprachprogrammen teilgenommen und 67 Prozent auch mindestens einen Kurs abgeschlossen.³⁸ An Integrationskursen des BAMF hatten drei Jahre nach dem Zuzug 70 Prozent teilgenommen und 55 Prozent hatten sie auch abgeschlossen. Entsprechend ist das Niveau der Deutschkenntnisse kontinuierlich gestiegen: Im zweiten Halbjahr 2018 verfügten 45 Prozent der Schutzsuchenden nach eigener Einschätzung über gute oder sehr gute deutsche Sprachkenntnisse, weitere 34 Prozent stuften ihre Deutschkenntnisse auf einem mittleren Niveau ein (de Paiva Lareiro u. a. 2020).³⁹ Seitdem dürften die Anteile derjenigen mit guten oder sehr guten Sprachkenntnissen weiter gestiegen sein. Doch auch wenn große Fortschritte erzielt wurden, haben viele Schutzsuchende hier immer noch erhebliche Defizite. So erreicht zwar eine knappe Mehrheit in den Integrationskursen das angestrebte Niveau B1 nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (Tissot u. a. 2019),⁴⁰ andere erlangen aber nur das Niveau A2 oder darunter oder verlassen die Kurse vor dem Abschluss. Im Arbeitsmarkt und in vielen anderen Bereichen erfordert eine erfolgreiche Teilhabe zudem häufig ein deutlich höheres sprachliches Niveau als B1. Deshalb besteht ein Bedarf an weiterführenden Sprachangeboten wie den Berufssprachkursen des BAMF und auch an berufsbegleitenden Sprachangeboten. Hier sind die Teilnahmequoten noch vergleichsweise gering.

- Es wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Schutzsuchenden und ihre Kinder in das deutsche **Schulsystem, in Ausbildung und Hochschulen** zu integrieren. Minderjährige Schutzsuchende unterliegen genauso wie andere Kinder und Jugendliche der Schulpflicht. Trotz der hohen Zuzugszahlen konnten die Schulen dies auch fast flächendeckend umsetzen, nur ein kleiner Anteil der Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter besucht keine Schule. Die Anteile der Kleinkinder, die in Kindertagesstätten und Kindergärten betreut werden, sind zwar noch kleiner als im Durch-

schnitt der Bevölkerung (vgl. Kap. 4.2.1.1), doch sind die Betreuungsquoten schon deutlich gestiegen (Brücker/Gundacker/Kalkum 2020; Gambaro u. a. 2019).⁴¹ Angesichts der vergleichsweise hohen Anteile derjenigen ohne abgeschlossene formale Berufsausbildung und ohne Schulabschluss besteht auch bei den erwachsenen Schutzsuchenden noch ein erheblicher Bildungs- und Qualifizierungsbedarf. Sie haben hohe Bildungsaspirationen: Rund zwei Drittel wollen noch Berufs- und Hochschulabschlüsse nachholen, rund zwei Fünftel schulische Bildungsabschlüsse (Brücker/Rother/Schupp 2017). Im zweiten Halbjahr 2018 hatte ein Viertel der erwachsenen Schutzsuchenden seit dem Zuzug in Deutschland eine Schule besucht, eine Ausbildung oder ein Studium aufgenommen; gut 15 Prozent nahmen gerade an einer Bildungsmaßnahme teil (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020). Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Anteile inzwischen weiter gestiegen sind. Damit ist das Bildungs- und Ausbildungspotenzial insbesondere von erwachsenen Schutzsuchenden bei Weitem noch nicht ausgeschöpft, aber die Situation hat sich gegenüber 2015 deutlich verbessert (vgl. auch Kap. 4.2).

- Die Arbeitsmarktintegration gelingt bei den jüngst zugezogenen Schutzsuchenden schneller als in der Vergangenheit: Von den seit 2013 zugezogenen hat nach 46 Monaten die Hälfte ihre erste Erwerbstätigkeit in Deutschland aufgenommen; die ab den 1990er-Jahren zugezogenen Schutzsuchenden hatten diese Schwelle erst nach 50 Monaten überschritten. Insgesamt waren von den seit 2013 zugezogenen Schutzsuchenden im zweiten Halbjahr 2018 35 Prozent erwerbstätig. Die Erwerbstätigenquote steigt mit der Aufenthaltsdauer: Von denjenigen, die schon fünf Jahre in Deutschland lebten, waren 49 Prozent erwerbstätig, bei jenen mit einer Aufenthaltsdauer von vier Jahren waren es 44 Prozent usw. 58 Prozent der Schutzsuchenden waren als Fachkräfte, Spezialisten und Spezialistinnen oder Expertinnen und Experten tätig, nur 42 Prozent als Helfer und Helferinnen.⁴² Dabei verfügte die große Mehrheit nicht über einen berufsqualifizierenden Abschluss. Somit konnten sie ihr durch Berufserfahrung gewonnenes Humankapital zum Teil auch im deutschen Arbeitsmarkt nutzen. Allerdings

38 Ein Kurs gilt hier als „abgeschlossen“, wenn die Befragten berichten, dass sie an diesem Kurs teilgenommen haben, und das Datum des Kursabschlusses angeben.

39 Die Sprachkenntnisse wurden über die drei Dimensionen Sprechen, Lesen und Schreiben gemittelt.

40 Es handelt sich hier um Ergebnisse von Integrationskursteilnehmenden mit der Staatsangehörigkeit von Syrien, dem Irak, dem Iran, Eritrea und Somalia. Sie haben mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Fluchthintergrund; dieser ist aber als solcher in der Integrationskurs-Geschäftsstatistik nicht erfasst (Tissot u. a. 2019, S. 38).

41 Im zweiten Halbjahr 2018 wurden 15 Prozent der null- bis zweijährigen Kleinkinder von Schutzsuchenden in Krippen betreut (Bevölkerungsdurchschnitt: 22 %), 71 Prozent der drei- bis sechsjährigen Kinder von Schutzsuchenden in Kindergärten (Bevölkerungsdurchschnitt: 90 % (Brücker/Gundacker/Kalkum 2020).

42 Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit unterteilt das Anforderungsniveau der beruflichen Tätigkeiten in die vier Kategorien Helfer, Fachkräfte, Spezialisten und Experten.

arbeitet auch ein erheblicher Teil in Tätigkeiten, die ein niedrigeres Anforderungsniveau aufweisen als ihre im Herkunftsland ausgeübte berufliche Tätigkeit. Beim Verdienst besteht noch ein erhebliches Gefälle: Die vollzeitbeschäftigten Schutzsuchenden erreichen nur 55 Prozent des durchschnittlichen Verdienstniveaus von Vollzeitbeschäftigten in Deutschland. Bei einer statistischen Kontrolle für Alter und Berufserfahrung ist das Gefälle jedoch weit weniger ausgeprägt, als dieser Durchschnittswert nahelegt. Im Zeitverlauf steigen die Verdienste an (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020; vgl. auch Kap. 4.3).

Dieser im historischen Vergleich recht günstige Verlauf der Arbeitsmarktintegration ist neben den erheblichen Investitionen in die Integration auch darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsmarktbedingungen in Deutschland bis zum Jahresbeginn 2020 sehr günstig waren. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die Arbeitsmarktlage der Schutzsuchenden erheblich verschlechtern werden: Sehr große Teile dieser Gruppe sind in Wirtschaftszweigen und Berufen tätig, die weit überdurchschnittlich von der Krise betroffen sind, z. B. Arbeitnehmerüberlassung, Hotel- und Gastgewerbe und in wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Deshalb werden die Schutzsuchenden wahrscheinlich stark von Kurzarbeit und Entlassungen betroffen sein. Ihre überwiegend kurze Betriebszugehörigkeit und die überdurchschnittliche Beschäftigung in kleinen Betrieben dürften das Entlassungsrisiko zusätzlich erhöhen. Schließlich werden während der Krise vor allem die Neueinstellungen weit überdurchschnittlich einbrechen, was die künftigen Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt erheblich verringert.

- Im Zeitverlauf zeichnet sich auch eine Verbesserung der **Wohnsituation** und Unterbringung ab. 2015 und zu Beginn des Jahres 2016 lebten noch große Teile der Asylsuchenden in Notunterkünften und anderen provisorischen Gemeinschaftsunterkünften (Zelte, Turnhallen und andere nicht zu Wohnzwecken geeignete Gebäude). Die Folgen – fehlende Privatsphäre, unzureichende individuelle Sicherheit und Ähnliches – wurden mit Blick auf die Vulnerabilität vieler Schutzsuchender häufig kritisiert (vgl. Aumüller u. a. 2015). Inzwischen hat sich die Situation aber deutlich entspannt. Im zweiten Halbjahr 2016 war von den ab 2013 zugezogenen Schutzsuchenden die Hälfte in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, die andere Hälfte in Einzelunterkünften. Von Ersteren lebte rund ein Fünftel in Gemeinschaftsunterkünften mit provisorischem Charakter (Baier/Siegert 2018). 2018 lebten hingegen bereits drei Viertel der Schutzsuchenden in privaten Unterkünften (Tanis 2020), dabei deutlich häufiger in städtischen als in ländlichen Räumen. Allerdings zeigen sich hier zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede: Besonders in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, wo die

Wohnungsmärkte angespannt sind, hat infolge der hohen Zuzugszahlen 2015 die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften stark zugenommen (eigene Berechnungen auf Grundlage der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2018). Die Schutzsuchenden selbst würdigten die Sicherheit der Unterbringung; besonders kritisch gesehen wurde die häufig schlechte Anbindung an die öffentliche Infrastruktur. Die Zufriedenheit mit der Unterbringung ist bei Einzelunterkünften sehr viel höher als bei Gemeinschaftsunterkünften (Baier/Siegert 2018; Tanis 2020).

- Der Anspruch auf **Gesundheitsversorgung** ist für Asylsuchende gemäß § 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes in den ersten 18 Monaten des Aufenthalts eingeschränkt. Abgedeckt sind die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände, die Betreuung bei Schwangerschaft und Geburt sowie Schutzimpfungen nach dem Sozialgesetzbuch XII. Die Umsetzung dieser Regelung unterscheidet sich zwischen den Kommunen zum Teil erheblich (vgl. auch Kap. 4.6).
- Schließlich zeigen sich auch bei der **gesellschaftlichen und sozialen Integration** im Zeitverlauf Fortschritte (vgl. auch Kap. 4.4). So gab im zweiten Halbjahr 2017 gut die Hälfte der Schutzsuchenden an, dass sie mehrmals pro Woche oder täglich Zeit mit Deutschen verbringen, häufig auch in privaten Kontexten. Rund ein Fünftel hatte damals allerdings gar keinen Kontakt zu Deutschen. Im Zeitverlauf ist die Kontaktdichte gestiegen. Vor allem die Integration in Arbeit und Ausbildung fördert soziale Kontakte zur deutschen Bevölkerung. Allerdings berichtet ein Teil der Schutzsuchenden auch von einem Gefühl sozialer Isolation (Siegert 2019).

In vielen Bereichen zeigen sich bei der Integration von Schutzsuchenden also Erfolge, die auch auf die vielfältigen Anstrengungen und Investitionen der Kommunen, der Länder, der Sozialpartner und der vielen Akteure in Zivilgesellschaft und Wirtschaft und auf bundesweite Programme zurückgeführt werden können. Dennoch bestehen weiterhin auch erhebliche Probleme: Nach wie vor ist ein großer Teil der Schutzsuchenden nicht in den Arbeitsmarkt integriert, auch die Potenziale für den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse und die Integration in das Bildungssystem sind noch längst nicht ausgeschöpft. Im Januar 2020, also vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie, waren noch rund die Hälfte der erwerbsfähigen Bevölkerung und 58 Prozent der Gesamtbevölkerung aus den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden auf Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II angewiesen (BA-Statistikservice 2020). Die besonderen integrationspolitischen Herausforderungen in Bezug auf Schutzsuchende werden auch in Kapitel 4 dargestellt.

2.4 Demografischer und sozioökonomischer Wandel

2.4.1 Demografischer Wandel

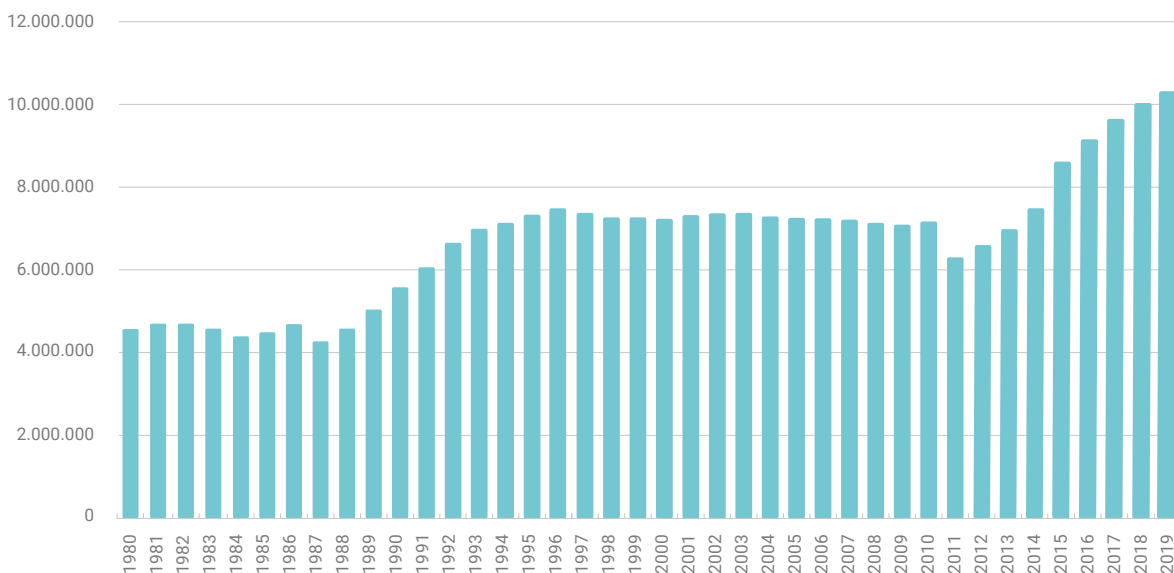
Weltweit fallen die Geburtenraten und die Lebenserwartung steigt. Allerdings hat dieser Trend in Deutschland und anderen Mitgliedsstaaten der EU sehr viel früher eingesetzt als in anderen Regionen der Welt. Der längerfristige Trend in Deutschland lässt sich schlagwortartig beschreiben mit „älter, weniger, bunter“: Die Bevölkerung Deutschlands altert, schrumpft und wird hinsichtlich der Herkunft der Bewohnerinnen und Bewohner zunehmend heterogener.

Migration hat die demografische Struktur der Bevölkerung in Deutschland in den letzten Jahrzehnten erheblich beeinflusst. Über lange Zeit konnte diese Veränderung nur mit dem Konzept der „ausländischen Bevölkerung“ beschrieben werden, also der Zahl der im Inland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (einschließ-

lich der Staatenlosen). Diese Zahl stieg von einer guten halben Million Menschen (506.000) im Jahr 1951 bis zum Jahresende 2019 auf rund 10,4 Millionen.⁴³ Der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der gesamten Bevölkerung Deutschlands hat sich im gleichen Zeitraum von 1 auf 12 Prozent erhöht. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung zwischen 1980 und 2019. Der deutliche Rückgang zwischen 2010 und 2012 ist darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerungszahl durch den Zensus 2011 korrigiert wurde. Der nachfolgende Anstieg von gut 6 auf über 10 Millionen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bis 2019 geht vor allem auf die hohe Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU, die Fluchtmigration und den daran anschließenden Familiennachzug zurück.

Aufgrund der hohen Zahl der eingewanderten (Spät-)Aus-siedlerinnen und (Spät-)Aussiedler wie auch der Zunahme von Einbürgerungen wird die Migrationsbevölkerung in Deutschland durch das Konzept der Staatsangehörigkeit nur noch unzureichend erfasst. Das im Mikrozensus 2005 eingeführte Konzept des „Migrationshintergrunds“ ermöglichte erstmals, alle im Ausland geborenen Personen

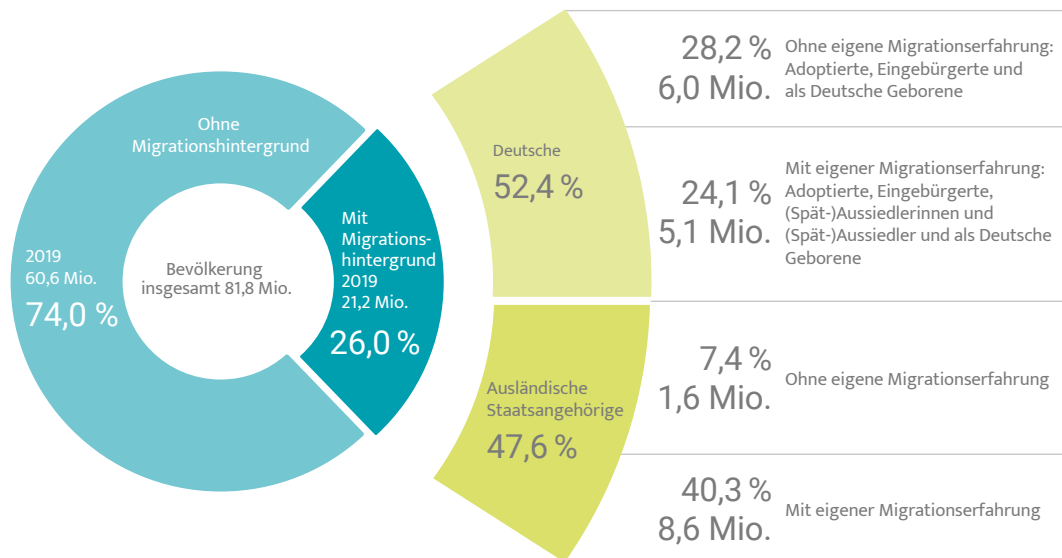
Abbildung 6: Die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland, 1980–2019



Quelle: BMI/BAMF 2020 und GENESIS-Online (Daten für 2019), eigene Darstellung. Die Zahlen vor 1991 beziehen sich nur auf Westdeutschland.

⁴³ Die genannten Werte sind der Bevölkerungsfortschreibung anhand der kommunalen Einwohnermelderegister entnommen, weil es nur bei diesen Zahlen möglich ist, sie zur deutschen Bevölkerung in Beziehung zu setzen. Die Bevölkerungsfortschreibung stützt sich aktuell auf die Ergebnisse des Zensus 2011. Im Zuge dieses Zensus – des ersten gesamtdeutschen seit der Wiedervereinigung – wurde festgestellt, dass am 9. Mai 2011 etwa 80,2 Millionen Menschen in Deutschland lebten, darunter knapp 6,2 Millionen ausländische Staatsangehörige. Das waren 1,1 Millionen Ausländerinnen und Ausländer weniger als bis dato angenommen (vgl. DESTATIS 2013). – Zur ausländischen Bevölkerung gibt es auch Bestandszahlen aus dem Ausländerzentralregister (AZR). Diese werden nach einem anderen System erhoben als die Melderegisterdaten, sie erlauben jedoch in einigen Punkten eine stärkere Differenzierung (u. a. nach dem Aufenthaltsstatus). Nach dem AZR lebten in Deutschland Ende 2019 rund 11,2 Millionen Ausländerinnen und Ausländer. Davon waren 46 Prozent Frauen und 13 Prozent bereits in Deutschland geboren (DESTATIS 2020d).

Abbildung 7: Die Bevölkerung Deutschlands nach Migrationshintergrund, 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus (entnommen aus BMI/BAMF 2020)

und ihre Nachkommen in Deutschland abzubilden (vgl. Kap. 5.8). Auch wenn die Zuordnung einzelner Gruppen zur Bevölkerung „mit Migrationshintergrund“ mitunter fragwürdig ist, verdeutlichen die Zahlen nicht zuletzt, wie stark eingewanderte Menschen und ihre Nachkommen inzwischen die Bundesrepublik prägen. Insgesamt hatten nach der bisherigen Definition des Statistischen Bundesamts im Jahr 2019 26 Prozent der Bevölkerung in deutschen Privathaushalten einen Migrationshintergrund. Bei den jüngeren Altersgruppen ist der Anteil noch höher: Bei den Kindern unter zehn Jahren in Deutschland betrug er 2019 40 Prozent, bei den bis 45-Jährigen liegt er immer noch über einem Drittel (DESTATIS 2020a).

Abbildung 7 zeigt, wie die Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Hinblick auf Migrationserfahrung und Staatsangehörigkeit strukturiert ist: Insgesamt hatten 2019 13,7 Millionen Menschen (64 %) eine „eigene Migrationserfahrung“, entsprachen also der international gebräuchlichen Definition der „im Ausland geborenen Bevölkerung“. 7,6 Millionen (36 %) hatten zwar einen Migrationshintergrund, aber keine eigene Migrationserfahrung. Mehr als die Hälfte (52 %) der Personen mit Migrationshintergrund waren deutsche Staatsangehörige; die Mehrheit von ihnen wurde bereits in Deutschland geboren. Ausländische Staatsangehörige waren dagegen deutlich häufiger selbst migriert. Bei der für Deutschland spezifischen Gruppe der (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler werden im Mikrozensus nur die selbst eingewanderten Personen und

ihre Familienangehörigen (Ehepartnerinnen und -partner sowie Kinder) ausgewiesen, nicht jedoch ihre in Deutschland geborenen Nachkommen.

Vergleicht man die Alters- und Geschlechtsstruktur der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland, so wird deutlich, dass Letztere im Durchschnitt deutlich älter ist (47,3 vs. 35,6 Jahre) und der Frauenanteil etwas höher liegt (51 vs. 49 %). Bedingt vor allem durch die Altersstruktur unterscheiden sich auch die Daten zum Familienstand: Personen mit Migrationshintergrund sind häufiger ledig (48 vs. 39 %) und seltener verheiratet (43 vs. 46 %) bzw. verwitwet oder geschieden (9 vs. 15 %). Sie leben außerdem zu mehr als 95 Prozent im früheren Bundesgebiet einschließlich Berlins – bei den Personen ohne Migrationshintergrund sind es nur 81 Prozent – und zudem deutlicher häufiger in städtischen Regionen (60 vs. 44 %; alle Angaben aus DESTATIS 2020a).

Das Gewicht der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird im Zuge des demografischen Wandels voraussichtlich weiter zunehmen. Deutschland gehört innerhalb der OECD und der EU zu den Ländern, deren Bevölkerung aufgrund geringer Geburtenraten und einer steigenden Lebenserwartung besonders stark vom demografischen Wandel betroffen ist. So würde in einem hypothetischen Szenario ohne Wanderungsbewegungen das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bis zum Jahr 2060 um fast zwei Fünftel zurückgehen (Fuchs u. a. 2017; 2019). Zudem

entwickelt sich die Bevölkerung regional sehr ungleich: Ländliche Regionen sind besonders stark von Abwanderungs- und Alterungsprozessen betroffen, die zum Teil auch geschlechtsspezifisch verlaufen (Berlin-Institut 2019; Henger/Oberst 2019; Salomo 2019), während wirtschaftlich prosperierende Städte Binnen- und internationale Migration anziehen und ihre Einwohnerzahl steigt. Daraus ergeben sich enorme infrastrukturelle Herausforderungen, beispielsweise in Bezug auf Wohnraum, Verkehr und die notwendigen Einrichtungen für Bildung und Gesundheitsversorgung. „Auf dem Land“ hingegen können solche Infrastrukturen zum Teil nicht mehr erhalten werden.

Diese Trends sind für die nächsten Jahrzehnte als weitgehend gegeben zu betrachten, denn die meisten Kohorten sind bereits geboren und die Fertilitäts- und Mortalitätsraten in Deutschland recht stabil. So gelangt das Statistische Bundesamt anhand seiner im Juni 2019 vorgelegten 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (DESTATIS 2019d; 2019e) zu dem Ergebnis, dass „in den nächsten 20 Jahren durch den aktuellen Altersaufbau ein Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter und ein Anstieg der Seniorenzahl vorgezeichnet [sind]. [...] Diese Prozesse lassen sich trotz einer relativ weit gefassten Spannweite der Annahmen zur künftigen Entwicklung der demografischen Einflussfaktoren wie Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Nettozuwanderung nicht aufhalten“ (DESTATIS 2019d). Vorhergesagt wird, dass die erwerbsfähige Bevölkerung (zwischen 20 und 66 Jahren) von 51,8 Millionen Menschen (2018) bis zum Jahr 2035 um 4 bis 6 Millionen Personen schrumpfen wird. Zugleich wird es in Deutschland bis 2039 voraussichtlich 5 bis 6 Millionen mehr Menschen im Alter ab 67 Jahren geben als 2018, als ihre Zahl 15,9 Millionen betrug.

Da die Geburtenzahlen und die Nettozuwanderung in den letzten Jahren gestiegen sind, wird die Gesamtbevölkerungszahl zunächst noch bis mindestens 2024 steigen, spätestens ab 2040 jedoch zurückgehen. Dabei werden sich regionale Unterschiede weiter verstärken. So wird für den Zeitraum bis 2060 vorhergesagt, dass die Zahl der erwerbsfähigen Personen in den westdeutschen Flächenländern um 16 Prozent zurückgehen wird und in den ostdeutschen Flächenländern um 30 Prozent, in den Stadtstaaten jedoch nur um 4 Prozent (ebd.).

Nach den Szenarien von Fuchs u. a. (2017; 2019) benötigt Deutschland jährlich eine Nettozuwanderung von 400.000 Personen, damit das Erwerbspersonenpotenzial – also das Angebot der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte – konstant bleibt. Dabei wurden eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bereits

berücksichtigt. Aber auch bei einem konstanten Erwerbspersonenpotenzial würde der Altersquotient – hier definiert als das Verhältnis der nicht mehr erwerbstätigen Personen zum Erwerbspersonenpotenzial – aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung deutlich steigen. Da auch die Migrationsbevölkerung altert, kann der Altersquotient unter realistischen Annahmen durch Migration kaum konstant gehalten werden; allerdings kann diese seinen Anstieg deutlich abmildern.

Da sich in den Mitgliedsstaaten der EU das Pro-Kopf-Einkommen zunehmend angleicht und die Migrationspotenziale ausgeschöpft sind, wird auch die Einwanderung aus diesen Ländern deutlich zurückgehen. Die Nettomigration, die zum Erhalt des Erwerbspersonenpotenzials notwendig ist, müsste sich somit zunehmend aus Drittstaaten speisen (Fuchs u. a. 2019, S. 11 und 13).

2.4.2 Sozioökonomischer Wandel

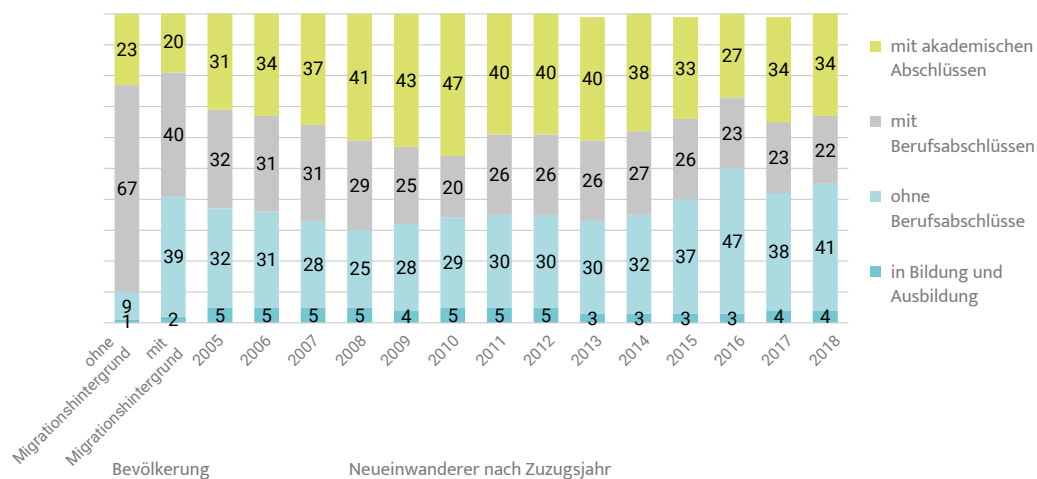
Wie Kapitel 2.2 gezeigt hat, haben sich die rechtlichen und institutionellen Bedingungen und die ökonomischen Voraussetzungen für Migration und Integration in den letzten Jahrzehnten stark verändert: Die Osterweiterung der Europäischen Union und die damit verbundene Arbeitnehmerfreizügigkeit hat einen Wirtschaftsraum mit mehr als 100 Millionen Menschen für Migration geöffnet, die ungleichen ökonomischen Folgen der Finanzkrise haben eine Umlenkung der Migrationsströme nach Deutschland begünstigt, die günstige wirtschaftliche Entwicklung seit 2005 hat Deutschland weltweit zu einem attraktiveren Ziel von Migration gemacht und durch die Ereignisse im Nahen Osten, in Afghanistan und am Horn von Afrika in Verbindung mit der europäischen und deutschen Asylpolitik ist die Fluchtmigration gestiegen. Zugleich haben verschiedene Reformen und Programme die Chancen der Teilhabe am Arbeitsmarkt, am Bildungssystem und in anderen gesellschaftlichen Bereichen in den letzten beiden Dekaden verbessert.

Die Veränderungen der rechtlichen und institutionellen Bedingungen und der ökonomischen Voraussetzungen spiegeln sich in der Zusammensetzung der Herkunftsländer und in der sozialen und ökonomischen Struktur der Migrationsbevölkerung in Deutschland. Bis 1989 hatten noch große Teile der ausländischen Wohnbevölkerung eine geringe Schulbildung, keine abgeschlossene Berufs- oder Hochschulbildung und schlechte Beschäftigungschancen. Seit Beginn der 2000er-Jahre hingegen sind die Einwanderungsgruppen geprägt durch eine polarisierte Qualifikationsstruktur und deutlich höhere Beschäftigungsquoten.

So finden sich bei den neu eingewanderten Personen⁴⁴ deutlich höhere Anteile von Personen mit akademischen Abschlüssen als bei der in Deutschland lebenden Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, aber auch höhere Anteile von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (vgl. Liebau/Romiti 2014; Brücker/Seibert/Wapler 2017; Seibert/Wapler 2020). Bei den seit 2004 zugezogenen Personen ab 25 Jahren schwankt der Anteil derer mit akademischen Abschlüssen je nach Zuzugsjahr zwischen 31 und 47 Prozent, nur im Jahr 2015, als die Fluchtmigration stark anstieg, sank er auf 27 Prozent. Insgesamt ist der Akademikeranteil damit bei den neu eingewanderten Personen deutlich höher als im Durchschnitt der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (23%). Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Altersstruktur nur bedingt vergleichbar sind (Abb. 8).⁴⁵

Den überdurchschnittlich hohen Akademikeranteilen stehen bei den neu eingewanderten Personen aber auch hohe Anteile von Personen ohne Berufs- oder Hochschulabschlüsse gegenüber. Vor dem starken Anstieg der Fluchtmigration belief sich dieser Anteil auf rund ein Drittel, seither liegt er bei über zwei Fünfteln.⁴⁶ Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beläuft er sich dagegen auf knapp ein Zehntel (Abb. 8). Hierfür gibt es vielfältige Ursachen. Eine der wichtigsten dürfte sein, dass sehr viele Herkunftsländer kein System der beruflichen Bildung kennen, das mit dem in Deutschland vergleichbar wäre. Ein wichtiger Befund der empirischen Forschung ist, dass viele Migrantinnen und Migranten, die als Erwachsene nach Deutschland zuziehen, noch weitere Qualifikationen erwerben. So haben von denjenigen, die seit 1995 zugezogen sind, bis 2013 im Durchschnitt 28 Prozent in Deutschland noch eine berufliche Ausbildung oder ein Hochschulstudium absolviert oder befanden sich noch in Bildung und Ausbildung. Bei den Personen, die ohne abgeschlossene Berufsausbildung zugezogen sind, beläuft sich der Anteil auf 35 Prozent (Liebau/Romiti 2014).

Abbildung 8: Berufs- und Hochschulabschlüsse der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund und der neu Zugewanderten, 2005–2018 (Anteile in Prozent)



Anmerkung: Die Anteile beziehen sich auf die Personen ab 25 Jahren und für die beiden Säulen links (Personen ohne und mit Migrationshintergrund) auf den Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2018.

Quelle: Mikrozensus; vgl. Seibert/Wapler 2020.

44 Unter neu eingewanderten Personen werden hier Menschen verstanden, die seit Mitte der 1990er-Jahre nach Deutschland zugezogen sind.

45 Für einen Vergleich nach Alterskohorten siehe Brücker 2013.

46 Die Schutzsuchenden werden im Mikrozensus zum Teil erst zeitverzögert befragt, dementsprechend sind auch die Zuzugsjahre 2016 und 2017 noch stark von der Fluchtmigration geprägt.

Bei den Staatsangehörigen der neuen Mitgliedsstaaten der EU sind auch die Beschäftigungsquoten deutlich höher als bei jenen aus den klassischen Ländern der „Gastarbeiteranwerbung“; umgekehrt sind die Quoten von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug deutlich geringer. Die Beschäftigungsquoten sind seit der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich gestiegen: bei den Staatsangehörigen der Länder der ersten Osterweiterungsrunde um 17 Prozentpunkte und bei den bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen um 32 Prozentpunkte. Sie liegen heute deutlich über den Beschäftigungsquoten von Staatsangehörigen der EU-Länder der „Gastarbeiteranwerbung“ (Griechenland, Italien, Spanien und Portugal).⁴⁷ Allerdings sind viele neu eingewanderte Personen auch unterhalb ihrer beruflichen Qualifikationen beschäftigt und verdienen weniger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (Seibert/Wapler 2020).

2.5 Globale Trends der Migration und ihre Folgen für Integration

Wie die bisherigen Abschnitte dieses Kapitels zeigen, haben sich in Deutschland die Strukturen und Muster von Migration und Integration in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. Dieser Wandel geht einerseits zurück auf politische und institutionelle Veränderungen wie die „Gastarbeiteranwerbung“ und den Anwerbestopp von 1973, den Fall des Eisernen Vorhangs, die EU-Osterweiterung, die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die verschiedenen Reformen der Einwanderungs- und Integrationsgesetzgebung seit 2005, andererseits auf den demografischen, ökonomischen und technologischen Wandel. Diese Trends werden sich künftig fortsetzen und die Rahmenbedingungen für Migration, Integration und Teilhabe in Deutschland weiter verändern.

2.5.1 Globale Trends

Die Migrationsbevölkerung – definiert als die Menschen, die nicht in ihrem Geburtsstaat leben – ist weltweit gewachsen: von 153 Millionen im Jahr 1990 auf 272 Millionen im Jahr 2019. Ihr Anteil an der Weltbevölkerung ist dagegen in diesem Zeitraum deutlich weniger gestiegen, nämlich von 2,9 auf 3,6 Prozent (UN Population Division 2019a). Dabei hat sich die Migrationsbevölkerung nicht in allen Regionen der Welt gleich entwickelt. In den Hoheinkommensländern insgesamt ist ihr Anteil an der Bevölkerung im genannten Zeitraum von 78 Millionen Menschen auf 176 Millionen gestiegen, das entspricht

einem Anstieg von 7,5 auf 14 Prozent. Im Durchschnitt der westeuropäischen Länder stieg der Anteil von 9,5 auf 15,6 Prozent, in Deutschland von 7,5 auf 15,5 Prozent (ebd.). Zugleich ist in den OECD-Ländern auch das Qualifikationsniveau der im Ausland geborenen Bevölkerung deutlich angestiegen (Boeri u. a. 2012; Docquier/Rapoport 2012).

Hinter diesen Entwicklungen steht eine Reihe von demografischen, sozioökonomischen und technologischen Trends, die sich künftig fortsetzen und zum Teil noch verstärken werden:

■ Ungleichzeitigkeit des demografischen Wandels:

Weltweit sinken die Geburtenraten und die Lebenserwartung steigt. Allerdings erfolgt der Wandel nicht überall gleichzeitig: In den meisten Regionen der Welt werden die Bevölkerungen insgesamt und vor allem die jungen und mobilen Kohorten auf mittlere Sicht noch weiter wachsen. In Europa und Deutschland dagegen geht aufgrund der geringen Geburtenraten der Anteil der jüngeren Kohorten an der Bevölkerung zurück und langfristig wird auch die gesamte Bevölkerung abnehmen. Global sind langfristig unterschiedliche Szenarien denkbar. Am wahrscheinlichsten ist ein Szenario, nach dem das globale Bildungsniveau weiter steigt, wobei allerdings Unterschiede zwischen den verschiedenen Weltregionen bestehen bleiben, und zugleich die Raten von Fertilität, Mortalität und Säuglingssterblichkeit global sinken. Infolgedessen wird auch das Wachstum der Weltbevölkerung schrittweise sinken, sodass zum Ende dieses Jahrhunderts der Umfang der globalen Bevölkerung abnehmen wird (Lutz u. a. 2017; 2018).

Vorstellbar, aber nicht unbedingt realistisch ist ein Szenario, in dem die Millenniumsziele der Vereinten Nationen erreicht werden. In diesem Fall würde das Bildungsniveau noch stärker steigen und das Bevölkerungswachstum früher zurückgehen. Umgekehrt ist auch das Szenario einer hoch fragmentierten Welt denkbar, in der die Ungleichheit zunimmt, das Bildungsniveau konstant bleibt und sich das Bevölkerungswachstum auch langfristig fortsetzt (ebd.). Als gesichert kann jedoch gelten, dass infolge des demografischen Wandels der Anteil Europas und anderer Hoheinkommensländer an der Weltbevölkerung abnehmen wird, während der anderer Regionen zunimmt. So wird nach der mittleren Bevölkerungsprojektion der Vereinten Nationen die Bevölkerung in Europa bis zum Jahr 2060 um 11 Prozent abnehmen; in Asien wird sie dagegen um 14 Prozent wachsen, im Mittleren Osten um 54 Prozent

47 Eigene Auswertungen auf Grundlage der BA-Beschäftigungsstatistik. Vgl. auch Brücker/Hauptmann/Vallizadeh 2020 zur laufenden Berichterstattung.

und in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara um 128 Prozent (UN Population Division 2019b).

Diese Ungleichzeitigkeit des demografischen Wandels schafft erhebliche Migrationsanreize: Die Gesellschaften, in denen das Erwerbspersonenpotenzial schrumpft und ein zunehmend größerer Anteil der Bevölkerung nicht mehr im erwerbsfähigen Alter ist, können durch die Einwanderung von Arbeitskräften gewinnen, sofern es gelingt, diese in den Arbeitsmarkt zu integrieren (s. u. und Kap. 4.3). Für die Bevölkerung in den Herkunftsländern wiederum ist eine Wanderung ökonomisch äußerst attraktiv. Zudem wird die Ungleichzeitigkeit des demografischen Wandels die Migration noch in anderer Weise beeinflussen: Die Struktur der Herkunftsländer wird sich zumindest teilweise anpassen, auch wenn sie sich nicht proportional zu den Anteilen der jeweiligen Regionen an der Weltbevölkerung verschieben wird (Dao u. a. 2018).

► **Steigendes Bildungsniveau der Bevölkerung in den Herkunftsländern und der Migrantinnen und Migranten:**

Das Niveau von Bildung und beruflicher Qualifikation der Bevölkerung ist in den letzten Jahrzehnten in allen Regionen der Welt deutlich gestiegen, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit (World Bank 2020). Die weitere Entwicklung des globalen Bildungsniveaus hängt zwar von vielen ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren ab, dennoch ist es sehr wahrscheinlich, dass sich dieser Trend in Zukunft fortsetzt. So könnte der Anteil der Personen mit tertiärer Bildung, also mit einem Hochschulabschluss oder einer abgeschlossenen berufspraktischen Ausbildung, von 11 Prozent der Weltbevölkerung im Jahr 2010 bis 2050 auf 20 Prozent steigen, während der Anteil derjenigen ohne formelle Schulbildung im gleichen Zeitraum von 10 auf 5 Prozent sinkt (vgl. das mittlere Szenario von Lutz u. a. 2018). Ein solcher Anstieg des Bildungsniveaus in den Herkunftsländern wird sich insbesondere auf die Migrationsbevölkerung auswirken, weil die Gruppen mit hoher Bildung überdurchschnittlich mobil sind (s. o.). So ist in den Herkunftsländern der Migration in die OECD-Staaten der Anteil der Migrantinnen und Migranten bei den Personen mit einem Hochschulabschluss drei- bis viermal höher als bei jenen ohne Hochschulabschluss (Biavaschi u. a. 2020; Boeri u. a. 2012; Docquier/Rapoport 2012). Geht man von einer konstanten Migrationspolitik aus, wird also mit dem steigenden Bildungsniveau der Weltbevölkerung der Anteil der Eingewanderten mit einem Hochschulabschluss weltweit von 29 Prozent im Jahr 2010 bis zum Jahr 2050 auf 34 Prozent steigen und bis zum Jahr 2100 sogar auf 70 Prozent (Dao u. a. 2018). Unter der pessimistischen Annahme, dass das globale Bildungsniveau weitgehend konstant bleibt und sich zwischen

den einzelnen Regionen der Welt stark polarisiert, würde der Anteil der Hochschulabsolventinnen und -absolventen an der Migrationsbevölkerung dagegen konstant bleiben (ebd.).

Auf den Umfang der Migration hat der globale Anstieg des Bildungsniveaus ambivalente Effekte: Einerseits steigt der Anteil der Migrantinnen und Migranten an der Weltbevölkerung, weil die Gruppen mit hoher Bildung sehr viel mobiler sind. So könnte er in dem mittleren Szenario von Lutz u. a. (2017; 2018) von 3,1 Prozent im Jahr 2010 bis 2050 auf 4,5 Prozent steigen, während er bei einem konstanten Bildungsniveau in etwa gleich bliebe. Da mit steigendem Bildungsniveau jedoch auch das Bevölkerungswachstum deutlich zurückgeht, gleichen sich die beiden Effekte in absoluten Zahlen in etwa aus: Der Umfang der Migrationsbevölkerung in einem Szenario mit steigendem Bildungsniveau der Weltbevölkerung würde sich zahlenmäßig nicht sehr von dem in einem Szenario mit konstanter Bildung unterscheiden (Dao u. a. 2018).

► **Konvergenz und Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen:**

Global ist zu beobachten, dass sich die Pro-Kopf-Einkommen (gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) tendenziell angleichen. An dieser Entwicklung nehmen einige Regionen der Welt allerdings nicht oder kaum teil, vor allem die afrikanischen Länder südlich der Sahara (Docquier/Machado 2017). Der Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen in den Herkunftsländern wirkt sich auf Umfang und Struktur der Migration ambivalent aus: In den ärmsten Regionen der Welt sind die Auswanderungsquoten sehr viel niedriger als bei Schwellenländern mit einem höheren Einkommen. Das liegt an den beschränkten finanziellen Mitteln der Wanderungswilligen, aber auch an institutionellen Barrieren, die eine Migration verhindern. Beispielsweise haben in den Jahren 2005 bis 2010 nur rund 660.000 Personen pro Jahr den afrikanischen Kontinent verlassen; bei den im Vergleich reicheren Ländern des Mittleren Ostens, Asiens und Lateinamerikas war die Auswanderung absolut und als Anteil an der Bevölkerung sehr viel höher (Sander u. a. 2020). Mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen steigen deshalb auch die Migrationsquoten zunächst an; sie beginnen erst zu sinken, wenn sich das Pro-Kopf-Einkommen dem Niveau der Zielländer weiter annähert und eine kritische Schwelle erreicht (vgl. u. a. Clemens 2014). Aufgrund des Bevölkerungswachstums wird die Migration aus den afrikanischen Ländern südlich der Sahara künftig mit hoher Wahrscheinlichkeit steigen; die Migrationsquoten werden aber auf absehbare Zeit sehr viel niedriger bleiben als bei den Ländern im Mittleren Osten und in Asien (Docquier/Machado 2017; Dao u. a. 2018). Als gesichert kann gelten, dass die Migration aus

den neuen Mitgliedsstaaten der EU in die westeuropäischen Staaten und nach Deutschland erheblich zurückgehen wird, weil sich auch dort die Pro-Kopf-Einkommen angleichen und der Anteil der jungen, mobilen Kohorten an der Bevölkerung schrumpft (Fuchs u. a. 2019).

■ **Ungewissheit über die Fluchtmigration:** Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen weltweit ist zwischen 2010 und 2018 von 30 Millionen auf gut 70 Millionen gestiegen. Davon haben rund 25 Millionen ihre Heimatländer verlassen (vgl. Kap. 2.3). Der Anteil dieser Gruppe an der globalen Migrationsbevölkerung ist in diesem Zeitraum von rund 5 Prozent auf knapp 10 Prozent gestiegen.⁴⁸ Krieg, Bürgerkrieg, andere gewaltsame Konflikte und Verfolgung lassen sich nicht prognostizieren; dasselbe gilt für Asyl- und Flüchtlingspolitiken. Aussagen lassen sich somit allenfalls über die gegenwärtige Fluchtmigration treffen, nicht über ihre künftige Entwicklung. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen aber, dass auch nach Beendigung eines Krieges und von Vertreibung häufig nur ein Teil der Schutzsuchenden in ihre Heimatländer zurückkehren kann oder will, und je länger sie in einem anderen Land leben, desto unwahrscheinlicher wird eine Rückkehr. Selbst unter der optimistischen Annahme, dass die gewaltsamen Konflikte in Syrien, dem Irak, in Afghanistan und den Ländern am Horn von Afrika bald enden, ist somit davon auszugehen, dass der Umfang der globalen Flüchtlingsbevölkerung nicht wieder auf das Ausgangsniveau des Jahres 2010 zurückfallen wird. Und angesichts der Lage in den Herkunftsländern ist es sehr viel wahrscheinlicher, dass die Flüchtlingsbevölkerung zumindest in den nächsten Jahren weiter wachsen wird. Hinzu kommt, dass auch künftig Menschen das Asylsystem für den Zuzug in die EU und nach Deutschland nutzen werden, die vom UNHCR oder nach europäischem und nationalem Recht nicht als schutzbedürftig eingestuft werden.

■ **Klimamigration:** Die Folgen von Erderwärmung und Anstieg des Meeresspiegels können die Anreize oder auch den Druck für Migration erhöhen. Klimafor-scherinnen und Klimaforscher erwarten, dass bis zum Ende dieses Jahrhunderts die Temperatur um 1 bis 4 Grad steigt und der Meeresspiegel bis zum Jahr 2050 um 1 bis 2 Meter (Rigaud u. a. 2018). Sowohl die klimatischen als auch die ökonomischen Folgen davon sind ungleich verteilt: Sie treffen vor allem die ärmeren Länder und Inselstaaten und innerhalb der hauptsächlich betroffenen Länder vor allem die ländlichen Regionen (Dell u. a. 2012; 2014; Desmet/Rossi-Hansberg 2015).

Auch wenn man ökonomische Anpassungsprozesse berücksichtigt, wird diese Entwicklung die Ungleichheit der Lebenschancen international, regional und lokal erheblich verstärken (Burzyński u. a. 2018). Dies wiederum kann beträchtliche Migrationsbewegungen auslösen. So erwarten Burzyński u. a. (2018) in einem mittleren Szenario, in dem die Erderwärmung um 2 Grad zunimmt und der Meeresspiegel um 1,1 Meter steigt, dass die Migration bis zum Ende des Jahrhunderts um rund 100 Millionen erwachsene Personen zunimmt, mit Kindern um rund 200 Millionen. Rigaud u. a. (2018) rechnen mit einer zusätzlichen Migration von bis zu 340 Millionen Personen. Davon entfallen allerdings 74 Prozent auf lokale und weitere 10 Prozent auf interregionale Migrationsbewegungen innerhalb der betroffenen Länder. Die Migrationsbevölkerung in der OECD wird nach diesen Simulationsrechnungen gegenüber einem kontrafaktischen Szenario ohne Klimawandel nur um 5 Prozent wachsen (ebd.). Bei der durch den Klimawandel ausgelösten internationalen Migration wird der Anteil derjenigen mit einem höheren Bildungsniveau ebenfalls überdurchschnittlich hoch sein. Der Klimawandel wird also auch auf diesem Weg die globalen Ungleichheiten noch verstärken (Biavaschi u. a. 2020; Burzyński u. a. 2018).

■ **Fallende Transport- und Kommunikationskosten:** Global sinken die Kosten für Transport und Kommunikation, etwa im Luftverkehr und bei der Telekommunikation, auch durch die Digitalisierung. Das beeinflusst auch die Migration: Waren zu Zeiten der „Gastarbeiteranwerbung“ Auto und Zug noch die wichtigsten Verkehrsmittel, so wurden sie inzwischen durch den Flugverkehr abgelöst. Gemessen an Passagierzahlen und Flugmeilen wächst der Luftverkehr weltweit deutlich schneller als das Sozialprodukt – dies galt zumindest vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie. Damit haben sich auch die Kostenstrukturen der Migration verändert: In der Vergangenheit stiegen die Transportkosten noch linear mit der Entfernung, inzwischen dominiert hier ein steigender Fixkostenanteil. Dadurch hängen die Kosten einer Migration immer weniger von der geografischen Entfernung ab und immer stärker von der Zahl der Reisenden bzw. der Größe der jeweiligen Migrationsgemeinschaft. So kostet ein Flug von Warschau nach Frankfurt nicht mehr als ein Flug nach London oder Dublin; ob ein Ort 500 Kilometer oder 2.000 Kilometer entfernt liegt, spielt in diesem Fall nur noch eine untergeordnete Rolle. Auch die Kosten für Reisen über weit längere Distanzen sind deutlich gefallen. Die effek-

48 Eigene Berechnungen auf Grundlage von UNHCR 2019 und UN Population Division 2019a.

tive Distanz⁴⁹ – gemessen an der Dauer und den Kosten der Reise – zwischen vielen Orten hat sich also verringert und bemisst sich nicht mehr so stark wie früher an der geografischen Entfernung. Sie sinkt zudem mit der Größe der Migrationsgemeinschaften an bestimmten Orten. Dies hat wiederum eine Reihe von Folgen für die Migration: Unter anderem werden die räumlichen Muster von Migration instabiler. Dies erhöht die Volatilität der Migration, d. h., Migrationsbewegungen zwischen verschiedenen Regionen und Ländern können sich schneller an Veränderungen der wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen anpassen. Als z. B. Großbritannien und Irland im Zuge der EU-Osterweiterung frühzeitig die Arbeitnehmerfreizügigkeit einführten, trug dies dazu bei, die Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten in diese Länder zu lenken. Ähnlich war zu beobachten, dass durch die asymmetrischen Effekte der Finanzkrise die Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU schnell nach Deutschland umgelenkt wurde.

2.5.2 Folgen für Deutschland und Europa

Die beschriebenen globalen Trends werden auch Umfang und Struktur der Migration und damit die Rahmenbedingungen für Integration in der EU und Deutschland mittel- und langfristig verändern:

- » Der **Umfang der Einwanderung** in die Europäische Union und nach Deutschland wird durch das Bevölkerungswachstum, das steigende Bildungsniveau und die Einkommensentwicklung in Herkunfts- und Zielländern weiter zunehmen. So lautet eine der Basisannahmen über die künftige Entwicklung, dass der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung in den alten Mitgliedsstaaten der EU – auch in Deutschland – von derzeit 16 bis 17 Prozent bis zum Jahr 2050 auf 22 bis 25 Prozent steigen wird (Dao u. a. 2018). Berücksichtigt man auch die Kinder der im Ausland geborenen Bevölkerung, würde der Anteil der Bevölkerung mit eigenen oder familiären Migrationserfahrungen in Deutschland von gegenwärtig 26 Prozent auf etwa 35 Prozent steigen. Dies gilt, wenn man von einer konstanten Migrationspolitik ausgeht, und weitgehend unabhängig davon, ob global das Bildungsniveau deutlich steigt oder nicht (s. o.). Derartige Szenarien sind zwar mit großer Vorsicht zu interpretieren und nicht als Prognose zu verstehen, weil sie auf vielen Annahmen basieren. Dennoch skizzieren sie in etwa die Größenordnungen der zu erwartenden Entwicklung.

- » Die **Herkunftsländer von Migration** werden sich verschieben und vielfältiger werden. Die Migration innerhalb des europäischen Binnenmarktes wird weiter sinken, vor allem die aus den neuen in die alten Mitgliedsstaaten der EU, weil sich die Pro-Kopf-Einkommen zunehmend angleichen und die Migrationspotenziale der jungen und wanderungsbereiten Kohorten in den Herkunftsländern ausgeschöpft sind (Fuchs u. a. 2019). Demgegenüber wird die Einwanderung aus Drittstaaten voraussichtlich zunehmen. Unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren, die die Mobilität der Bevölkerung beeinflussen, ist für Deutschland damit zu rechnen, dass vor allem die Einwanderung aus dem Mittleren Osten und Asien steigt, in geringerem Umfang auch die aus Afrika. Zugleich nimmt die Migration über größere Entfernungen zu, auch weil die Transport- und Kommunikationskosten sinken. Infolgedessen werden die Herkunftsländer vielfältiger: 1991, also nach der deutschen Wiedervereinigung, bestand noch gut die Hälfte der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus Staatsangehörigen der drei wichtigsten Herkunftsländer von Migration, knapp zwei Drittel entfielen auf die fünf wichtigsten Herkunftsländer. Im Jahr 2018 betrug der Anteil der drei wichtigsten Herkunftsländer zusammen noch 29 Prozent der gesamten Zuwanderung nach Deutschland, der der fünf wichtigsten Herkunftsländer etwa 40 Prozent.⁵⁰

- » Mit der zunehmenden Diversität der Herkunftsländer wird die **Migrationsbevölkerung** auch **heterogener**, und zwar in allen Bereichen, die für Integration und das gesellschaftliche Zusammenleben eine Rolle spielen: Bildung und Ausbildung, sozioökonomischer Status, kulturelle, religiöse und politische Orientierungen. Dies kann, muss aber nicht mit einer Zunahme gesellschaftlicher Konflikte verbunden sein. Auf jeden Fall wird das Migrationsgeschehen insgesamt zunehmend weniger von einzelnen Migrantengruppen dominiert werden.
- » Zugleich dürfte die **Volatilität der Migration** im Hinblick auf die Zusammensetzung der Herkunftsländer im Zeitverlauf zunehmen. Das führte z. B. die Finanzkrise vor Augen, die sich auf die Länder in der Eurozone unterschiedlich ausgewirkt und Migrationsströme nach Deutschland umgelenkt hat. Ähnliche Prozesse könnten einsetzen, wenn sich die Mitgliedsstaaten der EU und andere Hocheinkommensländer unterschiedlich schnell von der COVID-19-Pandemie erholen. Für Deutschland als wichtigstes europäisches Zielland von Migration dürfte diese Volatilität der Migrationsprozesse besonders wichtig sein.

49 Zum Konzept der effektiven Distanz siehe Brockmann/Helbing 2013.

50 Eigene Berechnungen auf Grundlage von DESTATIS 1992 und 2019c.

- ▶ Mit den fallenden Transport- und Kommunikationskosten dürfte auch der **Anteil der temporären Migration** steigen. Immer mehr Menschen halten sich im Laufe ihres Lebens mehrmals für längere Zeit im Ausland auf, häufig auch in verschiedenen Ländern. Nach der Finanzkrise etwa ist bei den neu zugezogenen Personen in Deutschland der Anteil derjenigen, die vorher schon einen längeren Auslandsaufenthalt hatten, von 20 auf 40 Prozent gestiegen (Brücker 2015). Das schließt nicht aus, dass sich auch künftig der überwiegende Teil der Migrationsbevölkerung länger in Deutschland und anderen Zielländern aufhalten wird. Aber es wird mehr Menschen mit kürzeren und ggf. mehreren Migrationsepisoden in ihrem Leben geben.
- ▶ Deutschland ist stärker als die meisten anderen Länder in der EU und der OECD vom **demografischen Wandel** betroffen, d.h. von den Folgen der fallenden Geburtenraten und der steigenden Lebenserwartung (vgl. Kap. 2.4). Unter den oben dargestellten Annahmen wird die Migration deshalb erheblich dazu beitragen, die Bevölkerung zu verjüngen und das Erwerbspersonenpotenzial zu erhöhen. Sie kann den demografischen Wandel aber nur abmildern. Grundsätzlich bringt Migration in der hier skizzierten Größenordnung erhebliche potenzielle Gewinne für die Volkswirtschaft, die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme. Diese hängen aber neben der Altersstruktur der Migrantinnen und Migranten auch davon ab, ob und inwieweit diese erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden (vgl. Kap. 4.3).
- ▶ Geht man davon aus, dass das durchschnittliche Qualifikationsniveau in der Weltbevölkerung weiter steigt, wird mittel- und langfristig auch das **Bildungsniveau der Migrationsbevölkerung** in Deutschland weiter zunehmen. Dieser Trend zeichnet sich bereits ab, seit im Mikrozensus 2005 die Qualifikationsstruktur der neu Eingewanderten erfasst wurde, und er dürfte sich verstärken (Kap. 2.4). Allerdings ist auch künftig von einer polarisierten Qualifikationsstruktur auszugehen, d.h., überdurchschnittlich hohen Anteilen von Personen mit akademischen Abschlüssen werden auch weiterhin hohe Anteile von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gegenüberstehen.
- ▶ Die Polarisierung der Qualifikationsstruktur könnte die Tendenz verstärken, dass **Verdienste und Beschäftigungschancen ungleich verteilt** sind. In den Jahren seit 2012 zeichnet sich im deutschen Arbeitsmarkt eine Polarisierung der Tätigkeitsstruktur ab: Die Beschäftigungen am unteren und am oberen Ende des Anforderungsspektrums haben gleichermaßen zugenommen, also Hilfstätigkeiten einerseits ebenso wie Experten- und Spezialistentätigkeiten andererseits. Offensichtlich bestand beim zurückliegenden Aufschwung auch eine große Nachfrage in Bezug auf Arbeitskräfte im Helferbereich. Zugleich sind die Verdienste zunehmend ungleich verteilt und Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben ein überdurchschnittlich hohes Risiko, ihre Arbeit zu verlieren. Wenn sich durch Migration das Arbeitsangebot an den beiden Enden des Qualifikationsspektrums vergrößert, könnte das die Ungleichheiten noch verstärken.
- ▶ Die durch den demografischen Wandel ausgelösten **regionalen Ungleichgewichte** werden sich durch Migration weiter verschärfen. Migrantinnen und Migranten leben zwar nicht nur, aber doch überwiegend in Großstädten und anderen Räumen mit hoher Bevölkerungsdichte. Dafür sprechen zahlreiche ökonomische und soziale Argumente; so gibt es in diesen Räumen etwa stärker diversifizierte Arbeitsmärkte, mehr soziale Netzwerke und eine größere soziale Vielfalt (vgl. Kap. 4.8). Das kann die ökonomischen und sozialen Kosten von Integration senken, auch wenn es z.B. den Spracherwerb beeinträchtigen kann. Zugleich unterstützt es jedoch die räumliche Konzentration und Agglomeration in Deutschland und anderen Zielländern von Migration; das kann einerseits aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive Effizienz und Einkommen steigern, andererseits aber auch das Stadt-Land-Gefälle verstärken.

Diese Trends verändern die Rahmenbedingungen für Integration in Deutschland. Sie müssen diese nicht zwingend erschweren, stellen die Integrationspolitik aber vor eine Reihe von Herausforderungen.

2.6 Schlussfolgerungen

Wie dieses Kapitel gezeigt hat, haben sich in Deutschland die Migrations- und Integrationspolitik und zugleich die sozialen und ökonomischen Strukturen der Migration und der Migrationsbevölkerung in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. Die Politik hat seit der „Gastarbeiteranwerbung“ schrittweise anerkannt, dass Deutschland – in absoluten Zahlen, aber auch gemessen am Anteil der Migrantinnen und Migranten an der Bevölkerung – zu den wichtigsten Einwanderungsländern der OECD gehört. Sie hat darauf mit zahlreichen Reformen reagiert. Hierzu gehören die vorsichtigen Öffnungen des Arbeitsmarktes für Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die nach dem Anwerbestopp von 1973 erstmals 2005 vorgenommen wurden und 2019 in das Fachkräfteeinwanderungsgesetz mündeten; die Öffnung für die Migration zu Studien- und Ausbildungszwecken; der Ausbau der Integrationspolitik, etwa durch das Angebot von Integrationskursen und anderen Sprachprogrammen, sowie zahlreiche Reformen in der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die Integration unterstützen sollen. Auch die Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt hat Umfang und Struktur der Migration nach Deutschland erheblich verändert, vor allem seit dem Beitritt der neuen EU-Mitgliedsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Parallel dazu wurde die Migrationspolitik zunehmend vergemeinschaftet, etwa durch die Hochqualifiziertenrichtlinie („Blaue Karte EU“) und das Gemeinsame Europäische Asylsystem.

Die Qualifikationsstruktur der Migrationsbevölkerung in Deutschland ist bis heute sehr stark durch die Politik der „Gastarbeiteranwerbung“ bis 1973 und den daran anschließenden Familiennachzug geprägt. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs hat sie sich aber zunehmend verändert. Die Gruppe der neu Zugezogenen kann durch eine Polarisierung am oberen und unteren Ende des Qualifikationsspektrums charakterisiert werden: Überdurchschnittlich hohen Anteilen von Personen mit akademischen Abschlüssen stehen ebenfalls überdurchschnittlich hohe Anteile von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gegenüber. Auch die Chancen der sozialen und ökonomischen Teilhabe sind sehr ungleich. Im Durchschnitt sind bei der Gruppe der Eingewanderten die Beschäftigungsquoten niedriger und die Erwerbslosigkeit höher. Ihre Erwerbsbeteiligung ist zwar im zurückliegenden Aufschwung deutlich gestiegen. Dies sollte aber nicht den Blick darauf verstellen, dass im Durchschnitt die sozialen und ökonomischen Risiken für Eingewanderte und ihre Nachkommen in Deutschland immer noch höher sind als für die übrige Bevölkerung.

Die öffentlichen und gesellschaftlichen Debatten über Migration waren in den letzten Jahren stark von der Fluchtmigration dominiert, obwohl das Wachstum der ausländischen Bevölkerung in diesem Jahrzehnt zu weniger als einem Drittel auf den Zuzug von Schutzsuchenden zurückgeht. Die Aufnahme von Schutzsuchenden ist im Kern eine humanitäre, keine ökonomische Frage. Die Handlungsspielräume für eine an humanitären Prinzipien ausgerichtete Asylpolitik hängen jedoch auch davon ab, wie gut die Integration dieser Gruppe gelingt. Dabei befindet sich die Integrationspolitik in diesem Feld immer in einem Dilemma (vgl. Kap. 3.9): Einerseits soll sie keine Anreize für den Zuzug von Personen ohne Schutzbedarf schaffen, andererseits muss sie die Integration der Personen gewährleisten, die mit legitimen, rechtlich anerkannten Schutzansprüchen in Deutschland leben. Für die Schutzsuchenden in Deutschland sind die Voraussetzungen für die Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und andere gesellschaftliche Bereiche aus verschiedenen Gründen ungünstiger als bei anderen Migrantengruppen. Dennoch ist es bei den seit 2015 eingewanderten Schutzsuchenden insgesamt besser gelungen als etwa bei der Fluchtmigration in den 1990er-Jahren, sie beispielsweise in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu haben die Integrationspolitik – etwa das breite Angebot von Integrationskursen und anderen Sprachprogrammen – und die Arbeitsmarktpolitik erheblich beigetragen, aber auch die großen Anstrengungen der Kommunen und der Zivilgesellschaft. Im Zuge der COVID-19-Pandemie ist hier allerdings mit signifikanten Rückschlägen zu rechnen.

Umfang und Strukturen der Migration nach Deutschland werden sich künftig weiter verändern. Dazu tragen zahlreiche Faktoren bei: die Ungleichzeitigkeit des demografischen Wandels, die sinkenden Transport- und Kommunikationskosten, der weltweite Anstieg des Bildungsniveaus und die damit verbundene zunehmende Mobilität, die asymmetrischen Folgen des Klimawandels und natürlich auch die Migrations- und Integrationspolitiken. Langfristig ist deshalb damit zu rechnen, dass der Umfang der Wanderungsbewegungen – bezogen auf den Anteil an der Weltbevölkerung, aber auch den Anteil an der Bevölkerung in entwickelten Ländern wie Deutschland – eher steigen wird. Zugleich verändert sich die Struktur der Migration in vielen Dimensionen: Die Zuwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU wird abnehmen und die Migration über längere geografische Distanzen zunehmen. Dadurch werden sich die Herkunftsländer weiter diversifizieren, d. h., anders als früher werden nicht mehr einzelne Herkunftsländer und -regionen das Wanderungsgeschehen dominieren. Damit werden auch die sozialen und ökonomischen Eigenschaften und die kulturellen Orientierungen der Migrantinnen und Migranten heterogener werden. Ihr Bildungsniveau wird im Durchschnitt steigen, aber weiterhin stark polarisiert sein. Nicht zuletzt wird die Migration die demografi-

sche Struktur in Deutschland zunehmend beeinflussen. Als gesichert kann gelten, dass die Bevölkerung bunter und vielfältiger wird und dass die Migration erheblich zur Verjüngung der Bevölkerung beitragen wird. Den grundlegenden Trend, dass die Bevölkerung altert und ein zunehmend größerer Anteil nicht mehr im Erwerbsleben steht, kann Migration allerdings nur mildern, nicht aufhalten. Denn auch bei der Migrationsbevölkerung selbst steigt die Lebenserwartung und die Fertilitätsraten passen sich denen der übrigen Bevölkerung an.

Diese Entwicklungen bieten Chancen, sie bergen aber auch Risiken. Zu den Chancen gehören die ökonomischen und fiskalischen Erträge, die Migration unter den Bedingungen des demografischen Wandels verspricht, sofern die Einwanderinnen und Einwanderer erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden können (vgl. Kap. 4.3.2). Auch verbinden sich mit Einwanderung und zunehmender Diversität der Bevölkerung Chancen auf Produktivitäts- und Wachstumssteigerungen und kulturelle Vielfalt kann ein Gewinn für die Gesellschaft sein. Zu den Risiken gehört, dass die sozialen und ökonomischen Strukturen in der Migrationsbevölkerung die Ungleichverteilung von Lebenschancen weiter verstärken können. Zudem könnten soziale, kulturelle und politische Konflikte in der Gesellschaft insgesamt zunehmen und den Zusammenhalt gefährden (siehe zu den Konfliktfeldern der Einwanderungsgesellschaft Kap. 3).

Solche Entwicklungen lassen sich durch Migrations- und Integrationspolitik gestalten, jedoch nicht vollständig steuern. Aber die sozialen und ökonomischen Strukturen der Migrationsbevölkerung und damit die Voraussetzungen für Integration kann die Einwanderungspolitik durchaus beeinflussen, wobei sie immer verschiedene Ziele verfolgen muss, darunter auch humanitäre. Für die Integrationspolitik stellen sich u.a. folgende Herausforderungen, auf die in den folgenden Kapiteln eingegangen wird:

- ▶ zusammen mit Bildungs-, Sprachförderungs-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik einer Polarisierung der strukturellen Teilhabe- und Integrationschancen entgegenwirken;
- ▶ Infrastruktur und Wohnungsmärkte ausbauen und der durch Migration verstärkten Urbanisierung anpassen;
- ▶ Chancen der sozialen Teilhabe und Integration vor allem auf lokaler bzw. kommunaler Ebene fördern;
- ▶ den Zusammenhalt der Gesamtgesellschaft fördern, Rassismus und Diskriminierung bekämpfen und die mit Migration und Integration verbundenen Konflikte und Konkurrenzen bewältigen;
- ▶ die Ressourcen bereitstellen, die für Investitionen in Integration und Teilhabe notwendig sind, und die dafür notwendigen Reformen der Finanzverfassung einleiten.

3 Konfliktfelder der Einwanderungsgesellschaft und ihre Wahrnehmung

3.1 Einleitung

Einwanderung und Integration haben sich in Deutschland, wie in Kapitel 2 beschrieben, nach 1955 zu einem wichtigen Politikbereich entwickelt. Es gehört zur deutschen Nachkriegsgeschichte, dass Millionen von Eingewanderten zum wirtschaftlichen Wiederaufbau beigetragen haben und dass sich damit eine ethnisch diverse Gesellschaft und kulturelle Vielfalt herausgebildet hat.

Wie in allen Einwanderungsländern steht auch in Deutschland das Feld der Migrations- und Integrationspolitik im Zentrum kontroverser Debatten (siehe Kap. 5.2). Insbesondere in einer Zeit, da Wanderungen weltweit zunehmen, ist aber ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die entsprechende Politik unverzichtbar. Dabei geht es um den sozialstaatlichen Zusammenhalt, um bessere Integrationschancen für Eingewanderte, die bereits im Land leben, darum, das Land für qualifizierte Arbeitskräfte attraktiver zu machen, und um die Einhaltung der völker- und europarechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf humanitäre Einwanderung.

Globalisierung, Migration und zunehmende Diversität verändern unsere Gesellschaft. Einiges davon können wir direkt, vieles andere nur begrenzt beeinflussen (vgl. ausführlich SVR 2018a). Historisch und im internationalen Vergleich ist die derzeitige Situation keineswegs einmalig, wenngleich Deutschland in der Rangliste der Aufnahme-länder für Arbeitskräfte und Asylsuchende aufgestiegen ist. Auch dass die Menschen auf die Veränderungen unterschiedlich reagieren, kommt in der Geschichte nicht zum ersten Mal vor. Während ein Teil der Bevölkerung Pluralität und die damit verbundenen Entwicklungen schätzt, steht ein anderer Teil ihnen skeptisch oder gar ablehnend gegenüber, und einige warnen sogar vor dem Verlust der eigenen Identität oder einem Auseinanderfallen der Gesellschaft.

Dieses Kapitel soll die unterschiedlichen Perspektiven differenziert beleuchten und die jeweiligen Interpretationen kritisch hinterfragen. Nach einem Überblick über die Einstellungen zu Migration und Integration konzentriert sich die Betrachtung auf die Felder, an denen sich viele Kontroversen entzünden: den Umgang mit Medien, Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtspopulismus, Rechtsextremismus, Rechtsterrorismus und Hasskriminalität, Kriminalität, Geschlechterbeziehungen, Religion, Zielkonflikte und Ressourcen. Noch nicht absehbar ist, inwieweit sich diese Kontroversen durch den wirtschaftlichen Einbruch aufgrund der COVID-19-Pandemie verschärfen werden.

Für eine Einordnung der aktuellen Situation ist es hilfreich, sich bewusst zu machen, dass Konflikte in einer Einwanderungsgesellschaft ein Ausdruck von Annäherung sein können. Der Soziologe Aladin El-Mafaalani begründet dies damit, dass verbesserte Teilhabechancen eben auch die Interaktion zwischen gesellschaftlichen Gruppen verstärken, die in der Vergangenheit kaum Berührungspunkte hatten (2018, S. 81). In diesem Prozess des Zusammenwachsens komme es unweigerlich zu Konflikten, weil etwa bestehende Positionen, Ressourcen, Werte und Privilegien infrage gestellt würden und neu ausgehandelt werden müssten (ebd., S. 79; vgl. Treibel 2015; 2017).

Für einen konstruktiven Umgang mit solchen Konflikten ist es daher einerseits notwendig, sie als „normal“ anzuerkennen und zu benennen. Andererseits darf bei der Austragung dieser Konflikte und ihrer oft prominenten medialen Platzierung nicht vergessen werden, dass sie eben mitunter auch ein Ausdruck dessen sind, wie weit wir auf dem Weg zu mehr Integration bzw. zu chancengleicher Teilhabe schon gekommen sind.

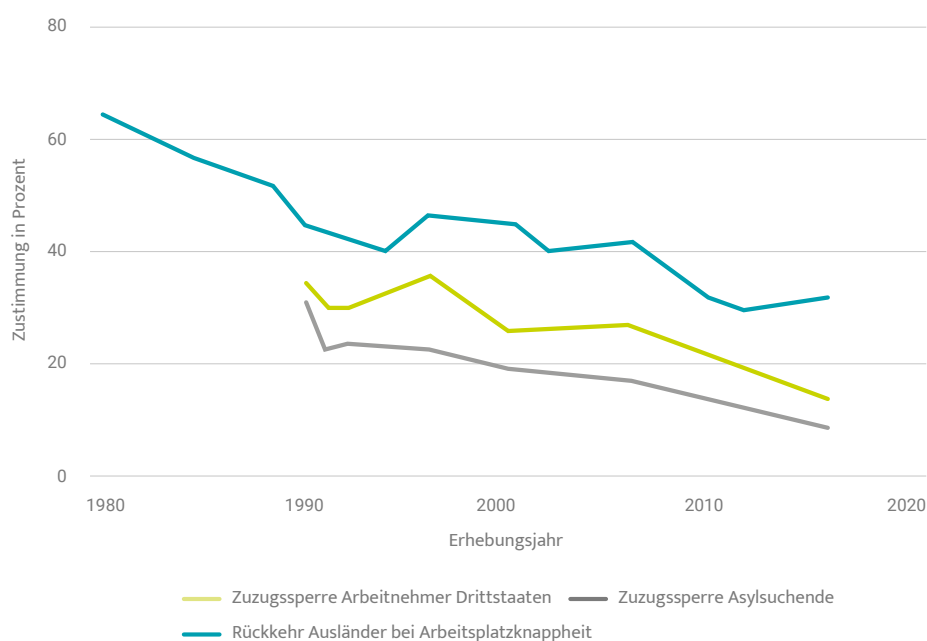
Noch ein Aspekt ist bei der Beschäftigung mit gesellschaftlichen Konflikten wichtig: In den öffentlichen Debatten

entsteht mitunter der Eindruck, dass gesellschaftliche Veränderungen und damit verbundene Spannungen allein auf Migration zurückgingen. Migration ist jedoch nur ein Element in diesen Veränderungen – und häufig nicht das zentrale. Beispielsweise ist sie für die Heterogenität in der Gesellschaft nur ein Faktor. Menschen unterscheiden sich nach Bildung, Familienformen, städtischer oder ländlicher Prägung, Geschlecht, wirtschaftlicher Situation, politischer Verortung und in vielen weiteren Punkten; die Herkunft ist nur ein Aspekt von vielen. Differenzlinien verlaufen deshalb nicht nur entlang der Unterscheidung von Personen mit oder ohne eigene oder familiäre Migrationserfahrungen. Auch Zugehörigkeits- und Anerkennungsverhältnisse, die auf Nation, Ethnie oder Kultur gründen, sind in Bewegung geraten, was ebenfalls Konflikte und Reibung erzeugt.

3.2 Einstellungen zu Migration

Eine wichtige Voraussetzung gelingender Integration (vgl. Kap. 5.3) ist die Integrationsbereitschaft sowohl der Eingewanderten wie auch der sonstigen Bevölkerung. Dieser Abschnitt befasst sich mit den Einstellungen⁵¹ der in Deutschland lebenden Bevölkerung zu Migration und somit der Frage, wie inklusiv oder exkludierend das gesellschaftliche Klima in Deutschland bezogen auf Eingewanderte und ihre Nachkommen ist. Zwei zentrale Trends werden dabei hervorgehoben: Zum einen zeigt sich in Deutschland – jenseits kurzfristiger Schwankungen – seit den 1980er-Jahren eine langfristig zunehmend positive Sicht auf Migration.

Abbildung 9: Ablehnende Einstellungen zu Migration in der Bevölkerung nehmen ab
(Anteile von Befragten, die Migration ablehnende Aussagen unterstützen)



Quelle: Die Abbildung beruht auf eigenen, gewichteten Analysen des ALLBUS Trend File 1980-2016, ZA4586_v1. Die Einstellungen zu Migration wurden in der ALLBUS (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften) u.a. wie folgt erhoben: „Wie ist Ihre Einstellung zum Zuzug verschiedener Personengruppen nach Deutschland? [...] Und mit Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Staaten, z.B. Türken? Und mit den Asylsuchenden?“ Die Wahl der vorgegebenen Antwort „Der Zuzug soll völlig unterbunden werden“ wird als Zustimmung zu einer Zugangssperre gewertet, die Aussagen „Der Zuzug soll begrenzt werden“ und „Der Zuzug soll uneingeschränkt möglich sein“ als Ablehnung einer Zugangssperre. Bei der Aussage „Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken“ reichen die Antwortvorgaben von „überhaupt nicht zustimmen“ [1] bis „voll und ganz zustimmen“ [7]; die Antworten [4] bis [7] werden als Zustimmung gewertet. Ob die Befragten mit eigener oder familiärer Migrationserfahrung bei den Auswertungen ein- oder ausgeschlossen werden, beeinflusst die berichteten Befunde kaum. Die Abbildung zeigt die Befunde bei Ausschluss der Personen mit eigener oder familiärer Migrationserfahrung.

51 Der sozialpsychologische Begriff der Einstellung beschreibt die Bewertung eines Objekts als einen bestimmten Grad von Zuneigung oder Abneigung (z.B. Eagly/Chaiken 1993). Im Bereich von Migration kann das Einstellungsobjekt eine Gruppe von Eingewanderten sein, z.B. Asylsuchende, oder auch ein migrationspolitisches Thema wie Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Einwanderung nach Deutschland scheint inzwischen in der Mehrheit der Bevölkerung als eine Normalität akzeptiert zu sein. Zum anderen zeigen sich aber eine Polarisierung in der politischen Auseinandersetzung (vgl. Kap. 3.3) und ambivalente Einstellungen: Migration und Integration rufen sowohl hohe Zustimmung als auch hohe Ablehnung hervor, und die Einstellungen unterscheiden sich erheblich nach Einwanderergruppen. In Teilen der Gesellschaft erwachsen aus negativen Einstellungen Rassismus (vgl. Kap. 3.4), Diskriminierung (vgl. Kap. 4.5) und Extremismus (vgl. Kap. 3.4.3) bis hin zu politischer Gewalt (vgl. Kap. 3.4.4). **Teile der Bevölkerung sind anscheinend noch ambivalent in der Frage, ob sie die mit Einwanderung einhergehende Pluralität und die gleichberechtigte Teilhabe von Eingewanderten und ihren Nachkommen akzeptieren.**⁵²

Auf Grundlage der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS), einer seit vier Jahrzehnten durchgeführten bundesweiten Bevölkerungsumfrage, zeigt Abbildung 9 die Zustimmung zu zwei ausgewählten Einstellungsfragen, die zum einen den Umfang und zum anderen die Dauerhaftigkeit von Einwanderung thematisieren.⁵³ Seit den 1990er-Jahren wird im Rahmen der ALLBUS die Einstellung zur Einwanderung verschiedener Personengruppen nach Deutschland erhoben; die Abbildung fokussiert auf die derzeit viel diskutierte Einwanderung aus Drittstaaten und die von Asylsuchenden.

Noch Anfang der 1990er-Jahre stimmte ein Drittel der Bevölkerung der Aussage zu, dass der Zuzug von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten bzw. der von Asylsuchenden völlig unterbunden werden sollte; heute sind es nur noch etwa 10 Prozent. Außerdem sollen die Befragten in der ALLBUS folgende Aussage bewerten: „Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken.“ Während Anfang der 1980er-Jahre zwei Drittel der (west-)deutschen erwachsenen Bevölkerung dieser Aussage neutral gegenüberstanden oder ihr zustimmten, ist dieser Anteil seither um etwa die Hälfte auf 30 Prozent gesunken. Somit akzeptiert eine wachsende Mehrheit der Bevölkerung dauerhafte Einwanderung nach Deutschland (vgl. auch Schnaudt/Weinhardt 2017; McLaren/Paterson 2019). Dieser Trend wird aber aufgrund des aktuell zunehmenden Populismus oder Extremismus oftmals übersehen (vgl. Kap. 3.4.3).

Hinter diesem allgemeinen Trend einer zunehmend positiven Einstellung zu Migration verbergen sich nicht nur phasenweise Eintrübungen (z. B. Chichoki/Jakowski 2019; SVR 2018a; 2018b; MIDEM 2018). Bei einer Minderheit der Bevölkerung zeigen sich auch relativ stabile Muster ablehnender Einstellungen in Bezug auf bestimmte Einwanderergruppen und Minderheiten, die zum Teil als menschenfeindlich gelten müssen. In Bezug auf Musliminnen und Muslime, auf Sinti und Roma sowie auf Asylsuchende haben sich solche menschenfeindlichen Haltungen in den letzten Jahren weiter verfestigt (Zick u. a. 2019; Zick/Preuß 2019; Decker/Brähler 2018).

Zahlreiche sozialpsychologische Studien der letzten 70 Jahre zeigen, dass Einstellungen nicht nur auf sachlichen Informationen und eigenen Erfahrungen aufbauen; insbesondere solche zu vermeintlich fremden ethnischen oder religiösen Gruppen hängen auch eng mit Stereotypen und Vorurteilen⁵⁴ zusammen. Zwar bedeuten Vorurteile und Stereotype nicht automatisch diskriminierendes Verhalten gegenüber Minderheiten. Aber ein substantieller Anteil der Bevölkerung billigt auch, dass manchen Personen(gruppen) gleiche Rechte oder Aufstiegschancen vorenthalten werden (Foroutan u. a. 2019), was ebenfalls diskriminierendes Verhalten begünstigen kann (vgl. Kap. 4.5). Auch zeigt sich in vielen Studien ein robuster Zusammenhang zwischen Einstellungen zu Migration und z. B. Vorurteilen oder nationalistischen Einstellungen (Kinder/Kam 2009; Gorodzeisky/Semyonov 2016; für einen Überblick über 100 empirische Studien siehe Hainmueller/Hopkins 2014). Auch bei allgemein abwertenden Einstellungen etwa in Form von Sexismus oder Homophobie besteht ein statistischer Zusammenhang mit menschenfeindlichen Einstellungen zu Eingewanderten (Zick u. a. 2019; Zick/Preuß 2019; Decker/Brähler 2018).

Zu den Ursachen positiver oder negativer Haltungen zu Migration gibt es noch zwei weitere Thesen, die medial prominent diskutiert werden; hier sind die Ergebnisse jedoch uneinheitlich. Die erste dieser Thesen lautet, dass Konkurrenz insbesondere am Arbeitsmarkt die Ablehnung von Einwanderung in der Bevölkerung verstärkt (Pardos-Prado/Xena 2019). Nach dieser These sehen Teile der Bevölkerung Eingewanderte als Wettbewerberinnen und Wettbewerber um Ressourcen wie Arbeit und Einkom-

52 Die Bevölkerung in Deutschland umfasst selbstverständlich nicht nur Menschen ohne eigene oder familiäre Migrationserfahrung, sondern auch in Deutschland lebende Eingewanderte und ihre Nachkommen. Auch bei Letzteren sind die Einstellungen zu Migration nicht durchweg positiv, sondern sehr differenziert, wie aktuelle Studien zeigen (Mustafa/Richards 2019).

53 Vergleichbare Analysen können – teilweise seit den 1970er-Jahren – mit dem Eurobarometer, dem *World Value Survey* oder dem Politbarometer durchgeführt werden.

54 Unter Stereotypen werden im Folgenden verallgemeinernde und oftmals negative ungerechtfertigte Meinungen über soziale bzw. sozial konstruierte Gruppen und deren Eigenschaften verstanden, unter Vorurteilen vorgefasste, oftmals negative Bewertungen von Personen aufgrund ihrer vermeintlichen Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen bzw. sozial konstruierten Gruppen (z. B. Eagly/Chaiken 1993; Fiske 1998). Vorurteile sind somit im sozialpsychologischen Sinne Einstellungen zu Personen, die oft auf Stereotypen basieren.

men, was wiederum zu einer Ablehnung von Migration führt. Bisherige empirische Studien zeigen diesbezüglich jedoch kein klares Bild (für einen Überblick siehe Hainmueller/Hopkins 2014). Zwar gibt es den robusten Befund, dass bei wirtschaftlicher Rezession die Ablehnung von Einwanderung steigt. Auf der individuellen Ebene wird dies aber kaum gestützt: Personen, die aufgrund ihrer Qualifikation oder ihres Berufs direkt mit Eingewanderten konkurrieren, stehen Migration laut vielen Studien nicht in besonderem Maße ablehnend gegenüber (Markaki/Longhi 2013; Ortega/Polavieja 2009).

Die zweite oft zitierte These ist, dass hohe Einwanderungszahlen die Ablehnung von Migration in der Bevölkerung verstärken. Auch sie wird von der Empirie nicht bestätigt (für einen Überblick siehe Pottie-Sherman/Wilkes 2017). Dieser These widerspricht u. a. die Beobachtung, dass gerade in Regionen mit besonders vielen Eingewanderten die Zustimmung zu Migration relativ hoch ist (oder Migration befürwortende Parteien stark unterstützt werden). Dies wird oft damit erklärt, dass durch den häufigeren Kontakt zwischen Eingewanderten und Einheimischen Vorurteile reduziert werden und Eingewanderte weniger „fremd“ erscheinen (Allport 1954; für einen Überblick zur sogenannten Kontakthypothese siehe Pettigrew/Tropp 2006; Wagner u. a. 2008).

Einige Studien ermitteln zwar in Wiederholungsbefragungen, dass sich durch hohe regionale Einwanderung die Einstellungen zu Migration verschlechtern (Chichoki/Jakowski 2019; Heath/Richards 2019; zu Deutschland MIDEM 2019, S. 81 ff.); andere Studien können diesen Zusammenhang jedoch nicht bestätigen (Pettigrew/Tropp 2006; Oorschot 2007; Strabac/Listhaug 2008; Hjerm 2009; Hooghe/de Vroome. 2015). Hopkins (2010) verbindet diese widersprüchlichen Befunde und argumentiert auf der Basis von US-Daten, dass steigende Einwanderung die Ablehnung von Migration insbesondere in den Phasen verstärkte, in denen Politik und Medien das Thema polarisierend diskutierten. War dies nicht der Fall, reagierte die Bevölkerung darauf den untersuchten Daten zufolge nicht im gleichen Maße ablehnend (vgl. hierzu auch MIDEM 2019). Der aktuelle Forschungsstand deutet somit darauf hin, dass durch hohe oder steigende Einwanderung nicht automatisch die Akzeptanz von Migration sinkt. Vielmehr spielt dafür u. a. die Art des politischen und medialen Diskurses eine große Rolle (Bohman 2011; vgl. Kap. 3.3).

3.3 Migration und Integration in den Medien⁵⁵

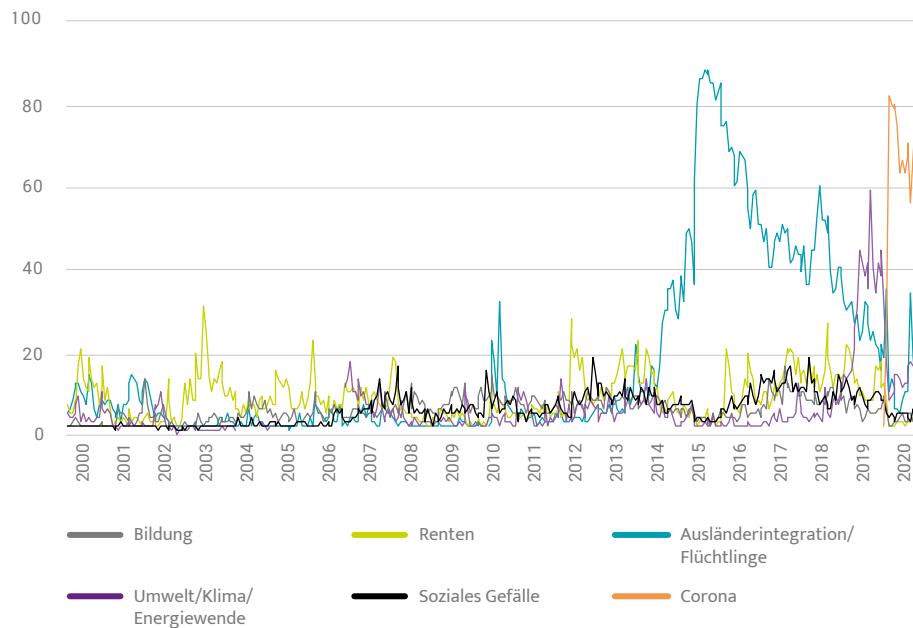
Die Medien haben in Bezug auf den Integrationsprozess eine wichtige Funktion der Information und Meinungsbildung. Was sie zu den Themen Migration und Integration zeigen und wie sie darüber berichten, kann die Integrationsbereitschaft sowohl negativ als auch positiv beeinflussen. Medien können Polarisierungen verstärken, aber auch zu einer Versachlichung beitragen.

Öffentliche Diskurse zu den Themen Migration und Integration sind häufig polarisiert, aufgeladen und mitunter höchst dynamisch. Ob es um „das Wunder der deutschen Willkommenskultur“ oder die „Flüchtlingsflut“ geht, um die Herkunft von Gewaltverbrecherinnen und -verbrechern oder um ein Nürnberger Christkind, dessen Vater indische Wurzeln hat – die Diskussionen sind oft emotional, nicht immer faktenorientiert, und Kommentarverläufe verselbstständigen sich rasch. Das erschwert eine ausgewogene und sachliche Auseinandersetzung mit diesem komplexen Themenfeld.

Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Medien wurden für ihre Berichterstattung im Themenfeld Migration und Integration in den letzten fünf Jahren heftig angegriffen: Unter anderem wurde ihnen vorgeworfen, die Berichte seien einseitig oder beschönigend. Das Wort „Lügenpresse“, das nach der Zeit des Nationalsozialismus kaum noch verwendet wurde, hat es durch die Sprechchöre bei Pegida-Demonstrationen wieder zu Bekanntheit gebracht (Vorländer u. a. 2016; vgl. zur Herkunft des Begriffs Krüger 2018; Ludwig 2019). Mit der Kritik an den sogenannten etablierten Medien von rechter Seite ging eine sichtliche Verrohung der Diskurse in den sozialen Medien einher, die nicht unerheblich zur Polarisierung der Öffentlichkeit beigetragen hat (vgl. auch Kap. 3.4.2). Aber auch aus anderer politischer Richtung wurden Medien für ihre Darstellung migrationsbezogener Themen in den letzten Jahren wiederholt kritisiert.

⁵⁵ Die Fachkommission hat zwei Gutachten zum Thema Medien in Auftrag gegeben (Haller 2019a, 2019b). Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren zum Teil auf den Ergebnissen dieser Expertisen.

Abbildung 10: Bedeutsamkeit des Themas Migration und Integration im Zeitverlauf
Wichtige Probleme in Deutschland seit 2000 (max. zwei Nennungen)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer (2000–2020)

Die Medien haben ganz wesentlich dazu beigetragen, dass das Thema Migration und Integration gerade nach der starken Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 in Deutschland, aber auch in den anderen Mitgliedsstaaten der EU eine hohe Salienz besaß und ihm in Befragungen große Bedeutung beigemessen wurde (MIDEM 2018; 2019; Dennison/Geddes 2019). Es war lange Zeit das beherrschende Thema, das alle anderen in den Hintergrund drängte. Zwar hat es inzwischen wieder an Bedeutung verloren, doch rangiert es immer noch unter den wichtigsten Themen (vgl. Abb. 10).

Umso entscheidender ist, wie die Medien mit dem Thema umgehen, es darstellen und interpretieren. Für eine differenzierte Betrachtung dieser Gemengelage ist es sinnvoll, sich zunächst die Wechselwirkungen von Medienberichterstattung, Meinungsklima und Integrationsbereitschaft genauer anzusehen. Anschließend werden die Inhalte der Medienberichterstattung betrachtet und die Dynamiken bestimmter Diskurse erörtert.

3.3.1 Die prägende Rolle der Medien

Informationen und Einschätzungen über Eingewanderte, ihren Alltag und ihre Herkunft werden zwar auch im täglichen Miteinander ausgetauscht, der überwiegende Anteil

wird jedoch medial vermittelt. Auch Migrantinnen und Migranten beziehen viel von dem, was sie über Deutschland und die hiesige Gesellschaft wissen, aus den Medien. Fernsehen, Radio, Printmedien, Internet und soziale Medien prägen die Vorstellungen von der Welt; insofern ist davon auszugehen, dass die transportierten Informationen, Bilder und Inhalte auch die Einstellungen und damit z. B. das Integrationsklima bzw. die Integrationsbereitschaft auf allen Seiten beeinflussen. In der Forschungsliteratur gibt es keine einheitliche Auffassung dazu, wie der komplexe Zusammenhang zwischen Medieninhalten und ihrer Wirkung empirisch genau zu beschreiben ist (Haller 2019a, S. 8 f.; Weber-Menges 2005). Aber inwiefern Medien nun durch die Bereitstellung von Informationen und die Darstellung verschiedener Positionen zur Meinungsbildung beitragen, ob sie Einstellungen erzeugen, beeinflussen oder lediglich verstärken – als sicher darf gelten, dass der mediale Einfluss für gesellschaftliche Integrationsprozesse sowohl förderlich als auch destruktiv sein kann. Das lässt sich im Einzelnen aber immer nur durch empirische Wirkungsstudien feststellen.

Aus der Forschung zum Agenda Setting ist bekannt, dass Häufigkeit, Umfang und Art der Darstellung Anteil daran haben, worüber die Menschen debattieren und als wie bedeutsam ein Thema empfunden wird (Weber-Menges 2005, S. 135). Mit Bildern, Zuspitzungen und Headlines

strukturieren (und beeinflussen) die Medien zudem gesellschaftliche Debatten. Begriffe wie „Gastarbeiter“ und „Willkommenskultur“, aber auch „Wirtschaftsflüchtlinge“, „Flüchtlingswelle“ oder „Asyltourismus“ transportieren Botschaften; auch Stereotype können sich darüber verfestigen. Daher ist es eine bedeutsame Entscheidung, welche Begriffe und Bilder in Medienbeiträgen übernommen werden. Nach Haller (2019a, S. 16) weisen die Ergebnisse der meisten Studien darauf hin, dass in allererster Linie „eine ausgewogene und vielfältige, d.h. die Positionen und Erfahrungen der im Themenfeld interagierenden Akteure vermittelnde Berichterstattung“ zur Versachlichung der Diskussion und damit zu positiven Effekten in der Meinungsbildung beitragen kann.

3.3.2 Inhalte der Berichterstattung

Im Zeitverlauf betrachtet war die Berichterstattung zu Migration und Integration vor 2015 deutlich differenzierter als noch in den 1990er-Jahren (vgl. Haller 2019a, S. 16). Anders als zuvor wurde zu der Zeit zunehmend aus einer weitgehend neutral-unabhängigen Perspektive über Erfahrungen und Positionen von Akteuren berichtet, die sich mit Migration und Integration befassen. Zur Zeit der starken Zuwanderung von Schutzsuchenden im Herbst 2015 legten die Medien den Fokus ihrer Berichterstattung überwiegend auf die „Willkommenskultur“, weniger jedoch auf die Perspektiven der Schutzsuchenden selbst bzw. derjenigen, die sich vor Ort um sie kümmerten. In seiner Analyse der Medienberichterstattung kommt Haller (2017, S. 135) für kommentierende Beiträge zu folgendem Befund: „Bis zum Spätherbst 2015 greift kaum ein Kommentar die Sorgen, Ängste und auch Widerstände eines wachsenden Teils der Bevölkerung auf. Wenn doch, dann in belehrendem oder (gegenüber ostdeutschen Regionen) auch verächtlichem Ton. Kaum ein Kommentar während der sogenannten Hochphase (August und September) versuchte eine Differenzierung zwischen Rechtsradikalen, politisch Verunsicherten und besorgten, sich ausgegrenzt fühlenden Bürgern. So dienten die Kommentare grosso modo nicht dem Ziel, verschiedene Grundhaltungen zu erörtern, sondern dem, der eigenen Überzeugung bzw. der regierungspolitischen Sicht Nachdruck zu verleihen.“

Gegen Ende des zweiten Halbjahrs 2015 änderte sich der Tenor der Berichterstattung, die den Fokus zunächst auf das Fluchtgeschehen gerichtet hatte und auf die Menschen, die den Schutzsuchenden mit Empathie begegneten: Nach der Analyse von Haller (2019a) gab es nun mehr und mehr politische Berichte über die Uneinigkeit und die Konflikte innerhalb der Bundesregierung und zwischen den EU-Staaten. Dabei seien die sich bereits abzeichnenden Konflikte innerhalb der Bevölkerung über-

sehen worden, „die, wenn sie ausgeklammert oder negiert werden, gesellschaftliche Kontroversen nach sich ziehen. Über diese Dimension wurde die einheimische Bevölkerung nicht aufgeklärt“ (ebd., S. 17). Anstatt eine Plattform für diese gesellschaftspolitischen Kontroversen zu bieten und sich mit den konkreten Veränderungen im Alltag der von Migration betroffenen Menschen zu befassen, blieben die Informationsmedien oft „auf die politischen Eliten und deren Kleinkriege fokussiert“ (ebd.).

Im Anschluss an die Ereignisse in der Kölner Silvesternacht 2015/16 habe sich dann der Deutungsrahmen für das Migrationsgeschehen gravierend geändert. Diesen Wandel sehen einige Studien laut Haller als „Rückgewinnung der kritischen Distanz gegenüber der Flüchtlingspolitik der Regierung und dem Narrativ ‚Willkommenskultur‘“, während andere ihn als „Rückfall in den eher fremdenfeindlichen Modus früherer Jahrzehnte“ interpretieren (ebd.).

Mit diesem Wechsel veränderte sich auch die Art und Weise, wie über Eingewanderte berichtet wurde. Neben einer distanzierten Berichterstattung, in der unterschiedliche Sichtweisen und Positionen dargestellt und diskutiert werden, sind dabei auch problematische Tendenzen zu beobachten; so kommen diese Menschen oft nur als Gegenstand vor und selten als Akteure oder Sprecherinnen und Sprecher (Fengler/Kreutler 2020, S. 55 f.). Analysen der verwendeten Bilder zeigen auch, dass Eingewanderte nicht selten als „Masse“ oder als anonyme und fremdartige Gruppe abgebildet werden (Haller 2019a, S. 17). Dabei wird das Themenfeld Migration und Integration oft mit Frauen mit Kopftuch bebildert, als stünden diese für einen Großteil der Eingewanderten und ihrer Nachkommen. Zudem werden auch Berichte zu Terror und Gewalt teilweise von Bildern von Moscheen und Kopftüchern begleitet, was nach Schiffer (2014, S. 3) einen bestimmten Zusammenhang suggeriert.

Darüber hinaus erscheinen Eingewanderte und Schutzsuchende in den Nachrichten überproportional häufig als Gewalttäterinnen und Gewalttäter. Zu diesem Ergebnis kommt eine Langzeitstudie, die Fernseh- und Zeitungsbeiträge über Gewaltkriminalität untersucht hat (Hestermann 2019). Während vor 2014 die Herkunft von Tatverdächtigen in den Nachrichten praktisch keine Rolle gespielt habe, „ging es 2019 bei mehr als einem Drittel aller Fernsehberichte über in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten um mutmaßliche Gewalttäter und Gewalttäterinnen“ (ebd., S. 2). Auf eine tatverdächtige deutsche Person kamen acht Tatverdächtige mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, in den untersuchten Printmedien waren es sogar vierzehn. Das entspricht in keiner Weise dem tatsächlichen Verhältnis von Deutschen

und Nichtdeutschen in der polizeilichen Kriminalstatistik und sonstigen Erhebungen (vgl. Kap. 3.5). In Zeitungsberichten wurden ausländische Tatverdächtige 2019 sogar 32-mal so häufig erwähnt, wie es ihrem statistischen Anteil in der polizeilichen Kriminalstatistik entspricht (Hestermann 2019, S. 6).⁵⁶ Um dem Vorwurf zu entgehen, die Medien würden Integrationsprobleme verschweigen oder herunterspielen, nennen in den letzten Jahren immer mehr Beiträge zu Gewaltkriminalität auch die Herkunft der Tatverdächtigen – überwiegend dann, wenn es sich um Eingewanderte und ihre Nachkommen handelt.

3.3.3 Hate Speech und Meinungsklima in User-Kommentaren

In Zeiten von User-Kommentaren, Social-Media-Netzwerken und Suchmaschinen sind es jedoch immer weniger die klassischen Medien, die das Bild von Migration und Integration bestimmen. Seit jede Nutzerin und jeder Nutzer des Internets und jede Organisation eigene Websites und Beiträge erstellen und teilen kann, verlieren klassischer Journalismus und Redaktionen zunehmend ihre angestammte „Gatekeeper-Funktion“ (vgl. Lischka/Stöcker 2017, S. 18 f.). Wie schnell und weit sich Nachrichten verbreiten, bestimmen heute mehr und mehr die Häufigkeit von Klicks, Filter in Suchmaschinen und deren Algorithmen (ebd., S. 25 f.). Gerade bei den Themen Migration, Integration und Flucht erscheinen bei Suchanfragen an erster Stelle selten ausgewogene und differenzierte Analysen, sondern viel zitierte polarisierende Headlines, die vor allem darauf abzielen, Menschen emotional anzusprechen. Der Ton öffentlicher Diskurse hat sich mit der Verbreitung digitaler Medien verschärft (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2019, S. 53; Stieglitz/Dang-Xuan 2012). Das Internet bietet auch eine Plattform für die Ausbreitung von Verschwörungstheorien und von Hassrede gegen Andersdenkende und Minderheiten (Shooman 2016; Wetzel 2011; 2017).

Immer mehr Menschen informieren sich anhand von Onlinemedien, viele Jüngere inzwischen sogar ausschließlich (Haller 2019b, S. 7 f.). Auch User-Kommentare werden immer häufiger genutzt, sowohl passiv als auch aktiv. Weil Websites versuchen, anhand von Klickgewohnheiten und Suchhistorie die vermeintlichen Interessen der Nutzerinnen und Nutzer einzuschätzen, und ihre Empfehlungen für diese daran ausrichten, ist die Gefahr groß, dass sich „Filterblasen“ (Pariser 2011) bilden, in denen die eigene Meinung nur noch bestätigt, aber nicht mehr hinterfragt

wird. In Kommentarspalten und Diskussionsforen entwickeln sich außerdem bestimmte Dynamiken, die die Medienwissenschaft als „Echokammern“ und „Schweigespirale“ bezeichnet und die dazu führen, dass sich das Meinungsspektrum im Kommentarverlauf zunehmend verengt. Diskussionen zu Migration und Integration werden aufgeregt und teilweise aggressiv geführt. Die oft emotionalen Beiträge werden ebenso emotional kommentiert, auf abweichende Ansichten und Widerspruch wird polemisch, sarkastisch und hämisch-abwertend reagiert. In einer Erhebung des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft von 2019 gab mehr als die Hälfte der Befragten an, sich aus Angst vor Beleidigung im Internet mit den eigenen politischen Ansichten zurückzuhalten (Eckes u. a. 2019, S. 22 f.).

Hate Speech, Hass im Netz – die Verbreitung von Vorurteilen gegen soziale Gruppen oder Individuen, aggressiv und beleidigend formulierte Kommentare und Bedrohungen – sorgt also nicht nur für Unsicherheit, schüchtert ein und ist für die Adressatinnen und Adressaten bedrohlich und mitunter auch gefährlich. Er schränkt auch die Meinungsvielfalt im Internet ein. Viele Kommentarverläufe vermitteln ihren Leserinnen und Lesern ein verzerrtes Bild und lassen liberale, demokratisch-pluralistisch eingestellte Stimmen oftmals verstummen (Haller 2019b).

Das veränderte Meinungsklima im Netz wirkt sich auch auf den klassischen Journalismus aus. Zum einen werden Journalistinnen und Journalisten selbst zunehmend häufiger im Netz beleidigt und angegriffen (Beauftragte der Bundesregierung 2019, S. 58). Zum anderen bindet der Umgang mit problematischen Kommentaren im Netz in den Medienhäusern und bei den Betreiberinnen und Betreibern von Plattformen immense Ressourcen, etwa für die Identifizierung und Weiterleitung strafrechtlich relevanter Meinungsäußerungen und Inhalte oder für die Moderation und Kuratierung von Kommentarverläufen. Letzteres geschieht idealerweise durch eine Mischung von Netiquette, Unterdrücken inziviler Posts und auf die Adressatengruppe zugeschnittener Gegenrede, die im besten Fall auch von anderen Nutzerinnen und Nutzern oder von Initiativen kommt. Während sich die Behörden auf strafrechtlich relevante Posts konzentrieren, filtern die Kuratorinnen und Kuratoren – teils händisch, teils automatisiert – wesentlich mehr Posts aus. Die meisten Medienhäuser legen hierfür interne Richtlinien fest, auch weil das Strafrecht selbst nur Anhaltspunkte bietet.

56 Zur Erläuterung heißt es bei Hestermann 2019 in Fußnote 11: „Das Zahlenverhältnis von deutschen zu ausländischen Tatverdächtigen bei Gewaltdelikten laut PKS 2018 beträgt 2,27 (69,4 zu 30,6 Prozent), in der Zeitungsberichterstattung 2019 ist das Zahlenverhältnis Ausländer zu Deutsche 14,2 (41,2 zu 2,9 Prozent), damit beträgt der Faktor der Verzerrung rund 32 (2,27 x 14,2).“

3.3.4 Auswirkungen von Hass im Netz

Nicht nur die Medienhäuser lernen dazu. Auch jene, die Hasskommentare im Internet einstellen, ändern ihr Verhalten. So werden Formulierungen heute mitunter bewusst so gewählt, dass sie von professionellen Kuratorinnen und Kuratoren gerade noch akzeptiert oder nicht eindeutig als inzivil identifiziert werden. Auch hat die zunehmende Kommentierung und Strafverfolgung anscheinend dazu geführt, dass etwa Rechtsextreme in geschlossene Gruppen und andere Foren abwandern, in denen sie ganz im Sinne von Echokammern kaum noch erreicht werden können (vgl. Haller 2019b, S. 16).

In der Forschung wird diskutiert, ob und wie das veränderte Klima im Netz auch das Verhalten und die Kommunikation im Alltag beeinflusst (Kümpel/Rieger 2019). Eine Radikalisierung vollzieht sich zwar selten ausschließlich online (ebd.). Doch soziale Medien können als Türöffner und Verstärker wirken, wenn jemand bereits extremes Gedankengut pflegt – schon allein deswegen, weil extremistisches und menschenverachtendes Gedankengut heute im Internet überall und jederzeit frei verfügbar ist. Zudem spielen soziale Medien eine zentrale Rolle dabei, neue, vor allem jugendliche Mitglieder zu gewinnen und extremistische Gruppen zu organisieren und zu mobilisieren.

Außerdem scheint der Hass im Netz auch zu bewirken, dass bestimmte Inhalte und die Anfeindung bestimmter Gruppen zunehmend wieder „salonfähig“ werden. Wenn Nutzerinnen und Nutzer die aufgeheizten Kommentarspalten lesen und sie für das halten, was die Mehrheit glaubt, kann einerseits die Sensibilität für diskriminierende Bemerkungen im Alltag sinken und andererseits auch die Hemmschwelle, sich selbst in dieser Weise zu äußern.

Empfehlungen

- Die Fachkommission unterstützt die Anstrengungen zur konsequenten Bekämpfung von Hass im Netz, die die Bundesregierung bisher unternommen hat. Dazu gehört u. a. das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz). Um die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen, müssen die ermittelnden Behörden besser ausgestattet und speziell geschult werden, etwa zum Umgang mit Betroffenen sowie zu Extremismus, Rassismus und Antisemitismus.

- Anlaufstellen für Opfer von *Hate Speech* und Angriffen im Netz wie <https://no-hate-speech.de/de/Helpdesk> sollten unterstützt und die Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sollte ausgebaut werden (vgl. hierzu auch die Empfehlungen des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus in Bundesregierung 2020c).
- Für einen respektvollen Umgang miteinander in Internetforen müssen Onlinemedien in die Moderation und Kuratierung investieren. Die Ausbildungseinrichtungen sollten hierfür stärker sensibilisiert und darauf bezogene Projekte in der Aus- und Fortbildung von Journalistinnen und Journalisten gefördert werden.
- Die Medienhäuser sind gefordert, ihre Bemühungen um einen sensiblen Umgang mit Bildern und Begriffen im Rahmen der publizistischen Selbstkontrolle zu verstärken. Dazu sollten die Themen Migration und Integration bereits in der journalistischen Ausbildung stärker verankert werden.
- Eine gute Moderation in Diskussionsforen kann helfen, das Kommunikationsklima in Kommentarverläufen zu verbessern. Wichtig ist ferner eine differenzierte Berichterstattung in den Medien, die auf einseitige und skandalisierende Darstellungen und auf die Verwendung von Stereotypen verzichtet, damit sie versachlichend wirken kann.
- Gerade beim Themenfeld Migration und Integration ist ein Informationsjournalismus unverzichtbar, der ein diskursiv gestaltetes „öffentliches Gespräch“ erzeugt und moderiert. Voraussetzung hierfür ist eine ausgewogene und vielfältige Berichterstattung.

3.4 Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtspopulismus, Rechtsextremismus, Rechtsterrorismus und Hasskriminalität

Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und viele andere Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus sind Gefahren für Gesellschaft und Demokratie. Sie bedrohen die freiheitlich-demokratische Ordnung, die auf der Menschenwürde und den Grundrechten basiert. Sie gefährden das friedliche Miteinander der Menschen und billigen, rechtfertigen und verüben Gewalt gegen Einzelne und ganze Bevölkerungsgruppen. Insbesondere kommt die Gewalt in Hasskriminalität zum Ausdruck.

Der Rassismus in all seinen Facetten bezeichnet dabei Überzeugungen und Praktiken, die auf der systematischen Abwertung und Ausgrenzung sowie Benachteiligung bestimmter Gruppen der Bevölkerung beruhen, denen biologisch oder kulturell konstruierte nicht veränderbare und angeblich minderwertige Eigenschaften und Verhaltensweisen zugeschrieben werden. Der Antisemitismus zeichnet sich wiederum dadurch aus, dass Verschwörungsmithen darin einen hohen Stellenwert haben. Jüdinnen und Juden werden als mächtige Drahtzieher imaginiert, die nach der Weltherrschaft streben. Der Rechtspopulismus als politische Strömung stigmatisiert bestimmte Gruppen von Eingewanderten und ihren Nachkommen als „Fremde“ und grenzt sie aus. Dabei beansprucht er, den angeblich homogenen Willen eines ethnisch, zumeist „völkisch“ definierten Volks unmittelbar zu vertreten, und zwar gegen eine vermeintliche „herrschende Elite“.

Das tut der Rechtsextremismus auch. Er ist aber noch stärker von Rechtfertigungen der Gewalt und Ideologie geprägt. Hinzu treten Vorstellungen von autoritärer und diktatorischer Führung und – das ist das entscheidende Merkmal – organisierte Bestrebungen, mit Wort und Tat die freiheitlich-demokratische Ordnung zu beseitigen. Der Rechtsterrorismus ist ein „geplantes, nicht nur einmaliges gewaltsames Handeln von (halb-)geheim agierenden Individuen oder Gruppen mit dem Ziel [...], Angst und Einschüchterung bei einer größeren Zahl von Menschen zu erzeugen und/oder Entscheidungen politischer Akteure oder sozialer Gruppen zu beeinflussen, ohne dabei etwa auf persönliche Bereicherung zu zielen“ (Virchow 2016, S. 8). Dem rechten Terrorismus fallen Menschenleben zum Opfer; Beispiele dafür sind etwa die Mordserie des NSU, die Ermordung des Politikers Walter Lübcke im Juni 2019, das Attentat auf die Synagoge in Halle im Oktober 2019

und die rassistischen Morde in Hanau im Februar 2020. In anderen Fällen, wie dem Rohrbomben-Attentat auf eine Moschee in Dresden im September 2016 oder dem Brandanschlag auf eine Roma-Familie in Dellmensingen (Baden-Württemberg) im Mai 2019, ist es nur dem Zufall zu verdanken, dass die Opfer unverletzt blieben.

Zwischen Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus sind die Grenzen fließend; das zeigt sich in der Vernetzung unterschiedlicher Gruppen und Strömungen. Zudem entwickeln sie zunehmend eine aggressive Anti-Migrations- und Anti-Integrations-Haltung, die sie nach innen eint und miteinander verbindet. Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus unterscheiden sich zwar etwa bezüglich der Frage, inwieweit politische Ziele mit Gewalt durchgesetzt werden sollen, sie teilen jedoch diskriminierende und rassistische sowie antisemitische und menschenfeindliche Überzeugungen, und alle lehnen die kulturell vielfältige und offene Gesellschaft ab.

Rassismus hat im Zusammenhang mit den nachfolgend erörterten Phänomenen eine besondere Bedeutung, denn er kommt in der Gesellschaft auch jenseits rechtsextremer oder -populistischer Ideologien vor, in Wahrnehmungen und Einstellungen wie auch in institutioneller und struktureller Ausgrenzung. Während z. B. Rechtsextremismus nicht ohne Rassismus existiert, ist dies umgekehrt sehr wohl der Fall.

3.4.1 Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit und Antisemitismus

Das Attentat von Hanau, die Mordserie des sogenannten NSU und der antisemitische Anschlag in Halle haben in Deutschland das Bewusstsein dafür geschärft, dass Rassismus und Antisemitismus für die davon betroffenen Gruppen lebensbedrohlich sein können. Doch auch unterhalb der Schwelle solcher Gewalttaten gibt es Formen von alltäglichem Rassismus und Antisemitismus, die sich in Regelungen, Routinen, Handlungen und diskriminierenden Sprechweisen ausdrücken (vgl. Kap. 4.5). Über viele Jahre bestand die trügerische Vorstellung, Rassismus und Antisemitismus seien historische Phänomene, die mit der Aufarbeitung der Verbrechen des Nationalsozialismus überwunden seien und sich gegenwärtig nur noch am äußersten rechten Rand der Gesellschaft fänden. Das mündete in der Verwendung von Alternativbegriffen wie „Ausländerfeindlichkeit“ oder „Fremdenfeindlichkeit“. Der Begriff des Rassismus wurde hingegen vielfach gemieden bzw. vornehmlich auf andere Gesellschaften bezogen, die von Sklaverei, Kolonialismus und Apartheid geprägt sind wie die USA, Südafrika oder Großbritannien und Frank-

reich. Damit wurde in Deutschland zugleich die eigene koloniale wie auch nicht-koloniale rassistische Vergangenheit ausgeblendet und relativiert; sie rückt erst jetzt langsam ins öffentliche Bewusstsein (vgl. Kap. 5.4). Die Rassismusforschung ist in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern bisher kaum entwickelt, sie ist noch kein etablierter und gut ausgestatteter Bereich mit Förder-, Ausbildungs- und Forschungstraditionen. Die internationale Rassismusforschung ist sich hingegen einig, dass der „Rasse“-Begriff, auch wenn er infolge der nationalsozialistischen Verbrechen in Europa tabuisiert wurde, seine Wirkmächtigkeit keineswegs verloren hat (Rätzkel 2000; Goldberg 1993). Sein ideologischer Gehalt wird jetzt nur durch andere Begriffe wie Ethnie oder auch Kultur und Religion codiert (Shooman 2014). Rassistische Denk- und Handlungsweisen sind nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs also nicht verschwunden; das Konstrukt der „Rassen“ wirkt implizit fort. Dieser neue „Rassismus ohne Rassen“ (Hall 2000) hat sich vom biologistisch argumentierenden zu einem kulturell begründeten Rassismus verschoben: Er behauptet eine Unvereinbarkeit oder gar einen Kampf von in sich geschlossenen Kulturen und folgert daraus eine unüberwindliche Differenz zwischen Angehörigen der verschiedenen „Kulturkreise“. Diese Sichtweise schlägt sich insbesondere im Phänomen der Muslimfeindlichkeit nieder. Aber auch im Antiziganismus – dem Rassismus gegenüber Sinti und Roma – finden kulturalistische Argumentationsmuster ihren Ausdruck.

Historisch liegen die Anfänge des modernen oder modernisierten Rassismus in der Phase der Entkolonisierung und der Einwanderung aus den ehemaligen Kolonien in die „alten Mutterländer“ (ebd.; Geulen 2007). Galt zuvor im biologistischen Rassismus die „Vermischung der Rassen“ als Ursache des drohenden Niedergangs, so warnt der kulturell begründete Rassismus vor einer Vermischung der Kulturen, weil dadurch Werte und kulturelle Errungenschaften verloren gingen. Tatsächliche oder auch bloß vermeintliche ethnische, kulturelle und auch religiöse Differenzen und Eigenschaften werden in heutigen rassistischen Diskursen als Charaktereigenschaften und Wesensmerkmale einer als homogen konstruierten Gruppe („die Muslime“, „die Juden“, „die Afrikaner“, „die Roma“ etc.) und als unveränderlich gedeutet. Diese Vorstellung hat sich im Konzept des „Ethnopluralismus“ von Neurechten und rechtspopulistischen Gruppen niedergeschlagen (vgl. z. B. Fuchs/Middelhoff 2019). Die ideologische Haltung, dass Völker und Kulturen sich nicht mischen sollten und die eigene Kultur von anderen Einflüssen „rein“ zu halten sei, läuft auf eine generelle Ablehnung von Einwanderung und fest geschlossene nationale Grenzen hinaus.

Zur wissenschaftlichen Definition bzw. zur Bestimmung des Begriffs gibt es zahlreiche Ansätze. Eine Gemeinsam-

keit besteht darin, dass sie Rassismus als ein System von Diskursen und sozialen, politischen sowie ökonomischen Praxen verstehen, das mit Rassenkonstruktionen operiert oder an solche anschließt und das Ungleichbehandlung und hegemoniale Machtverhältnisse erstens wirksam macht und zweitens plausibilisiert (Melter/Mecheril 2009, S. 15 f.). Wenn also in Gesellschaften ein bestehendes Gleichheitsgebot mit faktischer Ungleichheit kollidiert, wird der Rassismus herangezogen, um Ungleichbehandlung zu rechtfertigen, mit dem Ziel oder Effekt, Gruppen entlang bestimmter Merkmale zu hierarchisieren – die heutzutage eben nicht mehr nur physischer, sondern auch kultureller Natur sind (Zick 2020). Er soll also u. a. legitimieren, dass als „fremd“ markierten Gruppen der Zugang zu materiellen und symbolischen Ressourcen verwehrt und die eigene Gruppe privilegiert wird (Hall 2000, S. 7). Rassismus reguliert damit Teilhabe und Zugehörigkeit durch Ein- und Ausschluss – u. a. anhand der Zuschreibung von nationaler Identität bzw. Zugehörigkeit. So kommt es, dass Deutschsein nach wie vor oft mit Weißsein und einem christlich-kulturellen Hintergrund gleichgesetzt wird (vgl. Kap. 5.4).

Auch der Antisemitismus besitzt für nationalistische Ideologien eine hohe Bindekraft. Er unterscheidet sich jedoch in einigen wesentlichen Aspekten vom Rassismus, u. a. durch die Zuschreibung von Macht, Intelligenz und Reichtum und den zentralen Stellenwert, den Verschwörungstheorien darin haben. Während es beim Rassismus darum geht, als „fremd“ und „anders“ stigmatisierte Gruppen wie Schwarze, Muslime und Musliminnen oder Sinti und Roma als minderwertig darzustellen, spielen beim Antisemitismus Aspekte wie das angebliche Streben der Juden und Jüdinnen nach der Weltherrschaft und die vermeintliche Überlegenheit dieser Minorität eine tragende Rolle. Der Glaube an eine jüdische Weltverschwörung gehört zu den Kernelementen rechtsextremer und islamistischer Ideologien. Aber auch jenseits der extremen Ränder der Gesellschaft besitzen antisemitische Verschwörungstheorien insbesondere in gesellschaftlichen Umbruch- und Krisenzeiten, die mit einem empfundenen Kontrollverlust einhergehen, eine gewisse Attraktivität und Mobilisierungspotenzial. Dies zeigt aktuell das Beispiel der sogenannten Corona-Proteste: Allein in den ersten drei Monaten der Pandemie dokumentierte der Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus (RIAS) 123 Kundgebungen und Demonstrationen mit Bezug zur COVID-19-Pandemie, bei denen es zu antisemitischen Äußerungen kam (RIAS 2020a, S. 8).

Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit und Antisemitismus sowie weitere Formen menschenfeindlicher Vorurteile sind eine wesentliche Ursache für die Diskriminierung und Ausgrenzung von Menschen und gegen sie

gerichtete Gewalt. Die verschiedenen Ausprägungen dieser Phänomene weisen einerseits Überschneidungen in den Mechanismen auf, besitzen jedoch – was ihre Geschichte und gesellschaftliche Funktion angeht – jeweils ihre Spezifika. Dabei lassen sich die verschiedenen Formen von Rassismus und der Antisemitismus nicht auf entsprechende Überzeugungen und absichtsvoll schädigendes Handeln reduzieren, sie können auch unintendiert sein. Die damit verbundenen Denk- und Sprechweisen sind historisch tradiert und im kollektiven gesellschaftlichen Wissen verankert; so kann ein Rückgriff auf rassistische bzw. antisemitische Argumentations- und Handlungsmuster auch unbewusst erfolgen. Dies manifestiert sich regelmäßig auch in Untersuchungen zu Einstellungen der Bevölkerung (vgl. Kap. 3.2).

Mit der Ratifizierung der *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)* hat Deutschland sich zu einer Politik verpflichtet, die sich umfassend gegen jede Form von Rassismus richtet – nicht-intentionale rassistische Diskriminierung eingeschlossen. Staatliche und öffentliche Einrichtungen sind verpflichtet, die Konvention einzuhalten. Der UN-Antirassismusausschuss, der dies überwacht, hat jedoch mehrfach festgestellt, dass Deutschland dabei hinter seinen Zusagen zurückbleibt, u. a. bei der differenzierten Erfassung von rassistischer Diskriminierung (CERD 2015; vgl. Kap. 4.5).

Nicht zuletzt muss auch das Phänomen des *racial profiling* deutlich kritischer betrachtet werden als bislang, denn es birgt direkte und indirekte gewaltförderliche Momente. Das illustriert der Fall des Afroamerikaners George Floyd in den USA, der am 25. Mai 2020 bei einer gewaltsamen Festnahme durch weiße Polizisten getötet wurde. Diese Tat hat eine weltweite Debatte über rassistisch motivierte Polizeigewalt ausgelöst. *Racial profiling* bezeichnet eine Methode, die insbesondere von Sicherheitsbehörden, der Polizei etc. angewendet wird: Um entsprechend ihrem Auftrag Sicherheit zu gewährleisten und potenzielle Straftäterinnen und Straftäter oder Attentäterinnen und Attentäter rechtzeitig zu erkennen, entscheiden sie nach dem äußeren Erscheinungsbild bzw. der Hautfarbe oder bestimmten physiognomischen Merkmalen über weitergehende Personenkontrollen oder Überwachungen; das wiederum birgt das Risiko einer Vorverurteilung und Diskriminierung. Die Betroffenen erleben solche verdachtsunabhängigen Kontrollen, die häufig ohne einen konkreten Anlass durchgeführt werden, als extrem demütigend, was bei Interaktionen mit dem jeweiligen Sicherheitspersonal zu einer Eskalation führen kann (vgl. Cremer 2013).

3.4.2 Rechtspopulismus

Ob das Phänomen des Populismus nun als Ideologie, politische Strategie oder Strömung definiert wird (Jörke/Nachtwey 2017; Mudde/Kaltwasser 2017; Müller 2016a; 2016b; Vorländer 2011; 2019d) – Parteien oder Bewegungen, die als populistisch gekennzeichnet werden können, haben grundlegende Gemeinsamkeiten: 1. die Vorstellung eines homogenen Volkswillens, der 2. gegen eine politische Elite in Stellung gebracht wird und sich 3. nur unmittelbar und direkt umsetzen lässt. Zumeist setzen sie auf eine autoritäre Struktur, die „Bewegung“ und „Führung“ zusammenschweißen soll. Die Bewegung und der Führer bzw. die Führerin inszenieren sich als Verkörperung eines „authentischen“ und homogenen Willens des „Volkes“; damit werden Vielfalt und Pluralismus der Gesellschaft genauso negiert wie Beratungs- und Aushandlungsprozesse in demokratischen Entscheidungsverfahren (Vorländer 2016; 2019c). Hinzu tritt beim Rechtspopulismus ein entscheidendes Moment: das der Ausgrenzung von „Anderen“, vor allem von Minderheiten, Schutzsuchenden, Migrantinnen und Migranten, insbesondere Muslimen und Musliminnen, Sinti und Roma sowie Juden und Jüdinnen. Zu den „Anderen“ können auch die vom Rechtspopulismus als „Eliten“ bezeichneten Gruppen gehören oder bestimmte Medien, die das vermeintliche Establishment repräsentieren. Das „Volk“ ist beim Rechtspopulismus kulturell bzw. ethnisch-national und in weiten Teilen auch „rassisch“ definiert und schließt somit als „fremd“ stigmatisierte Gruppen aus. Damit werden nicht nur die Vermittlungsformen repräsentativer Demokratie (Parlamente, Parteien, Institutionen) angegriffen, er stellt auch die grundlegenden Rechte des Individuums und von Minderheiten, die Freiheit der Medien sowie die Unabhängigkeit der Justiz infrage.

Diese Aspekte wurden während der verstärkten Fluchtzuwanderung im Jahr 2015 besonders deutlich, als rechtspopulistische Strömungen anwuchsen und sich auch parteiförmig etablieren konnten. Angesichts der plötzlich auftretenden starken Migrationsbewegungen und der medialen Berichterstattung darüber gelang es ihnen, Befürchtungen und Ressentiments von Teilen der Bevölkerung zu mobilisieren und in Wählerstimmen umzumünzen (MIDEM 2018). Dieser Wirkungszusammenhang besteht fort, obwohl die Zahl der Asylsuchenden inzwischen wieder deutlich gesunken ist (BAMF 2020). Auch lässt sich zeigen, dass rechtspopulistische Einstellungen in Teilen der deutschen Bevölkerung im Verlauf der letzten Jahre leicht zugenommen haben, vor allem in der Form, dass sie gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit akzeptabel finden und autoritäre Problemlösungen demokratischen vorziehen (Vehrkamp/Wratil 2017; Vehrkamp/Merkel 2018; Zick/Küpper 2015). Dabei sind rechtspopulistische Parteien bei Wahlen besonders dort erfolgreich, wo die Be-

völkerung zu „Fremden“ bzw. als fremd wahrgenommenen Gruppen vor 2015 keinen oder nur sehr wenig Kontakt hatte (MIDEM 2019; Rees u. a. 2019). Rechtspopulisten und Rechtspopulistinnen haben nicht nur entscheidend zur Verrohung des öffentlichen Diskurses beigetragen. Durch Kampagnen auf der Straße und vor allem in den sozialen Medien versuchen sie auch ein integrationsfeindliches Klima zu erzeugen, indem sie mit rhetorischen Tabubrüchen und Fake News Migrantinnen und Migranten und insbesondere Geflüchtete herabwürdigen, sie für Fehlentwicklungen verantwortlich und demokratische Politikerinnen und Politiker verächtlich machen (Vorländer u. a. 2016; 2018; Weiß 2017). Das bereitet den Boden für Rechtsextremismus und letztlich auch für Rechtsterrorismus.

Dass die Grenzen zwischen Rechtspopulismus und Rechtsextremismus fließend geworden sind, zeigen die beobachtbare digitale und analoge Vernetzung von Kampagnen und Netzwerken und die Professionalisierung von Agitation und Propaganda. Hier sind oft Mittlerorganisationen wie beispielsweise die „Identitäre Bewegung“ tätig, aber auch einzelne Intellektuelle bzw. Leitfiguren, die entsprechend des Gedankengut verharmlosend als „bürgerlich-konservativ“ verbreiten. Auch ist erwiesen, dass aus rechtspopulistischen Bewegungen wie Pegida rechtsextreme und rechtsterroristische Gruppierungen erwachsen sind, die gewalttätige Angriffe auf Einrichtungen (u. a. Unterkünfte von Schutzsuchenden) und Personen begangen haben, beispielsweise die rechtskräftig verurteilte „Gruppe Freital“ oder die „Freie Kameradschaft Dresden“.

3.4.3 Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus

Rechtsextremismus bezeichnet sowohl eine Ideologie als auch organisierte Gruppen oder Milieus, die das „extreme Spektrum“ des organisierten Rechtsextremismus ausmachen. Den zentralen Kern rechtsextremer Orientierungen bildet die Ablehnung der Einwanderung von Menschen, die rechtsextreme Milieus ideologisch als Nichtdeutsche oder „Fremde“ definieren (Zick u. a. 2016). Der organisierte Rechtsextremismus ist zwar in verschiedenste Gruppen und Milieus zersplittert, die zum Teil analog, zum Teil digital vernetzt sind.⁵⁷ Ihn eint jedoch ein „Einstellungsmuster, dessen verbindendes Kennzeichen Ungleichwertigkeitsvorstellungen darstellen. Diese äußern sich im politischen Bereich in der Affinität zu diktatorischen Regierungsformen, chauvinistischen Einstellungen und einer Verharmlosung bzw. Rechtfertigung des National-

sozialismus. Im sozialen Bereich sind sie gekennzeichnet durch rassistische, antisemitische, fremdenfeindliche und sozialdarwinistische Einstellungen“ (Kreis 2007, S. 13). Die Anhänger und Anhängerinnen des Rechtsextremismus sehen „Deutschland“ und das „deutsche Volk“ als Opfer „fremder Akteure“ oder „ausländischer Mächte“ (Virchow u. a. 2016, S. 10). Hier spielen zum Teil Verschwörungstheorien eine wichtige Rolle, auch bei der Mobilisierung rechtsextremer Akteure. So wurde beispielsweise im Zuge der Fluchtzuwanderung 2015 oft von einer „Umvolkung“ gesprochen; dieser Begriff stammt aus dem Umfeld des französischen Rechtsextremismus und bezeichnet eine planvolle und absichtliche, ja gesteuerte Einwanderung von Migrantinnen und Migranten, um ein vermeintlich ethnisch bzw. kulturell „reines“ deutsches Volk multikulturell zu durchsetzen (vgl. Kap. 3.4.1).

Ungleichwertigkeitsvorstellungen drücken sich in Vorurteilen, herabwürdigenden Stereotypen und ablehnenden Einstellungen aus (vgl. Kap. 3.2 und 3.4.1), etwa zu Asylsuchenden und Geflüchteten, Schwarzen, Musliminnen und Muslimen, Sinti und Roma sowie Jüdinnen und Juden (Frei u. a. 2019). Auch verachtende und herabwürdigende Einstellungen zu Frauen, Wohnungslosen und Menschen mit Behinderungen gehören zum System rechtsextremer Überzeugungen; sie bilden eine Brücke zwischen dem organisierten Rechtsextremismus und Teilen der breiten Bevölkerung, die diese Einstellungen teilen (Zick 2017b; Zick/Küpper 2018).

Der Umgang mit Rechtsextremismus im Zusammenhang mit Integration sollte sich nicht nur an repressiven und präventiven Minimalkriterien orientieren, also z. B. an Schutz vor Hass und Gewalt in strafrechtlich relevanten Formen. Rechtsextremismus entfaltet – ähnlich wie der Rechtspopulismus – eine breitere gesellschaftliche Wirkung, vor allem auch in Jugendkulturen (z. B. im Rechtsrock, unter Neurechten, in digitalen Erlebniswelten; vgl. Glaser/Pfeiffer 2018). Aus Sozialraumstudien ist zudem bekannt, dass Populismus und Extremismus ein Klima der Angst fördern und dazu führen, dass sich die Distanz zwischen sozialen Gruppen vergrößert, extremistische Positionen sich „normalisieren“ und Zivilcourage abnimmt (Grau/Heitmeyer 2013). Ebenso zeigt die Forschung, dass Rechtsextreme sich dort, wo bereits rassistische und menschenfeindliche Vorurteile bestehen, besser verankern können und sich dort auch leichter radikalisierten (vgl. Rees u. a. 2019). Ein weiteres, neues und zum Teil noch unbekanntes Feld, das hier eine Rolle spielt, sind die digitalen Räume. Der Rechtsextremismus hat trotz seiner Heterogenität und trotz aller internen Konflikte und

57 Auch außerhalb des rechten Spektrums gibt es Formen des Extremismus, die Integration gefährden, etwa den islamistischen Terrorismus, der in Kapitel 3.5 behandelt wird.

des Wettbewerbs zwischen den Gruppierungen ein digitales Netzwerk entwickelt, das seine einzelnen Teile eng verbindet und als kommunikatives Scharnier auch in die Mitte der Gesellschaft hineinwirkt.⁵⁸

Der Rechtsterrorismus hat in Deutschland zwar schon eine längere Geschichte (Virchow 2019), er ist aber erst in jüngster Zeit durch Anschläge und Attentate stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Die Anschläge galten vor allem Eingewanderten und ihren Nachkommen, Muslimen und Musliminnen, Jüdinnen und Juden, Sinti und Roma, Linken sowie öffentlichen Personen, Gruppen und Einrichtungen, die in der Wahrnehmung rechtsterroristischer Gruppen für ein vielfältiges Einwanderungsland stehen. Hierzu gehören beispielsweise auch Synagogen und Moscheen. Neben der kaum einzuschätzenden realen Gefahr erzeugt dies unter den betroffenen Menschen vor allem Angst und Furcht.

Rechtsterrorismus entwickelt sich in der Regel aus dem Rechtsextremismus, denn viele Mitglieder rechtsterroristischer Gruppen haben sich zuvor in rechtsextremistischen Gruppen radikalisiert oder hatten zu solchen Kontakt, auch über soziale Netzwerke. Rechter Terror wurde in der Bundesrepublik lange nicht als solcher erkannt und deswegen massiv unterschätzt. Der „Nationalsozialistische Untergrund“ (NSU) hat über sieben Jahre hinweg insgesamt zehn Menschen getötet und viele weitere verletzt. Gruppierungen wie die „Reichsbürger“, Bürgerwehren und rechtsterroristische Onlinegruppen bildeten sich oft „unter dem Radar“ der entsprechenden Behörden. Diese wie auch die Öffentlichkeit brauchten oft Jahre, um rechtsextreme Gewalttaten als rechten Terror zu identifizieren und zu benennen. Insofern ist es kaum verwunderlich, dass die diesbezüglichen Zahlen unabhängiger Stellen und die Dokumentationen von NGOs von den offiziellen Statistiken des Bundeskriminalamts abweichen, und zwar in der Vergangenheit oft erheblich. Zudem tun sich die Behörden, aber auch die Forschung nicht leicht damit, Rechtsterrorismus genau zu definieren oder sich auf eine genaue Beschreibung des Phänomenbereichs zu einigen (vgl. Botsch 2019).

Kennzeichnend für den Rechtsterrorismus ist die Absicht, die eigene Ideologie direkt oder indirekt mit Gewalt durchzusetzen und demokratische Ideen und Institutionen zu zerstören. Dazu gehört ferner, Gegnerinnen und Gegner gezielt zu verfolgen und zu töten sowie durch Propaganda, Einschüchterung und Anschläge für Chaos und Unordnung zu sorgen (vgl. Virchow 2016).

In letzter Zeit wurden zwar eine Reihe rechtsterroristischer Gruppen konsequenter verfolgt und die Planung entsprechender Taten aufgedeckt. Aus Sicht der Fachkommission hat rechter Terrorismus vonseiten der Politik und der Strafverfolgungsbehörden in den letzten Jahren bei Weitem nicht die Aufmerksamkeit bekommen, die angemessen gewesen wäre. Infolge des NSU-Prozesses und der neueren Attentate sowie der Aufdeckung von Tatplanungen im Internet hat nun zwar ein Umdenken eingesetzt. Gleichwohl gibt es, gemessen an der Zahl der Opfer rechter Gewalt und verglichen mit den Ermittlungsverfahren zu linkem oder islamistischem Terrorismus, immer noch zu wenig einschlägige Ermittlungsverfahren (Köhler 2019, S. 6).

Eine besondere Herausforderung für politische Bildung, Jugendarbeit und Forschung ist die frühe und universelle Prävention von Radikalisierung. Bezogen auf islamistische Radikalisierung werden hier seit längerem massive Anstrengungen unternommen; im Bereich der rechtsterroristischen Radikalisierung fehlen solche Anstrengungen, ebenso wie eine gesellschaftliche Gesamtstrategie, die unterschiedliche Perspektiven und Interessen koordiniert zusammenbringt.

Zu beachten ist schließlich auch, dass Rechtsextremismus und -terrorismus zunehmend eine Strategie lokaler Aktionen verfolgen. Aggressive und gewaltorientierte Gruppierungen scheinen den propagierten „Kampf um die Straße“ zu priorisieren. Dies stellt Kommunen vor ungeahnte Probleme, zumal Rechtsextremismus und -terrorismus dabei auch die Allianz mit dem „bürgerlichen“ Rechtspopulismus suchen. Über das Thema Migration und Integration können auf kommunaler Ebene massive und destruktive Konflikte entbrennen, die ein geeignetes Konfliktmanagement hätte vermeiden oder zumindest vermindern können (Faller/Zick 2019). Rechte Gruppierungen tauchen auf, sprechen die Bevölkerung an und versuchen, die lokalen Gesellschaften zu spalten. Lokale Konflikte zwischen rechtsextremen Akteuren und ihren Unterstützerinnen und Unterstützern auf der einen Seite und Institutionen und der Zivilgesellschaft auf der anderen können die Kommunen selbst kaum regulieren. Daher muss das kommunale Konfliktmanagement stärker unterstützt werden, als es bislang der Fall war. Das erfordert längerfristige Investitionen und Hilfen für Kommunen, die ein solches Management aktiv betreiben möchten. Dies kann eng an die Steuerung von Integrationsprozessen angebunden werden, wie es modellhaft bereits in NRW erprobt wurde (Land Nordrhein-Westfalen 2020).

58 <https://www.sifo.de/de/bewilligte-projekte-aus-der-bekanntmachung-aspekte-und-massnahmen-der-1767.html> [06.05.2020].

3.4.4 Hasskriminalität⁵⁹

Eine wichtige Rahmenbedingung dafür, dass Integration gelingt, ist Sicherheit. Dafür zu sorgen, dass alle Menschen hier in Sicherheit leben, ist eine der Kernaufgaben des Staates. Es widerspricht dem Grundgedanken von Integration, wenn Personen aufgrund ihrer – tatsächlichen oder vermeintlichen – Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe mehr als andere befürchten müssen, Opfer einer Hasstat zu werden, und damit geringere Chancen auf ein Leben in Sicherheit haben. Auch wenn sich Rassismus (siehe Kap. 3.4.1) oder menschenfeindliche Einstellungen (siehe Kap. 3.2) selbstverständlich nicht immer in Straftaten äußern, erzeugen sie Ängste und Unsicherheitsgefühle bei den betroffenen Gruppen und besonders in bestimmten Regionen. Es hat solche Einstellungen und Taten immer schon gegeben. Wie die Verfassungsschutzberichte und polizeilichen Kriminalstatistiken zeigen, sind jedoch in den letzten Jahren rechtsextreme und terroristische Hasstaten, Hasstaten gegen Geflüchtete und Asylsuchende wie auch gegen Amts- und Würdenträgerinnen und -träger und andere Gruppen deutlich gestiegen. Zur Angst derjenigen, die von Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit und Antisemitismus betroffen sind oder sich gegen Rassismus und Rechtsextremismus engagieren, gibt es bislang kaum Untersuchungen (Wetzels u. a. 2018). Aus Sicht der Fachkommission ist in diesem Bereich jedoch nicht nur mehr Forschung notwendig, vor allem müssen die Präventionsmaßnahmen intensiviert und Anstrengungen unternommen werden, die den betroffenen Gruppen gesellschaftliche Solidarität vermitteln, damit bei ihnen das Gefühl der Unsicherheit und Bedrohung, das durch Hasskriminalität erzeugt werden soll, nicht wächst.

Infolge der Erkenntnisse des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags wurden im Sommer 2015 in die Aspekte, die nach § 46 des Strafgesetzbuchs bei der Strafzumessung zu berücksichtigen sind, ausdrücklich „rassistische, fremdenfeindliche und sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele der Täterin oder des Täters aufgenommen. Die Gesetzesbegründung benennt als Ziel dieser Änderung, dass dadurch auch die Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen schon frühzeitig solche Motive aufklären und berücksichtigen müsse (Deutscher Bundestag 2015). Inwiefern sich diese Regelung – von ein-

zelnen Urteilen⁶⁰ abgesehen – in der Folge tatsächlich auf die Strafzumessung ausgewirkt hat, ist bislang nicht festzustellen. Unabhängig davon wurde sie jedoch verschiedentlich entweder als unnötig (Schäfer u. a. 2017) oder als nicht konsequent genug (Beck/Tometten 2017) kritisiert. Cremer und Cobbinah (2019, S. 648) beklagen zudem, dass viele Fragen der Rechtsanwendung nicht geklärt seien, bis hin zu der Frage, was juristisch überhaupt unter Rassismus zu verstehen sei.

In der Kategorie „Hasskriminalität“ erfasst die Polizei Straftaten gegen Personen, die auf deren zugeschriebene oder tatsächliche Nationalität, ethnische Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religionszugehörigkeit, ihren sozialen Status, eine physische oder psychische Behinderung oder Beeinträchtigung, ihre sexuelle Orientierung oder sexuelle Identität oder ihr äußeres Erscheinungsbild zurückgehen (vgl. Backes 2019, S. 4; vgl. auch Deutscher Bundestag, Drucksache 16/13035). Die Bezeichnung ist angelehnt an den englischen Begriff *hate crime* und umfasst eine ganze Reihe von Straftaten, denen Hass und Vorurteile gegen bestimmte Gruppen zugrunde liegen, darunter Brandstiftung in Flüchtlingsunterkünften, Tötungsdelikte und Körperverletzungen, Sprengstoffanschläge, Sexualdelikte, Freiheitsberaubung und andere. Die Sicherheitsbehörden erfassen solche Straftaten im Meldesystem für politisch motivierte Kriminalität;⁶¹ beim allergrößten Teil davon geht die Polizei von einer rechten Orientierung⁶² bzw. einer rechtsextremistischen Motivation aufseiten der Tatverdächtigen aus (zum Rechtsextremismus siehe Kap. 3.4.3).

Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit und Antisemitismus finden sich jedoch nicht ausschließlich in der Bevölkerung ohne Einwanderungsgeschichte. Auch bei Angehörigen von Minderheiten manifestieren sich zum Teil Vorurteile und Ressentiments bis hin zu Hass und Hetze, die zu Gewalt führen können. Dies zeigen das Beispiel der Apothekerin Marwa El-Sherbini, die 2009 von einem Russlanddeutschen aus muslimfeindlichen Motiven ermordet wurde, oder der tätliche Angriff mutmaßlich arabischstämmiger Jugendlicher auf den Rabbiner Daniel Alter im Jahr 2012. Beide Fälle zogen eine bundesweite Debatte nach sich. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Auseinandersetzung mit Antisemitismus

59 Die Fachkommission hat zu diesem Thema eine Expertise in Auftrag gegeben (Backes 2019). Die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen zum Teil auf dieser Expertise.

60 Z. B. LG Traunstein, Urteil vom 30. November 2018–450 Js 12135/18; AG Duisburg, Urteil vom 10. Juni 2016 – 81 Ds 78/16.

61 Zur von der Polizei verwendeten Definition von politisch motivierter Kriminalität siehe den Verfassungsschutzbericht (BMI 2018b, S. 22 f).

62 „Das wesentliche Merkmal einer ‚rechten‘ Ideologie ist die Annahme einer Ungleichheit bzw. Ungleichwertigkeit der Menschen. Straftaten, bei denen Bezüge zum völkischen Nationalismus, zu Rassismus, Sozialdarwinismus oder Nationalsozialismus ganz oder teilweise ursächlich für die Tatbegehung waren, sind dabei in der Regel als rechtsextremistisch zu qualifizieren.“ https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/PMKrechts/PMKrechts_node.html [07.08.2020].

unter muslimischen Migranten und Migrantinnen gelegt, denn vor dem Hintergrund der Fluchtmigration aus dem arabischen Raum, in dem antisemitische Einstellungen in der Bevölkerung weit verbreitet sind,⁶³ wurde in den medialen und politischen Debatten vor einem „Import“ und damit einem Anstieg des hiesigen Antisemitismus gewarnt. Eine breit angelegte internationale Studie unter der Leitung des *Pears Institute for the Study of Antisemitism* der *University of London*, ist der Frage nachgegangen, inwiefern sich die Einwanderung aus der MENA-Region (Nahost und Nordafrika) seit 2011 auf den Antisemitismus in fünf europäischen Ländern ausgewirkt hat, darunter auch Deutschland. Sie kam zu dem Ergebnis, dass antisemitische Einstellungen unter muslimischen Minderheiten vergleichsweise hoch ausgeprägt sind. Dies trifft auch auf Eingewanderte aus osteuropäischen bzw. postsowjetischen Staaten zu.⁶⁴ Ein Anstieg antisemitischer Vorfälle in Wechselwirkung mit der Fluchtmigration ist jedoch nicht nachweisbar (Berek 2018). Die Befürchtung, dass durch Eingewanderte bzw. Muslime und Musliminnen der Antisemitismus zunehmen könnte, schlug sich u. a. in der Förderpraxis der Bundesregierung zur Prävention von Antisemitismus auch in Zahlen deutlich nieder: Im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ befasste sich von den in der Förderperiode 2015–2019 geförderten 20 Modellprojekten zur Antisemitismusprävention rund die Hälfte mit dem Thema Antisemitismus in der Einwanderungsgesellschaft bzw. im islamistischen Spektrum, was den Schwerpunkt auf diese Zielgruppe verdeutlicht.

Demgegenüber ist festzustellen, dass sich sowohl von den Projekten der ersten Förderperiode wie auch von den 14 Modellprojekten, die in der zweiten Förderperiode seit 2020 gefördert werden, keines explizit auf Antisemitismus im rechtsextremen Spektrum konzentriert. Hier muss nachgesteuert werden, denn die größte Gefahr im Hinblick auf Rassismus und Antisemitismus geht nach Einschätzung des Bundesinnenministers Horst Seehofer sowie des Antisemitismusbeauftragten des Bundes, Felix Klein, nach wie vor vom deutschen Rechtsextremismus aus. Auch das aktuelle „Lagebild Antisemitismus“ des Bundesamts für Verfassungsschutz stützt diesen Befund (Bundesamt für Verfassungsschutz 2020, S. 17). So hatten mehr als 93 Prozent der antisemitischen Delikte im Jahr 2019 einen rechten Hintergrund, bei den Gewalttaten waren

es 85 Prozent; ähnlich hoch ist der Anteil rechtsextremer Motivlagen bei islamfeindlichen Straftaten (BMI 2020a).

An der Einordnung der antisemitischen Straftaten in die Statistik zur politisch motivierten Kriminalität (PMK) entzündet sich seit einiger Zeit jedoch auch Kritik. Eine zentrale Problematik der bisherigen Erfassungspraxis ist, dass „fremdenfeindliche“ sowie antisemitische Straftaten dem Phänomenbereich PMK-rechts zugeordnet werden, „wenn keine gegenteiligen Tatsachen zur Tätermotivation vorliegen“ (Bundesregierung 2019c, S. 3). Diese Einordnungspraxis kann zu einem verzerrten Bild hinsichtlich des Täterkreises führen, wie der vom Bundestag eingesetzte Unabhängige Expertenkreis Antisemitismus festgestellt hat. Hier besteht also die Möglichkeit zur Verbesserung der Erhebungsmethoden und zur weiteren Anpassung der Erfassungskriterien. Eine erste Studie zu jüdischen Perspektiven auf Antisemitismus in Deutschland, die von Mai bis Juni 2016 durchgeführt wurde, kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass in der Wahrnehmung eines signifikanten Teils der befragten Jüdinnen und Juden, die versteckte Andeutungen (61 % der Befragten), verbale (29 %) oder körperliche Angriffe (3 %) erlebt haben, Antisemitismus, der von muslimischen Migranten und Migrantinnen ausgeht, einen höheren Stellenwert hat, als aus der PMK-Statistik hervorgeht (Zick u. a. 2017). Allerdings deutet nicht nur die PMK-Statistik auf ein eindeutiges Übergewicht rechtsextremer Motivlagen bei antisemitischen Straftaten hin, auch aus den Statistiken der aufgeklärten Fälle lässt sich dies ableiten. So liegen für den Zeitraum 2014 bis 2017 die aufgeklärten antisemitischen Straftaten mit rechtsextremem Hintergrund zwischen 83 und 92,7 Prozent, wobei knapp die Hälfte aller Fälle aufgeklärt wurde (Bundesregierung 2017c, S. 50 ff.). Auch zivilgesellschaftliche Stellen, allen voran die Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus (RIAS), die seit 2015 eigene Daten über antisemitische Vorfälle auch unterhalb der Strafbarkeitsgrenze erhebt, kommt zu dem Ergebnis, dass eine Mehrheit der antisemitischen Vorfälle, die sich politisch zuordnen lassen, einen rechtsextremen Hintergrund hat (RIAS 2020b). Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, insbesondere um zu ermitteln, von wem genau welche Straftaten, aber auch sozial und psychologisch relevante offene und versteckte Angriffe ausgehen. Dabei sind die Bedrohungen und Sorgen ernster zu nehmen, schließlich zeigt etwa die Studie

63 Wie die Studien der *Anti-Defamation League* zeigen, gilt dies allerdings nicht nur für Muslime und Musliminnen, sondern auch für Christen und Christinnen in diesen Ländern. Erstere stimmten antisemitischen Aussagen im Durchschnitt zu 75 Prozent zu, Letztere zu 64 Prozent. Das deutet darauf hin, dass die Einstellungen weniger auf die Religionszugehörigkeit zurückzuführen sind als auf die politische Sozialisation in der betreffenden Region. In diesem Zusammenhang ist auch der in die Nachbarländer ausstrahlende Israel-Palästina-Konflikt von Bedeutung. Die Ergebnisse aus anderen Ländern, wie etwa Nigeria, zeigen wiederum, dass die dortigen Muslime und Musliminnen antisemitischen Aussagen weitaus weniger zustimmen als ihre christlichen Landsleute (8 gegenüber 22 %). Im Hinblick auf antisemitische Einstellungen in muslimisch geprägten Ländern kann daher nicht von einem einheitlichen Bild gesprochen werden, vielmehr zeigt sich dort eine große Varianz (vgl. ADL 2020).

64 Dies zeigt eine differenzierte Analyse des Datensatzes der GMF-Umfragen von 2002 bis 2011. Auch bei Einwanderern und Einwanderinnen aus Polen, Rumänien und Ländern der ehemaligen Sowjetunion finden sich vergleichsweise hohe Zustimmungswerte für Antisemitismus. Bislang fehlen zu diesem Themenkomplex jedoch einschlägige Studien und Präventionsansätze (vgl. Deutscher Bundestag 2017, S. 84).

zu den jüdischen Perspektiven auch, dass 75 Prozent der dort Befragten Angst haben, dass der Antisemitismus durch den Rechtspopulismus zunimmt, und sie berichtet, dass der Antisemitismus maßgeblich durch das Internet und soziale Medien aufkommt.

Die Zahlen zu Hasskriminalität sind insgesamt gravierend: Im Jahr 2019 gab es im Bereich „rechts“ allein 7.491 Gewaltverbrechen dieser Art.⁶⁵ Die Dunkelziffer liegt vermutlich weitaus höher, weil manche Opfer die Taten aus Angst nicht anzeigen und nicht alle Taten von den ermittelnden Behörden auch als Hasskriminalität erkannt werden.⁶⁶ Beim Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch Motivierte Kriminalität (KPMK-PMK), in dem die Daten gesammelt werden, handelt es sich zudem um eine Eingangsstatistik, d. h., die Fälle sind darin so erfasst, wie sie bei Beginn der Ermittlungen eingestuft wurden. Im Verlauf der Ermittlungen können aber neue Erkenntnisse zu einer anderen Einordnung führen. So wurde beispielsweise der Anschlag in einem Münchener Einkaufszentrum im Jahr 2016, bei dem ein Attentäter neun Menschen aus rassistischen Motiven tötete, erst 2019 nachträglich als politisch motivierte rechte Gewalttat erfasst. Deswegen sind für diesen Bereich von Kriminalität Erkenntnisse besonders wichtig, die zur Aufhellung des Dunkelfeldes beitragen. Unabhängige Opferberatungsstellen⁶⁷ kommen zu höheren Zahlen. Beispielsweise listet die PMK-Statistik seit 1990 94 Todesopfer rechter Gewalt,⁶⁸ während andere Organisationen und Autorinnen und Autoren diese Zahl als zu niedrig einschätzen.⁶⁹

Was die islamfeindlichen Straftaten angeht, die erst seit 2017 gesondert erfasst werden, so beliefen sie sich im Jahr 2019 auf 950 (BMI 2020b). Im Schnitt wurde jeden zweiten Tag eine Moschee, eine Religionsstätte oder ein religiöser Repräsentant oder eine Repräsentantin islamfeindlich angegriffen (184 Fälle, vgl. Bundesregierung 2019c, S. 13). Nach Angaben muslimischer Verbände liegt die Zahl vermutlich deutlich höher, da Moscheegemeinden, bei denen beispielsweise Bombendrohungen eingehen, diese aus Angst vor Nachahmungstätern und -täterinnen nicht immer zur Anzeige brächten (vgl. Rüssmann 2020). Zivilgesellschaftliche Organisationen, die Übergriffe auf Moscheen dokumentieren und in Moscheegemeinden nachrecherchieren,

berichten ebenso, dass diese manchmal erst im Wiederholungsfall gemeldet würden (ebd.). Auch bei der Erfassung antiziganistischer Straftaten, die ebenfalls erst seit 2017 gesondert ausgewiesen werden und im Jahr 2019 bei 78 Fällen lagen (BMI 2020b), dürfte die Dunkelziffer erheblich von der PMK-Statistik abweichen. Denn Sinti und Roma haben aufgrund der historischen Erfahrung von Verfolgung und Völkermord häufig ein sehr geringes Vertrauen in die deutsche Polizei und Justiz (Zentralrat Deutscher Sinti und Roma 2020), da beide Institutionen auch nach 1945 noch in diskriminierende Praktiken gegenüber dieser Minderheit involviert waren (Widmann 2015). Für beide Phänomenbereiche – islamfeindliche und antiziganistische Straftaten – gilt ebenso wie für antisemitische, dass die Betroffenenperspektive bei den Erfassungskriterien und -methoden stärker berücksichtigt werden sollte. Hilfreich wäre zudem eine einheitliche Arbeitsdefinition der Phänomene für staatliches Handeln. Die Fachkommission begrüßt in diesem Zusammenhang die 2019 und 2020 beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eingesetzten unabhängigen Expertengremien zu Antiziganismus und Muslimfeindlichkeit, die hierzu eine Vorlage erarbeiten könnten. Ein besseres statistisches Gesamtbild über die beiden Phänomenbereiche ist notwendig, um eine Grundlage für noch gezieltere Präventionsarbeit zu erhalten. Analog zu den Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus (RIAS) sollten auch islamfeindliche und antiziganistische Vorfälle durch ein Monitoring in Kooperation mit den jeweiligen Communities besser als bislang dokumentiert und analysiert werden und den Betroffenen eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Beratung und Unterstützung angeboten werden.

Hassgewalt hat viele Gesichter. Sie kann emotional und spontan, aber auch kaltblütig-berechnend und von langer Hand geplant sein. Aus Sicht der Täterin oder des Täters ist das Opfer in seiner negativ attribuierten Gruppe beliebig austauschbar. Hassgewalt liegt nicht erst dann vor, wenn die Tat einen politisch organisierten oder rechtsextremen Hintergrund hat (Cremer/Cobbinah 2019, S. 651 f.). Dennoch senden Hassverbrechen auch immer eine „Botschaft“ an die gesamte vulnerable Gruppe, der das Opfer zugeordnet wird und die als Ganzes Adressatin der Tat ist. Die damit verbundene Entmenschlichung und bewusste Ver-

65 https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019-hasskriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [07.08.2020].

66 Den Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses folgend wurden die Kriterien der PMK-Statistik überarbeitet. Allein das Unterfeld „Hasskriminalität“ ist nun in mittlerweile elf Unterthemen unterteilt, darunter „Fremdenfeindlichkeit“, „Rassismus“, „Antisemitismus“, „Antiziganismus“ u. a.

67 Zu nennen sind hier neben den Erhebungen von Opferberatungsstellen auch verschiedene internationale Statistiken (etwa die des *Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE, oder die der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, FRA) und Opferbefragungen wie der Viktimisierungssurvey, den Birkel u. a. (2019) im Auftrag des BKA durchgeführt haben.

68 Diese Zahl beinhaltet auch die Opfer von Hanau und Halle.

69 Vgl. <https://www.belltower.news/die-liste-193-todesopfer-rechtsextremer-und-rassistischer-gewalt-seit-1990-36796/> [04.08.2020]; Köhler 2019, S. 4.

letzung der Würde des Opfers wird dabei in Kauf genommen oder ist gar beabsichtigt. Hasskriminalität hat somit extremistische, mitunter auch terroristische Tendenzen, selbst wenn nicht jedem Hassverbrechen eine explizit extremistische Motivation zugrunde liegt. Entsprechend ist es nicht ganz einfach, Hasskriminalität und rechten Terrorismus voneinander abzugrenzen. Im Hinblick auf die Verfolgungsintensität und die öffentliche und politische Aufmerksamkeit haben die jeweilige Einstufung der Polizei und das sich daraus ergebende statistische Gesamtbild jedoch erhebliche Bedeutung.

Für die Opfer von Hasskriminalität ist die Erfahrung oft prägend. Die physischen und psychischen Folgen beeinflussen ihr Sozialverhalten und belasten ihr Familienleben; nicht selten kommt es auch zu Spätfolgen. Bei kaum einer der untersuchten Hassgewalttaten hatte das Opfer die Täterin oder den Täter zuvor provoziert oder war durch aggressives Verhalten aufgefallen (Backes 2019). Meist kannten sich die beiden gar nicht. Die Opfer erfahren die Tat somit als spontanen Gewaltausbruch, dem häufig eine Provokation durch die Täterin oder den Täter vorausgeht, und sie trifft sie aufgrund äußerlicher Merkmale, die sie nicht beeinflussen können. Die Anwesenheit Dritter schützt die Opfer in der Regel nicht. Mehr als 80 Prozent der Hassverbrechen finden im öffentlichen Raum und an alltäglichen Orten statt, die die Opfer nicht meiden können; sie müssen also befürchten, dass ihnen dort zukünftig Ähnliches widerfährt. 90 Prozent der Angegriffenen sind männlich. Bei den Gewalttaten handelt es sich überwiegend um Körperverletzungen, die in etwa einem Fünftel der Fälle lebensbedrohlich sind (vgl. Backes 2019).

In etwa einem Drittel der Fälle halten die Täterinnen und Täter ihre Opfer für Asylsuchende. Diese Gruppe ist u. a. durch die zahlreichen Brandanschläge auf Flüchtlingsunterkünfte besonders vulnerabel. Das ist auch deswegen ein wichtiger Aspekt, weil gerade Asylsuchende häufig schon vor oder auf der Flucht Opfer von Gewaltverbrechen geworden sind, bevor sie in Deutschland Schutz fanden. Der Anteil der davon Betroffenen schwankt je nach Herkunftsland, er reicht bis zu 80 Prozent bei Schutzsuchenden aus afrikanischen Ländern (Wetzels u. a. 2018, S. 91). Deshalb sind gerade in dieser Migrantengruppe posttraumatische Belastungsstörungen sehr verbreitet. Eingewanderte und ihre Nachkommen, schwarze Menschen, Muslime und Musliminnen, Juden und Jüdinnen sowie Sinti und Roma fühlen sich in Deutschland nicht erst seit den Anschlägen in Halle und Hanau unsicher (Birkel u. a. 2019, S. 99). Allerdings gibt es hierzu bislang kaum Untersuchungen, und der letzte Viktimisierungssurvey des BKA für das Jahr 2017 hat nur eine relativ kleine Stichprobe von Türkeistämmigen und Personen aus der ehemaligen Sowjetunion befragt (ebd., S. 100).

Die Täterinnen und Täter von Hassgewalt sind meist männlich und haben einen geringen Grad an formaler Bildung. Im Unterschied zu früher sind sie laut jüngeren Erhebungen nicht überwiegend jugendlich, sondern im Durchschnitt etwa 30 Jahre alt. Rechtsmotivierte Gewalttäterinnen und -täter sind in zwei Dritteln der Fälle bereits früher durch kriminelle Handlungen aufgefallen, z. B. Sozialleistungsbetrug, Körperverletzung und Drogenmissbrauch. Bei den meisten Täterinnen und Tätern spielen zusätzliche gewaltfördernde Faktoren eine Rolle: eigene Gewalterfahrungen, die aufgeheizte und zunehmend enthemmte Stimmung im Netz und bei Protestkundgebungen sowie der Wunsch, andere Taten nachzuahmen. Backes (2019, S. 8) verweist zudem auf die „fördernde Wirkung von Gelegenheitsstrukturen (insbesondere leicht zu treffende Ziele in direkter Nachbarschaft)“, bei denen die Täterinnen und Täter davon ausgehen, dass die Opfer sie aus Angst vor Komplikationen mit den Behörden nicht anzeigen werden.

Zumindest für die Jahre 2011 bis 2016 lässt sich sagen, dass etwa die Hälfte der Hassgewalttäterinnen und -täter keiner strukturell oder ideologisch gefestigten Gruppe angehörte. Allerdings steigt die Zahl der organisierten gewaltbereiten Rechtsextremistinnen und -extremisten seit Jahren, und gerade von dieser Gruppe geht auch eine besondere Gefahr aus (vgl. Kap. 3.4.3).

Empfehlungen

Jenseits von Legislaturperioden denken

- Die Fachkommission begrüßt die Einrichtung des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus sowie weiteren Formen der Menschenfeindlichkeit durch die Bundesregierung. Die ersten Beschlüsse des Ausschusses lagen bei Redaktionsschluss nicht vor, aber die Fachkommission schließt sich den Voten der angehörten Expertinnen und Experten an, dass die Dokumentation, Analyse wie Bekämpfung des Rassismus und Extremismus langfristiger Handlungsstrategien jenseits von Legislaturperioden und Regierungskonstellationen bedarf. Sie begrüßt die Idee der Einsetzung einer unabhängigen Kommission gegen Rassismus, um die Umsetzung der Maßnahmen voranzutreiben und weitere Empfehlungen auszuarbeiten.
- Die Kommission empfiehlt ferner, die Förderung von Forschung und Maßnahmen zur Prävention und Intervention gegen Rassismus und Extremismus längerfristig möglich zu machen und deutlich zu erhöhen. Dies könnte durch die Einrichtung einer Bundesstiftung erreicht werden.

- Die Kommission empfiehlt die Förderung von Langzeitstudien und Monitorings zu Verbreitung und Erscheinungsformen von Rassismus, Rechtsextremismus, aktuellen Formen vorurteilsgeleiteter Hasstaten und antidemokratischen Orientierungen.

Der Opferschutz steht an erster Stelle und muss deutlich gestärkt werden

- Der Schutz vor Extremismus, Diskriminierung und populistischer Hassrede muss auf allen gesellschaftlichen Ebenen institutionell und strukturell gestärkt werden. Gute Beratungsstrukturen leisten einen wichtigen Beitrag dazu, Opfer von Hasskriminalität über ihre Rechte und Möglichkeiten zu informieren und ihnen Rechtsschutz zu vermitteln. Den Opfern ist dabei auch juristische Beratung zu gewährleisten und dazu sind entsprechende Gesetzesinitiativen einzuleiten.
- Die EU-Richtlinie 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung ist vollständig umzusetzen; dabei sind besonders die Nummern 27 bis 30 (Opferschutz und -betreuung, Schadensersatzansprüche) zu berücksichtigen.
- Die Kommission empfiehlt die finanzielle und ideelle Unterstützung eines Vereins der Opfer und Hinterbliebenen rassistischer Anschläge, der die Interessen von unmittelbar Betroffenen vertritt und als Anlaufstelle für Politik, Sicherheitsbehörden, Medien und Öffentlichkeit fungiert. In Deutschland fehlt bislang eine unmittelbare Interessenvertretung der Opfer, die informiert und Präventionsmaßnahmen zum Schutz anbietet, Partizipationsstrukturen aufbaut und bereitstellt, Empowerment-Trainings durchführt und die Opfer vernetzt; dies ist in vielen anderen Ländern längst Standard.
- Bund, Länder und Kommunen sollten erwägen, die Zuständigkeiten der Integrationsbeauftragten zu erweitern und deren Position insbesondere zur Rassismusbekämpfung zu stärken und ggf. die Ressourcen für Extremismusprävention zu erhöhen. Die Kommission begrüßt zudem die Ernennung von Rassismusbeauftragten analog zu den Antisemitismusbeauftragten in den Bundesländern wie den Behörden.
- Nationale und internationale Empfehlungen müssen stärker berücksichtigt und nach Prüfung umgesetzt werden. So empfiehlt die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) für Deutschland konkrete Maßnahmen (ECRI 2019). Dazu gehört, dass die unabhängige Antidiskriminierungsstelle des Bundes das Mandat erhält, Menschen, die Rassismus und Diskriminierung ausgesetzt sind, Rechtsbeistand zu leisten, sie vor Institutionen, Entscheidungsorganen und Gerichten zu vertreten und im eigenen Namen Verfahren einzuleiten.

- Eine bundesweite Kommission zur Rechtsextremismusprävention sollte zeitnah die Umsetzung der Empfehlungen der Untersuchungsausschüsse zum NSU prüfen, ebenso wie die anderer Ausschüsse, die sich mit der Bildung rechtsextremer Gruppen und deren Verbrechen auseinandergesetzt haben, und einen Maßnahmenplan entwickeln. Es wurden Maßnahmen als Lehren aus dem rechtsextremen Terror vorgeschlagen, die zum Teil ignoriert werden, wie zivilgesellschaftliche Gruppen monieren.
- Zum Opfer- und Gewaltschutz gehört ein Bedrohungs- und Risikomanagement in Institutionen, Behörden, Medien und vielen anderen Instanzen. Maßnahmen zur Einführung eines kommunalen Konfliktmanagements sind zu fördern. Kommunen benötigen angesichts der signifikant angestiegenen Hasstaten Beratung, um Konflikten vorzubeugen.
- Da oft Amts- und Würdenträgerinnen und -träger selbst Ziel solcher Angriffe sind, sollten sie umfassend unterstützt, beraten und geschützt werden. In diesem Sinne unterstützt die Fachkommission Maßnahmen wie die in Bayern eingeführte Benennung von festen Ansprechpersonen für Kommunalpolitiker und -politikerinnen in der Staatsanwaltschaft und die Festlegung, dass die Strafverfolgung in solchen Fällen grundsätzlich „im öffentlichen Interesse“ liegt.

Hasskriminalität konsequent aufdecken, verhindern und verfolgen

- Da rassistische, antiziganistische, islamfeindliche und antisemitische Straftaten von den Opfern häufig nicht gemeldet oder von den Strafverfolgungsbehörden nicht richtig eingeordnet werden, sollte zur Verbesserung der Datenlage eine umfassende Dunkelfeldstudie in diesen Phänomenbereichen in Auftrag gegeben werden und die Datenerhebung anhand von objektiven und tatsächlichen, belegbaren Feststellungen erfolgen.
- Aus- und Weiterbildungen für Justiz und Polizei zu den verschiedenen Formen von Rassismus (einschließlich Antiziganismus und Muslimfeindlichkeit) sowie Antisemitismus und Hasskriminalität müssen ausgebaut und flächendeckend durchgeführt werden ebenso wie Aufklärungskampagnen etwa in Schulen.
- In Bezug auf Straftaten gegen Schutzsuchende sind die Präventionsmaßnahmen zu überprüfen und neu auszurichten. Künftige Präventionsmaßnahmen sollten dem Umstand Rechnung tragen, dass die Tatverdächtigen heute älter sind. Es ist zu prüfen, ob der Schwerpunkt zunächst auf den situativen und resozialisierenden Bereich gelegt werden soll, zumal wenn sich zeigt, dass die Tatverdächtigen von damals mit denen von heute weitgehend identisch sind.

- Für diejenigen Gruppen, die für Hasskriminalität, Rassismus und Extremismus besonders anfällig sind, sollten Präventionsmaßnahmen entwickelt werden, die sich auf die Lebensbereiche Internet, Schulen, Jugendfreizeitstätten, Sportstätten etc. richten und diese miteinbeziehen.
- Mit Blick auf bereits extremistisch gebundene Personen müssen insbesondere im Bereich des traditionellen und neuen Rechtsextremismus Aussteigerprogramme gestärkt, angeboten und im Internet, in Schulen, Jugendfreizeitstätten, Sportstätten etc. bekannt gemacht werden. Potenziale aus der Arbeit zur Deradikalisierung im Bereich des islamistischen Extremismus können dazu genutzt werden.
- Die statistische Erfassung von Hasskriminalität ist in der Weise zu verbessern, dass sie nicht (mehr) an bestimmte politische Einstellungen oder politische Betätigung geknüpft wird. Es kann für das Vorliegen von Hasskriminalität ausreichen, wenn sich eine Straftat wegen eines zugeschriebenen oder tatsächlichen Merkmals gegen die betroffene Person richtet.
- Bei der Erfassung von antisemitischen Straftaten in der PMK-Statistik sollten Erfassungskriterien und -methoden überprüft und mit der Betroffenenperspektive abgeglichen werden, um die Täterkreise präziser abbilden zu können.
- Angesichts der Bedrohungslage durch rechtsextreme Täter und Täterinnen sollte die Bundesregierung im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ stärker Präventionsmaßnahmen im Hinblick auf Antisemitismus im rechtsextremen Spektrum ergreifen.

Rechtssicherheit und Möglichkeiten der Exekutive stärken

- Die Kommission empfiehlt die Erstellung eines juristischen Fachgutachtens zur Definition, Klassifikation und Erfassung der Phänomene. Es muss für Behörden, die Exekutive und die Legislative klarer sein, wann die Phänomene Rassismus, Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus vorliegen. Ebenso ist zu ermitteln, welche rechtlichen Präzisierungen und Änderungen notwendig sind, um Rechtssicherheit und auch Verfolgungs- wie Schutzmaßnahmen zu verbessern.
- Die Fachkommission begrüßt die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für den Bereich *Hate Crimes/Hate Speech* und ermuntert die Länder, die bessere Ausstattung der entsprechenden Abteilungen fortzuführen. Die entsprechenden Abteilungen oder Dezernate sollten zuständig sein, sobald es Hinweise darauf gibt, dass eine Straftat entsprechend motiviert sein könnte.

Damit dieser Ressourceneinsatz nicht zulasten der sonstigen Strafverfolgung erfolgt, sind die Ressourcen der Staatsanwaltschaft insgesamt aufzustocken.

Zuverlässige Dokumentation und Analyse stärken und auf eine koordinierte Präventionsstrategie ausrichten

- Die Dokumentation von Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und -terrorismus muss zuverlässig und für die Forschung besser zugänglich sein und über die behördlichen Dokumentationen (PKS etc.) hinausgehen.
- Bund und Länder sollten darin bestärkt werden, Monitorings der verschiedenen Formen von Rassismus und antidemokratischen Orientierungen durchzuführen. Auch Kommunen mit einem entsprechenden Bedarf sollten beim Aufbau eines Monitorings wissenschaftlich unterstützt werden.
- Die Kommission empfiehlt, an verschiedenen Standorten basierend auf einer transparenten Ausschreibung und einem Auswahlverfahren nach wissenschaftlichen Kriterien (Peer Review) mehrere wissenschaftliche Studien zu *racial profiling* und weiteren Aspekten von Rassismus innerhalb von Polizei und Sicherheitsbehörden in Auftrag zu geben.

Die Zivilgesellschaft stark und resilient machen

- Der Schutz vor Extremismus, Diskriminierung und Hassrede muss behördlich und zivilgesellschaftlich gestärkt werden. Die Kommission empfiehlt, bestehende Angebote der Beratung, Prävention und Intervention kontinuierlich zu erfassen, um Schwach- und Blindstellen zu ermitteln.⁷⁰ Dies kann von Programmen wie etwa „Demokratie leben!“ begleitet werden.
- Dozenten und Dozentinnen, Lehrkräfte, das Personal in Bildungseinrichtungen wie auch Eltern sind nicht hinreichend darauf vorbereitet, mit Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und Hass umzugehen. Hilfreich wäre hier ein erster nationaler Bildungskongress zu diesen Themen.

70 Ähnlich wie im Projekt Mapex, [http://www.mapex-projekt.de/\[04.08.2020\]](http://www.mapex-projekt.de/[04.08.2020]).

3.5 Facetten von Kriminalität im Kontext von Zuwanderung⁷¹

Kriminalität verursacht Ängste – bei Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte. Um dagegen vorzugehen, braucht es eine genaue Kenntnis der Faktenlage und entschlossenes Handeln. Die Daten zu Struktur und Umfang von Kriminalität müssen dabei sensibel und differenziert interpretiert werden, sowohl im politischen als auch im öffentlichen Diskurs.

Kriminalität widerspricht dem Bedürfnis nach Sicherheit. Im Kontext von Migration und Integration ist sie schon deshalb ein zentrales Konfliktfeld, weil sich viele Menschen fragen, ob die Kriminalitätsbelastung in Deutschland durch Migration steigt. Zur Verunsicherung der Bevölkerung beigetragen haben u. a. die Vorfälle in der Silvesternacht 2015/16 in Köln,⁷² die Vergewaltigung und Tötung junger Frauen durch heranwachsende Eingewanderte sowie geplante oder durchgeführte Terroranschläge wie der auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz in Berlin im Jahr 2016. Die öffentlichen Diskussionen zu diesem Thema werden oftmals stark polarisiert geführt. Dabei benutzen u. a. rechtspopulistische Akteure mitunter auch das Bild vom „kriminellen Ausländer“, um vor den vermeintlichen Gefahren von Migration zu warnen; Kriminalität dient nicht selten als „Metapher für generelle Verunsicherungen und Bedrohungswahrnehmungen“ (Wetzels u. a. 2018, S. 86).

Diese Ängste und Sorgen sind ernst zu nehmen, und die Bedrohungslage muss sachlich eingeschätzt werden, um darauf angemessen reagieren zu können. Es gibt keine Belege dafür, dass die Wohnbevölkerung in Deutschland grundsätzlich ein höheres Sicherheitsbedürfnis hätte als die in anderen Ländern. Allerdings sind in Deutschland die Sicherheitsanforderungen an die Wohnbevölkerung deutlich höher. Beispielsweise gilt hier eine strikte Anmelde- und Ausweispflicht, Verstöße dagegen können sanktioniert werden. Asylsuchende reisen aber häufig ohne jeglichen Identitätsnachweis ein. Es wäre unbedarft anzunehmen, dass darunter keine Kriminellen bzw. Terroristen und Terroristinnen seien oder dass dies sicher überprüft werden könnte.

Wer sich zur Kriminalität von Eingewanderten, zu Ängsten und dem Bedürfnis nach innerer Sicherheit äußert, gerät schnell in den Verdacht, eine in sich sehr heterogene Gruppe in Gänze zu kriminalisieren und damit Ressenti-

ments zu schüren, oder aber der betreffenden Person wird vorgeworfen, eine Bedrohung für die innere Sicherheit zu verharmlosen bzw. entsprechende Gefahren zu ignorieren. Es ist zwangsläufig eine Gratwanderung, weder das eine noch das andere zu tun. Dennoch müssen diese Punkte thematisiert werden, gerade auch um die eingewanderte Bevölkerung von einem generellen Verdacht zu befreien und damit Mythen zu entkräften.

3.5.1 Erfassung, Hintergründe und Entwicklung von Kriminalität

Die wichtigste Quelle für die Erfassung und Analyse von Straftaten ist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Sie dient der Polizei dazu, Entwicklungen möglichst schnell zu erkennen. Für wissenschaftliche Vergleiche und als Zahlengrundlage für einen differenzierten öffentlichen Dialog ist sie aber nur bedingt geeignet. Die Statistik erfasst Tatverdächtige, gibt aber keine Auskunft darüber, ob diese auch verurteilt wurden. Mit Blick auf die geltende Unschuldsvermutung erlauben die Daten somit keine Aussagen zur Zahl der Kriminellen, sondern nur zur Zahl der Tatverdächtigen. Des Weiteren bildet die PKS lediglich das sogenannte Hellfeld ab, denn sie erfasst nur Straftaten, die der Polizei bekannt werden. Zum weiten Feld polizeilich nicht bekannt gewordener Straftaten, dem sogenannten Dunkelfeld, gibt sie dagegen keinen Aufschluss. In manchen Bereichen werden Vorfälle auch nicht differenziert erfasst. So werden sie teilweise allein aufgrund des Tat inhalts bestimmten Fallgruppen zugeordnet, ohne dass es hierfür genügend spezifische Anhaltspunkte gäbe, oder sie werden indifferent erfasst. Entsprechend hängt die Aussagequalität der PKS in Bezug auf einzelne Deliktsfelder zum einen von der polizeilichen Erkenntnissituation ab – also davon, ob es sich um Delikte handelt, die die Polizei intensiver verfolgt und erkennt (sog. Kontrolldelikte), oder um sogenannte Anzeigedelikte, die der Polizei dann bekannt werden, wenn Opfer, Zeuginnen und Zeugen oder sonstige Betroffene Anzeige erstatten – und zum anderen davon, wie differenziert die Delikte erfasst werden. Bei Deliktarten, die die Polizei vorrangig verfolgt, ist ein kleineres Dunkelfeld zu vermuten, bei solchen, die vom Anzeigeverhalten abhängen, eher ein größeres. Das ist in Bezug auf die Kriminalität von Zuwandererten deswegen interessant, weil Studien ermittelt haben, dass Straftaten mit nichtdeutschen Tatverdächtigen bereitwilliger angezeigt werden (Wetzels u. a. 2018, S. 94; Bergmann u. a. 2019, S. 40; Mansel/Albrecht 2003).

⁷¹ Die Fachkommission hat zum Thema „Kriminalität“ zwei Expertisen in Auftrag gegeben (Backes 2019 und Zdun 2019). Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren zum Teil auf den Ergebnissen dieser Expertisen.

⁷² Vgl. dazu auch den Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen (2017). Dieser legt u. a. dar, dass sich die Gewalt nicht wiederholt hat, auch wenn in den nachfolgenden Silvesternächten ein ähnliches und diverses Publikum in Köln erschien.

Im Jahr 2019 gab es in Deutschland circa 576.000⁷³ Fälle, an denen nichtdeutsche Tatverdächtige beteiligt waren (PKS Jahrbuch 2019, S. 138). Diese Zahl lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres zur Zahl der deutschen Tatverdächtigen in Relation setzen. Das Bundeskriminalamt (BKA) rät aus verschiedenen Gründen davon ab, kriminelle Aktivitäten von zugewanderten und nicht zugewanderten Personen auf Grundlage der PKS zu vergleichen, also eine Kriminalitätsquote für Zugewanderte zu bilden (das BKA spricht in diesem Kontext von einer „Tatverdächtigenbelastungszahl“), bei der die Zahl der tatverdächtigen Ausländerinnen und Ausländer den Zähler bildet und die deutsche Wohnbevölkerung den Nenner.⁷⁴ Denn zum einen erfasst die PKS auch Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in Deutschland gemeldet sind und sich nur kurz hier aufhalten.⁷⁵ 2019 waren das ungefähr 137.000⁷⁶ und damit knapp ein Viertel der oben genannten 576.000 Fälle, an denen nichtdeutsche Tatverdächtige beteiligt waren. Zum anderen gibt es zwischen der Gruppe der Zugewanderten und der Gruppe der nicht Zugewanderten strukturelle Unterschiede hinsichtlich Alter, Geschlecht und Sozialstruktur. Die kriminologische Forschung zeigt über Länder hinweg, dass kriminelle Handlungen vor allem von jungen Männern begangen werden, und der Anteil dieser Gruppe ist in Deutschland in der nicht-deutschen Bevölkerung, besonders bei Schutzsuchenden, deutlich größer als bei den Deutschen (Wetzels u. a. 2018, S. 94 f. und 103 f.). So waren 73 Prozent der Asylsuchenden, die zwischen 2015 und 2019 erstmals einen Asylantrag in Deutschland stellten, unter 30 Jahre alt und 64 Prozent männlich (BAMF 2020; BKA Bundeslagebild 2020, S. 8). Differenziert man nach Deliktsbereichen, sind zudem Unterschiede zwischen den Herkunftsländern festzustellen (PKS Jahrbuch 2019, S. 130 ff.; BKA Bundeslagebild 2020, S. 19 ff.).

Hinsichtlich der Sozialstruktur spielen verschiedene Merkmale eine wichtige Rolle, die in der PKS nicht erfasst sind (PKS Jahrbuch 2019, S. 127; Uslucan 2012), aber bei der Bewertung von Kriminalität und ihren Hintergründen berücksichtigt werden müssen, etwa die wohnräumliche Umgebung, das soziale Milieu, die Unterbringung, der Bildungsstand, die in sozial benachteiligten Wohngebieten verbreitete Straßenkultur, der Wunsch nach Anerkennung sowie eine hohe Provokationsanfälligkeit (ausführlich dazu Zdun 2019, S. 10 f.). Keiner dieser Faktoren ist als eine Art Automatismus zu verstehen: Von den jungen Menschen, die unter prekären Bedingungen aufwachsen, wird die Mehrzahl nicht kriminell – egal ob es sich dabei um Eingewanderte und ihre Nachkommen handelt oder nicht. Bei der Betrachtung der Daten ist jeweils zu beachten, dass die PKS ausschließlich zwischen Deutschen und Nichtdeutschen differenziert. Dunkelfeldstudien hingegen erfassen häufig den Aspekt „Migrationshintergrund“. Deshalb sollten sie berücksichtigt werden, um Kriminalität im Kontext von Migration und Integration besser zu verstehen.⁷⁷

Die Frage, ob die Kriminalitätsbelastung in Deutschland durch Migration steigt, kann anhand der vorhandenen Statistiken aus den genannten Gründen nicht eindeutig beantwortet werden. Insgesamt ist die Kriminalität in Deutschland in den letzten 15 Jahren aber zurückgegangen, obwohl gleichzeitig die Zahl zugewanderter Menschen zwischen 2005 und 2019 um mehr als 3 Millionen gestiegen ist. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug 2019 16,7 Prozent, 2005 waren es noch 12,6 Prozent.⁷⁸ Das gilt auch über die Jahre 2015 und 2016 hinweg, die von starker Fluchtzuwanderung geprägt waren, und für die Jugendgewalt im zweiten Jahrzehnt der 2000er-Jahre (Birkel u. a. 2019, S. 98; BMI 2018a, S. 76; PKS Jahrbuch

-
- 73 Siehe PKS Jahrbuch 2019, S. 138. Diese Zahl bezieht sich auf Straftaten insgesamt (Verstöße gegen das Aufenthalts-, das Asyl- und das Freizügigkeitsgesetz/EU, die nur von Ausländerinnen und Ausländern, nicht aber von Deutschen begangen werden können, wurden bereits herausgerechnet), Mehrfachtatverdächtige werden dabei auch mehrfach gezählt. Die Zahl der tatverdächtigen Zuwanderinnen und Zuwanderer gibt das BKA für 2019 mit 151.009 an, die der Straftaten mit mindestens einer tatverdächtigen zugewanderten Person mit 266.094 (BKA Bundeslagebild 2020, S. 2). Beide Zahlen sind gegenüber dem Vorjahr um 9 bzw. 10 Prozent gesunken.
- 74 Das Bundeskriminalamt schreibt hierzu „Reelle Tatverdächtigenbelastungszahlen können für die Nichtdeutschen nicht errechnet werden, weil in der Einwohnerstatistik die amtlich nicht gemeldeten Ausländerinnen und Ausländer fehlen, die sich hier erlaubt [...] oder unerlaubt aufhalten. Außerdem sind die Fortschreibungszahlen für die amtlich gemeldete ausländische Wohnbevölkerung erfahrungsgemäß äußerst unzuverlässig“ (PKS Jahrbuch 2019, S. 101). Und an anderer Stelle heißt es ausdrücklich: „Ein Vergleich der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung der nichtdeutschen Wohnbevölkerung mit der deutschen ist [...] nicht möglich“ (PKS Jahrbuch 2019, S. 127; siehe auch ebd., S. 161 f.).
- 75 Dies geschieht etwa bei Delikten im Zusammenhang mit internationalen Sportereignissen, politischen Großveranstaltungen oder bei Kfz-Diebstählen und Wohnungseinbrüchen, für die vergleichsweise häufig osteuropäische Tatverdächtige ermittelt werden, die keinen festen Wohnsitz in Deutschland haben. In der PKS wird auch der Aufenthaltsstatus erfasst. Die Publikationen von BMI und BKA weisen diese Zahlen nicht gesondert aus. Man kann die genannten Gruppen aber anhand der Zahlen der PKS herausrechnen, was beim Bezug auf diese Daten jedoch selten getan wird.
- 76 Berechnungen auf Grundlage von Tabelle 29 Schlüssel 890000, siehe <https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2019/PKSTabellen/BundTVNationalitaet/bundTVNationalitaet.html?nn=131006> [18.11.2020].
- 77 Für differenzierte Analysen zu Kriminalität im Kontext von Migration und Integration siehe Bliesener 2018; Backes 2019; Zdun 2019; SVR 2019.
- 78 Eigene Berechnung anhand von DESTATIS 2020b.

2019, S. 32 ff.)⁷⁹ – und dies, obwohl solche Delikte durch die Verbreitung von Smartphones etc. heute deutlich leichter aufgenommen und angezeigt werden können. Der Rückgang betrifft aber nicht alle Bereiche gleichermaßen und hat unterschiedliche Gründe (dazu Pfeiffer u. a. 2018, S. 35 ff.; Zdun 2019, S. 3 f., Wetzels u. a. 2018, S. 100).

Die Kriminalitätsfurcht ist jedoch im gleichen Zeitraum gestiegen. Dies zeigen etwa Befragungen zur Viktimisierung (Birkel u. a. 2019, S. 98) und verschiedene Umfragen (wie das Eurobarometer, vgl. COM 2019, der *European Social Survey*, Köcher 2018 oder die R+V Langzeitstudie „Die Ängste der Deutschen“ von 2019). Wird hier nicht genügend Aufklärungsarbeit betrieben, kann das gerade im Kontext von Integration Ablehnung begünstigen (Walburg 2018, S. 171).

Die Vorurteilsforschung diskutiert seit Langem, dass bei der Einschätzung von Kriminalität und der Furcht davor die Wahrnehmungen verzerrt sein können (Bornewasser 2012; Boers 1991; Reuband 1998; Bals 2004; Lewis/Salem 1986; Gabriel/Greve 2003). Dennoch ist bisher nicht ausreichend untersucht, wie die aktuelle Diskrepanz zwischen dem Rückgang der Kriminalität auf der einen und der Zunahme von Unsicherheitsgefühlen auf der anderen Seite zu erklären ist. Birkel u. a. (2019) vermuten, dass die Art der öffentlichen Diskurse in Medien und Politik hier eine Rolle spielen könnte, insbesondere die zu Fluchtmigration (ebd., S. 99). Möglicherweise ist in diesem Zusammenhang auch das Phänomen der „reisenden Kriminalität“ relevant. Darunter werden Kriminelle gefasst, die zumeist organisiert aus anderen EU-Mitgliedsstaaten oder auch aus Drittstaaten einreisen, um etwa Wohnungseinbrüche, Kfz-Diebstähle, Betrugsdelikte und Drogendelikte zu begehen. Auch sie werden, wie oben schon beschrieben, in der PKS als nichtdeutsche Tatverdächtige erfasst, soweit sie ermittelt werden, obschon sie meist nur einreisen, um die betreffenden Straftaten zu begehen. Ein solches Deliktsgeschehen erhöht die Unsicherheit und die Ängste in der Bevölkerung erheblich und belastet die Integrationsarbeit. Deshalb erfordert es sicherheitspolitisch entschlossenes Handeln. Die Sicherheitsarchitektur muss nachhaltig bewehrt werden – national, europäisch wie international, an Binnen- wie an den Außengrenzen –, um den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Wohle seiner Bürgerinnen und Bürger dauerhaft zu bewahren. Da die „reisenden“ Tatverdächtigen selten zur deutschen Wohnbevölkerung zählen, werden sie unter integrationspolitischen Aspekten hier nicht

weiter behandelt. Integrationspolitisch durchaus relevant sind dagegen zwei Kriminalitätsphänomene, die auch bezogen auf die Kriminalitätsfurcht eine Rolle spielen könnten, weil sie in der öffentlichen Wahrnehmung sehr präsent sind, nämlich Clan-Kriminalität und islamistischer Terror.

3.5.2 Clan-Kriminalität

Mit Clans werden meist Großfamilien in Verbindung gebracht, die nach dem libanesischen Bürgerkrieg (1975–1990; PLO gegen christliche Milizen) u. a. nach Deutschland eingewandert sind, insbesondere über Ostberlin nach Westberlin. Meist waren es Staatenlose, die aus Rechtsgründen letztlich in Deutschland geblieben sind. Für sie ist die Familie häufig die einzige verlässliche Solidarquelle (Zdun 2019, S. 12). Einige der Clans haben sich zu einer ernst zu nehmenden Größe in Bereichen der Organisierten Kriminalität (OK) entwickelt, nachdem staatliche Strafverfolgung in diesem Milieu über Jahre hinweg eher verhalten stattfand, auch infolge von Einschüchterung. Mittlerweile hat sich das gewandelt: Die Politik sieht diese Clanstrukturen als gesonderten Bereich der OK und stellt dafür mehr Ressourcen für Ermittlung und Strafverfolgung bereit. Mit dem Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung wurden zudem 2017 Beweiserleichterungen bis hin zur Beweislastumkehr geschaffen, was den Zugriff auf die enormen Gewinne, die der OK zufließen, erheblich erleichterte und damit deren Rentabilität angriff.

So gehen die Strafverfolgungsorgane inzwischen entschlossen gegen diese Form der OK vor. Die Innenministerkonferenz hat im Juni 2019 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe beauftragt, bis Ende 2020 einen Bericht über die Prävention von Clan-Kriminalität und den Ausstieg daraus zu erstellen. Die empirische Datenlage zu Clans und ihren kriminellen Aktivitäten war lange eher unübersichtlich; erst seit 2019 enthält das Lagebild des BKA zur OK einen Abschnitt zu Clan-Kriminalität (vgl. BMI 2019). Dunkelfeldstudien mit weiterführenden Daten und Informationen fehlen gänzlich (Zdun 2019, S. 12). Forschungsbedarf besteht auch hinsichtlich präventiver Maßnahmen und in diesem Kontext hinsichtlich der oben schon angesprochenen sozialstrukturellen Risikofaktoren (vgl. Kap. 3.5.1). Von der genannten Bund-Länder-Arbeitsgruppe werden weiterführende Empfehlungen für eine wirkungsvolle und konsequente Bekämpfung der Clan-Kriminalität erwartet.

79 Der temporäre Anstieg bei den Nichtdeutschen in den Jahren 2015 und 2016 geht nicht etwa auf Gewaltdelikte zurück, sondern auf eine Zunahme von Asyl- und Aufenthaltsdelikten, die nur von Ausländern und Ausländerinnen begangen werden können, nicht von Deutschen. Diese Delikte werden in der PKS mittlerweile getrennt ausgewiesen. Die Bereinigung der Daten um ausländerrechtliche Verstöße ergibt über die Jahre hinweg jeweils eine Differenz von 5 bis 10 Prozent (SVR 2019, S. 148). Bei einer Interpretation der PKS-Daten ist wie oben schon ausgeführt zu berücksichtigen, dass ein durchaus signifikanter Anteil der darin enthaltenen nichtdeutschen Tatverdächtigen nicht in Deutschland wohnhaft ist und zunächst herausgerechnet werden muss. Zudem wurden in der PKS 2017 die mit dem Begriff „Zuwanderer“ erfassten Personengruppen erweitert (vgl. PKS Jahrbuch 2019, S. 136 und 161), dadurch hat sich die Zusammensetzung der Gruppe geändert und die Vergleichbarkeit zu den Zahlen der Vorjahre ist eingeschränkt.

3.5.3 Islamismus und islamistischer Terror

Befragt zu ihren Ängsten, nennt ein Teil der deutschen Bevölkerung seit Jahren die Bedrohung durch Terrorismus; der weitaus größte Teil fürchtet sich dabei in erster Linie vor islamistischen Anschlägen (COM 2019). Zwischen 2015 und 2017 verübten Islamisten Anschläge mit jeweils vielen Toten im Pariser Club Bataclan, am Brüsseler Flughafen, an der Strandpromenade in Nizza und auf dem Berliner Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz. In die Phase der Endredaktion des Berichts der Fachkommission fiel eine Reihe weiterer blutiger Anschläge: am 4. Oktober 2020 in Dresden, am 16. Oktober in Paris, am 29. Oktober in Nizza und am 2. November in Wien.

Der deutsche Verfassungsschutz beobachtet unter der Überschrift „Islamismus und islamistischer Terror“ seit mehreren Jahren sehr aufmerksam u. a. gewaltbereite salafistische und dschihadistische Organisationen,⁸⁰ Vereinigungen wie die Muslimbruderschaft und eine Reihe von Einzelpersonen, die als gefährlich eingestuft werden (BMI 2018b, S. 179). Die Gruppe der beobachteten Gefährder und Gefährderinnen und Organisationen ist sehr heterogen in Bezug auf die Art und Weise, wie sie sich radikalisierten und aus welchen Milieus sie kommen (von gering gebildet bis hoch akademisch wie etwa Mohammed Atta). Ein Teil dieser Personen ist im Ausland geboren, ein Teil im Inland; etwa ein Viertel ist konvertiert (Roy 2018).

Der Islamismus ist eine Form von Extremismus und geht oft mit Radikalisierung einher. Die gegenwärtig bedrohlichste Form sind Gruppen wie der Islamische Staat (IS) und das Al-Kaida-Terrornetzwerk. Gefährlich sind auch deren Nachahmer und Nachahmerinnen. Eine typische Vorgehensweise dieser Gruppen ist, dass sie Mitgliedern anderer bzw. „verfeindeter“ Gruppen menschliche Eigenschaften absprechen und sie damit außerhalb der Welt moralischer Werte stellen. Diese Dehumanisierung und die damit einhergehende Desensibilisierung für das Leid von anderen findet im Rahmen von Krieg statt, was mit Blick auf Prävention und IS-Rückkehrende eine besondere Herausforderung darstellt. Sie ereignet sich aber auch unter den Augen der hiesigen Sicherheitsbehörden; der Attentäter von Dresden beispielsweise hat sich nach Erkenntnissen der Ermittlungsbehörden erst nach seiner Ankunft im Jahr 2015 innerhalb Deutschlands radikalisiert. Der Mörder von Wien war ein Österreicher nordmazedonischer Herkunft. Beide Täter hatten erfolglos versucht, sich dem IS anzuschließen, beide waren den örtlichen Sicherheitsbehörden bekannt; dennoch gelang es diesen nicht, die Taten zu verhindern. Ziel von Anschlägen kann jede Person werden, die aus Sicht der Islamisten und Islamistinnen „ungläubig“ ist. Dazu zählen

die Täter und Täterinnen im Übrigen auch alle Menschen muslimischen Glaubens, die ihr Islamverständnis und ihre politischen Ziele nicht teilen (ein Großteil der islamistischen Terroranschläge wird in Ländern mit einer muslimischen Bevölkerungsmehrheit wie dem Irak oder Afghanistan verübt). Bei Anschlägen in Europa werden häufig Ziele gewählt, die symbolisch einem westlichen Lebensstil zugeschrieben werden, oder solche, bei denen möglichst viele Opfer zu erwarten sind.

Einige Befunde verweisen darauf, dass Radikalisierungsprozesse sehr stark mit sozioökonomischen Faktoren und mit bestimmten psychologischen Dispositionen zusammenhängen, etwa einer traditionellen Werteorientierung und Autoritarismus, aber auch einer Identifikation mit Religion und einer Wahrnehmung lebensgeschichtlicher Marginalisierung (vgl. Herding 2013; Brettfeld/Wetzels 2007; Pisoiu u. a. 2020). Die internationale Radikalisierungsforschung ist sich jedoch nicht einig darüber, ob Religion hier als Determinante zu veranschlagen ist und ggf. mit welchem Stellenwert (vgl. Hummel/Rieck 2020; Kiefer u. a. 2017; Molthagen 2015; Kepel 2016; FNRP 2020). Auch ein bestimmtes Milieu, in dem islamistische Täterinnen und Täter rekrutiert werden, lässt sich anhand der bisherigen Studien nicht zweifelsfrei identifizieren bzw. das scheint sich im Zeitverlauf auch zu ändern. 2008 kam Sageman in einer Biografieanalyse, die einige Hundert Radikalisierte aus verschiedenen Herkunftsräumen umfasst, zwar zu dem Schluss, dass die untersuchten, zumeist jungen Radikalisierten vielfach aus säkularen Familien mit einem mittleren sozioökonomischen Status kamen und eher ein mittleres Bildungsniveau hatten. Zu ähnlichen Befunden kam auch die groß angelegte internationale empirische Studie von Gambetta und Hertog (2016). Dieses Muster traf jedoch beispielsweise bei den letzten Attentaten in Wien und Nizza nicht zu. Und auch jüngere Erhebungen zeigen zumindest für Deutschland, dass Radikalisierungsprozesse auf „allen Ebenen der Gesellschaft stattfinden, unabhängig von wirtschaftlichen Gegebenheiten oder Schulabschlüssen“ (Abou Taam 2018, S. 10; vgl. auch BKA u. a. 2016, S. 15 f. und 61; Ritzmann 2018, S. 8; Eisvogel 2018, S. 9; Datschke 2018, S. 7). Als Frage, die nicht in Gänze beantwortet werden kann, bleibt also herauszufinden, was die überwiegend jungen Männer anfällig für extreme Ideologien und Ideen macht (vgl. hierzu Manemann 2016) und wie es gelingen kann, zumindest jene islamistischen Gefährder und Gefährderinnen, die den Sicherheitsbehörden bekannt sind, dauerhaft und nachhaltig zu deradikalisieren. Darüber hinaus muss in der Forschung stärker auch die Eskalationsdynamik zwischen rechtsextremen islamfeindlichen Akteuren (NPD, Pro NRW etc.) und den mit dem Salafismus sympathisierenden Gruppen betrachtet werden, die – im Sinne einer Co-Radikalisierung – mobilisierend und gewaltfördernd wirkt (vgl. Hummel u. a. 2017).

80 Für einen Überblick zu verschiedenen Formen des Salafismus und Dschihadismus siehe Hummel u. a. 2017.

Das Forschungsnetzwerk Radikalisierung und Prävention (FNRP) hat eine deutsche Gruppe von Dschihadisten und Dschihadistinnen sehr umfassend analysiert. Nach ihren Ergebnissen wurde die Radikalisierung bis hin zum Attentat vor allem beeinflusst durch Wechselwirkungen zwischen einer Propaganda der Missachtung und der Möglichkeit der straff hierarchisch aufgebauten Gruppe, eine eigene islamistische Religion zu konstruieren (Kiefer u. a. 2017). Eine Rolle spielten auch frühe Krisen in der Sozialisation. Entscheidend für die Frage der Radikalisierung wie auch für erfolgreiche Prävention und Deradikalisierung ist das soziale Umfeld und seine genaue Analyse. Eine Bestandsaufnahme des vom BMBF geförderten Projekts Gesellschaft Extrem⁸¹ zu Radikalisierungsprozessen bietet eine gute Grundlage für die Entwicklung einer besseren Prävention. Daten zu Radikalisierung sind vorhanden; es fehlt jedoch an kooperativen und koordinierten Strukturen des Austauschs zwischen Behörden, Forschung und Zivilgesellschaft (Zick 2017a),⁸² auch auf europäischer Ebene.

Empfehlungen

- Kriminalität im Zusammenhang mit Zuwanderung muss mit belastbaren Daten systematisch erhoben werden, insbesondere auch durch Längsschnittstudien. Das ist wichtig, um sowohl Vorurteilen entgegenzuwirken als auch konkreten Handlungsbedarf zu ermitteln.
- Kriminalität jeder Art muss unabhängig von der Herkunft der Täter und Täterinnen entschlossen bekämpft und geltendes Recht konsequent angewandt werden. Wenn nötig, müssen besonders im Bereich der justiziellen Strafverfolgung die dafür notwendigen, vor allem personellen Ressourcen deutlich erhöht werden.
- Die bisherigen Präventionsprogramme zur Eindämmung von Delinquenz sind zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Nachweislich erfolgreiche Präventionsansätze sollten verstetigt werden. Im Sinne eines umfassenden Quartiersmanagements sollten dabei wohngebietsorientierte Programme besonders berücksichtigt werden, um möglichst schon (weit) im Vorfeld von Auffälligkeiten Teilhabeperspektiven, soziale Kompetenzen und andere Schutzfaktoren zu fördern.
- Präventionskonzepte für Schutzsuchende sind vorrangig auf Jugendliche auszurichten. Dabei ist zu beachten, dass

die betreffenden Personen durch Fluchtursachen oder Erlebnisse auf der Flucht traumatisiert sein können.

- Die Initiative der Innenministerkonferenz zur Prävention von Clan-Kriminalität sollte in ihren Maßnahmenkatalog auch eine intensivere Forschung zu Strukturen und Möglichkeiten der Prävention aufnehmen.
- Teile der Bevölkerung scheinen die Polizei (aber auch andere Sicherheitsorgane) primär als Repressions- und Kontrollorgan zu sehen. Daher wäre es wichtig, dass ihre Rolle auch als Hilfs-, und als Streitschlichtungsinstanz besser verdeutlicht wird. Daneben ist die Bedeutung des Gewaltmonopols des Staates zu vermitteln und Straftaten gegen die Polizei sind schnell und konsequent zu verfolgen.
- Bezogen auf den Islamismus und islamistischen Terror ist es dringend geboten, behördliches, wissenschaftliches und zivilgesellschaftliches Wissen zusammenzubringen, und zwar auch grenzüberschreitend. Dabei muss die Kooperation der Sicherheitsbehörden innerhalb der EU ausgebaut werden, um dem vielfach transnationalen Charakter radikaler Netzwerke effektiv zu begegnen.
- Die Arbeit von begutachteten und wissenschaftlich begleiteten Projekten und Maßnahmen für Deradikalisierung, Distanzierung und Ausstieg sollte ausgebaut und abgesichert werden, sodass eine langfristige Arbeit möglich ist. Es ist zu diskutieren, ob der Staat die oft sicherheitsrelevante Aufgabe der professionellen Deradikalisierung nicht selbst übernehmen muss, anstatt diese Arbeit wie bisher durchführen zu lassen.
- Angesichts der Bedrohungslage durch den Dschihadismus und durch islamistische Gewalttaten sollten muslimische Religionsgemeinschaften in Deutschland stärker als bisher eigene Präventionsprojekte realisieren, dabei unterstützt werden und auch mit anderen Deradikalisierungsprojekten aktiv kooperieren.
- Zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass bei Ein- und Ausreise an den EU-Außengrenzen wirksame Kontrollen und Sicherheitsüberprüfungen erfolgen und der verbindliche Informationsaustausch der nationalen Strafverfolgungsorgane auf europäischer Ebene weiter verstärkt wird.

81 Siehe <https://gesellschaftextrem.hsfk.de> [11.08.2020].

82 Die derzeit größte europäische Datenbank zu Risiko- und Schutzfaktoren inhaftierter Extremistinnen und Extremisten, darunter auch Dschihadistinnen und Dschihadisten (<https://www.vera-2r.nl> [11.08.2020]), wird momentan nicht weitergeführt, u. a. weil einige Bundesländer sich mit der Kooperation schwertun.

3.6 Geschlechterbeziehungen im Einwanderungsland

Die Beziehungen zwischen den Geschlechtern sind heterogen und zum Teil auch widersprüchlich; dies betrifft die Geschlechterbilder, die Beziehungsformen und die Haltungen zur Gleichstellung. Das gilt im Einwanderungsland Deutschland für Eingewanderte ebenso wie für Menschen, die schon länger hier ansässig sind. Das Kapitel stellt die allgemeine gesellschaftliche Konstellation dar und verknüpft sie mit Hinweisen zu spezifischen Konfliktlinien im Kontext von Migration. Hintergrund dieser Konfliktlinien ist in erster Linie das Spannungsverhältnis von traditionellen und egalitären Geschlechternormen.

Die verbesserte Gleichstellung von Frauen und Männern war in Deutschland ein Projekt des 20. Jahrhunderts. Dieses Projekt ist keineswegs abgeschlossen. So war beispielsweise die wachsende Verankerung der Rechte von LGBTQ-Personen noch Ende des 20. Jahrhunderts genauso wenig absehbar wie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum dritten Geschlecht im Jahr 2017 (BVerfG 2017).⁸³

Der Aspekt Gender spielt bei vielen der in diesem Bericht angesprochenen Themen eine Rolle. So ist bei den Eingewanderten der Anteil der Männer höher als der der Frauen; das gilt für die Erwerbsmigration (BMI/BAMF 2020; vgl. Kap. 2) und auch für Fluchtmigration (BAMF 2020). Es gibt zwar einen globalen Trend, dass über die Zeit mehr hoch qualifizierte Frauen migrieren (Kerr u. a. 2016; OECD/EU 2019); insgesamt weist jedoch der Migrationsbericht 2018 der Bundesregierung (2020a) bei den neu Zugezogenen einen Frauenanteil von nur 39 Prozent aus. Bei eingewanderten Frauen ist zudem die Teilhabe am Arbeitsmarkt, aber auch in anderen Lebensbereichen besonders gering (z. B. Salikutluk u. a. 2020; vgl. Kap. 4.3.9). So liegt nach dem Mikrozensus 2013 die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund im Alter von 18 bis 64 Jahren bei fast 70 Prozent, gegenüber etwa 80 Prozent bei den Frauen ohne Migrationshintergrund (vgl. Höhne 2016; zu aktuelleren Zahlen des SOEP vgl. Salikutluk u. a. 2020).⁸⁴ Auch die Erwerbslosigkeit liegt bei den weiblichen Erwerbsbeteiligten mit Migrationshintergrund im Mikrozensus 2013 mit 8 Prozent fast doppelt so hoch wie bei den weiblichen Erwerbsbeteiligten ohne Migrationshintergrund.

Für die Geschlechterunterschiede werden vielfältige Erklärungen diskutiert; diese reichen von intersektioneller Diskriminierung⁸⁵, also Mehrfachdiskriminierung (Färber u. a. 2008; Weichselbaumer 2016; vgl. Kap. 4.5), bis zu traditionellen Geschlechterrollen in den Herkunftsländern (Khoudja/Fleischmann 2015). Auch Debatten über das Kopftuch oder Zwangsheiraten (z. B. Berghahn 2017; Thelen 2017; Korte-weg/Yurdakul 2016) verweisen auf ein Spannungsverhältnis von traditionellen und egalitären Geschlechternormen in der Einwanderungsgesellschaft. Konfliktlagen, die sich auf Diskriminierung und manifeste Gewalt gegen Mädchen und Frauen beziehen, wird auf EU-Ebene mit Richtlinien und Vereinbarungen zu Gewaltprävention und Opferschutz begegnet (vgl. Europäisches Parlament 2018). Solche Gesetze und gesellschaftlichen Normen sind Eingewanderten aus ihren Herkunftsländern nicht immer geläufig und werden auch in Deutschland verletzt, wo Diskriminierung und Übergriffe gegen Mädchen und Frauen sanktioniert und strafrechtlich verfolgt werden. Dies sei an dieser Stelle exemplarisch für die Thematiken Genitalverstümmelung und Zwangsverheiratung aufgezeigt.

In Deutschland leben derzeit 66.707 Frauen und Mädchen, die von weiblicher Genitalverstümmelung betroffen sind (BMFSFJ 2020). Der Anstieg in den letzten Jahren liegt darin begründet, dass mehr Frauen aus Ländern zugewandert sind und zuwandern, in denen die genitale Verstümmelung weiter praktiziert wird, etwa Eritrea, Somalia, Indonesien, Ägypten und dem Irak. In Deutschland ist die Bedrohungslage schwer einzuschätzen: Die Zahl der als gefährdet eingeschätzten Mädchen liegt zwischen 2.785 und 14.752 (BMFSFJ 2020). Fälle von Genitalverstümmelung, die in Deutschland vorgenommen wurden, sind laut *Terre des Femmes* (2019) bisher nicht bekannt. Genitalverstümmelung ist eine schwere Menschenrechtsverletzung und damit eine Straftat, die in Deutschland seit 2013 als eigener Straftatbestand gemäß § 226a des Strafgesetzbuchs (StGB) eingestuft ist.

Zwangsverheiratungen sind in Deutschland seit einigen Jahren Gegenstand hitziger öffentlicher und politischer Diskussionen. Einigkeit besteht darüber, dass es sich dabei um eine eklatante Menschenrechtsverletzung handelt, von der überwiegend Frauen aus zugewanderten Familien betroffen sind. Besonders dort, wo patriarchalisch geprägte Familienstrukturen herrschen, kommt es immer noch vor, dass Mädchen (aber auch Jungen) bereits im Kindesalter

83 Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16, Rn. 1-69, http://www.bverfg.de/e/rs20171010_1bvr201916.html [19.10.2020].

84 Bei Männern im Alter von 18 bis 64 Jahren liegt die Erwerbsbeteiligung unabhängig vom Migrationshintergrund bei knapp 90 Prozent (Höhne 2016).

85 Von „intersektioneller Diskriminierung“ spricht man, wenn Personen mit einer bestimmten Ausprägung mehrerer Diskriminierungsmerkmale, also beispielsweise Frauen arabischer Herkunft, Homosexuelle mit islamischem Bekenntnis oder behinderte Menschen höheren Alters, diskriminiert werden (vgl. Kap. 4.5.1).

verheiratet werden. Zwangsverheiratungen lassen sich nicht auf bestimmte religiöse Traditionen zurückführen. Sie kommen in unterschiedlichen sozialen, ethnischen und kulturellen Kontexten vor (BMFSFJ 2011, S. 9). Die Rechtsprechung wurde entsprechend reformiert: Seit 2011 sind Zwangsverheiratungen in Deutschland ein Straftatbestand (§ 237 Abs. 1 StGB). Nach § 237 Absatz 2 des Strafgesetzbuchs werden Personen bestraft, die die Zwangsheirat durch Gewalt, Drohung oder List im Ausland stattfinden lassen. Auch der Versuch ist strafbar. 2017 wurde das Mindestalter für eine Eheschließung auf 18 Jahre ohne Ausnahme festgelegt. Ehen, die minderjährig geschlossen wurden, sind entweder nichtig (unter 16) oder aufhebbar (zwischen 16 und 18). Im Jahre 2019 registrierte die polizeiliche Statistik 74 Fälle von strafrechtlich verfolgten Zwangsverheiratungen in Deutschland (Polizeiliche Kriminalstatistik 2019).

Die beiden Beispiele zeigen das erhebliche Ausmaß der Unterdrückung von Mädchen und Frauen in etlichen Herkunftsländern sowie die Einschränkung persönlicher Freiheiten und Entscheidungsspielräume insbesondere von Mädchen und jungen Frauen in einigen Einwandererfamilien auch in Deutschland.

Richtet sich der Fokus jedoch ausschließlich auf Diskriminierung von und Übergriffe gegen Mädchen und Frauen durch Eingewanderte, werden zwei Aspekte verkannt, die aus Sicht der Kommission zentral sind: Zum einen werden Menschenrechtsverletzungen gegen Mädchen und Frauen in Deutschland keineswegs hingenommen, sondern strafrechtlich verfolgt. Zum anderen ist zu beachten, wie heterogen und widersprüchlich die Geschlechterbeziehungen im Einwanderungsland insgesamt sind.

Frauenemanzipation und Gleichstellung der Geschlechter sind weder in Deutschland insgesamt noch weltweit umfassend durchgesetzt, vgl. den Global Gender Gap Report in World Economic Forum 2020. Wie sich etwa im 19. Deutschen Bundestag deutlich zeigt, sind derzeit sowohl Frauen als auch Einwanderinnen und Einwanderer mit deutscher Staatsangehörigkeit politisch unterrepräsentiert. Dies macht deutlich, dass es keinen „Automatismus“ in Richtung stärkerer Teilhabe gibt (vgl. Treibel 2020a). Die #metoo-Bewegung, sexueller Missbrauch über alle Milieus hinweg und das Ausmaß von Trennungstötungen (alle zwei bis drei Tage stirbt in Deutschland eine Frau durch ihren Partner oder Ex-Partner) belegen auch das Ausmaß von sexueller Gewalt, Sexismus, Macht- und Dominanzverhältnissen in den Geschlechterbeziehungen der Gesamtgesellschaft (vgl. BKA 2018; BMFSFJ 2019).

Der im Grundgesetz verbürgte Anspruch auf volle Gleichstellung von Frauen und Männern ist in der gesellschaft-

lichen Wirklichkeit längst nicht erfüllt. Gleichwohl ist Gleichstellung eine gesellschaftliche Norm und eine Selbstverpflichtung, die auf allen Ebenen von Recht und Verwaltung Einzug gehalten hat. Solche Gesetze und gesellschaftlichen Normen sind vielen Eingewanderten aus ihren Herkunftsländern nicht geläufig (vgl. SVR-Forschungsbereich 2019).

Gleichzeitig ist es jedoch ein Problem, wenn Einwanderinnen und geflüchtete Frauen in den Medien stereotyp als unterdrückt und unselbstständig dargestellt werden (vgl. Farrokhzad 2006; Lünenburg u. a. 2011), denn dies wird der Vielfalt der Herkunft, Biografien, Erfahrungen und Lebenslagen nicht gerecht. Frauen mit Migrationsgeschichte sind keine homogene Gruppe. Sie werden medial jedoch oft mit bestimmten Bildern als eine solche repräsentiert; dabei werden ihre Vielfalt und ihre Rolle als Akteurinnen vernachlässigt. Mädchen und Frauen sind – ganz unabhängig von Migration – nicht „nur“ Mädchen und Frauen, sondern sie sind außerdem Angehörige bestimmter sozialer Klassen, Schichten oder Milieus, sie unterscheiden sich in ihrer sexuellen Orientierung, ihrer Religiosität, ihrer Generationszugehörigkeit. Diese Verflochtenheit von Zugehörigkeiten und Zuschreibungen, die als Intersektionalität bezeichnet wird, zeigt sich auch beim Thema Migration und Gender (vgl. Kulaçatan/Behr 2020; Lutz 2017; Neuhauser u. a. 2017; Tuider/Trzeciak 2015).

Durch Einwanderungsprozesse gewinnen Geschlechterbeziehungen in der Gesellschaft eine neue Dynamik. Gender- und Migrationsfragen werden miteinander verknüpft und dienen als politische Differenzmarkierungen, etwa im Programm der AfD (2018), wo Anti-Genderismus und Migrationskritik als zentrale Inhalte präsentiert werden. Im öffentlichen Diskurs wird häufig die Figur des neu eingewanderten, traditionalistischen und patriarchalen Mannes mit der des schon länger hier ansässigen modernen und emanzipierten Mannes kontrastiert (Geisen u. a. 2014; Hark/Villa 2018; Messerschmidt 2018). Auch wenn Geschlechterstereotypen und die Gleichstellung von Männern und Frauen in verschiedenen Bereichen der deutschen Gesellschaft (etwa der Gender-Pay-Gap auf dem Arbeitsmarkt) seit einigen Jahren wieder intensiver diskutiert werden, weisen aktuelle Studien darauf hin, dass dennoch eine beträchtliche Anzahl von Männern und auch Frauen ohne Migrationsgeschichte „gleichstellungsresistente Geschlechterbilder“ im Sinne traditioneller Vorstellungen von Weiblichkeit und Männlichkeit vertritt (vgl. BMFSFJ 2016).

Studien zu den Geschlechternormen unterschiedlicher Herkunftsgruppen zeigen kein eindeutiges Bild. Ablehnen die Haltungen zu mütterlicher Erwerbstätigkeit oder zu Tätigkeiten von Männern und Jungen im Haushalt etwa sind

nicht einfach eine Folge der „islamischen Kultur“, sondern sind auch in nicht-islamischen Milieus anzutreffen (vgl. Diehl u. a. 2009). Andere Untersuchungen zeigen, dass die Einstellungen bei Einwanderinnen und Einwanderern zum Teil weit weniger traditionell sind als bei den in Deutschland Geborenen (Becher/El-Menouar 2013; IAB-BAMF-SOEP-Befragungen; SVR-Forschungsbereich 2019), dass sie sich aber nach Herkunftsländern und Milieus stark unterscheiden. In einigen Gruppen sind sie progressiver als bei der nicht zugewanderten Bevölkerung und vor allem nähern sich die Einstellungen schrittweise den Geschlechternormen der übrigen Gesellschaft an (Blau 2015; Pessin/Arpino 2018; siehe auch Liebig/Tronstad 2018). Einer europäisch vergleichenden Studie zufolge übernehmen bei Eingewanderten aus nicht-egalitären Herkunftskontexten Frauen der ersten Generation schneller als Männer die Geschlechternormen des Aufnahmekontextes (vgl. Röder/Mühlau 2014). Aktive Integrationspolitik scheint sich zudem unter Umständen bei zugewanderten Frauen stärker auszuwirken als bei zugewanderten Männern. Ferner sind bestehende Integrationsherausforderungen häufig mit anderen Faktoren verbunden, die sich nicht auf Geschlecht oder Herkunft beziehen (Liebig/Tronstad 2018 und Kap. 4.3.9).

In der Vergangenheit standen zugewanderte Frauen häufig nicht im Fokus der Integrationspolitik, besonders jene, die über den Familiennachzug kamen (OECD 2017d). Aus den Versäumnissen der Vergangenheit hat man inzwischen gelernt. Dies ist umso bedeutsamer, als der Frauenanteil bei den Eingewanderten und ihren Nachkommen insgesamt mittlerweile knapp die Hälfte beträgt (DESTATIS 2020a). In den letzten Jahren ins Leben gerufene Programme zeigen, dass der Handlungsbedarf erkannt wurde. Diese positive Entwicklungstendenz setzt sich in spezifischen Maßnahmen und Angeboten fort, z. B. in Mutter-Kind-Deutschkursen, Frauen-Berufsförderung sowie weiteren Beratungsangeboten und Projekten. Bei allen Fortschritten ist aber der Bedarf an entsprechenden Angeboten noch nicht gedeckt (vgl. Fendel 2019). Dies gilt umso mehr, als eingewanderte Frauen in den letzten Jahren als „schlummernde Potenziale“ für den Arbeitsmarkt entdeckt wurden (vgl. Haruna 2013).

Spannungen entstehen insbesondere dann, wenn Frauen und Männer sich von Geschlechterrollen, die ihnen familiär und traditionell zugeschrieben werden, emanzipieren oder sie verlassen wollen. Denn in Deutschland erleben Eingewanderte, dass es neben den ihnen bekannten und von ihnen gelebten Rollen noch vielfältige andere Lebensentwürfe und Wertvorstellungen gibt – anders als in Gesellschaften, wo die Familie oder die Gemeinschaft als Kollektive über den persönlichen Lebensentwurf mehr oder weniger mitbestimmen. Spannungen können aber

nicht nur dann entstehen, wenn Rollenmuster hinterfragt oder verlassen werden, sondern auch, wenn Individuen sich in die ihnen zugeschriebenen Rollen fügen. Dabei ist das konkrete Verhalten der Individuen unterschiedlich. Es kann auch eine Strategie von eingewanderten Frauen sein, für sich neue Freiräume zu schaffen und doch den Kompromiss mit traditionellen Geschlechterordnungen zu suchen (Morokvasic 2018).

Die zentrale gesellschaftliche Herausforderung im Hinblick auf die Geschlechterbeziehungen besteht aus Sicht der Kommission darin, sich über die anspruchsvolle Balance zwischen Menschen- und Freiheitsrechten und unterschiedlichen Lebensentwürfen zu verständigen. Wie beispielsweise Paare die Frage regeln, wer sich um die Kinder kümmert, fällt in die private Entscheidung der Betroffenen. Der Spielraum zwischen sehr traditionalistischen Arrangements über egalitäre Modelle bis hin zur Umkehr der traditionellen Rollenverteilung charakterisiert die deutsche Gesellschaft und steht für ihren Pluralismus. Traditionalistische Lebensentwürfe stellen keine Menschenrechtsverletzung dar, Freiheitsberaubung und Genitalverstümmelung sehr wohl. Die Grenze wird dort gezogen und ist auch weiterhin dort zu ziehen, wo Menschenrechte verletzt werden. Die strafrechtlichen und zivilgesellschaftlichen Instrumente hierfür sind bei Bedarf weiter auszubauen.

Ohne normative staatliche Eingriffe gäbe es auch heute in vielen Ländern keine Gleichberechtigung der Geschlechter. Obwohl die zwischenzeitlich im Grundgesetz verbürgten Gleichstellungsansprüche in der Realität auch in Deutschland nicht voll erfüllt sind, so sind sie doch handlungsleitend, wenn Konflikte drohen oder die Geschlechternormen verletzt werden. Darauf müssen sich alle Menschen verlassen können, die in Deutschland leben.

Im Kontext von Einwanderung kommt den Maßnahmen des Empowerments, die alle Menschen (gleichgültig welcher Herkunft, welchen Geschlechts und welcher sexuellen Orientierung) dabei unterstützen, selbstbestimmt ihr Leben zu gestalten, in den Augen der Kommission besondere Bedeutung zu (siehe Empfehlungen).

Empfehlungen

- Im Interesse aller Mädchen und Frauen, Jungen, Männer und LGBTQ-Menschen in Deutschland – ob sie oder ihre Eltern eingewandert sind oder nicht – sollten Bund, Länder und Kommunen sich dafür engagieren, gleichberechtigte Geschlechterbeziehungen in der Gesamtgesellschaft zu fördern. Es sollte deutlich kommuniziert werden, dass das Erreichen von Gleichstellung Aufgabe aller gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen ist. Hierzu gehören Migrantenselbstorganisationen ebenso wie Vereine, Schulen, Verwaltungen und Behörden.
- Im Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017b, S. 227 ff.) wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Berufsberatung für Einwanderinnen und schutzsuchende Frauen (stärker) geschlechtersensibel ausgerichtet werden muss, um diese Frauen besser darin zu unterstützen, in Arbeit zu kommen. Dies sollte konsequent umgesetzt werden.
- Weiterhin muss der Ausbau von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen verstärkt werden. Zusätzlich sind die Beratungsstellen für Jungen und Männer sowie für LGBTQ auszubauen. Erfreulich ist, dass die bereits bestehenden Angebote in vielen Sprachen beworben werden. Dies sollte auch weiterhin geschehen.
- Die Fachkommission begrüßt die am 8. Juli 2020 vom Kabinett beschlossene nationale Gleichstellungsstrategie. Diese ist im Hinblick auf die spezifischen Belange der Einwanderungsgesellschaft zu überprüfen und ggf. zu erweitern, etwa um mehrsprachig aufgestellte Angebote.
- Aufklärungsarbeit und Präventionsmaßnahmen zum Thema Gleichstellung und Geschlechtervielfalt sollten kontinuierlich verbessert werden, insbesondere auch in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen (z. B. Integrationskursen). Eine förderliche gesamtgesellschaftliche Entwicklung setzt voraus, dass unterschiedliche Lebensentwürfe weder im Netz noch in den alltäglichen Interaktionen diskreditiert werden.
- Die Sensibilisierung der Gesellschaft für geschlechtsbezogene Diskriminierung und Gewalt sowie entsprechende strafrechtliche Maßnahmen sollten konsequent weiterentwickelt werden.

3.7 Religion und gesellschaftliche Teilhabe unter besonderer Berücksichtigung des Islam

Die Einwanderungsgesellschaft ist religiös vielfältig und in der Folge auch plural geworden. Diese Vielfalt ist anzuerkennen und wird zunehmend auch im öffentlichen Raum sichtbar, etwa durch repräsentative Sakralbauten wie Moscheen und durch die Implementierung von islamischem Religionsunterricht als Pendant zu dem bestehenden bekenntnisorientierten Unterricht an öffentlichen Schulen. Auch strukturelle Rahmenbedingungen sollten für Religionsgemeinschaften, die nicht ohne Weiteres unter das bestehende Staatskirchenrecht fallen, geöffnet werden.

3.7.1 Religiöse Vielfalt in Deutschland

Durch Einwanderung ist Deutschland in den letzten Jahrzehnten auch im Hinblick auf die religiöse Landschaft vielfältiger geworden. Dabei sind zwei gegenläufige Trends zu beobachten: Einerseits nimmt die Zahl der religiös gebundenen Menschen hierzulande ab, wie u. a. Kirchaustritte zeigen. Andererseits bleiben Religionsgemeinschaften eine starke gesellschaftliche Kraft und Einflussgröße; dies gilt auch im Zusammenhang mit Integrationsfragen. Religion hat jedoch nicht nur einen Bezug zu Integration, sie prägt auch die Kultur. So haben viele Traditionen in Deutschland einen religiösen, in der Regel christlichen Hintergrund. Häufig sind sie auch in Abgrenzung zu anderen (damals ebenfalls christlichen) Religionsausrichtungen entstanden. Diese Traditionen werden heute weniger gelebt als noch vor einigen Jahrzehnten (Gärtner 2015, S. 50 f.; Pickel 2018). Zugleich ist Religion bzw. Religiosität bei Eingewanderten häufig stärker sichtbar als bei in Deutschland Geborenen. Dies gilt für alle Religionsgruppen, auch das Christentum.

Die Mehrheit der Eingewanderten und ihrer Nachkommen in Deutschland sind Christen und Christinnen (29 % katholisch, 15,9 % protestantisch und 6,5 % Orthodoxe; Bertelsmann Stiftung 2016, S. 1). Die zweitgrößte Gruppe sind Musliminnen und Muslime. Wie auch bei anderen Religionsgemeinschaften sind die Angehörigen des Islam jedoch keine homogene Gruppe, sondern unterscheiden sich im Hinblick auf den Grad und die Form ihrer Religiosität. Darüber hinaus leben in Deutschland noch viele weitere religiöse Minderheiten, die von Migration geprägt sind. Von den ca. 100.000 Mitgliedern der jüdischen Gemeinde z. B. stammen etwa 90 Prozent aus der ehemaligen Sowjetunion, etwa ebenso viele Angehörige des jüdischen Glaubens verbleiben nach Schätzungen außerhalb der Gemeinden (Körber 2016).

Musliminnen und Muslime bilden nach den christlichen Kirchen die drittgrößte Glaubensgemeinschaft in Deutschland. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung beträgt etwa 5 bis 6 Prozent und ist damit deutlich kleiner als in anderen europäischen Ländern wie Frankreich, den Niederlanden oder Schweden. Dieser Anteil wird aber von einem Großteil der Bevölkerung in Deutschland massiv überschätzt (Foroutan u. a. 2014, S. 44). Auch werden in der öffentlichen Wahrnehmung viele religionsbezogene Integrationsfragen vor allem mit dem Islam in Verbindung gebracht. Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Debatten beleuchtet das folgende Kapitel die Rolle von Religion in einer Einwanderungsgesellschaft insbesondere am Beispiel des Islam – obwohl viele der diskutierten Aspekte andere Religionsgemeinschaften gleichermaßen betreffen.

Die Sichtbarkeit der religiösen Praxis bei Eingewanderten hat in den letzten Jahren immer wieder auch zu Spannungen geführt. Das zeigen beispielhaft die Konflikte um repräsentative Moscheebauten. Repräsentative Moscheebauten können Ausdruck einer sich vollziehenden Integration sein, insofern sie eine Religionsgemeinschaft, die ihre Religion bislang nur in Industriegebieten und Hinterhöfen praktizierte, nun als sichtbares Mitglied der Stadtgesellschaft ausweisen. Solche Bauvorhaben stellen auch mit Blick auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung einen Akt religiöser Pluralisierung dar, der wichtig ist, damit für alle Religionsgemeinschaften genügend Gebetsstätten zur Verfügung stehen.⁸⁶ Allerdings hat ein signifikanter Teil der Bevölkerung bislang Vorbehalte gegen diese Entwicklung: In einer repräsentativen Studie stimmten 42,2 Prozent der Befragten der Forderung „Der Bau von öffentlich sichtbaren Moscheen sollte in Deutschland eingeschränkt werden“ zu (ebd., S. 35). Nicht nur das Bekenntnis, sondern auch die freie Ausübung der eigenen Religion ist ein grundgesetzlich geschütztes Gut in Deutschland; vor diesem Hintergrund sind Vorbehalte und die Ablehnung aus der Bevölkerung abzuwägen und letzten Endes als nachrangig gegenüber dem Grundrecht auf freie Religionsausübung zu werten. Das entbindet natürlich die jeweilige muslimische Religionsgemeinschaft nicht davon, im Sinne eines nachbarschaftlichen Zusammenlebens dafür zu sorgen, dass die Gemeinde frühzeitig in das Bauprojekt eingebunden wird, in der Nachbarschaft für Akzeptanz zu werben und ihre Aktivitäten transparent zu machen.

Religionspolitische Kontroversen entzündeten sich jedoch nicht nur an der Sichtbarkeit im Stadtraum. Auch über die Ausübung nicht christlicher Riten und Bräuche wurde

zum Teil sehr hitzig debattiert (vgl. hierzu Ucar 2010). Dies zeigte sich zuletzt 2012 in der Auseinandersetzung um die religiöse Beschneidung von Jungen, die neben Muslimen und Musliminnen ganz zentral auch die jüdische Gemeinschaft in Deutschland betraf: Nachdem diese Praxis viele Jahre ohne rechtliche Regulierung toleriert worden war, stufte das Kölner Landgericht sie 2012 als eine Form von Körperverletzung ein; daraufhin entbrannte eine über Monate andauernde öffentliche Diskussion. Der Deutsche Bundestag verabschiedete schließlich ein Gesetz, das die rituelle Beschneidung von Jungen auf Wunsch der Eltern erlaubt. Wie Umfragen zeigen, fand das politische Vorgehen zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Jüdinnen und Juden sowie Musliminnen und Muslimen innerhalb der übrigen Bevölkerung wenig Akzeptanz: Rund 60 Prozent der Befragten sprachen sich auch zwei Jahre später für ein Verbot der Beschneidung aus (Foroutan u. a. 2014, S. 36).

3.7.2 Religiöse Vielfalt und Integration

Wie wirken sich religiöse Vielfalt in einer Einwanderungsgesellschaft, eine wachsende Zahl von Angehörigen nicht-christlicher Glaubensgemeinschaften und eine im Mittel höhere Religiosität bei Eingewanderten und ihren Nachkommen auf Integrationschancen und -risiken in Deutschland aus? In öffentlichen Debatten in Deutschland, aber auch in seinen Nachbarländern wie Frankreich und den Niederlanden wird oftmals ein bedrohliches Bild gezeichnet, nachdem nicht-christliche, insbesondere muslimische Traditionen unter Eingewanderten kaum mit einer christlich-geprägten Kultur zu vereinbaren seien und nahezu automatisch zu Konflikten und Desintegration führten. Diese Konfliktperspektive auf religiöse Vielfalt ist oftmals gepaart mit einer Defizitperspektive auf Angehörige insbesondere muslimischer Glaubensgemeinschaften hinsichtlich Bildung, Arbeitsmarktbeteiligung oder auch Kriminalität.

Es gibt durchaus Konflikte, die mit dem Verweis auf Religion geführt werden. Der islamistisch motivierte Terror der letzten Jahre in Europa (vgl. Kap. 3.5.3) hat das friedliche Zusammenleben verschiedener Religionen erschüttert und die Einstellungen zu Einwanderung in der Bevölkerung verschlechtert (Legewie 2013). Auch wird Religion vielfach als Mittel der Beeinflussung von Einwanderinnen und Einwanderern verstanden, beispielsweise durch die Finanzierung religiöser Einrichtungen in Deutschland

86 Auf etwa 45 Millionen Menschen katholischen und protestantischen Glaubens kommen in Deutschland etwas mehr als 45.500 Kirchen, also im Schnitt etwa eine Kirche für 1.000 Gläubige. Bei den circa 5 Millionen Musliminnen und Muslimen hingegen beträgt das Verhältnis zur Zahl der circa 2.800 Moscheen ungefähr 1 : 1.800.

durch türkische oder saudi-arabische Religionsbehörden. Extreme Formen fundamentalistischer Religiosität, die mit Ablehnung religiöser Pluralität, Akzeptanz von Gewalt oder Ablehnung demokratischer Prinzipien einhergehen, existieren bei einer Minderheit der Muslime und Musliminnen in Deutschland und stellen ein Integrationshemmnis dar (Sauer/Halm 2019). Diese extremen Formen von Religiosität stehen häufig im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung, was den Blick dafür verstellt, wie religiöse Vielfalt das alltägliche Zusammenleben in Deutschland prägt.

Die internationale wie nationale empirische Forschung zeichnet ein deutlich anderes, deutlich differenzierteres Bild des Zusammenhangs von Religion und Integration in einer Einwanderungsgesellschaft. Dies betrifft zum einen die integrationshemmende Wirkung von Religionen, die in Deutschland vor allem von Eingewanderten geprägt sind, und zum anderen das Konfliktpotential religiöser Vielfalt in Einwanderungsgesellschaften.

Hinsichtlich der Frage, ob bestimmte Formen von Religiosität bei Eingewanderten als „Teilhabebremse“ gewertet werden können, zeigt die Studienlage für die Bildungs- und Arbeitsmarktbeteiligung gemischte Befunde. Oftmals sind statistische Zusammenhänge für Deutschland eher schwach ausgeprägt (für einen Literaturüberblick vgl. Sauer/Halm 2019). Zwar stehen Nachkommen aus Einwandererfamilien vor besonderen Herausforderungen im Bildungssystem, wie die Bildungsberichterstattung zeigt (vgl. Kap. 4.3). Jedoch ist dies – wie beispielsweise Diehl (2017) zeigt – nicht auf einzelne Religionsgruppen beschränkt: Muslimische Schülerinnen und Schüler unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Noten oder des Übergangs in ein Gymnasium wenig von Kindern aus sonstigen Einwandererfamilien gleicher sozialer Lage. In einigen Studien wird darüber hinaus festgestellt, dass die Bildungsaspiration sowohl allgemein bei Zugewanderten als auch bei Muslimen und Musliminnen sogar überdurchschnittlich hoch ist (vgl. Relikowski u. a. 2012)⁸⁷ und dass Musliminnen und Muslime aus bestimmten Herkunftsländern wie etwa dem Iran überdurchschnittlich hohe Schulabschlüsse erreichen (Haug u. a. 2009).

Traditionellere Vorstellungen von Geschlechterrollen und eine geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen sind bei muslimischen Eingewanderten im Vergleich zur übrigen Bevölkerung stärker verbreitet (Becher/El-Menouar 2013, Stichs/Müssig 2013; Sauer/Halm 2009; Diehl u. a. 2009; Jacob/Kalter 2013). Welchen Anteil daran die verschiedenen

Ursachen dafür jeweils haben – die sozio-ökonomische Lage, Bildungsunterschiede, ein altersbedingt höherer Anteil von Frauen mit Kindern im Vorschulalter, Diskriminierung oder eine insgesamt höhere Religiosität muslimischer Einwanderinnen und Einwanderer im Vergleich zur übrigen Bevölkerung sowie religiös-tradierte Normen –, ist empirisch umstritten (Fleischmann/Phalet 2012; SVR 2016, Koopmans 2016; Becher/El-Menouar 2013; Weichselbaumer 2020; Stichs/Müssig 2013). Becher und El-Menouar (2013) verweisen darauf, dass unterschiedliche Geschlechterrollenmodelle vor allem durch sozioökonomische Faktoren wie Bildungsgrad und Alter zu erklären sind. Unabhängig von den Ursachen für eine geringere Erwerbsbeteiligung muslimischer Einwanderinnen gleicht diese sich bei den Nachkommen muslimischer Eingewanderter schrittweise der übrigen Bevölkerung an (Höhne 2016; Salikutluk u. a. 2020). Dieser Prozess der Integration von eingewanderten Frauen u. a. in den Arbeitsmarkt sollte aus Sicht der Fachkommission durch gezielte Maßnahmen unterstützt und beschleunigt werden (vgl. Kap. 3.6 und 4.3.9).

Zwar ist die Identifikation mit Deutschland bei muslimischen Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte geringer als bei Jugendlichen anderer Religionsgruppen, insbesondere bei hoher Religiosität (Leszczensky u. a. 2020). Zu beachten ist jedoch, dass solche Unterschiede sich auf einem grundsätzlich hohen Niveau der Verbundenheit mit Deutschland bei muslimischen wie nicht-muslimischen Eingewanderten bewegen (Pickel 2019). Konfessionell geprägtes Alltagshandeln sowie Grenzziehungen zwischen Religionen können Herausforderungen für religionsübergreifende soziale Kontakte und gemeinsame Identifikationen darstellen (Adida u. a. 2016; Eisnecker 2017; Koopmans 2014; Leszczensky 2018). Solchen Tendenzen frühzeitig durch den Dialog zwischen Religionen, der Förderung von Opportunitäten des Kontakts und Symbole der gemeinsamen Identifikation entgegenzuwirken, ist eine zentrale Aufgabe von Religionsgemeinschaften in einer Einwanderungsgesellschaft. Symbole für gelingende Integration können z. B. der sichtbare soziale Aufstieg von Eingewanderten unterschiedlicher Religionen sein, die Repräsentation religiöser Vielfalt unter öffentlichen Funktionsträgern und -trägerinnen oder ein inklusives nationales Bekenntnis, welches alle im Land vertretenen Religionen einschließt sowie ein Bekenntnis der Religionsgemeinschaften zu Deutschland (vgl. Kap. 5). Die grundsätzlichen Voraussetzungen für einen solchen demokratischen Dialog scheinen in Deutschland gegeben: Studien zu demokratischen Einstellungen von Eingewanderten in Deutschland zeigen, dass Angehörige jeder Religion

87 Dabei ist ein generationaler Bildungsaufstieg eher mit abnehmender Religiosität in der Nachfolgeneration verbunden (Fleischmann/Phalet 2012; Brettfeld/Wetzels 2007). Einen ähnlichen Trend legen die Daten des ZfTI (2010; 2012) bei Türkeistämmigen nahe.

überzeugte Demokratinnen und Demokraten sein können und für die allermeisten religiösen Menschen ein Leben nach ihren religiösen Geboten gut vereinbar ist mit demokratischen Grundprinzipien (Pickel 2019). Muslime und Musliminnen verschiedener Strömungen stimmen z. B. zu ähnlich hohen Anteilen wie katholische und protestantische Gläubige der Aussage zu, dass es sich bei der Demokratie um eine gute Regierungsform handelt (Anteile zwischen 91 und 94 %), und zu signifikant höheren Anteilen als religiös Ungebundene (83 %). Gleichzeitig befürworten insbesondere sehr religiöse Musliminnen und Muslime mehr als andere Gruppen, dass Religion einen Einfluss auf Politik und religiöse Regeln Vorrang vor staatlichen Gesetzen haben sollten (Sauer/Halm 2019).

Die US-amerikanische Einwanderungsgesellschaft, die religiöse Bekenntnisse traditionell als Brücke und nicht als Hindernis für die Integration von Eingewanderten betrachtet (Foner/Alba 2008; Kogan u. a. 2020), ist ein Beispiel dafür, dass religiöse Vielfalt als verbindendes Element genutzt werden kann (zur Bedeutung von Religion vgl. bereits Émile Durkheim 1912/2007). Autorinnen und Autoren des Sozialkapitalansatzes wie Robert Putnam (2000) und jüngst auch Richard Trauttmüller (2012) verweisen darauf, dass Religionen sowohl durch ihre Glaubensinhalte als auch durch ihre Organisation die Teilhabemöglichkeiten steigern können. So kann sich Engagement in religiösen Netzwerken nicht nur auf die jeweilige religiöse Gemeinde richten, sondern auch in einen Vertrauensvorschuss und Engagement für alle Mitmenschen münden (vgl. Uslucan 2016a; SVR 2016). Ein Beispiel hierfür ist das religiös-motivierte Engagement in der Flüchtlingshilfe (Nagel/El-Menouar 2017; Halm/Sauer 2017; vgl. Kap. 4.4.3).

3.7.3 Institutionelle Integration von Religionsgemeinschaften

Neben der individuellen Ebene berührt die sich ausdifferenzierende religiöse Landschaft auch Fragen der strukturellen, vor allem institutionellen Integration, insbesondere die nach der Öffnung des Staatskirchenrechts für nicht christliche Religionen. Dieses auf die Verfassung der Weimarer Republik zurückgehende Recht reguliert in Deutschland das Verhältnis des Staates zu Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (vgl. hierzu Gerster u. a. 2018).

Muslimische Verbände sind bislang mehrheitlich nicht als Religionsgemeinschaften im Sinne des Grundgesetzes anerkannt. Dies hängt u. a. mit ihrer Organisationsform zusammen, die nicht den kirchlichen Strukturen entspricht. Häufig haben sie den Rechtsstatus eines eingetragenen Vereins, dadurch genießen sie nicht die Vorteile von Religionsgemeinschaften nach dem im Grundgesetz enthaltenen Religionsverfassungsrecht.

Mit dem Status einer Religionsgemeinschaft verbunden ist die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts, die auf Länderebene durch Landesverträge geregelt ist. Bisher erhielt nur eine muslimische Religionsgemeinschaft – die Ahmadiyya Muslim Jamaat Deutschland (AMJ) – den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2018).

Die bisherige Nichtanerkennung muslimischer Verbände als Religionsgemeinschaften hat u. a. Auswirkungen auf die Erteilung von islamischem Religionsunterricht, der in unterschiedlichen Formen organisiert und oft provisorisch ist (vgl. Kap. 3.7.5), aber auch auf weitere Aspekte, z. B. das Besteuerungsrecht, die Dienstherrnfähigkeit, das Recht, Friedhöfe zu errichten und zu betreiben oder auch die Ausübung von Seelsorge, etwa in Justizvollzugsanstalten und Krankenhäusern oder bei der Bundeswehr.⁸⁸ Zwar haben inzwischen einige Länder Begräbnisstätten für Muslime und Musliminnen eingerichtet, doch nach wie vor werden viele Leichname von Familienangehörigen in die Herkunftsländer überführt. Hier muss im Zuge der Gleichberechtigung eine Lösung in Deutschland gefunden werden: seien es eigene Friedhöfe oder die Einrichtung spezieller Abteilungen auf städtischen bzw. kommunalen Friedhöfen.

Das deutsche Staatskirchenrecht stellt für die Integration von Religionsgemeinschaften einen Lösungsweg bereit, der – sofern die institutionellen Anpassungen erreicht werden – verschiedene Religionsgemeinschaften konstruktiv in das öffentliche und gesellschaftliche Leben einbindet. Dieser Weg ist vielversprechend, auch wenn nicht garantiert ist, dass die Übertragung tradiertter Formen des Staatskirchenrechts gesellschaftliche und politische Konfliktlagen gleichsam automatisch löst. Wie jede Institution oder Verfassungsnorm wird auch das deutsche Staatskirchenrecht von außerrechtlichen Traditionen und Erwartungshaltungen getragen, die sich infolge intensiver Konflikte (nicht zuletzt mit der katholischen Kirche) erst im Laufe der Zeit einstellen (Heinig 2018). Dies verlangt

88 Im Dezember 2019 gab das Bundeskabinett seine Zustimmung zu einem Staatsvertrag für die Verankerung jüdischer Militärseelsorge und die Berufung von Militärרבbinen und -רבניות als Pendant zu katholischen und evangelischen Militärpfarrern und -pfarrerinnen. Eine von Islamverbänden geforderte muslimische Militärseelsorge steht hingegen weiterhin aus.

von allen Beteiligten eine Bereitschaft zur Öffnung und Anpassung: Einerseits muss sich das Staatskirchenrecht bei den Anerkennungsvoraussetzungen für die Spezifika anderer Religionsgemeinschaften öffnen. Andererseits müssen Letztere sich in den Staat einfügen und aktiv an der Gestaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung mitwirken (Korioth/Augsberg 2010). Die damit einhergehenden innerreligiösen Debatten müssen – ebenso wie im Fall der katholischen Kirche im Kontext des zweiten Vatikanums – von den Religionsgemeinschaften selbst getragen werden.

Ein wichtiger Beitrag zur erfolgreichen institutionellen Integration betrifft die Ausbildung von Imamen. Der entsprechende Bedarf in den Gemeinden wurde lange Zeit durch im Ausland ausgebildete Geistliche gedeckt, da es in Deutschland keine entsprechenden Ausbildungsmöglichkeiten gab. So entsendet das türkische Amt für Religiöse Angelegenheiten seit mehreren Dekaden Imame in die Moscheen der DITIB-Landesverbände und finanziert deren Lohn- und Wohnkosten. Diese Praxis wurde zunehmend kritisiert, u. a. weil diese Imame zumeist kein Deutsch sprechen, die lebensweltliche Situation ihrer Gemeinde nicht kennen und der Einflussnahme durch die gegenwärtige türkische Regierung ausgesetzt sind. So wurde die Angelegenheit 2008 auf der Deutschen Islam Konferenz thematisiert; das mündete 2010 in die Empfehlung des Deutschen Wissenschaftsrats, „Zentren für islamische Theologie“ einzurichten, um Lehrkräfte für Islamischen Religionsunterricht, Imame sowie Seelsorgerinnen und Seelsorger auszubilden (vgl. Engin 2014b). In der Folgezeit wurden an sieben Hochschulstandorten entsprechende Studiengänge aufgebaut, in denen aktuell ca. 2.500 Studierende eingeschrieben sind (vgl. Ceylan 2019, S. 5).

Priesterinnen und Priester, Pastorinnen und Pastoren, Rabbinerinnen und Rabbiner werden in Deutschland parallel zum Studium von ihren Religionsgemeinschaften in Seminaren oder Gemeinden ausgebildet; entsprechende Strukturen für Imame fehlen bisher. Als einen ersten Schritt zur Schließung dieser Lücke haben islamische Verbände mit Unterstützung des Instituts für Islamische Theologie der Universität Osnabrück als Pilotprojekt Ende 2019 ein Imamseminar gegründet (Riese 2019). Darüber hinaus wurde durch eine Änderung von § 14 Absatz 1a der Beschäftigungsverordnung vorgegeben, dass ausländisches Personal für religiöse Einrichtungen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit normalerweise nur dann erhält, wenn einfache deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 vorliegen. Dies erscheint der Fachkommission förderlich für eine Einbindung in die Gesamtgesellschaft.

Die Bundesregierung will in den nächsten Jahren die Zahl der in Deutschland ausgebildeten Imame in muslimischen Gemeinden flächendeckend erhöhen und deren Entlohnung sicherstellen, um den Einfluss aus dem Ausland so weit wie möglich zu minimieren. Die Dringlichkeit dieses Anliegens wurde 2017 durch die „Spitzelaffäre“ deutlich: Imame in mehreren DITIB-Moscheen gaben Informationen über regimiekritische Gemeindemitglieder an die türkische Regierung weiter und wurden dann abgezogen, damit sie der deutschen Strafverfolgung entgehen. Um den Einfluss aus dem Ausland zu verringern, erscheint es also unerlässlich, Strukturen und eine angemessene Finanzierung für die Imamausbildung in Deutschland bereitzustellen.

Dass es zwischen den Religionen nach wie vor strukturelle Unterschiede gibt, zeigt auch die Frage des Umgangs mit nicht christlichen hohen Feiertagen am Arbeitsplatz, in der Schule oder an Universitäten. Der Zentralrat der Juden hatte 2019 z. B. gefordert, dass wichtige Prüfungen an Universitäten, etwa das medizinische Staatsexamen, nicht mehr auf jüdische Feiertage wie Jom Kippur gelegt werden (Schuster 2019). Ähnliche Fragen stellen sich im Hinblick auf Prüfungstermine an hohen islamischen Feiertagen wie dem Zuckerfest am Ende des Ramadan und dem Opferfest.

3.7.4 Religiöse Vielfalt in Bildungseinrichtungen

In der Bildungsbiografie sind elementarpädagogische Einrichtungen wie Krippe, Kindergarten und Hort die ersten Bildungsinstitutionen, die mit der religiösen Vielfalt in Berührung kommen. Im Jahr 2016 lag in Deutschland der Anteil der Kindergärten in freier Trägerschaft bei 67 Prozent. Von diesen hatte wiederum die Hälfte einen konfessionellen (katholischen bzw. evangelischen, zu einem geringen Teil jüdischen) Träger (vgl. fowid 2018); das entspricht 1,12 Millionen Kindergartenplätzen (vgl. ebd.). Gerade in den deutschen Großstädten mit ihrer kulturell und religiös diversen Bevölkerung werden Kindergärten in kirchlich-konfessioneller Trägerschaft auch von Kindern nicht christlichen Glaubens besucht; die größte Gruppe bilden hier Kinder muslimischen Glaubens. Studienergebnisse legen nahe, dass muslimische Eltern sich bewusst dafür entscheiden, ihr Kind in einen solchen Kindergarten zu schicken, da dies positiv konnotiert ist (vgl. Stockinger 2017, S. 145 f.).

Angesichts des zunehmenden Arbeitskräftemangels in den Erzieherberufen wie auch der steigenden Zahl muslimischer Kinder haben die beiden großen Kirchen 2005 und 2016 (vgl. EKD 2005; 2016) bzw. 2015 (vgl. Deutsche Bischofskonferenz 2015) ihre arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen verändert, damit die betreffenden Einrichtungen auch nicht kirchlich gebundene pädagogische Fachkräfte

einstellen können. Davon profitieren auch muslimische Fachkräfte. Es gibt keine genauen Angaben dazu, wie viele muslimische Erzieherinnen und Erzieher in christlich-konfessionellen Kindergärten angestellt sind; der Prozentsatz dürfte jedoch aktuell niedrig sein. Entgegen einigen Medienberichten über vermeintliche Streitigkeiten in Kindergärten zwischen Eltern unterschiedlicher Religionszugehörigkeit bezüglich Speisenangebots⁸⁹ oder der Umbenennung religiöser Feiertage⁹⁰ zeigt der Blick in die Realität, dass der Alltag dort von Pragmatismus geprägt ist und das Thema in den Ausbildungsverordnungen einen festen Platz hat (WiFF o.J.).

An allgemeinbildenden Schulen werden seit den 1980er-Jahren vor allem schulpraktische Aspekte diskutiert, etwa die Teilnahme am Schwimm- und Sportunterricht sowie an Schulausflügen und Klassenfahrten. Diese Themen sind auch heute noch aktuell; hinzugekommen sind weitere Aspekte wie das Einrichten von Gebetsräumen, das Tragen eines Kopftuchs, das Fasten im Ramadan und die Anerkennung muslimischer Feiertage. Bis Ende der 1990er-Jahre konnten muslimische Eltern oft gerichtlich erwirken, dass ihre Kinder aus religiösen Gründen von schulischen Pflichtveranstaltungen wie Schwimm- und Sportunterricht oder von Schulausflügen und Klassenfahrten befreit werden. Inzwischen sind die rechtsprechenden Organe vermehrt dazu übergegangen, solchen Anträgen nicht mehr ohne Weiteres stattzugeben; sie verweisen hier auf Artikel 7 Absatz 1 des Grundgesetzes, der den Bildungsauftrag des Staates ausnahmslos für alle Schülerinnen und Schüler festschreibt. Stattdessen werden die Länder bzw. die betroffenen Bildungsinstitutionen aufgefordert, mit den Eltern und den Schülerinnen und Schülern einvernehmliche Lösungen zu finden.

Grundsätzlich ist hinsichtlich der Rechtsprechung bei interreligiösen Sachverhalten festzustellen, dass die Gerichte sich verstärkt um Urteile bemühen, die die Grundsätze des Staates und die Interessen des Elternhauses in Ausgleich bringen. Die meisten Kultusministerien haben sich im Wesentlichen dieser Linie angeschlossen. So sind nun alle Schülerinnen und Schüler grundsätzlich verpflichtet, am Schwimm- und Sportunterricht teilzunehmen, doch ist ihnen erlaubt, dabei eine ihrem Glauben angemessene Kleidung zu tragen. Entsprechendes gilt für die Teilnahme an Schulausflügen und Klassenfahrten; hier ermöglichen die meisten Schulen die Mitfahrt von

muslimischen Vertrauenspersonen, um etwaige elterliche Bedenken auszuräumen. Aus Sicht der Kultusministerien obliegt es den Bildungseinrichtungen, das Spannungsverhältnis zwischen ihrer eigenen Aufgabe gesellschaftlicher Integration einerseits und der Anerkennung kultureller Identitäten und dem elterlichen Erziehungsrecht andererseits auszubalancieren und dafür ausgewogene Lösungen zu finden, die für beide Seiten akzeptabel sind.

Das Bemühen der Bildungsinstitutionen, auf Grundlage der Verfassung individuelle Handlungsoptionen anzubieten, entspricht der Forderung von Langenfeld (2001) nach einem offenen und toleranten Neutralitätsverständnis des Staates. Ihrer Ansicht nach sollte die Aufgabe von Staat und Bildungsinstitutionen nicht darin bestehen, bei unterschiedlich gelagerten (religiösen und kulturellen) Überzeugungen Verbote auszusprechen; vielmehr sollten sie in eine kritisch-konstruktive Aushandlung eintreten und dadurch langfristig Prozessen der gesamtgesellschaftlichen Integration Vorschub leisten.

3.7.5 Islam als ordentliches Schulfach

Die zunehmende Präsenz unterschiedlicher Religionsgruppen und Glaubenszugehörigkeiten erfordert, dass diese über kurz oder lang „pädagogisch integriert“ werden. Es ist davon auszugehen, dass auch künftig etwa ein Fünftel der Schülerschaft dem muslimischen Glauben zugehört wird. Für diese Schülerinnen und Schüler muss der Staat flächendeckend schulisch-unterrichtliche Angebote implementieren, ähnlich wie die bestehenden Angebote der christlichen Kirchen und der jüdischen Gemeinden.

Nach dem Grundgesetz (Art. 7 Abs. 3 Satz 1) ist der Religionsunterricht an deutschen Schulen ordentliches Unterrichtsfach und damit verpflichtend anzubieten; das gilt mit Ausnahme der Bundesländer Bremen, Berlin und Brandenburg, in denen Artikel 141 des Grundgesetzes („Bremer Klausel“) wirksam ist.⁹¹ Es ermöglicht Eltern jedoch, mit Verweis auf die Religionsfreiheit, ihr Kind vom Religionsunterricht abzumelden. Die Möglichkeit, den eigenen Glauben außerhalb der eigenen Familie, d. h. in schulisch-unterrichtlichen Kontexten kennenzulernen, erhielten muslimische Schülerinnen und Schüler ab 1977 mit der Einführung eines „muttersprachlichen und lan-

89 Vgl. den Beitrag „Leipziger Kitas unter Polizeischutz“ vom 23.07.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/leipziger-kitas-wegen-schweinefleisch-verzichtunter-polizeischutz-16299391.html> [16.10.2020].

90 Vgl. den Beitrag „Streit über Martinsumzug: St. Martin und die anderen Kulturen“ vom 11.11.2013, <https://www.sueddeutsche.de/leben/streit-um-laternenumzug-kein-platz-mehr-fuer-st-martin-1.1814255-2> [16.10.2020].

91 In den Bundesländern Bremen, Berlin und Brandenburg wird gemäß Artikel 141 des Grundgesetzes („Bremer Klausel“) von staatlicher Seite kein bekenntnisgebundener, sondern religions-/lebenskundlicher Unterricht angeboten.

deskundlichen Ergänzungsunterrichtes“ in einigen Bundesländern. Dieser fand außerhalb der regulären Stundentafel statt; verantwortet wurde er von den konsularischen Vertretungen der Entsendeländer ausländischer Arbeitskräfte, die dafür Lehrkräfte aus den Herkunftsländern rekrutierten. Nur das Land Nordrhein-Westfalen führte 1999 den Schulversuch „Islamkunde in deutscher Sprache“ ein. Damals wie heute fehlte für islamischen Religionsunterricht jedoch ein institutioneller Ansprechpartner gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes, deshalb konzipierte Nordrhein-Westfalen sein Angebot religionskundlich und entwickelte die Bildungspläne selbst.

Infolge eines Austauschs bei der Deutschen Islam Konferenz (DIK) im Jahr 2008 gründeten die meisten Länder „Runde Tische“ oder „Beiräte“, die paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern muslimischer Verbände und Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien besetzt waren. Damit wurden institutionelle Ansprechgremien realisiert, die Lehr- und Bildungspläne für das Unterrichtsfach ausarbeiten und die Lehrinhalte der Erweiterungs- bzw. Ergänzungsstudiengänge zur Qualifikation von Islamlehrkräften bestimmen sollten. Diese Studiengänge wurden als Übergangslösung angelegt; sie sollten bereits berufstätige Lehrkräfte für das Fach qualifizieren, bis die ersten Lehramtsstudiengänge für islamischen Religionsunterricht an deutschen Hochschulen implementiert würden.

Der Blick in die einzelnen Länder zeigt, wie unterschiedlich dabei vorgegangen wird. Während in den fünf ostdeutschen Bundesländern für muslimische Schülerinnen und Schüler weder konfessioneller Religionsunterricht noch ein religionskundliches Angebot vorhanden ist, wird in Berlin beispielsweise „Islamischer Religionsunterricht“ – wie auch der Religionsunterricht anderer Religionsgemeinschaften, sowie das Fach „Humanistische Lebenskunde“ – nicht als ordentliches Schulfach erteilt, sondern ist ein freiwilliger Zusatzunterricht, der in der Verantwortung der Islamischen Föderation in Berlin liegt. In Bremen und Hamburg gibt es ebenfalls kein ordentliches Schulfach „Islamischer Religionsunterricht“. Stattdessen besuchen die muslimischen Schülerinnen und Schüler hier ebenso wie alle anderen das religionskundliche Fach „Religionsunterricht für alle“, einen dialogischen Unterricht für die gesamte Schülerschaft unabhängig von der Glaubenszugehörigkeit.

Einen eigenen Weg beschreitet auch Schleswig-Holstein, wo „seit zehn Jahren ein ‚islamkundlicher‘ Unterricht in der Verantwortung des Landes an ausgewählten Grundschulen angeboten [wird]“ (Mediendienst Integration 2018, S. 12). Islamische Religionsgemeinschaften sind daran nicht beteiligt. Nordrhein-Westfalen wiederum hat 2011 als erstes deutsches Bundesland einen bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterricht eingeführt; dies sollte ein wichtiger Schritt zur institutionellen Gleichberechtigung muslimischer und christlicher Kinder sein. Die Evaluation dieses Unterrichts (Uslucan 2016b; 2019b) verdeutlicht das hohe Interesse daran: Innerhalb von nur vier Jahren stieg die Zahl der Teilnehmenden von 4.500 im Jahr 2011 auf über 21.000 im Jahr 2017. Sie zeigt auch die Zufriedenheit der Eltern und die stabil hohe Akzeptanz bei den Schülerinnen und Schülern. Ihnen hilft der Unterricht, ihre eigene religiöse Identität aufzubauen, was eines der wesentlichen Ziele jedes Religionsunterrichts ist (vgl. Uslucan 2019b).

Ein wenig anders verhält es sich mit dem alevitischen Religionsunterricht. Die Aleviten und Alevitinnen in Deutschland bemühen sich unter der Leitung der AABF (Föderation der alevitischen Gemeinden in Deutschland bzw. ab 2002 Alevitische Gemeinde Deutschland e.V.) seit Ende der 1990er-Jahre um eine Anerkennung als Religionsgemeinschaft und damit verbunden die Möglichkeit, „alevitischen Religionsunterricht“ als ordentliches Unterrichtsfach zu erteilen.⁹²

Beim Alevitentum handelt es sich um die zweitgrößte islamische Richtung in Deutschland. Sie wird in Deutschland durch verschiedene Dachverbände und Gemeinden repräsentiert.⁹³ In der jüngeren Vergangenheit haben sich einige Verbandsfunktionäre in der Öffentlichkeit immer wieder dahingehend geäußert, dass es sich beim Alevitentum um einen eigenständigen anatolischen Glauben handle (vgl. Sökefeld 2005, S. 144). Hierbei spielt auch die anhaltende Diskriminierung der Aleviten und Alevitinnen in der Türkei eine Rolle. Größere empirische Studien wie der Religionsmonitor von 2008 (Bertelsmann Stiftung 2008), die Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ von Haug u. a. (2009) und die Studie „Islamisches Gemeindeleben in Deutschland“ von Halm u. a. (2012) belegen jedoch, dass sich die Mehrheit der Aleviten und Alevi-

92 Als erster Gemeinde wurde 2002 dem „Kulturzentrum anatolischer Aleviten in Berlin“ der Status als Religionsgemeinschaft im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes zuerkannt. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen, das Saarland, Bayern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen folgten. Sie beriefen sich in der Hauptsache auf die Gutachten von Spuler-Stegemann (2003) und von Muckel (2004), die dafür plädierten, die Alevitinnen und Aleviten als eine eigenständige Religionsgemeinschaft anzuerkennen (vgl. Geschäftsstelle der Deutschen Islam Konferenz 2011). 2012 schloss Hamburg mit der „Alevitischen Gemeinde Hamburg“ einen Staatsvertrag, der die Rechte und Pflichten der Gemeinde regelt, u. a. die Erteilung von Religionsunterricht und die Handhabung von Feiertagen.

93 Zu den zahlenmäßig stärksten alevitischen Dachverbänden bzw. Gemeinden zählen der Dachverband „AABF – Alevitische Gemeinden Deutschland“, die „CEM – *Almanya Alevi Federasyonu* (CEM AAF)“ und die „Föderation der Aleviten Kurdistans“ (vgl. Sökefeld 2015, S. 25 f.).

tinnen in Deutschland dem Islam zugehörig fühlt bzw. das Alevitentum als eine islamische Richtung sieht.⁹⁴ Der Lehrplan für den alevitischen Religionsunterricht wurde von der „Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V.“ entwickelt und kommt in acht Bundesländern – Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Berlin, dem Saarland, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz – zum Einsatz (vgl. KMK 2019b; Mediendienst Integration 2020b, S. 3). Die Lehrkräfte für alevitischen Religionsunterricht erlangen die Lehrqualifikation durch Fort- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen an der PH Weingarten (vgl. Engin 2014a).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die (an-)laufenden Schulversuche in den Ländern die unterschiedlichen Optionen bezüglich der Einführung von Islamunterricht bzw. alevitischem Religionsunterricht als ordentliches Unterrichtsfach deutlich machen. Wie eine Abfrage des Mediendienstes Integration bei den Kultusministerien der 16 Länder ergab, nahmen im Schuljahr 2019/20 knapp 60.000 Schülerinnen und Schüler an über 900 Schulen in neun Bundesländern an einer Form von islamischem Religionsunterricht teil (Mediendienst Integration 2020b, S. 3). Das bestehende Angebot deckt nur einen Bruchteil des Bedarfs, denn wie die DIK schon 2009 ermittelt hatte, würden etwa 580.000 Schülerinnen und Schüler im Alter von 6 bis unter 18 Jahren islamischen Religionsunterricht besuchen und etwa 70.000 alevitischen Religionsunterricht, den momentan nur 800 Schülerinnen und Schüler erhalten (ebd.). Abgesehen von der unzureichend gedeckten Nachfrage ist auch die Zukunft des islamischen Religionsunterrichts, so wie er bislang erteilt wird, nicht gesichert. In acht der neun Bundesländer, die ihn anbieten, wird er derzeit nur in befristeten Modellprojekten erprobt (vgl. ebd., S. 4). Die Frage nach der Anerkennung als Religionsgemeinschaft in den jeweiligen Bundesländern und nach muslimischen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern ist damit weiterhin aktuell, ebenso die Schaffung institutioneller Strukturen, wie sie das Grundgesetz vorschreibt. In diesem Punkt benötigen die Verbände von staatlicher Seite sub-
tanzielle juristische und politische Unterstützung.

Empfehlungen

- Die Fachkommission begrüßt die Bemühungen, die nicht kirchlich verfassten Religionsgemeinschaften in die Struktur des Staatskirchenrechts einzubeziehen und empfiehlt, sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts anzuerkennen. Die mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Rechte und Vorteile stellen sie mit den christlichen Religionsgemeinschaften gleich und sichern so die Zugehörigkeit der Einwandererreligionen zu Deutschland. Gleichzeitig stärken sie die Aufgabe dieser Religionsgemeinschaften, am sozialen Zusammenhalt mitzuwirken.
- Die Kommunen sollten die Akzeptanz dieser Religionsgemeinschaften fördern, etwa indem sie unterstützen, dass Sakralbauten wie Moscheen (mit stillen Minaretten) auch an repräsentativen Orten gebaut werden können, und damit verbunden Dialogprozesse angestoßen werden, die zur allgemeinen Akzeptanz beitragen.
- Zum kompetenten Umgang mit nicht-christlichen Feiertagen am Arbeitsplatz, in der Schule und in der Universität sollte ein bundesweiter Leitfaden mit pragmatischen Lösungen erarbeitet werden, der verschiedenen religiösen Bedürfnissen Rechnung trägt und zugleich institutionelle Abläufe nicht behindert. An diesem Leitfaden könnten sich die Länder bzw. die einzelnen Einrichtungen orientieren.
- Die Fachkommission befürwortet einen offenen und bejahenden Umgang mit religiösen Festen. Daher sollten insbesondere im Kindergarten- und Schulbereich traditionelle Feste thematisiert und gemeinsam gefeiert werden (z. B. St.-Martin-Umzüge, Weihnachts- und Adventsfeiern, Fastenbrechen/Zuckerfest, Chanukka). Unterschiedliche Religionen und ihre Traditionen und Inhalte sind in einer toleranzfördernden Weise zu vermitteln.
- Die Fachkommission unterstreicht, dass alle Glaubensgemeinschaften gesellschaftliche Pluralität und das Grundrecht auf Meinungsfreiheit auch in religiösen Fragen akzeptieren müssen.
- In Fällen, in denen die Religion Auswirkungen auf die Bildungsbiografie und die Erwerbstätigkeit von Frauen hat, sind von staatlicher Seite in Zusammenarbeit mit ausgewiesenen Fraueninteressenvertretungen Angebote zu entwickeln und zu fördern, die Hindernisse abbauen, z. B. Mentoringprogramme für Mädchen.

94 Für diese Haltung spricht auch die Tatsache, dass die AABF als alevitischer Dachverband ständiges Mitglied der Deutschen Islam Konferenz war und sich von Anbeginn aktiv an den Diskussionen beteiligte.

- Konfessionelle Träger von elementarpädagogischen Einrichtungen sollten verstärkt auch pädagogische Fachkräfte mit anderer Religionszugehörigkeit einstellen, um die gesellschaftliche Normalität religiöser Diversität positiv widerzuspiegeln.
- Bestehende Angebote für islamischen und sonstigen nichtchristlichen Religionsunterricht sind auf Grundlage von Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes nach festzulegenden Lehrinhalten und -plänen zu verstetigen. Entsprechend den tatsächlichen Bedarfen müssen mehr Religionslehrkräfte ausgebildet bzw. die Zahl der bestehenden Lehramtsstudienplätze dafür erhöht werden, damit flächendeckend ein staatliches Unterrichtsangebot sichergestellt werden kann.
- Die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft erleichtert die autonome, innerstaatliche Finanzierung durch Steuern und andere Beiträge und reduziert dadurch die Abhängigkeit von einer staatlichen oder anderweitigen Finanzierung aus dem Ausland. Es sollte ein Ziel der Bemühungen sein, die Finanzierung aus dem Ausland möglichst zu vermeiden bzw. zurückzufahren.
- Die Einrichtung von Lehrstühlen für islamische Theologie und die Ausbildung von Imamen in Deutschland sind energisch weiterzuvorführen.

3.8 Ressourcenkonflikte

Immer wieder wird darauf hingewiesen, dass Eingewanderte und Menschen ohne Migrationsgeschichte um Ressourcen konkurrieren. Das betrifft vor allem die Bereiche Wohnen, Bildung und Arbeit sowie Gesundheit, die zugleich wichtige Handlungsfelder für gelingende Integration sind, in denen aber auch viele staatliche oder staatlich koordinierte Leistungen erbracht werden. Vorab ist festzuhalten, dass es Ressourcenkonkurrenz in der Regel nur dort gibt, wo die Ressourcen tatsächlich begrenzt sind. Zudem gibt es lokal deutlich unterschiedlichen Voraussetzungen.

Direkt spürbare Ressourcenkonkurrenzen gibt es aktuell eher in den Bereichen Wohnraumversorgung, Sozialberatung, Gesundheitsversorgung (vgl. Kap. 4.8 und 4.6) sowie bei spezifischen Sprach- und Bildungsangeboten als bei Arbeit, da die Arbeitsnachfrage nicht festgelegt ist. Im Gegenteil kann die Beschäftigung von Zugewanderten unter Umständen sogar Arbeitsplätze für nicht Zugewanderte schaffen oder Fachkräftelücken schließen (vgl. Kap. 4.3.2). Dies schließt jedoch nicht aus, dass es in gewissen Bereichen auch hier zu Konkurrenzsituationen kommt, vor allem bei

hoher Arbeitslosigkeit und im Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigung (ebd.). Zugleich darf jedoch nicht vergessen werden, dass auch viele Zugewanderte im Gesundheitswesen und im Baugewerbe tätig sind, und damit zugleich zu einer besseren Wohnraum- und Gesundheitsversorgung beitragen.

Ressourcenknappheit bekommen insbesondere Bevölkerungsgruppen zu spüren, die ohnehin benachteiligt sind. Häufig ist schwer zu sagen, inwieweit diese Benachteiligung auch ohne Zuwanderung gegeben wäre bzw. welchen Anteil Zuwanderung daran hat. Diskussionen darüber sind aber zugleich ein Symptom von Verteilungskonflikten, die unabhängig von Migration bestehen. Zuwanderung verstärkt das Problem in vielen Fällen – etwa wenn einer Region mit bereits bestehender Wohnraumunterversorgung zusätzliche Personen über die staatlichen Verteilungsmechanismen zugewiesen werden –, sie hat es aber in der Regel nicht verursacht. In diesem Sinne sind Konflikte gar nicht per se als etwas Bedrohliches zu betrachten, denn sie lenken die Aufmerksamkeit auf bestehende Probleme, die ohnehin gelöst werden müssen. Der durch Zuwanderung entstehende zusätzliche Druck fördert möglicherweise sogar eine Lösung, von der dann auch andere Gruppen profitieren könnten. Allerdings setzt dies voraus, dass die Akteure vor Ort die notwendigen finanziellen, rechtlichen und infrastrukturellen Mittel zur Verfügung haben. So gab es in den letzten Jahren eine Reihe von Reformen, die Menschen mit wie ohne Migrationsgeschichte zugutekommen, etwa Neuerungen beim sozialen Wohnungsbau, das Qualifizierungschancengesetz und das sogenannte Gute-Kita-Gesetz. Diese gehen zwar nicht allein auf die gestiegene Zuwanderung zurück, aber der dadurch nochmals gestiegene Handlungsbedarf hat Türen zu politischen Kompromissen geöffnet, die andernfalls länger verschlossen geblieben wären. Es ist daher essenziell, dass die für die Umsetzung solcher Regelungen bzw. die für die Schaffung der notwendigen Ressourcen verantwortlichen Akteure auch über die entsprechenden finanziellen und personellen Möglichkeiten verfügen und dass auch die rechtlichen Rahmenbedingungen stimmen. Für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist es in jedem Fall zentral, dass Maßnahmen für Zugewanderte nicht auf Kosten anderer benachteiligter Gruppen gehen. Im Gegenteil sollten Maßnahmen sich entweder an alle Personen richten, für die ein bestimmter Handlungsbedarf besteht, oder Maßnahmen speziell für Zugewanderte sollten von Maßnahmen für andere Gruppen mit ähnlichen Bedarfen begleitet werden. Schließlich darf auch nicht vergessen werden, dass gerade Integrationsmaßnahmen eine Investition in die Zukunft sind. Heutige Kosten führen bei guten Maßnahmen zu höheren Erträgen in der Zukunft (vgl. Kap. 4.3.2).

Um Ressourcenkonflikte lösen zu können, ist es wichtig, sie zu verstehen, sie in handhabbare Teile zu zerlegen, sie örtlich oder regional einzugrenzen und gemeinsam Lösungen

zu finden, die den unterschiedlichen Bedingungen vor Ort Rechnung tragen und hinreichend flexibel sind. Dabei hilft es anzuerkennen, dass in bestimmten Bereichen Verteilungskonflikte zu erwarten sind, wenn sich die Gesellschaft verändert – was sie nicht nur aufgrund von Zuwanderung tut –, und dass die Verteilung der Ressourcen eben immer wieder neu verhandelt werden muss. Im konkreten Einzelfall ist jeweils zu fragen, ob es sich um einen Konflikt handelt, der ohnehin vorhanden wäre, ob dieser durch Migration verstärkt wird und an welchem Punkt das Thema ethnisch oder sozial aufgeladen wird. Haben die Kommunen beispielsweise unabhängig von Zuwanderung Probleme, ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen? Welche Bevölkerungsgruppen sind davon besonders betroffen? Inwiefern wird dieses Problem durch Zuwanderung verstärkt? Was kann getan werden, um mehr Wohnraum für alle bereitzustellen und den gleichberechtigten Zugang dazu sicherzustellen (vgl. auch Kap. 4.8)?

Bei der Frage des Wohnraums – wie auch bei allen anderen Bereichen, in denen es um die Verteilung begrenzter Ressourcen geht – braucht es eine vorausschauende Planung und eine Bodenpolitik, die den Kommunen Gestaltungsspielraum gibt (vgl. Kap. 4.7). Kommunen wachsen nicht allein durch zuziehende Schutzsuchende. Allerdings gestaltet sich die Planung im Bereich Flucht besonders schwierig. Denn erstens lässt sich der Zuzug aufgrund von Flucht schwerer prognostizieren als bei anderen Formen von Migration. Zweitens müssen Schutzsuchende im Gegensatz zu anderen Zuwanderungsgruppen zunächst vom Staat untergebracht werden, was mehr öffentliche Ressourcen beansprucht. Die Fluchtzuwanderung 2015 und 2016 war für Bund, Länder und Kommunen ein Stresstest, weil kaum jemand damit gerechnet hatte, dass innerhalb so kurzer Zeit so viele Menschen zuziehen würden. Und in einigen Regionen konnten die damals hinzugekommenen Menschen bis heute keinen adäquaten Wohnraum finden. Angesichts der weltweiten Entwicklungen (vgl. Kap. 2) wird sich Deutschland aber auch für die Zukunft auf stark schwankende Zuzüge einstellen und entsprechende Notfallressourcen bereithalten müssen. Hinzu kommen dynamische Veränderungen durch die demografische Entwicklung sowie Globalisierung und Digitalisierung, die jeweils Auswirkungen auf Politik und Wirtschaft haben und die ein gewisses Maß an Flexibilität erfordern. Entscheidend wird sein, wie gut es gelingt, unsere Systeme darauf vorzubereiten, welche Standards wir dabei einhalten wollen und wie die Verteilung von Ressourcen über verschiedene Ebenen hinweg organisiert wird.

Bei der Konkurrenz um Ressourcen spielt aber auch der subjektive Eindruck eine Rolle: Deutschland als eines der weltweit reichsten Länder verfügt sicher über größere materielle, gesellschaftliche und organisatorische Ressourcen als viele andere Staaten, die zum Teil mehr Migrantinnen

und Migranten aufnehmen oder vor größeren sozialen und wirtschaftlichen Problemen stehen. Wenn eine in Deutschland ansässige Person den Eindruck hat, dass die Ressourcen knapp sind oder dass sie mit anderen darum konkurriert, ist dabei vermutlich oft nicht ausschlaggebend, welche konkreten Ressourcen tatsächlich in welchem Umfang zur Verfügung stehen. Entscheidend sind vielmehr Verteilungsängste und ein Gefühl von Bedrohung. Und aus Sicht der Kommunen spielt sicher auch eine Rolle, dass sie bestimmte soziale Standards erfüllen müssen, dies jedoch mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht bewältigen können.

Durch die steigende Arbeitslosigkeit und die zu erwartenden geringeren staatlichen Mittel infolge der COVID-19-Pandemie werden die Ressourcenkonflikte in der Gesellschaft tendenziell zunehmen. Deshalb ist es sowohl für die Krisenfolgen als auch für die politischen Antworten darauf besonders wichtig zu untersuchen, wie sie sich auf verschiedene benachteiligte Gruppen – mit und ohne Migrationsgeschichte – auswirken.

Empfehlungen

- Um Konkurrenzsituationen möglichst vorzubeugen und insbesondere Kommunen darin zu unterstützen, Maßnahmen und Planungen bedarfsorientiert in die Zukunft auszurichten, braucht es eine vorausschauende Planung in den Bereichen Bildung, Arbeit und Wohnen, die sowohl verwaltungsintern als auch für die Bevölkerung transparent ist. Dafür wiederum müssen – wissenschaftlich fundiert und im Schulterschluss von staatlichen Stellen auf allen Ebenen und der Forschung – Frühwarnsysteme eingerichtet, gute Prognosen erstellt und verschiedene Szenarien durchgespielt werden. Diese erleichtern es vor allem Kommunen, in den genannten Handlungsfeldern und Bereichen die Integration vor Ort zu befördern (vgl. dazu detailliert Kap. 4.7).
- Bei der Entscheidung zugunsten einer Förderung von migrationsbezogenen Projekten ist darauf zu achten, dass nicht der Eindruck entsteht, dies gehe zulasten anderer Programme und Gruppen. Auch hier kann eine transparente und offene Kommunikation der Auswahlkriterien helfen.
- Maßnahmen in Bezug auf Integration und Zusammenleben greifen vor allem dann, wenn Investitionen in die Infrastruktur begleitet werden von Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhalts (vgl. Kap. 4.8.3). Eine stärkere Förderung von Gemeinwesen- und Stadtteilarbeit trägt beispielsweise dazu bei, Kontakte zwischen neu Zugezogenen und der eingewohnten Bevölkerung zu fördern. Entsprechende Maßnahmen, wie etwa die in den Kapiteln 4.4 und 4.8.3 beschriebenen, sind zu unterstützen.

3.9 Zielkonflikte zwischen Migrations- und Integrationspolitik

Ein weiteres wichtiges Themenfeld sind Zielkonflikte und Dilemmas im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Oft sind das Kontroversen, die verschiedene Akteure je nach normativem Standpunkt und Interessenlage unterschiedlich bewerten. Zielkonflikte entstehen, weil man die einzelnen Regelungen immer aus zwei Blickwinkeln betrachten kann: Es geht einerseits um Personen, die sich bereits im Land aufhalten, andererseits darum, wie sich die Gesetze auf künftige Zuwanderung auswirken. Zielkonflikte betreffen insbesondere den Asylbereich. Das zeigt sich besonders deutlich beim Umgang mit Asylsuchenden, deren Antrag abgelehnt wurde. Hier befindet sich der Gesetzgeber in einem Dilemma: Einerseits will er die Integration dieser Personen zumindest nicht behindern, weil deren unrechtmäßiger Aufenthalt sich in der Praxis häufig verstetigt. Andererseits können entsprechende Regelungen jedoch als Pull-Faktoren, also als „Anziehungsfaktoren“ wirken: Sie könnten einen Anreiz dafür schaffen, dass weitere Personen ebenfalls Deutschland als Zielland wählen oder dass Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, die Ausreisepflicht missachten.

Ob und ggf. in welchem Maße und für welche Gruppen Integrationspolitiken die Migrationsanreize beeinflussen, wurde bisher kaum empirisch untersucht. Die wenigen vorliegenden Studien zeigen, dass der weltweite Anstieg der Fluchtmigration überwiegend auf die Verschlechterung der Lage in den Herkunftsländern zurückzuführen ist, vor allem auf die steigende Zahl der Opfer von Krieg und anderen gewaltsamen Konflikten, auf politischen Terror und die Verfolgung von politischen, ethnischen und religiösen Gruppen (Hatton u. a. 2004; Hatton 2016; 2017). Aufseiten der Zielländer sind die ausschlaggebenden Faktoren der Zugang zum Territorium und die Asylpolitik, d. h. die Wahrscheinlichkeit, dass Asylanträge Erfolg haben, sowie die Rechtsstaatlichkeit und die Dauer der Asylverfahren (Bertoli u. a. 2020; Hatton 2016; 2017). Kürzere Asylverfahren erhöhen die Migrationsanreize für Gruppen mit guten Bleibeaussichten bzw. hohen Anerkennungsquoten, während sie sie für Gruppen mit schlechten Bleibeaussichten senken (Bertoli u. a. 2020). Bei den wirtschaftlichen Faktoren gibt es vor allem Hinweise darauf, dass die Arbeitsmarktlage den Zuzug von Schutzsuchenden beeinflusst. Andere Faktoren wie die Höhe der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen (etwa Leistungen nach dem Asylbewerberleis-

tungsgesetz) oder der Zugang zum Arbeitsmarkt spielen dagegen eine geringere Rolle (Scholz 2013, S. 131–138; Agersnap/Jensen/Kleven 2019) oder erweisen sich als statistisch nicht signifikant (Hatton 2016; 2017). Ein wichtiger Faktor bei der Zielstaatswahl können familiäre Bindungen sowie ethnische Netzwerke zum Freundes- und Bekanntenkreis sein (SVR 2018a, S. 24 f.). Speziell für Personen, deren Verwandte bereits hier leben, ist daher das Zielland Deutschland attraktiv. Allerdings verfügten bei der Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 erst wenige Schutzsuchende über Netzwerke in Deutschland: So nennt nur rund ein Zehntel persönliche Beziehungen zu Familienangehörigen, Freundinnen und Freunden und Bekannten als Motiv für die Wahl Deutschlands als Zielland (Brücker u. a. 2016; Brenzel u. a. 2019). In der Zukunft kann sich dies jedoch ändern, wenn mehr Personen aus bestimmten Herkunftsländern über Kontaktpersonen in Deutschland verfügen.

Angesichts der Datenlage und des Problems, institutionelle Unterschiede detailliert zu erfassen, sind solche Befunde zwar mit Vorsicht zu interpretieren. Sie sprechen aber bislang nicht dafür, dass Details in der Ausgestaltung der Integrations- und Sozialpolitik, etwa der Zugang zu Sprachkursen oder zu Gesundheitsleistungen, die Wanderungsanreize wesentlich beeinflussen.⁹⁵ Die relative Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen hängt zudem immer auch von den konkreten Umständen ab; dieser Zusammenhang wurde bislang kaum untersucht. Wenn Personen aus Kriegsgebieten stammen und irregulär über das Mittelmeer nach Europa einreisen, dürfte das Sozialsystem für sie nicht zentral sein. Für Menschen aus näher gelegenen Ländern (etwa vom Westbalkan), Menschen aus entfernteren Ländern, die sich zwischenzeitlich in Transitländern aufhielten,⁹⁶ oder auch für die irreguläre Sekundärmigration innerhalb der Europäischen Union kann dies jedoch eine größere Rolle spielen; beispielsweise könnte eine Person, die bereits in Europa ist und in Italien ein Asylverfahren durchlaufen hat, u. a. deshalb von dort nach Deutschland weiterwandern. Unterschiede in Bezug auf Verdienst, Arbeitsmarktchancen und Transferleistungen können die Anreize für eine Sekundärmigration verstärken (Kuschminder 2018; Wagner u. a. 2019). Allerdings zeigen die vorliegenden Befunde auch, dass Informationen oft unvollständig sind; so können für die Entscheidung weiterzuwandern auch Symbole und Gerüchte Bedeutung gewinnen (vgl. Kuschminder 2018; ACVZ 2020; Scholz 2013). Auch in diesem Bereich gibt es jedoch bisher wenig gesichertes Wissen.

95 Zudem lassen sich Anziehungsfaktoren (sog. Pull-Effekte) theoretisch wie auch empirisch zumeist nicht von „Push“-Effekten unterscheiden, also Faktoren, die Menschen bewegen, ihre Herkunftsländer zu verlassen. Dies gilt etwa dann, wenn Einkommen und Arbeitsmarktchancen in den Ziel- und den Herkunftsländern gegeneinander abgewogen werden.

96 40 Prozent der Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen, haben zuvor schon kurze oder auch längere Zeit außerhalb ihres Heimatstaats gelebt (Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019; Brücker/Rother/Schupp u. a. 2016).

In Deutschland erhalten Asylsuchende eingeschränkte Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz; diese liegen je nach Situation zwischen 10 und 30 Prozent unter denen für in Deutschland ansässige Personen. Anerkannte Flüchtlinge erhalten hingegen die gleichen Leistungen wie Letztere. Damit wird signalisiert, dass sie in Deutschland im Einklang mit dem europäischen Asylrecht und der Genfer Flüchtlingskonvention weitgehend die gleichen Rechte und Pflichten haben wie nicht Zugewanderte. Im europäischen Vergleich hoch sind dagegen die Leistungen für Asylsuchende, deren Antrag abgelehnt wurde. Sie fallen in Deutschland ebenfalls unter das Asylbewerberleistungsgesetz, während sie andernorts weniger Leistungen erhalten und in einigen Ländern fast gar keine. Neben humanitären Erwägungen sollen diese Leistungen auch verhindern, dass die betreffenden Personen illegal beschäftigt werden oder gar untertauchen.⁹⁷ Inwiefern sie dazu führen können, dass sich Asylsuchende innerhalb Europas häufiger Deutschland als Zielstaat aussuchen, ist nicht wissenschaftlich untersucht.

Damit eng verbunden ist die Frage des Arbeitsmarktzugangs, der nicht nur für die Arbeitsmarktintegration, sondern auch für die soziale Integration eine zentrale Voraussetzung ist. Wie Befunde aus anderen OECD-Ländern zeigen, sind die langfristigen Integrationschancen von Schutzsuchenden umso besser, je früher sie in den Arbeitsmarkt eintreten (vgl. z. B. OECD 2007). In Deutschland wie auch in den meisten anderen OECD-Ländern haben anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Ein Zielkonflikt besteht jedoch bei Asylsuchenden und besonders bei jenen, deren Asylanträge abgelehnt wurden und die häufig eine Duldung haben, weil sie vom Staat nicht abgeschoben werden (können). Gewährt man ihnen ein uneingeschränktes Recht auf Arbeitsaufnahme, kann das dazu führen, dass auch Personen Asyl beantragen, die eher eine Beschäftigung als internationalen Schutz suchen. Lange Phasen von Inaktivität als Folge eines Arbeitsverbots beeinträchtigen jedoch nicht nur die zukünftigen Beschäftigungschancen, sondern können auch negative psychische Folgen für Schutzbedürftige haben, die sich möglichst schnell ein neues Leben aufbauen wollen. So besteht die Gefahr, dass sich Asylsuchende und Geduldete ohne Arbeitserlaubnis dem informellen Arbeitsmarkt zuwenden, wo sie häufig unter ausbeuterischen Bedingungen arbeiten. Nach geltendem Recht erhalten Personen, die einen Asylantrag stellen, in Deutschland nach drei

Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt. Bei Personen mit abgelehntem Asylantrag, die eigentlich ausreisepflichtig sind, kann nach verschiedenen Bestimmungen der Aufenthalt legalisiert werden. Das wurde zuletzt durch die sogenannte Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung erleichtert, die mit einer rechtlichen Bleibeperspektive verbunden ist. Schon vor der Erteilung eines Bleiberechts dürfen aufgrund § 32 der Beschäftigungsverordnung ausreisepflichtige Personen vielfach arbeiten. Eine Ausnahme gilt etwa für Personen aus sicheren Herkunftsländern und bei einem längeren Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung (Kap. 4.3.8). Die vorhergehenden Streitigkeiten über die Einzelheiten der beiden Duldungen sind bezeichnend für die hier beschriebenen Zielkonflikte.

Ähnlich sind die Argumente in Bezug auf Integrationsmaßnahmen für Asylsuchende oder Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Hier wird zwar nicht befürchtet, dass eine großzügige Regelung die Zuzüge erhöht. Sie könnte aber die Rückkehr erschweren und für Asylbewerberinnen und -bewerber ohne Schutzanspruch ein falsches Signal senden. Zugleich lässt sich jedoch klar zeigen, dass frühzeitige Integration entscheidend ist für den Integrationserfolg auf lange Sicht (OECD 2016b). Um hier die richtige Balance zu finden, sind Personen aus Ländern mit niedriger Schutzquote von einigen Maßnahmen ausgeschlossen. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob der Zugang zu Integrationsmaßnahmen unabhängig von der angenommenen Bleibeperspektive gewährt wird. Um Zielkonflikte in diesem Bereich zu umgehen, könnten Integrations- und Fördermaßnahmen solche Kompetenzen fokussieren, die auch bei einer Rückkehr ins Herkunftsland hilfreich sind, insbesondere Basiskompetenzen wie Lesen, Rechnen und Schreiben. Diesen als *dual intent* bezeichneten Ansatz verfolgen die OECD-Staaten zunehmend, weil er sowohl die Integration im Aufnahmeland fördert als auch eine Rückkehr und dauerhafte Reintegration im Ursprungsland unterstützt.

Zielkonflikte bestehen aber auch in Bezug auf den weiter oben angesprochenen Diskurs über Migration. Nachdem in den Jahren 2015 und 2016 in kurzer Zeit sehr viele Asylsuchende zugezogen waren, zeigten sich die Öffentlichkeit und teilweise auch staatliche Organe besorgt darüber, ob Deutschland in der Lage wäre, all diese Menschen zu versorgen und diejenigen, die bleiben, effektiv zu integrieren (vgl. Kap. 3.2). In der Folge verschärfte die Regierung das Asylrecht mehrfach, indem sie teilweise frühere Erleichte-

97 Die humanitären Gründe betont auch ein wegweisendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012, das sich auf das Menschenrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum beruft. Dieses Recht umfasst nach der Überzeugung des Verfassungsgerichts „sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu“ (AZ: C 713/17). Hier könne nicht pauschal nach Aufenthaltsstatus differenziert werden.

rungen zurücknahm, die in Zeiten geringerer Asylantragszahlen beschlossen worden waren (SVR 2019a, S. 66–72), und teilweise neue Regelungen einführte.⁹⁸ Bei derartigen Änderungen ist sorgfältig abzuwägen, ob sie womöglich auch für Personen mit legitimen Schutzansprüchen die Integrationschancen beeinträchtigen. Dies kann nicht nur für die Schutzsuchenden selbst, sondern auch für die Gesellschaft hohe Kosten verursachen.

Ein weiteres Konfliktfeld liegt im Bereich der Familienmigration, die für den größten Teil der Migration außerhalb der EU verantwortlich ist (OECD 2020c). Generell ist Familiennachzug nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Im Falle des Familiennachzugs zu Drittstaatsangehörigen ist erforderlich, dass die bereits in Deutschland lebende Person eine Aufenthaltserlaubnis, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU oder eine Niederlassungserlaubnis besitzt, über ausreichenden Wohnraum verfügt und der Lebensunterhalt gesichert ist. Zudem müssen Ehegatten in der Regel grundlegende Deutschkenntnisse nachweisen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Besondere Einschränkungen gelten für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten (vgl. hierzu im Detail Kap. 4.9.1).

Allerdings ist die Abwesenheit der Familienangehörigen für die Betroffenen nicht nur psychisch sehr belastend und auch vor dem Hintergrund des Menschenrechts auf Familie problematisch. Sie mindert auch den Anreiz, sich nachhaltig zu integrieren – z. B. die deutsche Sprache zu erlernen –, denn solange sich ihre Familie noch im Ausland befindet, sehen die Betroffenen den Aufenthalt häufig als einen temporären an. Auch die Integration der Familienangehörigen (Poeschel 2019) wird verzögert; das kann insbesondere bei Kindern schlechtere Bildungsleistungen und später entsprechend eine schlechtere Arbeitsmarktintegration zur Folge haben (OECD 2019c). Gerade wenn es Kinder gibt, ist daher ein rascher Familiennachzug wünschenswert.

Besonders ausgeprägt ist der Zielkonflikt neben dem genannten Familiennachzug auch bei Themenfeldern wie der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge (Kap. 4.9.1.), der Arbeitserlaubnis für Asylsuchende und Geduldete (Kap. 4.3.8), dem Asylbewerberleistungsgesetz (Kap. 4.7.2.1), der staatlichen Finanzierung von Gesundheitsleistungen (Kap. 4.6.) sowie beim Vollzug der Ausreisepflicht mit Blick auf die Rückführung und Legalisierungen (Kap. 4.9.4.). Diese Themenfelder werden jeweils gesondert behandelt, auch wenn die Fachkommission schon wegen

der häufig unklaren Wirkungszusammenhänge nur vereinzelt konkrete Empfehlungen ausspricht, wie mit dem Zielkonflikt umzugehen ist.

Zielkonflikte können sich auch im Hinblick auf die Aufenthaltsdauer ergeben. Auf der einen Seite können längerfristige Aufenthaltstitel zugleich die Migrationsanreize für Personen erhöhen, die sich dauerhaft in Deutschland niederlassen wollen und deshalb auch eine hohe Bereitschaft mitbringen, die notwendigen Investitionen in Sprache, Bildung u. ä. zu leisten. Sie sind auch für die Integration vorteilhaft, weil mit einer längeren Aufenthaltsperspektive die Renditen für Investitionen in die Integration steigen und auch den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen eine langfristige Perspektive eröffnet wird. Auf der anderen Seite kann die zu frühe Erteilung von langfristigen Aufenthaltstiteln Risiken für den Sozialstaat aufwerfen und die Erwerbsanreize senken. Auch kann im Bereich der Asylumigration die schnelle Erteilung von langfristigen Aufenthaltstiteln zu Fehlanreizen führen. Insofern bietet sich eine Differenzierung nach Personengruppen an, die das deutsche und das europäische Recht in dieser Form vorsehen, auch wenn man über Einzelheiten immer streiten kann. Rein rechtlich ist die Unterscheidung zwischen befristeten und dauerhaften Titeln ohnehin zu einfach. So gibt es gerichtlich durchsetzbare Ansprüche auf Verlängerung eines befristeten Aufenthaltstitels; umgekehrt kann auch bei einem unbefristeten Titel das Aufenthaltsrecht beendet werden.

Ein Zielkonflikt besteht schließlich bei der Arbeitsmigration im niedrig qualifizierten Bereich. Auf der einen Seite gibt es auch in vielen Bereichen mit niedrigen formellen Qualifikationsanforderungen wie z. B. der Gastronomie eine hohe Arbeitsnachfrage, die durch den Strukturwandel bei vielen Dienstleistungen begünstigt wird. Auf der anderen Seite sind die Risiken der Erwerbslosigkeit und des Leistungsbezugs in diesen Segmenten des Arbeitsmarktes höher als in den höher qualifizierten Segmenten. Insofern besteht auch bei der Steuerung der Arbeitsmigration ein Zielkonflikt (vgl. Kap. 4.3.3). Die Erteilung von rein temporären Aufenthaltserlaubnissen birgt aus Sicht der Fachkommission allerdings Risiken. Erfahrungen mit der sogenannten Gastarbeiteranwerbung haben gezeigt, dass Investitionen in Sprache und Bildung, die gerade für diese Gruppen von besonderer Bedeutung sind, auf eine längerfristige Aufenthaltsperspektive angewiesen sind. Auch widerspricht eine rein temporäre Migration dem verständlichen Wunsch der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, gute

⁹⁸ Das geschah 2015 mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I), 2016 mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II), dem Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern sowie Teilen des Integrationsgesetzes, 2017 mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 2018 mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes und 2019 mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht.

Arbeitskräfte langfristig zu halten, statt sie durch immer wieder neue zugewanderte Arbeitskräfte zu ersetzen.

Die hier beispielhaft beschriebenen Zielkonflikte lassen sich nicht immer lösen. Die Wissenschaft kann schon aufgrund vielfach ungeklärter Wirkungszusammenhänge die politische Entscheidung nur in begrenztem Umfang sachverständig anleiten. Häufig bestimmen politische und normative Präferenzen die Zielrichtung. Es ist aber wichtig, immer beide Seiten zu sehen und zu benennen, um eine bewusste und ausgewogene Entscheidung treffen zu können. Für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz der getroffenen Entscheidung ist es jedenfalls zwingend notwendig, dass die Politik ihre Entscheidungen klar kommuniziert und rechtsstaatliche Ergebnisse geachtet werden.

Empfehlungen

- Zielkonflikte und Dilemmas im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik sind von der Politik möglichst klar zu benennen, damit die Prioritäten deutlich werden und sie ihr Handeln besser abwägen kann.
- Beim Familiennachzug sollten – nicht nur im Hinblick auf die Schutzsuchenden (vgl. Kap. 4.9.1) – Familien priorisiert werden, die im Ursprungsland Kinder haben, da für Kinder die Integrationsaussichten stark durch ihr Alter bei der Einreise bestimmt werden.
- Die Verwaltung muss weiter daran arbeiten, den Gründen zu begegnen, warum die Ausreisepflicht bei abgelehnten Schutzsuchenden sowie anderen Personen ohne Aufenthaltsrecht vielfach nicht vollzogen wird (Kap. 4.9.4). Umgekehrt sollte es auch weiterhin gesetzliche Möglichkeiten geben, insbesondere gut integrierten Menschen, die eigentlich ausreisen müssen, einen rechtmäßigen Aufenthalt zu gewähren.

4 Politikfelder der Einwanderungsgesellschaft

4.1 Einleitung

In Kapitel 3 wurden unter der Überschrift „Konfliktfelder der Einwanderungsgesellschaft und ihre Wahrnehmung“ Themen behandelt, die besonders kontrovers sind bzw. ein hohes Konfliktpotenzial bergen: die Rolle der Medien bei der Darstellung von Migration und Integration; Rassismus, Antisemitismus, Rechtspopulismus, -extremismus und -terrorismus sowie Hasskriminalität; Kriminalität im Kontext von Zuwanderung; Geschlechterbeziehungen, Religion sowie Ressourcen- und Zielkonflikte. In diesem Kapitel geht es nun um eher „klassische“ Politikfelder, in denen Einwanderungs- und Integrationsprozesse ebenfalls eine wichtige Rolle spielen: Bildung und Sprache, Arbeit, politische, kulturelle und soziale Teilhabe, (Anti-)Diskriminierung, Gesundheit, Kommunen und Governance sowie Wohnen und Stadtentwicklung. Natürlich gibt es auch in diesen Bereichen Konflikte und Kontroversen, die sich an migrationsbezogenen Aspekten entzünden – wie umgekehrt die Themen in Kapitel 3 ebenfalls politisch gestaltet werden müssen.

Integrationspolitik betrifft nicht nur verschiedene politische Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und die Gesellschaft als ganze, sondern sie ist per se eine Querschnittspolitik, speist sich also aus Politiken verschiedener Ressorts, die unterschiedlichen Logiken folgen. Während sich die Integrationspolitik zur Zeit der sogenannten Gastarbeiterzuwanderung und sogar bis in die 1990er-Jahre mit Sprachkursen und Informationen zum Arbeitsmarkt stark darauf konzentrierte, die Eingewanderten in den Arbeitsmarkt zu integrieren, besteht inzwischen Konsens darüber, dass sie eng mit der Migrationspolitik zusammenhängt, etwa der Steuerung der Fachkräfteeinwanderung. Außerdem erfordert Integration Anstrengungen in ganz verschiedenen Politikfeldern: Sprache und Bildung, Arbeitsmarkt, den Schutz- und Fürsorgesystemen, aber auch im Bereich der politischen, sozialen und kulturellen Teilhabe. Idealerweise wirken dabei im Sinne einer Querschnittspolitik

verschiedene Ressorts zusammen, etwa Innenpolitik, Bildung und Wissenschaft, Arbeit und Soziales, Kultur und Sport (die in den Ländern unterschiedlich zugeschnitten sind). Die konkrete Umsetzung vor Ort müssen dann die Kommunen leisten, also die Gemeinden, Städte und Landkreise. Sowohl die vertikale Kooperation zwischen den politischen Ebenen als auch die horizontale Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ressorts lässt sich in der Praxis noch verbessern.

Neben den im Folgenden beschriebenen spezifischen Politiken verantwortet der Staat auch allgemeine integrationspolitische Maßnahmen, die sich an alle Menschen in Deutschland richten und damit auch (neu) eingewanderte Personen betreffen, wie etwa in der Familienpolitik, in der Arbeitsmarktpolitik oder auch im Wohnungsbau.

Integration ist nur begrenzt steuerbar. Der Staat kann zwar Rahmenbedingungen schaffen, die Eingewanderten und ihren Nachkommen möglichst gleiche Chancen auf Teilhabe eröffnen. Dafür hat er verschiedene Steuerungsinstrumente (SVR 2018a, S. 78 ff.): Er kann Gesetze und Vorschriften erlassen (etwa die Schulpflicht, Gesetze zur Regelung des Arbeitsmarktes, Einbürgerungsregelungen), Leistungen bereitstellen (Kurse, Beratung, Förderprogramme, Qualifizierungsprogramme, sozialen Wohnungsbau) und – im Bereich der „weiche“ Steuerungsinstrumente – mit Gruppen der Zivilgesellschaft kooperieren (z. B. Integrationsgipfel, Förderung von Migrantenorganisationen, Integrationsbeiräte) oder mittels Symbolen oder Signalen für die Unterstützung von Integrationspolitiken werben („Willkommenskultur“, interkulturelle Öffnung, Einbürgerungskampagnen). Dennoch lässt sich Integration durch den Staat allein nicht steuern. Sie ist vielmehr ein Prozess, der alle an einem Sozialgefüge Beteiligten betrifft, und Integrationsmaßnahmen sollten auch an den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen ausgerichtet werden (z. B. dem lokalen Arbeits- oder Wohnungsmarkt).

Das Kapitel 4 behandelt als die großen Handlungsfelder der Politik zentrale Fragen von Bildung und Spracherwerb (Kap. 4.2) sowie der Arbeitsmarktintegration (Kap. 4.3). Die Kapitel 4.4 und 4.5 befassen sich mit den Themen Einbürgerung, kulturelle Teilhabe, soziale Teilhabe und Ehrenamt sowie (Anti-)Diskriminierung und Gleichstellung. Der Zugang zum Gesundheitssystem wird in Kapitel 4.6, Fragen der Gestaltung von Integration auf kommunaler Ebene und der Zugang zu Wohnraum werden in den Kapiteln 4.7 und 4.8 angesprochen. Abschließend werden in Kapitel 4.9 einige sektorübergreifende Herausforderungen bei der Integration von Schutzsuchenden behandelt. Diese Gruppe befindet sich in ganz eigenen Lebens- und Problemlagen. Deshalb lassen sich zwar viele, aber nicht alle Herausforderungen bei der Integration von Schutzsuchenden in Deutschland den einzelnen Politikfeldern zuordnen, die zuvor in Kapitel 4 behandelt werden. Als Querschnittsthemen widmet sich Kapitel 4.9 der Verteilung von Schutzsuchenden über das Bundesgebiet (einschließlich der seit 2016 geltenden Wohnsitzauflage für anerkannte Geflüchtete), dem Familiennachzug mit besonderem Fokus auf subsidiär Schutzberechtigten, Fragen der Qualität der Asylverfahren sowie dem Vollzug der Ausreisepflicht.

4.2 Teilhabe an Sprache und Bildung

Die Vielfalt der Kinder und Jugendlichen im deutschen Bildungssystem ist bedingungslos anzuerkennen, zu akzeptieren und wertzuschätzen. Dies gilt auch für ihre Herkunftssprachen und für Mehrsprachigkeit. Aufgrund ihrer sehr unterschiedlichen Lernvoraussetzungen benötigen junge Menschen eine differenzierte Förderung und Unterstützung, um Benachteiligungen zu reduzieren, die sich aus der familiären Herkunft und insbesondere sozialer Ungleichheit ergeben. Letztere betrifft Kinder und Jugendliche aus Familien mit wie auch ohne Migrationsgeschichte. Zudem muss die Sprachförderung weiter professionalisiert werden. Es sollte ein objektiver Indikator für Sprachkenntnisse im Deutschen entwickelt werden, damit fortlaufend beobachtet werden kann, ob das Bildungssystem Kinder und Jugendliche mit unzureichenden Deutschkenntnissen bestmöglich fördert. Hierfür ist eine durchgängige Sprachbildung erforderlich. Auch bei neu zugewanderten Erwachsenen ist eine zügige und erfolgreiche Sprachförderung von zentraler Bedeutung.

Die Bildungseinrichtungen in Deutschland sind geprägt durch die Vielfalt der Kinder und Jugendlichen, die sie besuchen: Sie bzw. ihre Familien stammen aus unterschiedlichen Ländern, sie sprechen verschiedene Sprachen und sie bringen ein breites und höchst diverses Spektrum von Wissen, Einstellungen und Orientierungen mit. Diese Viel-

falt ist eine Realität, die anerkannt werden muss; die damit verbundenen Herausforderungen sind zu akzeptieren. Je unterschiedlicher ihre Lernvoraussetzungen sind, desto anspruchsvoller ist es, die Kinder und Jugendlichen in Bildungseinrichtungen so zu fördern, dass alle ihr Potenzial möglichst voll ausschöpfen und entfalten können.

Die Grundhaltung zu einwanderungsbezogener Vielfalt im deutschen Bildungssystem hat sich im Laufe der Jahrzehnte gewandelt. Als in den 1970er-Jahren der Anwerbestopp verhängt wurde, holten viele Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten ihre Familien nach. Die daraufhin eingeführte sogenannte Ausländerpädagogik war von Anfang an paradox, denn sie sollte die Integration der zugewanderten Kinder fördern und zugleich deren Fähigkeit aufrechterhalten, in das Herkunftsland (der Eltern) zurückzukehren; deshalb erhielten sie auch herkunftssprachlichen Unterricht (siehe KMK 1971). Mit dieser doppelten Zielsetzung wurde zudem die Einrichtung von Ausländerklassen und Nationalklassen begründet, in denen die „Ausländerkinder“ separat beschult wurden. Diese Klassen sollten sprachliche und sozialisatorische „Defizite“ abbauen, die im familiären Umfeld der Kinder ausgemacht wurden (vgl. Bender-Szymanski/Hesse 1987).

In den frühen 1980er-Jahren entwickelte sich parallel zu den Debatten über eine multikulturelle deutsche Gesellschaft die Interkulturelle Pädagogik (Nieke 1986). Die Kultur der Eingewanderten und ihrer Kinder wurde nun nicht mehr als defizitär betrachtet, sondern im Unterschied zu derjenigen der „Einheimischen“ (Nohl 2006, S. 9), wobei alle „Kulturen“ als gleichwertig anerkannt wurden. Das Ziel war, mit kultureller Vielfalt leben zu lernen. Mit dieser Absicht wurde aber auch ein statisches Kulturverständnis gepflegt. Kinder aus Einwandererfamilien wurden häufig zu Trägern und Trägerinnen anderer Kulturen stilisiert und damit zu „Fremden“ gemacht. Daher stand die Interkulturelle Pädagogik schon bald in der Kritik: Ihr wurde vorgeworfen, durch die Unterscheidung zwischen „eigener“ und „fremder“ Kultur schwer überwindbare Gegensätze zwischen den „Kulturen“ theoretisch wie praktisch selbst hervorzubringen (vgl. u. a. Diehm/Radtke 1999). Diese Problematik wurde ab Mitte der 1980er-Jahre auch von der Interkulturellen Pädagogik selbst aufgegriffen. Sie gab das nationalkulturell verengte Verständnis von Kultur („die Italiener“, „die Deutschen“) auf und zog weitere Differenzmerkmale heran (Hamburger 2009). Die seit Mitte der 1990er-Jahre entwickelten interkulturell orientierten pädagogischen Konzepte – etwa die „Pädagogik der Vielfalt“ (Prengel 1993/2006) oder die *Diversity Education* (Georgi 2017) richten ihren Blick bewusst auf die Vielschichtigkeit. Kulturelle Verschiedenheit gilt hier nur als ein Aspekt von vielen. Anstelle von Kultur betonen diese Konzepte Diversität als Leitkategorie und Erfahrungswirklichkeit. Leitend

ist dabei die Erkenntnis, dass die Bildungseinrichtungen in Deutschland alle hier aufwachsenden Kinder und Jugendlichen auf ein Leben vorbereiten müssen, das von Globalisierung, Migration und Diversität geprägt ist.

Bildungspolitisch wurden diese Entwicklungen flankiert von der KMK-Empfehlung „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule“ (vgl. KMK 1996, S. 5 ff.), die im Jahr 2013 substanziell überarbeitet wurde. Die aktuelle Fassung bildet eine gute Grundlage für eine interkulturell ausgerichtete pädagogische Arbeit. Es wäre allerdings wichtig, die darin festgehaltenen Ziele von Schul- und Unterrichtsentwicklung im Hinblick auf die gesellschaftliche Vielfalt regelmäßig und verbindlich zu beobachten. Ein solches Diversity-Monitoring existiert bislang nicht.

Überhaupt fanden im deutschen Bildungswesen lange Zeit kaum Evaluationen statt. So war wenig darüber bekannt, welches Leistungsniveau Schülerinnen und Schüler in Deutschland erreichten und inwieweit es gelang, mit der familiären Herkunft verbundene Unterschiede im Bildungserfolg zu reduzieren. Dies wandelte sich mit der Teilnahme Deutschlands an der ersten PISA-Studie 2000. Diese zeigte, dass die Leistungsunterschiede zwischen 15-Jährigen aus Familien mit einem hohen und einem niedrigen sozioökonomischen Status in keinem Land ausgeprägter waren als in Deutschland. Auch die Unterschiede nach dem sogenannten Migrationshintergrund der Schülerinnen und Schüler waren hier besonders groß. Das Bildungssystem reagierte darauf und hat in den letzten 20 Jahren eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Bildungsbenachteiligungen⁹⁹ zu reduzieren (vgl. z. B. KMK 2002). Zwischenzeitlich schienen sich die in PISA 2000 beobachteten Nachteile von Schülerinnen und Schülern aus eingewanderten Familien auch tatsächlich zu verringern. PISA 2018 zeigte jedoch, dass sich diese Entwicklung nicht fortgesetzt hat (Weis u. a. 2020).

Dass Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien im Bildungsbereich benachteiligt sind, geht auf unterschiedliche Faktoren zurück, die mit ungünstigeren Startchancen assoziiert sind. Die zwei wichtigsten sind der Bildungshintergrund und damit verbunden die sozioökonomische Situation ihrer Familien sowie geringe Deutschkenntnisse.

Der erste Faktor ist nicht einwanderungsspezifisch, er betrifft auch Kinder und Jugendliche aus Familien ohne Migrationsgeschichte. So erreichen Arbeiterkinder im Mittel ein geringeres Kompetenzniveau und erhalten bei

gleichen schulischen Leistungen seltener eine Gymnasialempfehlung als Akademikerkinder, und zwar unabhängig von ihrem Geburtsland und dem ihrer Eltern. Solche mit dem sozioökonomischen und dem Bildungshintergrund der Eltern verbundenen Nachteile – im Folgenden kurz als „soziale Nachteile“, „soziale Benachteiligung“ oder „soziale Disparitäten“ bezeichnet – sind in Deutschland recht ausgeprägt und müssen dringend reduziert werden. Kinder und Jugendliche mit Migrationsgeschichte sind von sozialer Benachteiligung zwar besonders häufig betroffen, aber das hängt damit zusammen, dass sie oft aus Familien mit einem niedrigeren Bildungsniveau und sozioökonomischen Status kommen (vgl. z. B. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Es handelt sich bei sozialen Nachteilen also um ein gesamtgesellschaftliches Problem. Eine Fokussierung auf Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien ist dabei nicht sinnvoll und zum Teil sogar kontraproduktiv.

Der zweite Faktor ist stärker einwanderungsspezifisch, da Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien häufig über geringere Deutschkenntnisse verfügen. Daher haben sie größere Schwierigkeiten, dem Unterricht zu folgen und sich daran zu beteiligen. Dies gilt besonders für neu eingewanderte Kinder und Jugendliche, die gar nicht oder kaum Deutsch sprechen; es betrifft aber auch viele in Deutschland geborene Kinder und Jugendliche mit eingewanderten Eltern.

Dieses Befundmuster ist wichtig für die Frage, ob die Kategorie des „Migrationshintergrunds“, die seit der ersten PISA-Studie überwiegend als Differenzierungsmerkmal verwendet wird, überhaupt sinnvoll ist (zu den damit verbundenen Problemen siehe Kap. 5.8). Unter anderem wird damit impliziert, dass Einwanderung an sich ein Bildungsrisiko darstellt; das ist aber nicht der Fall. Viel entscheidender sind die sozioökonomischen und bildungsbezogenen Ressourcen der Eltern.

Als Differenzierungsmerkmal ebenfalls nicht unproblematisch ist der Sprachhintergrund der Kinder und Jugendlichen, der im Bildungsbereich überwiegend anhand der zuerst erlernten bzw. der in der Familie gesprochenen Sprache erfasst wird. Denn Kinder mit einer anderen Erst- bzw. Umgangssprache verfügen nicht zwangsläufig über geringe Deutschkenntnisse; umgekehrt haben nicht nur solche Kinder einen Sprachförderbedarf, die (auch) eine andere Sprache als Deutsch sprechen. Die zentrale Frage ist letztlich, wie das Bildungssystem mit den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen umgeht,

⁹⁹ Der Begriff „Benachteiligung“ wird hier im beschreibenden Sinne verwendet. Er kennzeichnet, dass die Situation einer Gruppe ungünstiger ist als die der jeweiligen Vergleichsgruppe. Dabei trifft er keine Annahmen über die Ursachen der Unterschiede, es sei denn, diese werden explizit benannt.

die mit dem sozialen Hintergrund und der sprachlichen Sozialisation der Kinder und Jugendlichen verbunden sind. Das betrifft verschiedene Aspekte wie den Zugang zu Bildungs- und Unterstützungsangeboten und deren Qualität, die Gliederung des Schulsystems und die Frage, inwieweit sie Ungleichheit verstärkt, ebenso wie mögliche Einflüsse von Stereotypen und Diskriminierung. In den folgenden Kapiteln werden die Aspekte behandelt, bei denen die Fachkommission besonderen Handlungsbedarf sieht. Der Elementarbereich und die Schule werden in den Kapiteln 4.2.1 und 4.2.2 adressiert. Kapitel 4.2.3 befasst sich mit der Situation von Studierenden an Hochschulen und Kapitel 4.2.4 mit der von neu zugewanderten Erwachsenen allgemein. Letztere kommen aus sehr unterschiedlichen Gründen nach Deutschland und befinden sich in einer ganz anderen Lebenssituation als Kinder und Jugendliche. Aber auch für sie gilt, dass der Bildungshintergrund, der sozioökonomische Status und die Kenntnis der deutschen Sprache den Integrationsverlauf entscheidend beeinflussen. Die Unterschiede sind groß: Während Schutzsuchende bei der Einreise meist kaum Deutsch sprechen, bringen z. B. Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in der Regel bereits Sprachkenntnisse mit. Gerade auch bei neu zugewanderten Erwachsenen ist es daher wichtig, die sehr unterschiedlichen Sprachlernbedarfe zu diagnostizieren und sie beim Spracherwerb zügig und passgenau zu fördern. Dies gilt sowohl vor als auch nach der Einreise.

stellungsverfahren stützen, die den diagnostischen Gütekriterien entsprechen. Eine mögliche Bezeichnung dafür wäre z. B. „DaF-/DaZ-Lernende“ (Deutsch als Fremdsprache/Deutsch als Zweitsprache). Anhand dieses Indikators sollte im Bildungsmonitoring, aber auch im Integrationsmonitoring des Bundes und der Länder fortlaufend untersucht werden, inwieweit es dem Bildungssystem gelingt, Kinder und Jugendliche mit geringen Deutschkenntnissen angemessen zu fördern, und inwieweit die Sprachförderung für Erwachsene die angestrebten Ziele erreicht. Perspektivisch sollte die Beobachtung von Bildungsteilhabe nicht mehr für Kinder und Jugendliche „mit Migrationshintergrund“, sondern für DaF-/DaZ-Lernende erfolgen.

- Bei Maßnahmen zur Verringerung von Ungleichheiten, die Bund und Länder auflegen, sind klare Ziele zu definieren und die Wirkungen nach den gängigen Qualitätskriterien (vgl. z. B. DeGEval 2016) zu evaluieren. Dabei müssen das Vorgehen bei der Evaluation ebenso wie die Ergebnisse daraus transparent gemacht werden. Dies sollte im Bildungsbereich gängige Praxis werden und gilt für alle im Folgenden vorgeschlagenen Maßnahmen. Die jeweils zuständigen Ministerien sind gefordert, Standards für die Planung und Umsetzung von Evaluationen zu entwickeln und auf ihren Websites fortlaufend darüber zu informieren.

Empfehlungen

- Ein Hauptfokus des Bildungsmonitorings von Bund und Ländern sollte weiterhin darauf liegen, soziale Disparitäten zu bestimmen. Dabei ist zu erfassen und transparent zu machen, ob und ggf. in welchem Maße Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien davon besonders betroffen sind. Bei der Untersuchung einwanderungsbezogener Ungleichheiten sollte grundsätzlich unterschieden werden zwischen Personen, die im Ausland geboren sind, und in Deutschland geborenen Nachkommen eingewanderter Eltern. Nach Herkunftsgruppen müssen Bildungsergebnisse hingegen nicht differenziert werden, denn dies ist in der Regel wenig aufschlussreich.
- Die Fachkommission empfiehlt Bund und Ländern (Sozial- bzw. Kultusministerkonferenz), für den Elementar- und Schulbereich und für den Erwachsenenbereich jeweils einen objektiven Indikator zu entwickeln, der kennzeichnet, ob und inwieweit die Einzelnen einer besonderen Förderung der Deutschkenntnisse bedürfen (analog zum Konzept English Language Learner (ELL) in den USA und Kanada). Der Indikator für geringe Deutschkenntnisse müsste sich auf testbasierte Fest-

4.2.1 Elementarbereich

4.2.1.1 Früher Zugang zu Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und Zusammenarbeit mit den Eltern

Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien müssen möglichst frühzeitig Zugang zu Bildungsangeboten erhalten. Das gilt für neu zugewanderte ebenso wie für jene, deren Familien schon vor längerer Zeit eingewandert sind. Im Elementarbereich ist dies gerade auch für Kinder wichtig, die in der Familie wenig Kontakt mit der deutschen Sprache haben. Die Eltern sollten durch geeignete Maßnahmen der Information und Beratung motiviert werden, Angebote der frühkindlichen Bildung stärker zu nutzen.

Sprachentwicklung findet zuerst in der Familie statt. Dabei unterscheidet sich das Maß der sprachlichen und allgemein der kognitiven Anregung im Elternhaus erheblich. Es ist mit dem Bildungshintergrund der Familie assoziiert und beeinflusst seinerseits wiederum den schulischen Erfolg (vgl. z. B. Anderka 2018; Lehl/Flöter u. a. 2020). Daher ist es wichtig, Eltern über die Bedeutung sprachlicher Anregung zu informieren und entsprechende Unterstützungs-

angebote bereitzustellen. Dabei geht es nicht darum, den Eltern vorzuschreiben, in welcher Sprache dies erfolgen soll. Wichtig ist vielmehr die Qualität der gesprochenen Sprache und dass in der Familie in einer Weise kommuniziert wird, die die kognitive und soziale Entwicklung der Kinder fördert. Das ist unabhängig von der gewählten Sprache, denn das in der Familiensprache erworbene Konzeptwissen lässt sich auf andere Sprachen übertragen, ebenso wie bestimmte Aspekte sprachlicher Kompetenz (vgl. Kempert u. a. 2016). Zugleich hängt der Erwerb einer Sprache aber auch davon ab, wie früh er beginnt und wie häufig diese Sprache verwendet wird. Wenn Kinder in der Familie nicht oder kaum Deutsch sprechen, ist es von zentraler Bedeutung, dass sie eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung besuchen und dadurch früh Zugang zur deutschen Sprache erhalten, damit sie diese gut erlernen können und die Sprachentwicklung koordiniert zwei- oder mehrsprachig erfolgt (vgl. z. B. Benati/Sánchez Oroquieta 2017). Eine besonders sensible Phase dafür ist das zweite und dritte Lebensjahr.

Die Zahl der Kinder, die Angebote der Kindertagesbetreuung nutzen, ist kontinuierlich gestiegen. Eingewanderte Familien nutzen diese Angebote jedoch weiterhin seltener als nicht eingewanderte. In der Gruppe der drei- bis sechsjährigen Kinder ohne Migrationsgeschichte liegt die Betreuungsquote inzwischen bei fast 100 Prozent. Bei den Kindern aus eingewanderten Familien war sie zwar bis zum Jahr 2015 auf 90 Prozent gestiegen, sank dann aber wieder ab und betrug im Jahr 2019 nur noch 81 Prozent (SVR 2019a). Noch größer ist der Unterschied bei den unter Dreijährigen: In dieser Gruppe nahmen von den Kindern ohne Migrationshintergrund im Jahr 2019 42 Prozent eine Kindertagesbetreuung in Anspruch, von jenen mit Migrationshintergrund aber nur 21 Prozent (ebd.). Kinder aus Einwandererfamilien kommen also im Durchschnitt später in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung. Besonders gering sind die Beteiligungsquoten zudem bei Kindern aus schutzsuchenden Familien, denn sie erlangen in den meisten Bundesländern erst dann einen Rechtsanspruch auf Betreuung in einer Kindertageseinrichtung, wenn sie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben (SVR 2019a). Damit profitieren weniger Kinder aus eingewanderten Familien von den positiven Effekten, die der Besuch von Einrichtungen im Elementarbereich haben kann, besonders auch auf die Entwicklung der sprachlichen Kompetenz (Becker/Biedinger 2016).

Unterstützen lassen sich diese positiven Effekte durch eine enge Zusammenarbeit mit den Eltern. Diese Form von

Erziehungspartnerschaft ist für eine gelingende Bildungsintegration von zentraler Bedeutung (vgl. Henkel 2016). Ergebnisse einer aktuellen Studie etwa weisen darauf hin, dass der Kita-Besuch von Kindern mit Fluchterfahrung auch die gesellschaftliche Integration ihrer Mütter signifikant verbessert (vgl. Gambaro u. a. 2019). Danach knüpfen vor allem Mütter engere soziale Kontakte zu anderen Eltern und schätzen ihre Deutschkenntnisse positiver ein, wenn ihr Kind eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung besucht. Ferner hat die Evaluation des Bundesprogramms „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ gezeigt, dass eine intensive Zusammenarbeit mit Familien, die zu Hause eine andere Sprache als Deutsch sprechen, die sprachlichen Fähigkeiten der Kinder fördert (Lehrl/Ebert u. a. 2020).

Wichtig für die kindliche Bildungsbiografie ist dabei, dass die Erziehungspartnerschaft zwischen Eltern und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung möglichst früh einsetzt. Dies kann die elterliche Erziehungskompetenz nachhaltig stärken und festigen. Bewährte Beispiele solcher früh einsetzenden Angebote sind in Deutschland HIPPY, Opstapje und Rucksack (vgl. Sterzing 2011, S. 79).¹⁰⁰

Empfehlungen

- Die Gesundheits- und Jugendämter der Kommunen sollten mit Unterstützung von Bund und Ländern eine mehrsprachige digitale Plattform einrichten, die eingewanderte Familien über wichtige Anlaufstellen informiert (u. a. Kinderarztpraxen, Bürgerämter, Familienzentren und Volkshochschulen).
- In Sozialräumen, wo viele benachteiligte Familien leben, sollten in Kindertageseinrichtungen Eltern-Kind-Angebote zur Unterstützung der kognitiven, sprachlichen und emotionalen Förderung (wie z. B. HIPPY, Opstapje und Rucksack) implementiert werden.
- Bei der Aufnahme von Kindern in der Kindertagesbetreuung ist den Eltern verbindlich nahezu legen, an einer Elternberatung mit dem Schwerpunkt „Kognitive und sprachliche Förderung im familiären Rahmen“ teilzunehmen; dies könnte im Betreuungsvertrag festgehalten werden. Solche Beratungskurse für Eltern sollten kostenfrei sein. Je nach Umfang der Maßnahme könnte der Bund die Teilnahme für berufstätige Eltern unterstützen, indem diese als Bildungsurlaub angerechnet werden kann.

¹⁰⁰ HIPPY steht für *Home Instruction Program for Preschool Youngsters* und ist ein ursprünglich in Israel entwickeltes frühkindliches Lernprogramm, das von regelmäßigen Hausbesuchen und Gruppentreffen begleitet wird. Gleiches gilt für das aus den Niederlanden kommende Programm Opstapje und das Programm Rucksack aus Nordrhein-Westfalen. Alle diese Programme wurden an verschiedenen Standorten bundesweit umgesetzt. Sie können u. a. zur Sprach- und Lernförderung beitragen und die elterlichen Kompetenzen stärken.

4.2.1.2 Weiterentwicklung der Qualität von Einrichtungen im Elementarbereich zur Umsetzung ihres Bildungsauftrags

Zugang zu Bildungsangeboten allein reicht nicht aus, um gute Bildungserfolge zu erreichen und Bildungsnachteile abzubauen; die Angebote müssen auch von hoher Qualität sein. Dies ist gerade für bildungsbenachteiligte Gruppen von zentraler Bedeutung, denn sie sind in besonderem Maße auf institutionelle Förderung angewiesen. Insbesondere der Elementarbereich muss seiner (Sprach-)Bildungsaufgabe noch besser gerecht werden. Hierfür muss die Qualifizierung von Erzieherinnen und Erziehern konsequent weiterentwickelt werden.

Empirisch hat sich gezeigt, dass Maßnahmen zur Reduktion von Bildungsungleichheit dann besonders wirksam sind, wenn sie früh einsetzen (vgl. z. B. Heckman 2006). Entsprechend spielt der Elementarbereich hier eine zentrale Rolle. Im Jahr 2004 verabschiedeten die Jugendministerkonferenz und die Kultusministerkonferenz einen „Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“, infolgedessen die Länder Bildungspläne für den Elementarbereich einführen. Dies war eine bedeutsame Veränderung, denn es unterstrich den Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen und schuf eine Grundlage für fachliche Steuerung auf Länderebene (Diskowski 2009). Die Bildungspläne der Länder unterscheiden sich zwar erheblich, doch im Kern definieren alle Bildungsbereiche, mit denen frühpädagogische Einrichtungen den Kindern Erfahrungsmöglichkeiten eröffnen sollen, u. a. Bereiche wie „Kommunikation: Sprache, Schriftkultur und Medien“, „Mathematik“ und „Natur – Umwelt – Technik“ (vgl. z. B. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft 2014). Betont wird in den Bildungsplänen das Prinzip einer ganzheitlichen, vom Kind ausgehenden Bildung. Der Leitgedanke dabei ist die Selbstbildung des Kindes, das von den Erzieherinnen und Erziehern in seiner Entwicklung unterstützt und begleitet wird. Die pädagogischen Fachkräfte haben die Aufgabe, anregungsreiche Entwicklungs- und Lernumwelten bereitzustellen, ohne normative Ziele und Lernergebnisse vorzugeben. Dem entsprechend beschreiben die Bildungspläne primär, welche Erfahrungsmöglichkeiten den Kindern in den jeweiligen Bildungsbereichen eröffnet werden sollten, um die Selbstbildung anzuregen. Lernziele werden bisher nicht definiert.

Obwohl seit 2004 der Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen gestärkt wird und Angebote frühkindlicher Bildung häufiger genutzt werden, sind die Lernausgangslagen der Kinder vor der Einschulung weiterhin sehr unterschiedlich. Beispielsweise ermitteln die verschiedenen

Sprachstandserhebungen der Länder, dass erhebliche Anteile der Kinder einen Sprachförderbedarf haben. In Ländern, die im Jahr 2016 alle Kinder einem Screening-Test unterzogen, betrugen die entsprechenden Anteile z. B. in Brandenburg 14 Prozent und in Bremen 38 Prozent (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Daraus ergeben sich grundlegende Fragen in Bezug auf das Selbstverständnis von Kindertageseinrichtungen und die Nutzung ihres Bildungspotenzials. Nach dem aktuellen Forschungsstand ist in deutschen Kindertageseinrichtungen die Qualität der Interaktionen zwischen pädagogischen Fachkräften und Kindern im Hinblick auf emotionale Unterstützung im Durchschnitt sehr hoch, in Bezug auf sprachliche und kognitive Anregung jedoch eher gering. In moderierten Spielsituationen und in Lesesituationen scheint die Lernunterstützung dagegen stärker ausgeprägt zu sein (vgl. z. B. Wildgruber u. a. 2016; Beckerle u. a. 2018). Dies spricht dafür, auch mehr geplante Einheiten spielerischer Lerngelegenheiten zu schaffen, um sicherzustellen, dass Kinder mit ungünstigen Lernvoraussetzungen basale Kompetenzen entwickeln, die andere Kinder in der Familie erwerben. Für die Vor- und Nachbereitung solcher Einheiten sind Zeitfenster erforderlich. In den Einrichtungen sollten Funktionsstellen und Fachberatungen geschaffen werden, die entsprechende Angebote gestalten und fortlaufend weiterentwickeln.

Für eine gezieltere Lernunterstützung muss das pädagogische Personal entsprechend qualifiziert werden. In den Ausbildungsverordnungen für Erzieherinnen und Erzieher kommt zwar inzwischen Sprachbildung und Sprachförderung vor, die Vorgaben unterscheiden sich aber zwischen den Bundesländern erheblich, insbesondere die zur Vermittlung von „kindlicher Sprachentwicklung im Migrationskontext“ (Oberhuemer/Schreyer 2017). Sie reichen von der summarischen Formulierung „Umgang mit Diversität“ bis zu ausdifferenzierten Themenschwerpunkten wie „Erst- und Zweitspracherwerb/Förderkonzepte“, „Beobachtungs- und Dokumentationsverfahren zur Erfassung von Entwicklungs- und Bildungsprozessen, insbesondere bezogen auf den Sprach(en)erwerb“ und „Mehrsprachigkeit in der Erziehung – Mehrsprachigkeit von Kindern“ (vgl. WiFF o. J.).¹⁰¹

Allgemein ist zu klären, wie sichergestellt werden kann, dass Kindertageseinrichtungen ihrem Bildungsauftrag noch besser gerecht werden. Die Definition von Kompetenzzielen wird im Elementarbereich überwiegend kritisch gesehen, da befürchtet wird, dass dies den Fokus der Einrichtungen verengt und eine „Verschulung“ stattfindet (vgl. z. B. Diskowski 2009). Dies ist nachvollziehbar; es entbindet jedoch nicht davon zu gewährleisten, dass vom

101 <https://www.weiterbildungsinitiative.de/themen/ausbildung/fachschulen/> [19.08.2020].

Bildungspotenzial der Kindertageseinrichtungen gerade auch Kinder profitieren, die über eingeschränkte Deutschkenntnisse verfügen oder in ihren Familien wenig kognitive Anregung erhalten. Dieser Herausforderung muss sich der Elementarbereich stellen. So sollten etwa die verantwortlichen Akteure dort und im Schulbereich gemeinsam klären, welche sprachlichen Bildungsziele erreicht werden müssen, um den Kindern einen guten Schulstart zu ermöglichen. Mögliche Anknüpfungspunkte können Projekte zum Übergang bieten, die bereits durchgeführt und evaluiert worden sind (vgl. z. B. Faust u. a. 2011).

Empfehlungen¹⁰²

- Alle Länder sollten die Bildungspläne für den Elementarbereich weiterentwickeln sowie flächendeckend verbindliche und überprüfbare Vorgaben zur Qualität der Rahmenbedingungen und Prozesse pädagogischer Arbeit in elementarpädagogischen Einrichtungen einführen, insbesondere für Sprachbildung und Sprachförderung und für die Umsetzung des Bildungsauftrags allgemein. Die Weiterentwicklung der Prozessqualität kann u. a. dadurch unterstützt werden, dass eine qualitätsgeprüfte Sammlung vorstrukturierter Lernangebote bereitgestellt und kontinuierlich weiterentwickelt wird, insbesondere für den Bereich der sprachlichen Bildung, aber auch für den mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich. Für die pädagogische Arbeit in diesen Bereichen sind verbindliche Fortbildungen vorzusehen. Ferner ist zu gewährleisten, dass die Vor- und Nachbereitung des Einsatzes vorstrukturierter Lernangebote als Arbeitszeit angerechnet wird.
- Die Schul- oder Bildungsträger sollten in den elementarpädagogischen Einrichtungen Funktionsstellen für die systematische Gestaltung von Bildungsarbeit etablieren, die im Sinne von *pedagogical leadership* für Teamentwicklung, kontinuierliche fachliche Unterstützung und Fortbildungen in der jeweiligen Einrichtung verantwortlich sind.
- Der Schwerpunkt „Kindlicher Spracherwerb und Sprachförderung im Kontext migrationsbedingter Zwei-/Mehrsprachigkeit“ sollte für Erzieherinnen und Erzieher bundeseinheitlich zu einem prüfungsrelevanten Ausbildungsinhalt gemacht werden.

4.2.1.3 Frühe Sprachbildung und Sprachförderung

Die Entwicklung der Sprachkompetenz im Deutschen bildet den Grundstein für gesellschaftlichen Zusammenhalt und spielt auch für die individuellen Erfolgchancen eine zentrale Rolle. Angebote der institutionellen Sprachbildung und Sprachförderung sollten durchgängig angelegt und so weiterentwickelt werden, dass sie ein kohärentes System bilden, mit klar definierten Zielen, Maßnahmen und Instrumenten der Diagnostik und Förderung, Verfahren der Vergewisserung über das Erreichte und klaren Zuständigkeiten. Da es gerade im sprachlichen Bereich für die weitere Entwicklung ausgesprochen wichtig ist, dass die Förderung früh beginnt, kommt dem Elementarbereich hier eine zentrale Rolle zu. Es muss so weit wie möglich sichergestellt werden, dass Kinder vor dem Übergang in die Schule basale Kompetenzen entwickeln, insbesondere in der Sprache, aber auch im mathematischen Bereich. Dies erfordert ein geeignetes System von Diagnostik und gezielter Förderung.

Empfehlungen

- Die Länder sollten für alle Kinder im Alter von etwa drei bis vier Jahren (auch jene, die noch keine Einrichtung besuchen) eine wissenschaftlich fundierte, praktikable Diagnostik einführen, die vor allem die sprachlichen Kompetenzen, aber auch basale mathematische Fähigkeiten erhebt. Hierauf aufbauend sollte eine gezielte Förderung erfolgen.
- Ferner sollten die Länder erwiesenermaßen praktikable und wissenschaftlich validierte Instrumente für eine formative Diagnostik erarbeiten lassen, die Erzieherinnen und Erzieher nutzen können, um die sprachliche Kompetenzentwicklung der Kinder zu beobachten und ihre Aktivitäten der Sprachbildung und Sprachförderung daran auszurichten.¹⁰³
- Die Angebote zu Sprachbildung und Sprachförderung in elementarpädagogischen Einrichtungen müssen wissenschaftlich fundiert sein und sich an den konkreten (z. T. mehrsprachigen) Alltagswelten der Kinder orientieren. Sie sollten insbesondere darauf abzielen, den Grundwortschatz in Deutsch zu fördern, um die Kinder auf den Übergang zur Grundschule vorzubereiten (s. u.).
- Ebenso sollten die im Bereich Sprachbildung und Sprachförderung umzusetzenden Qualifizierungskonzepte wissenschaftlich fundiert sein und sich möglichst auch in soliden empirischen Studien nachweislich bewährt haben (z. B. „Mit Kindern im Gespräch“, Kammermeyer u. a. 2019).

102 Hierzu hat die Expertenkommission zur Schulqualität in Berlin kürzlich sehr gut fundierte Empfehlungen vorgelegt, die für Deutschland insgesamt eine gute Orientierung bieten können (Qualitätskommission 2020).

103 Hier kann ggf. auf Beobachtungsinstrumente wie SISMIK (Sprachverhalten und Interesse an Sprache bei Migrantenkindern in Kindertageseinrichtungen) und SELDAK (Sprachentwicklung und Literacy bei deutschsprachig aufwachsenden Kindern) angeknüpft werden.

4.2.2 Schulen

Die Schule kann Kinder und Jugendliche – mit oder ohne Einwanderungserfahrung – am besten fördern, wenn sie ihre sozialen Lebenslagen und ihre sprachliche, kulturelle und religiöse Vielfalt anerkennt und wertschätzt. Zudem muss sie Lehr- und Lernangebote von hoher Qualität bereitstellen, die sich an den individuellen Potenzialen und am Entwicklungsstand orientieren. Die Angebote sollen gewährleisten, dass alle Schülerinnen und Schüler ein Kompetenzniveau erreichen, das ihnen erfolgreiches Weiterlernen und Teilhabe ermöglicht.

4.2.2.1 Übergänge im Schulsystem und die Bedeutung von Stereotypen für Leistungserwartungen

Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien sind an den Übergängen im Schulsystem benachteiligt. Sie werden häufiger von der Einschulung zurückgestellt und erhalten seltener eine Gymnasialempfehlung als Kinder ohne Migrationsgeschichte. Die Unterschiede in den Zurückstellungen von der Einschulung ließen sich in empirischen Analysen überwiegend auf Merkmale der sozialen Herkunft der Familien zurückführen (vor allem den sozioökonomischen Hintergrund). Das betrifft Kinder von Eingewanderten besonders stark, weil sie häufig in Familien mit sozialen, bildungsbezogenen und finanziellen Risikolagen aufwachsen. Darüber hinaus scheint für die Entscheidung über den Zeitpunkt der Einschulung eine Rolle zu spielen, wie lange die Kinder eine Kindertagesstätte besucht haben und inwieweit sie sprachliche Förderung benötigen (vgl. z. B. Becker/Biedinger 2006; 2016; Gresch 2016).

Für den Übergang in die weiterführenden Schulen ist die Befundlage umfangreicher. Sie zeigt zunächst, dass die Empfehlungen der Lehrkräfte primär darauf basieren, welches fachliche Kompetenzniveau die Schülerinnen und Schüler bis zum Ende der Primarschulzeit erreicht haben. Zudem verweist die Forschung weitgehend übereinstimmend darauf, dass sich die Unterschiede in den Gymnasialempfehlungen für Kinder aus eingewanderten Familien und Kinder ohne Migrationsgeschichte auf Unterschiede im erreichten Kompetenzniveau zurückführen lassen. Danach scheint bei gleichen Leistungen die Chance, eine Gymnasialempfehlung zu erhalten, in den beiden Gruppen ähnlich hoch zu sein (vgl. zusammenfassend Gresch 2016). Soziale Disparitäten bleiben allerdings bestehen: Kindern aus sozial benachteiligten Familien wird bei gleicher Leistung seltener empfohlen, auf ein Gymna-

sium überzugehen, als Kindern aus sozial privilegierten Familien (vgl. z. B. Dumont u. a. 2014). Und auch dies betrifft Schülerinnen und Schüler aus Familien mit Migrationsgeschichte besonders häufig. Einige Studien zeigen allerdings, dass bei gleichen Leistungen und gleichem sozialen Hintergrund Kinder aus eingewanderten Familien sogar etwas häufiger auf ein Gymnasium übergehen als Kinder, bei denen keine familiäre Migrationsgeschichte vorliegt. Dies konnte zumindest teilweise auf die hohen Bildungsaspirationen eingewanderter Familien zurückgeführt werden (Gresch 2016).

Um die Benachteiligung von Kindern und Jugendlichen aus eingewanderten und aus sozial benachteiligten Familien beim Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe abzubauen, muss also erstens die Kompetenzentwicklung besser gefördert werden. Das erfordert zunächst einen qualitativ hochwertigen Unterricht, der alle Schülerinnen und Schüler kognitiv aktiviert und unterstützt (zu zentralen Merkmalen der Unterrichtsqualität vgl. z. B. Helmke 2017). Dies sollte durch schulbasierte Unterstützungsstrukturen flankiert werden. Als besonders effektiv hat sich analog zu erfolgreichen internationalen Elternbildungsprogrammen¹⁰⁴ der Einsatz von Mentorinnen und Mentoren erwiesen, die Eltern wichtige Hinweise geben, wie sie die Entwicklung ihrer Kinder konkret unterstützen könnten (vgl. z. B. Gese- mann 2015; Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung 2015). Insbesondere können sie die Eltern zum Umgang mit schulischen Übergangsempfehlungen beraten. Diese spielen für die Bildungsbiografie eine zentrale Rolle, gerade weil in Deutschland der erste Übergang bereits nach der 4. Jahrgangsstufe bzw. (in Berlin und Brandenburg) nach der 6. Jahrgangsstufe erfolgt, also deutlich früher als in den meisten anderen Staaten.

Zweitens ist es wichtig, die Bemühungen um objektive Leistungsbeurteilung zu verstärken. Hier geht es nicht darum, die auf Noten basierende Übergangsempfehlung, in die eine Vielzahl von unterrichtsbezogenen Leistungsüberprüfungen eingeht, durch eine testbasierte Übergangsempfehlung zu ersetzen. Es sollte aber sichergestellt werden, dass die Lehrkräfte regelmäßig eine Rückmeldung darüber erhalten, inwieweit ihre Schülerinnen und Schüler die jeweiligen Anforderungen erfüllen, etwa durch Vergleichsarbeiten. Solche Rückmeldungen dienen primär den Lehrkräften als Orientierung für die weitere Gestaltung ihres Unterrichts. Zugleich tragen sie dazu bei, dass sich dieser – und damit auch die Notengebung – stärker an den Maßstäben orientiert, die Bildungsstandards und Kerncurricula bzw. Rahmenlehrpläne vorgeben.

104 Vgl. z. B. *Parents in Partnership Ontario*, <http://www.edu.gov.on.ca/eng/parents/policy.html> http://www.edu.gov.on.ca/eng/parents/involvement/pe_policy2010.pdf [19.08.2020].

Drittens schließlich empfiehlt es sich, die Bildungswege der Schülerinnen und Schüler länger offenzuhalten. Dies ermöglichen mehrere Länder dadurch, dass sie das Schulsystem auf Zweigliedrigkeit umgestellt haben: Hier gibt es im Sekundarbereich neben dem Gymnasium nur noch eine bedeutsame Schulart, in der potenziell alle Abschlüsse erreicht werden können, also auch die Allgemeine Hochschulreife. Inwieweit dies die sozialen und einwanderungsbezogenen Unterschiede in der Kompetenzentwicklung und in den erreichten Abschlüssen reduziert, ist allerdings noch nicht hinreichend erforscht (vgl. z. B. Baumert u. a. 2019; Lenz u. a. 2019; Matthewes 2018).

Herkunftsmerkmale von Schülerinnen und Schülern können aber nicht nur Übergangsempfehlungen und -entscheidungen beeinflussen, sondern auch die Leistungserwartungen der Lehrkräfte. Dies kann sich auf die Lernentwicklung auswirken. Während bei den Übergangsempfehlungen neben den Leistungen offenbar vor allem Merkmale der sozialen Herkunft wirken, ist anzunehmen, dass bei den Leistungserwartungen gerade auch einwanderungsbezogene Merkmale eine Rolle spielen.

Wie die sozialpsychologische Forschung zu Stereotypen zeigt, können soziale Kategorien wie Geschlecht oder ethnisch-kultureller Hintergrund, die in einer Gesellschaft mit bestimmten Eigenschaften assoziiert werden, erheblich beeinflussen, wie Mitglieder der betreffenden Gruppe wahrgenommen werden. Dies gilt sowohl für benachteiligte als auch für privilegierte Gruppen. In den USA beispielsweise gelten im akademischen Bereich Asian Americans als besonders kompetent, African Americans oder Hispanics hingegen als weniger kompetent und akademisch weniger erfolgreich. Für Deutschland liegen Hinweise darauf vor, dass Türkeistämmige als wenig leistungsorientiert angesehen werden (Kahraman/Knoblich 2000). Solche Stereotype sind in der Regel unbewusst. Sie beeinflussen, wie Menschen andere wahrnehmen und deren Verhalten interpretieren – und zwar unabhängig davon, ob sie diese Vorannahmen für zutreffend halten oder nicht.

Stereotype sind vor allem in Situationen problematisch, wo Personen bewertet werden und die Bewertung für sie Konsequenzen hat. Das ist in Bildungseinrichtungen regelmäßig der Fall, sowohl bei expliziten Bewertungen wie Notengebung als auch bei impliziten Leistungserwartungen und der Entscheidung darüber, welche Förderung Kinder bzw. Jugendliche jeweils erhalten. Forschungsarbeiten zum *Stereotype Threat* (Bedrohung durch Stereotype) zeigen zudem, dass die Aktivierung negativer Stereotype in Leistungssituationen (z. B. Klassenarbeiten) dazu führen kann, dass Schülerinnen und Schüler nicht die Ergebnisse erzielen, die sie aufgrund ihres Wissens und ihrer Fähigkei-

ten eigentlich erzielen könnten (vgl. Steele/Aronson 1995; Appel/Weber 2017).

Einzelne Studien weisen darauf hin, dass die beschriebenen Mechanismen zur Entstehung einwanderungsbezogener Disparitäten in Deutschland beitragen können. So zeigte sich in einer Untersuchung von Lorenz u. a. (2016), dass Lehrkräfte bei türkeistämmigen Schülerinnen und Schülern im Fach Deutsch geringere Lernzuwächse erwarteten als bei Kindern ohne Migrationsgeschichte, und zwar auch dann, wenn ihre sprachlichen Leistungen, ihre allgemeinen kognitiven Fähigkeiten und ihre Motivation gleich hoch waren. Und in einer experimentellen Studie fielen die Noten, die Lehrkräfte und Lehramtsstudierende für eine Klassenarbeit gaben, bei einem türkischen Schülernamen schlechter aus als bei einem deutschen Namen (Bonefeld/Dickhäuser 2018).

Lehrkräfte müssen also im Rahmen ihrer Aus- und Fortbildung stärker für herkunftsbezogene Ungleichheiten sensibilisiert werden, die in Übergangsempfehlungen bei gleichen Leistungen bestehen, und ebenso dafür, wie Stereotype auf Leistungserwartungen und Leistungsbewertungen wirken. Denn die Forschung zeigt auch, dass es möglich ist, stereotypen Wahrnehmungen aktiv entgegenzuwirken. Dafür muss man die Mechanismen von Stereotypenbildung und Diskriminierung aber kennen und Wert darauf legen, bei der Wahrnehmung und Bewertung anderer unvoreingenommen bzw. diskriminierungssensibel zu sein.

Empfehlungen

- Mit dem Ziel größerer Durchlässigkeit nach oben sollten die Bildungswege länger offengehalten werden. Damit kann gewährleistet werden, dass Kinder und Jugendliche ihr Leistungspotenzial auch dann ausschöpfen können, wenn sie – etwa aufgrund geringer Deutschkenntnisse – schlechtere Startchancen haben. Zusätzlich ist auch die frühkindliche Bildung zu stärken, um Chancengleichheit von Anfang an zu ermöglichen. Der in einigen Ländern bereits verfolgte Weg, zweigliedrige Schulsysteme einzuführen, sollte konsequent weiterverfolgt werden, wobei sicherzustellen ist, dass die abschlussbezogenen Leistungsstandards eingehalten werden.
- Da Übergangsempfehlungen vor allem von der Kompetenzentwicklung abhängen, muss der Unterricht eine hohe Qualität haben und Schülerinnen und Schülern mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen gerecht werden. Im nationalen Bildungsbericht sollte regelmäßig dokumentiert und diskutiert werden, inwieweit dies gelingt.

- Es sollten schulbasierte Beratungs- und Unterstützungsangebote (in Form von Mentoring) implementiert werden, die sich an alle Eltern richten, insbesondere aber an eingewanderte Eltern, die wenig Erfahrung mit dem deutschen Bildungssystem haben, um sie bei Bildungsentscheidungen niedrigschwellig und nach Möglichkeit mehrsprachig zu beraten und zu unterstützen.
- Eine Diagnostik mit Vergleichsarbeiten, mit denen auch Lernentwicklungen erfasst werden können (siehe Kap. 4.2.2.3), würde Lehrkräften häufiger Rückmeldung darüber geben, inwieweit ihre Schülerinnen und Schüler gemessen an allgemeinen Bildungsstandards die jeweiligen Anforderungen erreichen. Das liefert ihnen Orientierung für die Gestaltung ihres Unterrichts.

Abweichende Stellungnahme von Stefan Löwl zur Empfehlung in Bezug auf das zweigliedrige Schulsystem

Die Empfehlung „Der in einigen Ländern bereits verfolgte Weg, zweigliedrige Schulsysteme einzuführen, sollte konsequent weiterverfolgt werden, wobei sicherzustellen ist, dass die abschlussbezogenen Leistungsstandards eingehalten werden“ (aktuell Zeile 6141 ff.) teile ich in Bezug auf die explizite Befürwortung des zweigliedrigen Schulsystems nicht. Die Fachkommission stellt auf Seite 171 (aktuell 6077 ff.) sogar selbst fest, dass „die sozialen und einwanderungsbezogenen Unterschiede in der Kompetenzentwicklung und in den erreichten Abschlüssen [...] noch nicht hinreichend erforscht“ sind.

Nach meiner Überzeugung muss die Schule vom Kind her gedacht werden. Nicht alle Kinder können auf dem gleichen Weg zum gleichen Ziel gelangen. Sie haben verschiedene Begabungen, unterschiedliche Stärken und Schwächen. Deshalb ist eine Differenzierung erforderlich, um jedem Kind nicht nur individuell, sondern auch im Klassenverband gerecht zu werden und ihm auch Erfolge zu verschaffen. Diese individuelle Förderung jedes Kindes ist nur über ein vielfältiges schulisches Angebot möglich, das alle zu ihren jeweils besten Leistungen führt. Neben dem bewährten Gymnasium hat sich als zweite Säule auf dem Weg zum Abitur (beispielsweise in Bayern) die Berufliche Oberschule fest etabliert: Rund 40 Prozent aller Hochschulzugangsberechtigungen in Bayern werden außerhalb des Gymnasiums vor allem über die berufliche Bildung erworben. Eine frühzeitige Differenzierung hat aufgrund des Prinzips „kein Abschluss ohne Anschluss“ auch keine Auswirkungen auf den möglichen (späteren) Bildungserfolg.

Für die Behauptung, dass das gegliederte Schulsystem soziale Ungleichheit zementiere, gibt es keinen mir bekannten

empirischen Beweis und sie widerspricht auch meinen örtlichen Erfahrungen im Landkreis Dachau. Es gibt zwar Studien, die belegen, dass die Wahl der Schularten die Bildungs- und Berufschancen (vor-)prägt und die Kategorisierung dabei weniger von der persönlichen Begabung der Schülerinnen und Schüler abhängt als vom sozioökonomischen Hintergrund, insbesondere vom Elternhaus. In neueren Studien ist diese Tendenz jedoch rückläufig. Beispielsweise kam die Langzeitstudie LiFE (Lebensverläufe von der späten Kindheit ins frühe Erwachsenenalter) zu dem Schluss, dass „Arbeiterkinder“, die eine hessische Gesamtschule besucht haben, in ihrem späteren Beruf nicht besser positioniert sind als „Arbeiterkinder“ innerhalb eines dreigliedrigen Schulsystems.

Eine Abkehr vom dreigliedrigen Schulsystem entspricht auch nicht den Wünschen der Eltern, wie etwa der Hamburger Volksentscheid zur sogenannten Primarschule vom Sommer 2010 zeigt: Dort sollte die gemeinsame Grundschulzeit von vier auf sechs Jahre ausgedehnt werden, was in der Bevölkerung keine Mehrheit fand. Auch wenn – ohne Bürgerbefragung – in Hamburg dann ein zweigliedriges Schulsystem eingeführt wurde, waren die Eltern überzeugt, dass Kinder in einem dreigliedrigen Schulsystem weit besser und begabungsgerechter gefördert werden könnten als beispielsweise im „Einheitsbrei“ einer Gemeinschaftsschule.

Die regelmäßigen PISA-Studien belegen dies ebenfalls. Chancengerechtigkeit heißt nicht „für alle das Gleiche“, sondern „für jeden und jede ein passgenaues Angebot“. Kinder sind nun einmal unterschiedlich, ebenso sind es ihre Begabungen. Auch die Abschlüsse an den Mittel- und Realschulen haben daher ihre Berechtigung und Bedeutung und sind insbesondere aus Sicht der Wirtschaft und der zukünftigen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen ein wichtiges Element für den Fortbestand der – weltweit einzigartigen und überaus erfolgreichen – dualen Ausbildung (z. B. Positionen des Handwerks in der Schriftenreihe Baden-Württembergischer Handwerkstag – Juli 2002).

Dies bestätigt auch der Bildungsmonitor 2020.¹⁰⁵ Beispielsweise ist Bayern mit seinem dreistufigen Bildungssystem hier nicht nur bei der Vermeidung von Bildungsarmut sowie in der beruflichen Bildung Spitzenreiter, sondern insbesondere auch im – für die Empfehlungen relevantesten – Teilbereich Integration. Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg wird in einem zweistufigen Schulsystem – wie von der Mehrheit der Fachkommission unterstellt – aus meiner Sicht nicht besonders befördert. Zumindest ist diese Empfehlung aus meiner Sicht nicht gerechtfertigt und wertet implizit die dreigliedrigen Schulsysteme ungerechtfertigt ab.

105 Vgl. <https://www.insm-bildungsmonitor.de/> [10.11.2020].

4.2.2.2 Schneller Zugang zum Schulsystem für neu eingewanderte Kinder und Jugendliche

Kinder und Jugendliche aus neu eingewanderten Familien müssen möglichst schnell Zugang zum Schulsystem erhalten.

Im Schulbereich wird die Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland durch die Schulpflicht sichergestellt. Wann die Schulpflicht für neu eingewanderte Kinder und Jugendliche einsetzt, ist in den Ländern jedoch unterschiedlich geregelt (SVR 2019a). So beginnt sie für Schutzsuchende in einigen Ländern unmittelbar nach ihrer Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung, in anderen Ländern dagegen drei bis sechs Monate nach ihrer Ankunft in Deutschland oder sogar erst, nachdem sie einer Kommune zugewiesen wurden und die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben. Diese Regelungen sollten bundesweit vereinheitlicht werden; dabei wäre es sinnvoll, dass die Schulpflicht möglichst früh einsetzt und dies verbindlich umzusetzen ist. Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter dürfen nicht über mehrere Monate in Erstaufnahmeeinrichtungen oder auch anderswo leben, ohne eine Schule zu besuchen.

In den Schulen sollten Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien so weit wie möglich am Regelunterricht teilnehmen, gleichzeitig jedoch so viel und so lange wie nötig separate Förderung erhalten, die auf ihre jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten ist und von entsprechend qualifizierten Lehrkräften umgesetzt wird (z. B. additive Sprachförderung, s. u.).

Empfehlungen

- Die Schulpflicht sollte für neu eingewanderte Kinder und Jugendliche bundesweit möglichst früh einsetzen und dies konsequent umgesetzt werden.
- Der Bildungs- und Erziehungsauftrag von Schulen ist für alle Schülerinnen und Schüler umzusetzen. Dies umfasst die Teilnahme am Unterricht in allen Fächern, einschließlich des Sport- und Schwimmunterrichts, der in der Regel koedukativ erteilt wird, ebenso wie an Ausflügen und Klassenfahrten. Die Fachkommission begrüßt, dass eine Befreiung aus religiös-kulturellen Gründen in der Regel nicht möglich ist. Das Tragen von Bekleidung, die den ganzen Körper bedeckt, sollte grundsätzlich bei Bedarf zugelassen werden.

- In Bildungseinrichtungen ist – ebenso wie in Behörden und anderen Kontexten – ein gleichermaßen respektvoller Umgang mit weiblichem und männlichem Personal einzufordern.
- Für Jugendliche, die am Ende der obligatorischen Schulpflicht ankommen und bei denen abzusehen ist, dass sie die Schule ohne einen Abschluss verlassen, sollte es verpflichtend werden, an bedarfsorientierten Maßnahmen des Übergangssystems teilzunehmen, um zentrale Basiskompetenzen für ein berufliches Qualifizierungsangebot zu erwerben.

4.2.2.3 Sprachbildung und Sprachförderung als vordringliche Aufgabe der Schul- und Unterrichtsentwicklung

In einer von Einwanderung geprägten Gesellschaft muss das Bildungssystem sicherstellen, dass alle Kinder und Jugendlichen die deutsche Sprache ausreichend beherrschen, um einen Bildungsabschluss erreichen zu können. Das erfordert ein wissenschaftlich fundiertes und praktisch umsetzbares Konzept durchgängiger Sprachbildung und Sprachförderung, die früh einsetzt und alle Bildungsetappen umfasst. Ein solches gibt es in Deutschland bislang nur in Ansätzen.

Im deutschen Schulsystem werden vielfältige Maßnahmen der Diagnostik und Förderung sprachlicher Kompetenz umgesetzt, die zum Teil unübersichtlich sind (vgl. z. B. die Übersicht zu Sprachstandserhebungen und additiver Sprachförderung in Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 83). Zudem weiß man immer noch zu wenig über die Validität der diagnostischen Instrumente und die Wirksamkeit der verschiedenen Ansätze und Maßnahmen der Förderung. Zwar haben Programme wie „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ (FörMig,¹⁰⁶ 2004–2009; Transferphase: 2010–2013) und „Bildung durch Sprache und Schrift“ (BiSS,¹⁰⁷ 2012–2019; Transferphase ab 2020) wichtige Impulse für die Weiterentwicklung von Sprach- und Leseförderung gegeben. Von einem kohärenten Gesamtkonzept, das konsequent umgesetzt wird, ist das System der Elementar- und Schulbildung aber noch weit entfernt. Gesamtkonzept bedeutet hier, Ziele für die Förderung zu definieren, geeignete Maßnahmen und Instrumente dafür zu identifizieren und umzusetzen, das Erreichen der Ziele zu überprüfen, um ggf. nachzusteuern, und Verantwort-

¹⁰⁶ Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), <https://www.foermig.uni-hamburg.de/> [19.08.2020].

¹⁰⁷ Bund-Länder-Initiative, <https://biss-sprachbildung.de/> [19.08.2020].

lichkeiten klar zuzuweisen. Dabei ist zu unterscheiden, ob sich die Förderung an Kinder und Jugendliche richtet, die praktisch ohne Deutschkenntnisse ins System kommen, oder an Kinder und Jugendliche, die bereits Deutsch sprechen, beim Erwerb bildungssprachlicher Kompetenzen jedoch zusätzliche Unterstützung benötigen.

Wie in Kapitel 4.2.2.2 dargelegt, sollten neu eingewanderte Kinder und Jugendliche möglichst schnell am Regelunterricht teilnehmen. Schülerinnen und Schüler mit sehr geringen Deutschkenntnissen benötigen jedoch in der Regel zusätzliche Sprachförderung, die sie so lange wie nötig erhalten müssen. Ein entsprechendes Vorgehen wird beispielsweise im schwedischen Schulsystem mit dem Fach *Swedish as a Second Language* (SSL) realisiert. Hier können Schülerinnen und Schüler, die Schwedisch als Zweitsprache lernen, zwischen diesem Fach und dem Fach Schwedisch wählen; beide werden von der 1. bis zur 12. Jahrgangsstufe angeboten. Die curricularen Ziele, Anforderungen und Beurteilungskriterien sind weitgehend identisch; bei SSL liegt der Fokus jedoch stärker auf funktionalen Sprachfähigkeiten und es wird stärker auch auf die Mehrsprachigkeit der Kinder und Jugendlichen Bezug genommen. Solche separaten Angebote bergen immer die Gefahr, dass die Schülerinnen und Schüler sie als Ausgrenzung und Stigmatisierung erleben; gleichzeitig bieten sie aber die Chance, durch besondere Förderung Bildungsnachteile abzubauen (vgl. z. B. Hedman/Magnusson 2018). In der Regel benötigen insbesondere ältere Schülerinnen und Schüler, die mit geringen Deutschkenntnissen ins deutsche Schulsystem kommen, mehrere Jahre Förderung, um ein bildungssprachliches Niveau zu erreichen.

In Deutschland ist die Sicht auf integrierte und separate Förderung polarisiert: Auf der einen Seite wird aus Angst vor Ausgrenzung und Stigmatisierung praktisch jede separate Förderung abgelehnt; auf der anderen Seite wird angenommen, dass homogene Lerngruppen eine Grundvoraussetzung guter Förderung bilden. Es erscheint ratsam, solche Extrempositionen zu überwinden. Zum einen sind sie kontraproduktiv, zum anderen erlaubt der aktuelle Forschungsstand keine Schlussfolgerungen darüber, welches Verhältnis von separatem und gemeinsamem Unterricht besonders erfolgversprechend ist. Angesichts der sehr heterogenen Lernvoraussetzungen und Lernentwicklungen der Schülerinnen und Schüler ist auch nicht davon auszugehen, dass sich dazu überhaupt allgemeingültige Aussagen treffen lassen. Kinder und Jugendliche brauchen beides, und zwar unabhängig davon, ob sie eine Migrationsgeschichte haben oder nicht: Sie brauchen einen guten gemeinsamen Unterricht, der einer heterogenen Schülerschaft gerecht wird, und bei entsprechendem Bedarf besondere bzw. zusätzliche und gezielte Förderung.

Empfehlungen

- Sprachdiagnostik, Sprachbildung und Sprachförderung müssen einen integralen Bestandteil der Schul- und Unterrichtsentwicklung bilden – sie dürfen sich nicht auf das Fach Deutsch beschränken, sondern müssen auch alle anderen Fächer einbeziehen. Hierfür müssen die Länder Lehrkräfte qualifizieren, die für den Bereich der Sprachförderung in den einzelnen Schulen – mit Unterstützung der Schulleitung – die Federführung übernehmen, wobei sie von der Schulleitung gestützt werden.
- Die Maßnahmen, die in den Ländern zur Qualitätsentwicklung und -sicherung auf der Ebene der einzelnen Schulen umgesetzt werden (externe und interne Evaluation, Beratung und Unterstützung durch die Schulaufsicht etc.), müssen der zentralen Rolle der Förderung sprachlicher Kompetenzen Rechnung tragen.
- Um die Qualität von Ansätzen der Sprachdiagnostik und Sprachförderung bundesweit zu sichern, sollten die Länder eine systematische Bestandsaufnahme und Evaluation ihrer Konzepte vornehmen (Ziele, Maßnahmen und Instrumente der Diagnostik und Förderung, Verfahren der Vergewisserung über das Erreichte sowie Verantwortlichkeiten), und zwar getrennt nach Konzepten für neu eingewanderte Kinder und Jugendliche ohne Deutschkenntnisse und solchen für Kinder und Jugendliche mit Deutschkenntnissen, die zusätzliche Unterstützung benötigen. Diese Konzepte sollten systematisch evaluiert werden.
- In einem von Diversität der Kinder und Jugendlichen geprägten Bildungssystem ist es besonders wichtig, die Diagnostik zu individuellen Lernvoraussetzungen und Lernentwicklung zu verbessern, damit die Bildungseinrichtungen die Ergebnisse von Lehr-Lern-Prozessen – sowohl im sprachlichen Bereich als auch in Kernfächern – beobachten und in der Förderung gezielt nachsteuern können. Gerade auch hier ist eine intensive Zusammenarbeit der Länder angezeigt – schon allein aus Gründen der Effizienz, denn die Entwicklung valider Verfahren ist äußerst aufwendig. Die Vergleichsarbeiten (VERA) bilden hierfür eine gute Grundlage und sollten zu einem im individuellen Längsschnitt einsetzbaren, computerbasierten Instrument weiterentwickelt werden.
- Neu eingewanderte Kinder und Jugendliche, die gemäß dem oben beschriebenen Indikator („DaF/DaZ-Lernende“) über geringe Deutschkenntnisse verfügen, sollten so schnell wie möglich am Regelunterricht teilnehmen, gleichzeitig aber so lange wie nötig zusätzliche Sprachförderung erhalten, die sich auf den fachlichen Regelunterricht bezieht (strukturierte Immersion). Wie lange und in welchem Ausmaß Schülerinnen und Schüler in Vorbereitungsklassen vorlaufende und nach erfolgreichem Übergang in Regelklassen zusätzliche Förderung erhalten, ist anhand von validen Indikatoren sprachlicher Kompetenz (s. o.) zu entscheiden.

4.2.2.4 Professionalisierung von Lehrkräften in den Bereichen Sprachbildung, Sprachförderung und Diagnostik

Erfolgreiche Sprachbildung und Sprachförderung in vielfältigen, von Einwanderung geprägten Lerngruppen kann nur effektiv und nachhaltig gelingen, wenn die Lehrkräfte in diesen Bereichen über fachlich fundierte Handlungskompetenz verfügen. Daher müssen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften Sprachbildung/Sprachförderung und Diagnostik als obligatorische Inhalte verankert werden.

Wie eine bundesweite Bestandsaufnahme der Lehramtsstudiengänge zeigt, ist nur in einigen Ländern der Schwerpunkt „Deutsch als Zweitsprache“ (DaZ) ein obligatorischer und prüfungsrelevanter Bestandteil des Studiums (vgl. Baumann 2017). In den übrigen Ländern wird er in den entsprechenden Verordnungen als notwendiger Studieninhalt aufgeführt, die Teilnahme an den Veranstaltungen ist jedoch fakultativ (vgl. ebd., S. 19; SVR 2016, S. 12 ff.). Die Schulen brauchen aber Lehrkräfte, die für Sprachdiagnostik, Sprachbildung und Sprachförderung qualifiziert sind, mit besonderem Fokus auf Deutsch als Zweitsprache. In der Ausbildung von Lehrkräften im Fach Deutsch werden die basalen bildungssprachlichen Fähigkeiten (insbesondere Lesen und Schreiben), ihr Erwerb, ihre Vermittlung und ihre gezielte Förderung jedoch zu wenig behandelt. Das ist für den Primarbereich zentral, weil hier die Grundlagen gebildet werden, aber auch in der Sekundarstufe benötigen viele Schülerinnen und Schüler in schriftsprachlichen Bereichen weiterhin Unterstützung. Dies ist nicht nur für das Fach Deutsch relevant. Auch in Fächern wie Mathematik oder Geschichte müssen Lehrkräfte die sprachlichen Anforderungen des Unterrichtsstoffs berücksichtigen und darauf in angemessener Weise eingehen.

Im letzten Jahr wurde eine überarbeitete Fassung des Beschlusses der Kultusministerkonferenz „Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung“ (16.05.2019) veröffentlicht. In dieser Fassung wurden die Aspekte „Interkulturelle Bildung“ sowie „Spracherwerb und Sprachförderung: Herkunftssprachen, Familiensprachen, Mehrsprachigkeit“ (KMK 2019a, S. 66) in das Kompetenzprofil des Lehramts für die Primarstufe (ebd., S. 64) und in das Profil des Fachs Deutsch für die Sekundarstufe I (ebd., S. 27 f.) aufgenommen und außerdem als Studieninhalt in das Lehramt Sonderpädagogik für den Förderschwerpunkt Sprache (ebd., S. 135). Damit wurde – was längst überfällig war – die Relevanz dieser Themenkomplexe anerkannt. Dem muss nun eine konsequente Umsetzung folgen.

Empfehlungen

- In der Weiterentwicklung der Professionalisierung von Lehrkräften in den Bereichen Sprachbildung, Sprachförderung und Diagnostik sollten die Empfehlungen umgesetzt werden, die das Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache für die Lehrkräftebildung vorgelegt hat (Baumann/Becker-Mrotzek 2014).
- An Universitäten und Pädagogischen Hochschulen mit Lehramtsstudiengängen müssen Professuren für Sprachdidaktik mit einem Fokus auf Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache eingerichtet werden, sowohl für den Primar- als auch für den Sekundar schulbereich.
- Insbesondere für Primarschullehrkräfte, aber auch für Lehrkräfte aller Fächer der Sekundarstufe I sollten „Sprachförderung“, „Didaktik und Methodik für Deutsch als Zweitsprache“ sowie „Spracherwerb im Kontext migrationsbedingter Zwei-/Mehrsprachigkeit und Förderung von Herkunfts-/Familiensprachen“ bundeseinheitlich sowohl in der ersten als auch in der zweiten Studienphase prüfungsrelevante Ausbildungsinhalte werden (vgl. Becker-Mrotzek u. a. 2017). Als Minimalkonsens sollten die Länder beschließen, für alle Lehramtsstudiengänge ein verpflichtendes, prüfungsrelevantes Modul für Sprachförderung/Deutsch als Zweitsprache einzuführen (ebd.), und sicherstellen, dass die zweite Phase an die in diesem Modul vermittelten Inhalte direkt anknüpft. Das Ziel sollte sein, alle Lehramtsstudierenden für die sprachlichen Anforderungen ihrer Fächer und Möglichkeiten des Umgangs damit zu sensibilisieren (Basisqualifikation) und einige Lehramtsstudierende für den Bereich der Sprachförderung zu spezialisieren. Außerdem ist anzustreben, dass sich in jeder Schule ein DaZ-Beauftragter oder eine DaZ-Beauftragte qualifiziert, um eine durchgängige Sprachbildung und die Umsetzung entsprechender Schulentwicklungsmaßnahmen zu sichern.
- Alle Länder sollten zudem für Lehrkräfte verpflichtende und bedarfsgerechte Fort- und Weiterbildungen zu sprachlicher Bildung und Förderung (einschließlich Diagnostik) im Kontext von einwanderungsbedingter Zwei-/Mehrsprachigkeit sicherstellen. Diese müssen jeweils auf dem aktuellen Forschungsstand basieren, sowohl bezogen auf Sprachdiagnostik und Sprachdidaktik als auch in Bezug auf die effektive Gestaltung von Lehrkräftefortbildungen.

4.2.2.5 Förderung lebensweltlicher Mehrsprachigkeit

Lebensweltliche Mehrsprachigkeit von Kindern und Jugendlichen sollte wertgeschätzt und gefördert werden.

Neben der Landes- bzw. Bildungssprache Deutsch werden in vielen Familien weitere Sprachen gesprochen und an die nächsten Generationen weitergegeben. In einer von Globalisierung und ökonomischer Vernetzung geprägten Welt gewinnen diese Sprachen als Ressource zunehmend an Bedeutung, auch weil sie den Sprecherinnen und Sprechern in verschiedenen Berufsfeldern zusätzliche Chancen und Perspektiven eröffnen können.

Aber auch unabhängig von solchen Nützlichkeitsabwägungen ist es erstrebenswert, dass Kinder und Jugendliche ihre Mehrsprachigkeit auch schriftsprachlich weiterentwickeln und sich mit den kulturellen Bezügen der von ihnen gesprochenen Sprachen auseinandersetzen. Die Förderung von Mehrsprachigkeit entspricht den Zielen der Sprachpolitik der EU: Danach sollten alle Bürgerinnen und Bürger in Europa zusätzlich zur Muttersprache möglichst zwei weitere Sprachen beherrschen (vgl. COM 2017).

In Deutschland haben sich hier zwei Modelle durchgesetzt: Nach dem ersten wird in staatlicher Verantwortung Unterricht für verschiedene Herkunftssprachen angeboten (Mediendienst Integration 2019); dieser richtet sich an Schülerinnen und Schüler, die die betreffende Sprache als Erst- bzw. Familiensprache lernen und sprechen. Nach dem zweiten haben Herkunftssprachen den Status einer schulischen Fremdsprache; der Unterricht ist Teil des schulischen Fremdsprachenangebots und richtet sich an alle interessierten Schülerinnen und Schüler, die die betreffende Sprache lernen wollen (vgl. Engin 2019).

Wie die Förderung der Sprachkompetenz in Deutsch erfordert auch die Förderung von Mehrsprachigkeit fundierte Konzepte, die in der Praxis umsetzbar sind. Für die am häufigsten gesprochenen Sprachen gibt es bereits Modelle; diese können weiterentwickelt und bundesweit adaptiert werden. Angesichts der sehr großen Zahl von Herkunftsbzw. Familiensprachen ist es eine große Herausforderung, allen Schülerinnen und Schülern herkunftssprachlichen Unterricht anzubieten; hier stößt das Bildungssystem an Grenzen. Es sollte aber darauf hingearbeitet werden, die personellen und strukturellen Kapazitäten in diesem Bereich zu erweitern und so das Angebot kontinuierlich auszubauen.

Empfehlung

Der Fokus staatlicher Anstrengungen muss zwar darauf liegen, die Kompetenz in der deutschen Sprache zu fördern. Dennoch sollte zugleich mehr dafür getan werden, die Weiterentwicklung der Mehrsprachigkeit von Kindern und Jugendlichen aus eingewanderten Familien zu unterstützen. Es sollte im Interesse einer von Diversität geprägten Gesellschaft sein, dass möglichst alle Länder schulische Angebote bereitstellen, die allen Interessierten – mehrsprachigen wie einsprachigen Schülerinnen und Schülern – ermöglichen, die Herkunftssprachen größerer Einwanderungsgruppen zu erlernen. Sie sollten entsprechende Ziele definieren und Strategien zu ihrer Umsetzung erarbeiten. Dabei ist darauf zu achten, dass kontraproduktive Nebeneffekte (insbesondere Segregation) vermieden werden. Die Reichweite der Angebote ist von den Ländern zu erfassen und im nationalen Bildungsbericht wie auch im Integrationsmonitoring der Länder regelmäßig zu dokumentieren.

4.2.2.6 Diversität von pädagogischen Fachkräften und Lehrkräften

In den letzten Jahrzehnten hat sich die gesellschaftliche Diversität in Deutschland deutlich erhöht. Die Zusammensetzung des pädagogischen Personals an Bildungseinrichtungen spiegelt diese Entwicklung aber nur sehr eingeschränkt wider.

Pädagoginnen und Pädagogen mit eigener Einwanderungsbiografie können – unterstützt durch spezifische Fortbildungsangebote – eine wichtige Brückenfunktion übernehmen: Sie können zwischen eingewanderten Eltern und Bildungseinrichtungen vermitteln und in ihrer Bildungs- und Erziehungsrolle wichtige Vorbilder für Kinder und Jugendliche aus Einwandererfamilien sein. Gegenwärtig kommt etwa ein Drittel der in elementarpädagogischen Einrichtungen betreuten Kinder aus eingewanderten Familien, der Anteil von pädagogischen Fachkräften mit Migrationserfahrung liegt jedoch nur bei 13 Prozent (vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer 2019, S. 106 f.). Noch größer ist die Diskrepanz bei der Zusammensetzung der Lehrerschaft: Während der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund weit über einem Drittel liegt, haben von den Lehrkräften nur 3 bis 6 Prozent einen solchen (vgl. Massumi 2014).

Es gibt eine Reihe von Initiativen, die versuchen, junge Menschen mit eigener oder familiärer Migrationserfahrung für pädagogische Berufe zu gewinnen. Dazu gehören z.B. die regionalen Orientierungstage „Vielfalt im Klassenzimmer = Vielfalt im Lehrerzimmer“, die an den

für das Lehramt ausbildenden Universitäten in Hannover, Göttingen, Oldenburg, Hildesheim und Lüneburg und am Studienseminar Osnabrück seit dem Schuljahr 2014 regelmäßig stattfinden. Das Ziel ist, insbesondere Schülerinnen und Schüler mit Migrationsgeschichte für ein Lehramtsstudium zu interessieren. Darüber hinaus bilden sich seit etwa zehn Jahren in einigen Ländern – unterstützt von den jeweiligen Kultusministerien – Netzwerke von Lehrkräften mit Einwanderungserfahrung. Besonders groß und in verschiedenen Städten präsent sind das „Netzwerk Lehrkräfte mit Zuwanderungsgeschichte“ in NRW und „Migranetz Niedersachsen“.

Weitere Potenziale könnten über die Anerkennung ausländischer Lehramtsabschlüsse erschlossen werden und hier insbesondere darüber, dass auch Lehramtsabschlüsse mit nur einem Unterrichtsfach anerkannt werden. Während Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein solche Abschlüsse als Befähigung für das entsprechende Lehramt anerkennen, ist ein solcher „partieller Berufszugang“ in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen grundsätzlich nur für Lehrerinnen und Lehrer aus der EU möglich und in wieder anderen Ländern nur auf Grundlage einer Einzelfallprüfung. Bayern und das Saarland sehen dafür gar keine Anerkennung vor (vgl. Weizsäcker/Roser 2018, S. 12). Hinzu kommt, dass die Anerkennungspraxen für Bewerberinnen und Bewerber aus Drittstaaten restriktiver sind als für Bewerberinnen und Bewerber aus der EU (vgl. ebd., S. 17).

Es wäre sinnvoll, die bisherigen unterschiedlichen Anerkennungspraxen der Bundesländer für ausländische Lehrkräfte aus EU-Ländern und Drittstaaten zu vereinheitlichen und damit die Modalitäten für die Eignungsprüfung sowie für den zeitlichen Umfang der berufspraktischen Nachqualifizierungsphase (Anpassungslehrgang) bundeseinheitlich zu regeln. Die Möglichkeit der beruflichen Nachqualifizierung für Lehrkräfte mit Fluchterfahrung bietet z. B. das Modellprojekt „Lehrkräfte Plus“, ein einjähriges Qualifizierungsprogramm, das inzwischen an verschiedenen Hochschulstandorten durchgeführt worden ist und mit Prüfungsleistungen abgeschlossen wird (darunter Bielefeld, Bochum, Köln, Siegen und Duisburg-Essen). Selbst wenn kein anerkannter Lehramtsabschluss vorliegt, gibt es Wege, um Eingewanderten die Arbeit in Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Dies zeigt das Projekt BEFAS (Bildung und Erziehung im Kindesalter für Inhaber ausländischer Studienabschlüsse im pädagogischen Bereich), das in Bayern seit 2013 umgesetzt wird. Es ermöglicht Eingewanderten, deren akademisch erworbene Berufsqualifikation in Deutschland nicht anerkannt wurde, durch ein Weiterbildungsstudium den Bachelorabschluss „Kindheitspädagog_in“ zu erwerben und damit als vollwertige pädagogische Fachkraft in elementarpädagogischen Einrichtungen zu arbeiten (Friedrich 2019).

Empfehlungen

- Die Länder sollten, ggf. gemeinsam mit dem Bund, Anwerbekampagnen für Erzieherinnen und Erzieher sowie für Lehrkräfte mit eigener oder familiärer Migrationsgeschichte durchführen, um – unter Beachtung der kompetenzbezogenen und rechtlichen Einstellungskriterien – ihren Anteil am pädagogischen Personal zu erhöhen.
- Begleitend wäre es sinnvoll, landeseigene Netzwerke auf- bzw. auszubauen, die Fortbildungen anbieten und Menschen mit Migrationsgeschichte für das Lehramt gewinnen.
- Wichtig wäre außerdem, die Anerkennungspraxen für im Ausland erbrachte Studienleistungen in pädagogischen Berufsfeldern und insbesondere im Lehramt bundesweit zu vereinheitlichen, sowohl für Bewerberinnen und Bewerber aus der EU als auch für jene aus Drittstaaten.

4.2.2.7 Unterstützung von Bildungseinrichtungen in Sozialräumen mit besonderen Herausforderungen

In Sozialräumen, wo die Anteile von Familien mit sozialen, bildungsbezogenen und finanziellen Risikolagen sehr hoch sind, stehen die pädagogischen Einrichtungen vor besonders großen Herausforderungen. Um diese zu bewältigen, benötigen Kitas und Schulen in solchen Kontexten besondere Unterstützung.

Wenn darüber diskutiert wird, eine hohe Qualität von Bildungsangeboten zu sichern, stellt sich immer auch die Frage, wie Ressourcen verteilt und Bildungseinrichtungen unterstützt werden sollen. Hohe Bildungsausgaben allein garantieren aber noch keine hohe Qualität. Entscheidend ist vielmehr, wofür man die Ressourcen einsetzt – inwieweit etwa für Sprachförderung vorgesehene Mittel auch tatsächlich und in effektiver Weise für diesen Zweck genutzt werden.

In vielen großstädtisch geprägten Sozialräumen und Quartieren bestehen multiple bildungsbezogene Risikolagen für das Aufwachsen und Lernen von Kindern und Jugendlichen. Um die besonderen pädagogischen Herausforderungen in solchen Quartieren zu bewältigen, müssen die regionale Schulaufsicht und die Unterstützungssysteme vor Ort eng verzahnt zusammenarbeiten. Wie dies gelingen kann, zeigt beispielhaft das Modellprojekt „Ein Quadratkilometer Bildung“ (Salem 2018), das darauf abzielt, Kinder und Jugendliche über ihre gesamte Bildungsbiografie hinweg zu begleiten und zu unterstützen. An jedem Ort wird um eine sogenannte Schlüsselgrundschule

herum ein Bildungsnetzwerk aufgebaut. Darin werden systematisch andere Bildungseinrichtungen einbezogen, z. B. Kindertageseinrichtungen, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, je nach den lokalen Bedingungen auch Büchereien, Migrantenselbstorganisationen und freie Bildungsträger (ebd.). Eine regelmäßig stattfindende pädagogische Werkstatt ermöglicht Austausch, Kooperation, Qualitätssicherung und Innovation. Die ersten Evaluationsergebnisse dokumentieren, wie wichtig eine gut koordinierte und gezielte institutionenübergreifende Zusammenarbeit für die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen ist und wie sie auch zu einer Professionalisierung der pädagogischen Fachkräfte und Lehrkräfte beitragen kann (ebd., S. 224).

Empfehlungen

- Die Fachkommission empfiehlt, Verteilungssysteme umzusetzen, die Unterschiede im Unterstützungsbedarf der einzelnen Kindertageseinrichtungen bzw. Schulen in geeigneter Weise berücksichtigen. Die Zuweisung von Personal-, Sach- und Finanzmitteln sollte sich grundsätzlich am tatsächlichen Bedarf orientieren (z. B. Anteil der Kinder mit geringen Deutschkenntnissen, Sozialindex) statt an askriptiven Hintergrundmerkmalen (z. B. Anteil der Kinder mit zugewanderten Eltern). Mit geeigneten Verfahren der Rechenschaftslegung und Evaluation wäre sicherzustellen, dass die Ressourcen adäquat eingesetzt werden.
- Es muss dafür gesorgt werden, dass an pädagogischen Einrichtungen, die vor besonders großen Herausforderungen stehen, mehr qualifiziertes Personal eingesetzt und dieses professionell unterstützt wird.
- In Sozialräumen, in denen die Herausforderungen besonders groß sind, müssen die an der Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen beteiligten Akteure besonders eng zusammenarbeiten. Auf Bildungsnetzwerken basierende Modelle sollten dauerhaft gefördert werden, sofern sie datengestützt vorgehen – also auch beobachten, wie sich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler entwickeln –, gemäß wissenschaftlichen Standards adäquat evaluiert wurden und sich nachweislich bewährt haben.
- Die in der Ferienzeit zunehmend bereitgestellten, freiwillig nutzbaren Förderangebote sollten weitergeführt werden, um die kontinuierliche Weiterentwicklung der Sprachkompetenz im Deutschen sicherzustellen und allen Kindern die Möglichkeit zu geben, Wissenslücken zu schließen. Sie sollten professionalisiert, evaluiert und bedarfsgerecht ausgebaut werden.

4.2.2.8 Ganztagsangebote

Im Schulbereich bieten Ganztagsangebote vielfältige Möglichkeiten für eine Förderung, die helfen kann, Bildungsbenachteiligung zu reduzieren. Dies war ein zentraler Grund für den Ausbau von Ganztagsschulen in Deutschland in den letzten 20 Jahren. Dieser hat dazu geführt, dass inzwischen mehr Kinder und Jugendliche ein Ganztagsangebot nutzen: Im Jahr 2017 lag der Anteil bei fast 50 Prozent (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Ergebnisse von Evaluationsstudien weisen darauf hin, dass der Besuch einer Ganztagsschule soziales Lernen fördert. Zu den Auswirkungen auf den Lernerfolg und auf die Reduktion von Bildungsbenachteiligung sind die Befunde hingegen weniger eindeutig (vgl. z. B. Fischer 2018). Die Effekte hängen von der Qualität der Angebote ab; zentral dafür ist anscheinend die Verknüpfung von Unterricht und außerunterrichtlichen Aktivitäten, die durch multiprofessionelle Zusammenarbeit gewährleistet werden muss. Dies scheint nicht einmal die Hälfte der Ganztagsschulen zu erfüllen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). In dieser Hinsicht besteht also erheblicher Weiterentwicklungsbedarf.

Empfehlung

In den Ganztagsschulen sollte das außerunterrichtliche Angebot stärker mit dem Unterricht verknüpft werden, um ihr Potenzial für die Reduktion von Bildungsnachteilen (ebenso wie für die Förderung besonderer Interessen und Fähigkeiten) auszuschöpfen und insbesondere eine bedarfsgerechte Sprachförderung sicherzustellen.

4.2.3 Hochschulen

Die Hochschulen müssen sich noch stärker als bisher für eine heterogene Studierendenschaft öffnen und diese zum Studienerfolg führen. Dazu müssen sie Konzepte zu Internationalisierung, Diversity Management und interkultureller Öffnung systematisch implementieren und weiterentwickeln. An allen Hochschulstandorten in Deutschland müssen flächendeckend Beratungsstrukturen und spezielle Programme ausgebaut werden, um eine Unterstützung zu gewährleisten, die sich an den individuellen Bedarfslagen orientiert.

Im Zuge der Hochschulexpansion ist die Beteiligung an Hochschulbildung insgesamt stark gestiegen. Das zeigt sich in der anhaltend hohen Studiennachfrage und Studienaufnahme. Damit einher geht eine größere Diversität der Studierenden: Zur Klientel der Hochschulen gehören heute auch Arbeiterkinder, ältere Studierende, internatio-

nale Studierende, Studierende aus Einwandererfamilien, Fern- oder Teilzeitstudierende und Studierende, die nach der Schule zunächst eine Berufsausbildung absolviert haben. Die Bildungsforschung fasst diese Gruppen unter dem Begriff „nicht-traditionelle Studierende“ zusammen (Wolter u. a. 2015). In Reaktion auf diese Veränderungen setzt die Hochschulentwicklung auf Konzepte wie Internationalisierung, Diversity Management und interkulturelle Öffnung (vgl. Karakaşoğlu 2014). Aber längst nicht alle Hochschulen engagieren sich hier in dem Maße, wie es erforderlich wäre, um der wachsenden Vielfalt der Studierenden gerecht zu werden. Es gilt, die Anstrengungen in diesen Bereichen zu verstärken. Denn Hochschulen können wichtige Motoren für Integration sein.

Von den bundesweit 2,8 Millionen Studierenden sind mehr als 25 Prozent im Laufe ihres Lebens nach Deutschland zugewandert oder als Kinder von Eingewanderten in Deutschland aufgewachsen (SVR-Forschungsbereich 2017b, S. 2). Die Tendenz ist steigend. Deutschland zieht immer mehr Studierende aus dem Ausland an (vgl. zur Bildungsmigration auch Kap. 2.2) und hat inzwischen Frankreich als attraktivstes nicht englischsprachiges Gastland für internationale Studierende überholt. Damit steht es als Studiendestination weltweit nach den USA, Großbritannien und Australien auf dem vierten Platz (BMBF 2019a). Im Jahre 2019 zählte Deutschland fast 42.000 internationale Studienabsolventinnen und -absolventen. Zudem gab es im Wintersemester 2018/19 bereits über 31.000 Studierende aus den acht häufigsten Herkunftstaaten von Asylsuchenden (Syrien, Iran, Pakistan, Nigeria, Afghanistan, Irak, Eritrea, Somalia), die für ein Fachstudium an einer deutschen Hochschule eingeschrieben waren (DAAD/DZHW 2020).

Ein grundsätzliches Problem bei Studierenden mit Migrationsgeschichte in Deutschland ist der häufige Studienabbruch. Bei den Bildungsinländern und -inländerinnen (mit ausländischer Staatsangehörigkeit, aber Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland), die eine Teilgruppe dieser Studierenden bilden, ist etwa im Bachelorstudium die Studienabbruchquote deutlich höher als bei Studierenden ohne Migrationsgeschichte (Heublein u. a. 2016). Insgesamt beträgt sie bei Letzteren (immerhin) 28 Prozent, während von den Bildungsinländern und -inländerinnen nach aktuellen Berechnungen des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) 46 Prozent ihr Studium vorzeitig beenden. Bei den in Deutschland aufgewachsenen Studierenden mit

familiärer Migrationsgeschichte ist die Abbruchquote also überdurchschnittlich hoch (vgl. Kristen 2016; SVR-Forschungsbereich 2017b, S. 2). Bei den internationalen Studierenden (Bildungsausländer und -ausländerinnen mit Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung im Ausland) beträgt sie im Bachelorstudium 45 Prozent (DAAD/DZHW 2020).¹⁰⁸

Der im Durchschnitt unzureichende Studienerfolg zieht sich also durch alle Zuwanderergruppen. Sowohl internationale Studierende als auch jene aus Familien mit Migrationsgeschichte, die ihre Hochschulreife in Deutschland erworben haben, erzielen an der Hochschule oft schlechtere Prüfungsergebnisse. Das hat vielfältige Gründe, auch weil die Gruppe dieser Studierenden sehr heterogen ist: Einige sind für einen bestimmten Studiengang aus anderen europäischen Ländern, Asien oder Afrika nach Deutschland gekommen; andere sind die Nachkommen von Personen, die in den 1960er-Jahren als Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten aus der Türkei eingewandert sind; wieder andere sind in den letzten Jahren aus Syrien nach Deutschland geflüchtet. Trotz dieser unterschiedlichen Lebenslagen stehen sie aber Studien zufolge oft vor ähnlichen Herausforderungen: Im Vergleich zu ihren Kommilitonen und Kommilitoninnen ohne Migrationserfahrung kämpfen sie tendenziell häufiger mit sprachlichen, fachlichen und finanziellen Schwierigkeiten oder auch mit sozialer Isolation (SVR-Forschungsbereich 2017b). Man kann in diesem Zusammenhang von migrationsspezifischer Ungleichheit sprechen (Kristen 2016).

Zu den Studierenden mit einem „Migrationshintergrund“ nach der bisherigen Definition des Statistischen Bundesamts (vgl. Kap. 5.8) gehören die Kinder von (Spät-)Aussiedlern und (Spät-)Aussiedlerinnen, Bildungsinländern und -inländerinnen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung, deutsche Studierende mit mindestens einem Elternteil mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Kinder eingebürgerter Eltern sowie selbst eingebürgerte Studierende, die nur die deutsche oder auch eine doppelte Staatsangehörigkeit haben können. Viele von ihnen sind die ersten Studierenden in ihren Familien („Studienpioniere“), also klassische Bildungsaufsteiger und -aufsteigerinnen. Zudem sind sie häufig sozioökonomisch benachteiligt (Hinz/Thielemann 2013). Bei den internationalen Studierenden wird das Studium eher durch Sprachbarrieren erschwert und durch die unbekannte Studien- und Lernkultur, an die sie sich erst gewöhnen müssen. Mit solchen Schwierigkeiten sind auch

108 Die DZHW-Statistiken können die Abbruchquoten nur für drei Gruppen ermitteln: (1) die Bildungsausländer und -ausländerinnen (Abbruchquote: 45 %), (2) die Bildungsinländer und -inländerinnen (Abbruchquote: 46 %) und (3) die deutschen Studierenden (Abbruchquote: 28 %). Für die Gesamtzahl aller Studierenden mit eigener oder familiärer Migrationsgeschichte ist eine präzise Abbruchquote nicht verfügbar.

viele Schutzsuchende konfrontiert, die in Deutschland ein Studium aufgenommen haben. Denn auch sie müssen zunächst neben den fachlichen auch die sprachlichen Zugangsvoraussetzungen erfüllen und ihre Studienfinanzierung sicherstellen.

Das Interesse an tertiärer Bildung ist hoch. Es gilt hier, bei der Ausgestaltung der Regelangebote an den Hochschulen die Belange verschiedener Zuwanderergruppen stärker zu berücksichtigen. Hierzu gehört z. B. eine klar strukturierte Studieneingangsphase, die erlaubt, fachlichen und sprachlichen Nachholbedarf rechtzeitig zu erkennen und durch passgenaue Angebote zu kompensieren (etwa Studienvorbereitung durch Propädeutika, interkulturelle Trainings, fachsprachliche Angebote, studienbegleitende sprachliche, fachliche und soziale Beratung, Übergangsmanagement für den Arbeitsmarkt). Solche Angebote sollen helfen, die Studienabbruchquote signifikant zu reduzieren. Grundsätzlich muss bei den Reformbemühungen im Hochschulbereich eins der maßgeblichen Ziele sein, den Studienerfolg zu erhöhen.

2015 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein Maßnahmenpaket angestoßen, um studierfähige Schutzsuchende an deutschen Hochschulen zu integrieren, und es mit Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) umgesetzt. Zwischen 2016 und 2019 haben rund 30.000 Geflüchtete im Rahmen dieser Hochschulprogramme an einem Kurs teilgenommen (DAAD/DZHW 2020, S. 6). Über 600 Initiativen an den Hochschulen bemühen sich, Studierenden mit Fluchtbiografie den Weg in und durch das Studium zu erleichtern.

Exemplarisch sollen hier zwei Modellprojekte genannt werden: „Integra“ und „NRWege ins Studium“. Das Integra-Programm wurde von BMBF und DAAD gemeinsam entwickelt. Es soll Schutzsuchenden unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus die Möglichkeit bieten, sich auf ein Studium an einer deutschen Hochschule vorzubereiten; dadurch soll es ihnen zu einem schnellen Studieneinstieg verhelfen und sie erfolgreich zum Studienabschluss führen. Das 2017 gestartete Programm „NRWege ins Studium“ basiert auf dem Integrationsmodell des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung zur Unterstützung studierfähiger und studierwilliger Schutzsuchender mit direkter Hochschulzugangsberechtigung. Sein Ziel ist, Schutzsuchende in ein Studium an einer Hochschule in Nordrhein-Westfalen zu integrieren.

Empfehlungen

- Konzepte von Internationalisierung, Diversity Management und interkultureller Öffnung müssen ein fester Bestandteil von Hochschulentwicklung werden. Hierzu gehört, bei der Ausgestaltung von Regelangeboten an den Hochschulen die Belange verschiedener Zuwanderergruppen stärker zu berücksichtigen und bedarfsorientierte Beratungs- bzw. Unterstützungsangebote zu implementieren.
- Die für den Schulbereich und den Hochschulbereich zuständigen Akteure (besonders KMK, BMBF, HRK) sind gefordert, eine gemeinsame Strategie zur Reduktion der allgemein zu hohen Studienabbruchquoten zu entwickeln.
- Die Kommission begrüßt die Fortsetzung bestehender Hochschulprogramme für Schutzsuchende und die Öffnung der Programme für internationale Studierende. Sie regt an, dass diese Programme nachhaltig ausgebaut und verstetigt werden, um Schutzsuchenden den Zugang zum Hochschulstudium zu ermöglichen und weiter zu erleichtern. Dies ist durch evidenzbasierte Forschung zu flankieren.

4.2.4 Neu zugewanderte Erwachsene im Bildungssystem

4.2.4.1 Ausgangslage/Rahmenbedingungen

Auch für erwachsene Zugewanderte gilt, dass die Kenntnis der deutschen Sprache für eine erfolgreiche Integration und soziale Teilhabe und Teilnahme zentral ist. Auch die deutsche Bevölkerung sieht Deutschkenntnisse als eines der wichtigsten Kriterien für eine Einreise nach Deutschland und als den wichtigsten Faktor für erfolgreiche Integration; dies zeigen z. B. Daten der Eurobarometer oder des *European Social Survey* (Dražanova u. a. 2020). In einer Umfrage unter 1.100 Unternehmen aus dem Jahr 2012, die von der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK), dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gemeinsam durchgeführt wurde, bewerteten die Befragten Sprachkenntnisse noch vor formalen Qualifikationen als wichtigste Kompetenz für Migrantinnen und Migranten (OECD 2013, S. 130). Die Förderung des Spracherwerbs bei erwachsenen neu Zugewanderten ist zudem auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass diese der gesetzlichen Erwartung entsprechen können, sich insbesondere im Umgang mit Behörden der deutschen Sprache zu bedienen.

Sprachlernbedürfnisse gibt es bei Zugewanderten, aber auch bei Menschen ohne Migrationsgeschichte in sehr unterschiedlichen Maßen. Während der Spracherwerb bei Kindern und Jugendlichen in Kindertageseinrichtungen und Schule institutionell gefördert stattfindet, erfordert er bei Erwachsenen ein eigenes System.

Das „Gesamtprogramm Sprache“ fasst entsprechende Sprachkursangebote auf Bundesebene systematisch zusammen. Zentrale Bausteine darin sind der Integrationskurs gemäß §§ 43, 44 und 44a des Aufenthaltsgesetzes, der in der Verantwortung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) liegt, und die daran anschließende berufsbezogene Deutschsprachförderung gemäß § 45a des Aufenthaltsgesetzes, für die das BMAS verantwortlich zeichnet. Koordiniert und durchgeführt werden beide Programme vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Das Gesamtprogramm Sprache ist als modulares System konzipiert, das entsprechend den vorliegenden Kompetenzen unterschiedliche Kurse anbietet. Je nach Vorkenntnissen und individuellem Lernfortschritt ist eine durchgehende Förderung von „null Vorkenntnissen“ bis zur kompetenten Sprachbeherrschung (C2) möglich. Der Bund stellte für das Gesamtprogramm Sprache im Jahr 2019 insgesamt rund 1,2 Milliarden Euro bereit.

Bevor 2005 das Zuwanderungsgesetz in Kraft trat, war Sprachförderung in Deutschland auf einige Zuwanderergruppen beschränkt (z. B. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sowie ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), für die es zudem je nach Gruppe unterschiedliche Kurse gab. Das Sprachkursangebot war entsprechend unübersichtlich und lückenhaft (Liebig 2007). Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden dann die Integrationskurse eingeführt. Sie bestehen aus einem Sprachkurs, der in der Regel 600 Unterrichtseinheiten (UE) umfasst (bzw. 900/1.200 UE bei Spezialkursen), und einem Orientierungskurs mit 100 UE. Der Integrationskurs steht am Beginn des Integrationsprozesses. Er soll zum einen Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 (im Alphabetisierungskurs: A2) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) vermitteln, zum anderen Wissen über die Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands. Von seiner Konzeption her ist er somit ein Angebot zum grundständigen Spracherwerb, keine Maßnahme der Arbeitsmarktintegration. Neben dem allgemeinen Integrationskurs gibt es noch sieben spezielle Integrationskurse: für Menschen, die noch nicht ausreichend schreiben und lesen können, für Zweitschriftlernende, Eltern, Frauen, Jugendliche, Menschen mit guten Lernvoraussetzungen, Menschen mit besonderem sprachpädagogischen Förderbedarf sowie Menschen mit eingeschränkter Seh- oder Hörfähigkeit. Im inter-

nationalen Vergleich ist dies eine beachtliche Ausdifferenzierung, Deutschland ist hier einer der Vorreiter (OECD 2020a); vgl. zur Ausdifferenzierung nach Personengruppen und Teilnahmemöglichkeiten die Integrationskursverordnung).

Das Integrationskurssystem wird regelmäßig untersucht und evaluiert. Neben Prozessevaluationen durch Unternehmensberatungen (Rambøll Management/BMI 2006; McKinsey/Rambøll 2016) wurde in den Jahren 2007 bis 2011 eine umfassende Wirkungsanalyse durchgeführt. Bei diesem sogenannten Integrationspanel wurden Kursteilnehmende und eine Kontrollgruppe mehrfach befragt (Schuller u. a. 2011). Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Integrationskurse prinzipiell positiv auswirken. Von einer Kursteilnahme profitieren insbesondere Zugewanderte mit schlechteren Voraussetzungen für den Spracherwerb. Die Evaluation hat zudem gezeigt, dass die Effekte nachhaltig waren und eine Teilnahme am Integrationskurs die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichterte (Lochner u. a. 2013).

Inzwischen nehmen am Integrationskurs mehr Menschen mit Fluchterfahrung teil. Um dem Rechnung zu tragen, werden die Kurse seit 2018 erneut evaluiert. Erste Ergebnisse zeigen, dass insbesondere schutzsuchende Frauen mit kleinen Kindern und lernungewohnte Personen seltener an einem Integrationskurs teilnehmen und dort auch langsamer Deutsch lernen als andere Gruppen (Tissot u. a. 2019; de Paiva Lareiro u. a. 2020). Internationale Studien weisen zudem darauf hin, dass gezielte Sprachfördermaßnahmen für Frauen die Sprachkenntnisse und die Arbeitsmarktchancen stärker verbessern (Liebig/Tronstad 2018).

Für die Arbeitsmarktintegration besonders wichtig sind berufsspezifische Sprachkenntnisse. Aufbauend auf dem Integrationskurs, der sprachliche Grundlagen ohne einen konkreten Berufsbezug schaffen soll, wurde am 1. Juli 2016 mit der Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (Deutschsprachförderverordnung – DeuFöV) das Angebot von Berufssprachkursen in den Strukturen der Regelförderung verankert. Bereits ab 2009 (bis 2017) waren berufsbezogene Sprachkurse im Rahmen des ESF-BAMF-Programms mit Mitteln der Europäischen Union gefördert worden. Zielgruppen der Berufssprachkurse sind Menschen mit Migrationsgeschichte, die arbeitssuchend gemeldet sind und/oder Arbeitslosengeld beziehen, Beschäftigte mit Sprachförderbedarf und Personen, die für die Berufsanerkennung oder für den Zugang zu einem Beruf bzw. einer Ausbildung ein bestimmtes Sprachniveau benötigen. Zugangsvoraussetzungen sind generell ein abgeschlossener Integrationskurs oder nachgewiesene Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1. Angeboten werden Basiskurse mit allge-

mein berufsbezogener Ausrichtung (von B1 auf B2, von B2 auf C1; je 400–500 UE) und verschiedene Spezialkurse.¹⁰⁹

Auch die berufsbezogene Deutschsprachförderung wurde in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet. Während an den rund 4.000 ESF-BAMF-Kursen insgesamt ca. 85.000 Personen teilnahmen, haben für die Berufssprachkurse nach der DeuFöV von Mitte 2016 bis Ende 2019 bereits ca. 700.000 Personen eine Teilnahmeberechtigung erhalten; bei rund 25.000 begonnenen Kursen waren ca. 450.000 Kurseintritte zu verzeichnen.

Evaluationen der ESF-BAMF-Kurse (Deeke u. a. 2009; Walter u. a. 2014) kommen zu dem Ergebnis, dass den Kursteilnehmenden zu Beginn des Projekts zunächst seltener die Integration in den Arbeitsmarkt gelang als der Kontrollgruppe; dieser „Lock-in“-Effekt der Kursteilnahme (die Teilnehmenden haben weniger Zeit für die Jobsuche als Nichtteilnehmende) wurde auch in anderen Ländern beobachtet (OECD 2020a). Gegen Ende des Projekts holten die Kursteilnehmenden aber auf. Eine Wirkungsevaluation der aktuellen Berufssprachkurse ist geplant.

In Ergänzung zum Gesamtprogramm Sprache werden auf Bundesebene noch kleinere, spezifische und/oder zeitlich beschränkte Maßnahmen angeboten, z. B. niederschwellige Frauenkurse (auch MiA-Kurse genannt), die den Spracherwerb unterstützen (s. Bundesregierung 2019a für einen Überblick). Hinzu kommen Länder- und auch kommunale Angebote. Für diese gibt es aber meist keine (öffentlich zugänglichen) Curricula, Monitorings oder gar wissenschaftliche Evaluationen und es zeigte sich ein positiver mittelfristiger Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (Lang 2018). Dadurch ist es schwierig, ihren Stellenwert in der Gesamtheit der Sprachkursangebote einzuschätzen.

Flankierend zu den Sprachkursangeboten gibt es auf Bundesebene übergreifende Beratungsangebote: die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und den Jugendmigrationsdienst (JMD). Diese verweisen bei Bedarf an relevante Stellen und vermitteln Ratsuchende an einen geeigneten Sprachkurs; darüber hinaus beraten sie zu Fragen der Kinderbetreuung. Allerdings sind diese Angebote offenbar nur eingeschränkt (zumindest unter dem offiziellen Namen) bekannt und entsprechend selten wird eine Nutzung der Angebote bei befragten Einwanderern angegeben.

4.2.4.2 Deutscherwerb im Ausland

Spracherwerb sollte bereits im Ausland systematisch gefördert werden.

Wenn Zugewanderte schon bei der Einreise die deutsche Sprache beherrschen, fällt ihnen nicht nur die Integration in den Arbeitsmarkt deutlich leichter. Anders als bei angelsächsischen und anderen Ländern, wo Weltsprachen gesprochen und erworben werden, spielt die deutsche Sprache in den meisten Herkunftsländern von Zugewanderten jedoch kaum eine Rolle. Im Ausland werden Deutschkenntnisse neben den (Auslands-)Schulen vor allem von den Goethe-Instituten vermittelt; dies können insbesondere (potenzielle) Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten nutzen. Entsprechend finden nicht alle im Herkunftsland Gelegenheiten zum Deutscherwerb. Zudem haben manche auch nicht die Möglichkeit, ihre Migration nach Deutschland vorzubereiten. So spricht nur ein sehr kleiner Anteil der Eingewanderten bei der Einreise fließend Deutsch.¹¹⁰ Der Deutscherwerb erfolgt also in der Regel erst in Deutschland, teilweise auch mit deutlichen Verzögerungen. Empirische Untersuchungen (Jaschke/Keita 2019) zeigen aber nicht nur, dass Migrantinnen und Migranten, die bereits im Herkunftsland Deutschkenntnisse erworben haben, besser in den Arbeitsmarkt integriert sind. Sie stellen auch fest, dass das Angebot von Sprachkursen im Ausland die Einwanderung von Arbeitskräften an sich erhöht.

Nach Einschätzung der Fachkommission bestehen hinsichtlich der Möglichkeiten zum Deutscherwerb im Ausland immer noch erhebliche Defizite: Angebote zum Erlernen der deutschen Sprache sind im Ausland noch zu wenig verbreitet und in den wichtigen Herkunftsländern der Migration nach Deutschland steht die Aufnahme der deutschen Sprache in die Curricula der Schulen erst am Anfang.

Empfehlungen

- Die deutschen Schulen im Ausland sollten ausgebaut und darüber hinaus die Sprachangebote der Goethe-Institute systematisch erweitert werden, besonders in wichtigen Herkunftsländern von EU-Migration, Arbeits- und Bildungsmigration und Familiennachzug nach Deutschland. Dies sollte vom Bund gefördert werden.

109 Vgl. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/DeutschBeruf/deutsch-beruf.html?nn=282656> [19.08.2020].

110 Nach den Erhebungen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe attestierten sich 12 Prozent der Migrantinnen und Migranten in Deutschland beim Zuzug gute oder sehr gute Deutschkenntnisse (vgl. Brückner/Bartsch/Eisnecker u. a. 2014). 99 Prozent der Geflüchteten, die im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten befragt wurden, attestierten sich beim Zuzug überhaupt keine Deutschkenntnisse (Brückner/Rother/Schupp u. a. 2016).

- In Schulen im Ausland sollte Deutsch als Fremdsprache als Pflichtwahlfach noch stärker gefördert werden, beispielsweise durch Kooperation mit wichtigen Herkunftsländern von Migration bei der Entwicklung von Curricula, beim (Wieder-)Aufbau von Lehrstühlen für Germanistik und Deutsch als Fremd-/Zweitsprache und durch die Einrichtung einer ressortübergreifenden Stelle für Sprachpolitik.

- Noch ungeklärt ist, wie viel Steuerungsmacht jeweils bei den Kommunen und beim Bund liegen sollte. Dies betrifft vor allem die Frage des Kurszugangs für verschiedene Teilnehmendengruppen; für Grundstruktur, Lerninhalte und Finanzierung der Kurse ist nach Ansicht der Fachkommission der Bund zuständig. Dieser Frage ist in verschiedenen Pilotprojekten wissenschaftlich fundiert nachzugehen.

4.2.4.3 Sprachförderung für Erwachsene

Vorbemerkung: Die im Folgenden diskutierten Empfehlungen beziehen sich – wenn nicht explizit anders angegeben – auf die Gesamtheit aller Sprachangebote, nicht nur auf die beiden zentralen Sprachkurssysteme Integrations- und Berufssprachkurs.

Deutscherwerb von Erwachsenen im Rahmen des Gesamtprogramms Sprache ausbauen und systematisch fördern

Deutschkenntnisse sind eine Schlüsselkompetenz für die Integration in allen gesellschaftlichen Bereichen und auch zentral für den Erfolg am Arbeitsmarkt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Fachkommission, das Angebot an Sprachkursen in Deutschland weiter auszubauen und zu systematisieren, es qualitativ weiterzuentwickeln und auszudifferenzieren.

Mit dem Gesamtprogramm Sprache der Bundesregierung steht bereits ein umfangreiches und leistungsfähiges System für Sprachförderung zur Verfügung. Aktuell ist dieses System jedoch für die potenziellen Kursteilnehmenden nicht transparent und schwer verständlich. Hinzu kommen weitere Angebote, die Länder und Kommunen bereitstellen, weil sie Versorgungslücken sehen. Insgesamt gibt es dadurch ineffiziente Überschneidungen und Doppelangebote.

Empfehlungen

- Das Gesamtprogramm Sprache sollte in Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen zum zentralen Sprachförderprogramm weiterentwickelt werden. Es bietet sich an, dass darin künftig – soweit möglich – auch Länder- und kommunale Angebote aufgehen, die bei einer etwaigen Öffnung des Gesamtprogramms (siehe nächsten Abschnitt) weniger nachgefragt werden könnten. So kann das Sprachkursangebot verschlankt werden, dadurch wird es effizienter und in seiner Gesamtheit übersichtlicher.

Zügigen und umfassenden Zugang zu Sprachkursen ermöglichen

Nicht alle Sprachkurse stehen allen Gruppen mit Sprachförderbedarfen offen, die potenziell als Teilnehmende infrage kommen. Der Zugang zu Integrations- und Berufssprachkurs erfolgt je nach Statusgruppe auf verschiedenen Wegen, von einer Verpflichtung zur Teilnahme über die Erteilung einer Teilnahmeberechtigung bis hin zur Zulassung bei freien Kursplätzen. Entsprechend viele Institutionen sind am Zulassungsprozess beteiligt. Mitunter verstreicht sehr viel Zeit, bis es einer Person rechtlich, aber auch praktisch möglich ist, einen Kurs zu beginnen.

Aus Gründen der Migrationssteuerung haben Asylsuchende und Geduldete zu Integrations- und Berufssprachkursen nur eingeschränkt Zugang. Diese politische Entscheidung hat aus Sicht der Fachkommission begünstigt, dass sich auf Länder- und Kommunalebene parallele Förderstrukturen entwickelt haben, um auch für diese Personengruppen Angebote zu machen. Umgekehrt besteht für EU-Migrantinnen und EU-Migranten und Deutsche mit Sprachförderbedarf keine Rechtssicherheit über Teilnahmemöglichkeiten, auch wenn eine Kursteilnahme am Integrationskurs in der Vergangenheit faktisch fast immer möglich war.

Empfehlungen

- Aus der Perspektive einer umfassenden, ressourcenorientierten Bildungspolitik sollten Sprachkursangebote prinzipiell allen Personen mit Sprachförderbedarf zu einem möglichst frühen Zeitpunkt offenstehen, damit Lücken zügig geschlossen werden, eine aktive Teilnahme am Alltagsleben möglich ist und weiteres Humankapital im Sinne von Bildung erworben werden kann.
- Würden zentrale Sprachkursangebote wie der Integrationskurs nicht wie aktuell nur Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive und arbeitsmarktnahen Geduldeten, sondern allen Schutzsuchenden offenstehen, entstünde ein Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung, der nicht einfach aufzulösen ist

(vgl. Kap. 3.9). Aus arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischer Sicht hat es nach Einschätzung der Fachkommission gravierende negative Folgen, wenn gezielter Spracherwerb nicht möglich ist und das die Integration bei denjenigen verzögert oder behindert, deren Aufenthalt trotz ursprünglich geringerer Bleibeperspektive andauert. Zudem verursachen Sprachkurse vergleichsweise geringe Kosten, bringen aber hohe Erträge für den Arbeitsmarkt und andere Bereiche. Investitionen in Sprachkenntnisse werden also die Nettobelastung für den Staat senken, nicht steigern. Im Falle einer Rückkehr ins Herkunftsland erleichtern die erworbenen Sprachkenntnisse und die damit verbundene Bildungserfahrung auch die Reintegration. Insofern gibt es gute Argumente dafür, die Kurse (ggf. ohne Rechtsanspruch, aber im Rahmen verfügbarer Plätze) weiter zu öffnen – auch um ohnehin vorhandene Parallelstrukturen zu reduzieren.

- Für EU-Migrantinnen und EU-Migranten sollten aus Sicht der Fachkommission die schon bestehenden Teilnahmemöglichkeiten um einen Rechtsanspruch auf die Teilnahme an Integrations- und Berufssprachkursen erweitert werden.

Ganzheitliche Diagnostik und bedarfsgerechte Kurseinstufung

Personen, die zur Teilnahme am Integrationskurs berechtigt sind, werden derzeit bundesweit einem standardisierten Einstufungsverfahren unterzogen, um ein jeweils für sie passendes Kursangebot bzw. einen passenden Kursabschnitt zu ermitteln. Dabei sollen auch die individuellen Lernvoraussetzungen und die bisherige Lernbiografie berücksichtigt werden. Für diese Einschätzung gibt es bisher kein standardisiertes Testverfahren; sie wird von den einstufenden Lehrkräften vorgenommen und das Prüfverfahren findet ausschließlich in deutscher Sprache statt. Das Einstufungssystem wird derzeit vom BAMF überarbeitet. Wie die Einstufung bei kleineren Sprachkursangeboten erfolgt, bleibt weitgehend unklar.

Für einen erfolgreichen Erwerb der deutschen Sprache müssen aber nicht nur die individuellen Lernvoraussetzungen und relevante Vorkenntnisse berücksichtigt werden, sondern auch die aktuelle Motivationslage und die Lebenssituation. Es zeigt sich, dass vielfältige Gründe zu einem nicht erfolgreichen Kursverlauf oder gar zum Kursabbruch führen können (Schuller u. a. 2011; Cindark u. a. 2019). So kann ein nicht passender Kurs unter- oder über-

fordern und somit auch demotivieren. Obwohl die große Mehrheit der Eingewanderten Deutsch lernen möchte und die Bedeutung des Erwerbs der deutschen Sprache zweifelsfrei anerkennt, überwiegen bei manchen Personen Erwerbs- oder andere Motive. Auch kann die aktuelle Lebenssituation so gestaltet sein oder sich so ändern, dass ein Kursbesuch aktuell nicht (mehr) möglich ist, z. B. im Falle einer Krankheit, eines Umzugs, einer Arbeitsaufnahme oder während des Mutterschutzes und der Betreuung kleiner Kinder. Forschungsergebnisse zeigen hier beispielsweise, dass das zur Verfügung stehende Zeitbudget für Hausaufgaben nach Kursende den Kurserfolg beeinflussen kann. So schneiden Frauen, die nachmittags Kinder betreuen, beim Spracherwerb schlechter ab, auch wenn sie am Integrationskurs teilnehmen (Tissot u. a. 2019). Im Idealfall orientiert sich die Wahl und ggf. Wiederaufnahme eines Sprachkurses daher an all diesen Aspekten, während bei der Beratung zur Kurswahl auch motivierend auf die Wichtigkeit einer aktiven und erfolgreichen Teilnahme eingegangen wird.¹¹¹

Neben dem Erwerb der deutschen Sprache bestehen für Erwachsene im Sprach- und Bildungsbereich aber je nach Ausgangslage noch weitere Bedarfe und Notwendigkeiten. Manche wollen z. B. einen deutschen Bildungsabschluss erwerben, andere benötigen eine umfassende Grundbildung und Alphabetisierung. Bildung und Sprache bei erwachsenen Zugewanderten sollte daher ganzheitlich gedacht werden und auch Angebote der Grundbildung sowie bildungsvorbereitende Maßnahmen wie ausbildungsvorbereitende schulische Bildung umfassen (vgl. auch Kap. 4.3.4).

Empfehlungen

- Eine frühzeitige und differenzierte Diagnostik der individuellen Ausgangslage nach einer institutionalisierten Systematik ist für den weiteren Sprachlernerfolg zentral. Darum sollte die Einrichtung entsprechender Zentren auf der Basis eines Vergabeverfahrens auf Bundesebene geprüft werden.
- Im diagnostischen Verfahren sind die relevanten Vorkenntnisse zu erheben (bisherige Bildungserfahrungen, Beherrschung des lateinischen Alphabets, Kenntnisse in der deutschen Sprache, ggf. berufliche Kompetenzen), außerdem Bildungsaspirationen und -motivation sowie die aktuelle Lebenssituation, aber auch die Vorstellungen zur späteren Erwerbstätigkeit. Eine gute Diagnostik und eine bedarfsgerechte Kurseinstufung fördern den Kurserfolg.

111 Finnland beispielsweise hat ein etwa einstündiges Testverfahren entwickelt, in dem Informationen zur früheren Ausbildung und zur Erfahrung im Fremdsprachenlernen, aber auch Lernfähigkeit und Zukunftspläne bzw. Motivation erhoben werden (OECD 2018).

- Im Rahmen des diagnostischen Verfahrens wird ein passender Sprachkurs des Gesamtprogramms Sprache empfohlen oder die betreffende Person einem solchen zugeteilt und über die Modalitäten aufgeklärt. Zudem sollte in Form einer mehrsprachigen (Verweis-)Beratung ggf. auch über die Möglichkeiten der nachholenden Grundbildung und des (nachträglichen) Erwerbs von Schulabschlüssen sowie über das (Berufs-)Bildungssystem allgemein informiert werden. In diesem Prozess könnten bestehende Beratungsstellen einbezogen werden.
- Durch eine gute Diagnostik und eine bedarfsgerechte Kurseinstufung wird der Kurserfolg gefördert. Darüber hinaus ist eine aktive Teilnahme anzustreben. Die Verwaltung könnte hierbei frühere Modellprojekte mit „Integrationsvereinbarungen“ aufgreifen und in solchen auf den Einzelfall abgestimmte Fördermaßnahmen und Erwartungen formulieren. Bei arbeitslosen Personen könnten zudem die bereits bestehenden sozialrechtlichen Möglichkeiten noch stärker genutzt werden, um etwa im Rahmen von sozialrechtlichen Eingliederungsvereinbarungen eine aktive Teilnahme an Sprachkursen bzw. (Fort-)Bildungsprogrammen einzufordern.

Qualität der Sprachkurse sicherstellen

Mit dem Integrationskurs und dem Berufssprachkurs liegen zwei weit entwickelte und komplex ausdifferenzierte Sprachkursangebote vor, die durch ein umfangreiches Monitoringsystem (bei den Berufssprachkursen noch im Aufbau befindlich) sowie punktuelle wissenschaftliche Evaluation begleitet werden. Es gibt dafür Curricula, standardisierte Tests und Vorgaben zur Qualifikation der Lehrkräfte, die – auch mit Unterstützung der Bewertungskommission für die Integrationskurse – ständig weiterentwickelt werden. Das gilt jedoch nicht für alle Sprachkurse, insbesondere kleinere Zusatzangebote der Länder oder Kommunen.

Empfehlung

Der Erfolg aller Sprachfördermaßnahmen ist durch ein kontinuierliches und transparentes Monitoring anhand von Prozessdaten sicherzustellen. Dieses sollte auch Qualitätsindikatoren wie Bestehens- und Abbruchquoten umfassen. Ergänzend sind die Maßnahmen nach wissenschaftlichen Standards (u. a. längsschnittliches Kontrollgruppendesign, breit gefächerte Erfolgsindikatoren) umfassend zu evaluieren und die Ergebnisse zu veröffentlichen. Erkenntnisse daraus sollten so weit wie möglich umgesetzt werden, auch wenn dies zu höheren Kosten führt. Gerade im Sprachbereich sind diese Kosten klar als Investitionen in das „öffentliche Gut“ Sprache und Bildung zu sehen.

Berufsbegleitende Sprachförderung weiter ausbauen

Im Gegensatz zum Integrationskurs steht mit den Berufssprachkursen erst seit 2016 ein Kursangebot zur Vermittlung berufsspezifischer Deutschkenntnisse zur Verfügung, das noch flächendeckend ausgebaut werden muss. Zugleich zeichnet sich ab, dass Deutschkenntnisse auf oder unter dem Niveau B1 und ohne berufsspezifischen Wortschatz für eine qualifizierte Tätigkeit nicht ausreichen. Studien zufolge steigt das Einkommen mit den Deutschkenntnissen bzw. der Teilnahme an einem Integrationskurs (Brücker/Croisier/Kosyakova u. a. 2019). Die wenigen bisherigen Modellprojekte auf Bundesebene für Schutzsuchende, die versuchten, Spracherwerb und die Teilnahme an arbeitsfördernden Maßnahmen zu vereinbaren (z. B. KompAS oder KomBer), wurden mangels Nachfrage eingestellt. Studien aus anderen Ländern zeigen jedoch, dass berufsbegleitende Sprachkurse direkt am Arbeitsplatz besonders effektiv sein können (OECD 2020a). In Deutschland sind entsprechende Programme aber noch Mangelware.

Empfehlungen

- Das Programm der Berufssprachkurse im Anschluss an den Integrationskurs sollte gezielt weiter ausgebaut werden. Neben der Weiterentwicklung der Berufssprachkurse für Auszubildende (vgl. Kap. 4.3.4) ist dabei ein Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der sogenannten Unter-B1-Kurse zu legen. Denn es hat sich gezeigt, dass viele, die trotz ordnungsgemäßer Teilnahme am Integrationskurs den Deutsch-Test für Zuwanderer auch im zweiten Versuch nicht bestehen, ein passgenaues Angebot mit starkem Praxisbezug benötigen, um ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern.
- Bislang gibt es in Deutschland keine flächendeckenden berufsbegleitenden Programme, die ermöglichen, die Sprache zu erlernen und zeitgleich in eine bildungsadäquate Berufstätigkeit einzusteigen, z. B. über mehrmonatige Praxisphasen, um auch berufliche Praxis zu vermitteln. Es erscheint daher sinnvoll, solche Programme zu entwickeln bzw. zu systematisieren und sie zu evaluieren.
- Bei der Entwicklung branchen- und unternehmensspezifischer Lösungen für die Sprachförderung könnten sich die Sozialpartner beteiligen, etwa durch Freistellung für die Teilnahme an Sprachkursen, finanzielle Unterstützung etc. Solche Maßnahmen könnten auch in die Branchentarifverträge oder Betriebsvereinbarungen aufgenommen werden. Wo immer möglich, sollten solche Maßnahmen direkt in den Betrieben durchgeführt werden.

Personen mit Risikolagen besonders berücksichtigen

Empirische Studien zeigen, dass bestimmte Gruppen beim Spracherwerb besondere Unterstützung benötigen – etwa schutzsuchende Frauen mit kleinen Kindern, lernun- gewohnte oder nicht alphabetisierte Personen und gesundheitlich angeschlagene oder traumatisierte Personen, aber auch Personen im ländlichen Raum. Hier gilt es, im Rahmen des Gesamtprogramms die Möglichkeiten zur Individualisierung (z. B. Teilzeitkurse, Frauenkurse) und zur Binnendifferenzierung (z. B. durch Team-Teaching mehrerer Lehrkräfte) zu nutzen und ggf. auszubauen.

Empfehlungen

- Personen mit Alphabetisierungsbedarf haben in der Regel eine langsamere Lernprogression. Hier sind ggf. vorgeschaltete niederschwellige Einstiegsangebote nötig, die langsam an einen Alphabetisierungskurs her- anführen. Eine enge Verzahnung mit weiteren Bildungs- maßnahmen ist erforderlich, auch um Überforderung und Misserfolg zu vermeiden.
- Wenn Angebote der Regelbetreuung und zusätzlicher Vor-Ort-Beaufsichtigung (die es beim Integrationskurs in Ansätzen bereits gibt) ausgebaut werden, die Teil- nahme an einem Sprachkurs vonseiten des Kita-Trägers bei der Platzvergabe berücksichtigt wird und zugewan- derte, insbesondere schutzsuchende Mütter ermuntert werden, diese Betreuungsangebote für ihre Kinder zu nutzen, könnte das die Vereinbarkeit von Kinderbetreu- ung und Spracherwerb verbessern. Neu Zugewanderte (besonders Schutzsuchende) sind bei der Suche nach und der Vergabe von Kita-Plätzen häufig besonders benachteiligt, weil sie das System nicht kennen und die deutsche Sprache nicht beherrschen. Das sollte durch gute und ggf. verpflichtende Beratungsangebote aus- geglichen werden – und zwar nicht erst beim Besuch des Integrationskurses. Im Gesamtprogramm Sprache sind Kurse mit Teilzeitmöglichkeiten konzeptuell bereits angelegt; sie sollten ausgebaut und stärker beworben werden.

4.2.4.4 Lehrkräfte in der Erwachsenenbildung

Lehrkräfte fit machen für die aktuellen Herausfor- derungen

Wie bei Kindern und Jugendlichen spielen auch bei der Sprachförderung für Erwachsene die Lehrkräfte eine ent- scheidende Rolle. Bei den Integrationskursen und den Be- rufssprachkursen gibt es für eine Zulassung als Lehrkraft klare Qualifikationskriterien und ein relativ umfassendes Angebot geförderter Möglichkeiten zur Weiterqualifika- tion. Das gilt aber nicht für alle Sprachkursangebote. Nötig ist daher, auf der einen Seite den DaF-/DaZ-Lehrberuf weiter zu professionalisieren, auf der anderen Seite ange- sichts der gestiegenen Herausforderungen die Lehrkräfte stärker zu unterstützen, ggf. auch auf finanzieller Ebene. Die Bezahlung der Fachkräfte ist vor diesem Hintergrund ebenfalls zu überprüfen.

Empfehlungen

- Die Qualifikation aller Lehrkräfte in Deutschkursen für Erwachsene sollte durch ein flächendeckendes Angebot zur Weiterqualifikation verbessert werden, das ggf. ver- pflichtend gemacht wird. Zentrale Inhalte dafür sind der Umgang mit traumatisierten Kursteilnehmenden, die Vermittlung von politischer Bildung, der Umgang mit Konfliktsituationen, das Unterrichten von Analphabe- tinnen und Analphabeten sowie Binnendifferenzierung und digitales Lehren und Lernen.
- Im Rahmen der Qualitätssicherung könnten die Träger die Lehrkräfte insbesondere dadurch unterstützen, dass sie Supervision und weitere Maßnahmen für Austausch und Entlastung ausbauen. Als sehr hilfreich erachten sowohl Lehrkräfte als auch Kursteilnehmende die „Lern- und Sozialbegleitung“ zu den Integrationskursen. Sie sollte auch für die Berufssprachkurse eingerichtet werden.

4.3 Teilhabe an Arbeit und Auswirkungen der Migration auf Sozialstaat und Gesamtwirtschaft

4.3.1 Arbeitsmarktintegration im Kontext des Migrationsgeschehens

Arbeit ist der Dreh- und Angelpunkt gelingender Integration – für die Zugewanderten selbst ebenso wie für die gesamte Gesellschaft. Ob die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Eine gute Migrations- und Integrationspolitik kann zwar nicht alle, jedoch viele dieser Faktoren beeinflussen und damit Integration und Teilhabe am Arbeitsmarkt fördern.

Erfolg auf dem Arbeitsmarkt ist eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Ob, was und wie jemand arbeitet, bestimmt nicht nur das Einkommen, sondern auch den sozialen Status und damit eine Reihe weiterer wichtiger Faktoren wie etwa die Wohnsituation, die Bildung der Kinder, soziale Beziehungen, kulturelle Teilhabe und vieles mehr. Arbeit hat deswegen im Leben der meisten Menschen einen wichtigen Stellenwert; das gilt auch für Zugewanderte. Allein in der Gruppe der noch nicht erwerbstätigen Schutzsuchenden gaben in einer Umfrage 97 Prozent der Männer und 88 Prozent der Frauen an, dass sie „sicher“ oder „wahrscheinlich“ arbeiten wollen (Brenzel u. a. 2019, S. 103). In der Phase des Deutschlernens ist der Arbeitsplatz zudem ein wichtiger Ort, um die Sprache anzuwenden und zu perfektionieren.

Doch die Integration in den Arbeitsmarkt prägt nicht nur die individuelle Existenz. Sie ist zugleich eine Voraussetzung dafür, dass Migration einen positiven Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsländer leisten kann. Und sie ist auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass unsere Gesellschaft Migration akzeptiert. Darüber hinaus ist sie unabdingbar, wenn das Potenzial von Migration für den Arbeitsmarkt, die Volkswirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme genutzt werden soll. In diesem Kontext stellt sich natürlich auch die Frage, ob und ggf. wie die COVID-19-Pandemie diese Zusammenhänge beeinflusst. Sie wird sich voraussichtlich auf viele Integrationsbereiche auswirken (vgl. Kap. 1, 3.8 und 4.6), doch der Arbeitsmarkt und damit die Arbeitsmarktintegration dürfte besonders stark betroffen sein (vgl. Kasten).

Folgen der COVID-19-Pandemie für die Arbeitsmarktlage von Migrantinnen und Migranten

Zu dem Zeitpunkt, als dieser Bericht verfasst wurde, waren umfassende Daten über die Arbeitsmarktlage von Eingewanderten nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie noch nicht verfügbar. Erste Daten der Arbeitslosenstatistik zeigen aber, dass bei den ausländischen Staatsangehörigen und insbesondere jenen der Hauptherkunftsländer von Asylsuchenden die Arbeitslosenzahlen weit überdurchschnittlich gestiegen sind. Daten zur Kurzarbeit und zum Bezug von Grundsicherung nach dem SGB II, die nach Staatsangehörigkeit und Migrationsstatus differenzieren, liegen noch nicht vor. Aus strukturellen Gründen ist aber davon auszugehen, dass Eingewanderte von dem wirtschaftlichen Schock überdurchschnittlich betroffen sind: Sie sind weit überdurchschnittlich in Wirtschaftszweigen und Tätigkeiten beschäftigt, die physische Präsenz erfordern und nicht ins Homeoffice verlagert werden können, z. B. im Hotel- und Gastgewerbe, im Einzelhandel und in wirtschaftsnahen Dienstleistungen wie dem Reinigungsgewerbe und den Sicherheitsdiensten. Diese Wirtschaftszweige und Tätigkeiten sind besonders stark vom „Lockdown“ betroffen. Eingewanderte sind zwar auch in den sogenannten systemrelevanten Berufen überdurchschnittlich vertreten, aber dies kann die Beschäftigungsrückgänge in anderen Berufen nicht kompensieren. Zudem haben sie häufiger befristete Arbeitsverträge oder eine kürzere Betriebszugehörigkeit und sind überdurchschnittlich in kleinen Unternehmen sowie Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung beschäftigt, weshalb sie weniger gut vor Entlassung geschützt sind.

Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie lassen sich derzeit noch nicht seriös abschätzen, weil offen ist, wie schnell und wie umfassend sich die Wirtschaft von dem Schock erholen wird. Erkennbar ist aber schon jetzt, dass sich die gegenwärtige Krise von früheren unterscheidet, etwa der Finanzkrise 2008/09. Damals war neben dem Finanzsektor von dem globalen Exportnachfrageschock vor allem das produzierende Gewerbe betroffen und dieses hat sich – auch durch den wachsenden Handel mit China – schnell von der Krise erholt. Die exportierenden Unternehmen verfügten über große finanzielle Reserven und verzichteten weitgehend auf Entlassungen. Den Dienstleistungssektor mit seinen vielen kleinen und mittleren Unternehmen berührte die Krise kaum. Diesmal ist zwar auch das produzierende Gewerbe betroffen, der Schwerpunkt des Schocks liegt aber auf dem Dienstleistungssektor, auch wenn dort in einzelnen Zweigen durch die Krise die Nachfrage gestiegen ist (u. a. Lebensmitteleinzel-

handel, Versandhandel). Zudem sind im Dienstleistungssektor die Betriebe im Durchschnitt kleiner und haben weniger finanzielle Reserven; das wird neben Kurzarbeit zu mehr Entlassungen führen. Genau in diesen Zweigen gab es im zurückliegenden Aufschwung ein erhebliches Beschäftigungswachstum und hier sind Eingewanderte und ihre Nachkommen weit überdurchschnittlich beschäftigt.

Die mittelfristigen Folgen der Krise werden davon abhängen, ob die Konjunktur v-förmig verlaufen, also schnell zum Vorkrisenniveau zurückkehren wird, oder ob sie u- oder gar l-förmig verläuft, also mit einer längeren Bodenbildung. In diesem Fall dürften Überbrückungsmaßnahmen wie Kurzarbeitergeld irgendwann nicht mehr ausreichen und die Arbeitslosigkeit steigen, und davon werden Migrantinnen und Migranten überdurchschnittlich betroffen sein.

Migration wirkt in einer solchen Krise als „Puffer“: Rückkehrmigration und sinkende Zuzugszahlen tragen dazu bei, dass sich das Arbeitsangebot dem Nachfrageschock anpasst. Davon profitieren die anderen Beschäftigten in Form einer höheren Beschäftigungsstabilität. Allerdings werden die ökonomischen und sozialen Folgen des wirtschaftlichen Schocks damit auch zum Teil ins Ausland verlagert. Der Corona-Schock wird sich auf die einzelnen Länder mittel- und langfristig unterschiedlich auswirken. Es ist also denkbar, dass ähnlich wie damals bei der Finanzkrise die Erwerbsmigration in diejenigen Länder umgelenkt wird, die sich schneller als andere von den Folgen des Schocks erholen. Insofern könnte die Arbeitsmigration, nachdem sie im Zuge der Krise zunächst stark eingebrochen ist, mit der Erholung im gemeinsamen Binnenmarkt und in den angrenzenden Ländern steigen. Insgesamt kann sie dazu beitragen, die Folgen des Schocks zu bewältigen.

Von den kurz- und mittelfristigen Folgen des Schocks zu unterscheiden sind die längerfristigen Entwicklungen und Strukturverschiebungen im Arbeitsmarkt. Angesichts der langfristigen demografischen Entwicklungen (siehe Kap. 2.4) geht die Fachkommission davon aus, dass in Deutschland auch künftig ein erheblicher Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland bestehen wird. Die Geburtenrate geht zurück, auch in der Bevölkerung der Eingewanderten selbst, und die Lebenserwartung steigt (vgl. Kap. 2.3). Der demografische Wandel hat bereits be-

gonnen: Von 2009 bis zum Jahresende 2019 ist die Zahl der deutschen Einwohnerinnen und Einwohner im erwerbsfähigen Alter um rund 2,2 Millionen gesunken, allein im Jahr 2018 um 340.000 Personen. Dieser Rückgang wird sich, wenn die Generation der „Babyboomer“ das Rentenalter erreicht, beschleunigen. Dadurch werden in Deutschland zukünftig weniger Personen im erwerbsfähigen Alter sein, und ihnen steht ein immer größerer Teil gegenüber, der nicht mehr erwerbstätig ist. Dies birgt erhebliche Risiken für den Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungssysteme. In welchem Umfang das Erwerbspersonenpotenzial – also die Gesamtheit aller Menschen, die in Deutschland arbeiten können und wollen – künftig zurückgehen wird, hängt wesentlich von der Migration ab (vgl. Kap. 2.4.1).

Natürlich sollten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zunächst einmal versuchen, die Arbeitspotenziale der inländischen Bevölkerung (inklusive der bereits hier lebenden Eingewanderten) zu nutzen. Dazu gehört, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zu steigern, vor allem bei teilzeitbeschäftigten Frauen die Wochenarbeitszeit auszuweiten und insgesamt die Lebensarbeitszeit zu verlängern. Diesen Maßnahmen sind allerdings Grenzen gesetzt. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen und von über 55-Jährigen ist in den letzten 15 Jahren bereits erheblich gestiegen und die Lebensarbeitszeit wird schon schrittweise verlängert. Bis zum Beginn der COVID-19-Pandemie war auch die Zahl der Arbeitslosen deutlich gesunken, ebenso die der Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Dies hat sich seit dem Ausbruch der Pandemie und der damit verbundenen Wirtschaftskrise zwar verändert, es ist aber bei einer Erholung der Wirtschaft davon auszugehen, dass sich diese Trends fortsetzen. Langfristig ist auch bei optimistischen Annahmen über den Rückgang der Erwerbslosigkeit, den Anstieg der Erwerbsbeteiligung der inländischen Bevölkerung und die Ausweitung der Wochen- und Lebensarbeitszeiten davon auszugehen, dass die Folgen des demografischen Wandels ohne Migration deutlich spürbar werden.¹¹²

Deshalb muss neben der Mobilisierung der inländischen Potenziale das Arbeitsangebot mittel- und langfristig auch durch Einwanderung erhöht werden. Allerdings kann Einwanderung allein diese demografischen Herausforderungen auch nicht dauerhaft lösen. Denn auch die Migrationsbevölkerung altert, ihre Geburtenrate passt sich derjenigen der Bevölkerung ohne Wanderungsgeschichte an. Zudem betrifft der Geburtenrückgang nicht nur

¹¹² Wenn die Lebensarbeitszeit auf 67 Jahre verlängert wird und die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren in einem realistischen Maß steigt, könnte sich nach den Schätzungen von Fuchs u. a. (2017) das Erwerbspersonenpotenzial bis zum Jahr 2060 gegenüber dem demografischen Basiszenario (also ohne Wanderung) um rund 2 Millionen Personen erhöhen. Dennoch würde in diesem Fall das Erwerbspersonenpotenzial gegenüber dem Basisjahr 2015 um gut 15 Millionen Personen oder 33 Prozent sinken.

Deutschland, sondern ist ein globales Phänomen. Und der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte steigt weltweit. Insofern lassen sich Engpässe auf den deutschen Arbeitsmärkten nicht ohne Weiteres und unbegrenzt durch Migration überwinden. Dennoch kann Migration zur Lösung der demografischen Probleme beitragen, aber nur dann, wenn es gelingt, die Eingewanderten erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Bei der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten sind zwar im letzten Jahrzehnt erhebliche Erfolge zu verzeichnen, aber es besteht immer noch ein erhebliches Gefälle in der Erwerbsbeteiligung von Deutschen und Ausländern und Ausländerinnen bzw. zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund: So lag die Beschäftigungsquote bei den im Ausland geborenen Personen Ende 2019 nach der Europäischen Arbeitskräfteerhebung rund 7,5 Prozentpunkte niedriger als bei den in Deutschland Geborenen. Auch ihre Verdienste liegen niedriger, selbst bei gleichem Qualifikationsniveau. Allerdings haben sich ab der Arbeitsmarktreform von 2005 bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie die Erwerbstätigenquoten von Migrantinnen und Migranten dem Bevölkerungsdurchschnitt immer mehr angenähert. Das gilt vor allem für die neu Zugezogenen;¹¹³ zudem steigen bei diesen die Erwerbstätigenquoten mit zunehmender Aufenthaltsdauer. Daten des Mikrozensus zeigen zudem, dass sich zwischen den in Deutschland geborenen Menschen mit und ohne eingewanderte Eltern die Erwerbstätigenquoten sehr viel weniger unterscheiden als zwischen Eingewanderten und Menschen, deren Eltern bereits in Deutschland geboren sind.¹¹⁴

Die Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten haben vielfältige Ursachen. So sind bei Migrantinnen und Migranten, die Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen oder die Zugangswege für Erwerbsmigration nutzen konnten, die Erwerbstätigenquoten deutlich höher als bei anderen Gruppen. Ein weiterer Faktor sind die Bildungsvoraussetzungen. In der Vergangenheit hatten Eingewanderte und ihre Nachkommen in Deutschland, gemessen an den Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen, im Durchschnitt eine geringere Qualifikation als Personen ohne eigene oder familiäre Migrationsgeschichte. Dies ist zu wesentlichen Teilen darauf zurückzuführen, dass in der Phase der sogenannten Gastarbeiteranwerbung gezielt manuelle Arbeitskräfte angeworben wurden und nach dem Anwerbestopp vor allem Familien zu diesen Arbeitskräften nachzogen (vgl. Kap. 2.2.1). Spätestens ab Anfang der

2000er-Jahre hat sich hier aber eine Trendwende vollzogen: Bei den neu Zugewanderten ist der Anteil derjenigen mit einem Universitäts- oder Hochschulabschluss deutlich höher als im Durchschnitt der schon im Land lebenden Bevölkerung; allerdings gilt das auch für den Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die einer deutschen Berufsausbildung entspricht. Der starke Zuzug von Schutzsuchenden im Jahr 2015 hat kurzfristig dazu geführt, dass der Anteil der Personen mit einem Hochschulabschluss bei den neu Zugewanderten gesunken und der Anteil derer ohne berufliche Abschlüsse gestiegen ist. Schon im Folgejahr hat sich jedoch der alte Trend fortgesetzt (vgl. Kap. 2.3). Sollte dies so bleiben, wird sich die Qualifikationsstruktur der Migrationsbevölkerung in den kommenden Jahrzehnten deutlich verändern. Es geht dann nicht mehr primär darum, eher gering qualifizierte Migrantinnen und Migranten zu integrieren, sondern eine Migrationsbevölkerung mit einer sehr heterogenen Qualifikationsstruktur. Schon heute kann die Bildungsstruktur der Bevölkerung mit eigener Migrationsgeschichte als polarisiert beschrieben werden: Sie hat einen leicht höheren Anteil von Personen mit akademischen Abschlüssen, aber einen deutlich höheren Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (DESTATIS 2020b).

Dieser polarisierten Qualifikationsstruktur der Migrationsbevölkerung entspricht eine Polarisierung im Tätigkeitsspektrum, die gegenwärtig am Arbeitsmarkt zu beobachten ist: Anders als häufig vermutet haben nicht nur die Tätigkeiten am oberen Ende des Qualifikationsspektrums, sondern auch die am unteren Ende weit überdurchschnittlich zugenommen. So ist der Bereich der Helfertätigkeiten in Deutschland seit 2012 fast doppelt so stark gewachsen wie die Beschäftigung insgesamt; Gleiches gilt für Experten- und Spezialistentätigkeiten. Das Wachstum bei den Helfertätigkeiten geht nicht allein auf Eingewanderte und ihre Nachkommen zurück, sondern rund zur Hälfte auch auf Arbeitskräfte ohne Migrationsgeschichte. Gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung sind Erstere in diesem Bereich jedoch stärker vertreten. Eine ähnliche Polarisierung bei den Tätigkeiten ist in der OECD insgesamt zu beobachten. Offen ist, ob dieser Trend durch die Digitalisierung unterstützt wird oder die Helfertätigkeiten zurückgehen, weil dort die Rationalisierungspotenziale häufig besonders hoch sind.

Hinter dieser offenen Frage steht ein grundsätzliches Phänomen: Migration und damit die Integration von Arbeits-

113 Schutzsuchende stehen bei der Arbeitsmarktintegration allerdings vor besonderen Problemen (siehe hierzu Kap. 4.3.8).

114 So beträgt nach den Angaben des Mikrozensus die Erwerbstätigenquote der 25- bis 65-Jährigen bei den in Deutschland geborenen Personen mit Migrationshintergrund 82 Prozent und bei den Personen ohne Migrationshintergrund 84 Prozent. Bei den Personen, die selbst eingewandert sind, liegt sie bei 74 Prozent (DESTATIS 2020b).

kräften passt sich nicht nur den bestehenden Tätigkeits- und Produktionsstrukturen an, sondern verändert diese auch fortlaufend durch neue Güter und Dienstleistungen, Arbeitsformen und Technologien. Insofern ist Integration auch im wirtschaftlichen Bereich ein zweiseitiger und dynamischer Prozess. Migration kann die Strukturen etwa dadurch beeinflussen, dass der Anteil der Hochschulabsolventen und -absolventinnen steigt oder auch der von Personen ohne vergleichbaren beruflichen Bildungsabschluss und dass Personen aus anderen Bildungssystemen kommen, die über andere Qualifikationen verfügen. Damit wird sich auch die Bedeutung des klassischen Facharbeitermodells wandeln, das die Struktur der Beschäftigung in Deutschland bis heute dominiert. Diese Entwicklungen bergen allerdings auch soziale und ökonomische Risiken; so könnten diese Tendenzen die Einkommensungleichheit und die Beschäftigungsrisiken bestimmter Gruppen erhöhen. Eine vorausschauende Integrationspolitik muss diesen Veränderungen der Arbeitswelt Rechnung tragen. Sie muss die Teilhabe am Arbeitsmarkt und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt unterstützen, indem sie z. B. Sprachförderung anbietet und Wege für Bildung und Weiterbildung eröffnet, um Arbeitsmarktrisiken zu begrenzen.

Neben unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen sind weitere Gründe für die geringeren Erwerbstätigenquoten und Verdienste von Eingewanderten und ihren Nachkommen fehlende oder unzureichende Kenntnis der deutschen Sprache (vgl. hierzu Kap. 4.2), aber auch die Entwertung des Humankapitals, das sie in den Heimat- oder anderen Ländern erworben haben. Außerdem unterscheiden sich bei Eingewanderten die Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen stärker als in der übrigen Bevölkerung; dieses Gefälle ist eng verbunden mit der Familiensituation (vgl. Kap. 4.3.9). Schließlich belegen zahlreiche experimentelle und andere Studien, dass auch Diskriminierung am Arbeitsmarkt die Erwerbschancen und Verdienste von Eingewanderten und ihren Nachkommen mindert (vgl. Kap. 4.5).

Die Einwanderungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik kann diese Faktoren beeinflussen und mithin dazu beitragen, dass Eingewanderte und ihre Nachkommen die gleichen Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt haben. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass die Arbeitsmarktintegration zunächst ein Marktprozess ist, der erhebliche Anstrengungen von den Migrantinnen und Migranten selbst, aber auch von den Unternehmen und anderen Akteuren wie den Tarifparteien, Wirtschaftsverbänden und Kammern, Gewerkschaften etc. verlangt. In den meisten Fällen bedarf es gar keiner staatlichen Intervention, sondern die Migrantinnen und Migranten integrieren sich häufig auch so erfolgreich in den Arbeitsmarkt, sofern die notwendigen institutionellen und sonstigen Rahmenbedingungen gegeben sind.

Allerdings kann die Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten fördern und unterstützen. Dabei sind drei Politikfelder zu unterscheiden: Erstens benötigt Deutschland eine zielgerichtete und ganzheitliche Arbeitsmigrationspolitik. Diese sollte durch die Weiterentwicklung der notwendigen Rahmenbedingungen und gezielte Fördermaßnahmen dazu beitragen, dass Menschen, die zum Arbeiten nach Deutschland kommen, und auch ihre Familienangehörigen bessere Chancen haben, sich schnell und nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Zweitens sollte auch systematisch die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten gefördert werden, die aus anderen Gründen nach Deutschland kommen, etwa zu Bildungszwecken, aus familiären Gründen oder weil sie hier Schutz vor Krieg und Verfolgung finden. Hier sind erhebliche Potenziale noch ungenutzt, die durch Fördermaßnahmen und gezielte Vermittlungsaktivitäten besser ausgeschöpft werden können.

Drittens schließlich können gezielte Förder- und Vermittlungsaktivitäten dazu beitragen, die Arbeitsmarktintegration von vielen Eingewanderten und ihren Nachkommen, die bereits länger in Deutschland leben, zu fördern und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Solche Fördermaßnahmen können von gezielten Maßnahmen der Arbeitsvermittlung, der Sprachförderung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen über die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Förderung des Erwerbs von Ausbildungs- und Studienabschlüssen bis zur Unterstützung der sozialen und kulturellen Integration reichen.

Die umfassenden Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierung im Jahr 2004 haben auch die Arbeitsmarktchancen von Migrantinnen und Migranten beeinflusst. Die Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung und ihrer Nachkommen sind seit 2005 noch stärker als in der Gesamtbevölkerung gestiegen. Auch wenn daraus keine kausalen Schlussfolgerungen gezogen werden können, spricht doch viel dafür, dass die neuen Strukturen der Leistungsgewährung und die Einführung zahlreicher neuer Förderinstrumente auch wesentlich zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten beigetragen haben.

Teil der Arbeitsmarktreformen des Jahres 2004 ist der Grundsatz des „Förderns und Forderns“, zu dem auch gehört, Meldeauflagen, die Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und ggf. die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit Sanktionen durchzusetzen. Diese Sanktionen werden überwiegend aufgrund der Verletzung von Meldeauflagen verhängt, in sehr viel geringerem Umfang aufgrund anderer Pflichtverletzungen. Jüngere Men-

schen sind sehr viel häufiger von Sanktionen betroffen; nach unserer Kenntnis liegen hier keine Informationen über Migrantinnen und Migranten vor. Diese Sanktionen sind besonders bei erwerbsfähigen Personen umstritten, die Leistungen der Grundsicherung beziehen, weil durch die Sanktionen das Niveau eines existenzsichernden Haushaltseinkommens unterschritten wird. Empirische Untersuchungen zeigen, dass sanktionierte Personen häufiger eine Arbeit aufnehmen als nicht sanktionierte Personen mit vergleichbaren Merkmalen (vgl. z. B. van den Berg u. a. 2017). Es zeigt sich aber auch, dass Sanktionen unerwünschte Folgen wie den Rückzug aus dem Arbeitsmarkt haben können (ebd.). Auch können sie erhebliche Einschränkungen der materiellen Lebensbedingungen bis hin zum Verlust der Unterkunft nach sich ziehen, was wiederum die Arbeitsaufnahme erschwert (Götz u. a. 2010; Schreyer u. a. 2012). Umgekehrt zeigen andere Studien, dass bereits vergleichsweise milde Sanktionen zu einem starken Anstieg der Arbeitsaufnahme führen (van den Berg u. a. 2014). Viele Arbeitsmarktforscher und -forscherinnen kommen deshalb zu der Schlussfolgerung, dass sich das Grundprinzip des „Förderns und Forderns“ zwar bewährt hat, aber das bestehende Sanktionsprinzip zu überprüfen ist und unbillige Härten, die erhebliche soziale Kosten nach sich ziehen und nicht die beabsichtigten Wirkungen erzielen, vermieden werden müssen (Wolff 2019). Dieser Auffassung hat sich auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen.¹¹⁵ Dieses ermöglicht dem Gesetzgeber, verhältnismäßige Pflichten mit wiederum verhältnismäßigen Sanktionen durchzusetzen, fordert aber, dass der Entzug existenzsichernder Leistungen besonders strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit unterliegt (ebd.).

Die Fachkommission hält vor diesem Hintergrund im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine solch differenzierte Anwendung des Grundsatzes des „Förderns und Forderns“ für sinnvoll – sofern die gewählten Maßnahmen die gewünschten Wirkungen erzielen und entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die verhängten Auflagen wie auch die Sanktionen verhältnismäßig sind. Dies gilt selbstverständlich unabhängig von der Herkunft der Betroffenen – der Maßstab kann allein die Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen sein.

Grundsätzlich können Fördermaßnahmen die Eigeninitiative von Individuen nicht ersetzen, sie können sie aber ergänzen und damit zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration beitragen. Diese bestimmt zugleich wesentlich die gesellschaftliche Akzeptanz weiterer (Arbeits-)Migration.

Nur wenn die arbeitsfähige Bevölkerung einschließlich der hier lebenden Eingewanderten und ihrer Nachkommen gut in den Arbeitsmarkt integriert ist, wird die Zuwanderung von Arbeitskräften, ihren Familienangehörigen und anderen Gruppen in der Bevölkerung breite Zustimmung finden.

4.3.2 Folgen der Migration für Arbeitsmarkt, Sozialstaat und Volkswirtschaft

Migration kann bei einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten zu positiven Wachstumseffekten führen und die fiskalische Bilanz des Sozialstaats verbessern.

Migration beeinflusst den Arbeitsmarkt, die Volkswirtschaft insgesamt und die Einkommen der einheimischen Bevölkerung auf verschiedenen Wegen: durch ihre Beschäftigungswirkungen, ihre Wirkungen auf Arbeits- und Kapitaleinkommen, Wachstums- und Produktionseffekte sowie ihre fiskalischen Effekte für den Sozialstaat. Diese Effekte hängen wesentlich davon ab, wie gut die Integration der Eingewanderten in den Arbeitsmarkt gelingt.

4.3.2.1 Arbeitsmarktwirkungen der Migration

Anders als häufig angenommen sind die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive in der Regel neutral oder gering. Theoretisch würde die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration in einer Volkswirtschaft mit fixem Kapitalstock und ohne Außenhandel zu sinkenden Löhnen, steigenden Kapitaleinkommen und per saldo steigenden Einkommen der einheimischen Bevölkerung im Einwanderungsland führen. Reale Volkswirtschaften passen sich jedoch durch Investitionen, Kapitalzuflüsse aus dem Ausland, Außenhandel und die Veränderung der Produktionsstrukturen an die Ausweitung des Arbeitsangebots an. So ist beispielsweise zu erwarten, dass mit der Ausweitung des Arbeitsangebots auch mehr investiert wird, so sich der Kapitalstock zumindest mittel- und langfristig anpasst und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene das Lohnniveau und die Kapitaleinkommen unverändert bleiben (Ottaviano/Peri 2011). Auch die Anpassung der Gütermärkte durch Außenhandel kann dazu führen, dass die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration neutral sind, sofern sich die Produktionsstrukturen so an das veränderte Arbeitsangebot anpassen, dass das durch Migration ausgeweitete Angebot intensiver bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen genutzt wird. Entsprechend verändern sich auch

115 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019, 1 BvL 7/16, Rn. 1-225 (Sanktionen im Sozialrecht).

die Strukturen des Außenhandels, sodass die Preise auf den Gütermärkten, aber auch die Löhne und Kapitaleinkommen unverändert bleiben, sofern der Angebotsschock durch Migration nicht zu groß ist (Gaston/Nelson 2002; Hanson/Slaughter 2002).

Allerdings kann die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration sich auf die verschiedenen Gruppen im Arbeitsmarkt im Hinblick auf das Bildungsniveau und andere Eigenschaften unterschiedlich auswirken, je nachdem, in welchem Umfang sie durch die eingewanderte Arbeit substituiert werden können oder in einem komplementären Verhältnis im Produktionsprozess stehen (Chiswick 1980; Chiswick u. a. 1992). So ist beispielsweise zu erwarten, dass bei der Einwanderung von höher qualifizierten Arbeitskräften die Löhne von anderen Hochqualifizierten umso stärker sinken, je ähnlicher die ausgeübten Tätigkeiten sind, während die Löhne von geringer qualifizierten Arbeitskräften steigen, sofern diese komplementäre Tätigkeiten ausüben. Das Umgekehrte gilt bei der Einwanderung von geringer qualifizierten Arbeitskräften. Wenn der Arbeitsmarkt aber stark nach ethnischer oder nationaler Herkunft segmentiert ist, dann ist nicht allein das Bildungsniveau ausschlaggebend, sondern auch, in welchen Arbeitsmarktsegmenten das Arbeitsangebot durch Migration steigt.

Vor dem Hintergrund dieser komplexen Effekte ist es im Wesentlichen eine empirische Frage, ob Migration insgesamt oder für einzelne Gruppen im Arbeitsmarkt die Löhne und Beschäftigungschancen verändert. Weltweit gibt es mehr als Tausend Studien, die die Arbeitsmarktwirkungen der Migration vor allem in den USA, Europa, Israel und anderen OECD-Staaten untersucht haben. Obwohl die Ergebnisse dieser Studien recht heterogen sind, kommen die einschlägigen Übersichten der Literatur zu dem Ergebnis, dass die Lohn- und Beschäftigungswirkungen der Migration eher gering ausfallen, sofern sie überhaupt statistisch signifikant sind (vgl. u. a. Friedberg/Hunt 1995; Borjas 1999a; Dustmann/Glitz 2005; Dustmann/Schönberg/Stuhler 2016). Zu dem gleichen Ergebnis kommen die Metastudien von Longhi u. a. (2005; 2006; 2008). Dabei ist zu beachten, dass Migration auch zu steigenden Löhnen der Bevölkerung ohne Migrationsgeschichte in den Einwanderungsländern führen kann, wenn sich die Zusammensetzung der bereits im Land lebenden Arbeitskräfte im Hinblick auf Bildung und Ausbildung und andere Eigenschaften hinreichend von der Struktur der eingewanderten Arbeitskräfte unterscheidet (vgl. u. a. Docquier/Ozden/Peri 2014 zu den Arbeitsmarktwirkungen der Migration in der OECD). Insofern sind nicht per se fallende Löhne oder steigende Beschäftigungsrisiken zu erwarten.

Auch in Deutschland haben zahlreiche Studien die Arbeitsmarktwirkungen der Migration untersucht (u. a. Brücker/Hauptmann/Jahn u. a. 2014; Brücker/Jahn 2011; D'Amuri u. a. 2010; Dustmann/Schönberg/Stuhler 2017; Glitz 2012; Weber/Weigand 2018). Die meisten Studien finden gesamtwirtschaftlich keine oder nur sehr geringe Effekte der Migration auf Löhne und nur geringe negative Effekte auf die Beschäftigung (Brücker/Hauptmann/Jahn u. a. 2014; Brücker/Jahn 2011; D'Amuri u. a. 2010; Weber/Weigand 2018). Die Studien von Glitz (2012) und Dustmann, Schönberg und Stuhler (2017) ermitteln ebenfalls keine Auswirkungen der Migration auf die Löhne, aber zumindest kurzfristige negative Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen von Arbeitskräften ohne Migrationsgeschichte.

Die Lohn- und Beschäftigungswirkungen fallen für die einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt allerdings sehr unterschiedlich aus. Nach den vorliegenden empirischen Untersuchungen ist der deutsche Arbeitsmarkt stark nach Herkunft segmentiert – stärker als beispielsweise in den angelsächsischen Ländern. So zeigt die Studie von Brücker, Hauptmann, Jahn u. a. (2014), dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Migrationsgeschichte von der Einwanderung neuer Arbeitsmigration profitieren, während die bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten unter stärkeren Konkurrenzdruck geraten. Auch geringer qualifizierte Arbeitskräfte ohne Migrationsgeschichte profitieren, während für Migrantinnen und Migranten das Gegenteil zutrifft (Brücker/Jahn 2011; Brücker/Hauptmann/Jahn u. a. 2014; D'Amuri u. a. 2010). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass einheimische Arbeitskräfte auch durch sogenannte Fahrstuhleffekte von der Migration profitieren, d. h. durch eine steigende Wahrscheinlichkeit des Aufstiegs im Arbeitsmarkt bei zunehmender Migration. So kann gezeigt werden, dass einheimische Arbeitskräfte sich bei zunehmender Migration auf andere Tätigkeiten spezialisieren, die häufig in der Arbeitsmarkthierarchie höher angesiedelt sind, und entsprechend durch steigende Löhne profitieren (Peri/Sparber 2009).

Insgesamt sind die Arbeitsmarktwirkungen der Migration nach der vorliegenden Evidenz sehr viel geringer, als häufig vermutet wird. Dies gilt zumindest für die gesamtwirtschaftliche Ebene. Bei den Auswirkungen auf die einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt ist sehr genau im Hinblick auf ihre Stellung im Produktionsprozess, die ethnische oder nationale Segmentierung des Arbeitsmarktes und die Anpassungsreaktionen der Arbeitskräfte und des Arbeitsmarktes zu differenzieren. Die vorliegende Evidenz spricht dafür, dass in Deutschland Arbeitskräfte ohne Migrationsgeschichte eher von der Einwanderung neuer Arbeitskräfte profitieren, während bereits im Land lebende Migrantengruppen am stärksten im Wettbewerb mit den neu Eingewanderten stehen.

4.3.2.2 Auswirkungen auf Wachstum und Produktivität

Migration beeinflusst auch das Niveau und das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Dabei können drei zentrale Mechanismen unterschieden werden: erstens die Erhöhung des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung, zweitens die Veränderung der Erwerbstätigenquote, also des Anteils der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, und drittens die Veränderung der (Arbeits-)Produktivität (Jaumotte/Koloskova/Saxena 2016).

Weil die Eingewanderten und die Migrationsbevölkerung jünger sind als der Bevölkerungsdurchschnitt, steigt durch Migration das Verhältnis der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Bevölkerung insgesamt. So sind in Deutschland 79 Prozent der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung im erwerbsfähigen Alter, aber nur 64 Prozent der Personen ohne Migrationshintergrund (DESTATIS 2020). Das durchschnittliche Alter bei der Einreise liegt bei 24 Jahren (ebd.). Vom Jahresende 2009 bis zum Jahresende 2019 ist die ausländische Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um 3,3 Millionen Personen gewachsen, das entspricht 6,6 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2009 (BAMF 2020). Damit hat die Migration nicht nur das Potenzial der Erwerbstätigen in Deutschland deutlich erhöht, sondern auch erheblich dazu beigetragen, dass das Verhältnis der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Gesamtbevölkerung fast konstant geblieben ist. Ohne Migration wäre aufgrund des demografischen Wandels im zurückliegenden Jahrzehnt der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bereits deutlich zurückgegangen.

Der zweite Mechanismus ist die Veränderung der Erwerbstätigenquote durch Migration. Diese hängt einerseits von der Erwerbstätigenquote der Migrationsbevölkerung selbst ab, andererseits von den Auswirkungen der Migration auf die Erwerbstätigenquote anderer Gruppen im Arbeitsmarkt. Die Erwerbstätigenquote der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung ist mit 71 Prozent etwas geringer als die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (80%) (DESTATIS 2020b). Dennoch ist aufgrund der günstigeren Altersstruktur der Anteil der Erwerbstätigen bei der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung höher als bei der Bevölkerung insgesamt. Da die Migration nach den vorliegenden Befunden sich auf die Beschäftigung der Bevölkerung ohne Migrationsgeschichte eher positiv auswirkt (vgl. Kap. 4.3.2.1), dürfte der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung in Deutschland insgesamt durch Migration steigen. Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich dieser Effekt im Wesentlichen durch die günstige Altersstruktur der (neu) Eingewanderten er-

gibt. Langfristig altert natürlich auch die Migrationsbevölkerung, sodass sich dieser Effekt auswächst, sofern es nicht immer wieder zu neuer Migration kommt.

Der dritte Mechanismus bezieht sich auf die Produktivitätseffekte der Migration. Diese hängen von der Ausstattung mit physischem Kapital und mit Humankapital je Arbeitskraft und der Wachstumsrate des technischen Fortschritts ab. Die empirische Evidenz spricht dafür, dass sich der physische Kapitalstock zumindest mittel- und langfristig an die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots durch Migration anpasst. Die Humankapitalausstattung hängt vom Bildungsniveau der Migrantinnen und Migranten beim Zuzug und ihren Investitionen in Bildung und Ausbildung in Deutschland ab (vgl. Kap. 4.3.3). Aufgrund der Polarisierung der Bildungsstruktur ist das durchschnittliche Humankapital der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung in Deutschland zwar gegenwärtig noch geringer als im Durchschnitt der Bevölkerung ohne Migrationsgeschichte, aber unter den neu Eingewanderten sind die Anteile der Akademiker und Akademikerinnen wie auch der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sehr viel höher als im Bevölkerungsdurchschnitt (vgl. Kap. 4.3.1). Insofern dürfte die Ausstattung mit Humankapital eher ambivalente Folgen für die Produktivitätsentwicklung haben.

Langfristig dürften die Auswirkungen der Migration auf den technischen Fortschritt das Wachstum in Deutschland am stärksten beeinflussen. Migration kann den technischen Fortschritt gleichermaßen durch hoch qualifizierte wie durch geringer qualifizierte Migrantinnen und Migranten beeinflussen: Hochqualifizierte können die Rate des technischen Fortschritts durch Innovationen, die Übertragung technologischen Wissens und eine höhere Diversität von produktionsrelevantem Wissen direkt beeinflussen. Geringer qualifizierte Migration kann die Produktivität indirekt beeinflussen, durch eine Veränderung der Spezialisierungsmuster in einer Volkswirtschaft, etwa wenn geringer qualifizierte Migranten und Migrantinnen verstärkt Dienstleistungen anbieten, die eine Spezialisierung anderer Bevölkerungsgruppen in technologieintensiven Tätigkeiten ermöglichen. Auch können durch eine verstärkte Spezialisierung von geringer qualifizierten Arbeitskräften in manuellen und kommunikativen Tätigkeiten Produktivitätssteigerungen ausgelöst werden (Peri/Sparber 2009; Peri 2012). Umgekehrt kann allerdings auch argumentiert werden, dass eine steigende soziale und kulturelle Diversität der Arbeitskräfte die Kosten von Kommunikation und Transaktionen erhöht, was sich wiederum negativ auf die Rate des technologischen Fortschritts auswirkt.

Die Identifikation der Effekte der Migration auf den technologischen Fortschritt ist zahlreichen methodischen

Problemen ausgesetzt, sodass die vorliegenden Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten sind (vgl. die Literaturübersichten in Jaumotte/Koloskova/Saxena 2016; Peri 2016; OECD 2020b; Kap. 2). Eine Reihe von Studien versucht, die kausalen Effekte zu identifizieren. Sie finden auf nationaler und regionaler Ebene positive Effekte von Migration und ethnischer Diversität auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf oder der Produktivität (u. a. Alesina u. a. 2016; Aleksynska/Tritah 2015; Ager/Brückner 2013; Bellini u. a. 2008; Docquier u. a. 2018; Jaumotte u. a. 2016; Ortega/Peri 2014; Ottaviano/Peri 2006; Südekum/Wolf/Blien 2014). Auch für andere Innovationsmaße wie die Patentstatistik finden viele Studien positive Effekte, etwa für den Anteil ausländischer Studierender, den Anteil höher qualifizierter Zugewanderter oder die Diversität von Migranten und Migrantinnen (Chellaraj/Maskus/Mattoo 2008; Hunt/Gauthier-Loiselle 2010; Fassio u. a. 2019; Ozgen/Nijkamp/Poot 2012).

Während die Studien auf gesamtwirtschaftlicher und regionaler Ebene überwiegend positive Effekte von Migration und Diversität auf das Wachstum des BIP pro Kopf oder der Produktivität ermitteln, sind die Ergebnisse auf der Ebene von Unternehmen ambivalenter (vgl. auch OECD 2020c; Kap. 2). So zeigen Trax, Brunow und Südekum (2015) für Deutschland, dass sich mit steigender Diversität durch Migration die Produktivität vor allem in Industrieunternehmen erhöht, während die Wirkungen bei den Dienstleistungen geringer sind (vgl. auch Brunow/Stockinger 2013). Eine ähnliche Studie in Dänemark findet dagegen geringe negative Effekte auf die Firmenproduktivität (Parrotta/Pozzoli/Pytlíkova 2014).

Die meisten Studien kommen zu dem Ergebnis, dass höher qualifizierte Migration und ein Anstieg der ethnischen Diversität bei der höher qualifizierten Bevölkerung positive Effekte für das Wachstum der Produktivität oder des BIP pro Kopf haben. Bei geringer qualifizierter Migration sind die Wirkungen dagegen ambivalent. Während Peri (2012) sowie Peri und Sparber (2009) für geringer qualifizierte Migration auch positive Produktivitätseffekte finden, zeigen sich dafür in anderen Studien keine signifikanten Effekte (Docquier u. a. 2018; Südekum/Wolf/Blien 2014) oder auch negative Effekte (Bratti/Conti 2014).

Insgesamt kann Migration durch die Erhöhung des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf steigern, sofern die Arbeitsmarktintegration halbwegs gut gelingt und die Erwerbstätigenquote der Migrationsbevölkerung nicht zu stark von der der Bevölkerung ohne Migrationsgeschichte abweicht. Die Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen Migration und steigender Diversität auf der einen Seite und dem Wachstum der Produktivität unterliegen zwar

einer erheblichen Unsicherheit, aber die Mehrheit der Studien findet zumindest auf makroökonomischer Ebene einen positiven Wirkungszusammenhang. Die Polarisierung der Qualifikationsstruktur der Migrationsbevölkerung könnte diese Wachstumsimpulse verstärken.

4.3.2.3 Migration und Sozialstaat

Die Wechselwirkungen zwischen Migration und Sozialstaat sind nicht nur eine Schlüsselfrage für die öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme, sondern auch für die Gestaltung und ggf. auch die Akzeptanz der Migration in Deutschland. Auf der einen Seite bestehen erhebliche Befürchtungen, dass eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen durch Migrantinnen und Migranten den Sozialstaat gefährdet (u. a. Borjas 1999b). Dies könnte nach Ansicht einiger Autorinnen und Autoren auch die Bereitschaft in der Bevölkerung, sozialstaatliche Umverteilung zu unterstützen, erheblich senken und damit den Wohlfahrtsstaat gefährden (Alesina/Giuliano 2011; Miller 2017). Manche gehen so weit, dass sie Migration und entwickelte Sozialstaaten für unvereinbar erklären (Friedman 1977). Auf der anderen Seite meint ein Teil der Literatur, dass Migration dem demografischen Wandel entgegenwirkt und dadurch zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und des Wohlfahrtsstaats beitragen kann (Boeri u. a. 2002; Bonin u. a. 2000; Thum u. a. 2017).

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Auffassungen werden hier zunächst die empirischen Befunde dazu diskutiert, welche Wirkungen Migration auf entwickelte Sozialstaaten wie Deutschland haben kann. Danach wird untersucht, ob Migration das für den Sozialstaat notwendige soziale Vertrauen der Bevölkerung und die Akzeptanz der Umverteilung durch moderne Wohlfahrtsstaaten gefährdet.

Wirkungen der Migration auf den Sozialstaat

Die größten wirtschaftlichen Potenziale, aber auch Risiken von Migration bestehen für die Bilanz des Sozialstaats. Dabei sind mehrere Wirkungsmechanismen zu unterscheiden (vgl. u. a. Storesletten 2000; Vargas-Silva 2015): Auf der einen Seite kann die Einwanderung von Personen mit geringeren Verdiensten und höheren Beschäftigungsrisiken Sozialstaaten belasten, in denen das Steuer- und Transfersystem erheblich umverteilt. Die Umverteilung innerhalb einer Generation hängt in erster Linie von der Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten ab, die wiederum von den Zugangswegen beeinflusst wird. So sind die Beschäftigungsquoten und Verdienste von Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen deutlich höher als bei anderen Migrantengruppen.

Auf der anderen Seite kann die Einwanderung jüngerer Personen zu einer Entlastung des Sozialstaats führen, wenn die Einwanderung temporär oder dauerhaft den Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erhöht und damit die Umverteilung zwischen den Generationen beeinflusst. Wie eingangs festgestellt wurde, führen die niedrigen Geburtenraten und die steigende Lebenserwartung in Deutschland zu erheblichen Risiken für die sozialen Sicherungssysteme, vor allem für Renten-, Pflege- und Krankenversicherung. Sofern durch Migration das Durchschnittsalter der Bevölkerung sinkt bzw. der Anteil der Erwerbstätigen steigt, kann sie dazu beitragen, diese Probleme zu mildern. Dies gilt umso mehr für Sozialstaaten wie Deutschland, in denen aufgrund fallender Geburtenraten und einer steigenden Lebenserwartung gegenwärtig stark von den jüngeren zu den älteren Generationen umverteilt wird. Migration kann aber den demografischen Wandel nicht aufhalten, weil die Migrationsbevölkerung selbst altert und ihre Geburtenraten sich im Zeitverlauf denen der übrigen Bevölkerung annähern.

Die fiskalischen Auswirkungen von Migration sind komplex und hängen mit einer Reihe direkter und indirekter Effekte zusammen (Storesletten 2000): auf der Einnahmenseite von den über den Lebenszyklus geleisteten Steuern und Abgaben, auf der Ausgabenseite von den empfangenen Transferleistungen wie Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung, der Renten-, Pflege- und Krankenversicherungen, des Bildungssystems u.Ä. Dabei spielt die Altersstruktur der Migrationsbevölkerung eine wesentliche Rolle: Jüngere Menschen sind bis zum Eintritt in das Erwerbsleben in der Regel Nettoempfänger und -empfängerinnen von Transferleistungen, das Gleiche gilt für ältere Menschen ab dem Eintritt ins Rentenalter. Personen im erwerbsfähigen Alter sind dagegen in der Regel Nettozahler und -zahlerinnen. Da die meisten Migrantinnen und Migranten im erwerbsfähigen Alter nach Deutschland einreisen, wirkt sich ihre Altersstruktur – unter sonst gleichen Bedingungen – auf die fiskalische Bilanz des Wohlfahrtsstaats günstig aus. Ähnliches gilt für die Rückwanderung, denn viele altersbezogene Transferleistungen sind nur bedingt portabel oder können bei einer Rückwanderung gar nicht mehr oder nicht mehr in gleichem Umfang in Anspruch genommen werden wie Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung. Allerdings entfallen dann auch die Steuerzahlungen auf die Renteneinkünfte und die Konsumausgaben. Drittens hängen die fiskalischen Wirkungen der Migration auch davon ab, in welchem Umfang Leistungen der öffentlichen Infrastruktur – wie die Verkehrsinfrastruktur, Kultureinrichtungen usw. – in Anspruch genommen werden. Hier können Unterschiede in der Nutzung erhebliche Auswirkungen haben. Zudem sind bei vielen öffentlichen Infrastruktureinrichtungen die Kosten der Bereitstellung

unabhängig von der Zahl derer, die sie nutzen, sodass eine wachsende Zahl von Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen die öffentlichen Haushalte entlastet. Viertens schließlich beeinflusst die Migration über ihre gesamtwirtschaftlichen Effekte auch die Einkommen von anderen Gruppen in der Bevölkerung wie den Unternehmen oder anderen Arbeitskräften, die wiederum Steuern und Abgaben zahlen.

In der öffentlichen Wahrnehmung liegt ein besonderes Augenmerk auf der Umverteilung durch soziale Transferleistungen für Erwerbslose wie die Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“). Tatsächlich machen diese Leistungen aber nur einen kleinen Teil der Transferleistungen des Sozialstaats aus. So entfielen im Jahr 2017 in Deutschland von den Sozialausgaben in Höhe von rund 1 Billion Euro – das entsprach 29 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – rund 43 Prozent auf Rentenzahlungen, Pensionen und andere Systeme der Alterssicherung, 32 Prozent auf Ausgaben der Krankenversicherung und Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall, 11 Prozent auf Familienleistungen und Ausbildungsförderung, 8 Prozent auf Leistungen für Erwerbslose wie Arbeitslosengeld und Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie 4 Prozent auf die Sozialhilfe für Ältere, Behinderte und andere Gruppen (DESTATIS 2019h, S. 238; eigene Berechnungen). Dies zeigt, dass die Umverteilung zwischen den Generationen für die fiskalische Bilanz der Migration eine erhebliche Rolle spielt. Allerdings hängt der Transferleistungsbezug im Alter auch von den Erwerbsbiografien der betreffenden Personen ab, d. h. von ihren Verdiensten und der Beschäftigungsdauer.

Migration wirkt sich deshalb auf die fiskalische Bilanz des Staates und der Sozialsysteme insbesondere dann positiv aus, wenn die Arbeitsmarktintegration gelingt. Kurz: Auch wenn wie in Deutschland die Erwerbsquoten von Migrantinnen und Migranten niedriger sind, sie weniger verdienen und häufiger Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung beziehen, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass die fiskalische Bilanz der Migration negativ ist. Aber je besser die Arbeitsmarktintegration gelingt, desto positiver ist die Bilanz.

Angesichts dieser komplexen Mechanismen, über die Migration die Einnahmen und Ausgaben des Sozialstaats beeinflussen kann, ist es nicht überraschend, dass die empirische Evidenz zu den fiskalischen Effekten der Migrantinnen und Migranten, die in Deutschland und anderen OECD-Staaten leben, uneinheitlich ist (vgl. u. a. die Literaturübersichten in Bonin u. a. 2020; Liebig/Mo 2013; Rowthorn 2008). Außerdem zeigen die meisten Studien, dass die fiskalischen Effekte von Migration – ob positiv oder negativ – mit einer Größenordnung von $\pm 0,5$ Prozent des Bruttoinlandsprodukts insgesamt eher gering sind. Deswegen hängt das Vor-

zeichen wesentlich davon ab, von welchen Annahmen die Studien ausgehen und welche Methoden sie verwenden.

So untersuchen zahlreiche Studien die fiskalischen Effekte der Migration für die laufende Bilanz der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme (Dustmann/Frattini 2014 und Dustmann u. a. 2010 für Großbritannien; Bogdanov u. a. 2014 für Österreich, Deutschland, die Niederlande und Großbritannien; Nymann/Ahlskog 2018 für die Mitgliedsstaaten der EU und den Europäischen Wirtschaftsraum). Die meisten dieser Studien finden für die OECD, die EU-Staaten und Deutschland positive fiskalische Effekte der Migration für die laufenden Haushalte. So ergibt sich bei Nymann und Ahlskog (2018) ein positiver Nettobeitrag der EU-Migration zu den öffentlichen Haushalten und Sozialversicherungssystemen in Deutschland von rund 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Für Migranten und Migrantinnen aus Drittstaaten ist die Bilanz zwar auch positiv, aber der Wert geringer. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Bogdanov u. a. (2014). Die OECD (Liebig/Mo 2013) ermittelt dagegen einen negativen Nettobeitrag von rund 0,5 Prozent. Allerdings stammen die Daten dieser Studie aus der Zeit, bevor die Qualifikationen und Beschäftigungsquoten von Migrantinnen und Migranten in Deutschland deutlich gestiegen sind.

Viele dieser Studien sind international vergleichend angelegt. Eines der interessantesten jüngeren Forschungsergebnisse zeigt, dass es zwischen dem Umfang der Umverteilung durch den Sozialstaat oder dem System der sozialstaatlichen Institutionen und den fiskalischen Gewinnen und Kosten der Migration keinen Zusammenhang gibt. So profitieren Länder mit universalistischen Institutionen des Wohlfahrtsstaats und umfangreichen Leistungen, etwa Dänemark und Norwegen, am stärksten von den intereuropäischen Wanderungsbewegungen (Östermann u. a. 2019). Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass Migrantinnen und Migranten zwar häufiger Transferleistungen empfangen, aber zugleich die Zahlungen pro Empfänger und Empfängerin in Migrantenhaushalten in fast allen OECD-Staaten geringer sind (Liebig/Mo 2013). Dies hängt auch damit zusammen, dass der Zugang zu einigen Sozialleistungen für Zugewanderte zumindest in den Anfangsjahren häufig eingeschränkt ist und sich teure Sozialausgaben wie Renten und Arbeitslosengeld am früheren Gehalt orientieren, das bei Zugewanderten häufig niedriger ist. Jedenfalls zahlen die Migrantinnen und Migranten in fast allen OECD-Staaten mehr Steuern und Abgaben, als sie an individuellen Transferleistungen erhalten.

Studien zur laufenden Bilanz der Migration für den Sozialstaat können dadurch verzerrt sein, dass die Migrationsbevölkerung auch altert und sich dadurch die demografischen Proportionen in der Bevölkerung verschieben.

Die Berechnung der laufenden Steuer-Transfer-Bilanzen kann deshalb ein zu günstiges Bild vermitteln, etwa weil Ansprüche auf spätere Zahlungen, die z. B. gegenüber den Rentenversicherungssystemen bestehen, nicht berücksichtigt werden. Dynamische Analysen versuchen deshalb die Nettobilanz der Eingewanderten und ihrer Nachkommen über den Lebenszyklus nach der Methode der Generationenbilanzierung zu erfassen (vgl. u. a. Auerbach/Oreopoulos 2000). Dabei ergeben sich häufig zusätzliche positive Effekte der Migration, da sich die auf künftige Generationen überwälzte öffentliche Verschuldung auf mehr Köpfe verteilt; dadurch sinkt die Anpassungslast der öffentlichen Haushalte, die sich durch steigende Einnahmen und/oder fallende Ausgaben bei einer nachhaltigen Haushaltsführung ergibt. Die Ergebnisse solcher Studien für Deutschland sind gemischt: Während Bonin u. a. (2000) in einem solchen Modellrahmen einen positiven Beitrag der Migration zu den öffentlichen Haushalten ermitteln, kommt Bonin (2014) in einer späteren Studie zu dem Ergebnis, dass sich bei der durchschnittlichen Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktintegration und ähnlichen Verhaltensmerkmalen die Anpassungslast der öffentlichen Haushalte mit einer Zunahme der Nettozuwanderung leicht erhöht. Allerdings können schon geringe Verbesserungen von Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktlage der Eingewanderten die Nettoposition der öffentlichen Haushalte erheblich verbessern. Wie in Kapitel 2.3 gezeigt wurde, zeichnet sich bei den neu Eingewanderten im zurückliegenden Aufschwung ein solcher Anstieg der Qualifikationen und der Beschäftigungsquoten ab, abgesehen vom Sonderfall der Asilmigration in den Jahren 2015 und 2016.

Die Arbeitsmarktlage der Zugewanderten, die ihrerseits den Fiskalimpakt prägt, wird stark durch die Migrationskategorie bestimmt. So haben Arbeitsmigranten und -migrantinnen nicht nur bessere Arbeitsmarktergebnisse, sondern auch einen besseren fiskalischen Effekt. Im Gegensatz dazu ist Fluchtmigration, zumindest in den Anfangsjahren, mit Nettokosten verbunden. Aber die Aufnahme von Flüchtlingen orientiert sich ja auch nicht an fiskalischen Überlegungen, sondern an humanitären Bedürfnissen. Zudem werden die Kosten der Aufnahme zumindest im ersten Jahr zum Teil auch auf die Entwicklungshilfe angerechnet. Zugleich ist aber der fiskalische Effekt von Fluchtmigration selbst in ausgeprägten Wohlfahrtsstaaten wie Schweden, wo zudem der Bevölkerungsanteil der Flüchtlinge wesentlich höher ist als in Deutschland, umfangreichen Studien zufolge ohnehin überraschend gering (Ruist 2017).

Die bisher genannten Studien berücksichtigen nicht die Effekte der Migration für die Einkommen anderer Gruppen, die sich z. B. für Unternehmerinnen und Unterneh-

mer ergeben oder für andere Arbeitskräfte, die in einem Komplementaritäts- oder Wettbewerbsverhältnis zu den Migrantinnen und Migranten im Arbeitsmarkt stehen können. Auch diese Gruppen zahlen Steuern und Abgaben und können auch Transferleistungen beziehen, sodass sie bei einer vollständigen Bilanz der Migration berücksichtigt werden müssen. Ähnliches gilt für Produktivitäts- und Wachstumseffekte der Migration. Die meisten Studien, die solche Wirkungen berücksichtigen, ermitteln positive Effekte der Migration für die öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme. So zeigen Aubry u. a. (2016), Burzyński u. a. (2018) und Battisti u. a. (2017), dass unter Berücksichtigung der fiskalischen Transfers positive Wohlfahrtseffekte für die Bevölkerung ohne Migrationsgeschichte in den OECD-Staaten und Deutschland entstehen, auch wenn diese – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – recht klein sind. In der Analyse von Burzyński u. a. (2018) entstehen die positiven Wohlfahrtseffekte im Wesentlichen durch den positiven fiskalischen Nettobeitrag der Migration und die Vergrößerung der Märkte, bei Battisti u. a. (2017) durch Effizienzsteigerungen im Arbeitsmarkt. Einschränkend muss gesagt werden, dass diese Modelle zwar die laufenden Steuer- und Abgabebelastungen und Transfers der Migrantinnen und Migranten, der Unternehmen und anderer Gruppen im Arbeitsmarkt berücksichtigen, die Tiefe und Detailgenauigkeit der fiskalischen Analysen aber nicht vergleichbar sind mit denjenigen, die etwa in der Literatur zum Nettofiskalimpakt in Bilanzierungsstudien erreicht werden.

Insgesamt kommt die Literatur zwar nicht zu einheitlichen Ergebnissen. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass der Einfluss der Migration – ob positiv oder negativ – in der Regel gering ist. Der Nettoeffekt steigt mit der Qualifikation der Eingewanderten und ihrer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration und mit einer günstigen demografischen Struktur dieser Gruppe. Mit der verbesserten Qualifikationsstruktur der Migrantinnen und Migranten in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten und ihren steigenden Erwerbstätigenquoten dürfte deshalb auch die Wahrscheinlichkeit gestiegen sein, dass die fiskalischen Nettobeiträge der Migration positiv sind. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Fluchtmigration zu Nettokosten für den Sozialstaat führt – die jedoch beherrschbar sind. Um die Effekte im Detail zu analysieren, besteht allerdings noch ein erheblicher Forschungsbedarf, etwa in Bezug auf die Auswirkungen der Rückkehrmigration oder verschiedener Zuzugswege auf die fiskalische Bilanz der Migration.

Auswirkungen der Migration auf die Akzeptanz des Sozialstaats und der Umverteilung

Eine wachsende Anzahl an Studien untersucht die Frage, ob Migration die Akzeptanz der durch sie ausgelösten

Umverteilung in entwickelten Sozialstaaten infrage stellt (für eine Literaturübersicht vgl. Elsner/Concannon 2020; OECD 2020b). Eine solche Erosion der Akzeptanz des Sozialstaats kann einerseits durch das Selbstinteresse der Bevölkerung begründet werden, wenn etwa der mittlere Wähler oder die mittlere Wählerin durch die Umverteilung zugunsten von Migrantengruppen schlechtergestellt wird (Razin u. a. 2002). Dagegen spricht allerdings, dass bei einem Sozialstaat mit Transfers zwischen den Generationen durch beitragsfinanzierte Rentensysteme auch alle oder breite Wählergruppen bessergestellt werden können (Razin/Sadka 2000) oder sich zumindest ambivalente Effekte ergeben (ebd.). Insofern können aus diesen Theorien, die auf dem Eigeninteresse der Wähler und Wählerinnen beruhen, keine eindeutigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Jedenfalls scheinen sozioökonomische Differenzen hier wichtiger zu sein als der Migrationsstatus.

Ein anderer Literaturzweig argumentiert, dass mit zunehmender ethnischer Diversität entweder das Vertrauen sinke, das für sozialstaatliche Umverteilung notwendig sei (Putnam 2007), oder die Solidarität, die ärmeren Gruppen entgegengebracht wird, gegenüber Angehörigen der eigenen ethnischen Gruppe größer sei als gegenüber gleich Armen aus anderen ethnischen Gruppen (Andersen/Bjørklund 1990). In beiden Fällen würde die Akzeptanz der Umverteilung durch den Sozialstaat sinken.

Diese Hypothesen werden jedoch nur bedingt durch empirische Evidenz gestützt. So kommt ein Teil der Studien zu dem Ergebnis, dass zwischen dem Migrationsanteil an der Bevölkerung oder deren ethnischer Diversität und den Präferenzen für eine Umverteilung durch den Sozialstaat keine oder eine positive Korrelation besteht (Brady/Finnigan 2014; Kwon/Curran 2016), während andere einen negativen Zusammenhang ermitteln (Alesina u. a. 2019; Eger/Breznau 2017; Steele 2016). Mau und Burkhardt (2009) finden einen negativen Zusammenhang, der allerdings wegfällt, sobald Unterschiede in den regionalen Arbeitslosenquoten berücksichtigt werden.

Auch wenn ein Teil der Literatur zu dem Ergebnis kommt, dass ein negativer Zusammenhang zwischen dem Umfang der Migration und der Akzeptanz der Umverteilung durch den Sozialstaat besteht, ist davon auszugehen, dass die Effekte insgesamt relativ gering sind. So kommen z. B. Mau und Burkhardt (2009, S. 226) zu der Schlussfolgerung, dass der Einfluss ethnischer Heterogenität auf die Aufrechterhaltung der Legitimation des Sozialstaats gering sei, politische und institutionelle Faktoren spielten eine größere Rolle. Zudem sind dafür auch Interaktionen zwischen Zugewanderten und nicht Zugewanderten wichtig (vgl. Stolle u. a. 2008).

Im Übrigen lässt sich auch kein bzw. nur ein schwacher Zusammenhang zwischen der Akzeptanz von Migration und deren fiskalischem Einfluss feststellen. So waren nach der Vergleichsstudie der OECD von 2013 innerhalb Europas neben Luxemburg vor allem die Schweiz und das Vereinigte Königreich die stärksten fiskalischen Gewinner der Zuwanderung. Jedoch brachten Volksabstimmungen in beiden Ländern eine erhebliche Skepsis gegenüber der Zuwanderung zum Ausdruck.

4.3.3 Arbeitsmigration

Eine wirksame Migrationssteuerung kann die Arbeitsmarktintegration erheblich beeinflussen. Von dieser hängt wiederum u. a. die Zukunftsfähigkeit unseres Landes ab. Deutschland braucht zumindest mittel- und langfristig mehr Erwerbsmigration aus Drittstaaten; dem muss die Einwanderungspolitik Rechnung tragen.

Von Anfang 2010 bis Ende 2019 kam etwa die Hälfte der nach Deutschland zugezogenen Migrantinnen und Migranten aus den Staaten der Europäischen Union und den anderen Mitgliedsländern des Europäischen Wirtschaftsraums, für die die Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit gilt.¹¹⁶ Der überwiegende Teil davon ist aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU eingewandert. Beim Beschäftigungszuwachs der ausländischen Bevölkerung in Deutschland im gleichen Zeitraum betrug der Anteil der Staatsangehörigen aus der EU gut 60 Prozent. Obwohl die Einwanderung aus der EU und dem Europäischen Wirtschaftsraum nicht gesteuert ist, sind die Erwerbstätigenquoten hier nur geringfügig niedriger als bei Inländern und Inländerinnen.¹¹⁷ Offensichtlich begünstigt die Arbeitnehmerfreizügigkeit die Arbeitsmarktintegration: Bei der in Deutschland lebenden Bevölkerung aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU etwa sind die Erwerbstätigenquoten erheblich gestiegen, seit für diese Staaten die Freizügigkeit eingeführt wurde.¹¹⁸ Allerdings ist damit zu rechnen, dass die Erwerbsmigration aus EU-Staaten in den nächsten Jahrzehnten deutlich zurückgehen wird, u. a. weil sich die Lebensverhältnisse in Europa zunehmend angleichen, das Migrationspotenzial ausgeschöpft ist und der

demografische Wandel auch zahlreiche Staaten erfasst, aus denen bisher viele EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nach Deutschland kommen. So schätzen Fuchs u. a. (2019), dass sich die Nettozuwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU bis zum Jahr 2025 halbieren wird.¹¹⁹

In der öffentlichen Wahrnehmung deutlich präsenter als die EU-Migration ist die Zuwanderung aus Ländern außerhalb Europas. Hierbei gibt es im Wesentlichen folgende Komponenten dauerhafter Migration: Arbeit, Familie, Bildung und humanitäre Gründe (Flucht). Während Fluchtmigration u. a. von den politischen und humanitären Bedingungen in den Herkunftsländern und der Asylpolitik auf europäischer Ebene bestimmt wird (vgl. Kap. 2.3), ist die Erwerbsmigration aus Drittstaaten ein Bereich, den Deutschland weitgehend selbst steuern kann. Allerdings nimmt auch hier die Vergemeinschaftung der Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene zu (Kap. 2.1).

Bei Personen, die zu Erwerbszwecken einreisen, ist nicht nur der Anteil derjenigen mit einem beruflichen oder akademischen Abschluss im Durchschnitt höher als bei anderen Einwanderergruppen. Sie erreichen bei vorliegenden Qualifikationen auch höhere Erwerbstätigenquoten. So haben Drittstaatsangehörige ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten haben, höhere Beschäftigungsquoten als Hochschulabsolventen und -absolventinnen, die als Schutzsuchende eingereist sind. Auch die Evaluation der Westbalkanregelung – nach der Staatsangehörige der Westbalkanländer auch ohne abgeschlossene und anerkannte berufliche Qualifikationen nach Deutschland einreisen können, sofern sie eine Arbeitsplatzzusage nachweisen können – zeigt, dass bei den betreffenden Personengruppen die Beschäftigungsquoten außergewöhnlich hoch sind. Die Arbeitslosen- und die Leistungsbezugsquote sind im Vergleich zu anderen Gruppen mit entsprechenden rechtlichen Zugangsbedingungen mit 0,1 Prozent außergewöhnlich niedrig (Brücker/Falkenhain/Fendel u. a. 2020). Häufig wird eingewendet, dass die Westbalkan-Regelung zu einer geringen Qualifikation der Migrantinnen und Migranten und entsprechend niedrigen Verdiensten führe (DGB 2020). Tatsächlich üben 58 Prozent

116 Das betrifft Island, Liechtenstein und Norwegen. Die Schweiz nimmt aufgrund von bilateralen Abkommen an der Personenfreizügigkeit in der EU teil.

117 Nach dem Arbeitsortprinzip betrug die Beschäftigungsquote bei den Staatsangehörigen der EU im April 2020 64 Prozent, bei den Staatsangehörigen der neuen Mitgliedsstaaten der ersten EU-Osterweiterungsrunde 66 Prozent und bei den Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien 68 Prozent. Zum Vergleich: Bei den deutschen Staatsangehörigen waren es 73 Prozent (BA – Statistikservice 2020). Beim Vergleich der Quoten ist die unterschiedliche Altersstruktur zu berücksichtigen: In den Hauptaltersgruppen der Migrantinnen und Migranten sind die Beschäftigungsquoten der deutschen Staatsangehörigen niedriger als im Durchschnitt.

118 Bei den Ländern der ersten Osterweiterungsrunde, also den Staaten, die zum 01.05.2004 der EU beigetreten sind, ist die Beschäftigungsquote seit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (01.05.2011) um 23 Prozentpunkte gestiegen; bei Bulgarien und Rumänien waren es seit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (01.01.2014) sogar 31 Prozentpunkte.

119 Auch der Brexit hat zumindest bislang nicht dazu geführt, dass die Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU nach Deutschland gestiegen ist; es ist im Gegenteil ein Rückgang der Migration aus den Ländern der ersten Osterweiterungsrunde wie Polen zu beobachten.

der Personen, die diese Regelung in Anspruch genommen haben, eine Fachkraft-, Spezialisten- und Expertentätigkeit aus; das ist ein etwas höherer Anteil als bei den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU. Das mittlere Niveau der Stundenlöhne liegt mit 12 Euro bei 78 Prozent der mittleren Verdienste in Deutschland, es ist genauso hoch wie das mittlere Verdienstniveau von anderen Migrantinnen und Migranten und von jungen Deutschen mit gleicher Berufserfahrung in Deutschland (Brücker/Falkenhain/Fendel u. a. 2020).

Das deutsche Recht bietet seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 verschiedene Möglichkeiten der Migration zu Erwerbszwecken, die seither in mehreren Schritten vor allem für Hochqualifizierte schrittweise ausgeweitet wurden, noch bevor das Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Jahr 2020 in Kraft trat. Die bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten werden bislang aber wenig genutzt. Zwar sind die absoluten Zahlen gestiegen, aber im Jahr 2019 wurde mit 64.000 nur gut ein Zehntel der Aufenthaltstitel an Personen aus Drittstaaten für Erwerbszwecke vergeben.¹²⁰ Das entspricht etwa 5 Prozent der gesamten Zuzüge nach Deutschland. Diesen Zuzügen stehen 22.000 Fortzüge von Personen mit Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken gegenüber (BAMF 2020).

Viele Migrantinnen und Migranten, die über andere Zuzugswege nach Deutschland einreisen, beispielsweise über den Familiennachzug, das Asylsystem oder die Bildungsmigration, stehen ebenfalls dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Dabei verdient die Bildungsmigration besondere Aufmerksamkeit. Der Zuzug von Studierenden ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen; 2019 umfasste er 47.000 Personen, denen 21.000 Fortzüge gegenüberstanden (BAMF 2020). Die Zahl der Bildungsausländer und -ausländerinnen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung nicht in Deutschland erworben haben und an deutschen Universitäten und Fachhochschulen studieren, belief sich im Wintersemester 2019/20 auf über 400.000 Studierende, davon 80.000 Studienanfänger und -anfängerinnen (DESTATIS 2020b, S. 53). Diese Gruppe ist ein interessantes Potenzial für den Arbeitsmarkt, weil die betreffenden Personen in Deutschland ihre Studienabschlüsse erwerben und andere Hürden wie den Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen in der Regel bereits überwunden haben (SVR 2015, S. 46–49). Tatsächlich verläuft die Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe sehr

erfolgreich.¹²¹ Viele dieser ausländischen Absolventen und Absolventinnen deutscher Hochschulen können sich einen dauerhaften Verbleib in Deutschland vorstellen (SVR-Forschungsbereich 2017c), aber nur ein Teil bleibt nach dem Abschluss des Studiums tatsächlich in Deutschland, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind. Eine stärkere Mobilisierung dieses Potenzials könnte positive Folgen für Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft in Deutschland haben.

Weniger erfolgreich verläuft die Anwerbung von Auszubildenden im Ausland. Im Jahr 2019 sind nur 5.000 Personen nach Deutschland zugezogen, um eine berufliche Ausbildung zu absolvieren, denen 1.500 Fortzüge von Personen mit Aufenthaltstiteln zu Ausbildungszwecken gegenüberstanden (BAMF 2020). Offensichtlich ist die Anwerbung von Personen aus dem Ausland, die in Deutschland eine Ausbildung absolvieren, sehr viel schwieriger, als Studierende für deutsche Universitäten und Hochschulen zu gewinnen. Wenn es gelingen würde, die gesetzlich bereits heute bestehenden Möglichkeiten für das Absolvieren einer Ausbildung in deutschen Unternehmen intensiver zu nutzen, wären ähnlich positive Effekte zu erwarten wie bei der Beschäftigung von ausländischen Studienabsolventen und -absolventinnen. Eine Nutzung dieser Möglichkeiten hängt auch wesentlich vom Engagement der Wirtschaft ab.

Dass die Zuzugsmöglichkeiten zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken sowie die Potenziale von ausländischen Studienabsolventen und -absolventinnen im Arbeitsmarkt noch zu wenig genutzt werden, ist aus verschiedenen Gründen problematisch: Erstens wird Deutschland seinen Arbeitskräftebedarf künftig verstärkt aus Drittstaaten decken müssen, wenn das inländische Erwerbspersonenpotenzial sinkt und die Migration aus der EU zurückgeht. Zweitens sind bei den Personen, die über ein Visum oder einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen sind, die Erwerbstätigenquoten nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig sehr viel höher als bei anderen Gruppen.¹²² Davon ausgenommen sind nur diejenigen, die einen Aufenthaltstitel zu Bildungs- oder Ausbildungszwecken erhalten haben. Drittens schließlich ist bei den Drittstaatsangehörigen, die zum Arbeiten nach Deutschland einreisen, das durchschnittliche Bildungs- und Ausbildungsniveau deutlich höher als bei jenen, die auf anderen Wegen nach Deutschland zugezogen sind (auch hier wieder mit Ausnahme derjenigen, die zu Bildungs- und Ausbildungs-

120 Insgesamt sind 2018 60.857 Personen mit einem Visum oder einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen, davon 38.682 Fachkräfte. Demgegenüber sind 22.211 Personen weggezogen, die eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken hatten (BAMF 2019a).

121 Dies zeigen unveröffentlichte Auswertungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

122 Dies gilt auch bei der Kontrolle für das Bildungs- und Ausbildungsniveau. So haben Personen mit einem Hochschulabschluss, die als Schutzsuchende nach Deutschland zugezogen sind, schlechtere Beschäftigungschancen als Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten haben.

zwecken zuziehen). Es wäre daher wünschenswert, dass künftig mehr Zuwanderung über die Zuzugswege zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken stattfindet.

Die Bundesregierung und der Gesetzgeber haben das erkannt. Im März 2020 ist das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft getreten mit dem erklärten Ziel, die Einwanderung von Fachkräften zu steigern und damit dem Rückgang der Erwerbsbevölkerung entgegenzuwirken. Damit bekennt sich Deutschland erstmals eindeutig dazu, ein Einwanderungsland zu sein (Kap. 5.2). Die wesentlichen Veränderungen sind, dass die Vorrangprüfung abgeschafft wurde und dass Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen, die vorher nur zugelassen wurden, wenn sie einen sogenannten Mangelberuf ausüben, jetzt Personen mit akademischen Abschlüssen gleichgestellt werden. Bei der Einwanderung über die Blaue Karte wird im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Rechts weiterhin ein bestimmtes Mindesteinkommen verlangt. Akademische Fachkräfte mit Hochschulabschluss müssen, wie schon in der Vergangenheit, vor dem Zuzug eine verbindliche Arbeitsplatzusage oder einen Arbeitsvertrag vorlegen. Zudem müssen ihre akademischen Abschlüsse anerkannt sein. Das Gleiche gilt künftig auch für berufliche Fachkräfte, die nach Maßgabe dieser Kriterien eine prinzipielle Zulassungsmöglichkeit erhalten, die bisher nicht bestand. Die wohl wichtigste Hürde für berufliche Fachkräfte ist, dass berufliche Abschlüsse vor dem Zuzug als gleichwertig anerkannt werden müssen. Diese Voraussetzung dürfte dazu beitragen, dass in vielen Fällen der Zuzug als berufliche Fachkraft scheitert, weil kein Nachweis erbracht werden kann, dass die ausländischen beruflichen Abschlüsse – soweit sie überhaupt existieren – den deutschen Abschlüssen gleichwertig sind. Dies ist eine hohe Hürde, gerade weil es nur in wenigen anderen Ländern ein Berufsbildungssystem gibt, das dem komplexen dualen System in Deutschland vergleichbar wäre (vgl. Kap. 4.3.4). Nur bei IT-Fachkräften wird eine Ausnahme gemacht: Sie können zuziehen, wenn sie über mindestens drei Jahre einschlägige Berufserfahrung verfügen und ihr Gehalt 60 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung übersteigt. Die Zahlen der Anträge auf Anerkennung beruflicher Abschlüsse aus dem Ausland waren in der Vergangenheit sehr gering: Insgesamt wurden von 2012 bis 2018 rund 19.100 Anträge auf die Anerkennung beruflicher Abschlüsse nach bundesrechtlichen Regelungen¹²³ aus dem Ausland gestellt, davon entfielen 7.300 (38 %) auf Anträge aus Drittstaaten (BIBB 2020). Über den Erfolg der Anträge aus dem Ausland ist nichts bekannt; insgesamt werden von den

Anträgen aus dem In- und Ausland rund 50 Prozent als vollständig gleichwertig anerkannt (ebd.). Somit dürfte es in der Vergangenheit nur wenigen Tausend Staatsangehörigen aus Drittstaaten pro Jahr gelungen sein, berufliche Abschlüsse aus dem Ausland anerkennen zu lassen.

Im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wurde auch beschlossen, ein beschleunigtes Anerkennungsverfahren zu ermöglichen und eine Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung einzurichten, um die Transparenz zu erhöhen und die Verfahren zu beschleunigen. Die Struktur der für die Anerkennung zuständigen Stellen wurde jedoch beibehalten. Inwieweit durch diese Maßnahmen tatsächlich die Anerkennungszahlen aus dem Ausland deutlich steigen werden, lässt sich jetzt noch nicht beurteilen.

Auch ein funktionsfähiges Anerkennungssystem wird für sich genommen jedoch den Erfolg des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nicht garantieren, weil sich die Bildungs- und Ausbildungssysteme der meisten Herkunftsländer in ihrer Struktur und Qualität erheblich von dem deutschen System unterscheiden; das gilt vor allem für das duale System der Berufsausbildung. Insofern verfügen viele qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland über berufliche Qualifikationen, die entweder anders oder den durch berufliche Abschlüsse in Deutschland erworbenen Qualifikationen nicht vollständig gleichwertig sind. Insofern wird der praktische Erfolg des Gesetzes nicht nur von der effizienteren Durchführung der Anerkennungsverfahren abhängen, sondern auch davon, in welchem Umfang alternative Zugangswege für Personen genutzt werden, deren Qualifikationen in Deutschland noch nicht als vollständig gleichwertig anerkannt sind. Auch solche Zugangswege sieht das bestehende Recht in Deutschland bereits vor, und sie wurden durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz noch einmal erweitert.

Insgesamt enthält das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eine Reihe von Regelungen wie die Gleichstellung von Personen mit beruflichen Abschlüssen mit denjenigen mit akademischen Abschlüssen und die Abschaffung der Vorrangprüfung, was zentrale Hürden für die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften abbaut. In anderen Bereichen wird weitestgehend an den bestehenden Regelungen festgehalten, etwa im Bereich der Anerkennung beruflicher Abschlüsse als Zuzugsvoraussetzung. Für eine Bewertung der Wirkungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes insgesamt und seiner einzelnen

123 Darunter fallen auch die Ausbildungsberufe. Insgesamt wurden von 2012 bis 2018 140.700 Anträge auf Anerkennung nach bundesrechtlichen Regelungen, 46.100 Anträge auf Anerkennung nach landesrechtlichen Regelungen und 92.400 Anträge auf Zeugnisbewertung von akademischen Abschlüssen gestellt. Für die Anträge auf Anerkennung nach landesrechtlichen Regelungen und auf Zeugnisbewertung liegt keine Aufgliederung nach Anträgen aus dem Inland und dem Ausland vor; bei der Anerkennung für bundesrechtlich geregelte Berufe beträgt der Anteil der Anträge aus dem Ausland 13 Prozent (BIBB 2020).

Regelungen ist es noch zu früh, auch weil die ersten vorliegenden Zahlen aufgrund der COVID-19-Pandemie noch keine Rückschlüsse zulassen. Vor dem Hintergrund des zu erwartenden Rückgangs der Einwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU müsste die Einwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten erheblich erhöht werden, um dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland entgegenzuwirken. Die Bundesregierung selbst erwartet, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eine zusätzliche Einwanderung von 25.000 Personen bewirken wird (Deutscher Bundestag 2019b, S. 5). Dies wäre viel zu wenig, um einen derartigen Ausgleich zu erreichen. Auch die Erfahrungen mit den verschiedenen Novellierungen des Zuwanderungsrechts in der Vergangenheit sprechen jedoch nicht dafür, dass die jetzt beschlossenen Maßnahmen – auch unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen – große Wirkung entfalten und die Arbeitsmigration aus Drittstaaten erheblich steigern werden. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen, die zugleich aufzeigen, wo ein Potenzial besteht, die beschlossenen Regelungen intensiver zu nutzen:

Personen mit einem Universitäts- oder Hochschulabschluss konnten schon vor Inkrafttreten des Gesetzes für eine Frist von sechs Monaten zur Arbeitssuche einreisen, sofern ihre Abschlüsse als gleichwertig anerkannt waren und sie nachwiesen, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist (§ 18c AufenthG). Im Jahr 2018 wurden 250 solche Aufenthaltstitel erteilt, davon 93 an neu einreisende Personen. Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz erweitert diese Möglichkeit nun auf qualifizierte Fachkräfte, also Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, die in Deutschland als gleichwertig anerkannt ist. Es fordert zusätzlich Deutschkenntnisse, die der Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit entsprechen (§ 20 des neuen Aufenthaltsgesetzes). Praktiker und Praktikerinnen weisen darauf hin, dass diese Regelung in der Praxis auch deshalb auf eine geringe Nachfrage stößt, weil Arbeitsplatzinteressierte alternativ mit einem regulären Schengen-Visum einreisen können, um Jobinterviews durchzuführen.

Auch in der Vergangenheit konnten Personen schon einreisen, um ausländische berufliche Bildungsabschlüsse anerkennen zu lassen, dafür notwendige Qualifizierungsmaßnahmen zu absolvieren und die entsprechenden Prüfungen abzulegen. Ferner können sie bis zur Anerkennung eine zeitlich befristete Beschäftigung aufnehmen (§ 17a AufenthG). Nach dieser Regelung wurden im Jahr 2018 1.280 Aufenthaltstitel erteilt, davon 871 an Personen, die auch in dem Jahr eingereist waren. Jetzt ist es auch möglich, zur Anerkennung von Abschlüssen zeitlich befristet einzureisen und in nicht reglementierten Berufen eine qualifizierte Berufstätigkeit auszuüben, sofern ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und sich der jeweilige Betrieb

verpflichtet, innerhalb der Frist für den Ausgleich der ggf. fehlenden Qualifikationen zu sorgen (§ 16d AufenthG). Dies erweitert die Beschäftigungsmöglichkeiten, allerdings werden als zusätzliche Voraussetzung in der Regel hinreichende Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 gefordert.

Die Einreise zur beruflichen Ausbildung war schon in der Vergangenheit möglich (§ 17 AufenthG) und wurde im Jahr 2019 von 5.140 Personen genutzt. Früher war für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung nur die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich. Jetzt wird zusätzlich noch ein Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse verlangt (§ 16a Abs. 3 des neuen AufenthG). Durch eine pauschalisierte Berechnung des Lebensunterhalts soll die Einreise zum Zweck der Ausbildung ebenso erleichtert werden (§ 2 Nr. 3 AufenthG) wie durch eine begleitende Beschäftigung im Umfang von zehn Stunden pro Woche (§ 16a Abs. 3 AufenthG).

Erweitert werden die Möglichkeiten, mit ausgewählten Herkunftsländern ausbildungsbezogene Vermittlungsabsprachen zu treffen, die dazu führen, dass koordinierte Wege für die erleichterte Einwanderung etwa im Pflege- und Gesundheitsbereich getroffen werden, die auf eine vorherige Gleichwertigkeitsprüfung verzichten (§ 16a Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 2 BeschV). Entsprechende Abkommen sollen u. a. mit Brasilien, Indien, Jordanien und Tunesien unterzeichnet werden. Es kommt darauf an, diese Absprachen mit Leben zu füllen, indem praxistaugliche Regelungen gefunden werden, damit sie genutzt werden.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz enthält wie vorher die Regelung, dass Menschen, die in Deutschland ein Studium oder eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, im Anschluss daran eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, um einen adäquaten Arbeitsplatz zu finden (§ 20 Abs. 3 AufenthG). Während dieser Zeit dürfen sie auch unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiten. In der Praxis ist dies deshalb wichtig, weil viele Drittstaatsangehörige zum Studium und teilweise auch zur Ausbildung nach Deutschland kommen und danach in Deutschland einer Beschäftigung nachgehen wollen. Hier besteht ein großes Potenzial für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration nach Abschluss von Studium oder Ausbildung.

Alle diese Regelungen mögen im Detail sinnvoll und wohlbegründet sein; in vielen Bereichen bleiben die Zuzugsmöglichkeiten für Personen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken gleich, in anderen werden sie erweitert. Es ist daher nicht plausibel anzunehmen, dass sie den Zuzug von qualifizierten Fachkräften zur Arbeitssuche und zur Anerkennung ihrer Abschlüsse aus sich heraus in großem Umfang erhöhen werden. Maßnahmen wie die berufsbezogene Deutschsprachförderung im Ausland oder

die Unterfütterung der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch verschiedene Programme und Aktivitäten der Unternehmen und Kammern können die Dynamik allerdings unterstützen. Die Fachkommission fordert die Wirtschaftsverbände, Kammern und einzelnen Unternehmen daher nachdrücklich auf, durch neue Programme und Initiativen die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten mit Leben zu füllen. Insbesondere bei der Einreise zum Zweck einer beruflichen Ausbildung oder Nachqualifikation nach deutschen Standards, die andernorts nicht vergleichbar existieren, werden Drittstaatsangehörige erst dann in größerem Umfang Interesse zeigen, wenn die Regelungen durch gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten durch entsprechende Initiativen und Projekte unterstützt werden. Hierbei können Vermittlungsabsprachen mit ausgewählten Herkunftsländern flankierend wirken.

Sofern es nicht gelingt, die Fachkräfteeinwanderung über den „Umweg“ der Ausbildung oder Nachqualifikation nachhaltig zu steigern, wird sich nach Ansicht der Fachkommission früher oder später die Notwendigkeit ergeben, über Einwanderungsoptionen ohne formal gleichwertige Ausbildung nachzudenken. Für Personen ohne einen in Deutschland als formal gleichwertig anerkannten Berufsabschluss bietet das Fachkräfteeinwanderungsgesetz bislang mit Ausnahme der IT-Branche kaum Möglichkeiten zur Einreise. Diese Notwendigkeit gilt umso mehr, als nach Einschätzung von Ökonomen und Ökonominen im Arbeitsmarkt nicht nur kurzfristig, sondern auch mittel- und langfristig eine Nachfrage nach solchen Arbeitskräften besteht, zumal es sich in vielen Fällen um Arbeitskräfte handelt, die ihre Qualifikationen durch allgemeinbildende Bildungseinrichtungen und Training on the Job erworben haben und auch in Deutschland qualifizierte Berufstätigkeiten ausüben können, wie die vorliegenden Erfahrungen zeigen.

Wenn der Arbeitsmarkt sich erholt hat und es mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz auch mittel- und längerfristig nicht gelingt, in größerem Umfang Fachkräfte aus dem Ausland anzuwerben oder diese in Deutschland selbst auszubilden, sollte Deutschland aus Sicht der Fachkommission das Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf Grundlage einer Evaluation novellieren. Zu einer solchen Evaluation gehört nicht nur die Analyse der Integrationsverläufe der über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz zugezogenen Personen, sondern auch eine Einschätzung dazu, in welchem Umfang es durch das Gesetz gelungen ist, zusätzliche Fachkräfte in Deutschland anzuwerben, und welche Faktoren unter Einschluss des Engagements

der Wirtschaft hierzu beigetragen haben. Auch andere Einwanderungsländer reformieren häufig die Zuzugsbedingungen vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse oder veränderter wirtschaftlicher und anderer Bedingungen. Sofern es mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz und hierauf abgestimmten Programmen der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, Kammern, Wirtschaftsverbände und Auslandsvertretungen, der internationalen Arbeitsvermittlung und anderer Einrichtungen nicht in größerem Umfang gelingt, qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben, müsste eine solche Reform nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand das Problem der Anerkennung ausländischer Berufs- und Hochschulabschlüsse adressieren. Dabei geht es darum, ob und wie auch die Einwanderung von Arbeitskräften zugelassen wird, die über Berufs- oder Hochschulabschlüsse verfügen, welche hier nicht oder nur teilweise als gleichwertig anerkannt wurden. Dafür sind verschiedene Regelungen und Wege vorstellbar, die in vielen anderen Einwanderungsländern erfolgreich erprobt wurden. Nach der bisherigen empirischen Evidenz haben Personen, die bei der Einreise über einen Arbeitsvertrag oder eine verbindliche Arbeitsplatzzusage verfügten, auch dann mittel- und langfristig eine günstige Beschäftigungsprognose, wenn ihre Abschlüsse bei der Einreise (noch) nicht anerkannt waren bzw. wurden.¹²⁴ Dem kann entgegengehalten werden, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse als gleichwertig notwendig ist, um die Qualifikationsstandards in der Produktion oder bei der Dienstleistungserbringung zu sichern. Dagegen spricht wiederum, dass in anderen Bildungssystemen erworbene Qualifikationen nicht per se schlechter sein müssen; sie sind zunächst einmal anders. Auch könnte die Integration in qualifizierte Tätigkeiten durch Auflagen in den vorzulegenden Arbeitsverträgen gesichert werden. Schließlich gibt es auch in Deutschland umfangreiche Erfahrungen mit einem solchen Vorgehen: Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der EU – aus denen die Mehrheit der eingewanderten Erwerbstätigen aus den letzten Jahrzehnten stammt – müssen ihre Abschlüsse nicht anerkennen lassen, um eine nicht reglementierte Erwerbstätigkeit aufzunehmen; dies hat nicht erkennbar zu wirtschaftlichen Nachteilen geführt. Allerdings werden Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus der EU wie auch aus Drittstaaten häufig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt oder es gelingt ihnen erst nach einer längeren Aufenthaltsdauer, eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu finden.

124 Eigene Analysen auf der Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (Brücker/Bartsch/Eisnecker u. a. 2014).

Ein Arbeitskräftebedarf besteht längerfristig aber nicht nur im qualifizierten und hoch qualifizierten Bereich,¹²⁵ sondern auf allen Qualifikationsniveaus und besonders auch in Branchen, in denen viele Mittel- oder Geringqualifizierte arbeiten, z. B. im Hotel- und Gastgewerbe, bei vielen Dienstleistungen, im Baugewerbe, im Handwerk, in Teilen des produzierenden Gewerbes und in der Landwirtschaft. Es ist zu erwarten, dass die COVID-19-Pandemie diese Entwicklung zum Teil unterbricht, zum Teil sind diese Arbeitskräfte aber auch in systemrelevanten Berufen beschäftigt. Mittel- und langfristig ist nach einer Erholung von der Krise allerdings davon auszugehen, dass sich die hohe Arbeitskräftenachfrage in diesen Bereichen fortsetzen wird. Seit 2012 ist in Deutschland die Zahl der Beschäftigten in den Helfer- und Anlern Tätigkeiten rund doppelt so stark gestiegen wie im Durchschnitt; dasselbe gilt für die komplexen und hochkomplexen Spezialisten- und Expertentätigkeiten. Bei den klassischen Fachkrafttätigkeiten, auf die die große Mehrheit der Beschäftigung in Deutschland entfällt, hat sie demgegenüber nur unterdurchschnittlich zugenommen. Einer starken Arbeitsnachfrage am oberen und unteren Ende des Qualifikationsspektrums steht allerdings auch gegenüber, dass bei den Personen ohne Berufs- und akademische Abschlüsse die Arbeitslosigkeit weit über dem Durchschnitt liegt. Dennoch konnten im zurückliegenden Aufschwung viele Arbeitsplätze in diesen Bereichen nicht besetzt werden; es ist somit nicht von einem größeren Verdrängungswettbewerb auszugehen. Dies kann sich aber durch die Krise verändern, deshalb muss dieser Bereich besonders beobachtet werden.

Aus Sicht der Fachkommission bestehen bei der niedrig qualifizierten Arbeitsmigration Zielkonflikte zwischen der Deckung der Nachfrage am Arbeitsmarkt und der mittel- und langfristigen Integration. Dabei ist zu beachten, dass niedrig qualifizierte Tätigkeiten zum Teil auch von höher qualifizierten Personen ausgeführt werden. Manche vertreten auch die Ansicht, dass eine überdurchschnittliche Zunahme von geringer qualifizierten Arbeitskräften das Produktivitätswachstum bremst und damit die Anreize für den Einsatz neuer, kapitalintensiver Technologien mindert. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass durch den technologischen Fortschritt, den demografischen Wandel und die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen die Nachfrage nach Dienstleistungen, auch nach einfachen Tätigkeiten etwa im Bereich der Haushaltsdienstleistungen, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der häuslichen Pflege usw. steigt. Dies ermöglicht die zunehmende Spezialisierung von anderen Arbeitskräften auf produktive Tätigkeiten in anderen Bereichen und

somit die Ausschöpfung der Wachstumspotenziale in hochproduktiven Industrie- und Dienstleistungssektoren. Insgesamt kann deshalb auch die Einwanderung geringer qualifizierter Arbeitskräfte Innovationen und technologischen Fortschritt fördern (vgl. Kap. 4.3.2.2). Darüber hinausgehende Auswirkungen auf das Lohnniveau und die Beschäftigungsmöglichkeit von gering qualifizierten inländischen Arbeitskräften sind nach den vorliegenden Studien allenfalls partiell gegeben und können unter Umständen sogar positiv sein (vgl. Kap. 4.3.2).

Zu bedenken ist auch, dass es sich bei Personen ohne anerkannte berufliche Abschlüsse nicht per se um unqualifizierte Arbeitskräfte handelt. Viele berufliche Qualifikationen, die hierzulande einen Berufsabschluss erfordern, werden im Ausland nicht durch eine formale Berufsausbildung erworben, sondern durch Training on the Job. Wenn keine formalen Abschlüsse vorliegen, muss das also nicht heißen, dass die betreffende Person nicht über die notwendigen beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen verfügt. Solche informell erworbenen Qualifikationen sollten bei der Steuerung der Einwanderung berücksichtigt werden. Beispielsweise könnte anstelle der Gleichwertigkeit beruflicher Qualifikationen geprüft werden, ob die betreffende Person über die Qualifikationen verfügt, die die im Arbeitsvertrag genannte Tätigkeit erfordert. Dabei muss die Steuerung der Einwanderung neben der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt aber immer auch die mittel- und langfristigen Integrationschancen berücksichtigen.

Empfehlungen

- Die Fachkommission unterstützt die Ziele des Fachkräfteinwanderungsgesetzes und begrüßt Reformen wie die Abschaffung der Vorrangprüfung und die Öffnung des Arbeitsmarkts für Personen mit beruflichen Abschlüssen, die künftig denjenigen mit akademischen Abschlüssen gleichgestellt werden. Sie fordert die Wirtschaftsverbände, Kammern und einzelnen Unternehmen nachdrücklich auf, durch neue Programme und Initiativen die gesetzlichen Möglichkeiten mit Leben zu füllen, insbesondere bei der Einreise zum Zweck einer beruflichen Ausbildung oder einer Nachqualifikation für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse. Ähnlich wie bei Studierenden trägt dies auch dazu bei, dass Arbeitskräfte mit beruflichen Qualifikationen innerstaatliche Abschlüsse erwerben, die deutschen Standards entsprechen. Ergänzend sind die Anerkennungsverfahren praxistauglich auszugestalten (Kap. 4.3.5.).

125 Die Bundesagentur für Arbeit unterscheidet in ihrer Klassifikation der Tätigkeitsanforderungen Hilfs- und Anlern-, Fachkraft-, komplexe Spezialisten- und hochkomplexe Expertentätigkeiten. Hier werden der Einfachheit halber alle Anforderungsniveaus, die das von Hilfs- und Anlern Tätigkeiten übersteigen, als „Fachkrafttätigkeiten“ oder „Fachkräfte“ zusammengefasst.

- Auf Grundlage des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes lassen sich über Vermittlungsabsprachen der Bundesagentur für Arbeit mit anderen Arbeitsagenturen und vergleichbaren Institutionen im Ausland oder koordinierte Projekte neue Zuzugswege erproben, die bei positiven Erfahrungen dann später auch für Migrantinnen und Migranten aus anderen Ländern oder auch bei einer Novellierung des Gesetzes praktisch umgesetzt werden können.¹²⁶ Dies gilt auch für den Zuzug zum Zweck der Ausbildung oder Nachqualifizierung. Die Fachkommission empfiehlt, solche Absprachen auszubauen und kleinere und mittlere Unternehmen verstärkt einzubeziehen. Dabei ist darauf zu achten, dass es in den Herkunftsländern nicht zu nachteiligen Folgen durch einen Braindrain kommt, besonders in Schlüsselsektoren wie dem Gesundheitswesen. Grundsätzlich sollten Vermittlungsabsprachen im Hinblick auf die Berufe und Branchen breit angelegt sein.
- Die Bundesregierung sollte das Fachkräfteeinwanderungsgesetz evaluieren und ggf. reformieren, sofern sich die Erwartungen im Hinblick auf die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte und deren Integration in den Arbeitsmarkt auch nicht mit den vorstehend genannten Maßnahmen erfüllen. Der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Einwanderung zu Erwerbszwecken ist systematisch und kontinuierlich weiterzuentwickeln und an die wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Anforderungen anzupassen.
- Im Falle einer Novellierung sollte nach Ansicht der Fachkommission der rechtliche Rahmen mehr Wege für die Einwanderung von Arbeitskräften eröffnen als bisher. Dies soll das Problem umgehen, dass verschiedene Mindestanforderungen zusammenkommen, die am Ende prohibitiv wirken. Solche Wege können sein:
 - a. Wie bisher sollte es mit der Blauen Karte einen Zugangsweg für Hochqualifizierte geben, die über einen akademischen Abschluss verfügen und ein Mindesteinkommen sowie einen diesbezüglichen Arbeitsvertrag für eine Tätigkeit vorweisen können, die ihrer Qualifikation entspricht.
 - b. Neu geschaffen werden sollte ein Zugangsweg für qualifizierte Fachkräfte in nicht reglementierten Berufen mit einem Berufs- oder Hochschulabschluss und einem Arbeitsvertrag, der ihrer Qualifikation entspricht, bei dem aber auf eine formale Anerkennung der Abschlüsse verzichtet wird. Die Wertigkeit der beruflichen Qualifikationen könnte nach dem Vorbild von Australien und Kanada durch ein einheitliches und vereinfachtes Verfahren überprüft werden. Solche Programme könnten vorerst experimentell für einzelne Länder oder Sektoren erprobt werden – beispielsweise im Rahmen bilateraler Vermittlungsabsprachen –, um Erfahrungen zu sammeln; sie könnten dann zu einem späteren Zeitpunkt ausgeweitet werden.
 - c. Neu geschaffen werden könnte ein Zuzugsweg für Arbeitskräfte mit guten oder sehr guten Deutschkenntnissen, die über einen Arbeitsvertrag in Deutschland verfügen und ggf. weitere, noch festzulegende Mindestkriterien erfüllen, aber keine formale Qualifikationsanerkennung benötigen. Hierbei könnte man sich an den Erfahrungen mit den neuen Regelungen für IT-Fachkräfte oder zur Ausbildungsplatzsuche orientieren (§ 17 Abs. 1, § 19c Abs. 2 AufenthG).
 - d. Darüber hinaus könnten die bereits vorhandenen Zuzugsmöglichkeiten für die Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz und für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen erleichtert werden, um den Erwerb deutscher Berufsabschlüsse zu fördern.
- Im Hinblick auf die Westbalkanregelung empfiehlt die Fachkommission, sie zu entfristen und dabei weiterhin einem Monitoring zu unterziehen. Denkbar wäre auch, sie auf andere benachbarte Regionen der EU auszudehnen, die entweder wie die Westbalkanländer eine Perspektive auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union haben oder eine besondere politische Nähe zu dieser (z. B. Partnerschafts- oder Nachbarschaftsabkommen inklusive funktionierender Rückführungsabkommen). Auch hier sind die Folgen zu evaluieren.
- Vermittlungsabsprachen in der Saisonarbeit sind insbesondere für die Landwirtschaft relevant, zumal die Zuwanderung innerhalb der EU voraussichtlich weiter sinken wird. Sie bieten Personen aus wirtschaftlich schwächeren Ländern kurzfristige Perspektiven und schaffen Wege für temporäre und zirkuläre Migration. Infolge der COVID-19-Ausbrüche in mehreren landwirtschaftlichen Betrieben wurden die bestehenden Defizite bei den Arbeits- und Lebensbedingungen von Saisonarbeitskräften öffentlich diskutiert – auch in den Herkunftsländern. Die Einhaltung und Überwachung der geltenden Mindeststandards in Bezug auf Gesundheit, Unterbringung und Entlohnung muss sichergestellt werden.

126 Im Rahmen des Projekts „Triple Win“ etwa kamen nach Angaben der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit seit 2013 etwa 3.000 Fachkräfte nach Deutschland, davon allein 800 aus den Philippinen. Der Schwerpunkt des Projekts liegt im Pflegebereich. Der Begriff „Triple Win“ bezieht sich darauf, dass nicht nur Deutschland und die Eingewanderten selbst davon profitieren sollen, sondern auch die Herkunftsländer.

Die Öffnung weiterer Zuzugswege für Fachkräfte und andere Arbeitskräfte sollte von einer Reihe von Maßnahmen begleitet werden, die Integration fördern und einen Missbrauch verhindern:

- Unabhängig von der Öffnung neuer Zuzugswege erscheint es ratsam, Kontrollen zu verstärken und den Verlauf der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland zu überprüfen. Dies soll sicherstellen, dass Auflagen, vertragliche Vereinbarungen und die gesetzlichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Hierfür sind die Kapazitäten des Zolls auszubauen. Die Bundesagentur für Arbeit sollte ein systematisches Monitoring der Beschäftigungsverhältnisse und besonders der Verdienste aufbauen, denn gleichwertige Arbeitsbedingungen sind eine Voraussetzung für ihre Zustimmung.
- Neben schärferen Kontrollen könnten auch positive Anreize gesetzt werden. Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die faire, der Qualifikation und der Tätigkeit angemessene Löhne zahlen und in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter investieren, könnten zertifiziert werden; das würde ihnen wiederum helfen, Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren (SVR-Forschungsbereich/MPI Europe 2019, S. 6). Solche Maßnahmen sind international bereits in vielen Ländern üblich (OECD 2014). Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich gegen unfaire Arbeitsbedingungen wehren und dadurch ihren Job verlieren, sollten gegen den Verlust ihres Aufenthaltstitels geschützt werden (etwa im Sinne einer Kronzeugenregelung). Für eine bessere Information sollten, wie kürzlich für „Faire Mobilität“ beschlossen, auch andere Beratungsstellen wie „Faire Integration“ ausgebaut und verstetigt werden.
- Die Fachkommission schlägt vor, den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse im Ausland deutlich auszubauen. Dazu zählen u. a. Bildungsabsprachen und Austauschprogramme mit den aus deutscher Sicht wichtigsten Herkunftsländern von Migranten und Migrantinnen, außerdem die Angebote der Goethe-Institute und andere berufsbezogene Sprachprogramme. Zugleich muss die Deutschförderung nach der Einreise systematisch ausgebaut werden (Kap. 4.2.4.3).
- Politik und Verwaltung sollten gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften die Umsetzung der Regelungen unterstützen, um ihnen in der Praxis zum Erfolg zu verhelfen. Dafür ist u. a. die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu erleichtern (Kap. 4.3.5) und es

sind vor allem auch die Visaverfahren dienstleistungsorientiert auszugestalten, mit kürzeren Fristen und einer effektiven Zusammenarbeit der Konsulate mit den zuständigen innerstaatlichen Behörden. Das neu geschaffene Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung, der konsequent auszubauen ist.

- Die Integration der Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in den Arbeitsmarkt muss durch soziale und ökonomische Integration vor Ort für die gesamte Familie begleitet werden. Denn viele von ihnen verlassen Deutschland nach einigen Jahren wieder und fehlende Integration der Familienangehörigen ist häufig ein zentraler Grund dafür (OECD 2019d). Konkret empfiehlt die Fachkommission, dass die Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) zu einem fallbezogenen Integrationsmanagement für Familienangehörige von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten ausgebaut wird.

4.3.4 Berufliche Bildung und Weiterbildung

Investitionen in berufliche Bildung und Weiterbildung lohnen sich, aber Migrantinnen und Migranten sind hier unterrepräsentiert.

Die meisten Migrantinnen und Migranten werden auch in Zukunft nicht über die im Einwanderungsrecht vorgesehenen Wege für Erwerbsmigration, sondern auf anderen Wegen nach Deutschland ziehen.¹²⁷ Insofern kann die Migration auch im Hinblick auf das Bildungsniveau der Migrantinnen und Migranten nur begrenzt gesteuert werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass aufgrund des weltweiten Trends zur Höherqualifizierung das Bildungsniveau der Migrationsbevölkerung steigen wird (vgl. Kap. 2.4.2). Schon heute ist in Deutschland bei der selbst eingewanderten Bevölkerung nach Angaben des Mikrozensus der Anteil derjenigen mit akademischen Abschlüssen geringfügig höher als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (DESTATIS 2020b); bei den neu Eingewanderten ist er sogar deutlich höher (siehe Kap. 2.4.2). Allerdings ist auch der Anteil von Personen ohne berufliche Abschlüsse mit rund einem Drittel bei der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung sehr viel höher als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (rund ein Zehntel) (DESTATIS 2020b). Ähnliche Trends lassen sich bei der Schulbildung beobachten: Auch hier stehen etwas höheren Anteilen von Personen mit Abitur und Fachoberschulabschlüssen bei der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung im Vergleich zur Bevölke-

127 Fast überall in der OECD ist die Familienmigration zahlenmäßig bedeutender als die Arbeitsmigration – selbst in einem Land wie Kanada ist noch nicht einmal jede dritte zugewanderte Person zu Erwerbszwecken zugewandert (OECD 2019a).

rung ohne Migrationshintergrund sehr viel höhere Anteile von Personen ohne abgeschlossene Schulbildung gegenüber (DESTATIS 2020b; OECD/EU 2019; vgl. auch Kap. 2.2).

Auch wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung hoch sein kann, so haben im Durchschnitt Personen ohne berufliche Abschlüsse ein deutlich höheres Risiko, arbeitslos zu werden, und sie verdienen meist weniger als Fachkräfte. Manchmal reicht ihr Einkommen nicht einmal aus, um den Lebensunterhalt zu bestreiten; deshalb beziehen gerade im Helferbereich viele Beschäftigte ergänzend zu ihren Gehältern Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II. Um der Arbeitslosigkeit oder dem Niedriglohnsektor zu entkommen, ist ein Berufsabschluss oft ein wichtiger Schritt. Für die individuellen Beschäftigungschancen und eine langfristige und nachhaltige Integration ist die berufliche Bildung und Weiterbildung deshalb ein zentraler Schlüssel. Das gilt für Eingewanderte, für in Deutschland geborene Menschen mit familiärer Migrationsgeschichte und für Menschen ohne Migrationsgeschichte gleichermaßen. Bei Ersteren besteht in dieser Hinsicht jedoch großer Handlungsbedarf, denn hier ist der Anteil derjenigen ohne berufliche oder akademische Abschlüsse überdurchschnittlich hoch. Aber auch bei den Jugendlichen mit familiärer Migrationsgeschichte ist die Teilnahme an der Berufsausbildung deutlich geringer als bei den Gleichaltrigen ohne eingewanderte Eltern.

Migrantinnen und Migranten, die im Erwachsenenalter zugezogen sind, erwerben in Deutschland oft noch einen (weiteren) beruflichen oder allgemeinbildenden Abschluss. Laut einer Befragung im Jahr 2013 haben das von den im Erwachsenenalter zugezogenen Migrantinnen und Migranten 28 Prozent getan; bei denen, die mit unter 25 Jahren zugezogen sind, waren es sogar 44 Prozent (Liebau/Romiti 2014). Auch von den Schutzsuchenden, die seit 2013 nach Deutschland zugezogen sind, hatten nach eigenen Angaben 25 Prozent seit dem Zuzug eine Schule, Hochschule oder berufliche Bildungseinrichtung besucht; 14 Prozent befanden sich noch in Bildung und Ausbildung (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020). Dies ist zu begrüßen, da hier erworbene Bildungsabschlüsse zentral sind. Dennoch sind die Bildungs- und Ausbildungspotenziale bei Weitem nicht ausgeschöpft. Auch in Weiterbildungsmaßnahmen sind Migrantinnen und Migranten in Deutschland trotz ihres höheren Bedarfs unterrepräsentiert (OECD/EU 2019; Leber u. a. 2019).

Die Fachkommission begrüßt, dass mit dem Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz der Zugang zu Ausbildungsförderung für Bürgerinnen und Bürger der EU sowie für Drittstaatsangehörige geöffnet wurde. Das ist ein erster wichtiger Schritt. Doch noch immer scheitern der nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses oder eine Weiterbildung häufig daran, dass in der Zeit der Qualifizierung der

Lebensunterhalt nicht gesichert ist. Das betrifft insbesondere ältere Auszubildende, die bereits Familie haben. Mit dem Qualifizierungschancengesetz fördert die Bundesregierung seit Januar 2019 die berufsbegleitende Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Dass Jugendliche mit eigener oder familiärer Migrationsgeschichte weniger an Bildung und Ausbildung teilnehmen, hat verschiedene Gründe (Bergseng u. a. 2019). Neben nachteiligen Faktoren wie schlechterer Schulbildung und geringeren Sprachkenntnissen und einem eingeschränkten Zugang zu Netzwerken, über die ein großer Teil der Ausbildungsplätze vergeben wird (diese Jugendlichen sind bereits bei der Information benachteiligt, wo es interessante Möglichkeiten geben könnte), stützt die Empirie vor allem zwei Gründe.

Zum einen ist in vielen Herkunftsländern der Eltern berufliche Bildung entweder weitgehend unbekannt oder hat keinen besonders guten Ruf. Insbesondere Personen mit eigener Migrationserfahrung müssen daher zunächst an das Konzept der Berufsbildung herangeführt werden und daran, dass dies eine Investition ist, die sich gegenüber einer weniger qualifizierten, aber regulär bezahlten Stelle langfristig lohnt und vor Arbeitslosigkeit schützt.

Zum anderen haben Eingewanderte wie auch die Kinder von Eingewanderten größere Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden. Wie bei vielen OECD-Ländern ist auch für Deutschland vielfach empirisch belegt, dass Migrantinnen und Migranten am Arbeits- und insbesondere am Ausbildungsmarkt Diskriminierung erfahren, die je nach nationalem und ethnischen Hintergrund unterschiedlich stark ist (Kaas/Manger 2012; Keita/Vallette 2019; 2020; Koopmans u. a. 2018; Schneider u. a. 2014; Scherr/Gründer 2011). Die Benachteiligung von Jugendlichen mit eigener oder familiärer Migrationsgeschichte bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz, die über Unterschiede in schulischen Leistungen und sonstigen Merkmalen hinausgeht (z. B. Solga/Menze 2013), wirkt sich nicht nur unmittelbar auf die Einstellungschancen aus. Sie kann auch die Motivation beeinflussen, in das Humankapital zu investieren, und damit auch langfristig die Arbeitsmarktchancen bestimmter Gruppen mindern.

Spezifische Startnachteile von Migrantinnen und Migranten am Ausbildungsmarkt wie etwa geringere Sprachkenntnisse müssen spätestens im Rahmen der Ausbildung zügig behoben werden, etwa durch zusätzliche allgemeine und berufsbezogene Sprachförderung an den Berufsschulen (siehe Kap. 4.2). Aber auch Benachteiligungen bei der Stellensuche gilt es zu verringern (vgl. Kap. 4.5). Selbst wenn eine Berufsausbildung aufgenommen wurde, ist dies nur der erste Schritt auf dem Weg zu einem erfolgreichen Berufsabschluss. So werden häufig Ausbildungsverträge vorzeitig aufgelöst.

Das betrifft insbesondere Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit (der sogenannte Migrationshintergrund wird in der Berufsbildungsstatistik nicht erhoben). Im Berichtsjahr 2018 lag der entsprechende Anteil in dieser Gruppe bei 35,3 Prozent, gegenüber 25,5 Prozent bei Auszubildenden mit einem deutschen Pass (BIBB 2020, S. 145 ff.; auch für das Folgende, soweit nicht anders angegeben). Diese Abweichung ist aber teilweise auch auf Unterschiede in Bezug auf den höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss zurückzuführen. Am höchsten waren die Auflösungsquoten bei Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Handwerk und in der Landwirtschaft (ca. 41%), am niedrigsten im öffentlichen Dienst (7,8%). Allerdings gilt auch hier, dass weder die Branche noch die Staatsangehörigkeit allein die Unterschiede erklären. Eine statistische Analyse von Ausbildungsabbrüchen hat gezeigt, dass Auszubildende mit Migrationshintergrund unter Kontrolle anderer Variablen die Ausbildung sogar seltener abbrechen; das wurde mit einer vorherigen positiven Selektion in der Ausbildung erklärt (IAW 2014, S. 104).

Die Gründe für Abbrüche sind vielfältig und hängen auch davon ab, ob die Auszubildenden selbst befragt werden oder die ausbildenden Betriebe. Erstere nennen häufig betriebliche Gründe (z. B. Konflikte mit Ausbildern und Ausbilderinnen, eine mangelhafte Ausbildungsqualität, die Arbeitsbedingungen und bei Nicht-Wunschberufen berufliche Gründe); Betriebe bzw. Ausbilder und Ausbilderinnen nennen häufig mangelnde Berufsorientierung bzw. eine unpassende Berufswahl, fehlende Leistungsbereitschaft sowie fehlendes Durchhaltevermögen der Auszubildenden. Statistische Analysen legen nahe, dass die individuellen Merkmale der Auszubildenden hier kaum eine Rolle spielen, die Attraktivität des Ausbildungsberufs und die betrieblichen Ausbildungsbedingungen dafür umso mehr (vgl. Rohrbach-Schmidt/Uhly 2015). Deshalb sind Maßnahmen, die nur bei den Auszubildenden ansetzen, nicht ausreichend (ebd.). Auch Schwierigkeiten in der Berufsschule (z. B. Überforderung, Prüfungsangst oder Konflikte mit Lehrerinnen und Lehrern, vgl. IAW 2014) spielen eine Rolle, sie werden aber insgesamt (d. h. ohne Berücksichtigung von Staatsangehörigkeit oder Migrationshintergrund) im Vergleich zu betrieblichen Gründen seltener genannt (Schuster 2016, S. 59 ff.; Schönges 2003, S. 8).

Beim sogenannten Übergangssektor¹²⁸ ist der Anteil der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit zwischen 2005 und 2016 von 14 Prozent auf 36 Prozent gestiegen. Dies spiegelt den höheren Anteil ausländischer Staatsangehöri-

ger im ausbildungsrelevanten Alter wider, ebenso wie die gestiegene Zahl von Schutzsuchenden (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 137–144; auch für das Folgende, soweit nicht anders angegeben). Für die Lehrkräfte im Übergangssektor ergeben sich daraus besondere Herausforderungen: Neben der heterogenen Vorbildung müssen sie insbesondere Ausbildungsvorbereitung, Sprachförderung, Unterstützung in Alltagsbelangen und Förderung der sozialen Integration kombinieren. Daten aus dem Nationalen Bildungspanel (NEPS) legen überdies nahe, dass die Wahrscheinlichkeit, bei einem Schulabgang nach der Jahrgangsstufe 9 in den Übergangssektor einzumünden, bei selbst eingewanderten Jugendlichen am höchsten ist.

Mehrere Studien haben untersucht, inwieweit es gelingt, aus dem Übergangssektor heraus eine duale Berufsausbildung aufzunehmen. Sie kamen – bei Kontrolle für zahlreiche weitere Faktoren – übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass es bei Personen mit Migrationshintergrund wie auch bei jungen Frauen länger dauert, bis sie eine betriebliche Berufsausbildung aufnehmen, bzw. dass der Übergang generell schlechter gelingt (Eberhard u. a. 2013; Lex u. a. 2008). Nach der Evaluation eines bayerischen Modellprojekts zu Berufsintegrationsklassen (BIK) für Schutzsuchende an 21 Schulen korrelierte der erfolgreiche Übergang in eine Berufsausbildung mit der Anzahl der Praktikumsbetriebe pro Klasse; individuelle Faktoren spielten hingegen kaum eine Rolle (Gschwind/Kron-Sperl 2019, S. 71 f.)

In den Fällen, wo eine Berufsausbildung nicht (mehr) infrage kommt, spielt berufliche Weiterbildung eine wichtige Rolle, insbesondere auch bei der „nachholenden Integration“, d. h. für Erwachsene, die schon lange in Deutschland leben, denen aber Basisqualifikationen fehlen. Das betrifft vor allem Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommen sind, zum Teil vor vielen Jahren. Nachholende Integration ist auch deshalb wichtig, weil sie sich auch für die Kinder der betreffenden Personen positiv auswirkt (OECD 2017a).

Vor dem Hintergrund, dass neu Eingewanderte oft keine hinreichende berufliche Bildung haben und dies eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erschwert, stellt sich die Frage, ob die nacheinander geschalteten Integrationsmaßnahmen in den gegenwärtigen Förderketten hinreichend aufeinander abgestimmt sind. In den skandinavischen Ländern gibt es, insbesondere für anerkannte Flüchtlinge und nachziehende Familienangehörige mit

128 Der Übergangssektor besteht aus einer Vielzahl von Maßnahmen, im Wesentlichen betriebsnahen Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit und schulischen Berufsvorbereitungsangeboten der Länder. Letztere dienen auch dazu, die Schulpflicht zu erfüllen und einen Schulabschluss zu erwerben. Sie vermitteln keinen qualifizierenden Ausbildungsabschluss und die dort erbrachten Leistungen sind in der Regel auch nicht für eine Ausbildung anrechenbar.

fehlenden Basisqualifikationen, mehrjährige individualisierte Integrationsprogramme, die gleich nach der Einreise ein abgestimmtes Gesamtkonzept für eine nachhaltige Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration entwickeln. Damit wurden gerade bei zugewanderten Frauen recht gute Ergebnisse erzielt (Liebig/Tronstad 2018).

Empfehlungen

Der Erwerb von Schulabschlüssen, Berufs- und Hochschulabschlüssen sowie die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen sind neben deutschen Sprachkenntnissen die wichtigsten Erfolgsfaktoren für die Arbeitsmarktintegration. Dies setzt Eigeninitiative und erhebliche Anstrengungen der Individuen voraus, die allerdings im Arbeitsmarkt hohe Erträge abwerfen. Auch die Gesellschaft insgesamt profitiert davon. Die Fachkommission empfiehlt deshalb, dass der Staat versucht, die Hürden für Investitionen in Bildung und Sprachkenntnisse herabzusetzen und die Anreize zu stärken. Solche Maßnahmen können im Einzelnen sein:

- Der nachträgliche Erwerb von Schulabschlüssen auch jenseits der Schulpflicht sollte attraktiver gestaltet werden. Hier sind zunächst die Länder gefordert, ein flächendeckendes, kostenfreies Angebot zu schaffen. Ersatzweise müssen Arbeitsagenturen und Jobcenter ermutigt werden, nach ihren Möglichkeiten Schulabschlüsse zu fördern, ohne das zwangsläufig mit beruflichen Anteilen zu kombinieren. Darüber hinaus sollte der Rechtsanspruch auf einen Zugang zum Hauptschulabschluss auf den Realschulabschluss ausgedehnt werden, den die meisten Berufsausbildungen mittlerweile voraussetzen.
- Die Förderung des Nachholens von beruflichen Abschlüssen insbesondere von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sollte ausgebaut werden. Der Gesetzgeber hat das bereits durch das im Frühjahr 2020 in Kraft getretene „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ erleichtert, das Geringqualifizierten einen Rechtsanspruch auf entsprechende Förderung einräumt. Weiterhin sollten durch bereits (im Ausland) absolvierte Ausbildungszeiten und/oder Berufserfahrung erworbene berufspraktische Fähigkeiten mittels entsprechender Überprüfungen angerechnet werden können, sodass sich die Ausbildungsdauer verkürzt.
- Vor allem für neu zugezogene Menschen, denen sprachliche oder allgemeinbildende Voraussetzungen für die Teilnahme am beruflichen Bildungssystem fehlen, sollten die bisherigen Förderketten durch ein Integrationsprogramm ersetzt werden, das auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt ist, wie es gegenwärtig z. B. in den skandinavischen Ländern geschieht.

- Für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen sollten Anreize geschaffen werden, damit sie ihre Beschäftigten zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ermuntern und sie auch im entsprechenden Umfang freistellen. Solche Anreize könnten etwa Erleichterungen im Bereich von Steuern und Sozialabgaben sein.
- Die Fachkommission empfiehlt generell, die Vereinbarkeit von Familie und beruflicher Qualifizierung zu verbessern. Erreichen lässt sich das z. B. durch mehr Teilzeitangebote und die Verknüpfung von Weiterbildungsangeboten mit Kinderbetreuung. Da der grundgesetzliche Schutz der Familie bei Kindern unter drei Jahren Freiwilligkeit voraussetzt, könnte auch hier mit Anreizen gearbeitet werden, etwa Teilnahmeprämien.
- Das Instrument der Teilqualifizierung wird bisher zu wenig genutzt. Die genannten Akteure sollten es gemeinsam weiterentwickeln und bewerben. Vor allem muss daran eine qualifizierte Berufsausbildung anschließen können.
- Wichtig ist, dass es genügend Beratungsangebote gibt, die über Weiterbildungs- und Bildungsmöglichkeiten informieren, und dass diese niederschwellig zugänglich sind (also auch in anderen Sprachen als Deutsch verfügbar). Zudem muss die Information über Weiterbildungs- und Bildungsangebote sich am Informationsverhalten der Zielgruppe orientieren und die entsprechenden Informationskanäle nutzen. Die BA sollte im Rahmen der lebensbegleitenden Berufsberatung Ressourcen und Kompetenzen vorhalten, um auch Personen kultursensibel zu beraten, die nicht in Deutschland zur Schule gegangen sind oder hier eine Ausbildung absolviert haben.
- Die Berufssprachkurse für Auszubildende sind in der Form weiterzuentwickeln, dass sie sich stärker auf die Inhalte der jeweiligen Ausbildung ausrichten, damit sie die Teilnehmenden besser auf die sprachlichen Anforderungen der Berufstätigkeit vorbereiten.
- Nach dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ kann die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, darunter auch ein Teil der hier angesprochenen Qualifikationsmaßnahmen, bei Leistungsbeziehern und -bezieherinnen unabhängig von ihrer Herkunft im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen prinzipiell auch mit verhältnismäßigen Verpflichtungen wie auch verhältnismäßigen Sanktionen belegt werden. Solche Sanktionen können die Wirksamkeit von Maßnahmen erhöhen, aber auch unerwünschte soziale und andere Folgen haben. Deshalb sind die Grundsätze der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten.

4.3.5 Anerkennung von Berufsabschlüssen und anderen Kompetenzen

Die Anerkennung beruflicher Kompetenzen ist zu kompliziert und zu aufwendig.

Die Verfahren der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen zu verbessern steht in der Europäischen Union und in Deutschland seit vielen Jahren auf der politischen Agenda. Mit dem Anerkennungs-gesetz aus dem Jahr 2012 hat der Gesetzgeber zwar versucht, die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu erleichtern. Trotzdem ist das entsprechende Potenzial noch längst nicht ausgeschöpft. Nach dem Fachkräfte-einwanderungsgesetz ist ein anerkannter beruflicher Abschluss in der Regel eine Voraussetzung dafür, dass Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen aus Drittstaaten eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen können und einen Aufenthaltstitel erhalten (vgl. Kap. 4.3.3). Die Anerkennung beruflicher Abschlüsse kann also nach der aktuellen Rechtslage das entscheidende Nadelöhr für die Einwanderung von Fachkräften sein. Dass die Zulassung von Fachkräften aus dem Ausland auch bei nicht reglementierten Berufen eine Anerkennung erfordert, ist in vielen Einwanderungsländern nicht üblich. Häufig werden nur die allgemeinen beruflichen Kompetenzen pauschal beurteilt (siehe z. B. für Kanada OECD 2019a). Bei Personen, die einen entsprechenden Antrag aus dem Ausland stellen, sind die Anerkennungszahlen bislang noch sehr gering. Insofern ist es sowohl für die Einwanderungs- als auch für die Integrationspolitik von zentraler Bedeutung, die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu erleichtern.

Von 2012 bis einschließlich 2018 wurden knapp 280.000 Anträge auf Anerkennung beruflicher Abschlüsse und die Bewertung akademischer Zeugnisse von Personen aus dem In- und Ausland gestellt, davon entfielen rund 62.000 auf das Jahr 2018. In 82.000 Fällen wurden die ausländischen Berufsabschlüsse als vollständig gleichwertig anerkannt (BMBF 2019b). Es spricht vieles dafür, dass das Potenzial für die Anerkennung beruflicher und akademischer Abschlüsse damit noch bei Weitem nicht ausgeschöpft ist: Nach den Daten des Mikrozensus (DESTATIS 2019a) lebten in Deutschland im Jahr 2018 knapp 7,1 Millionen eingewanderte Personen mit berufsqualifizierenden und akademischen Abschlüssen (berufliche Abschlüsse: 4,7 Millionen, akademische Abschlüsse: 2,4 Millionen); die

meisten von ihnen dürften ihre Abschlüsse im Ausland erworben haben. Auch wenn man berücksichtigt, dass ein Teil dieser Personen ihre Abschlüsse bereits vor dem Inkrafttreten des Anerkennungs-gesetzes in Deutschland hat anerkennen lassen, zeigen diese Größenordnungen, dass für die Anerkennung von Berufsqualifikationen noch erhebliche Potenziale bestehen.

So hat von den in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten, die im Ausland einen beruflichen oder akademischen Abschluss erworben haben, bisher nur rund ein Drittel diese Abschlüsse in Deutschland anerkennen lassen. Bei reglementierten Berufen ist eine Anerkennung der Abschlüsse Voraussetzung dafür, den Beruf auszuüben. Das betrifft Ärzte und Ärztinnen, Krankenpfleger und Krankenpflegerinnen und viele andere Berufe im Gesundheitswesen, ebenso viele Ingenieurberufe, Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen usw. Insgesamt sind – gemessen an der Beschäftigung – 12 Prozent der Berufe in Deutschland reglementiert. Empirische Studien belegen, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu höheren Beschäftigungsquoten und höheren Verdiensten führt. Die Beschäftigungsgewinne und Lohnsteigerungen sind besonders hoch bei Personen, die nach einer Anerkennung der Berufsabschlüsse reglementierte Berufe ausüben können.¹²⁹

Das Anerkennungsverfahren ist in nahezu allen OECD-Ländern sehr komplex, weil dabei je nach Beruf und Qualifikationsniveau unterschiedlich viele Akteure zusammenspielen (OECD 2017b). In Deutschland kommen durch die föderale Struktur noch weitere Akteure hinzu. Hier ist die Anerkennung oder Prüfung von Berufs- und Schulabschlüssen in unterschiedlichen Bundes- und Landesgesetzen geregelt, die Zuständigkeiten dafür sind auf viele verschiedene Stellen verteilt. Entsprechend können Entscheidungen über die Gleichwertigkeit von Abschlüssen auch je nach Bundesland unterschiedlich ausfallen. Vor diesem Hintergrund ist die Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse für Einwanderinnen und Einwanderer eine große Herausforderung, unabhängig davon, ob sie sie aus dem Ausland anstreben oder in Deutschland beantragen. Zunächst müssen sie die zuständigen Stellen identifizieren und die Mittel für Übersetzungen und Beglaubigungen aufbringen, später dann ggf. Anpassungsqualifizierungen organisieren und absolvieren, wenn die Abschlüsse nur teilweise anerkannt werden.¹³⁰

129 Die Anerkennung beruflicher Abschlüsse erhöht langfristig die Beschäftigungswahrscheinlichkeit um knapp 25 Prozentpunkte und die Verdienste um 19 Prozent. Diese Ergebnisse werden allerdings sehr stark von den reglementierten Berufen getrieben, für die die meisten Migrantinnen und Migranten eine Anerkennung ihrer Abschlüsse beantragen (vgl. Brücker/Glitz/Lerche u. a. 2020; siehe auch Damos de Matos/Liebig 2014).

130 Das internationale Best-Practice-Beispiel, an dem sich Deutschland orientieren könnte, ist Norwegen. Hier wurde ein Turbosystem eingeführt, bei dem Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen innerhalb von drei Tagen eine Einschätzung (keine formale Anerkennung) erhalten können, ob ein Kandidat oder eine Kandidatin für eine bestimmte Tätigkeit qualifiziert ist.

Eine Reihe von Unterstützungsangeboten soll die Anerkennung beruflicher Abschlüsse erleichtern. Bewerberinnen und Bewerber aus dem Ausland werden dabei im Rahmen koordinierter Projekte begleitet, etwa in dem von der BA und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gemeinsam durchgeführten „Triple Win“-Projekt durch die Zentrale Auslandsvermittlung der BA. Allerdings sind die bisherigen Fallzahlen gering. Immerhin wurde im Rahmen der Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes bei der Zentralen Auslandsvermittlung der BA eine Zentrale Service-stelle Anerkennung eingerichtet, die bei der Antragstellung berät, bei der Ausfüllung der Anträge unterstützt und die Anträge ausländischer Personen an die zuständigen Anerkennungsstellen weiterleitet. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz sieht im beschleunigten Fachkräfteverfahren zudem verkürzte Fristen für die Anerkennung vor. Dies soll für die Bewerberinnen und Bewerber aus dem Ausland mehr Transparenz schaffen und den bürokratischen Aufwand reduzieren. Ob diese Ziele erreicht werden, bleibt abzuwarten. Im Inland unterstützt das IQ Netzwerk bereits in Deutschland befindliche Personen dabei, die Anerkennung von Abschlüssen zu beantragen. Dieses Netzwerk wird auch international als gutes Beispiel angeführt (OECD 2017b). In jedem Fall ist der Beratungs- und Informationsbedarf, aber auch der bürokratische Aufwand hoch. Zudem sind viele Migrantinnen und Migranten mit im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen nicht davon überzeugt, dass deren Anerkennung ihnen viel nützen wird.

Empfehlungen

- Migrantinnen und Migranten sind möglichst frühzeitig über Möglichkeiten zur Anerkennung ihrer Abschlüsse zu informieren – durch Arbeitsagenturen oder Jobcenter (bei Kontakt) oder durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.
- Beratung und Information zur Anerkennung von Abschlüssen sollten flächendeckend erfolgen und deshalb bei Arbeitsagenturen und Jobcentern ins Regelangebot aufgenommen werden. Die schon vorhandenen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den früheren Teams „Flucht und Migration“ können hierfür genutzt und erweitert werden. Die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung kann ein wichtiger erster Schritt sein, die Hürden für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse aus dem Ausland zu senken. Die Tätigkeit der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung, vor allem aber aller an der Anerkennung beteiligten Einrichtungen, ist im Hinblick auf Bearbeitungszeiten, Transparenz, Bereitstellung von Informationen und andere Qualitätskriterien zu evaluieren.

Es empfiehlt sich, die Landes- und Bundesgesetze zu vereinheitlichen und das System der für die Anerkennung zuständigen Stellen transparenter zu gestalten. Wo immer möglich, sollten – etwa nach dem Vorbild der Industrie- und Handelskammern mit der Einrichtung IHK FOSA – zentrale Stellen die Anerkennung von Abschlüssen nach einheitlichen und transparenten Kriterien übernehmen. Bei landesrechtlich geregelten Berufen könnten die Länder hierzu Vereinbarungen treffen, vergleichbar mit dem Leitkammernsystem der Handwerkskammern.

Kompetenzen, die durch Berufstätigkeit im Ausland erworben wurden, werden bei der Anerkennung bislang nicht systematisch berücksichtigt. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass durch Ausübung des Berufs alle Kompetenzen vorhanden sind, die ein deutscher Abschluss umfasst. Nicht formale Kompetenzen, die in einem Kompetenzvalidierungsverfahren (z. B. weiterentwickelte Versionen von ValiKom oder MySkills) festgestellt wurden, sollten im Anerkennungsgesetz formalen Qualifikationen gleichgestellt werden. Begleitend ist die Möglichkeit einzuräumen, auch Teilqualifizierungen anerkennen zu lassen und darauf aufbauend einen Vollabschluss zu erwerben.

In Bereichen mit einem Fachkräfteeingpass, z. B. im Gesundheitswesen, ist die Einrichtung bundesweiter Stipendien- und/oder Darlehensprogramme zu erwägen, um mit der Anerkennung verbundene Kosten (z. B. für Übersetzungen und Qualifizierungsmaßnahmen) zu bestreiten. Auch eine Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen ist zu prüfen.

4.3.6 Integration durch migrantische Unternehmen¹³¹

Die Zahl der selbstständigen Migrantinnen und Migranten in Deutschland ist deutlich gestiegen. Migrantische Ökonomie leistet einen erheblichen Beitrag zur Gesamtwirtschaft und ist für viele Einwanderinnen und Einwanderer ein lohnender Weg.

Von allen unternehmerisch tätigen Personen in Deutschland hat mittlerweile jede fünfte einen Migrationshintergrund. Viele abhängig Beschäftigte arbeiten in einem Unternehmen, dessen Leitung selbst eingewandert ist oder von Eingewanderten abstammt, und die Tendenz ist steigend. Migrantische Ökonomie – hier definiert als Selbstständige und Unternehmer und Unternehmerinnen mit Migrationshintergrund – stellt in Deutschland heute schon, vorsichtig geschätzt, 3,4 Millionen Arbeitsplätze und damit einen beträchtlichen

¹³¹ Zur Integration durch migrantische Unternehmen hat die Fachkommission zwei Expertisen in Auftrag gegeben (Leicht u. a. 2019 und David u. a. 2019). Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren zum Teil auf den Ergebnissen dieser Expertisen.

Teil der Arbeitsplätze in inhabergeführten Unternehmen (Leicht u. a. 2019, S. 14). 90 Prozent dieser Unternehmer und Unternehmerinnen sind selbst eingewandert; die meisten von ihnen leben bereits seit vielen Jahren in Deutschland. Im Vergleich zu abhängig Beschäftigten sind migrantische Unternehmerinnen und Unternehmer heute im Durchschnitt besser gebildet.

Strukturell unterscheidet sich die migrantische Ökonomie von der nicht migrantischen nach wie vor in Bezug auf die Wirtschaftszweige, in denen sie vertreten ist. So sind migrantische Unternehmen traditionell stärker im Baugewerbe, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Handel und im Dienstleistungssektor aktiv. Ihr Anteil in diesen Bereichen sinkt jedoch kontinuierlich; im Gegenzug steigt er bei Tätigkeiten, die mehr Wissen, moderne Technologien und bessere Qualifikationen voraussetzen. Zu diesem Wandel haben die oben (vgl. Kap. 2.2 und 4.3.2) beschriebenen Veränderungen in der Zusammensetzung der Zuwanderung und die damit verbundenen durchschnittlich höheren Qualifikationen der Zuwanderungsbevölkerung beigetragen. Darüber hinaus profitieren migrantische Unternehmerinnen und Unternehmer stärker als andere von modernen Kommunikations- und Transportmöglichkeiten (David u. a. 2019, S. 20) und nutzen diese, um Beziehungen zum Herkunftsland zu pflegen und sich auch dort unternehmerisch zu engagieren. Durchschnittlich 14 Prozent aller migrantischen Unternehmen sind im Exportgeschäft aktiv, bei den nicht migrantischen Unternehmen sind es nur 9 Prozent (Leicht u. a. 2019, S. 12). Dieses internationale Engagement ist vielleicht auch einer der Gründe, weshalb migrantische Unternehmen häufiger als andere Neues auf den Markt bringen und damit entscheidend zur Innovationsfähigkeit Deutschlands beitragen (David u. a. 2019, S. 21 f.; Leicht u. a. 2019, S. 11).

Der Weg in die Selbstständigkeit ist für viele Migrantinnen und Migranten aber nach wie vor eine größere Herausforderung. Beispielsweise haben sie seltener selbst einen Ausbildungsabschluss oder einen Meistertitel – aufgrund ihrer Migrationsgeschichte und weil es in anderen Ländern kaum Ausbildungsabschlüsse gibt, die dem deutschen System entsprechen. Auch verfügen sie häufig über geringere finanzielle Mittel und haben weniger Zugang zur Unternehmensfinanzierung als Personen ohne Migrationsgeschichte, zudem kennen sie den deutschen Markt nicht so gut. Studien aus anderen OECD-Ländern zeigen, dass Migranten und Migrantinnen zwar häufiger Unternehmen gründen, damit aber auch häufiger scheitern (OECD 2010). Inwiefern dies auch auf Deutschland zutrifft, ist bislang noch nicht untersucht (Leicht u. a. 2019, S. 5).

Umso bemerkenswerter ist, dass migrantische Unternehmen – gemessen an den betrieblichen Ressourcen – im Schnitt mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen als

andere; damit tragen sie überproportional dazu bei, den Fachkräftebedarf in Deutschland zu decken. Hier fällt auf, dass fast die Hälfte der Auszubildenden in migrantischen Unternehmen selbst einen Migrationshintergrund hat (allerdings haben nur etwa 20 % ihre familiären Wurzeln im selben Land wie der Chef oder die Chefin). In nicht migrantischen Unternehmen haben nur 17 Prozent der Auszubildenden einen Migrationshintergrund.

Empfehlungen

- Der gesamtwirtschaftliche Beitrag der migrantischen Ökonomie ist deutlich gestiegen; daraus ergeben sich auch für die Beschäftigten individuelle Chancen für Aufstieg und Teilhabe. In den Arbeitgeber- und Unternehmensverbänden und den Kammern sind migrantische Unternehmer und Unternehmerinnen jedoch unterrepräsentiert. Die Verbände sollten dem durch gezielte Kampagnen entgegenwirken und die spezifischen Bedarfe migrantischer Unternehmen ermitteln.
- Flächendeckende Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, die in einigen Bundesländern bereits existieren, könnten migrantische Unternehmen dabei unterstützen, sich zu Ausbildungsbetrieben zu qualifizieren.
- Der Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit sollte bei der Arbeitsvermittlung gezielt auch Unternehmen ansprechen, die von Migrantinnen und Migranten geführt werden, um die Vermittlungspotenziale auszuschöpfen.
- Bei der Gründungsneigung von Migrantinnen und Migranten spielen rechtliche Rahmenbedingungen, Aufenthaltsdauer und Zuwanderungsmotive zusammen. Das ist bei der Entwicklung von Unterstützungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Die Informations- und Beratungsangebote zu Unternehmensgründungen sollten gezielt ausgebaut werden und dabei die spezifischen Herausforderungen von Eingewanderten stärker berücksichtigen. Wichtig ist auch eine Unterstützung nach der Gründungsphase.
- Deutschland sollte das Potenzial nutzen, das gründungswillige Migrantinnen und Migranten mitbringen. In Deutschland sind die Zuzugs- und Aufenthaltsbedingungen für Selbstständige sowie Unternehmerinnen und Unternehmer aus dem Ausland seit 2005 mehrfach verbessert worden. Der Gesetzgeber sollte dennoch fortlaufend überprüfen, ob weitere Hürden abgebaut werden und die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen für Existenzgründer und Existenzgründerinnen verbessert werden können, um die vorhandenen Potenziale auszuschöpfen.

4.3.7 EU-Bürgerinnen und EU-Bürger

Deutschland profitiert von der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU.

Die Wirtschaft und die Sozialversicherungssysteme in Deutschland haben in den letzten Jahren wie in kaum einem anderen europäischen Land von der Arbeitnehmerfreizügigkeit der Europäischen Union profitiert. Zwischen 2011 und 2018 kam durchgängig mehr als die Hälfte aller Menschen, die nach Deutschland einwanderten, aus anderen Mitgliedsstaaten der EU; allein 2018 waren es über 600.000 (vgl. Kap. 2.2.1). Von allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne deutschen Pass kommt ebenfalls mehr als die Hälfte aus der EU.¹³² Bei dieser Migrantengruppe sind sowohl die Erwerbstätigenquoten als auch das Qualifikationsniveau vergleichsweise hoch. Ihre Integration in den deutschen Arbeitsmarkt vollzieht sich meist geräuschlos. Die Quoten von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug sind im Durchschnitt nur geringfügig höher als bei der übrigen Bevölkerung.

Knapp 50 Prozent der Einwanderinnen und Einwanderer aus der EU sind in Deutschland als Fachkräfte tätig, allerdings auch etwa ein Drittel als Helferinnen und Helfer. Die aus der EU Eingewanderten sind zu einem gewissen Teil unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt. Auch ihr Verdienst liegt im Vergleich zu den mittleren Verdiensten der anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch recht niedrig. Das relativiert sich aber, wenn man für die Faktoren Alter und Berufserfahrung kontrolliert. So entsprechen die Verdienste der neu eingewanderten Staatsangehörigen aus der EU in etwa denen von deutschen Berufsanfängern und -anfängerinnen. Ob sie sich mit längerer Aufenthaltsdauer und Berufserfahrung in Deutschland dem der anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vollständig angleichen, muss sich noch zeigen. Es ist aber deutlich, dass mit zunehmender Aufenthaltsdauer die Beschäftigungsquoten und Verdienste steigen. Allerdings zeigt sich an der Tätigkeitsstruktur auch, dass bei vielen Staatsangehörigen aus der EU durch die Migration das in den Heimatländern erworbene Humankapital und die Berufserfahrung einen Teil ihres Wertes verloren haben. Abhilfe schaffen können hier entsprechende berufsbegleitende Sprachprogramme, die Anerkennung beruflicher Abschlüsse sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (s. o.).

In einigen deutschen Großstädten wurde befürchtet, dass die Einwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten eine „Armutszuwanderung“ sein würde, die in diesen Kommu-

nen zu sozialen und ökonomischen Verwerfungen führt. Diese Befürchtung spiegelt sich zwar in den aggregierten Zahlen zu Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug nicht wider. Bei den meisten neuen EU-Mitgliedsstaaten liegt die Quote derjenigen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, auf einem ähnlichen Niveau wie im Bevölkerungsdurchschnitt und deutlich unter dem Niveau der ausländischen Bevölkerung insgesamt. Regional und im Einzelfall sind entsprechende Effekte aber sichtbar. Vor allem im Land Bremen und in einigen Großstädten im Ruhrgebiet sind bei der Bevölkerung aus den neuen Mitgliedsstaaten die Quoten für Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug in der Tat hoch. In anderen Ballungsräumen, etwa in Süddeutschland, zeigt sich dagegen ein völlig anderes Bild. Schließlich muss berücksichtigt werden, dass von den Personengruppen mit sozialen Problemen ein Teil in Deutschland nicht gemeldet ist, entsprechend werden sie von Statistiken zu Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Leistungsbezug nicht oder nur unvollkommen erfasst.

Empfehlungen

- Es liegt im Interesse Deutschlands, dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürger Qualifizierungsangebote und damit verbundene Aufstiegschancen stärker nutzen. Hierfür bietet das Qualifizierungschancengesetz neue Möglichkeiten, die aber in dieser Gruppe zum Teil noch unbekannt sind. Arbeitsagenturen und Jobcenter sollten Unternehmen und Beschäftigte dazu proaktiv beraten und insbesondere bei Jüngeren auch immer wieder dafür werben, dass sie in Deutschland eine Ausbildung machen oder studieren.
- Gerade EU-Migrantinnen und EU-Migranten mit geringer Qualifikation geraten mitunter in prekäre oder gar ausbeuterische Arbeits- oder Wohnsituationen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich gegen unfaire Arbeitsbedingungen wehren, laufen Gefahr, ihren Job zu verlieren. Beratung und Empowerment können dem entgegenwirken. Hierzu sind die entsprechenden Beratungsangebote wie „Faire Mobilität“ u.Ä. auszubauen. Vor allem aber geht es darum, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Bedingungen für Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Vertragsverhältnisse eingehalten werden. Dafür sind u. a. die Kapazitäten des Zolls auszubauen. Begleitend könnten Arbeitskräfte generell – unabhängig von ihrer Herkunft – rechtlich gestärkt werden. Ein erweiterter Kündigungsschutz bei rechtlchem Vorgehen gegen unfaire Arbeitsbedingungen könnte hierbei helfen.

¹³² Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (Stichtag 31.12.2018).

4.3.8 Schutzsuchende

Bei Schutzsuchenden ist die Arbeitsmarktintegration eine größere Herausforderung als bei anderen Formen von Migration.

Niemand kann vorhersagen, wie sich die Fluchtmigration nach Deutschland künftig entwickeln wird. Ein Daueraufenthaltsrecht in Deutschland hat bislang nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Schutzsuchenden erhalten, die im vergangenen Jahrzehnt eingereist sind. Aufgrund der Lage in den Herkunftsländern ist aber davon auszugehen, dass die große Mehrheit länger oder dauerhaft in Deutschland bleiben wird (zur Fluchtmigration vgl. Kap. 2.3). Darüber hinaus werden auch viele Personen dauerhaft in Deutschland bleiben, die sich derzeit noch im Asylverfahren befinden, einen negativen Asylbescheid vor Gericht anfechten oder, etwa als Geduldete, vollziehbar ausreisepflichtig sind. Bei all diesen Untergruppen von Schutzsuchenden kann eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration wichtig sein. Sie fördert nicht nur ihr Wohlbefinden und das ihrer Angehörigen, sondern senkt auch die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Aufnahme von Schutzsuchenden in Deutschland. Speziell bei ausreisepflichtigen Personen besteht allerdings ein Zielkonflikt zwischen der Integrationsförderung und anderen Gesichtspunkten der Migrationssteuerung (Kap. 3.9).

Die Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration sind bei Schutzsuchenden aus verschiedenen Gründen ungünstiger als bei anderen Migrantengruppen. Zudem wird ihre Arbeitsmarktintegration erschwert durch rechtliche und institutionelle Hürden (vgl. Kap. 2.3), vor allem die Rechtsunsicherheit durch noch laufende Asylverfahren und kurzfristige Aufenthaltstitel. Asylsuchende dürfen grundsätzlich drei Monate nach dem Zuzug eine Beschäftigung aufnehmen. Eine Einschränkung gilt aufgrund komplizierter gesetzlicher Regelungen – die wiederum viele Ausnahmen kennen, in denen eine Beschäftigung doch erlaubt ist – für Personen, die dauerhaft in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen müssen. Diese Regeln wurden in den letzten Jahren mehrfach geändert und im Jahr 2019 deutlich verschärft. Hiernach gilt eine längere Verpflichtung, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, vor allem für Menschen aus sicheren Herkunftsländern sowie andere Personen mit einer sehr schlechten Bleibeperspektive. Wenn eine Abschiebung „nicht in angemessener Zeit möglich ist“, endet nach dem Gesetzeswortlaut die Wohnverpflichtung (§ 49 Abs. 1 AsylG), was abhängig von der Verwaltungspraxis der Bundesländer den Anwendungsbereich deutlich einschränken kann. Anerkannte Flüchtlinge und andere Personen mit einem Schutzstatus (etwa subsidiär Schutzberechtigte) unterliegen dagegen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit keinerlei rechtlichen

Beschränkungen. Allerdings können Restriktionen wie die Wohnsitzauflage die Arbeitssuche und damit die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration beeinträchtigen (Brücker/Hauptmann/Jaschke 2020 und Kap. 4.9.1).

Schon bei früheren Episoden von Fluchtmigration – etwa im Zuge der Kriege und Bürgerkriege in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens zu Beginn der 1990er-Jahre – dauerte die Arbeitsmarktintegration der Schutzsuchenden länger als bei anderen Migrantengruppen. Das ist auch diesmal so, allerdings erfolgt sie jetzt – zumindest vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie – etwas schneller als in der Vergangenheit. So sind gut zwei Fünftel der Schutzsuchenden vier Jahre nach ihrem Zuzug erwerbstätig, nach fünf Jahren ist es knapp die Hälfte (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020). Im zweiten Halbjahr 2018 befanden sich von den Personen, die seit 2015 nach Deutschland geflüchtet sind, 15 Prozent in Bildung und Ausbildung; insgesamt 23 Prozent hatten seit ihrem Zuzug eine Bildungseinrichtung besucht. 85 Prozent hatten bis dahin an einem Sprachkurs teilgenommen und 65 Prozent ihn bereits abgeschlossen; einen Integrationskurs hatten 65 Prozent besucht und 47 Prozent abgeschlossen. Insgesamt verfügten im zweiten Halbjahr 2018 44 Prozent der Schutzsuchenden nach eigener Einschätzung über gute oder sehr gute Deutschkenntnisse, weitere 34 Prozent stuften ihre Deutschkenntnisse auf einem mittleren Niveau ein (de Paiva Lareiro u. a. 2020).

In den zumindest bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie positiven Zahlen spiegeln sich erhebliche Investitionen in die Integration der Schutzsuchenden in Deutschland wider. Die Fachkommission würdigt, was der Bund, die Länder und die Kommunen, die Zivilgesellschaft, Unternehmen und Sozialpartner bei der Integration der Schutzsuchenden geleistet haben und immer noch leisten. Dies gilt gerade auch für kleine und mittlere Unternehmen, in denen überproportional viele Schutzsuchende beschäftigt sind (Kubis/Röttger 2019). Neben diesen Fortschritten zeigen sich aber weiterhin auch erhebliche Defizite. So spricht ein Teil der Schutzsuchenden noch immer nicht hinreichend gut Deutsch für eine Arbeitsmarktintegration. Auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nennen unzureichende Deutschkenntnisse als wichtigstes Integrationshemmnis. Des Weiteren ist das Bildungspotenzial für diese Gruppe noch längst nicht ausgeschöpft, obwohl ihre Bildungsaspiration hoch ist (vgl. Kap. 2.3). Flüchtlinge leiden zudem überdurchschnittlich häufig an psychischen Erkrankungen und posttraumatischen Belastungsstörungen. Um ihre Arbeitsmarktchancen zu erhöhen, benötigen sie eine umfassende medizinische Versorgung (vgl. Kap. 4.6).

Empfehlungen

- Wie verschiedene Studien belegen, steigen die Integrationschancen, wenn die Asylverfahren schnell durchgeführt werden und Integrationsmaßnahmen frühzeitig einsetzen. Die Fachkommission empfiehlt deshalb, insbesondere bei Schutzsuchenden mit guter Bleibeperspektive möglichst bald nach der Ankunft mit Sprachkursen, Maßnahmen der Arbeits- und Bildungsberatung, umfassender gesundheitlicher Betreuung und rechtlicher Beratung zu beginnen.
- Erwachsene Schutzsuchende sind über die Bildungsangebote in Deutschland umfassend zu informieren. Bildungsvorbereitende Maßnahmen wie Sprachkurse, ausbildungsvorbereitende schulische Bildung, Propädeutika für Hochschul- und Universitätsstudien sollten bedarfsgerecht ausgebaut werden.
- Die Fachkommission ist der Auffassung, dass Asylsuchende einschließlich Geduldeten, die verpflichtet sind, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, wie früher bereits nach drei Monaten einen Arbeitsmarktzugang erhalten sollten. Hierbei sollten bestimmte Bedingungen erfüllt werden, um keine falschen Anreize dafür zu setzen, dass Personen ohne berechtigte Schutzansprüche über das Asylsystem oder im Wege der irregulären Sekundärmigration innerhalb der Europäischen Union zuziehen. Solche Bedingungen könnten eine vorherige Identitätsklärung sein und vorübergehende Ausnahmen vom Arbeitsmarktzugang für Schutzsuchende, die aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen oder bereits in einem anderen EU-Mitgliedsstaat einen Asylantrag gestellt haben. In Einzelfällen sollten die zuständigen Behörden eine Ausnahme zulassen können.
- Geduldete sind nach geltendem Recht verpflichtet, aus dem Bundesgebiet auszureisen. In der Praxis reist allerdings nur eine Minderheit sofort freiwillig aus und auch die Behörden setzen diese Pflicht selten durch (auf längere Sicht verlässt aber ein nicht unerheblicher Teil von ihnen Deutschland, vgl. Kap. 4.9.4). In diesen Fällen wird eine Duldung erteilt. Während dieser Zeit besteht für die betreffenden Personen und für Unternehmen, die sie einstellen möchten, insofern Planungsunsicherheit, als einerseits die Ausreisepflicht fortbesteht, andererseits die Menschen sich aber weiterhin, häufig für längere Zeit in Deutschland aufhalten. Daran dürften nach Einschätzung der Fachkommission auch die neuen Instrumente der Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung wenig ändern, die die praktisch wichtigeren Legalisierungsformen ergänzen (Kap. 4.9.4). Die Fachkommission erkennt an, dass ein Asylsystem nur funktioniert und akzeptiert wird, wenn Personen

ohne legitime Schutzansprüche die gesetzliche Ausreisepflicht beachten und andernfalls zurückgeführt werden. Dennoch ist es sinnvoll, Geduldeten eine Bleibeperspektive einzuräumen, wenn sie sich gut integriert haben und nicht kurzfristig zurückgeführt werden können. Daher sollten die bestehenden Regelungen gründlich evaluiert werden, um ggf. zu entscheiden, ob sie erweitert, geändert, abgeschafft oder durch Instrumente wie eine Stichtagsregelung ergänzt werden. Zum generellen Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung siehe Kapitel 3.9.

4.3.9 Frauen und Familien

Migrantinnen und Familien brauchen besondere Unterstützung. Eine solche leistet Deutschland zu wenig.

Bei eingewanderten Frauen gelingt die Arbeitsmarktintegration in Deutschland schlechter als bei den Männern. Sie arbeiten häufiger in niedrig qualifizierten Berufen und in Teilzeit und sie sind insgesamt seltener erwerbstätig. Auch in Bildungsmaßnahmen und Kursen der Arbeitsagenturen und Jobcenter sind sie unterrepräsentiert. Ein Teil der Migrantinnen ist gut qualifiziert. Andere haben für eine Erwerbsbeteiligung in Deutschland aber auch schlechtere Voraussetzungen. Dies unterscheidet sich erheblich nach den Herkunftsregionen. Dass Migrantinnen am Arbeitsmarkt unterrepräsentiert sind, hat allerdings nur zum Teil mit ihrer Qualifikation zu tun.

Die geringere Erwerbsbeteiligung von Migrantinnen erklärt sich zum Teil durch die Familienstruktur: Migrantinnen haben häufiger Kinder und auch mehr Kinder als Frauen ohne Migrationsgeschichte. Letztere haben bei vergleichbaren Familienkonstellationen ebenfalls eine geringere Erwerbsbeteiligung als Männer, aber bei den Migrantinnen ist das besonders ausgeprägt. Eine Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote und eine Anpassung an die spezifischen Bedarfe könnte somit erheblich dazu beitragen, die Erwerbstätigenquoten von Migrantinnen zu erhöhen.

Die Gruppe der schutzsuchenden Frauen sticht in den einschlägigen Statistiken besonders hervor (vgl. etwa Bujard u. a. 2019; Brücker/Gundacker/Kalkum 2020; Gambaro u. a. 2019; Liebig/Tronstad 2018): In fast allen Bereichen – z. B. der Teilnahme an Integrationsmaßnahmen, der Bildungsbeteiligung und der Dichte sozialer Kontakte zur deutschen Bevölkerung – zeigt sich zwischen den Geschlechtern ein erhebliches Gefälle. Das ist auch bei den Erwerbstätigenquoten der Fall und vermutlich auf eine Kumulation verschiedener Faktoren zurückzuführen. Bei schutzsuchenden Frauen sind die Voraussetzungen für Integration andere als bei Männern. Zunächst einmal haben sie ein höheres Risiko

für posttraumatische Belastungsstörungen und psychische Erkrankungen infolge von Erlebnissen auf der Flucht und in den Herkunftsländern (vgl. Kap. 2.3). Zudem spielen auch hier unterschiedliche Familienkonstellationen eine wichtige Rolle: 67 Prozent der schutzsuchenden Frauen leben mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt, bei den Männern ist es nur ein Fünftel (Kosyakova 2017, S. 14). In Haushalten mit Kindern beträgt die durchschnittliche Zahl der Kinder 2,8, rund die Hälfte davon sind Kleinkinder. Die Aufteilung der Haus- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern unterscheidet sich zwar nicht von der in der deutschen Bevölkerung (Brücker/Fendel/Guichard u.a. 2020, S. 57). Traditionelle Muster der Arbeitsteilung gehen aber bei den Schutzsuchenden aufgrund der sehr viel höheren Kinderzahl deutlich stärker zulasten der Frauen als bei anderen Bevölkerungsgruppen (ebd.). In Verbindung mit einer schwierigen Betreuungssituation erschwert das die Teilhabechancen der Frauen.

All dies kann die Differenz in der Erwerbsbeteiligung zum Teil, aber nicht vollständig erklären. Das Bildungsgefälle zwischen schutzsuchenden Männern und Frauen ist nicht sehr stark; trotzdem waren drei Viertel der Männer vor dem Zuzug erwerbstätig, aber nur halb so viele Frauen. Allerdings zeigen Beispiele aus anderen Ländern wie etwa Schweden auch, dass zwischen der Erwerbsbeteiligung im Herkunftsland und der im Zielland kein direkter Zusammenhang besteht (Liebig/Tronstad 2018, S. 24). Grundsätzlich ist die Erwerbsneigung auch bei den schutzsuchenden Frauen hoch. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird offensichtlich durch eine Reihe von Nachteilen und Hürden erschwert oder zumindest stark verzögert. Das erklärt jedoch nicht, warum Deutschland bei der Integration dieser Zielgruppe auch im internationalen Vergleich relativ schlecht abschneidet (OECD/EU 2019; vgl. auch Kap. 2.3). Auch Sprach- und andere Integrationsprogramme nutzten schutzsuchende Frauen ursprünglich deutlich seltener als Männer. Das hat sich aber geändert: Inzwischen nehmen an Integrationskursen und anderen Integrationsprogrammen mehr Frauen als Männer teil (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020). Auch die Schere bei der Erwerbsbeteiligung schließt sich schrittweise. Das Gefälle ist aber nach wie vor hoch. Dies ist eine der großen Herausforderungen der Integrationspolitik, auch vor dem Hintergrund, dass der Anteil der weiblichen Asylsuchenden in Deutschland in den letzten Jahren gestiegen ist: 2015 wurde noch weniger als ein Drittel der Asylersuchen von Frauen gestellt, 2018/19 betrug der Anteil über 43 Prozent (BAMF 2019a; 2020).

Wenn Migrantinnen bei der Einreise schlechtere Bildungsvoraussetzungen haben, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die Qualifikationsunterschiede in Deutschland bestehen bleiben müssen. In die Bildung und Ausbildung zugewanderter Frauen zu investieren ist nicht nur eine Frage

der sozialen Gerechtigkeit und kommt den Frauen selbst zugute, es lohnt sich auch im Hinblick auf die Integration ihrer Kinder. Da Bildung und Berufstätigkeit der Mütter die Entwicklung ihrer Kinder entscheidend beeinflussen, haben Bildungsinvestitionen für Mütter auch Auswirkungen auf die berufliche Qualifikation nachfolgender Generationen (OECD 2017a).

Frauen kommen auch häufig im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland (vgl. Kap. 3.9 und 4.9). Für frühere Generationen nachziehender Familienangehöriger hatte Deutschland kaum Integrationsangebote vorgesehen. Dadurch gingen Potenziale für den Arbeitsmarkt verloren und Integrationsprozesse verzögerten sich. Die heutige Einwanderungs- und Migrationspolitik sollte daraus lernen und bei der Gestaltung von Programmen die Familien mitdenken.

Empfehlungen

- Bei schutzsuchenden Frauen sind auf der einen Seite die Anteile mit weiterführenden Schulabschlüssen und Hochschulabschlüssen genauso hoch wie bei schutzsuchenden Männern; auf der anderen Seite hat hier ein höherer Anteil nur eine Grundschule oder gar keine Schule besucht. Die Arbeitsvermittlung sollte beide Aspekte berücksichtigen. Das bedeutet: Bei gering qualifizierten Frauen sollten Jobcenter und Arbeitsagenturen darauf hinwirken, dass sie Sprachkurse besuchen und nach Möglichkeit Schul- und Bildungsabschlüsse nachholen. Bei den hoch qualifizierten Frauen muss stärker versucht werden, sie entsprechend ihrer Qualifikation zu beschäftigen und die Anerkennung ihrer schon erworbenen Abschlüsse zu unterstützen; das ist bisher oft nicht der Fall.
- Das gesamte Förderinstrumentarium sollte daraufhin geprüft werden, ob es den spezifischen Bedarfen für die Integration schutzsuchender Frauen gerecht wird (siehe zu guten Praktiken in diesem Bereich Liebig/Tronstad 2018).
- Die Integration von Frauen vollzieht sich auch deshalb langsamer, weil die Jobcenter nur eingeschränkt Vermittlungs- und Förderleistungen anbieten, wenn im Haushalt Kinder unter drei Jahren leben (§ 10 SGB II). Es empfiehlt sich, dass die Jobcenter hier den Blick auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft richten und prüfen, inwieweit die Phase der Kinderbetreuung z.B. für die freiwillige Teilnahme an Integrations- und Berufssprachkursen genutzt werden kann.

- Um die Arbeitsmarktintegration von Frauen zu befördern, sollte dieser Zielgruppe ein niedrigschwelliger Zugang zu institutioneller Kinderbetreuung ermöglicht werden.
- Frauen benötigen – in viel stärkerem Maße als Männer – eine auf ihre individuellen Lebenslagen abgestimmte Ausbildungs- und Berufsberatung. Bei der Unterstützung zugewandelter Frauen haben viele Kommunen gute Erfahrungen mit aufsuchender Beratung und mit Familienbildungsangeboten wie beispielsweise den „Stadtteilmüttern“ gemacht, die den Frauen und besonders den Müttern ermöglichen, soziale Netzwerke aufzubauen. Entsprechende Angebote könnten gefördert, verstetigt und ausgebaut werden.
- Durch verschiedene Instrumente kann die Einwanderungspolitik in den Heimat- oder Transitländern die Integration von geflüchteten Frauen und anderen Familienangehörigen bereits vor der Einreise unterstützen, vor allem durch das Angebot von Sprachkursen. Dabei könnten die bestehenden Angebote der Goethe-Institute durch weitere Angebote u. a. in Flüchtlingslagern ergänzt werden.

4.4 Einbürgerung, kulturelle Teilhabe und ehrenamtliches Engagement

4.4.1 Einbürgerung und Teilhaberechte

Bislang ist eine eher geringe Bereitschaft festzustellen, von bestehenden Einbürgerungsmöglichkeiten tatsächlich auch Gebrauch zu machen. Bei anerkannten Flüchtlingen und Menschen, die aus Staaten mit prekärer politischer oder wirtschaftlicher Lage stammen, ist die Bereitschaft für eine Einbürgerung jedoch schon heute hoch. Neu zugewanderte Fachkräfte und EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sind Gruppen, auf die besonders zugegangen werden sollte. Zugleich muss darüber nachgedacht werden, wie ab einer bestimmten Dauerhaftigkeit des Aufenthalts politische Teilhabe für Eingewanderte erweitert werden kann und wie erreicht wird, dass bestehende Teilhabeoptionen wahrgenommen werden.

Öffnung des Staatsangehörigkeitsrechts

Die Bundesrepublik hat sich vor mehreren Jahrzehnten von der alleinigen Geltung des früheren Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) im Staatsangehörigkeitsrecht verabschiedet; so können heute auch zugewanderte Menschen deutsche Staatsangehörige werden. Wie die Statistik zeigt, ist dies gelebte Praxis: Etwas mehr als die Hälfte der eingewanderten Bevölkerung und ihrer Nachkommen besitzt einen deutschen Pass (vgl. Kap. 2.4.1 sowie DESTATIS 2019a, S. 62 ff.). Bereits im Ausländergesetz von 1990 war ein Regelanspruch auf Einbürgerung niedergelegt worden, der 1992/93 im Rahmen des Asylkompromisses zu einem Erteilungsanspruch aufgewertet wurde (vgl. die durch Gesetz vom 30.06.1993 (BGBl. 1993 I 1062) geänderten §§ 85f. AuslG 1990 (BGBl. 1990 I 1354)). Seither kann man eine Einbürgerung im Zweifel gerichtlich einklagen. Die früher bestehenden Ermessensbestimmungen wurden aufgegeben. Insofern spiegelt sich auch im Staatsangehörigkeitsrecht die Einsicht, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist (siehe Kap. 5.2). Mit der großen Reform im Jahr 1999 wurden die Erteilungsvoraussetzungen gesenkt. Seither besteht ein gerichtlich einklagbarer Anspruch regelmäßig nach acht Jahren, bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs sogar nach sieben Jahren (§ 10 AufenthG).¹³³

Vor allem jedoch wird seither bei Kindern, die kraft Geburt Deutsche werden (*ius soli*), die doppelte Staatsangehörigkeit hingenommen. Die sogenannte Optionsregelung, wonach sich junge Erwachsene für eine Staatsangehörigkeit entscheiden müssen, gilt seit 2014 nur noch für Personen, die vor Vollendung des 21. Lebensjahrs nicht mindestens acht Jahre in Deutschland gewohnt haben (§ 29 Abs. 1a StAG).¹³⁴ Für jene, die ihre Jugend im Inland verbracht haben, gibt es heute keine Optionspflicht mehr. Sie dürfen die Staatsangehörigkeit des Landes ihrer Eltern auch dann behalten, wenn sie selbst nie dort gewohnt haben. Nur bei der Einbürgerung ist Mehrstaatigkeit grundsätzlich verboten. Allerdings gibt es auch hier viele Ausnahmen, die im Zweifel gerichtlich geprüft werden können, wenn ein Einbürgerungsantrag abgelehnt wird.¹³⁵ Statistiken zufolge behält derzeit mehr als die Hälfte der eingebürgerten Personen einen zweiten Pass.¹³⁶ Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR 2014, S. 49–52) hat vorgeschlagen, den sogenannten „Doppelpass“ durch einen Generationenschnitt auf die

¹³³ Eine Ermessenseinbürgerung ist nach § 8 StAG bereits nach sechs Jahren möglich.

¹³⁴ Die Optionspflicht gilt überhaupt nicht für Personen, die mindestens sechs Jahre in Deutschland zur Schule gegangen sind oder hier einen Schulabschluss gemacht haben.

¹³⁵ Einzelheiten dazu finden sich in § 12 des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Akzeptiert wird Mehrstaatigkeit für EU-Länder, die Schweiz und viele Nichtausbürgerungsländer.

¹³⁶ „[T]rotz des Prinzips der Vermeidung von Mehrstaatigkeit“ erfolgte 2018 „in 59 Prozent der Fälle die Einbürgerung unter Fortbestand der bisherigen Staatsbürgerschaft. Auch in den Jahren zuvor – seit 2006 – lag diese Quote bei mehr als 50 Prozent (Sauer 2019, S. 8; vgl. auch Luft 2010b, S. 336).“

ersten zwei oder drei Generationen von Eingewanderten und ihren Nachkommen zu beschränken. Das überzeugt in normativer Hinsicht vollauf, ist rechtlich aber schwer umsetzbar (vgl. Weinmann 2017, S. 144–147; Lämmermann 2017, S. 352–361). Dafür wären völkerrechtliche Verträge mit den wichtigsten Herkunftsländern von Einwanderung notwendig. Solange es solche nicht gibt, hat die Politik nur die Wahl zwischen zwei Optionen, die beide suboptimal sind: entweder eine doppelte Staatsangehörigkeit dauerhaft zuzulassen oder sie zu verbieten.

Doch nicht nur die Dauer des Voraufenthalts und die Regelungen zum Doppelpass haben sich geändert. Auch im Staatsangehörigkeitsrecht erlebte das Integrationsparadigma in den letzten 20 Jahren einen Durchbruch, indem – ganz im Sinn von „Fördern und Fordern“ – einerseits die Einbürgerungsvoraussetzungen gesenkt und diese andererseits an materiellen Integrationskriterien ausgerichtet wurden. Seit der großen Reform im Jahr 1999 werden für eine Einbürgerung Deutschkenntnisse und ein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung verlangt. Seit 2007 gibt es ergänzend Einbürgerungstests. Diese sind laut Statistik keine hohe Hürde, die allermeisten Personen bestehen sie.¹³⁷ Gleichzeitig akzentuieren sie aber symbolisch die Integration. Diese Symbolik wird noch verstärkt durch eine Eidesformel bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft, die bundesweit immer häufiger im Rahmen einer Einbürgerungsfeier erfolgt (vgl. § 16 StAG; Weinmann u. a. 2012, S. 230–232). Zuletzt wurde dieses Integrationsparadigma noch gestärkt durch ein – politisch umstrittenes – Einbürgerungsverbot bei Mehrehe (vgl. Gesetz vom 04.08.2019, BGBl. 2019 I 1124), wobei auch in einem solchen Fall die Einbürgerungsvoraussetzungen im Zweifel umfassend gerichtlich überprüft werden können (ausführlicher hierzu Thym 2019b). Die Behörden haben kein Ermessen. Wenn viele Personen sich nicht einbürgern lassen, obwohl sie darauf Anspruch haben, liegt das also nicht notwendigerweise am Recht.

Plädoyer für eine „Kultur der Einbürgerung“

Trotz der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999/2000 ist die Quote der Einbürgerungen in Deutschland gering. Dietrich Thränhardt (2020) spricht bilanzierend von „vernachlässigter Einbürgerung trotz Integrationsrhetorik“. Bevölkerung und Staatsbürgerschaft sind immer weniger deckungsgleich. „Die Zahl der Ausländer*innen stieg von 7,3 Millionen im Jahr 2005 auf fast 10 Mio. 2018, im gleichen Zeitraum sank das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial von 2,8 auf 2,2 Prozent“ (Sauer 2019, S. 3). In konkreten Zahlen: „Wurden im Jahr 2000 knapp 187.000 Ausländer*innen

eingebürgert, waren es 2008 nur 94.000. Danach stieg die Zahl der jährlichen Einbürgerungen wieder leicht an und stagniert seit 2012 bei um 110.000: 2018 lag sie wie 2017 bei rund 112.000“ (ebd., S. 6). Für das Jahr 2019 zeigt sich dann eine erfreuliche Zunahme auf beinahe 130.000 Personen, die nicht nur darauf zurückgeht, dass bei Britinnen und Briten infolge des Brexits das Einbürgerungsinteresse steigt (DESTATIS 2020e). Trotz des jüngsten Anstiegs ist die Zahl aber im OECD- und im EU-Vergleich auffallend niedrig: „Etwa zwei Drittel der seit Langem (d.h. seit über zehn Jahren) im OECD-Raum ansässigen Zugewanderten besitzen die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes, in der EU ist dies für 59 Prozent der Fall“ (OECD/EU 2019, S. 117).

Von den geschätzt rund fünf Millionen einbürgerungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland äußern „je nach Erhebung und befragter Gruppe zwischen 20 und 30 % [...] eine Einbürgerungsabsicht“ (Sauer 2019, S. 30). Dieser „Anteil variiert ähnlich wie die vollzogenen Einbürgerungen nach Herkunftsnationalitäten und damit nach Anreizen und Kosten: Eher selten ist die Absicht bei EU-Bürger*innen und Drittstaatsangehörigen aus ehemaligen Anwerbestaaten, häufiger bei Südost- und Osteuropäer*innen, am häufigsten bei Ausländerinnen und Ausländern aus den Fluchtstaaten“ (ebd.).

Um hier einen substanziellen Fortschritt zu erzielen, plädiert die Fachkommission für einen neuen Anlauf zu einer Kultur der Einbürgerung. Dafür ist es nebensächlich, ob Einbürgerungsabsicht und tatsächlich vollzogene Einbürgerung den Ausgangspunkt, ein Durchgangsstadium oder den Endpunkt einer gelungenen Integration in die deutsche Gesellschaft bilden; diese Frage hat lange im Fokus der Einbürgerungsdebatte gestanden und ist in der Forschung umstritten.

Eine solche Kultur der Einbürgerung bedürfte zunächst einer Neuausrichtung der Rhetorik: eines klaren Signals an die zahlreichen potenziell Einbürgerungsberechtigten, dass ihre staatsbürgerliche Zugehörigkeit und Gleichstellung politisch gewollt ist. Diese Botschaft wäre gleichermaßen an die Länder und Kommunen zu richten, die mit dem Verwaltungsvollzug betraut sind. 20 Jahre nach den wegweisenden rechtlichen Reformen von 1999/2000 gilt es, die damals angelegte Dynamik zu bekräftigen und mit neuem Leben zu füllen.

In der öffentlichen Debatte wird die Diskussion über das Staatsangehörigkeitsrecht häufig auf die Frage der Mehrstaatigkeit reduziert. Dabei wird übersehen, dass es auch unterhalb der Ebene dieser politischen Streitfrage, näm-

¹³⁷ Zur praktischen Handhabung vgl. Bundesregierung 2009; die Erfolgsquoten haben sich seither nicht grundlegend geändert.

lich im praktischen Vollzug der Einbürgerungsverfahren sehr viel Verbesserungspotenzial gibt: bei den Bundesländern, denen die Umsetzung der Einbürgerung obliegt, und bei den Kommunen, die sie vor Ort konkret ausführen. Es bestehen „zum Teil erhebliche Diskrepanzen in den vollzogenen Einbürgerungen nach Bundesländern, aber auch nach Kommunen, die nicht alleine auf die Anzahl und die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung zurückgeführt werden können“ (Sauer 2019, S. 8).

Eine Kultur der Einbürgerung als Mainstreaming sollte, so die Empfehlung der Fachkommission, neben dem politischen Willen auf der Länder- bzw. der kommunalen Ebene auch forcieren, dass die Verwaltungsvorschriften, Anwendungshinweise und behördeninternen Umsetzungsverordnungen vereinheitlicht und konkretisiert werden. Das dient einem doppelten Ziel: Zum einen können bestehende Unklarheiten bei der Normauslegung beseitigt werden, etwa bezüglich der Voraussetzungen für eine doppelte Staatsangehörigkeit. Betroffene Personen vermuten hier bisweilen eine Restriktion, die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht unbedingt gedeckt ist.¹³⁸ Es geht also darum, für mehr Klarheit und Transparenz zu sorgen, damit betroffene Personen leichter erkennen, dass sie sich einbürgern lassen könnten. Zum anderen können untergesetzliche Konkretisierungen zu bestehenden Auslegungs- und Ermessensspielräumen das Personal in den Behörden dazu anhalten, Einbürgerung im Sinne einer Ermöglichung zu fördern. Zu einer Kultur der Einbürgerung gehören außerdem finanzielle Investitionen in die Personalausstattung und die Beratungskompetenz bei den Einbürgerungsbehörden sowie Kooperationen mit der Zivilgesellschaft, besonders mit Migrantenorganisationen, ggf. auch mit den Hochschulen. Eine solche Zusammenarbeit wäre im Vorfeld von bzw. flankierend zu Informations- und Einbürgerungskampagnen aufzubauen.¹³⁹ Einbürgerungsfeiern sind schließlich nicht nur eine rein formale Geste. Sie symbolisieren den neuen Deutschen, dass sie willkommen sind und als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger ernst genommen werden. Nicht zuletzt sollte die Politik öffentlich für Einbürgerung werben, etwa durch Reden und ggf. eine Kampagne.

Anerkannte Flüchtlinge, neu zugewanderte Fachkräfte und internationale Studierende als neue Zielgruppen

Aufseiten anerkannter Flüchtlinge und Menschen, die aus Staaten mit prekärer politischer oder wirtschaftlicher Lage stammen, ist die Bereitschaft für eine Einbürgerung hoch.¹⁴⁰ Im Wissen darum empfiehlt die Fachkommission, Vorbereitungen zu treffen, um ab dem Jahr 2023 gezielt die Personengruppen für eine Einbürgerung anzusprechen, die 2015/16 nach Deutschland gekommen sind und in ungefähr drei Jahren einen Einbürgerungsanspruch erlangen können, soweit sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Besonders hinsichtlich der Identitätsklärung sollten Verwaltungshinweise Klarheit schaffen. Die rechtlichen Regeln und die Rechtsprechung sind in diesem Punkt schon heute angemessen, aber die fehlende Transparenz kann abschreckend wirken.

Weiterhin empfiehlt die Fachkommission, frühzeitig und aktiv auf neu zugewanderte Fachkräfte zuzugehen und ggf. auch auf EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in Deutschland. Letzteren ist vielfach nicht bewusst, dass sie für eine Einbürgerung in Deutschland ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben müssen.

Schließlich sieht die Fachkommission nicht ausgeschöpfte Erkenntnisquellen und Forschungsdesiderate. Wünschenswert wären etwa bundesweit verfügbare kommunale Einbürgerungsstatistiken; zudem fehlen Erkenntnisse über die sehr diversen Verwaltungspraktiken und die Erträge bisheriger Einbürgerungskampagnen. Darüber hinaus fällt auf, dass es für Deutschland kaum empirische Studien zu den subjektiven Motiven für und Erfahrungen mit Einbürgerung gibt. Auch jüngere sozialwissenschaftliche Veröffentlichungen zum Thema Einbürgerung sind rar.¹⁴¹ Hier wäre auf einzelne Herkunftsgruppen bezogene qualitative Forschung aufwendigen repräsentativen Studien vorzuziehen.

138 Vgl. hierzu insgesamt auch die von der Fachkommission in Auftrag gegebene Expertise „Erkenntnisse der Forschung zu Einbürgerungshemmnissen in Deutschland“ (Sauer 2019).

139 Studien und Auswertungen der Einbürgerungskampagnen zeigen einen hohen Informationsbedarf bei den potenziell Einbürgerungsberechtigten und auch den Bedarf, Fehlinformationen zu begegnen. Hier erscheinen Informationsportale und schriftliches Material weniger wirksam als persönliche Beratung und Begleitung während des Verfahrens. Der Informationsbedarf bezieht sich insbesondere auf die mögliche Mehrstaatigkeit von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern und anderen Gruppen, bei denen dies hingenommen wird, außerdem auf die unter Umständen verkürzte Mindestaufenthaltsdauer, die Möglichkeit von Ermessenseinbürgerungen sowie die Regelungen zum Sprachnachweis jenseits eines Sprachtests. Hilfreich wären zudem Informationen zu Sprach- und Einbürgerungstests sowie zu diesbezüglichen Kursen und außerbehördlichen Beratungsangeboten (vgl. Sauer 2019, S. 33).

140 „Drittstaatsangehörige nennen Rechtsstaat, Aufenthaltssicherheit, Reisefreiheit, Zukunft der Familie und berufliche Zukunft etwas häufiger als Motive für die Einbürgerung als EU-Angehörige“ (Sauer 2019, S. 16).

141 Zur Forschungslage siehe den Überblick in Sauer 2019, S. 4.

Staatsvolk als offener Begriff

Eng verknüpft mit der Staatsbürgerschaft und Einbürgerung ist die Frage der politischen Teilhaberechte.¹⁴² In der Verfassung heißt es hierzu, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht deutet diese Vorgabe mit Blick auf das Wahlrecht so, dass nur deutsche Staatsangehörige an Wahlen teilnehmen dürfen (BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, BVerfGE 83, S. 37 – Ausländerwahlrecht I). Damit folgt es einem formalen Volksbegriff, der an die Staatsangehörigkeit anknüpft und nicht etwa auf materielle Kriterien einer kulturellen oder gar ethnischen Homogenität abstellt. Stattdessen wird der Zugang zum Staatsvolk über die Einbürgerung bzw. den Geburtserwerb geregelt, die der Bundesgesetzgeber ggf. mit einfacher Mehrheit ändern kann: „Das Staatsangehörigkeitsrecht ist daher auch der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann“ (ebd., S. 52). Ganz in diesem Sinn erleichterte der Deutsche Bundestag mit der großen Reform von 1999/2000 die Einbürgerung sowie den Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt.

Kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige

Zwar verstößt die Gewährung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer, die nicht EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sind, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen Artikel 20 Absatz 2 S. 2 des Grundgesetzes, weil dieses zur Ausübung des Wahlrechts die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzt.

Dennoch sei auf die Praxis einiger europäischer Länder hingewiesen, das kommunale und/oder das regionale Wahlrecht auch Nicht-EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern zu gewähren. Dies gilt für folgende zehn Staaten: Schweden, Dänemark, Island, Finnland, Norwegen, die Niederlande, Irland, Belgien, Estland und Luxemburg. Außerhalb Europas gibt es Staaten, die ansässigen Ausländerinnen und Ausländern sogar die Beteiligung an nationalen Wahlen gestatten, wie etwa in Neuseeland bereits nach einem Jahr.

Darüber hinaus empfiehlt eine (bislang nur von neun Staaten ratifizierte und auch für Deutschland nicht rechtsverbindliche) Konvention des Europarates, das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (Sammlung Europäischer Verträge Nr. 144, 1992) in Kapitel C, Artikel 6, ausdrücklich, „jedem ansässigen Ausländer bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zuzugestehen unter der Bedingung, dass er dieselben rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die für Staatsangehörige gelten, und darüber hinaus in den letzten fünf Jahren vor der Wahl rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hatte“ (Beitrittsstaaten können dieses auch auf das aktive Wahlrecht beschränken). Der Europarat stützt sich dabei explizit auf den „universellen und unteilbaren Charakter der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die auf der Würde aller Menschen beruhen“. Er argumentiert, dass „der Aufenthalt von Ausländern im Staatsgebiet zu einem dauerhaften Wesenszug der Gesellschaft in den europäischen Staaten geworden ist“, diese auf kommunaler Ebene allgemein dieselben Pflichten haben wie Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und „am Leben der örtlichen Gemeinschaft und an der Entwicklung ihres Wohlstands beteiligt sind“. Entsprechend gibt sich der Europarat „überzeugt von der Notwendigkeit, ihre Eingliederung in die örtliche Gemeinschaft zu verbessern, insbesondere durch eine Ausweitung der Möglichkeiten einer Beteiligung an den kommunalen öffentlichen Angelegenheiten“.

Ebenso haben sich Integrationsbeiräte, Migrantinnen- und Migrantenorganisationen die Forderung nach einem kommunalen Ausländerwahlrecht bereits seit Jahren zu eigen gemacht. Sie beziehen sich dabei wie auch ein Teil der juristischen Literatur (zu den Nachweisen vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2006) auf folgende Argumente: Erstens müsse das Wahlrecht der Betroffenheit durch die Staatsgewalt Rechnung tragen. Zweitens sei die Gesamtbevölkerung in Deutschland divers; diesem Fakt müsse das Verfassungsrecht Rechnung tragen.

Ein formales Verständnis des Volksbegriffs ist nicht der einzig mögliche Ausgangspunkt der demokratischen Legitimation. So wird aus der Perspektive der Demokratietheorie regelmäßig argumentiert, dass eine dauerhafte Betroffenheit von staatlichen Entscheidungen den Legitimationsbedarf erhöht; deshalb sollten jedenfalls Personen mit einem Daueraufenthalt eine Möglichkeit der Beteili-

142 In der gesetzlichen Definition des Begriffs Integration als Teilhabe am „wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben“ (§ 43 Abs. 1 AufenthaltG) wird Teilhabe an der politischen Willensbildung nicht explizit genannt.

gung haben (vgl. z. B. Benhabib 2004). Umsetzen lässt sich diese Forderung dann auf verschiedenen Wegen: indem man entweder die Erwerbsregeln erweitert oder alternativ ein Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer für alle oder bestimmte Wahlen einführt. Die Bundesrepublik ist bekanntlich dem ersten Weg gefolgt und hat die Einbürgerungsregeln geändert, nachdem das Bundesverfassungsgericht 1990 ein kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer für verfassungswidrig erklärt hatte.¹⁴³ Nur Unionsbürgerinnen und -bürger haben aufgrund von EU-Vorgaben ein Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen (vgl. Art. 22 AEUV, Art. 28 GG).

Das Betroffenheitsargument ist freilich nicht so zu verstehen, dass die politischen Rechte schematisch dem faktischen Aufenthalt in einem bestimmten Gebiet angeglichen werden sollen. Es geht nicht darum, ein Wahlrecht unmittelbar nach der Einreise zuzugestehen. Dafür wird vielmehr eine gewisse Dauerhaftigkeit und Stabilität des Aufenthalts gefordert, zumeist ein Voraufenthalt von einigen Jahren, was z. B. Touristinnen und Touristen und andere kurzfristige Aufenthalte ausschließt (vgl. Miller 2016; Carens 2013, Kap. 5–9). Dass man den tatsächlichen Aufenthaltsort nicht automatisch mit einem Recht auf politische Mitwirkung gleichsetzen kann, zeigt schließlich auch die Debatte darüber, inwieweit Personen, die dauerhaft im Ausland leben, eine Mitwirkung an der deutschen Politik beanspruchen können, weil deren Folgen sie faktisch betreffen. Eine Möglichkeit, diese widerstreitenden Impulse aufzunehmen, besteht darin, zwar einerseits das Wahlrecht von Kriterien stabiler Zugehörigkeit abhängig zu machen, andererseits jedoch mittels anderer Instrumente eine erweiterte politische Teilhabe zu eröffnen.

Politische Teilhabe diesseits des Wahlrechts

Im geschlossenen Nationalstaat wurde Ausländerinnen und Ausländern häufig verboten, sich politisch zu betätigen, denn sie galten als Angehörige einer fremden Macht, die sich nicht in innere Angelegenheiten einmischen sollten.¹⁴⁴ Davon kann heute keine Rede mehr sein. Zwar heißt es im Grundgesetz weiterhin, dass nur „Deutschen“ z. B. die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 und 9 zustehe; in der Praxis wird dies jedoch durch das einfache Recht und die europäischen Menschenrechte

überlagert. Alle im Land lebenden Personen können heute an der öffentlichen Meinungsbildung in den Medien, im Internet, in den Städten und Gemeinden sowie im persönlichen Umfeld mitwirken und viele nehmen diese Möglichkeit auch wahr. Auf diesem Wege kann man ohne Wahlrecht an öffentlichen Debatten teilhaben. Dies gilt auch für innerbetriebliche Mitbestimmung, die für ausländische Arbeitskräfte bereits in den späten 1960er- und den 1970er-Jahren geöffnet wurde. Gewerkschaften und Betriebsräte bezogen alle Arbeitskräfte in die innerbetriebliche Meinungsbildung ein und wirkten insofern integrationsfördernd. Dies war und ist durchaus auch ein Modell für politische Teilhabe: Indem bestehende Organisationen für Migrantinnen und Migranten geöffnet und deren Interessen in diese Organisationen eingebracht werden, macht das zugleich die Herausbildung speziell migrantischer Interessenvertretungen überflüssig und fördert so das Zusammenwachsen.

Rechtlich gesehen stehen auch die politischen Parteien Nichtdeutschen offen, solange diese nicht die Mehrheit stellen (§ 2 Abs. 3 PartG). In der Praxis handhaben die wichtigsten Parteien der Bundesrepublik diese Möglichkeit aber unterschiedlich (vgl. Bukow/Poguntke 2014, S. 9 ff.). Einzig bei der Aufstellung von offiziellen Kandidatinnen und Kandidaten für eine Wahl dürfen nach dem Wahlrecht nur wahlberechtigte Personen mitwirken. Das Problem liegt somit nicht vorrangig in fehlenden rechtlichen Möglichkeiten, sondern darin, dass diese nur begrenzt genutzt werden. Das gilt auch für Unionsbürgerinnen und -bürger, die bei Europa- und Kommunalwahlen mitwählen dürfen (s. o.), diese Möglichkeit aber selten nutzen. Aus Sicht der Fachkommission stellt sich daher die Frage, wie man erreichen kann, dass die bestehenden Teilhabeoptionen stärker genutzt werden. Dies gilt für Ausländerinnen und Ausländer ebenso wie für deutsche Staatsangehörige, die selbst eingewandert sind oder von eingewanderten Eltern abstammen, und auch für andere Bevölkerungsgruppen ohne familiäre Migrationsgeschichte, die sich nur begrenzt politisch betätigen.¹⁴⁵ Wie dieser Herausforderung begegnet werden kann, wurde oben am Beispiel der Einbürgerung diskutiert.

Die Erfahrungen mit der Unionsbürgerschaft zeigen, dass die bloße Möglichkeit von Teilhabe nicht ausreicht – was

143 Wenn 30 Jahre nach den genannten Urteilen beim kommunalen Ausländerwahlrecht ein neuer Anlauf genommen wird, könnte das durchaus auf verfassungsrechtliche Argumente verweisen, die womöglich eine Änderung der Rechtsprechung rechtfertigen würden. Allerdings ist keineswegs garantiert, dass die Gerichte dieser Argumentation folgen. So wies der Bremer Staatsgerichtshof 2014 ein entsprechendes Vorhaben zurück; vgl. Urteil vom 31.01.2014, Az. St 1/13.

144 Das Verbot der politischen Betätigung nach § 47 des Aufenthaltsgesetzes und Artikel 16 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wird heute allenfalls noch in Sonderfällen angewandt, ansonsten spielt es – anders als früher – keine Rolle mehr.

145 Ob eine „Repräsentation“ von Interessen erfordert, dass in den Parlamenten Personen mit einer vergleichbaren Interessenlage vertreten sind, ob also nur Zugewanderte migrantische Interessen wirksam und legitim vertreten können, wird in der Demokratietheorie traditionell unterschiedlich beurteilt. Nachweise dazu finden sich in Thaa 2009, S. 61–80.

auch daran liegt, dass sich die betreffenden Personen häufig vorrangig mit ihrem Heimatstaat identifizieren und sich eher für die politischen Vorgänge dort interessieren (vgl. Kuhn 2015, Kap. 7). In Zeiten des Internets ist es problemlos möglich, den eigenen politischen Diskursraum am muttersprachlichen Diskurs im Herkunftsland auszurichten, auch wenn man selbst seit vielen Jahren in der Bundesrepublik lebt. Das gilt auch für andere Gruppen von Zugewanderten, die teilweise mit aggressiven ethnonationalen Identifikationsangeboten aus den Herkunftsländern konfrontiert sind (vgl. Plamper 2019, S. 21), denen die nüchterne bundesrepublikanische Kultur demokratischer Repräsentation wenig entgegenzusetzen hat. Es geht hier wohlgerne nicht darum, dass Menschen sich zwischen zwei politischen Diskursräumen entscheiden sollen.¹⁴⁶ Allerdings sollte die Bundespolitik nach Überzeugung der Fachkommission für eine stärkere Identifikation mit dem deutschen Gemeinwesen werben (siehe Kap. 5.7).

Empfehlungen

- Die Fachkommission plädiert für einen neuen Anlauf zu einer „Kultur der Einbürgerung“, um die Bereitschaft zu steigern, von bestehenden Einbürgerungsmöglichkeiten stärker Gebrauch zu machen.
- Hierfür müssen auch die bestehenden Verwaltungsvorschriften, Anwendungshinweise und behördeninternen Umsetzungsverordnungen vereinheitlicht und konkretisiert werden.
- Die Fachkommission empfiehlt die Einrichtung einer Kommission, deren Prüfauftrag sein sollte, ob – auch eingedenk der „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79 Absatz 3 des Grundgesetzes – über eine Verfassungsänderung mittelfristig die Ausweitung des kommunalen Wahlrechts auch auf Drittstaatsangehörige ermöglicht werden kann.
- Weiterhin empfiehlt die Fachkommission, zugewanderte Fachkräfte frühzeitig und aktiv über Möglichkeiten der Einbürgerung zu informieren. Ähnliche Angebote könnten auf EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in Deutschland ausgeweitet werden.

4.4.2 Kulturelle Teilhabe und kulturelle Bildung

Kulturelle Teilhabe kann ein Motor gesellschaftlicher Integration sein.

Kultur¹⁴⁷ hat das Potenzial, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern, weil in der Kultur ein ständiges Nachdenken der Gesellschaft über ihre sich stetig wandelnden Werte und Normen stattfindet. Gesellschaft wird als in Bewegung begriffen, als Gesellschaft, die durch Kulturen im Plural und damit durch vielfältige und dauerhafte Fremdheits- und Kontakterfahrungen gekennzeichnet ist. Prozesse und Formen des Zusammenlebens können in kulturellen und künstlerischen Formen zum Ausdruck gebracht, gestaltet, verhandelt und verändert werden. Staatliche Kultureinrichtungen, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen kultureller Bildung vermitteln Deutschlands Geschichte, Gegenwart und Zukunftserwartungen und ermöglichen damit eine Auseinandersetzung mit und Aushandlung von gesellschaftlichen Werten.

Kulturelle Teilhabe fördert Erfahrungen von Zugehörigkeit und Anerkennung. Deswegen ist es nicht nur für die Einzelnen, sondern auch für die Entwicklung demokratischer Gesellschaften wichtig, dass möglichst viele Menschen in kulturelle Belange einbezogen werden. Mit dem InterKulturBarometer (Keuchel 2012), das den Einfluss von Migration auf Kunst und Kultur untersucht, konnte z. B. gezeigt werden, dass Menschen mit Migrationsgeschichte ihre gegenwärtige Lebenssituation in Deutschland vor allem dann positiv einschätzen, wenn sie in das kulturelle Geschehen vor Ort eingebunden sind und daran teilhaben können.

Es gibt ein Recht auf kulturelle Teilhabe. Dieses hat in Deutschland – mit unterschiedlicher Akzentuierung – Eingang in Landesverfassungen, Schulgesetze, spezialgesetzliche Regelungen und Koalitionsverträge gefunden. Den Referenzrahmen dafür bilden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Kinderrechtskonvention und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Der Nationale Integrationsplan (Bundesregierung 2007, S. 127 ff.) hat 2007 die Frage aufgebracht, inwieweit Kultureinrichtungen integrativ wirken können, und die interkulturelle Öffnung von Museen und Kultureinrichtungen sowie eine stärkere kulturelle Partizipation von

146 Demokratietheoretisch kann es gleichwohl problematisch sein, wenn Personen, die dauerhaft in einem anderen Land leben und dann eigentlich dort wählen sollten, weiterhin die politischen Entscheidungen in den Herkunftsländern mitbestimmen, von denen sie nicht direkt betroffen sind. Die verbreitete „Unterinklusion“ von zugewanderten Personen korreliert insoweit mit einer „Überrepräsentation“ der ausgewanderten Diaspora; siehe Bauböck 2007, S. 2393–2447.

147 Die Kommission legt den Kulturbegriff der UNESCO (1982) zugrunde. Dieser stellt darauf ab, dass „die Kultur in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden kann, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schließt nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen.“

Eingewanderten und ihren Nachkommen als eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert. Seitdem sind viele Projekte und Initiativen entstanden. Der Deutsche Museumsbund verpflichtete sich selbst zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit „Migration und kultureller Vielfalt“. Hierfür initiierte er den Arbeitskreis Migration, der verschiedene Kooperationsprojekte anstieß. Er entwickelte einen Handlungsleitfaden, wie in den Museen systematisch kulturelle Vielfalt gestärkt werden kann (Deutscher Museumsbund 2015). Auch gab es eine (erweiterte) Evaluierung musealer Angebote, die diese erstmals speziell mit einem differenzierten Blick auf die heterogene Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten auswertete: Es wurde nicht nur nach Angeboten für Eingewanderte gefragt, sondern auch nach Programmen für Geflüchtete (Staatliche Museen zu Berlin 2016, S. 57).¹⁴⁸ Hervorzuheben ist auch die Initiative Museums-Stipendium „Kulturelle Vielfalt und Migration“ (Alfred Toepfer Stiftung F.V.S. 2020), die sich zum Ziel gesetzt hat, Menschen mit nichtdeutschen Wurzeln den Einstieg in den kulturellen Sektor zu erleichtern.

Neben solchen zielgruppenspezifischen „Sonderprogrammen“ ist es aber wichtig, den Blick auf die Routinen und den Wandel des Kulturbetriebs selbst zu richten und diesen zu diversifizieren, denn nur so kann die notwendige „Gestaltung von Vielheit“ (Terkessidis 2010, S. 33) in der Migrationsgesellschaft gestaltet werden. Gemeint ist hier eine diversitätssensible Ausrichtung von kulturellen Bildungsinstitutionen und -prozessen. Angesichts der zunehmenden Ausdifferenzierung heutiger Gesellschaften sind nationale und kulturelle Bezüge und Zugehörigkeiten nicht nur in Bewegung geraten, sie verlieren auch an Eindeutigkeit. Soziallagen, Milieus, religiöse Prägungen und andere Differenzlinien können nicht mehr allein entlang der Trennlinie zwischen gewanderter und nicht gewanderter Bevölkerung betrachtet werden (SVR 2010). Diversity-Ansätze gehen deshalb über „Migrationserfahrung“ als einzige Unterscheidungskategorie hinaus und sensibilisieren ganz allgemein für die Vielfältigkeit unserer Gesellschaft und die Mehrfachidentitäten der sie konstituierenden Individuen. Managing Diversity – ein ressourcenorientierter gestaltender Umgang mit Diversität – wird zu einer umfassenden Aufgabe für die Schule als Institution kultureller Bildung, aber auch für Kulturinstitutionen wie Theater oder Museen. Dabei wird danach gefragt, ob und wie kulturelle Diversität in den Programmen und Vermittlungsangeboten der Kulturinstitutionen und Schulen sichtbar wird, inwieweit Vielfalt dort repräsentiert und als Potenzial erkannt wird. Das Ziel ist, für bisher marginalisierte oder ausgeschlossene Gruppen die Zugangsmöglichkeiten zu erweitern und sie in institu-

tionelle Sozialisations- und Bildungsprozesse einzuschließen (Georgi 2017). Perspektivisch geht es darum, institutionell, personell und konzeptuell die Spur zu wechseln: von Multikultur zu Diversität (Wagner 2012).

Die Bundesregierung hat sich im aktuellen Koalitionsvertrag ebendies zur Aufgabe gemacht. Kultur und (kulturelle) Bildung sollen für alle zugänglich sein, unabhängig von Einkommen und Herkunft soll echte Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglicht werden. Um kulturelle Teilhabe gezielt zu fördern, hat die Beauftragte für Kultur und Medien vielfältige Maßnahmen ins Leben gerufen. Unter anderem können sich Museen und andere kulturelle Einrichtungen in der Bundesakademie für Kulturelle Bildung Wolfenbüttel e.V. von Expertinnen und Experten beraten lassen und Handlungsempfehlungen einholen, wie das Thema Vielfalt und Integration umgesetzt werden kann (Reinwand-Weiss 2012). Begrüßenswert ist auch, dass kulturelle Teilhabe und Diversität künftig nicht nur durch einzelne Projekte, sondern auch als dauerhafte Kern- und Querschnittsaufgabe in den vom Bund geförderten Einrichtungen verankert werden sollen (Bundesregierung 2018a).

Das Bewusstsein für kulturelle Diversität ist in den letzten Jahren gewachsen; dies zeigen die Angebote in der Kunst- und Kulturszene. Dennoch ist die Repräsentation gesellschaftlicher Diversität immer noch nicht für jedes Kunst- und Kulturhaus selbstverständlich. Das offenbart nicht nur ein flüchtiger Blick auf die Homepages und Programme der deutschen Kultureinrichtungen, es zeigt sich auch in Erhebungen (etwa Graf 2016). Die Kultureinrichtungen sind deshalb aufgefordert, sich im Hinblick auf Personal, Programm und Publikum diverser aufzustellen. Bei Museen z. B. berührt das die Bereiche Sammlung, Kuratieren, Vermittlung, Personal und Marketing (vgl. Menrath 2019/2018). Hier stellen sich Fragen wie: Welche Objekte aus der Sammlung werden ausgestellt? Welche Künstlerinnen und Künstler werden präsentiert? Wer wählt aus, was gezeigt wird? Wessen Geschichte wird bzw. wessen Geschichten werden erzählt, wie werden sie erzählt und in welchem Zusammenhang? Wie kann ein vielfältiges Publikum gewonnen werden (*audience development*)?

Die Aufgabe der kulturellen Vermittlung besteht künftig darin, die vielfältige Gesellschaft „mitzunehmen“ und ihr eine Plattform zu geben. Kulturelle Einrichtungen – zumindest die staatlich finanzierten – müssen kulturelle Teilhabe vor Ort möglich machen. Dafür benötigen die oft unterfinanzierten Einrichtungen zusätzliche Mittel, die

148 Siehe hierzu https://www.smb.museum/fileadmin/website/Institute/Institut_fuer_Museumsforschung/Publikationen/Materialien/mat70.pdf [07.08.2020].

zweckgebunden in eine diversitätsorientierte Öffnung der Einrichtung, die Erschließung neuer Formate und die Entwicklung eines „neuen“ Publikums fließen sollten.

Bisher nicht repräsentierte, marginalisierte und benachteiligte gesellschaftliche Gruppen – zu denen auch viele Menschen mit Migrationsgeschichte gehören – müssen sich in das Kulturleben in Deutschland einbringen können, um die „legitimen“ Kulturformen zu erweitern und zu pluralisieren. Nur auf diese Weise kann die Kulturlandschaft vielfältiger werden und vielfältige soziokulturelle Teilhabe ermöglichen. Zudem würde eine „Weitung des Kulturverständnisses mit einer höheren Wertschätzung breiten- und alltagskultureller Aktivitäten und einer stärkeren Vernetzung verschiedener kultureller Sphären, Kulturformen verschiedener Herkunftsländer und Milieus neue Chancen für ein von vielen getragenes Kulturleben“ (Mandel 2017/2016) bieten.

Ein wichtiges und umfassendes Referenzdokument zur Kulturpolitik in Deutschland ist der Bericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ von 2008 (Deutscher Bundestag 2008). Viele der darin formulierten Empfehlungen – gerade auch zum Bereich der kulturellen Bildung – liegen aber noch brach. Die Kommission empfiehlt, sie nochmals in den Blick zu nehmen und Möglichkeiten der Umsetzung zu prüfen. Im Raum steht beispielsweise immer noch die Forderung, Kultur als Staatsziel ins Grundgesetz aufzunehmen. Dafür hat sich auch der Deutsche Kulturrat wiederholt ausgesprochen und die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien aufgefordert, dem einstimmigen Votum der Enquete-Kommission zu entsprechen und Artikel 20 des Grundgesetzes um einen Abschnitt b mit dem Wortlaut „Der Staat schützt und fördert die Kultur“ zu erweitern und damit die fundamentale Bedeutung der Kultur für das Gemeinwesen hervorzuheben.

Kulturelle Bildung in der Migrationsgesellschaft weiter ausbauen und fördern

Wenn die breite Bevölkerung sich auch längerfristig stärker am öffentlichen Kulturleben beteiligen soll, ist ein Schlüssel dazu zweifelsohne die Förderung der kulturellen Bildung. Diese muss als Bildung zu kultureller Teilhabe verstanden werden. Sie soll Menschen also befähigen, am künstlerischen, ästhetischen und kulturellen Geschehen einer Gesellschaft teilzuhaben.

Kulturelle Bildung wird als lebenslanger Bildungsprozess gesehen. Sie ist immer eingebettet in die Lebens- und Handlungsvollzüge der Gesellschaft im Allgemeinen: „Im Ergebnis bedeutet kulturelle Bildung die *Fähigkeit* zur erfolgreichen Teilhabe an *kulturbezogener Kommunikation* mit positiven Folgen für die *gesellschaftliche Teilhabe insgesamt*“ (Ermert 2009). Im Nationalen Integrationsplan von 2007 heißt es, dass kulturelle Bildung den Integrationsprozess unterstütze (Bundesregierung 2007, S. 27). Angesichts einer zunehmend polarisierten Gesellschaft wird kultureller Bildung nicht nur das Potenzial zur Demokratisierung im Sinne von „Kultur für alle!“ (Hoffmann 1979) zugeschrieben, sondern auch die Aufgabe, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Zentral sind dabei die Schaffung von gleichwertigen Zugängen zu kultureller Bildung sowie der Einbezug der vielfältigen Lebens- und Erfahrungswelten aller in Deutschland lebenden Menschen (Georgi 2017). Auf der Internetseite der Staatsministerin für Kultur und Medien ist dies wie folgt formuliert:

„Die Begegnung und Auseinandersetzung mit Kunst und Kultur sind für jeden Menschen von prägender Bedeutung. Sie beeinflussen die sinnliche Wahrnehmung, die kreativen Fertigkeiten und die Ausdrucksfähigkeit. Sie ermöglichen einen Zugang zur Geschichte, zu den Traditionen, Werten und kulturellen Leistungen in Deutschland, Europa und der Welt.“¹⁴⁹

„Durch kulturelle Bildung werden wichtige Grundlagen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt geschaffen. Kultur und kulturelle Bildung vermitteln Traditionen, Kenntnisse und Werte, die eine Gesellschaft erst lebenswert machen.“¹⁵⁰

2013 initiierte der Bund das Förderprogramm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“. Es richtet sich an bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche, von denen viele aus Einwandererfamilien kommen. Hintergrund solcher Maßnahmen ist, dass gerade auch im Bereich der kulturellen Teilhabe eine starke Ungleichheit besteht. Denn hier schlagen soziale Milieus und familiärer Hintergrund besonders durch. Deshalb muss es immer auch darum gehen, gleichwertige Zugänge zu kultureller Bildung für alle Kinder und Jugendlichen zu schaffen. Im Projekt „Kultur macht stark“ ist angelegt, dass sich schulische und nichtschulische Bildungsakteure (etwa unterschiedliche Kultureinrichtungen) auf kommunaler Ebene vernetzen. Dadurch werden nicht nur viele bildungs-

149 BKM, Kulturelle Bildung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kulturelle-bildung-475442> [13.08.2020].

150 BKM, Kulturelle Bildung und Integration, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/kulturelle-bildung> [13.08.2020].

benachteiligte Kinder und Jugendliche erreicht, es gibt auch Impulse für Schulentwicklungsprozesse, die kulturelle Bildung systematisch im Schulprofil verankern. Die positiven Erfahrungen dieses Förderprogramms zeigen, wie wichtig es ist, die ästhetischen Fächer (Musik, Kunst, Darstellendes Spiel) in der Schule zu stärken und weitere Künste oder ästhetische Praxen zu einem Teil der Schulkultur zu machen; das ließe sich gerade auch im Ganztagsunterricht realisieren. Um Kooperationen mit außerschulischen Kultureinrichtungen zu gestalten, benötigen allerdings sowohl Schulen als auch Kultureinrichtungen Zeit, Räume und Mittel. Diese müssen in angemessenem Umfang bereitgestellt werden.

Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ betont in ihren Handlungsempfehlungen, dass kulturelle Bildung ein wichtiger, unverzichtbarer und integraler Bestandteil von Bildung wie von Kultur sei (Deutscher Bundestag 2008). Bund, Länder und Kommunen werden daher aufgefordert, in kulturelle Bildung zu investieren, Kultur- und Bildungseinrichtungen werden angeregt, Kooperationsvereinbarungen zu schließen, und den Ländern wird empfohlen, die Fächer der kulturellen Bildung – Kunst, Musik, Darstellendes Spiel – qualitativ und quantitativ aufzuwerten. Diesen Empfehlungen schließt sich die Fachkommission Integrationsfähigkeit vollumfänglich an. Außerdem sollte geprüft werden, ob das Sondervotum der Enquete-Kommission umsetzbar ist, „Kulturelle Bildung als Lernbereich in der Schule“ zu etablieren. Mit einem solchen Lernbereich hätten die verschiedenen kulturellen Ausdrucksformen – von Kunst und Musik über das Theater bis hin zum Film – einen festen Platz im Schulcurriculum. Davon könnten alle Kinder und Jugendlichen profitieren, besonders aber eben jene, die sonst wenig oder gar keine Möglichkeit haben, sich mit Kunst, Kultur und ästhetischer Praxis auseinanderzusetzen.

In den letzten Jahren ist in Deutschland zwar in Sachen kulturelle Bildung einiges in Bewegung gekommen. Aus kulturpolitischer Sicht fehlt aber „noch der große Wurf, die konzertierte Aktion, der grundsätzliche Wille, entscheidende Veränderungen herbeizuführen, von der Produktionsorientierung umzuverteilen auf die Rezeptionsförderung“ (Schneider 2013/2012). Kulturelle Bildung muss als Querschnittsaufgabe von Bildungs- und Kulturpolitik etabliert werden.

Empfehlung

- Die Fachkommission empfiehlt ein konsequentes Diversity Management in Kultureinrichtungen. Das Ziel sollte sein, Rahmenbedingungen und Maßnahmen zur Öffnung und Diversifizierung von Kultureinrichtungen zu schaffen. Dazu gehört, die Repräsentanz von marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen wie etwa Menschen mit Migrationsgeschichte systematisch zu fördern. Nur so können Programm, Personal und Publikum in den Kultureinrichtungen vielfältiger gestaltet werden.

4.4.3 Teilhabe in Vereinen und Verbänden und das Ehrenamt

Mit Verweis auf Alexis de Tocqueville werden Vereine oft als Schulen der Demokratie bezeichnet. Die Organisation kollektiver Interessen durch ehrenamtliches Engagement¹⁵¹ in Vereinen und Verbänden schafft demzufolge ein staatsbürgerhaftes Bewusstsein und unterstützt soziale Integration, was wiederum eine Voraussetzung für funktionierende Demokratien ist. Selbst wenn z.B. Sport- oder Kulturvereine nicht primär der Organisation gesellschaftspolitischer Interessen dienen, bieten sie doch einen Rahmen für gemeinsame Aktivitäten und Austausch. Während sich ab den 1990er-Jahren beim traditionellen Vereins- und Verbandsleben international ein Niedergang abzeichnete (vgl. Putnam 2000), zeigen Studien, dass in den letzten zwei Jahrzehnten die Bereitschaft gestiegen ist, sich zu engagieren, und der Freiwilligendienst sich ausdifferenziert hat. Das Ehrenamt findet somit besonders in der jüngsten Zeit starke gesellschaftliche Resonanz und auch mediale Aufmerksamkeit. Auch die Politik richtet ihr Augenmerk auf das Ehrenamt und fördert es.

Die Ausdifferenzierung des freiwilligen Engagements bezieht sich auf die vielfältigen Angebote der Vereine, Verbände und weiteren Organisationen sowie auf die Beteiligungsformen. Gefolgt von der zunehmenden Thematisierung des Ehrenamts in der breiten Öffentlichkeit zeigt sich u.a., dass die Zahl der ehrenamtlich engagierten Personen in Deutschland seit der Jahrtausendwende stetig ansteigt (vgl. Simonson u. Simonson u. a. 2017 a. 2017, S. 4). Gleichzeitig kämpfen aber traditionelle Vereine oder Verbände – bei-

151 Der gegenwärtige Begriff der ehrenamtlichen Arbeit geht zurück auf die preußische Städteverordnung aus dem Jahr 1808. Diese erlaubte den Kommunen die eigenständige Selbstverwaltung. Nach § 191 konnten Bürgerinnen und Bürger zu den unentgeltlichen öffentlichen Stadtämtern verpflichtet werden (vgl. Zimmer in Wagner 2007, S. 6). In den letzten Jahren wird immer häufiger von „bürgerschaftlichem Engagement“ oder „freiwilliger Arbeit“ gesprochen. Inhaltlich unterscheiden sich die Begriffe oft nur in Nuancen. So klingt „Freiwilligenarbeit“ oder „bürgerschaftliches Engagement“ für viele moderner und ansprechender als der Begriff des Ehrenamts, der häufig mit dem Einsatz in Vereinen oder in Kirchen, Parteien usw. in Verbindung gebracht wird. Insbesondere „bürgerschaftliches Engagement“ rückt die Beteiligung jeder und jedes Einzelnen am gesellschaftlichen Gemeinwohl in den Fokus. Es erfordert auch keine Vereinsmitgliedschaft oder Zugehörigkeit zu einer Organisation. „Freiwilligenarbeit“ beschreibt das Ehrenamt als eine Möglichkeit, sich spontan, aktional und flexibel einzusetzen, ohne in traditionellen Vereinsstrukturen organisiert sein zu müssen. Da es keine gesetzliche Definition und auch keine klaren Abgrenzungen gibt, wird oft jede unentgeltliche, freiwillige und gemeinwohlorientierte Tätigkeit als „Ehrenamt“ bezeichnet. Hier werden diese Begriffe synonym verwendet.

spielsweise die Ortsverbände von Wohlfahrtsorganisationen wie Rotes Kreuz (DRK), Johanniter usw., die freiwillige Feuerwehr oder auch Schützenvereine – mit Nachwuchsproblemen und die Zahl der freiwilligen Helferinnen und Helfer geht zurück. Mögliche Gründe dafür sind gesellschaftliche Veränderungsprozesse wie etwa der demografische Wandel, regionale Mobilität oder veränderte Lebens- und Arbeitsformen, denen auch Vereine und das Vereinsleben unterworfen sind. Eine Betrachtung von Sportvereinen (exemplarisch im Fußball) oder Wohlfahrtsverbänden zeigt, dass diese sich in ihrer Organisation dem strukturellen Wandlungsprozess anpassen und mittlerweile das Ehrenamt professionalisiert haben. Viele bieten Dienstleistungen an – die Wohlfahrtsverbände z.B. in der Pflegebranche, Bildungs- und Betreuungsarbeit – und agieren wie Unternehmen, um sich und ihre Beschäftigten finanzieren zu können.

Das freiwillige Engagement in Vereinen und Verbänden wird vielfach auch im Kontext von Deutschland als Einwanderungsgesellschaft diskutiert. Dies bezieht sich erstens auf die Integration von Menschen mit eigener oder familiärer Einwanderungserfahrung in das bestehende Vereinsleben in Deutschland, zweitens auf die Entstehung selbstorganisierter Vereine und Verbände von Eingewanderten und drittens auf das Engagement von Personen ohne eigene Einwanderungserfahrung für die Integration von Eingewanderten.

Das Ehrenamt als Integrationschance

Nach den Daten des Freiwilligensurveys sind Menschen mit Migrationsgeschichte im Schnitt seltener in eingetragenen Vereinen und Verbänden aktiv als Personen ohne Einwanderungsgeschichte (Simonson u. a. 2017). Das gilt insbesondere für selbst Eingewanderte; in Deutschland geborene Personen mit familiärer Einwanderungserfahrung sind bereits deutlich stärker ins Vereinsleben eingebunden als noch ihre Eltern (ebd., S. 17). Die Unterrepräsentation von Migrantinnen und Migranten im traditionellen deutschen Vereinsleben ist beispielsweise im Bereich der Unfall- und Rettungsdienste oder bei der freiwilligen Feuerwehr besonders hoch, im Bereich Sport dagegen vergleichsweise gering.¹⁵² Weil Sport für das Ehrenamt im Allgemeinen große Bedeutung hat und speziell die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten dort vergleichsweise hoch ist, wird dem Sportbereich ein hohes Integrationspotenzial zugesprochen. Für die Öffentlichkeit weitaus weniger sichtbar und statistisch nicht zu erfassen ist die informelle gegenseitige Unterstützung innerhalb der ethnischen, religiösen oder kulturellen Community,

die häufig außerhalb von organisierten Strukturen stattfindet. Diese freiwillige Hilfe wird vielfach untererfasst und in Statistiken zum Ehrenamt nicht angeführt.

Unsichere Aufenthaltsverhältnisse, sprachliche Barrieren, fehlende finanzielle Ressourcen und prekäre Erwerbslagen können Gründe dafür sein, dass Eingewanderte sich in etablierten Strukturen des Ehrenamts in Deutschland wenig beteiligen (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 104). Diese und andere Faktoren zwingen sie oft, eher kurzfristig zu planen und in erster Linie an die Sicherung ihrer sozialen Lage zu denken. Für viele ist zudem nicht unmittelbar ersichtlich, welchen Mehrwert ein Ehrenamt (künftig) für soziale Einbindung und gegenseitige Unterstützung haben könnte, und eine „Vorinvestition“ können viele aus den genannten Gründen nicht leisten. Ein Ehrenamt können sich meistens eher jene mit einem weitgehend geordneten und geregelten Leben leisten. Zudem sind manche Vereinssparten, die in Deutschland historisch gewachsen sind, in einigen Herkunftsländern der Eingewanderten nicht bekannt.

Entgegen ihrer Unterrepräsentation im traditionellen Vereinsleben in Deutschland zeigen aber Daten zur Engagementbereitschaft, dass die Motivation zu ehrenamtlicher Arbeit bei Eingewanderten und ihren in Deutschland geborenen Nachkommen besonders hoch ist (Simonson u. a. 2017). Um diese hohe Bereitschaft aufzugreifen, unterstützt die Fachkommission, dass bei Menschen mit eigener oder familiärer Einwanderungserfahrung offensiv für bürgerschaftliches Engagement in Vereinen, Verbänden und Organisationen geworben wird. Hier besteht noch in einigen Bereichen Nachholbedarf. Gerade für viele Vereine und Organisationen kann dies eine Chance sein, neue Mitglieder zu gewinnen. Für Eingewanderte und ihre Nachkommen wiederum eröffnet bürgerschaftliches Engagement bzw. Ehrenamt Wege, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen.

Neben dem – noch eher geringen – Engagement in traditionellen eingetragenen Vereinen und Verbänden organisieren Menschen mit Migrationsgeschichte sich auch bzw. vor allem in den zunehmenden formellen wie informellen Initiativen von Migrantenorganisationen. Religiöse und kulturelle Verbände bieten oftmals auch ehrenamtliche Hilfe in anderen Bereichen wie Gesundheit oder im Sozialen an, z. B. in Seelsorge, Hausaufgabenhilfe, Frauen- und Mutter-Kind-Gruppen, Flüchtlings- oder Nachbarschaftshilfe. Die Bereitschaft zu freiwilliger Unterstützung und zum Spenden ist bei eingewanderten Menschen – ähnlich wie in der Gesellschaft insgesamt – oft religiös¹⁵³ motiviert

152 Auf der Ebene der Vorstände gibt es jedoch auch bei Sportvereinen wenig Migrantinnen und Migranten (Breuer/Wicker 2008).

153 In großen Glaubensrichtungen wie Buddhismus, Judentum, Islam und Christentum ist auch die Barmherzigkeit als Grundtugend ein Motivationsgrund, sich zu engagieren.

und kulturell fest verankert. Obwohl bei dieser Form der Interessenorganisation der Austausch zwischen Migrantinnen und Migranten und der übrigen Bevölkerung fehlt, sind Selbstorganisationen eine wichtige Quelle der Unterstützung und erleichtern gerade neu Eingewanderten den Einstieg in das neue Umfeld (El-Kayed 2018). Neben tatkräftiger praktischer Unterstützung sind aber auch finanzielle Mittel wie Spenden notwendig, um professionelle Organisationen und Strukturen zu schaffen.

Ehrenamtliches Engagement für Integration stärken

Bei der Integrationsarbeit stehen nicht nur staatliche Stellen in der Verantwortung. Insbesondere bei der Fluchtzwanderung in den Jahren 2015 und 2016 haben haupt- und ehrenamtliche Helferinnen und Helfer beispielsweise in Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Migrantenorganisationen und Integrationsbeiräten wie auch viele andere Vereine, Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen sich freiwillig engagiert, um die Herausforderungen bezüglich der Versorgung und Unterbringung, aber auch der sozialen Integration der Schutzsuchenden zu bewältigen (Schiffauer 2017). Dies zeigt das hohe Potenzial ehrenamtlichen Engagements für die Integration von Migrantinnen und Migranten, das neben dem Staat und den paritätischen Einrichtungen zu einer unverzichtbaren dritten Säule avanciert ist. So hat nach den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) jede dritte Person in Deutschland Schutzsuchende über Spenden unterstützt und etwa 10 Prozent der Bevölkerung haben Schutzsuchende aktiv vor Ort unterstützt (Jacobsen u. a. 2017; Karakayali/Kleist 2016).

Neben der Ergänzung öffentlicher Integrationsmaßnahmen hat dieses breite Engagement der Bevölkerung vor allem die sogenannte Willkommenskultur geprägt und die Bereitschaft gefördert, soziale Integration als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen. Besonders hervorzuheben sind die zahlreichen Tandem-Programme, die entwickelt wurden, um zwischen neu ankommenden Schutzsuchenden und bereits im Land lebenden Personen einen direkten Austausch auf Augenhöhe zu eröffnen und das wechselseitige Verständnis zu stärken (Jacobsen u. a. 2020). Die Fachkommission unterstützt diese Initiativen wie auch Programme, die ein solches Engagement stärken.¹⁵⁴

Wenn der Staat ehrenamtliches Engagement flächendeckend bewahren und stärken möchte, muss er es kontinuierlich und nachhaltig fördern. Ein Schritt in diese Richtung war bereits die steuerfreie Aufwandsentschädigung für das Ehrenamt.¹⁵⁵ Ein weiterer Anreiz wäre beispielsweise die Ehrenamtskarte, die Ehrenamtlichen in staatlichen Einrichtungen wie etwa Museen Vergünstigungen gewährt.¹⁵⁶ Darüber hinaus sollte der Staat bestimmte Rahmenbedingungen für das Ehrenamt schaffen, z. B. Koordinationsstellen, die Ehrenamtliche unterstützen. Eine Plattform, die sich in den Kommunen bewährt hat, sind runde Tische, die es in vielfältigen Versionen gibt. Zudem wurden, etwa vom BAMF und über die Landesarbeitsgemeinschaften der Freiwilligenagenturen (LAGFA) in Projektform auch fachliche Schulungen durchgeführt, die Ehrenamtliche durch Supervision und Coaching entlasten.¹⁵⁷

Das ehrenamtliche bürgerschaftliche Engagement kann als „Motor der Integration“ und als eine eigene „Verantwortungsstruktur vor Ort“ (Schiffauer 2017) gar nicht genug gewürdigt werden; vielerorts sind darüber kreative und innovative Lösungen entstanden. Viele der Aufgaben, die das Ehrenamt übernommen hat oder die ihm auch aufgebürdet wurden, kann es aber auf Dauer nicht allein bewältigen. Hier sollte ein besonderer Fokus darauf liegen, die Zusammenarbeit zwischen Ehrenamt, Migrantenorganisationen, Vereinen und Verbänden sowie dem Hauptamt zu fördern. Die besondere Stellung des Ehrenamts in der deutschen Zivilgesellschaft gilt es weiterhin aufrechtzuerhalten, denn es ist eine wichtige gesellschaftliche Stütze, sowohl für die Integration von Eingewanderten als auch für das Zusammenleben im Allgemeinen. Jedoch ist zwischen Hauptamt und Ehrenamt eine Balance zu halten. Es darf nicht dazu kommen, dass Institutionen und Einrichtungen vor die Wahl gestellt werden, Angebote und Dienstleistungen, die aus personal- und finanzpolitischen Gründen eingespart werden müssen, entweder nicht mehr anzubieten oder durch Ehrenamtliche zu sichern. Ehrenamtliche Unterstützung ist fragil und kann jederzeit wegbrechen, da sie freiwillig und ohne Vertragsbindung erfolgt. Das Ehrenamt muss stets als eine wertvolle Ergänzung zum Hauptamt gesehen werden.

154 Beispielsweise unterstützte das Programm „Menschen stärken Menschen“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) über 100.000 Partnerschaften zwischen Schutzsuchenden und Einheimischen.

155 Jährlich werden 720 Euro begünstigt; bei Übungsleitern und Übungsleiterinnen sind es 2.400 Euro.

156 Siehe hierzu <https://www.freiwilligenserver.de/7832E4D9C1164488FAA013E607F05924D> [16.03.2020]. Daran könnte sich auch die Privatwirtschaft beteiligen, z. B. die Gastronomie oder der Einzelhandel mit Rabatten. Vgl. hierzu <https://www.freiwilligenserver.de/75F2F785E50414D818824E58C85ECB7D0> [16.03.2020].

157 Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen und Koordinierungsstellen für das Ehrenamt.

Empfehlungen

Das Ehrenamt leistet einen wertvollen Beitrag zur Integration, ist Brücke in die Gesellschaft und dient dem Gemeinwohl.

- Eine flächendeckende Ehrenamtskoordination und Beratungsstellen für Ehrenamtliche sind dauerhaft einzuführen – soweit möglich, in allen Kommunen. Diese Einrichtungen fungieren als Anlaufstellen für das Ehrenamt.
- Hier sollen an Ehrenamt interessierte Menschen dazu Informationen und Rat finden. Eine umfassende individuelle Beratung und ggf. die Weitervermittlung in ehrenamtliche Tätigkeiten, Organisationen und Projekte sollten hier aus einer Hand erfolgen, idealerweise bei öffentlichen Trägern (Verwaltung, Wohlfahrtsverbände) angesiedelt.
- Die überwiegend intrinsische Motivation der ehrenamtlich engagierten Menschen gilt es mit verschiedenen Maßnahmen zu würdigen und aufrechtzuerhalten, z. B. durch Fortbildungen, Feierlichkeiten, Ehrungen oder gemeinsame Freizeitaktivitäten. Hierfür sollten den Kommunen (weiterhin) die notwendigen öffentlichen finanziellen Mittel vom Bund und/oder vom Land zur Verfügung gestellt werden. Diese Finanzmittel müssen in einem unkomplizierten Verfahren für solche Zwecke (ggf. pauschaliert) abgerufen werden können.
- Neben der steuerlichen Begünstigung von Aufwandsentschädigungen für Ehrenamtliche sollten weitere Anreize für ehrenamtliches Engagement geschaffen werden. Denkbar wäre etwa eine einheitliche Ehrenamtskarte, die Vergünstigungen für staatliche Einrichtungen ermöglicht; verschiedene (lokale) Institutionen aus der Privatwirtschaft könnten sich daran ebenfalls beteiligen.
- Ebenso könnten mit weiteren Programmen Vereinsgründungen von Eingewanderten und Menschen mit Migrationsgeschichte bei Bedarf begleitet werden. Eine breite gesellschaftliche Akzeptanz migrantischer Organisationen sowie eine transparente Vereinsführung können nur erreicht werden, wenn für alle die Standards und Strukturen gleich sind und diese Standards auch von allen Vereinen und Vereinsmitgliedern befolgt werden.
- Auch die Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte an den schon bestehenden Vereinen und Verbänden soll verbessert werden. Hierfür könnten die Vereine und Organisationen ihre Öffentlichkeitsarbeit ausweiten und ihre Strukturen stärker interkulturell und diversitätssensibel ausrichten. Mit einer diversitätssensiblen Marketingstrategie und anderen Formen der Ansprache wären eingewanderte Menschen noch besser zu erreichen.

4.5 (Anti-)Diskriminierung und Gleichstellung

Diskriminierung und Gleichstellung haben eine zentrale Bedeutung für Integration, denn Diskriminierung verstößt nicht nur gegen das geltende Recht, sie gefährdet auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die strukturelle Benachteiligung bestimmter Gruppen hat beträchtliche negative Auswirkungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Arbeit; dadurch kann u. a. das Armutsrisiko steigen. Diskriminierungserfahrungen beeinträchtigen zudem das Selbstwertgefühl von Individuen. Sie können die Integrationsbereitschaft senken, Reethnisierungsprozesse auslösen und die Identifikation mit dem Land, in dem man lebt, schmälern. Darüber hinaus erzeugen Diskriminierungserfahrungen volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Kosten (durch Krankheitsausfall, hohe Personalfuktuation etc.) und sie schaden dem Image des Standorts und der Region.

Eingewanderte und ihre Nachkommen erfahren nach wie vor in diversen Lebensbereichen Benachteiligung, etwa im Bildungsbereich, auf dem Arbeits- und dem Wohnungsmarkt. Dies zeigt, wie weit wir davon entfernt sind, dass alle fraglos „dazugehören“ und die gleichen gesellschaftlichen Chancen haben. Zahlreiche empirische Studien belegen zudem ein hohes Maß ablehnender Haltungen gegenüber Eingewanderten und ihren Nachkommen, Sinti und Roma sowie religiösen Minderheiten wie Muslimen und Musliminnen oder Menschen jüdischen Glaubens (vgl. Kap. 3.2). Das zeigen im Zeitverlauf exemplarisch die Ergebnisse des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung für Türkeistämmige (vgl. Uslucan 2016a) oder die Studien der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (vgl. Beigang u. a. 2017). Eine negative Einstellung zu Minderheiten mündet zwar nicht zwingend in diskriminierendes Handeln, die beiden Phänomene sind jedoch eng miteinander verknüpft und Ausgrenzungserfahrungen gehören für viele von Diskriminierung betroffene Menschen zu ihrem Alltag.

4.5.1 Begriffliche Einordnung und Formen von Diskriminierung

Diskriminierung hat vielfältige Formen und lässt sich unterschiedlich kategorisieren. Sie kann von Personen ausgehen (interpersonale Diskriminierung), aber auch durch institutionelle Praktiken oder Handlungsroutinen verursacht sein (institutionelle Diskriminierung; Gomolla 2009; 2017). Auch Medien und Lehrmaterialien können diskriminierend sein, etwa wenn einzelne Gruppen stereotyp dargestellt oder bestimmte Lebensrealitäten ausgeblendet werden. Hier ist insbesondere eine Vielzahl sozialpsychologischer Expe-

rimente zum „Priming-Effekt“ zu nennen, die das sehr eindringlich zeigen (vgl. Bargh 2017). Diskriminierendes Handeln kann sowohl intendiert als auch nicht intendiert sein. Der Tatbestand der Diskriminierung setzt also keine entsprechende Absicht voraus; entscheidend ist vielmehr, ob eine Handlung benachteiligend wirkt. Weiterhin kann Diskriminierung an einem bestimmten Merkmal von Personengruppen unmittelbar oder mittelbar anknüpfen (vgl. Sacksofsky 2010). Wenn scheinbar neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen mit einem bestimmten (Diskriminierungs-)Merkmal überproportional negativ treffen und damit eine bestimmte Personengruppe benachteiligen, handelt es sich um mittelbare bzw. indirekte Diskriminierung (§ 3 Abs. 2 AGG). Zudem kann Diskriminierung an verschiedenen Merkmalen (so etwa am Geschlecht, an der Hautfarbe, an der Religion und der sozialen Schicht) gleichzeitig ansetzen, die sich überschneiden, was zu Mehrfachdiskriminierung bzw. intersektioneller Diskriminierung führen kann (Crenshaw 1989). Freilich ist nicht jede Form von Ungleichbehandlung rechtlich gesehen eine verbotene Diskriminierung; das ist nur dann der Fall, wenn sie nicht zu rechtfertigen ist.

Diskriminierung hat für die davon Betroffenen teilweise mittel- und langfristige Folgen (Beigang u. a. 2017, S. 280–285). Auf der individuellen Ebene beeinträchtigt erfahrene Abwertung, Ausgrenzung und Benachteiligung die Identitätsbildung und das Zugehörigkeitsgefühl wie auch die psychische und physische Gesundheit und die kognitiven Leistungen (Woodcock u. a. 2012, S. 635–646). Sie hat aber auch Konsequenzen für das Vertrauen in staatliche Institutionen. Laut einer Studie der Europäischen Union zu Diskriminierung und Minderheiten aus dem Jahr 2009 hatten z. B. über 80 Prozent der Befragten, die Diskriminierung erfahren hatten (dabei handelte es sich in Deutschland vorwiegend um Türkeistämmige und Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien), diese bei den zuständigen Stellen nicht gemeldet, weil sie meinten, das hätte ohnehin keine Folgen (European Union Agency for Fundamental Rights 2009).

Ein Grundproblem bei der Erfassung von Diskriminierungserfahrungen ist ihr subjektiver Gehalt. Diskriminierung und Diskriminierungserfahrung müssen nicht deckungsgleich sein (Baumann u. a. 2018, S. 65 f.; Beigang u. a. 2017, S. 19–21; El-Mafaalani u. a. 2017): Situationen, die als diskriminierend erlebt werden, sind dies nicht notwendigerweise auch aus einer sozialwissenschaftlichen und/oder juristischen Perspektive. Umgekehrt wird tatsächliche Diskriminierung vielfach nicht als solche erkannt und benannt. Mitunter entstehen auch Gewöhnungseffekte: Benachteiligungen sind so alltäglich, dass die Betroffenen sie nicht mehr als solche wahrnehmen (Zick u. a. 2011). Manchmal ist den von Diskriminierung Betroffenen

aber auch gar nicht bewusst, dass sie einen Anspruch auf Gleichberechtigung haben.

Subjektive Diskriminierungserfahrungen haben enorme Bedeutung. Für das Gefühl von Zugehörigkeit und das Wohlbefinden ist es beispielsweise irrelevant, ob eine Diskriminierung von den Betroffenen nur empfunden wurde oder ob im juristischen Sinne tatsächlich eine solche stattgefunden hat. Demgegenüber kann tatsächliche Diskriminierung benachteiligend wirken unabhängig davon, ob die betroffene Person sie als solche erkennt oder nicht. Die Erfassung von Diskriminierungserfahrungen ist damit eine wichtige komplementäre Forschungsperspektive zu Verfahren, die tatsächliche Diskriminierung messen, z. B. durch fiktive Bewerbungen objektiv gleichwertiger Kandidatinnen und Kandidaten.

4.5.2 Diskriminierung als Gefährdung des Selbstwerts

Aus einer psychologischen Perspektive streben Menschen immer nach einer positiven sozialen Identität; diese entsteht – neben den genuin persönlichen Aspekten des Selbst – vor allem durch Gruppenzugehörigkeit (Tajfel/ Turner 1986). Wenn Eingewanderte und ihre Nachkommen von Diskriminierung betroffen sind, ist somit eine geeignete Strategie zum Schutz des Selbstwerts Reethnisierung, also der Rückbezug auf eine (imaginierte) eigene Gruppe, zu der sie aus ihrer Sicht fraglos dazugehören. Je stärker die wahrgenommene Diskriminierung ist, desto unwahrscheinlicher wird es, dass sich die davon Betroffenen mit der Gruppe identifizieren, von der die Diskriminierung ausgeht (Skrobanek 2007; Sassenberg u. a. 2007). Kränkungen durch Diskriminierung im Alltag torpedieren nicht nur die Integrationsbemühungen von neu Eingewanderten. Sie geben auch Menschen mit Einwanderungsgeschichte, die in die gesellschaftlichen Subsysteme Bildung, Arbeit, Politik etc. bereits „gut integriert“ sind, das Gefühl, dass sie trotzdem nicht dazugehören. Umgekehrt gilt im Positiven: Je eher Gleichheitsgrundsätze durchgesetzt werden und Menschen dies auch wahrnehmen, desto eher werden Zugehörigkeitsgefühle erzeugt, etwa das Gefühl, Teil eines „starken Wir“ zu sein.

Erfahrungen von Exklusion beschränken sich jedoch nicht auf den direkten Austausch, auf lebensweltliche Face-to-Face-Interaktionen. Sie können auch mittelbar erlebt werden, etwa durch öffentliche Diskurse. Deshalb haben die Medien hier eine wichtige gesellschaftspolitische Funktion (vgl. Kap. 3.3). Werden beispielsweise negative Stereotype von den Medien häufiger wiederholt, erzeugt und verstärkt das Vorurteile, die dann den Weg zu Diskriminierung in allen gesellschaftlichen Bereichen

ebnen können. Dies lässt sich gedächtnispsychologisch gut belegen: Wenn Menschen in Bezug auf ein bestimmtes Phänomen oder eine bestimmte Gruppe keine klare Meinung haben, greifen sie in uneindeutigen Situationen auf die Informationen zurück, die in ihrem Gedächtnis am schnellsten verfügbar sind. Handelt es sich dabei z. B. um Bilder wie „bedrohliche Türken“ oder „autoknackende Polen“, werden in realen Begegnungen in der Regel die damit einhergehenden Gefühle von Bedrohung und Ablehnung aktiviert. Und wenn sich ein bestimmtes Vorurteil gefestigt hat, erinnert sich die betreffende Person eher an solche Informationen, die mit ihrem Bild von dieser Gruppe übereinstimmen. Eine kontinuierliche Berichterstattung mit negativen Stereotypen wird also nicht folgenlos bleiben; sie kann rassistische bzw. minderheitenfeindliche Einstellungen in Teilen der Gesellschaft befördern bzw. verstärken (vgl. Kap. 3.2 und 3.4).

4.5.3 Rassistische Diskriminierung und Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit

Die Datenlage zum Themenkomplex Diskriminierung in Deutschland ist bislang unzureichend. So beklagt u. a. der Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, dass es keine hinreichenden, repräsentativen statistischen Informationen darüber gibt, in welchem Umfang Menschen sich wegen ihrer „Rasse“ bzw. ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Identität diskriminiert fühlen; das sind die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) benannten Merkmale (Baumann u. a. 2018). Die folgenden Ausführungen fokussieren auf Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft bzw. rassistische Diskriminierung und auf Diskriminierung wegen der Religion oder Weltanschauung, weil Ausgrenzung und Benachteiligung entlang dieser Merkmale im Kontext der Einwanderungsgesellschaft eine besondere Rolle spielen. Dabei können diese beiden Dimensionen von Diskriminierung zusammenhängen und ineinandergreifen (ebd.; Shooman 2014). Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass sich „Menschen mit äußerlichen (Körper-)Merkmalen [...], wie eine[r] dunkle[n] Hautfarbe oder ein[em] Kopftuch, [...] häufiger diskriminiert [fühlen] als Zugewanderte, die sich äußerlich nicht von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden“ (SVR-Forschungsbereich 2018, S. 4). Letztere berichteten zu 17 Prozent von erlebter Diskriminierung. Von denjenigen, bei denen ein Migrationshintergrund „sichtbar“ ist – in dem Sinne, dass er ihnen aufgrund sichtbarer Merkmale zugeschrieben wird –, waren es dagegen 48 Prozent; sprachen sie zusätzlich mit Akzent, stieg der Wert sogar auf 59 Prozent. Neben rassistischer Diskriminierung fiel auch wahr-

genommene Benachteiligung aufgrund der muslimischen Religionszugehörigkeit besonders ins Gewicht: Personen mit Migrationshintergrund und muslimischem Glauben berichteten deutlich häufiger, dass sie sich diskriminiert fühlen (55 %), als jene, die einer christlichen (29 %) oder gar keiner Religion angehören (32 %) (ebd.; Peucker 2010).

Diese Ergebnisse aus der Betroffenenperspektive sind nicht auf rein subjektives Empfinden zurückzuführen. Auch andere Daten belegen, dass Menschen z. B. mit nicht weißer Hautfarbe und/oder einer nicht christlichen Religion ein deutlich höheres Diskriminierungsrisiko haben. So zeigen z. B. einschlägige Studien, dass Bewerberinnen und Bewerber mit schwarzer Hautfarbe oder muslimischem Glauben signifikant benachteiligt werden (Koopmans u. a. 2018) und dass kopftuchtragende Frauen mit einem türkischen Namen sich viereinhalbmal so häufig bewerben müssen wie gleich qualifizierte Frauen mit deutschem Namen und ohne Kopftuch, um zu einem Gespräch eingeladen zu werden (Weichselbaumer 2016).

4.5.4 Auswirkungen von diskriminierenden Praktiken und Stereotypen auf den Bildungserfolg

Im Bildungsbereich haben in den letzten Jahren zahlreiche Studien belegt, dass die Nachkommen von Eingewanderten geringere Bildungserfolge erzielen als Schülerinnen und Schüler ohne familiäre Einwanderungsgeschichte. Der aktuelle Forschungsstand weist darauf hin, dass sich diese Bildungsungleichheiten zu einem hohen Anteil auf den sozioökonomischen Hintergrund der Familien zurückführen lassen (Diehl/Hunkler/Kristen 2016). In Deutschland ist die soziale Ungleichheit im Bildungserfolg insgesamt groß, wovon Kinder und Jugendliche aus eingewanderten Familien überproportional betroffen sind. Darüber hinaus spielen Faktoren eine Rolle, die die Bildungslaufbahn dieser Kinder und Jugendlichen zusätzlich beeinträchtigen und zu einer doppelten Benachteiligung führen, wie etwa eingeschränkte Deutschkenntnisse oder der oft spätere Eintritt in eine Kindertageseinrichtung (Lokhande 2016; vgl. auch Kap. 4.2.2). Zu diesen Faktoren zählen auch diskriminierende Praktiken, worauf u. a. Anfragen von Betroffenen an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017) und andere Beratungsstellen wie z. B. das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg (2020) hinweisen. Dabei sind die verfügbaren Daten unzureichend und einige Autorinnen und Autoren gehen davon aus, dass sie die tatsächlichen Fälle unterschätzen. So berichten El und Yekani (2017), dass die Beschwerdestrukturen unzureichend und die Handlungsspielräume der Beratungsstellen gering sind und dass Betroffene oft verschiedene Stellen aufsuchen müssen bzw.

von einer Stelle zur anderen verwiesen werden (vgl. auch Yegane Arani 2020). Die Antidiskriminierungsbeauftragte des Berliner Bildungssenats hat exemplarisch für den Berichtszeitraum von 2016 bis 2020 Fallzahlen zusammengestellt, die von knapp 150 Meldungen im Schuljahr 2016/17 bis etwa 270 im Schuljahr 2019/20 reichen (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin 2020).

Diskriminierung kann auf der institutionellen und auf der individuellen Ebene stattfinden. Bei institutioneller Diskriminierung handelt es sich um „Praktiken, die negative und differenzierende Wirkungen für ethnische Minderheiten (...) haben“, wobei diese Wirkungen in der Regel indirekt sind, da die ihnen zugrunde liegenden „organisatorisch vorgeschriebenen Normen oder Verfahren ohne unmittelbare Vorurteile oder Schadensabsichten eingerichtet und ausgeführt wurden“ (Gomolla/Radtke 2009, S. 50). In einer qualitativen Interviewstudie fanden Gomolla und Radtke (2009) Hinweise auf solche Mechanismen bei der Einschulung, bei der Überweisung auf eine Sonderschule für Lernbehinderte und beim Übergang in die Sekundarstufe I. Bei individueller Diskriminierung hingegen werden Kinder und Jugendliche aus verschiedenen Gruppen unterschiedlich behandelt, wobei auch diese Ungleichbehandlung nicht zwangsläufig intendiert erfolgt (vgl. auch Diehl/Fick 2016). Beide Mechanismen führen letztlich zu Unterschieden im Bildungserfolg, die spezifisch mit den untersuchten Gruppenmerkmalen verbunden sind.

Entsprechend gehen Untersuchungen zu Diskriminierung im Bildungsbereich der Frage nach, ob Kinder und Jugendliche anders behandelt oder beurteilt werden, wenn sie als einer bestimmten sozialen Gruppe (bzw. mehreren Gruppen) zugehörig wahrgenommen werden. So wurde beispielsweise mehrfach untersucht, ob Kinder mit Migrationsgeschichte bei gleichen Leistungen seltener eine Übergangsempfehlung für das Gymnasium erhalten als Kinder ohne Migrationsgeschichte. Wichtig ist dabei die Maßgabe „bei gleichen Leistungen“, denn Gruppenunterschiede in der Gymnasialempfehlung, die auf Gruppenunterschiede in den Leistungen zurückzuführen sind, können nicht als Diskriminierung interpretiert werden. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass Gruppenunterschiede in den Leistungen, die am Übergang zur Sekundarstufe bestehen, auf diskriminierende Praktiken während der Grundschulzeit zurückgehen, etwa auf differenzielle Leistungserwartungen (s. u.).

Experimentelle Studien gehen in der Regel davon aus, dass diskriminierenden Handlungen Stereotype zugrunde liegen. Stereotype assoziieren soziale Kategorien, die sich etwa auf den ethnisch-kulturellen Hintergrund von Personen beziehen, mit bestimmten Eigenschaften (für eine ausführlichere Darstellung siehe Kap. 4.2). So liegen

für Deutschland etwa Hinweise darauf vor, dass türkistämmige als wenig leistungsorientiert angesehen werden (Froehlich u. a. 2016; Kahraman/Knoblich 2000). Ferner sind einer Befragung zufolge nur 61 Prozent der Lehrkräfte der Meinung, Musliminnen und Muslime seien genauso bildungsorientiert wie Nichtmuslime und Nichtmusliminnen (Lorenz/Müller 2017), was den Ergebnissen von Studien zu Bildungsaspirationen widerspricht, die in türkistämmigen Familien besonders hoch ausgeprägt sind (Salikutluk 2016). Stereotype Zuschreibungen werden bewusst oder unbewusst für Mitglieder der jeweiligen Gruppe generalisiert und können beeinflussen, wie diese wahrgenommen und beurteilt werden. In sozialen Interaktionen treten solche Effekte umso wahrscheinlicher auf, je weniger man – über die zugeschriebene Gruppenzugehörigkeit hinaus – über die andere Person weiß.

Dies zeigen experimentelle Studien im Bildungsbereich, bei denen Lehrkräfte gebeten werden, fiktive Schülerinnen und Schüler zu bewerten, zu denen sie Leistungsinformationen und Hinweise auf ihre Gruppenzugehörigkeit erhalten. So legten Bonefeld und Dickhäuser (2018) in einer Studie Lehramtsstudierenden Diktate vor, die angeblich von Schülerinnen und Schülern geschrieben worden waren, und baten sie, sie zu benoten. Dabei wurde anhand von Namen und Fotos zufällig variiert, ob es sich um die Arbeit eines vermeintlich türkistämmigen Kindes handelte oder um die eines Kindes ohne Einwanderungsgeschichte. Die Ergebnisse zeigen, dass bei der Notenvergabe auch die Herkunft des Schülers bzw. der Schülerin eine Rolle spielte: Vermeintlich türkistämmige Kinder erhielten bei gleichen Leistungen signifikant schlechtere Noten als die Kinder der Vergleichsgruppe. Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich in einer Studie von Sprietsma (2013) für die Bewertung von Essays.

Auch zu erwarteten Übergängen von der Grundschule in die Sekundarstufe liegen Ergebnisse experimenteller Studien vor, die Hinweise auf Effekte von Stereotypen ergaben. In einer Studie von Glock u. a. (2013) sollten Lehrkräfte anhand von Schülerbeschreibungen, die auch Informationen über Noten beinhalteten, angeben, welchen Bildungsweg die betreffenden Schüler und Schülerinnen voraussichtlich einschlagen würden. Die Einschätzung fiel für Kinder mit Migrationshintergrund ungünstiger aus.

Insgesamt weisen experimentelle Studien darauf hin, dass bei Einschätzungen des Leistungspotenzials und der Leistungen von Schülerinnen und Schülern durch Lehrkräfte Stereotype diskriminierende Effekte haben können, zumindest wenn die Lehrkräfte ansonsten wenig über diese Kinder oder Jugendlichen wissen. Solche Experimente haben den Vorteil, dass sich ihre Ergebnisse gut interpretieren lassen: Wird ein Diktat in Abhängigkeit davon

unterschiedlich bewertet, ob z. B. ein türkisch klingender oder ein deutsch klingender Name daraufsteht, ohne dass der bewertenden Lehrkraft die Schülerinnen und Schüler bekannt sind, weist dies eindeutig auf Diskriminierungseffekte hin. Allerdings kommt es im Bildungsbereich nur selten vor, dass Lehrkräfte Schülerinnen und Schüler bewerten müssen, die sie nicht kennen – anders als auf dem Arbeitsmarkt, wo in Bewerbungsverfahren meistens zunächst allein aufgrund schriftlicher Informationen eine Entscheidung zu treffen ist. Es ist also unklar, inwieweit sich die Ergebnisse aus solchen experimentellen Studien auf den realen Schulkontext übertragen lassen, in dem Lehrkräfte aufgrund der täglichen Interaktionen mit ihren Schülerinnen und Schülern fortlaufend vielfältige Informationen über deren Leistungen und leistungsrelevante Merkmale sammeln. Daher sind zusätzlich auch Studien erforderlich, die auf Erhebungen im Feld basieren.

Eine Feldstudie, die in deutschen Schulen analysiert hat, wie Stereotype bei Lehrkräften die Leistungserwartungen für ihre Schülerinnen und Schüler beeinflussen, ist die sogenannte KuL-Studie („Kompetenzerwerb und Lernvoraussetzungen“). Hier zeigte sich, dass Lehrkräfte bei türkeistämmigen Kindern im Fach Deutsch geringere Lernzuwächse erwarteten als bei Kindern aus Familien ohne Einwanderungsgeschichte, und zwar auch dann, wenn ihre sprachlichen Leistungen, ihre allgemeinen kognitiven Fähigkeiten und ihre Motivation gleich hoch waren (Lorenz u. a. 2016). Die Daten verweisen zudem auf eine sich selbst erfüllende Prophezeiung: Wenn Lehrkräfte zu Beginn des ersten Schuljahrs die Leistungen der Kinder überschätzten, lernten diese im Verlauf des Schuljahrs tatsächlich mehr dazu und umgekehrt (Gentrup u. a. 2020). Allerdings waren die Effekte auf die Leistungsentwicklung der Kinder nicht sehr groß (Lorenz 2018). Einschränkend ist ferner anzumerken, dass die Erhebung der Leistungserwartungen in der KuL-Studie zu Beginn der ersten Jahrgangsstufe erfolgte; somit bleibt offen, wie sich der Einfluss von Stereotypen auf die Leistungserwartungen und die erreichten Leistungen im Verlauf der Zeit weiterentwickelt. Einerseits ist denkbar, dass sich die Effekte von Stereotypen abschwächen, wenn die Lehrkräfte ihre Schülerinnen und Schüler besser kennenlernen und sie damit stärker individuell wahrnehmen dürften (Fiske 1998). Andererseits könnten sich die Effekte aufgrund der sich selbst erfüllenden Prophezeiungen im Laufe der Zeit aber auch weiter verstärken (geringere Erwartungen wirken sich ungünstig auf den Lernerfolg aus, was wiederum die geringeren Erwartungen bestätigt). Letztlich dürften beide Dynamiken eine Rolle spielen, wobei anzunehmen ist, dass sich die Effekte zwischen Lehrkräften unterscheiden, wie Ergebnisse internationaler Studien nahelegen (Timmermans u. a. 2016).

Weitere nicht experimentelle Studien untersuchen mögliche Diskriminierung anhand von Daten großer Schulleistungsstudien, die oft auf repräsentativen Stichproben basieren. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen fallen gemischt aus: Einige Studien finden bei Berücksichtigung der objektiv gemessenen Leistungen und des sozialen Hintergrunds für Kinder aus Familien mit Einwanderungsgeschichte Nachteile in den Noten (Bonefeld u. a. 2017; Kiss 2013) bzw. in den Übergangsempfehlungen am Ende der Grundschulzeit (Arnold u. a. 2007; Bos u. a. 2004), andere hingegen finden keine Nachteile und teilweise sogar leichte Vorteile (Ditton u. a. 2005; Gresch 2012; Kristen 2006; Kristen/Dollmann 2010; Becker/Beck 2012; Kristen 2006). Zudem zeigt sich übereinstimmend, dass die Übergangsempfehlungen primär davon abhängen, welches fachliche Kompetenzniveau die Schülerinnen und Schüler bis zum Ende der Primarschulzeit erreicht haben und dass erhebliche soziale Disparitäten bestehen: Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien wird bei gleicher Leistung seltener empfohlen, auf ein Gymnasium überzugehen, als Kindern aus sozial privilegierten Familien (vgl. z. B. Dumont u. a. 2014). Davon sind alle Schülerinnen und Schüler betroffen, Kinder aus zugewanderten Familien jedoch besonders häufig.

Ferner konnte die sozialpsychologische Forschung zeigen, dass Menschen glauben, ihr Verhalten werde an einem bestehenden (z. B. kulturellen oder geschlechtsbezogenen) Stereotyp gemessen, z. B. „Jungen sind schlechter in Sprachen, Mädchen können nicht rechnen“, und dass sich dies auf ihre gezeigten Leistungen auswirken kann. Solche Effekte des sogenannten *Stereotype Threat* wurden für ethnische Stereotype bislang vor allem im angloamerikanischen Raum untersucht. In der klassischen Studie von Steele und Aronson (1995) beispielsweise absolvierten afroamerikanische und weiße Studierende einen mündlichen Test. Im Ergebnis zeigte sich, dass die afroamerikanischen Teilnehmenden in signifikant höherem Maße Angst davor hatten, dass ihre Leistungen (negative) kulturelle Stereotype bestätigen. Dies führte dazu, dass sie in der Tat schlechtere Ergebnisse erzielten als die weißen Studierenden. Erste Untersuchungen dieser Art wurden auch in Deutschland mit Schülerinnen und Schülern durchgeführt (Froehlich u. a. 2018). Die Autorinnen und Autoren betonen, dass die Leistungsunterschiede zwischen den Gruppen (türkeistämmigen und ethnisch deutschen Schülerinnen und Schülern) durch soziodemografische Unterschiede der Gruppen nicht vollständig erklärt werden können, und weisen darauf hin, dass unter bestimmten Umständen türkeistämmige Jugendliche von Effekten des *Stereotype Threat* betroffen sind.

Als Variablen, die diesen Zusammenhang beeinflussen, wurden in der Studie die Verbundenheit mit der eigenen

Gruppe (*vertical collectivism*) sowie die Annahme der angeborenen Intelligenz identifiziert: Die Jugendlichen fühlen sich zum einen stark verbunden mit ihrer türkischen Gruppe (was in der Psychologie wie in der Soziologie eigentlich positiv als eine Ressource bzw. als soziales Kapital betrachtet wird), wissen aber zugleich, dass von dieser (ihrer) Gruppe in der Gesellschaft eher negative Vorstellungen dominieren. Die Annahme, Intelligenz sei angeboren und damit unveränderlich, erweist sich in verschiedenen pädagogischen Kontexten (bei Schülern und Schülerinnen wie bei Lehrkräften) als ungünstig, etwa auch bei der Förderung von Begabungen, weil damit eine geringe Motivation einhergeht, an der gegenwärtigen Situation etwas zu ändern (wobei dies natürlich für alle gilt, es ist keineswegs spezifisch für türkische Jugendliche oder generell jene mit Migrationsgeschichte).

Insgesamt weist der Forschungsstand also darauf hin, dass im deutschen Bildungssystem diskriminierende Praktiken auftreten, die den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen aus eingewanderten Familien beeinträchtigen. Anhand der vorliegenden Befunde lässt sich jedoch keine eindeutige Schlussfolgerung dazu ziehen, wie verbreitet dieses Problem ist und wie ausgeprägt die Effekte sind. Hierzu ist weitere Forschung erforderlich, die derzeit intensiviert wird. Unabhängig davon sollten Pädagoginnen und Pädagogen für die beschriebenen Mechanismen und Effekte von Diskriminierung stärker als bisher sensibilisiert werden, um ihnen entgegenzuwirken (vgl. auch Kap. 4.2.2).

4.5.5 Auswirkungen von Diskriminierung auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt ist – neben dem Bildungssektor und dem Wohnungsmarkt – ein zentraler Lebensbereich, der den sozioökonomischen Status entscheidend bestimmt. Die zu beobachtenden Unterschiede in den Beschäftigungschancen und Verdiensten von Personen ohne Migrationsgeschichte und Eingewanderten und ihren Nachkommen können zu einem erheblichen Teil auf Unterschiede in Bildung und Ausbildung, Sprachkenntnisse, Zugang zu sozialen Netzwerken oder auch institutionelle Ursachen zurückgeführt werden (vgl. Kap. 4.3). Aber es verbleibt auch ein nicht unbedeutender Teil, der durch diese Faktoren nicht erklärt werden kann. Hier kann Arbeitsmarktdiskriminierung eine wichtige Rolle spielen. Neben den unmittelbaren Wirkungen auf Beschäftigung, Verdienst und Aufstiegschancen kann sie die Integrationschancen von Minderheiten auch dadurch nachhaltig verschlechtern, dass sich die Erträge von Bildung verringern und deshalb weniger Migrantinnen und Migranten in Bildung und Ausbildung investieren. Sie kann auch zu verstärkter Segregation führen, wenn die Diskriminie-

rung in bestimmten Nischen des Arbeitsmarktes oder in Unternehmen mit einem hohen Migrantenanteil geringer ausfällt.

Arbeitsmarktdiskriminierung hat nicht nur negative Wirkungen für die Betroffenen, sondern für die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt, weil sie das Einkommensniveau verringert, die Ungleichverteilung von Beschäftigungschancen und Einkommen erhöht, die Arbeitsmotivation und Arbeitsproduktion der betroffenen Gruppen senkt und Segregation fördert. Die Wahrnehmung, dass Migrantinnen und Migranten in Deutschland diskriminiert werden, kann zudem die Attraktivität des Standorts für qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland senken (OECD 2019c).

Arbeitsmarktdiskriminierung – definiert als ungleiche Behandlung von Minderheiten oder anderen Gruppen (Migranten und Migrantinnen, ethnischen Minderheiten, Frauen etc.) im Vergleich zur Mehrheit bei gleichen Merkmalen und unter sonst gleichen Bedingungen – kann weltweit beobachtet werden, wie zahlreiche ökonomische, soziologische, politikwissenschaftliche und psychologische Studien in den USA, Europa und Deutschland zeigen (vgl. u. a. die Literaturübersichten und Metastudien Bertrand/Duflo 2017; Lang/Lehmann 2012; Zschirnt/Ruedin 2016). Die empirische Erforschung von Diskriminierung steht vor dem methodischen Problem, dass sie die Folgen der Diskriminierung von den Wirkungen anderer Unterschiede trennen muss, etwa in Bezug auf Bildung und Ausbildung, Sprachkenntnissen und zahlreichen anderen beobachtbaren und nicht beobachtbaren Faktoren, die ebenfalls den Arbeitsmarkterfolg beeinflussen. In der Literatur werden verschiedene Ansätze verfolgt, um diese methodischen Probleme zu lösen und kausale Schlussfolgerungen zu ziehen.

Weit verbreitet sind sogenannte Korrespondenzstudien (Bewerbungsstudien), in denen fiktive Bewerbungen verschickt werden, die bei gleichen Qualifikationen Merkmale variieren, die Gruppenzugehörigkeiten signalisieren, wie Namen und Vornamen, Geschlecht, Hautfarbe und andere phänotypische Merkmale, religiöse Symbole oder religiöse Kleidung wie Kopftücher etc. (Bertrand/Mullainathan 2004). Diese Studien finden in der Regel erhebliche Unterschiede in den Einladungsquoten zwischen Angehörigen der Mehrheits- und von Minderheitsgruppen, wobei die Unterschiede je nach Minderheit, aber auch nach Beschäftigung deutlich variieren können (Bertrand/Duflo 2017; Zschirnt/Ruedin 2016). So zeigen die Ergebnisse der Metastudie von Zschirnt und Ruedin (2016), dass im Mittel von 36 Studien die Angehörigen der untersuchten Minderheiten 50 Prozent mehr Bewerbungen versenden müssen, um eine Einladung zu einem Bewerbungsgespräch zu erhalten. In den deutschsprachigen Ländern ist die Quote mit 31 Prozent geringer.

Auch einige international vergleichend angelegte Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Unterschiede in den Einladungsquoten in Deutschland geringer ausfallen als in anderen Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden und Norwegen (di Stasio u.a. 2019; Thijssen u.a. 2019).

Was die Differenzen im Hinblick auf verschiedene Gruppen angeht, so hat eine umfassende Studie des Wissenschaftszentrums Berlin gezeigt, dass die Einladungsquote von Personen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt um 9 Prozentpunkte geringer ist als bei deutschstämmigen Bewerbern und Bewerberinnen (51 zu 60 %). Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede bei Türkeistämmigen (13 Prozentpunkte), Musliminnen und Muslimen (11 Prozentpunkte gegenüber Christinnen und Christen) und Personen mit schwarzer Hautfarbe (6 Prozentpunkte gegenüber Personen mit weißer Hautfarbe) (Koopmans u.a. 2018). Andere Studien ermitteln Unterschiede in einer ähnlichen Größenordnung (u.a. Kaas/Manger 2012). Eine Studie von Weichselbaumer (2016) findet dagegen im Durchschnitt etwas größere Unterschiede, bei Bewerberinnen mit Kopftuch sogar sehr viel größere (s.o.). Studien wie diese liefern einen Hinweis darauf, dass für kopftuchtragende muslimische Frauen diskriminierende Barrieren beim Arbeitsmarktzugang existieren (vgl. auch Peucker 2010)

Ein anderer Literaturzweig untersucht, wie sich die Einstellungen in der Bevölkerung auf die Arbeitsmarktchancen von Minderheiten oder Migrantinnen und Migranten auswirken. So zeigen Keita und Valette (2019; 2020), dass in Deutschland bei sonst gleichen Bedingungen die Raten des Übergangs von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung sehr stark mit dem Vertrauen variieren, das die Bevölkerung bestimmten Migrantengruppen entgegenbringt. Dabei wird für die Identifikation der Effekte der Umstand genutzt, dass die Einstellungen der Gesamtbevölkerung zu Minderheiten in Deutschland zeitlich und regional beträchtlich variieren. Andere Studien nutzen den Einstellungswandel in Bezug auf Minderheiten, der sich u.a. nach Terroranschlägen beobachten ließ. So zeigt eine Reihe von Studien, dass sich die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 negativ auf die Löhne und/oder die Beschäftigungschancen von Muslimen und Musliminnen ausgewirkt haben (Davila/Mora 2005; Kaushal u.a. 2007). Die Wirkungen waren nicht nur kurzfristig, sondern zeigten sich auch mittel- oder langfristig (Gould/Klor 2016). Vergleichbare Studien in Europa kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen: Keine Auswirkungen der Terroranschläge auf die Arbeitsmarktlage von Muslimen und Musliminnen zeigten Untersuchungen in Schweden (Åslund/Rooth 2005) und Großbritannien (Braakmann 2007). Dasselbe gilt für eine Studie zu Deutschland (Braakmann 2007), während eine andere zu dem Ergebnis kommt, dass die Anschläge negative Effekte für geringer qualifizierte Musliminnen und Muslime hatten (Cornelissen/Jirjahn 2012).

Eine Reihe von deskriptiven Studien hat untersucht, wie groß die verbleibenden Unterschiede in den Beschäftigungschancen und den Löhnen zwischen Deutschen ohne Migrationsgeschichte und verschiedenen Migrantengruppen und ihren Nachkommen sind, wenn für beobachtbare Merkmale wie Bildung und Ausbildung, kulturelle Einstellungen oder Persönlichkeitsmerkmale kontrolliert wird. Dies ist insofern problematisch, als weiterhin Unterschiede in nicht beobachteten Faktoren wie z.B. Sprachkenntnissen oder anderen Fähigkeiten verbleiben können, die die Arbeitsproduktivität beeinflussen und deshalb die Ergebnisse in beide Richtungen verzerren können. In vielen dieser Studien verbleiben auch nach Kontrolle für die beobachteten Faktoren noch Unterschiede in den Beschäftigungschancen oder Verdiensten (Brenzel/Laible 2016; Granato/Kalter 2001; Kalter 2006; Seibert/Solga 2005), in einigen allerdings auch nicht (Koopmans 2016). Insgesamt zeigt sich, dass sich der größere Teil der Unterschiede in Beschäftigungschancen und Verdiensten durch die beobachteten Faktoren wie Bildung und Ausbildung erklären lässt; der verbleibende Rest hat häufig eine ähnliche Größenordnung wie z.B. die Verdienstdifferenzen zwischen Männern und Frauen bei Kontrolle für Bildung und Berufserfahrung.

Die Ursachen für die Diskriminierung im Arbeitsmarkt können vielfältig sein. Ein Teil der Literatur erklärt Diskriminierung mit der Präferenz bzw. Ablehnung bestimmter Minderheiten („*taste-based*“ Diskriminierung) durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Becker 1957), Konsumentinnen und Konsumenten (Borjas/Bronars 1989) und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Unternehmen (Sasaki 1999), die bewirken, dass Eingewanderte und ihre Nachkommen seltener eingestellt werden und niedrigere Löhne erhalten. In diesem Zusammenhang spielt auch das gesellschaftliche Meinungsklima in Bezug auf Minderheiten für die Diskriminierungsneigung eine Rolle (vgl. auch Kap. 3.2): So kann es passieren, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wegen allgemeiner Vorbehalte gegen bestimmte Gruppen davon ausgehen, dass es zu Konflikten in der Belegschaft oder zu finanziellen Einbußen aufgrund negativer Kundenreaktionen führen könnte, wenn sie eine Person aus dieser Gruppe einstellen. Präferenzbasierte Diskriminierung kann zumindest theoretisch nicht langfristig Bestand haben, weil diskriminierende Unternehmen die Produktivitätspotenziale des Arbeitsangebots nicht ausschöpfen und deshalb unter Wettbewerbsbedingungen langfristig von nicht diskriminierenden Unternehmen aus dem Markt gedrängt würden (Becker 1957). Allerdings zeigen jüngere Forschungsansätze, die Informations- und Suchkosten im Arbeitsmarkt berücksichtigen, dass bei unvollständigen Informationen über die Produktivität der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen schon kleine Unterschiede in den Präferenzen der Unternehmen

ausreichen, um auch langfristig größere Differenzen in den Verdiensten und Beschäftigungschancen zu bewirken (Lang/Lehmann 2012; Rosen 1997). Andere Modelle der statistischen Diskriminierung erklären Lohn- und Beschäftigungsdifferenzen damit, dass Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen Einstellungsentscheidungen danach treffen, welche durchschnittliche Produktivität sie von einer Gruppe erwarten, und nicht nach der individuellen Leistungsfähigkeit (Arrow 1972a; 1972b; Phelps 1972). In diesem Fall kann es dazu kommen, dass bestimmte Gruppen im Arbeitsmarkt dauerhaft diskriminiert werden. Jüngere Ansätze verbinden Theorien der Präferenzdiskriminierung mit statistischer Diskriminierung: Sie argumentieren, dass ursprüngliche Differenzen in den Beschäftigungschancen und Verdiensten zu geringeren Investitionen in Bildung und Ausbildung führen und damit wiederum die durchschnittliche Produktivität der betroffenen Gruppe senken.

Schließlich kann die schlechtere Bewertung bestimmter Gruppen dazu führen, dass deren Leistungsfähigkeit sinkt. So zeigt eine experimentelle Studie auf der Grundlage psychologischer Tests, dass die Einstellungen der Vorgesetzten zu Minderheiten die Leistungsfähigkeit dieser Gruppen und damit indirekt ihre Löhne und Beschäftigungschancen beeinflussen (Glover u. a. 2017). Andere Modelle wiederum zeigen, dass eine starke Marktstellung von Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen z. B. auf lokalen Arbeitsmärkten dazu führen kann, dass sie unterschiedliche Verdienste für Minderheiten durchsetzen können, etwa wenn diese in stärkerem Maß als andere Gruppen auf eine Beschäftigung angewiesen sind. So zeigen Jahn und Hirsch (2015), dass auf regionalen Arbeitsmärkten, bei denen sich die Arbeitsnachfrage auf relativ wenige Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen konzentriert, die Lohndiskriminierung zwischen deutschen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen und Migrantinnen und Migranten zunimmt.

Zusammenfassend können aus der empirischen Literatur folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: Erstens gibt es in zahlreichen Studien mit experimentellem Design und anderen kausalen Identifikationsstrategien eine starke Evidenz dafür, dass Arbeitsmarktdiskriminierung in vielen Ländern und auch in Deutschland auftritt. Allerdings sind die Effekte nicht überall gleich groß und auch nicht immer statistisch signifikant. Zweitens zeigen alle Studien, die zwischen einzelnen Gruppen differenzieren, dass nicht die Migrationsbevölkerung per se betroffen ist; vielmehr bestehen zwischen einzelnen Gruppen von Eingewanderten und ihren Nachkommen erhebliche Unterschiede. Überdurchschnittlich betroffen sind Angehörige der türkeistämmigen und muslimischen Minderheiten und Menschen mit schwarzer Hautfarbe. Drittens zeigen Metastudien und einige Studien mit einem

international vergleichenden Design, dass diese Effekte in Deutschland etwas weniger stark ausgeprägt sind als in anderen Ländern wie den Niederlanden, Norwegen und Großbritannien. Viertens kann Diskriminierung natürlich nur einen Teil der Lohn- und Beschäftigungsdifferenzen erklären; andere Faktoren wie Bildung und Ausbildung oder Sprachkenntnisse dürften ein größeres Gewicht haben. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass Diskriminierung auch das Bildungs- und Ausbildungsniveau beeinflussen kann. Fünftens gibt es in der Literatur zwar zahlreiche Hinweise auf Wirkungszusammenhänge, die meisten Studien ermöglichen es aber nicht, zwischen den einzelnen Mechanismen und Ursachen der Diskriminierung zu differenzieren. Es ist wahrscheinlich, dass dabei verschiedene Mechanismen zusammenwirken: Präferenzbasierte und statistische Diskriminierung vonseiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, aber auch die Einstellung in der Bevölkerung, die sich wiederum auf das Konsumentenverhalten und das Verhalten der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auswirkt, dürften hier eine Rolle spielen. Theoretische Argumente, die durch empirische Evidenz gestützt werden, sprechen dafür, dass Arbeitsmarktdiskriminierung desto stärker abnimmt, je besser die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen über die Arbeitskräfte bzw. die Bewerberinnen und Bewerber um Arbeitsplätze informiert sind und je größer der Wettbewerb um Arbeitskräfte auf den jeweiligen Märkten ist.

Aus der Literatur können auch eine Reihe von Schlussfolgerungen darüber gezogen werden, welche Maßnahmen Diskriminierung am Arbeitsmarkt entgegenwirken. So zeigt sich, dass bei Unternehmen, die sich an Antidiskriminierungsmaßnahmen, Gleichstellungsmaßnahmen oder gezielten Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Gruppen beteiligen, die Unterschiede in den Einstellungschancen und Verdiensten zwischen Mehrheits- und Minderheitsgruppen deutlich geringer sind (Holzer/Neumark 2000; Kalev/Dobbin/Kelly 2006). Zudem erhöht die Einstellung von Minderheitenangehörigen in den Personalabteilungen die Gleichstellungschancen (Stoll/Raphael/Holzer 2004; Guiliano/Levine/Leonard 2009). Auch wenn die empirische Evidenz nicht eindeutig ist, spricht doch viel dafür, dass eine Verbesserung der Informationslage über Bewerberinnen und Bewerber der Diskriminierung bei Einstellungen entgegenwirkt. Die zum Teil gravierenden Unterschiede bei den Einladungsquoten, die Korrespondenzstudien im Hinblick auf Namen, phänotypische Merkmale oder religiöse Kleidung feststellen, sprechen auf den ersten Blick für anonymisierte Bewerbungsverfahren. Allerdings ist offen, ob dies etwas bewirken würde, weil Diskriminierungsverhalten sich dann auf die späteren Stufen im Einstellungsprozess verlagern würde. Auf der anderen Seite gäben solche Verfahren den Einzelnen die Chance, in einem direkten Gespräch die stereotypen Annahmen zu widerlegen. Vor diesem Hintergrund wäre es

wichtig, derartige Verfahren zu erproben, um die Effekte zu überprüfen. Schließlich sprechen die Einstellungsstudien, aber auch theoretische Argumente dafür, dass Arbeitsmarktdiskriminierung nicht allein durch die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und das Management von Unternehmen, sondern auch durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Bevölkerung insgesamt verursacht wird bzw. werden kann. Insofern handelt es sich um ein gesamtgesellschaftliches Phänomen, dem nur dadurch entgegengewirkt werden kann, dass ablehnende Einstellungen zu Minderheiten in der Gesellschaft insgesamt zurückgehen.

4.5.6 (Unter-)Repräsentation von Eingewanderten und ihren Nachkommen am Beispiel der öffentlichen Verwaltung

Neben der individuellen Ebene hat das Thema Diskriminierung und Marginalisierung auch eine strukturelle Dimension. Diese drückt sich u. a. darin aus, dass bestimmte Gruppen systematisch von Benachteiligung in verschiedenen Kontexten betroffen sind. Eine Notwendigkeit für eine aktive Gleichstellungspolitik ergibt sich auch aus dem Umstand, dass sie in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen unterrepräsentiert sind. Repräsentationslücken in den Institutionen, die das Gemeinwesen symbolisieren und vertreten, sind in Demokratien ein gesellschaftspolitisches Problem. Menschen mit eigener oder familiärer Einwanderungsgeschichte sind in den allermeisten gesellschaftlichen Bereichen in Planungs- und Entscheidungsprozessen nicht oder unzureichend repräsentiert; das zeigt sich u. a. an der Zusammensetzung des Deutschen Bundestags und der Landesparlamente.¹⁵⁸ Wenn also aktuell die Zukunft unserer Einwanderungsgesellschaft geplant wird, dann geschieht das größtenteils ohne die Eingewanderten und ihre Nachkommen – selbst dann, wenn diese deutsche Staatsangehörige sind.

Ein besonders wichtiger gesellschaftlicher Bereich für die Frage der (Unter-)Repräsentation ist die öffentliche Verwaltung: Hier sind Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 25 bis 65 Jahren, gemessen an ihrem Anteil von ca. 22 Prozent an der Erwerbsbevölkerung, mit 6 Prozent deutlich unterproportional tätig (Baumann u. a. 2019, S. 11; Ette u. a. 2016). Auch im internationalen Vergleich ist die Unterrepräsentation stark ausgeprägt, selbst bei in Deutschland geborenen Nachkommen von Eingewanderten (OECD/EU 2019). Eine 2019 durchgeführte Umfrage

zu „Kultureller Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung“, an der über 47.000 Beschäftigte aus 55 Bundesbehörden teilgenommen haben, ergab einen Anteil von 12 Prozent Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Davon waren zwei Drittel bereits in Deutschland geboren und mehr als 90 Prozent deutsche Staatsangehörige.¹⁵⁹ Im Vergleich zu den Daten für die Gesamtbevölkerung (DESTATIS 2020b) sind damit Menschen mit Migrationshintergrund nach wie vor deutlich unterrepräsentiert, denn ihr Bevölkerungsanteil beträgt rund 26 Prozent. Inwieweit diese Unterschiede auf Faktoren wie Diskriminierung, aber auch auf als unzureichend erachtete Deutschkenntnisse, das Fehlen für den öffentlichen Dienst vorgesehener formaler Bildungs- und Berufsabschlüsse oder mangelndes Interesse für bestimmte Berufsfelder zurückzuführen ist, lässt sich aus der aktuellen Forschungslage nicht eindeutig ableiten. Hier bedarf es weiterer Studien, insbesondere aufgrund der symbolischen Bedeutung der Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung.

Viele Menschen sehen die Interaktion mit Beamtinnen und Beamten oder Angestellten in Bundes- und Landesbehörden als personifizierten Kontakt zum Staat: Dieser wird quasi verkörpert durch die betreffenden Personen und die hoheitlichen Aufgaben, mit denen sie betraut sind. Es ist daher nicht unerheblich, ob die dort Beschäftigten – gerade auch auf den Leitungsebenen, wo wichtige Entscheidungen über das Zusammenleben getroffen und beeinflusst werden – die Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln. Denn darin zeigt sich auch die symbolische Teilhabe an der Gestaltungsmacht in unserer Gesellschaft. Die öffentliche Verwaltung – die größte Arbeitgeberin in Deutschland – hat damit eine Vorbildfunktion in Bezug auf interkulturelle Öffnung und Repräsentanz. Wenn dort alle Bevölkerungsgruppen vertreten sind, stärkt das die Identifikation mit dem Staat und seinen Institutionen. Durch ausgleichende „positive Maßnahmen“, wie sie im angelsächsischen Raum eingesetzt werden, um Angehörige von Minderheiten zu rekrutieren (Deutschland nutzt sie bislang nur zur Verbesserung der Gleichstellung von Frauen), könnte der Staat als Arbeitgeber ein starkes Signal für mehr Vielfalt setzen. In der Fachdebatte darüber, wie strukturelle Barrieren für Zugehörigkeit und Teilhabe effektiv abgebaut werden können, wird daher seit einiger Zeit intensiv darüber diskutiert, Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten zu erheben.

158 Siehe dazu u. a. das Forschungsprojekt „Migranten als politische Akteure“ (2006–2015) am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, aus dem eine Vielzahl von Ergebnissen vorliegt, <https://www.mzes.uni-mannheim.de/d7/de/projects/migranten-als-politische-akteure> [31.08.2020].

159 Die Ergebnisse des Surveys „Diversität und Chancengleichheit“ wurden der Fachkommission noch vor Redaktionsschluss beider Projekte vorab zur Verfügung gestellt, die Veröffentlichung der Beschäftigtenbefragung ist für Dezember 2020 vorgesehen. Die Operationalisierung von „Migrationshintergrund“ entspricht nach Angaben der Autorinnen und Autoren weitgehend dem bisherigen Konzept des Statistischen Bundesamts im Rahmen des Mikrozensus.

Vor dem historischen Hintergrund des Nationalsozialismus ist Deutschland bisher zurückhaltend damit, Daten zur ethnischen und kulturellen Zugehörigkeit zu erheben.¹⁶⁰ Gleichzeitig ist die Kategorie „Migrationshintergrund“ nicht geeignet, um Marginalisierung und Diskriminierung adäquat zu erfassen (vgl. hierzu Kap. 5.8). Denn bei Diskriminierungserfahrungen spielen Aspekte wie die Hautfarbe und andere sichtbare Merkmale eine wichtige Rolle, und weiße Menschen mit Migrationshintergrund sind davon nicht im gleichen Maß betroffen wie nicht weiße, da sie nicht als fremd wahrgenommen werden. Zugleich leben in Deutschland immer mehr Menschen, die nach der Definition des Statistischen Bundesamts keinen Migrationshintergrund mehr haben (oder noch nie einen hatten, wie deutsche Sinti) und die dennoch als nicht weiß und „nicht deutsch“ wahrgenommen werden und deshalb Diskriminierung erfahren. Diese Gruppe wird künftig noch größer werden.

Über die Frage, wie die mangelnde Gleichstellung migrantischer und/oder von Rassismus betroffener Gruppen wie auch Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und der Religion in Deutschland adäquat erfasst werden kann, diskutieren bislang nur Fachkreise. Vor allem angesichts der politischen Rahmenbedingungen und der Verpflichtungen aus internationalen Abkommen sollte diese Debatte gesellschaftlich ausgeweitet und eine Position erarbeitet werden, die ein umfassendes Monitoring ermöglicht; nur dann können geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um strukturelle Teilhabebarrrieren abzubauen.

Bund und Länder hatten bereits im Nationalen Integrationsplan von 2007 unterstrichen, dass sie den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund erhöhen wollten (Bundesregierung 2007, S. 17). Die Wirkung dieser Absichtserklärung wurde bislang jedoch nicht evaluiert, weil keine verbindlichen Zielwerte oder -korridore formuliert wurden (Baumann u. a. 2019, S. 17). Dabei ist laut der Studie „Ein Zeitfenster für Vielfalt“ des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung gerade jetzt ein günstiger Zeitpunkt, um Repräsentationslücken zu verkleinern und migrationsbedingte Vielfalt zu berücksichtigen: Die ersten Babyboomer-Jahrgänge erreichen das reguläre Renten- bzw. Pensionseintrittsalter und bis 2036 wird das rund die Hälfte aller Personen betreffen, die aktuell in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt sind (ebd.). Die Menschen, die ihnen im Zuge der Neueinstellungen nachfolgen, werden das Gesicht der Bundes- und Landesbehörden auf viele Jahre hinaus prägen.

Die Datenlage zum Fortschritt in Bezug auf die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung ist bislang sehr dünn und repräsentative Befragungen der Beschäftigten sind sehr aufwendig (siehe jedoch die weiter oben zitierten Ergebnisse der Befragung in der Bundesverwaltung 2019). Darum empfiehlt die Fachkommission, bei Neueinstellungen systematisch – auf freiwilliger Basis und in anonymisierter Form – eine vorhandene eigene oder familiäre Migrationsgeschichte und eventuell noch weitere benachteiligungsrelevante Merkmale aus dem AGG zu erheben und jährlich auszuwerten.

Bislang gibt es nur in drei Bundesländern – Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – Integrations-, Partizipations- oder Teilhabegesetze, in denen als verbindliches Ziel festgelegt ist, den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund bzw. Zuwanderungsgeschichte (NRW) in der Landesverwaltung zu erhöhen.¹⁶¹ Analog zu den Bekenntnissen zur Gleichstellung von Frauen und Männern (Art. 3 Abs. 2 GG) und zur Repräsentanz von Beschäftigten aus allen Bundesländern in den obersten Bundesbehörden (Art. 36 Abs. 1 GG) könnte eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die sicherstellt, dass alle Behörden die Bedeutung der Erhöhung des Anteils von Eingewanderten und ihren Nachkommen in den Reihen ihrer Beschäftigten erkennen und dieses Ziel unterstützen.

4.5.7 Auswirkungen von Diskriminierung auf die Gesundheit

Eine stabile physische und psychische Gesundheit bildet die zentrale Grundlage für aktive gesellschaftliche Teilhabe. Wenn Menschen aufgrund ihrer Herkunft oder Hautfarbe diskriminiert werden, kann das jedoch ihre Gesundheit beeinträchtigen. Die Gesundheitsforschung hat vielfach belegt, dass Menschen mit Migrationshintergrund tendenziell häufiger unter psychosomatischen und psychischen Erkrankungen leiden als Personen in vergleichbaren Lebenssituationen ohne Migrationshintergrund (Rommel u. a. 2015). Zur Erklärung werden meist migrationspezifische Aspekte herangezogen, etwa soziokulturelle Entwurzelung, Fremdheit im Aufnahmeland, Identitätskonflikte, schlechte Lebens- und Arbeitsbedingungen, Angst vor drohender Arbeitslosigkeit usw. Anders als etwa in den USA wird jedoch in Deutschland kaum untersucht, inwieweit auch Diskriminierung bzw. deren subjektive Wahrnehmung als Krankheitsursache wirkt. Eine Leipziger Studie mit Daten von 1.844 Zugewanderten, die im Schnitt schon über 20 Jahre in der Bundesrepublik lebten, ergab für

160 Vgl. hierzu neuerdings <https://afrozensus.de/> [07.08.2020].

161 Instrukтив hierzu <https://www.svr-migration.de/publikationen/integrationsgesetze/> [07.08.2020].

sozioökonomische Merkmale wie den Erwerbsstatus, die Höhe des Einkommens oder die Ausbildungsdauer keine signifikante Auswirkung auf die subjektive Gesundheit der Befragten. Die wahrgenommene Diskriminierung hatte jedoch einen verhältnismäßig starken Einfluss: Personen, die sich wegen ihrer Herkunft diskriminiert fühlten, litten häufiger unter psychischen wie auch physischen Beschwerden (Igel u. a. 2010). Gesundheitliche Probleme beeinflussen wiederum unmittelbar die Integration, denn sie erschweren die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (vgl. Kap. 4.6).

Empfehlungen

Diskriminierungserfahrungen von Menschen mit (einem bestimmten bzw. „sichtbaren“) „Migrationshintergrund“ oder/und von Angehörigen bestimmter Religionen gefährden den sozialen Zusammenhalt. Schutz vor Diskriminierung ist zudem ein Versprechen unserer Verfassung, das bisher nur teilweise eingelöst wird. Das macht den wirkamen Schutz vor Diskriminierung zu einem gesellschaftlichen Auftrag von zentraler Bedeutung.

Obwohl es einen gesetzlichen Diskriminierungsschutz und eine Reihe aktiver Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierung gibt, ist angesichts der Bedeutung des Themas und der Verbreitung von Diskriminierung weiteres Handeln notwendig. Zum einen müssen die bestehenden Maßnahmen besser kommuniziert werden, denn viele der Betroffenen wissen gar nicht, welche Möglichkeiten und Wege der Beschwerde sie haben. Zum anderen müssen neue, zeitlich in kurz-, mittel- und langfristig zu priorisierende und auch in neuen Feldern wirkende Maßnahmen ergriffen und evaluiert werden. Im Einzelnen empfiehlt die Fachkommission daher:

Politik:

- Die Anwendung des AGG ist beschränkt auf den Zugang zu Arbeit, Bildung und Sozialschutz und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Dies sollte um ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf staatliches Handeln ergänzt werden.
- Der Gesetzgeber sollte den Zugang der Betroffenen zu Diskriminierungsschutz und Rechtsdurchsetzung verbessern. Z. B. könnte er Verbandsklagen von entsprechend qualifizierten Antidiskriminierungsverbänden zulassen und die Klagefristen von zwei auf sechs Monate verlängern (vgl. die Evaluation des AGG in Berghahn u. a. 2016 sowie den Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an den Bundestag von 2017).

- Der Staat kann als gutes Beispiel vorangehen und als Arbeitgeber Vielfalt und aktive Antidiskriminierung vorleben. Er sollte etwa die interkulturelle Sensibilisierung und die Sensibilisierung der Mitarbeitenden für Benachteiligung entlang der Kriterien des AGG fördern und die interkulturelle Öffnung der Verwaltung vorantreiben. Analog zur Berichterstattung über die Geschlechtergleichstellung könnten öffentliche Einrichtungen verpflichtet werden, über den Anteil der dort Beschäftigten mit eigener oder familiärer Migrationsgeschichte zu berichten. Nach einer Sicht in der Fachkommission könnten entsprechende Zielkorridore oder -vorgaben in einem Bundespartizipationsgesetz formuliert und regelmäßig evaluiert werden; die andere Ansicht lehnt quotenbasierte unverbindliche Zielkorridore bzw. verbindliche Zielvorgaben und eine abstrakte Forderung nach einem Bundespartizipationsgesetz ab, dessen weitere Inhalte noch zu klären wären. Internationale Erfahrungen zur Erhöhung der Repräsentanz von Minderheiten im öffentlichen Sektor sind systematisch zu sammeln und aufzubereiten. Darüber hinaus ist es wichtig, Strategien zur Gewinnung und Personalentwicklung von Führungskräften mit Migrationsgeschichte zu entwickeln.

- Bei der Besetzung von Gremien mit staatlicher Beteiligung ist im Sinne der Gleichstellung darauf zu achten, dass Eingewanderte und ihre Nachkommen ebenso wie andere von Benachteiligung betroffene Gruppen angemessen repräsentiert sind.

- Einrichtungen, die besondere, zielgerichtete Diversity-Maßnahmen entwickeln, durchführen und evaluieren, sollten öffentlich anerkannt und wertgeschätzt werden (beispielsweise durch Zertifizierung, Labels, Diversity Audits o.Ä.).

Arbeitsmarkt:

- Herkömmliche Rekrutierungswege sollten überdacht und modifiziert werden, etwa durch anonyme Bewerbungen, auch wenn diese in kleineren Betrieben häufig schwer umzusetzen sind. Ergänzend könnte es hilfreich sein, bei Stellenbesetzungen Personalauswahlkommissionen einzusetzen, die für Benachteiligung sensibilisiert und bezüglich der Kriterien des AGG heterogen zusammengesetzt sind.
- Betriebe bzw. Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen sollten schon im eigenen Interesse benachteiligende Praktiken unterbinden und Möglichkeiten schaffen, solche schneller zu erkennen, z. B. indem sie Diversitätsbeauftragte ernennen.

- Der öffentliche Sektor sollte bei den Bemühungen um mehr Diversität Vorbild sein.

Medien:

- Die Medien müssen in ihrer Berichterstattung stereotype und pauschale Zuschreibungen vermeiden. Personen mit Migrationshintergrund (in der bisherigen statistischen Definition) werden in den Medien häufig summarisch als „Ausländer und Ausländerinnen“ dargestellt, obwohl mehr als die Hälfte von ihnen Deutsche sind. Die Medien sollten nach Möglichkeit nach der Selbstbezeichnung der betreffenden Personen fragen.
- Im Sinne der Gleichstellung ist anzustreben, dass in den Redaktionsräumen mehr Menschen mit eigener oder familiärer Einwanderungsgeschichte arbeiten, und zwar auf allen Hierarchieebenen.

Bildung:

- Das Thema strukturelle und institutionelle Diskriminierung muss ebenso wie vorurteilsbewusste Bildung Bestandteil der Lehrerbildung sein.
- Die Normalität von Migration und Diversität in der Einwanderungsgesellschaft sollte in Lehrplänen für den Geschichtsunterricht und auch andere Schulfächer ein obligatorischer Bestandteil sein. Bestehende Lehrinhalte sollten multiperspektivisch betrachtet werden. In allen Fächern muss das Unterrichtsmaterial die Lebenswelt aller Kinder diversitätssensibel widerspiegeln (vgl. Kap. 4.2.2).

Zivilgesellschaft:

- Antidiskriminierungs- und andere staatliche Anlaufstellen sollten gestärkt werden und sich mit zivilgesellschaftlichen Anlaufstellen vernetzen. In diesem Bereich tätige Migrantenorganisationen und neue deutsche Organisationen sollten anfänglich unterstützt werden, damit sie sich professionalisieren und flächendeckend ausbauen können.

4.6 Gesundheit

Im Handlungsfeld Gesundheit sind für die Teilhabechancen von Eingewanderten und ihren Nachkommen wie für die integrativen Möglichkeiten der gesamten Gesellschaft vor allem drei Bereiche wichtig:

1. die Gesundheit von Eingewanderten und ihren Nachkommen, wichtige Determinanten von Gesundheit und die gesundheitliche Versorgung dieser Gruppe;
2. die Berichterstattung zur Gesundheit und gesundheitlichen Versorgung von Eingewanderten und ihren Nachkommen;
3. die Integration von migriertem Gesundheitspersonal.

Bevor diese drei Bereiche näher beschrieben werden, wird zunächst Gesundheit definiert, das Recht auf Gesundheit erörtert und auf soziale Determinanten von Gesundheit eingegangen.

4.6.1 Gesundheit als Voraussetzung für Teilhabe

Laut der bis heute gebräuchlichen Definition der Weltgesundheitsorganisation (WHO) von 1946 ist Gesundheit der „Zustand des völligen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur das Freisein von Krankheit und Gebrechen“ (WHO 1946/1948). Der Nobelpreisträger Amartya Sen hat diese Definition im Sinne seines Befähigungsansatzes (*capability approach*) wie folgt weiterentwickelt: „Gesundheit ist der körperliche und psychosoziale Zustand, der jedem Menschen die volle Entfaltung seiner Fähigkeiten ermöglicht [...], und die Abwesenheit (oder relevante Verminderung) von Leiden, Schmerz und Beeinträchtigung“ (Sen 2010). Diese Definition erscheint mit Blick auf verbesserte Teilhabe besonders geeignet, weil sie die „volle Entfaltung [der eigenen] Fähigkeiten“ als zentralen Bestandteil von Gesundheit fasst. Dies erfordert einen guten körperlichen und psychosozialen Zustand, der wiederum entsprechende Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Zugang zu den Gesundheitsdiensten voraussetzt. Eine der Voraussetzungen für das Erreichen bestmöglicher Gesundheit ist somit, die Integrationsbereitschaft gesellschaftlicher Institutionen – hier im Bereich Gesundheit – zu verbessern (siehe Determinanten von Gesundheit weiter unten).

4.6.2 (Menschen-)Recht auf Gesundheit

Der Anspruch auf die beste erreichbare körperliche und psychische Gesundheit und auf bestmögliche gesundheitliche Versorgung ist ein grundlegendes Menschenrecht. Dieses Recht haben also grundsätzlich alle Menschen (OHCHR/WHO 2008; WHO 1946/1948).¹⁶² Inwieweit eingewanderte Personen Zugang zu kostenloser staatlicher Gesundheitsvorsorge haben, wird aber in vielen Ländern durch die jeweilige nationale Gesetzgebung von bestimmten Merkmalen abhängig gemacht, etwa der Nationalität oder dem Aufenthaltsstatus (Offe u. a. 2018; OHCHR/WHO 2008; Ooms u. a. 2019). Speziell für Asylsuchende und ausreisepflichtige Personen regelt das deutsche Asylbewerberleistungsgesetz im Einklang mit der Aufnahmerichtlinie und der Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union, dass bis zur Klärung des Asylanspruchs und des Aufenthaltsstatus, längstens aber für 18 Monate (§ 2 AsylbLG), nur eine gesundheitliche Notversorgung kostenlos bereitgestellt werden muss. Der Verweis auf die deutsche und europäische Rechtslage zeigt nach Ansicht einiger Mitglieder der Fachkommission, dass der Begriff des Menschenrechts hier nicht zwangsläufig im Sinne gerichtlich durchsetzbarer Positionen zu verstehen ist, sondern politisch-aspirativ eine allgemeine Zielvorgabe beschreibt, ohne rechtsverbindlich zu sein.

4.6.3 Soziale Faktoren, die die Gesundheit beeinflussen

Eine von der WHO eingesetzte Kommission unter der Leitung von Michael Marmot legte 2008 ihren Abschlussbericht mit dem Titel „Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health (SDH)“ vor (WHO Commission on Social Determinants of Health 2008). Der Bericht identifiziert **die Lebensumstände als einen wichtigen Faktor, der Gesundheit und Krankheit bestimmt**; als zentrale Ursache gesundheitlicher Ungleichheiten benennt er die ungleiche Verteilung von Ressourcen (einschließlich politischer und ökonomischer Macht). Um gesundheitliche Ungleichheiten zu verringern, müssen zunächst diese Ungleichheiten und ihre Determinanten – wie geringe Bildung oder Benachteiligung bestimmter Gruppen – aufgezeigt und der Erfolg von Maßnahmen zu ihrer Reduzierung gemessen werden. Dazu kann die Gesundheitsberichterstattung einen Beitrag leisten.

4.6.4 Gesundheit von Migrantinnen und Migranten und ihre Determinanten

Gelingende Integration von Migrantinnen und Migranten setzt voraus, dass diese sich bestmöglich entfalten können; dafür müssen sie möglichst gesund sein. Für bestmögliche Gesundheit wiederum müssen Menschen, die (vorübergehend oder auf Dauer) nach Deutschland zugewandert sind, in allen gesundheitsrelevanten Bereichen im Sinne gleichberechtigter Teilhabe bestmöglich integriert sein.

4.6.4.1 Gesundheit von Migrantinnen und Migranten

Migrantinnen und Migranten sind in Bezug auf Herkunftsland, Gründe und Zeitpunkt der Zuwanderung eine sehr **heterogene Gruppe**. Von daher lassen sich über ihren Gesundheitszustand kaum pauschale Aussagen treffen. Das Spektrum reicht von Menschen, die gemessen an der Bevölkerung ihres jeweiligen Herkunftslandes überdurchschnittlich gesund sind (etwa im Bereich der regulären Arbeitsmigration, für die sich eher gesunde Menschen entscheiden, oder wenn eine Gesundheitsprüfung vorangeht), bis zu physisch und psychisch schwer traumatisierten Menschen (etwa im Kontext von Fluchtmigration) (Frank u. a. 2017; Razum/Wenner 2016).

Bei ihrer Ankunft in Deutschland können Eingewanderte bestimmte Krankheitsrisiken aus ihren Herkunftsländern mitbringen (Schutzsuchende können zudem auf der Flucht zusätzlichen Risiken ausgesetzt sein). Beispielsweise sind Menschen aus ärmeren Ländern häufiger an Tuberkulose erkrankt (Bozorgmehr u. a. 2018; Spallek u. a. 2011). Wenn sie länger in einem neuen Land leben, leiden Migrantinnen und Migranten weit überwiegend an den gleichen Krankheiten wie die nicht migrierte Bevölkerung; oft unterscheiden sich dann nur noch die Häufigkeitsmuster. **Über die Generationen hinweg gleichen sich die meisten Krankheitsrisiken an. Das bedeutet aber auch, dass die Gesundheit von Eingewanderten und ihren Nachkommen von den gleichen sozialen Faktoren beeinflusst wird wie bei der übrigen Bevölkerung:** Geringe Bildung und niedriges Einkommen bedeuten auf Dauer ein höheres Risiko für Krankheit und vorzeitigen Tod (Abubakar u. a. 2018; WHO Commission on Social Determinants of Health 2008).

¹⁶² Sie haben hingegen kein Recht darauf, tatsächlich gesund zu sein – der faktische Gesundheitszustand eines Menschen hängt von zu vielen weiteren Faktoren ab, die teilweise individuell und teilweise nicht beeinflussbar sind.

4.6.4.2 Determinanten der Gesundheit von Eingewanderten und ihren Nachkommen

Gesundheit hängt nicht nur vom individuellen Verhalten oder von Erregern ab, sondern auch von sozialen Faktoren. Dazu gehört insbesondere der soziale Status – der wiederum von Sozial- und Wirtschaftspolitiken wie auch von kulturellen und gesellschaftlichen Werten (einschließlich Schutz vor Rassismus) beeinflusst wird –, aber auch das Gesundheitssystem. Man bezeichnet diese Faktoren als die sozialen Determinanten von Gesundheit.

Unter den sozialen Determinanten ist in Deutschland auch die Rechtslage wichtig, weil diese im Einklang mit dem europäischen Recht und der Rechtsprechung der deutschen und europäischen Gerichte bestimmten Gruppen geringere Ansprüche gewährt, als es die (nach Ansicht einiger Mitglieder der Fachkommission aspirative) Formulierung eines Menschenrechts auf Gesundheit in den politischen Erklärungen der WHO nahelegt. So deckt sich der formalrechtliche Anspruch auf gesundheitliche Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Deutschland nicht mit dem menschenrechtlichen Anspruch auf bestmögliche Gesundheit: Bestimmte Gruppen von Eingewanderten haben rechtlich nur einen eingeschränkten Anspruch auf Gesundheitsleistungen. Gesundheit und bestmögliche gesundheitliche Versorgung werden in Deutschland de facto zunächst an die Staatsangehörigkeit bzw. den Aufenthaltsstatus gekoppelt. Eingeschränkt sind die gesundheitlichen Leistungen für folgende Gruppen (Offe u. a. 2018):

› Asylsuchende nach § 4 AsylbLG

Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz steht Asylsuchenden eine gesundheitliche Versorgung zu. Allerdings ist diese gemäß § 4 in den ersten 18 Monaten (bis 2019: 15 Monate) ihres Aufenthalts begrenzt auf Akut- und Schmerzbehandlungen, Schwangerenversorgung und Impfungen (in Bremen und Hamburg gilt diese Einschränkung nicht). Wird der Asylantrag positiv beschieden, so werden dieselben Leistungen gewährt wie bei Deutschen in einer vergleichbaren Situation. Im Falle einer rechtskräftigen Ablehnung und einer damit grundsätzlich einhergehenden Ausreiseverpflichtung gelten die Einschränkungen des Asylbewerberleistungsgesetzes jedoch weiterhin. In vielen Kommunen Deutschlands müssen Schutzsuchende in diesen Fällen vor einem Arztbesuch einen Behandlungsschein beim Sozialamt beantragen. In einigen Kommunen wird der medizinische Behandlungsbedarf von nichtmedizinischem Personal geprüft und die Behandlung kann bewilligt oder auch abgelehnt werden. In anderen Kommunen dagegen werden Behandlungsscheine ohne eine solche Prüfung ausgegeben. Somit bestimmt die zufällige Verteilung auf die Kommunen über den fakti-

schen Zugang zu gesundheitlichen Leistungen (Razum/Wenner/Bozorgmehr 2016).

Auch die Inanspruchnahme psychotherapeutischer Versorgung ist eingeschränkt, obgleich Schutzsuchende hier einen erhöhten Versorgungsbedarf haben (Baron/Flory 2018; Böttche u. a. 2016; Frank u. a. 2017). Noch höher ist das Risiko für psychische Krankheiten bei Schutzsuchenden, die in Sammelunterkünften und AnKER-Zentren untergebracht sind. Die begrenzten Kapazitäten der psychosozialen Zentren erschweren die psychosoziale Versorgung von Schutzsuchenden zusätzlich (Baron/Flory 2018). Sie müssen daher dringend ausgebaut werden. Dies würde auch dazu beitragen, einen Ressourcenkonflikt mit der nicht migrierten Bevölkerung zu mindern.

› Migrantinnen und Migranten mit irregulärem Aufenthaltsstatus

Bei Migrantinnen und Migranten, die sich „irregulär“ (also ohne geregelten Aufenthaltsstatus) in Deutschland aufhalten, ist die Gesundheitsversorgung ebenfalls auf Notfallbehandlungen und Schwangerenversorgung beschränkt. Zudem wird die Versorgung dadurch erschwert, dass öffentliche Stellen gemäß § 87 des Aufenthaltsgesetzes verpflichtet sind, solche Fälle den Ausländerbehörden zu melden: Da dies zu einer Abschiebung führen kann, lassen sich die betreffenden Personen oft nicht behandeln. In der Praxis gilt dies vielfach weiterhin, obwohl im Oktober 2009 eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz in Kraft getreten ist, nach der nun auch Mitarbeitende einer Krankenhausverwaltung der Schweigepflicht unterliegen; insofern besteht für sie keine Übermittlungspflicht. Diese Regelung ist jedoch nicht allen Mitarbeitenden und Betroffenen bekannt (Offe u. a. 2018), sodass die Furcht vor negativen Folgen viele weiterhin von der Inanspruchnahme einer gesundheitlichen Leistung abhält.

› EU-Migrantinnen und EU-Migranten ohne reguläre Beschäftigung

Die Gesundheitsversorgung von EU-Migrantinnen und EU-Migranten wird durch das Leistungsausschlussgesetz eingeschränkt, das Ende 2016 verabschiedet wurde. Es betrifft Personen aus anderen Mitgliedsstaaten der EU, die zur Arbeitssuche eingereist sind oder kein materielles Freizügigkeitsrecht besitzen. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn jemand nicht arbeitet, nicht über anderweitige Finanzmittel verfügt oder ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht über Familienangehörige geltend machen kann. Diese Menschen haben Anspruch auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzen sowie auf Schwangerenversorgung. Allerdings ist dieser Anspruch beschränkt auf einen Zeitraum von

maximal einem Monat innerhalb von zwei Jahren (Offe u. a. 2018). Unionsbürgerinnen und -bürger, die arbeiten oder ein Daueraufenthaltsrecht besitzen, haben dagegen vollen Zugang zu den regulären Gesundheitsleistungen. Dies gilt auch für Personen, die neben der Erwerbsarbeit ergänzende Sozialleistungen beziehen.

Die Mehrheit der Mitglieder der Fachkommission spricht sich aus gesundheitlicher Sicht dafür aus, die für einzelne Personengruppen geltenden Beschränkungen gesundheitlicher Leistungen aufzuheben und ihnen vergleichbare Leistungen zu gewähren wie Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen. Bei Asylsuchenden ist dabei gegenüber der eingeschränkten Versorgung keine Kostensteigerung zu erwarten, vielmehr können erhebliche Einsparungen realisiert werden (Bozorgmehr/Razum 2015).

Eine Minderheit sieht dies anders. Als Begründung führt sie an, dass der Verweis auf „gleiche Teilhabechancen“ die Frage nach der passenden Vergleichsgruppe stellt. Speziell Personen ohne Aufenthaltsrecht, die zur Ausreise verpflichtet sind, befinden sich nicht in derselben Situation wie deutsche Staatsangehörige oder Nichtdeutsche mit einer Aufenthaltserlaubnis. Wenn ausreisepflichtigen Personen im Einklang mit dem geltenden Recht in Deutschland eine Notfallversorgung kostenfrei zu gewähren ist, können sie gleichwohl bessergestellt sein als nach der gesundheitlichen Regelversorgung im Herkunftsland. Gerade bei Personen ohne Aufenthaltsrecht kann man eine gleiche Teilhabe nicht allein nach nationalstaatlichen Kriterien bemessen, was auch bei der verfassungsrechtlichen Bewertung zu berücksichtigen ist (Thym 2016c). Hinzu kommt nach Ansicht der Minderheit, dass eine Gleichbehandlung von Personen ohne Aufenthaltsrecht unter Umständen eine Motivation sein kann, die gesetzliche Ausreisepflicht zu missachten oder sich von vornherein Deutschland als Zielland auszusuchen. Dies gelte insbesondere für Personen aus weniger wohlhabenden EU-Staaten und angrenzenden Ländern wie den Westbalkanstaaten sowie für die irreguläre Sekundärmigration von Asylantragstellenden innerhalb der EU. Zudem wurden Bedenken in Bezug auf den notwendigen Fachkräfte- und Ressourcenbedarf geäußert. Inwieweit diese Sorgen berechtigt sind, wird von den Mitgliedern der Fachkommission unterschiedlich bewertet.

Die weiter oben dargelegten formalrechtlichen Ansprüche auf gesundheitliche Leistungen gewährleisten in Deutschland somit nicht, dass alle Bevölkerungsgruppen den gleichen Zugang zu entsprechenden Leistungen haben. Aber auch Eingewanderte, die grundsätzlich Anspruch auf gleiche Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) haben, stehen zum Teil vor spezifischen Hürden.

Solche Zugangsbarrieren gehen z. B. zurück auf geringe Deutschkenntnisse und auf (wissens- oder kulturbedingt) unterschiedliche Erwartungen an die Gesundheitsdienste (Robert Koch-Institut 2015). Sie führen schließlich zu migrationspezifischen Versorgungsunterschieden, die sich u. a. in der rehabilitativen, pflegerischen und präventiven Versorgung zeigen (ebd.; Schott/Razum 2013; Tezcan-Güntekin u. a. 2015). Die demografisch bedingte Alterung der Gesellschaft betrifft zunehmend auch die Gruppe der eingewanderten Menschen und ihrer Nachkommen. Bei älteren Migrantinnen und Migranten kommen jedoch oft spezifische Versorgungsbedarfe und -barrieren zusammen. Beispielsweise beeinträchtigen national ausgerichtete Versorgungsstrukturen eine kontinuierliche medikamentöse Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten, die im Rentenalter transnational leben und z. B. zwischen Deutschland und dem Herkunftsland pendeln. Auch die Inanspruchnahme pflegerischer Leistungen für ältere Migrantinnen und Migranten ist durch zahlreiche Barrieren und spezifische Pflegebedarfe erschwert (etwa Versicherungsstatus, kulturbedingte Unterschiede, migrationsbezogene Diskriminierung und Kommunikationsprobleme) (Tezcan-Güntekin u. a. 2015).

Um diese Barrieren zu überwinden, muss die Gesundheitsversorgung diversitätssensibel gestaltet werden (Herrmann/Kätker 2007). Sie muss also unterschiedliche Bedürfnisse und Bedarfe von Patientinnen und Patienten wahrnehmen, die durch Merkmale wie Alter, Geschlecht, Religion oder sexuelle Orientierung bedingt sind – parallel zur Migrationsgeschichte oder über diese hinaus. Das erfordert die Bereitschaft aller Beteiligten zu stetiger Auseinandersetzung, um Barrieren des Zugangs zur gesundheitlichen Versorgung zu erkennen und abzubauen. Diese Konsenssuche beschränkt sich nicht auf die Patientinnen und Patienten (mit und ohne Migrationsgeschichte), sondern muss vor allem auch das Personal der Gesundheitseinrichtungen und letztlich die ganze Bevölkerung einbeziehen. Letzteres dient auch der Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen, die ggf. notwendig sind, um Integration zu erleichtern. Nur wenige erforderliche Interventionen sind tatsächlich migrationspezifisch, etwa die Bereitstellung und Finanzierung von Sprachmittlerdiensten.

4.6.5 Gesundheitsberichterstattung zu Eingewanderten und ihren Nachkommen

Eine Gesundheitsberichterstattung (GBE) dokumentiert regelmäßig die gesundheitliche Situation der Bevölkerung oder bestimmter Bevölkerungsgruppen. Sie umfasst Aspekte wie Krankheiten, Gesundheitsverhalten, Risiko-

faktoren, medizinische und pflegerische Versorgung sowie die damit verbundenen Kosten.¹⁶³ Der erste Gesundheitsbericht des Bundes mit einem Schwerpunkt auf Migration erschien 2008, also rund 50 Jahre nach Beginn der Arbeitsmigration nach Deutschland (Razum u. a. 2008). Seitdem gibt es zwar mehr Datenquellen, die Merkmale für einen möglichen „Migrationshintergrund“ erfassen. Als Indikator dafür wird jedoch weiterhin am häufigsten die Staatsangehörigkeit genutzt, die nicht verlässlich Auskunft darüber gibt, ob und ggf. wann eine Person migriert ist (Dyck u. a. 2019). Andere Datenquellen wie der Mikrozensus und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) erheben zwar detailliert den „Migrationshintergrund“, enthielten aber über lange Zeit nur wenige und nur selbst berichtete Informationen zum Thema Gesundheit (Razum u. a. 2008). Erst ein laufendes Projekt des Robert Koch-Instituts zielt darauf ab, in den routinemäßigen Surveys der GBE künftig zumindest für Migrantinnen und Migranten aus bestimmten Herkunftsländern gesundheitsbezogene Kernindikatoren repräsentativ zu erheben (Bartig u. a. 2019).

Daten zur Gesundheit Schutzsuchender wurden lange Zeit nur lokal erhoben (z. B. in den Erstaufnahmeeinrichtungen) und nicht zentral ausgewertet, weil sie nicht standardisiert erhoben wurden und es keine sicheren Wege der Datenübertragung gab (Razum u. a. 2016). Ein neues Projekt, das vom Bundesministerium für Gesundheit für einen kurzen Zeitraum finanziert wird (PRICARE), sammelt nun in ausgewählten Aufnahmeeinrichtungen Daten zur medizinischen Versorgung in einem standardisierten Format und führt sie anonymisiert für zentrale Analysen zusammen (Nöst u. a. 2019). Eine nachhaltige Finanzierung für dieses oder ein ähnliches Projekt fehlt bislang.

Um gesundheitliche Probleme oder Defizite in der Versorgung einzelner Bevölkerungsgruppen aufzeigen zu können, müssen Daten mit einem kennzeichnenden Merkmal der betreffenden Gruppen erfasst werden, beispielsweise dem bisherigen „Migrationshintergrund“ oder – wie die Fachkommission in diesem Bericht vorschlägt – als „Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen“ (vgl. Kap. 5.8). Bei der Zuschreibung solcher Kategorien werden aber nicht alle Gruppen korrekt erfasst (Will 2019). Zudem droht die „Essenzialisierungsfalle“, indem Menschen (ohne selbst gefragt zu werden) langfristig auf einen bestimmten Aspekt ihrer komplexen Identität festgelegt werden (Mehrfachzugehörigkeiten werden meist nicht erfasst). Eine denkbare Alternative wäre, dass die betreffenden Personen ihre Gruppenzugehörigkeit selbst bestimmen. Dies führt jedoch meist nicht zu grundsätzlich anderen Lösungen, da in vorangegangenen gesellschaftlichen Diskursen bereits

Kategorien festgelegt wurden – und wenn doch, schafft die Vielzahl dadurch entstehender Kategorien analytische Probleme. So bleibt es eine stete Herausforderung, die GBE immer wieder kritisch daraufhin zu prüfen, dass die bei der Datenerfassung genutzten Kategorien zur Integration beitragen und nicht zu weiterer Exklusion. Auch für die Darstellung der Ergebnisse muss eine integrative Sprache entwickelt werden.

4.6.6 Integration von migriertem Gesundheitspersonal

Eine weitere Herausforderung ist es, angeworbene ausländische Fachkräfte oder auch Fachkräfte mit Fluchtgeschichte in Deutschland zu integrieren. Dies zeigte sich bereits im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts, bisher führte es aber noch nicht zu ausreichenden Reformen. Durch die Neuregelung der Anerkennungsgesetze im Jahr 2012 wurden in den letzten Jahren zwar ausländische Berufsabschlüsse häufiger und schneller formell anerkannt (Ekert u. a. 2017). Im Rahmen der aktuellen Fluchtmigration stellen sich jedoch wieder die gleichen oder ähnliche Herausforderungen. Das gilt ebenso für die geplante Rekrutierung von Pflegekräften aus Drittstaaten, die helfen soll, den „Pflegenotstand“ zu bewältigen. Dabei zeigen sich zwei Problembereiche, die für die Ausgestaltung einer nachhaltigen Integrationspolitik erhebliche Bedeutung haben: Zum einen wird die Eingliederung in das Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Erwerbssystem dadurch erschwert oder verhindert, dass akademische Abschlüsse und Berufsqualifikationen nicht oder verzögert anerkannt werden, die Zugewanderten wenig Deutsch sprechen und ihre Bleibeperspektiven unsicher sind. Das betrifft insbesondere Geflüchtete, die häufig keine schriftlichen Nachweise über erworbene Abschlüsse vorlegen können (UNESCO Global Education Monitoring Report Team 2018).

Zum anderen besteht eine problematische Tendenz auch ungleiche Abschlüsse gleichzusetzen. Gerade im Bereich des Gesundheitswesens und der Pflege werden hoch qualifizierte migrierte Fachkräfte unter ihrem Status beschäftigt, also auf dem gleichen Niveau wie niedriger qualifizierte Kräfte. Nicht einmal die formelle Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen führt regelmäßig dazu, dass die betreffenden Personen eine ihrer Ausbildung entsprechende Beschäftigung finden. Zusammengefasst besteht eine Diskrepanz zwischen formell erworbenen Qualifikationen (institutionalisiertes kulturelles Kapital) und angeeigneten Kompetenzen wie Fachwissen, Berufs-

163 Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/Allgemeines/allgemeines_inhalt.html [10.08.2020].

erfahrung und Soft Skills (inkorporiertes kulturelles Kapital) (Pütz u. a. 2019). Die Entwertung des kulturellen Kapitals (Bourdieu 1992) geht einher mit einem strukturellen De-Skilling, einer beruflichen Dequalifizierung (Pütz u. a. 2019). Migrierte Fachkräfte werden dabei zu „Schülern“ degradiert, indem ihnen „fehlende“ Kompetenzen (in Bezug auf die deutsche Sprache, soziale Umgangsformen etc.) zugeschrieben werden (ebd.). Ähnlich wie bei der „Gastarbeitmigration“ (Herbert 2017) entsteht so eine Hierarchie zwischen Etablierten und Eingewanderten, in der sich subtil eine Unterschichtung von migrierten Fachkräften entfaltet. Ein niedriger Sozialstatus wirkt sich wiederum negativ auf die Gesundheitschancen aus (vgl. SDH-Modell, Kap. 4.6.3). Zudem verringert soziale Benachteiligung die Wahrscheinlichkeit, dass migrierte Fachkräfte in Deutschland bleiben.

4.6.7 Besondere gesundheitsbezogene Herausforderungen durch COVID-19

Die COVID-19-Pandemie betrifft Menschen mit einem niedrigen sozioökonomischen Status besonders stark. Erstens erschwert ein Leben unter räumlich beengten Bedingungen das *social distancing* und das Einhalten weiterer Hygienemaßnahmen. Zweitens haben sozial schlechter gestellte Menschen häufiger Risikofaktoren wie Übergewicht und Diabetes Typ II, die zu schwereren Verläufen von COVID-19 führen können. Drittens geht geringe formale Bildung oft einher mit niedriger Gesundheitskompetenz (*health literacy*), dadurch sind präventive Maßnahmen schwerer nachvollziehbar (z. B. Maßnahmen zum Schutz vor Ansteckung auch bei scheinbar Gesunden; die Vorgabe, ältere Angehörige nicht zu besuchen). Weil COVID-19 sozial Benachteiligte stärker betrifft, vergrößert die Pandemie soziale Ungleichheit weiter (Platt/Warwick 2020).

Da Menschen mit Migrationsgeschichte im Durchschnitt einen niedrigeren sozioökonomischen Status haben, treffen die drei genannten Punkte auf sie häufiger zu als auf die nicht migrierte Bevölkerung. Zudem haben viele Migrantengruppen eine höhere Prävalenz von Diabetes und Übergewicht als die nicht migrierte Bevölkerung (Page u. a. 2020). Damit einher geht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie an COVID-19 erkranken und die Infektion schwer verläuft. In England und den USA haben ethnische Minderheiten zudem ein erhöhtes Risiko, an COVID-19 zu versterben (Platt/Warwick 2020). Inwieweit beides auch auf Deutschland zutrifft, lässt sich mit den verfügbaren Daten nicht ermitteln (Stand 2. November 2020).

Zusätzlich zu den drei genannten Punkten erleben eingewanderte Menschen und ihre Nachkommen im Rahmen

von COVID-19 auch für ihre Gruppe spezifische Belastungen. Dazu gehören insbesondere

- » Einschränkungen bestehender transnationaler Lebensformen mit reduzierten Kontakten zu Familienmitgliedern in anderen Ländern,
- » Einschränkungen bei der Arbeitsmigration (Saisonarbeitskräfte; siehe Kap. 4.3) und
- » verstärkte Diskriminierung oder Rassismus (Kluge u. a. 2020).

Positiv ist festzuhalten, dass Institutionen wie die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) sehr schnell Informationsmaterialien zu COVID-19 und Präventionsmaßnahmen in vielen verschiedenen Sprachen zur Verfügung gestellt haben.

Die zukünftige Pandemieplanung sollte sowohl Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen als auch Schutzsuchende explizit einbeziehen. Beispielsweise muss es möglich sein, gesundheitsbezogene Daten speziell für diese Gruppen zu erheben, ohne dass ihnen daraus Nachteile entstehen (Bhopal 2020).

Besonders zu berücksichtigen sind Menschen, die in Gruppen- oder Sammelunterkünften leben, wie beispielsweise Saisonarbeitskräfte und Schutzsuchende, sowie undokumentierte Migrantinnen und Migranten; diese Gruppen sind aufgrund ihrer Situation gesundheitlich besonders gefährdet (Bhopal 2020; Kluge u. a. 2020; Page u. a. 2020; Razum u. a. 2020; Bozorgmehr u. a. 2020). Bei Ausbrüchen von COVID-19 in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sollte aus epidemiologischer Sicht frühzeitig evakuiert werden, statt die dort Lebenden kollektiv unter Quarantäne zu stellen (Bozorgmehr u. a. 2020), denn die räumlichen Gegebenheiten erlauben meist keinen wirksamen Schutz der nicht Infizierten. Eine rechtliche Grundlage hierfür müsste noch geschaffen werden, zudem sind die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Schutzsuchende müssen von vornherein so untergebracht werden, dass sie die Vorgaben der Corona-Schutzverordnung einhalten können (insbesondere Abstand wahren und den Hygienevorgaben folgen). Bei der Umsetzung dieser Vorgaben ist aber auch die aktive Mitwirkung der Schutzsuchenden erforderlich.

Empfehlungen

Die Fähigkeit zu individueller und sozialer Teilhabe ist geknüpft an gute strukturelle wie soziale Teilhabebedingungen. Gesundheitliche Teilhabe kann daher nicht allein als individuelle Anpassungsleistung verstanden werden. Vielmehr können und müssen Strategien zur Verbesserung der Gesundheit von Migrantinnen und Migranten an verschiedenen Punkten ansetzen, um Benachteiligungen abzubauen und gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen.

- Die Gesundheitsberichterstattung über Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen (einschließlich Schutzsuchender) muss ausgebaut werden, um strukturelle Defizite in der Versorgung dieser Gruppe erkennen und beheben zu können. Das gilt besonders auch für die Gruppe der älteren Eingewanderten sowie für die Morbiditäts- und Mortalitätsstatistik. Dafür sind eine integrative Sprache und entsprechende Instrumente zu entwickeln.
- Gesundheitsdienste sollten stärker diversitätssensibel (statt wie bisher kultursensibel) gestaltet werden.* Dazu gehört auch, wo erforderlich, eine Sprachmittlung; dafür sind die Verantwortlichkeit zu klären und der Aspekt der Finanzierung zu berücksichtigen. Dies kann und soll den Spracherwerb bei Eingewanderten und ihren Nachkommen nicht ersetzen.
- Die Schnittstellen zwischen den Gesundheitsdiensten in Deutschland und den Gesundheitssystemen der Herkunftsländer sollten verbessert werden, um bei Rückkehr- oder Pendelmigration eine Kontinuität in der Versorgung zu gewährleisten.
- Die Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse im Gesundheitsbereich sollten weiter beschleunigt und ggf. breiter finanziell gefördert werden; dabei sind die Qualitätsstandards zu wahren.
- Die berufsspezifische Sprachförderung für migriertes wie auch nicht migriertes Gesundheitspersonal muss ausgebaut werden.
- Bei Eingewanderten und ihren Nachkommen – sowie bei benachteiligten Gruppen – sollte die Gesundheitskompetenz (*health literacy*) gestärkt werden.* Hierbei ist die aktive Mitarbeit der betreffenden Gruppen erforderlich.
- Aus gesundheitlicher Sicht sollten die für einzelne Personengruppen geltenden Beschränkungen gesundheitlicher Leistungen aufgehoben und ihnen vergleichbare Leistungen gewährt werden wie Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen. Die Politik bezieht

daneben weitere Gesichtspunkte in die Entscheidung ein, die von den Mitgliedern der Fachkommission unterschiedlich bewertet werden.

- Die Kapazitäten für die psychosoziale Versorgung müssen ausgebaut werden, auch, um eine an dieser Stelle bestehende Ressourcenkonkurrenz zwischen Schutzsuchenden und der nicht migrierten Bevölkerung zu mindern.*
- Schutzsuchende müssen so untergebracht werden, dass sie die Vorgaben der Corona-Schutzverordnung einhalten können (insbesondere Abstand wahren und den Hygienevorgaben folgen). Hierbei ist die aktive Mitwirkung der Schutzsuchenden erforderlich.
- Bei Coronafällen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sollte aus epidemiologischer Sicht frühzeitig evakuiert werden statt eine Kollektivquarantäne zu verhängen. Eine rechtliche Grundlage hierfür müsste noch geschaffen werden.

* Von diesen Maßnahmen profitieren auch andere Bevölkerungsgruppen, nicht nur Migrantinnen und Migranten.

4.7 Kommunen und Governance

Es ist mehr als ein lange gehegter Topos: Integration findet vor Ort statt. Kommunen sind jedoch in überlokale Kompetenzebenen eingebettet. Die Jahre 2015 und 2016 und die daraus folgenden Integrationsaufgaben waren für die Kommunen in den vergangenen fünf Jahren eine erhebliche Belastungsprobe. Viele Städte, Gemeinden und Landkreise haben dabei ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt und konkret ausgebaut; sie sind der besonderen Beanspruchung gerade in dieser Zeit lösungsorientiert begegnet.

Dieses neue Selbstbewusstsein manifestiert sich etwa in dem oft geäußerten Zitat kommunaler Spitzenpolitiker und -politikerinnen „Wir können Integration“, aber auch darin, dass sich ihre Verwaltungsstrukturen und die Kooperation mit der lokalen Zivilgesellschaft zunehmend professionalisieren (Gesemann/Roth 2018, S. 2).

Die Kommunen spielen für die Integration vor Ort insofern eine Schlüsselrolle, als sie ihre integrationsrelevanten Handlungsstrategien in zahlreichen Politikfeldern (lokale vorschulische Erziehung, Bildung und Ausbildung, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Familie, Gesundheit, Stadtentwicklung, Kulturpolitik, Wohnungsbau und soziale Wohnraumförderung, Liegenschafts- und Bodenpolitik etc.) ausarbeiten und bündeln und zudem die Kooperation mit lokalen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort vorantreiben können. Zugleich können

sie aber einen wesentlichen Faktor im Integrationsprozess nicht eigenständig beeinflussen: die Zeit. Die Dauer der Asylverfahren oder anderer ausländerrechtlicher Verfahren, die Dauer der Verfahren zur Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen, das Warten auf passende Sprachfördermaßnahmen und/oder das Warten auf den Zugang dazu, all das beeinflusst die Integration vor Ort – meist zum Nachteil. Hier wenden Kommunen und Zivilgesellschaft oftmals viel Kraft und Know-how auf, um den Integrationsprozess in Gang zu halten. Die Kommunen stehen zudem vor der besonderen Herausforderung, dass sie die Integration von kürzlich eingewanderten Schutzsuchenden und die Integration von Migrantinnen und Migranten, die schon lange in Deutschland leben, als Aufgaben zusammenführen müssen. Und es sind die Kommunen, die sich ganz besonders für den gesellschaftlichen Zusammenhalt einsetzen. Dazu brauchen sie heute mehr denn je tatkräftige Unterstützung von Bund und Ländern.

Die Verwaltungsstrukturen für Integration (Integrationsämter, -beauftragte, -stabsstellen, -referate, -zentren u.a.), die viele Kommunen teils schon seit Langem aufbauen, haben ihre Koordinations- und Kooperationskompetenzen erweitert und gestärkt. Sie wurden durch die Herausforderungen der letzten fünf Jahre weiter professionalisiert und – in ganz unterschiedlicher Weise – institutionalisiert (ausführlich dazu Schammann/Bendel u.a. 2020). Dennoch wünschen sich die Kommunen eine weitere Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit. Dazu streben sie einerseits eine stärkere (vertikale) Kooperation mit den anderen politischen Ebenen an – und oft auch eine Unterstützung durch diese (vgl. Kap. 4.7.2). Andererseits bemühen sich viele (teils proaktiv, teils notgedrungen) darum, die eigenen Verwaltungen (horizontal) mit der Zivilgesellschaft vor Ort zu verzahnen und sich mit dieser wie auch untereinander auszutauschen (vgl. Kap. 4.7.4 und 4.7.5). Sie wollen ihre Verwaltungs- und Beratungsstrukturen erhalten und ausbauen und die erworbenen Fachkompetenzen bewahren. Und sie hoffen, dass die oft projektgeprägte Arbeit („Projektitis“) abgelöst wird von einer verlässlichen, nachhaltigen und langfristig gesicherten Finanzierung, über die zudem ein kontinuierlicher Austausch untereinander über kommunale Erfahrungen und gute Praktiken¹⁶⁴ etabliert bzw. gesichert werden kann.¹⁶⁵

Die Fachkommission macht daher Vorschläge zur Governance der Kommunen und ihrer möglichen Weiterentwicklung aus kommunaler Perspektive, nimmt dabei aber auch die anderen politischen Ebenen – die Länder und den Bund – in den Blick. Insgesamt spricht sie sich dafür aus, die Kompetenzen der Kommunen und die Voraussetzungen für deren Handlungsfähigkeit deutlich zu stärken. Dies verbindet sie mit dem in Kapitel 5 beschriebenen Integrationsverständnis, das Integrationsaufgaben aus dem Kontext von Migration herauslöst.

In einer komplexen Governance mit „sehr zersplitterten und undurchsichtigen Zuständigkeiten“ (Bogumil/Hafner 2020; Bogumil/Kuhlmann, Anhörung¹⁶⁶; vgl. auch Schammann/Kühn 2016; Bendel/Schammann u.a. 2018) und entsprechend schwieriger Koordination und Kommunikation gilt es primär, klare und möglichst einfache Strukturen zu schaffen. Kommunen sind hinsichtlich ihrer Standortqualitäten unterschiedlich aufgestellt. Entscheidend für ihre Handlungsfähigkeit sind deshalb auch ihre wirtschaftlichen, demografischen und sozialen Verhältnisse. Entsprechend müssen (Finanzierungs-)Instrumente, Förder- und Investitionsprogramme flexibel genug sein, um auch bei ähnlichen Zielen unterschiedliche Wege zu gehen. Dies betrifft die „harten“ institutionellen Instrumente zur Verbesserung der kommunalen Rahmenbedingungen für Integration, aber auch „weichere“ Faktoren: Es gilt, die politische Kultur fortzuentwickeln, Narrative zu Migration und Integration zu gestalten und schließlich alle Ebenen der Kommune entsprechend den neuesten Erkenntnissen aus- und weiterzubilden (Schammann, Anhörung).

Dass die Politik (Bund, Länder und Kommunen) horizontal und vertikal eng verflochten ist und dass die Zuständigkeiten nicht immer ganz klar abgegrenzt sind, wird sich in unserem föderalen System nicht gänzlich verhindern lassen. Wir sollten aber tunlichst die negativen Auswirkungen dieser Tatsache wie „Passivität, Verantwortungsdiffusion und Parallelstrukturen“ (Schammann, Anhörung) vermeiden. Ein Anliegen der Fachkommission ist daher, die bestehenden Governance-Strukturen auf den Prüfstand zu stellen. Hierfür betrachten wir zunächst die kommunale Ebene selbst und im Weiteren dann ihre Beziehungen zu den Ländern und zum Bund.

164 Der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik – kurz bezeichnet als Kommunaler Qualitätszirkel Integration – leistet in dieser Hinsicht seit vielen Jahren Pionierarbeit.

165 Diese Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit ist nicht nur vor dem Hintergrund globaler Migrationsbewegungen geboten. Sie soll auch das Recht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Freizügigkeit auf kommunaler Ebene umsetzbar machen und ihnen Teilhabe ermöglichen.

166 Die Fachkommission hat auf ihrem vierten Plenum am 06.11.2019 unter dem Titel „Haben wir die richtigen Verwaltungsstrukturen?“ eine Anhörung mit Frau Nele Allenberg und den Herren Professoren Martin Burgi, Hannes Schammann und Jörg Bogumil durchgeführt. Mit der ebenfalls eingeladenen, jedoch zum Plenum terminlich verhinderten Frau Professorin Sabine Kuhlmann hat die Geschäftsstelle der Fachkommission am 01.11.2019 ergänzend ein Gespräch geführt. Nachweise finden sich im Anhang. Im Folgenden wird nur noch jeweils der Name der angehörten Person(en) genannt und auf die Anhörung verwiesen.

4.7.1 Kommunale Schlüsselrolle für lokale Integration

Es gibt nicht „die eine“ Kommune, sondern ganz unterschiedliche. Dies erfordert flexible Unterstützung im Einzelfall („maßgeschneiderte Lösungen“).

Alle kommunalen Ebenen – Städte, Gemeinden und Landkreise – können die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für Integration entscheidend beeinflussen und „Ressourcen der Integration auf Seiten der Migranten ebenso wie auf Seiten der gesellschaftlichen Integrationsbereiche (dem Arbeitsmarkt, dem Wohnungsmarkt/Stadtteile, Schulen, religiöse Gemeinden, Familien) mobilisieren“ (Bommers 2018, S. 104). Es sind die Kommunen, die in diesen verschiedenen Politikfeldern und zum Teil auch bereits ressortübergreifend agieren, indem sie vor Ort diese Bereiche und somit auch Verwaltungsstrukturen horizontal vernetzen (Bogumil/Kuhlmann, Anhörung).

Um die Vernetzungsaufgabe wahrzunehmen, sind die jeweils unterschiedlichen Herausforderungen der einzelnen Kommunen zu berücksichtigen: Es gibt große und kleine, finanzstarke und finanzschwache Kommunen, Kommunen mit einem starken und solche mit einem schwachen Arbeitsmarkt, urbane und ländliche Kommunen mit ganz unterschiedlichen politisch-sozialen Orientierungen. Weitere Differenzvariablen, die im Umgang mit Zuwanderung eine Rolle spielen können (vgl. Bendel/Schammann u. a. 2018), sind die politische Erfahrung, die Tradition und das „Branding“ von Kommunen (wie etwa „Offen aus Tradition“ als Motto von Erlangen). Neben strukturellen Rahmenbedingungen sind auch andere Aspekte wichtig dafür, wie bestehende Handlungsspielräume wahrgenommen werden: Wie füllen Schlüsselakteure innerhalb der Kommunen ihre Rolle als Zugpferde von Veränderung aus, also z. B. die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, aber auch haupt- und ehrenamtliche Integrationsbeauftragte, (ehrenamtliche) Integrationslotsinnen und -lotsen oder Bildungskordinatorinnen und -koordinatoren (sog. *trans-formative actors*, Schammann, Anhörung)?

4.7.2 Vertikale Kooperation mit Bund und Ländern

(Neu-)Zuwanderung und Integration sind (wie auch Wohnen und Stadtentwicklung) Gemeinschaftsaufgaben von Bund, Ländern und Kommunen.

Die besten Ergebnisse bei solchen Gemeinschaftsaufgaben erzielt man durch ein gutes Miteinander. Dazu gehören klare Zuständigkeiten oder zumindest klare Absprachen. Grundsätzlich wünschen sich die Kommunen eine bessere Kommunikation zwischen Bund und Ländern; zudem soll diese Kommunikation für die Kommunen transparenter werden. Außerdem wünschen sie sich eine Stärkung des Partnerschaftsprinzips, nach dem die Länder und Kommunen zum Thema Einwanderung und Integration gehört werden, bevor der Bund Gesetze verabschiedet (Sitzung des Kommunalen Qualitätszirkels Integration am 12.11.2019). Gleiches gilt für die Ausführungsgesetze der Länder zur Umsetzung von Bundesgesetzen: Diese sollten die Länder ebenfalls im Vorfeld der Beschlussfassung mit den Kommunen diskutieren, um deren Bedarfe besser berücksichtigen zu können.

4.7.2.1 Bundesgesetzliche Regelung

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist ein Sozialgesetz mit Sonderstatus, welches zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht, jedoch auch eine politische Funktion erfüllt. Es wurde von der Fachkommission kontrovers diskutiert.

Sobald ein Asylantrag positiv beschieden ist, fällt die betreffende Person nicht mehr unter das Asylbewerberleistungsgesetz, sondern unter das Sozialgesetzbuch. Die Zuständigkeiten gehen dann von der Agentur für Arbeit und der kommunalen Sozialbehörde über auf das Jobcenter. Dieser Rechtskreiswechsel kann zu komplizierten Verwaltungsverfahren führen. Dabei handelt es sich um eine kritische Schnittstelle im Integrationsprozess, denn bei fehlendem oder unzureichendem Übergabemanagement drohen Informationen zum bisherigen Integrationsverlauf verloren zu gehen (Bogumil u. a. 2017).

Um den bisher notwendigen Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum Sozialgesetzbuch (SGB) II, III und XII zu umgehen, haben mehrere Seiten vorgeschlagen, auf das Asylbewerberleistungsgesetz ganz zu verzichten (Bogumil/Kuhlmann/Schammann, Anhörung; Schulze-Böing, Stellungnahme für die Fachkommission). Diese Lösung ist allerdings umstritten. Dafür spricht, dass der mit dem Rechtskreiswechsel verbundene Verwaltungsaufwand entfiele und die Kommunen entlastet würden.¹⁶⁷ Gegen seine Aufhebung werden sowohl migrationspolitische als auch sozialpolitische Argumente angeführt: Zum Kreis der leistungsberechtigten Personen

¹⁶⁷ Mit der jüngsten Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes wurde immerhin eine durch den Rechtskreiswechsel bedingte Förderlücke geschlossen, die zuvor dazu geführt hatte, dass Ausbildungen nicht begonnen oder gar abgebrochen wurden. Es ist jedoch deutlich, dass dem Asylbewerberleistungsgesetz andere als verwaltungstechnische Überlegungen zugrunde liegen, insofern ist mit einer raschen Abschaffung nicht zu rechnen.

nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zählen materiell hilfebedürftige Asylsuchende, aber auch geduldete und vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Ausländer und Ausländerinnen, selbst wenn sie keinen legalen Aufenthaltsstatus (mehr) haben. Leistungen nach diesem Gesetz erhalten somit nur Personen, deren (aufenthaltsrechtlicher) Status noch offen ist oder die gar kein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben. Diese Personen haben somit einen grundsätzlich anderen Status als sozialhilfeberechtigte Personen, die aus anderen Gründen bzw. aufgrund anderer Umstände Grundsicherung beziehen müssen. Jene, die das Asylbewerberleistungsgesetz befürworten, heben zudem hervor, dass es dadurch für Schutzsuchende, deren Asylanträge rechtskräftig abgelehnt wurden, weniger Anreize für einen (rechtswidrigen) Verbleib gibt und dass so auch die Anreize gesenkt werden, überhaupt erst nach Deutschland zu kommen (sog. Pull-Faktoren). Dies gilt insbesondere für die sogenannte Sekundärmigration innerhalb der Europäischen Union (vgl. Kap. 3.8). Im folgenden Kasten wird kurz die Entstehung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Diskussion über dieses Gesetz dargestellt.

Entstehung des Asylbewerberleistungsgesetzes

In Kapitel 2.2.1 dieses Berichts wurde bereits auf den sogenannten Asylkompromiss verwiesen, den der Bundestag 1993 beschlossen hatte. Er umfasste den geänderten Artikel 16, jetzt 16a des Grundgesetzes, die verfahrensrechtlichen Begleitgesetze und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Mit Letzterem wurde eine eigenständige gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, welche Leistungen Asylsuchende und andere Ausländer und Ausländerinnen erhalten und in welcher Form.

Das AsylbLG steht als „Sonderrechtsregime“ regelmäßig in der Diskussion. Infolge einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2012 wurden gesetzliche Anpassungen vorgenommen.¹⁶⁸ Daneben wird immer wieder kritisiert, dass dieses Gesetz nur eine gesundheitliche Notversorgung ermöglicht (ausführlicher hierzu Kap. 4.6.2). Nach verbreiteter Auffassung (u. a. von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden wie Caritas und Paritätischem Wohlfahrtsverband) ist es diskriminierend und die eingeschränkten Leistungen für seinen Personenkreis verfassungsrechtlich nicht zulässig. Stattdessen sollten die Leistungsberechtigten in die regulären Sozialhilfesysteme (SGB II, SGB XII) einbezogen

werden (Caritas 2014; Der Paritätische Gesamtverband 2020). Allerdings stehen die Vorgaben im Einklang mit dem europäischen Recht: Dieses fordert nicht, dass Asylsuchende oder ausreisepflichtige Personen in Bezug auf Gesundheitsdienstleistungen oder den Zugang zu Sozialleistungen den eigenen Staatsangehörigen gleichgestellt sind.¹⁶⁹

Diskutiert wird auch, dass nach dem AsylbLG die Zuständigkeit zu den Ländern und Kommunen wechselt und damit ggf. auch die finanzielle Belastung der Kommunen steigt. Dies ist abhängig von den Regelungen zur Kostenverteilung in den Ländern: Manche übernehmen die aus diesem Gesetz anfallenden Kosten komplett in Form einer Spitzabrechnung (z. B. Bayern); in anderen dagegen verbleiben durch eine Pauschalfinanzierung auch beträchtliche Kosten bei den Kommunen (z. B. Hessen). Ziel des AsylbLG war und ist es, die Zuwanderung von Schutzsuchenden nach Deutschland zu begrenzen und einen Missbrauch des Asylrechts zu verhindern, indem vermieden wird, durch im internationalen oder europäischen Vergleich sehr hohe Sozialleistungen Anreize für Wanderungsbewegungen zu setzen.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte das migrationspolitisch begründete Absenken des Leistungsniveaus 2012 zwar für verfassungswidrig und mit der Reform des AsylbLG von 2019 wurden die Bedarfssätze stärker an die Sozialhilfe bzw. die Grundsicherung für Arbeitsuchende angepasst. Das Gesetz insgesamt hielt das Gericht jedoch für verfassungskonform. Nach zwischenzeitlichen Reformen sind bestimmte Personengruppen nun ganz von Sozialleistungen ausgeschlossen. Das gilt insbesondere für Unionsbürger und Unionsbürgerinnen, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind; sie unterfallen zwar nicht dem AsylbLG, haben jedoch prinzipiell keinen Zugang zu SGB II-Leistungen. Gleiches gilt für Personen, die in einem anderen Mitgliedsstaat bereits als Flüchtlinge anerkannt wurden. Ob diese Vorgaben mit dem Verfassungsrecht übereinstimmen, wird unterschiedlich beurteilt. Erste Gerichtsentscheidungen bestätigten überwiegend, dass es rechtswidrig sei, Staatsangehörige anderer EU-Länder von Sozialleistungen auszuschließen.

168 Siehe BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 1–114, http://www.bverfg.de/e/ls20120718_1bvl001010.html [10.06.2020], und die instruktive Darstellung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags zu den Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts seit Januar 2015 mit den Schwerpunkten Asylpaket I und II, WD 3 – 3000 – 018/16, <https://www.bundestag.de/resource/blob/424122/05b7770e5d14f459072c61c98ce01672/WD-3-018-16-pdf-data.pdf> [10.06.2020].

169 Siehe Art. 19 f. RL 2013/33/EU und Art. 14 RL 2008/115/EG.

4.7.2.2 Besserer Austausch von Daten und Informationen

Als föderaler Staat mit verschiedenen Verwaltungsebenen und entsprechenden unterschiedlichen Zuständigkeiten ist Deutschland auf einen guten und reibungslosen Austausch von Daten und Informationen angewiesen. Eine einheitliche Datendrehscheibe verspricht in dieser Hinsicht Verbesserungen.

Der mangelhafte Daten- und Informationsaustausch über Ebenen und Behördengrenzen hinweg führt bei der Registrierung, der Gewährung von Aufenthaltstiteln, bei Asyl- und Rechtsmittelverfahren zu Problemen (hier und im Folgenden: Bogumil/Kuhlmann, Anhörung; Stellungnahme Schulze-Böing). Um den Datenaustausch zu vereinfachen und zu verbessern und die Kommunen gleichberechtigt in den Informationsaustausch einzubeziehen, könnte nach dem zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz das Ausländerzentralregister (AZR) als „Drehscheibe“ (ebd.) im Migrationsmanagement fungieren. In Übereinstimmung mit dem Datenschutz sollte auch der Datenaustausch zwischen den Leistungsbehörden gesetzlich ermöglicht werden, insbesondere bei den für Asylbewerberleistungsgesetz und SGB XII zuständigen Stellen. Zudem sollte die elektronische Ausländerakte flächendeckend eingeführt werden. Gemeinsame IT-Standards bzw. genormte IT-Schnittstellen zwischen den Ländern sollten vom Bund unterstützt werden. In einigen Kommunen gibt es bereits nachahmenswerte Pilotprojekte, die den Übergang der Zuständigkeit zwischen den Behörden erleichtern.¹⁷⁰

Die Fachkommission empfiehlt, dass über entsprechende Plattformen auch Integrationsschritte in der Phase des Ankommens einsehbar gemacht und von den zuständigen Behörden abgerufen werden können. Als solche könnten beispielsweise eingetragen werden: vorhandene Deutschkenntnisse, besuchte Deutschkurse, schulische Ausbildung, ausländische Qualifikationen oder Praktika und andere Qualifizierungen oder Fortbildungen.

Als pragmatische Interimslösung bieten einige Kommunen einen Bildungs- und Beratungspass an,¹⁷¹ der grundsätzlich auf freiwilliger Basis geführt wird. Darin können Bildungseinrichtungen, Beratungsstellen und Praktikumsstellen solche Integrationsschritte in der Ankommensphase eintragen.

4.7.2.3 Finanzausstattung

Die unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen ist ein ungelöstes Problem und beeinflusst entscheidend deren Möglichkeiten, Aufgaben wahrzunehmen.

Integration ist, wie Politikerinnen und Politiker wiederholt betont haben, ein Marathon und kein Sprint. Und nicht nur das: Nach dem Integrationsverständnis der Fachkommission ist sie auch eine dauerhafte und eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die alle angeht. Integration soll die Teilhabe und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen und dazu befähigen. In dieser gesamtgesellschaftlichen Verantwortung haben die Kommunen unterschiedliche Aufgaben: Sie führen im Auftrag der Länder weisungsgebundene Pflichtaufgaben aus, z. B. in der Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes, sie haben pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben inne, z. B. bei der Jugendhilfe für unbegleitete Minderjährige, und sie übernehmen freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, z. B. die Koordination von Ehrenamt (Schammann/Kühn 2016). Diese – allesamt auf Dauer gestellten – Aufgaben der Gesamtgesellschaft können sie nur dann zuverlässig wahrnehmen, wenn im föderalen Staat entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden, gerade auch angesichts der erheblichen regionalen Unterschiede etwa in Bezug auf Arbeitsplätze und verfügbaren Wohnraum (vgl. Kap. 4.8). Die Kommunen müssen in der Lage sein, finanzielle und personelle Mittel gezielt einzusetzen, um auftretende Zielkonflikte mit entsprechenden Ressourcen lösen zu können. Ferner fordern kommunale Spitzenverbände sowie einzelne Städte und Gemeinden von Bund und Ländern eine nachhaltige Finanzierung für die Sicherung von Personal und Infrastruktur wie auch der Standards, beispielsweise bei den Angeboten zum Spracherwerb oder Unterstützung bei der Ausbildungsplatz- und Wohnungssuche. Die Fachkommission begrüßt im Sinne der Planungssicherheit, dass Bund und Länder sich 2019 entschieden haben, die Kommunen auch weiterhin zu unterstützen, selbst wenn die akuten Integrationskosten zu sinken scheinen.

Verschiedene kommunale Verbände und Netzwerke (z. B. der Kommunale Qualitätszirkel Integration) empfehlen, die Integration zu einer Pflichtaufgabe zu machen (z. B. durch Landesgesetze). Dabei geht es in erster Linie darum, Standards (etwa bei der Unterbringung) zu sichern,

170 So z. B. Erlangen, <https://www.staedtetag.de/themen/integrationsbeispiele/standard-titel-3> [29.12.2020].

171 Das tut beispielsweise der Landkreis Dachau seit September 2019 (<https://www.landratsamt-dachau.de/familie-bildung-migration/migration-asyl/integration-im-landkreis/bildungs-und-beratungspass/> [07.08.2020]) oder auch die Region Hannover für die Stadt und ihre 21 Kommunen (<https://www.hannover.de/F%C3%BCr-FI%C3%BChtlinge-For-Refugees/Hilfe,-Integration-Beratung/MY-GUIDE-%E2%80%93-dein-Organisations-System> [07.08.2020]). In Bonn wurde 2017 ein teils mehrsprachiges „Begleitheft“ entwickelt, in dem Schutzsuchende selbst, aber auch haupt- und ehrenamtliche Akteure wesentliche Qualifikationen, Kurse, Praktika, Beratungen u.v.m. eintragen können. Dadurch sind die Schritte der beruflichen und gesellschaftlichen Integration dokumentiert und müssen nicht immer wieder neu abgefragt werden.

die bislang erreicht wurden, aber zu versanden drohen, wenn durch einen Rückgang der Finanzierung kommunale Infrastrukturen abgebaut werden müssen. Möglich wäre etwa, Neuzuwanderung und Erstintegration als kommunale Pflichtaufgaben zu fixieren – denn hier entsteht der größte Bedarf für Abstimmung mit den beiden anderen politischen Ebenen. So wird empfohlen, IQ-Netzwerke zu verstetigen und die Migrationserstberatung in Form von Clearingstellen bei der Kommunalverwaltung anzusiedeln. Diese Stellen sollten sich jeweils gut in die Beratungstätigkeiten vor Ort einfügen. Wünschenswert sind zudem ein höherer Personalschlüssel für die Migrations(erst)beratung, Unterstützung durch externe Beratung und Begleitung sowie ein stärkerer interkommunaler Austausch von guten Praktiken und Know-how, an dem neben Vertretern und Vertreterinnen der Kommunen auch freie Träger und die (migrantische) Zivilgesellschaft teilnehmen sollten.

Den größten finanziellen Anteil am Gesamthaushalt der Landkreise haben derzeit die sozialen Pflichtaufgaben. Diese werden zwar zum Teil über den Bund (Grundsicherung im Alter, Erwerbsminderungsrente nach dem SGB II) und die Länder mitfinanziert. Da jedoch der Haushalt von Gemeinden und Landkreisen zwingend ausgeglichen sein muss, sind sowohl die gesetzlichen als auch die sogenannten freiwilligen Aufgaben der sozialen Sicherung an ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit ausgerichtet. Ein Resultat dieser „Zwickmühle“ ist, dass die freiwilligen Aufgaben, die insbesondere in einem präventiven sozialen Angebot bestehen, kaum finanzierbar sind. Dabei wäre gerade eine präventive Sozialpolitik, auch in Form von Beratungsangeboten und Hilfen, für eine Einwanderungsgesellschaft sehr wichtig.

Festzuhalten ist: Die Kommunen und Landkreise tragen nicht nur die Hauptlast der Kosten für die soziale Sicherung, die von Jahr zu Jahr steigen. Aufgrund ihrer ungleichen Finanzkraft unterscheiden sich auch zunehmend die sozialpolitischen Leistungen der Kommunen und Regionen in Deutschland, zum Teil auch in der direkten Nachbarschaft. Dies trägt massiv zu einem „ungleichen Deutschland“ bei und verhindert Chancengleichheit. Neben insgesamt zu geringen finanziellen Mitteln ist deren ungleiche Verteilung zwischen den Kommunen dafür die Hauptursache. Die Fachkommission begrüßt insoweit auch die Kernaussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 7. Juli 2020 (2 BvR 696/12); bei Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene sind neben den zur Aufgabenwahrnehmung notwendigen und (auch regionsbezogen) ausreichenden finanziellen Mitteln die entsprechenden rechtlichen Kompetenzen einzuräumen.

4.7.2.4 Finanzielle Förderung durch den Bund

Da der Bund das Einwanderungsrecht überwiegend steuert, ist seine finanzielle sachgebundene Beteiligung an integrationsbezogenen Maßnahmen auf Dauer wichtig. Zugleich muss darauf geachtet werden, dass das Föderalismusprinzip („Prinzip des goldenen Zügels“) nicht durch dauerhafte Bundesfinanzierung unterhöhlt wird.

Die Fachkommission macht sich die Anregung zu eigenen, Förderportale zu schaffen, um potenziellen Antragstellern und Antragstellerinnen gerade in kleinen kommunalen Verwaltungseinheiten den Überblick zu erleichtern (Bogumil, Anhörung). Bei der Konzeption neuer Projekt- und Programmförderungen sollte außerdem von Anfang an auch die kommunale Ebene angehört werden, denn Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen beklagen häufig, dass die verfügbaren Ressourcen nicht unbedingt zu den wachzunehmenden Aufgaben passen.

Außerdem regt die Fachkommission an, dass der Bund im Sinne einer aktivierenden Förderung partizipativer Teilhabe in den Kommunen ein flexibles Programm „Integration geht alle an!“ unterstützt. Analog dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ sollen damit Kompetenzzentren auf der kommunalen Ebene gefördert und bewährte, gute Praxisbeispiele aus Ländern und Kommunen (z. B. die kommunalen Integrationszentren (KIZ) in NRW, der „Stuttgarter Weg“, das Welcome Center Stuttgart oder auch das Berliner Stadtteilmütter- oder IntegrationslotsInnen-Programm) adaptiert und auf ihre Eignung für andere Kommunen überprüft werden. Es gibt viele gute Einzelprojekte; diese gilt es zu verstetigen und in die Fläche zu tragen. Dabei soll der Schwerpunkt dieses neuen Bundesprogramms darauf liegen, gute Verwaltungsstrukturen zu entwickeln und kommunale Verwaltungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu vernetzen, und es soll darauf ausgerichtet sein, diese Strukturen zu verstetigen. Um das Miteinander und den Austausch zu fördern, sollte der Fokus auf der Region liegen; in der Regel würde der Bund also nicht einzelne Kommunen entsprechend fördern, sondern einen Kreis oder eine Gemeinschaft von Kommunen. Dies soll anregen, dass sich alle Stellen mit dafür relevanten Themen (wie Wohnen, Stadtentwicklung, Arbeit, Bildung und Ausbildung, Spracherwerb und soziale Beratung) in der Region vernetzen.

Das Programm „Integration geht alle an!“ soll die Vielfalt in den Kommunen für ein gedeihliches gesellschaftliches Miteinander nutzen und die Verwaltungen befähigen, sich den Herausforderungen und Chancen zu stellen, die mit der langfristigen Aufgabe einer „möglichst chancengleichen Teilhabe aller an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (SVR 2012, S. 9) verbunden sind. Dabei soll das Augenmerk auch auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt gerichtet

werden und darauf, die Politikbereiche in entsprechend ausgestatteten Behörden zu bündeln (die auch über kommunale Grenzen hinweg von mehreren Kommunen eingerichtet werden) und das Personal vor Ort (besonders Schlüsselpersonen) gezielt zu unterstützen und fortzubilden. Das Programm soll den Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“¹⁷² stärken und die ressortübergreifende Strategie „Nachbarschaften stärken, miteinander im Quartier“ der Bundesregierung auf der Ebene der Verwaltung bzw. ihrer Vernetzung mit der Zivilgesellschaft gezielt ergänzen.

4.7.3 Kooperation mit den Ländern

Alle Länder sollten ihre Kommunen durch spezielle Fördermaßnahmen und auch durch gesetzliche Rahmenbedingungen besser und gezielter unterstützen.

Auch die Länder müssen dafür Sorge tragen, dass ihre Kommunen auch finanziell solide aufgestellt sind. Wenn die Kommunen sich mehrheitlich dafür aussprechen, Integration als kommunale Pflichtaufgabe anzusehen, geschieht das nicht zuletzt mit dem Ziel, ihre finanzielle Ausstattung auf Dauer sicherzustellen und ihre finanziellen Spielräume zu erweitern (Sitzung des Kommunalen Qualitätszirkels Integration am 12.11.2019). Nicht gefordert wird damit jedoch ein Integrationsgesetz „von oben“, das für die verschiedenen Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik Standards festlegt.

Gleichwohl können die Länder mit Integrationsgesetzen das Thema Teilhabe als Querschnittsaufgabe legislativ verankern, die Zuständigkeiten der Ausländer- und Sozialfachbereiche besser koordinieren und Ämtern oder zentralen Einrichtungen entsprechende Aufgaben zuordnen (Burgi, Anhörung). Im Rahmen einer solchen gesetzlichen Regelung könnte auch festgelegt werden, wie Integration als kommunale Pflichtaufgabe auszugestaltet ist. Die Länder könnten dazu beitragen, bestehende Förderprogramme zu evaluieren und sie ggf. im Austausch guter Praxisbeispiele und unter Beteiligung kommunaler Vertreter und Vertreterinnen neu aufzusetzen.

Auf der politisch-praktischen Ebene regt die Fachkommission an, dass die Länder auch Beratungsleistungen erbringen oder koordinieren (beispielsweise zu Standards in der Integrationsarbeit, bei der Entwicklung von Integrationskonzepten in den Kommunen oder der Durchführung von Integrationsmonitorings). Sie können gute Praxisbeispiele (z. B. im Case Management) weitertragen und so die Kommunen befähigen oder stärker darin unterstützen,

vor Ort gezielt tätig zu werden. Dafür könnten sie Beiräte für Integrations-Governance im Land institutionalisieren. Solche Beiräte könnten das zweifellos vorhandene Know-how der kommunalen Ebene bottom-up an die Integrationsbeauftragten der Länder weitertragen.

Ein ständiger Beirat (vergleichbar dem „Nachhaltigkeitsbeirat“) auf Bundesebene, besetzt mit Politikern und Politikerinnen oder Fachexperten und -expertinnen aus allen Politikebenen, könnte zusätzlich einen Dialog begründen, der die Erfahrungen und die Praxis der verschiedenen Ebenen gut miteinander ins Gespräch bringt und zu Empfehlungen kommt, die im oben genannten Kontext konkretisiert und umgesetzt werden können.

4.7.4 Kooperation auf der kommunalen Ebene

4.7.4.1 Integration als kommunale Querschnittsaufgabe

Integrationsbelange – zumal mit Bezug auf das breite Verständnis von Integration, das diesem Bericht zugrunde liegt (vgl. Kap. 5.3) – umfassen eine Vielzahl kommunaler Politikbereiche und Handlungsfelder. Folgerichtig ist Integration keine isolierte Angelegenheit von Integrationsbeauftragten, sondern als kommunale Querschnittsaufgabe eine funktions- und verantwortungsübergreifende Aufgabe (Bertelsmann Stiftung/BMI 2005). Vor diesem Hintergrund ist eine bereichsübergreifende Kooperation innerhalb der Kommune unerlässlich. Und angesichts der nach dem Ressortprinzip „versäulten“ Strukturen, die Verwaltungen häufig weiterhin prägen, ist sie auch als ein Lern- und Förderfeld zu begreifen. Denn wenngleich die Kommunen dies seit Jahren wissen und auch umsetzen, entwickelt sich die darauf bezogene Praxis stetig weiter.

4.7.4.2 Migrations- und integrationsbezogene Verwaltungseinheiten bündeln

Wie die Erfahrung zeigt, gelingt Integrationsarbeit vor Ort dort am besten, wo migrations- und integrationsbezogene Verwaltungseinheiten gebündelt werden. Viele Kommunen haben gute Erfahrungen damit gemacht, dass die Ausländerbehörden eng mit den Einheiten kooperieren, die für Integration oder für wirtschaftliche Leistungen zuständig sind (Gespräch der Fachkommission mit dem Kommunalen Qualitätszirkel Integration, Stadt Stuttgart; Bogumil/Kuhlmann, Anhörung). Eine solche Kooperation erleichtert das Verständnis füreinander. Auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für

172 www.investitionspakt-integration.de [24.11.2020].

Verwaltungsmanagement (KGSt) hat solche Kooperationsformen angeregt. In einer Studie unter 92 Kommunen in Deutschland (Schammann/Bendel 2020) äußerten viele der Befragten, dass gerade die Ausländerbehörde – die insbesondere beim Umgang mit Geflüchteten eine zentrale Funktion habe – zu selten in übergreifende strategische Prozesse eingebunden werde, etwa bei der Erstellung eines Integrationskonzepts. Viele Verwaltungen haben sich aber in den letzten fünf Jahren auch für ein One-Stop-Shop-Verfahren entschieden, in dem alle relevanten kommunalen Organisationseinheiten zum Thema Migration und Integration – und teilweise auch externe Akteure – räumlich und organisatorisch eng zusammengebracht werden. Damit kann die gesamte Bandbreite der Themenfelder unter einem Dach bearbeitet werden. Ein solcher formalisierter und zentralisierter Typus von Verwaltung (bis hin zum „Migrationsamt“) erscheint auch mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Strukturen vorteilhaft, kann aber finanziell auch unter Druck geraten. Daher sollten die Strukturen nicht allzu starr sein und auf schwankende Bedarfslagen reagieren können (ebd.).

Erfahrungsaustausch fördern: Kooperation zwischen den Kommunen

Die Kommunen blicken auf viele Jahrzehnte Erfahrung mit kommunaler Integrationspolitik zurück. Zugleich entwickelt sich diese stetig weiter, um auf immer wieder neue Herausforderungen reagieren zu können. Dabei sind die Wissens- und Erfahrungsstände der Kommunen unterschiedlich und ihre Lösungsansätze divers. Die Bundesrepublik ist also auf der kommunalen Ebene integrationspolitisch ein „Flickenteppich“ (Schammann 2016; Bendel/Schammann u.a. 2018). Gerade in dieser Vielfalt von Konzepten und Lösungsansätzen steckt jedoch auch das Potenzial, die unterschiedlichen kommunalen Bedingungen als ein „lebendes Laboratorium“ (Bendel 2015) zu sehen und zu nutzen.

Für die Kooperation zwischen den Kommunen sind Formate zentral, in denen Erfahrungen ausgetauscht werden können und voneinander gelernt werden kann. Gerade für kleinere Städte und Gemeinden hat die interkommunale Zusammenarbeit einen hohen Stellenwert. Wo kleinere Kommunen einzeln nicht viel erreichen, können durch Bündelung der Kräfte einige Aufgaben gemeinsam bewältigt werden. Dabei können sich auf Landkreisebene Landräte und Landrätinnen, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister austauschen und auch gemeinsam und kommunenübergreifend gute Praxisbeispiele entwickeln und umsetzen.

Die Fachkommission spricht sich deshalb dafür aus, dass Bund und Länder den kommunalen Erfahrungsaustausch als Strukturförderung anerkennen und entsprechend (be-)

fördern. Dabei sollte auf die unterschiedlichen Erfahrungen und Bedarfe von Städten, Gemeinden und Landkreisen Rücksicht genommen werden. Kooperationen und Wettbewerbe, die zum Teil wissenschaftlich gestützt werden (z. B. von verschiedenen Stiftungen), oder der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) ausgelobte und vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) betreute Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand – Kommunen gestalten“ (2017/18) dienen dazu, Wertschätzung von Initiativen vor Ort zum Ausdruck zu bringen und diese bekannt zu machen. Diese Initiativen stützen sich sowohl auf kommunale und interkommunale Kooperationen als auch auf die Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen, zivilgesellschaftlichen und ehrenamtlichen Akteuren. Die Fachkommission regt an, durch Förderinitiativen darauf hinzuwirken, dass bewährte Beispiele, Projekte und Maßnahmen aus einzelnen Kommunen stärker verbreitet und verstetigt werden. Die Kriterien für die Auswahl entsprechender Projekte können im Austausch zwischen Forschung, kommunaler Praxis sowie Bund und Ländern festgelegt und angewendet werden. Hierbei kann und sollte die Fachkompetenz des Kommunalen Qualitätszirkels Integration, der den interkommunalen Erfahrungsaustausch seit Jahren vorbildlich lebt und entsprechend über interkommunale Expertise verfügt, zurate gezogen werden.

4.7.5 Kooperation mit der Zivilgesellschaft – Ehrenamt vor Ort stärken

Die staatliche Kooperation mit anderen Akteuren und vor allem der Zivilgesellschaft wurde durch die Fluchtzuwanderung und den Umgang damit gestärkt. Sie sollte dauerhaft gesichert und intensiviert werden.

Wie bereits in Kapitel 4.4.3 ausgeführt, haben die Erfahrungen mit der Fluchtzuwanderung insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 deutlich gezeigt, wie haupt- und ehrenamtliche Helferinnen und Helfer gemeinsam und unterstützend zu staatlichen Stellen gearbeitet haben.

Für integrationsfreundliche und funktionierende kommunalpolitische Rahmenbedingungen ist es unerlässlich, die Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System und verwaltungsexternen Akteuren zu institutionalisieren. Im Begriff der „kooperativen Kommune“ ist bereits angelegt, dass die Kommune sich als „Akteur unter Akteuren“ versteht (Dahme/Wohlfahrt 2018, S. 88) und hier eine koordinierende und/oder moderierende Funktion übernehmen kann (vgl. Bendel/Schammann u.a. 2018). In vielen Kommunen wurden auch schon verschiedene Formate einer solchen Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft erprobt (runde Tische, Koordinationsbeauftragte, sog. Lotsen und Lotsinnen, Supervision, finanzielle

Unterstützung der Ehrenamtlichen). Der Austausch darüber, welche Formate sich als besonders wirkungsvoll erwiesen haben (etwa das nordrhein-westfälische KI-Modell¹⁷³), ist auch ein wichtiger Schritt hin zu einem Verfahren guter Praxis, das in diesem „lebenden Laboratorium“ erprobt wurde. Hier kann auch reflektiert und diskutiert werden, welche Formen ehrenamtlichen Engagements überhaupt noch zeitgemäß und erwünscht sind. Denn da sich das Ehrenamt auf die kommunale Ebene und innerhalb der Kommunen auf spezifische Themen konzentriert, sind gute Praxisbeispiele überregional oft kaum bekannt. Die Fachkommission regt daher an, auch Formate für einen überregionalen Austausch zu unterstützen und zu vernetzen (vgl. zum Ehrenamt Kap. 4.4.3).

4.7.6 Soziale Beratung

Integrationspolitik – die hier konkret am Beispiel der (sozialen) Beratung festgemacht wird – ist als Teil einer umfassenden Sozial- und Gesellschaftspolitik zu verstehen und weiterzuentwickeln.

Das hier zugrunde gelegte Integrationsverständnis impliziert auch Veränderungen in der Struktur sozialer Beratung und in deren Finanzierung, sowohl für städtische als auch für ländliche Räume. Eine Möglichkeit, die Interessen von Kommunen, Ländern und Bund in Einklang zu bringen, könnte sein, dass Bund und Länder sich mit den Kommunen und Landkreisen auf örtliche oder regionale Ziele der sozialen Sicherung einigen und diese Ziele dann ausreichend finanzieren. Vorstellbar wäre ein Regionalbudget. Über ein Monitoring würde die vereinbarte Zielerreichung nachgehalten. Hierfür sollte der Bund Geld zur Verfügung stellen, das die Länder mit eigenen Mitteln ergänzen; die Länder sollten dann mit den Kommunen und Landkreisen entsprechende Zielvereinbarungen schließen.

Neben den oben beschriebenen notwendigen Voraussetzungen für lokale Sozialpolitik verbleibt die inhaltliche Frage, ob Beratungsstrukturen und -angebote sich verändern müssen, um Teilhabe und Teilnahme zu fördern bzw. zu sichern. Dabei geht es auch darum, dass für Eingewanderte und Schutzsuchende spezifische Beratungsstrukturen nötig sind und diese Beratung besser dezentral in den Quartieren angeboten werden sollte. Die vielfältigen Beratungsangebote in Städten und Gemeinden sind dann aber je nach Bedarfslage für alle zugänglich. Für

(neu) Zugewanderte muss es somit ein Zusatzangebot für migrationspezifische Fragestellungen geben; alle anderen Beratungsbedarfe können durch die etablierten Angebote abgedeckt werden.

Eine gelingende Nutzung der bestehenden sozialen Dienste setzt voraus, dass alle Menschen (unabhängig von einer Migrationsgeschichte) die entsprechenden Angebote kennen und Zugang dazu haben. Doch wie lässt sich dies sicherstellen? Hier könnten u. a. Beratungsangebote, die Teil der Gemeinwesenarbeit oder Quartiersarbeit sind, den Zugang erleichtern. Von Vorteil ist dabei, dass Quartiersarbeit bzw. Gemeinwesenarbeit sich nicht mehr nur auf Städte konzentriert, sondern zunehmend auch in ländlichen Räumen praktiziert wird. Wenn man die Angebote der verschiedenen Träger besser vernetzt und aufeinander abstimmt, könnten dadurch dezentrale und dem Bedarf angepasste Angebote entstehen, ohne dass dies enorme zusätzliche Kosten verursacht. Gebündelte Beratungsangebote könnten auch an Familienzentren, Kindertagesstätten oder Grundschulen gekoppelt werden. Die zentrale Idee dabei ist, Beratungsangebote an Orten zu etablieren, die die Menschen zum Teil täglich aufsuchen. Solche Beratungszentren müssen nicht immer die ganze Palette sozialer Dienstleistungen und Hilfen anbieten, sie können sich auch auf Verweisberatung konzentrieren. Wichtig ist jedoch, dass gerade Neuankömmlinge eng begleitet werden, um eine für sie passende Hilfestellung und passgenaue Hilfen (Case Management) zu bekommen.

Begleitung sollte hier wörtlich verstanden werden. Peer-to-peer-Ansätze spielen in der niedrigschwelligen Beratung und Begleitung eine entscheidende Rolle und sollten deshalb nachhaltig gestärkt werden. Das können z. B. Stadtteilmütter sein, die auf Augenhöhe und muttersprachlich über Angebote und Einrichtungen im Quartier informieren, Elterngespräche und den Gang zum Jugendamt begleiten. Für Behörden und Ämter wird auch der Einsatz von Integrationslotsinnen und -lotsen zunehmend wichtig. Semiprofessionelle arbeiten hier eng mit Professionellen in den Einrichtungen wie z. B. Jobcentern zusammen. Sie begleiten sprachmittelfördernd Beratungsgespräche bei Trägern oder in Ämtern und Behörden und bauen damit auf beiden Seiten Hürden ab. Neben diesem zwar semiprofessionellen, aber jedenfalls entlohnnten Unterstützungsangebot muss auch das Ehrenamt gestärkt werden. Grundsätzlich ist der Zugang zur Beratungsstruktur für alle Menschen niedrigschwellig zu gestalten.

173 Die Kommunalen Integrationszentren (KI) in NRW sind im Teilhabe- und Integrationsgesetz verankerte Einrichtungen in städtischer Trägerschaft, die vom Land gefördert und von den Kommunen und Kreisen mitfinanziert werden. Sie arbeiten nach Vorgaben des Landes und auf der Grundlage kommunaler Integrationskonzepte und sind ein wichtiger und etablierter Teil der vielfältigen Integrationsarbeit in NRW.

Empfehlungen

- Die Fachkommission spricht sich grundsätzlich dafür aus, die Kompetenzen der Kommunen und die Voraussetzungen für deren Handlungsfähigkeit im Sinne des in Kapitel 5 beschriebenen Integrationsverständnisses deutlich zu stärken. Dies erfordert „maßgeschneiderte“ und flexible Lösungen für die ganz unterschiedlichen Kommunen. Manche Expertinnen und Experten schlagen sogar vor, bundeseinheitliche Mindeststandards zu formulieren, damit diese nicht unterlaufen werden. Eine solche Stärkung erfordert mittel- und langfristig aber auch klarere Zuständigkeiten, mehr Transparenz zwischen Bund, Ländern und Kommunen und ein stärkeres Partnerschaftsprinzip, das die Kommunen an Entscheidungen beteiligt.
- Insgesamt empfiehlt die Kommission eine nachhaltige Finanzierung der kommunalen Ebene bei Integrationsprojekten und -aufgaben, um die in den Kommunen erreichten Standards zu sichern.
- In diesem Zusammenhang hält sie es auch für sinnvoll, mittel- bis langfristig Integration stärker den Kommunen als Pflichtaufgabe zuzuweisen. Dies sollte allerdings in einem starken bundeseinheitlichen Rahmen geschehen, der Mindeststandards festlegt und gewährleistet sowie den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen erleichtert.
- Der Zugang zu Integrationsförderprogrammen ist durch die Einrichtung entsprechender Informationsportale und Unterstützung bei Anträgen zu erleichtern, gerade auch für kleinere Kommunen.
- Der Bund sollte im Sinne einer aktivierenden Förderung partizipativer Teilhabe in den Kommunen möglichst bald ein flexibles Programm „Integration geht alle an!“ einrichten und unterstützen (mit Kompetenzzentren auf lokaler Ebene wie beim Bundesprogramm „Demokratie leben!“), vgl. Kap. 4.7.2. Hierüber können auch bestehende lokale Initiativen für eine starke Demokratie vor Ort (weiterhin) gefördert werden.
- Der Austausch zwischen den Kommunen über gute Praxis einschließlich der Kooperation zwischen Verwaltung und Ehrenamt sollte systematisch gefördert werden, und dies so bald wie möglich beginnen. Dazu kann und sollte die Fachkompetenz von Forscherinnen und Forschern, den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem kommunalen Qualitätszirkel Integration herangezogen werden.

- Bezogen auf soziale Beratungsleistungen für Eingewanderte und ihre Nachkommen spricht sich die Fachkommission für eine dezentrale Struktur und, wo immer möglich, für ein Mainstreaming der Beratungen aus.
- Der Datenaustausch bzw. die Weitergabe von Daten zwischen Jobcentern (unabhängig von der Trägerschaft) und Arbeitsagenturen muss ermöglicht werden. Bezogen auf die Kooperation der Kommunen mit Bund und Ländern plädiert die Fachkommission für einen möglichst baldigen besseren Daten- und Informationsaustausch, der den Bedarfen der Kommunen stärker Rechnung trägt. Dafür sind entsprechende Schnittstellen zu bilden.
- Zu erwägen ist die Einführung eines „Integrationspasses“, in dem Eingewanderte ihre Integrationsmaßnahmen, -fortschritte und -erfolge dokumentieren können und den sie bei anderen Stellen vorlegen können – nicht nur bei einem Rechtskreiswechsel, sondern beispielsweise auch bei einem Umzug.¹⁷⁴ Aus Datenschutzgründen sollte dies allerdings ausschließlich auf freiwilliger Basis geschehen.

4.8 Wohnen und Stadtentwicklung

4.8.1 Integration erfordert eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik und eine soziale Wohnungspolitik

Wohnen ist ein Grundpfeiler gesellschaftlicher Teilhabe. Zum einen muss die Wohnsituation angemessen und stabil sein. Zum anderen beeinflusst die Frage, wo und wie eine Person wohnt, die Möglichkeiten von Teilhabe – das Ausmaß und die Art sozialer und nachbarschaftlicher Kontakte, die gesellschaftliche Anerkennung, die Erreichbarkeit und den Zugang zur Infrastruktur. Das gilt in besonderem Maß für Eingewanderte, denen strukturelle Hemmnisse den Zugang zum Wohnungsmarkt erschweren. Soziales Wohnen ist keine Politik für eine Randgruppe, sondern das Fundament einer auf Teilhabe und Integration ausgerichteten Gesellschaft. Eine weitsichtige Integrationspolitik muss Ressourcen- und Verteilungskonflikte – auch um Wohnraum – nicht nach Herkunft, sondern nach Handlungsbedarf adressieren. Insbesondere in den Ballungsräumen müssen den Kommunen die hierfür notwendigen rechtlichen und finanziellen Mittel zur Schaffung und Steuerung von Wohnraum und Wohnstrukturen zur Ver-

174 Vgl. <https://www.landratsamt-dachau.de/familie-bildung-migration/migration-asyl/integration-im-landkreis/bildungs-und-beratungspass/> [07.08.2020].

fügung gestellt werden. Eine solche Integrationspolitik stärkt Quartiere, die besondere Integrationsleistungen erbringen, und würdigt deren Leistungen für die gesamte Stadtgesellschaft. Sie unterstützt eine aktive Wohnungs- und Bodenpolitik, die darauf zielt, mehr Wohnraum bereitzustellen, aber zugleich die Bezahlbarkeit von und den Zugang zu Wohnraum priorisiert. Sie mobilisiert und steigert Ressourcen, indem sie nachhaltige Stadtentwicklung, Wohnen und Integration zusammendenkt. Ein solches integriertes Vorgehen verbessert die Voraussetzungen für Integration.

Die Versorgung mit Wohnraum ist Bestandteil der gemeindlichen Daseinsvorsorge und zählt zu den Kernaufgaben des Sozialstaats. Städte und Gemeinden sind gefordert, die Teilhabechancen im Wohnbereich insbesondere für bedürftige, einkommensschwache und benachteiligte Gruppen zu sichern; dazu gehören auch (neu) zugewanderte Haushalte. Gerade diese Gruppen sind von Anspannungen, Engpässen und Ungleichgewichten auf dem Wohnungsmarkt besonders stark betroffen (Abstiens u. a. 2017). Die damit verbundenen Herausforderungen treffen die Kommunen dann besonders schwer, wenn sie finanziell schlecht ausgestattet sind und dadurch wenig steuern können und nur eingeschränkt handlungsfähig sind.

Die demografischen und wohnungsmarktbezogenen Rahmenbedingungen und Entwicklungen unterscheiden sich erheblich zwischen urbanen und ländlichen Räumen – wie auch innerhalb derselben –; entsprechend bilden Vereinfachungen, die pauschal z. B. zwischen Stadt und Land differenzieren, die Realität nicht ab. Vor allem in stark wachsenden Regionen, in urbanen Ballungsräumen und ländlichen Räumen mit hoher Verdichtung und Zentralität sind die Wohnungsmärkte angespannt und bezahlbarer Wohnraum knapp.¹⁷⁵ Zugleich sind das die Räume, in die (neu) Zugewanderte schwerpunktmäßig ziehen. Denn obwohl auch in Klein- und Mittelstädten in erheblichem Umfang Zuwanderung stattfindet, leben Migrantinnen und Migranten eher in städtischen als in ländlichen Regionen und häufiger in Groß- als in Kleinstädten (BBSR 2018). Auf Gemeindeebene gilt tendenziell, dass der Anteil zugewanderter Personen an der Bevölkerung umso größer ist, je mehr Menschen insgesamt in der Gemeinde leben (ebd.; vgl. Lauerbach/Göddecke-Stellmann 2019).

Die jüngeren Zuwanderungsbewegungen – die Fluchtzuwanderung seit 2015/16 und die Zuwanderung aus

Osteuropa – wirken sich auf der Ebene der Landkreise, Gemeinden, Städte und Quartiere unterschiedlich stark aus. So zogen Menschen ohne deutschen Pass¹⁷⁶ im Zeitraum 2010 bis 2017 vor allem in die ärmsten Stadtviertel zu;¹⁷⁷ die bestehende soziale Segregation hat sich durch die Migrationsprozesse also verstärkt (Helbig/Jähnen 2018; 2019).

Die Stadtentwicklung reagiert seit über 20 Jahren auf Prozesse sozialräumlicher Polarisierung und kleinräumiger Konzentration von Armut und Zuwanderung. Die jüngste Zuwanderung bestärkt die Notwendigkeit der dafür eingeführten integrierten Stadtentwicklungspolitik (s. weiter unten) und forciert diese – nicht nur in großen Städten, sondern zunehmend auch in kleineren Kommunen (Landua/Kirchhoff 2018). So hat der Bund 1999 das Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ ins Leben gerufen. Quartiere in Groß-, Mittel- und Kleinstädten, die städtebaulich, wirtschaftlich und sozial besonders stark benachteiligt sind, sollen durch Investitionen stabilisiert und aufgewertet werden. Diese Quartiere sind zugleich vorrangige Wohngebiete von (anerkannten) Flüchtlingen und Zielorte der ökonomisch bedingten Zuwanderung aus Südosteuropa (BMI/BBSR 2018). Der Umgang mit sozialräumlicher Segregation ist daher weiterhin eine zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung, die angesichts der Wanderungsprozesse vor neuen Herausforderungen steht.

Im Folgenden werden die Herausforderungen von Segregation für Wohnen und Stadtentwicklung skizziert (Kap. 4.8.2). Da (Neu-)Zuwanderung sozialräumliche Polarisierungen verstärkt und Teilhabe eine angemessene und bedarfsgerechte eigene Wohnung voraussetzt, werden anschließend die Parameter für eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik (Kap. 4.8.3) und eine soziale Wohnungspolitik (Kap. 4.8.4) dargelegt.

4.8.2 Segregation und ihre Herausforderungen für Wohnen und Stadtentwicklung

Segregation oder Mischung – dies ist nur begrenzt steuerbar

In der öffentlichen Diskussion gilt Segregation meist pauschal als integrationshemmend. Sie wird dabei weniger als soziales, denn als ethnisches Problem wahrgenommen – unabhängig von der empirischen

175 In ländlichen Räumen kann zudem der generell eher niedrige Anteil von Mietwohnungen zu einem Versorgungsengpass führen.

176 Diese Gruppe umfasst Schutzsuchende, Zugewanderte aus EU-Ländern und weitere Personen(gruppen), die z. B. aus Ostasien und Nordamerika oder im Zuge der Fluchtzuwanderung seit 2015 zugezogen sind.

177 Die Einordnung basiert auf dem Segregationsindex für Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem SGB II.

Datenlage. Entsprechend wird Segregation vor allem im Zusammenhang mit Migrationsprozessen problematisiert: Befürchtet werden die Bildung von Gettos, sogenannten Parallelgesellschaften oder zumindest Problemquartieren und die damit zusammenhängenden Gefahren. Eine gesteuerte (Um-)Verteilung soll dem entgegenwirken, so ein immer wieder vorgebrachter Ansatz. Gegen vorschnelle Lösungen dieser Art und teilweise falsche Erwartungen sind mindestens drei Argumente vorzubringen: Erstens muss Segregation differenziert betrachtet werden. Zweitens sind sogenannte Migrantenviertel bzw. ethnisch geprägte Wohnquartiere für das Ankommen und die Integration nicht hinderlich. Und drittens hat die Verteilung von Menschen nach administrativen Gesichtspunkten Grenzen. Die ersten beiden Argumente werden im Folgenden detaillierter beschrieben; der letzte Punkt, der speziell Schutzsuchende betrifft, wird hier nur kurz angesprochen und ausführlich dann in Kapitel 4.9.1 behandelt.

Zwischen sozialer und ethnischer Segregation ist zu differenzieren

Die räumliche Segregation nach Nationalität oder Ethnie ist in Deutschland weniger stark ausgeprägt als beispielsweise in Frankreich, Großbritannien und den USA. Zwar gibt es Ausnahmen, aber die Regel ist: In den Stadtteilen, wo viele Eingewanderte leben, kommen diese meist aus unterschiedlichen Ländern (Lauerbach/Göddecke-Stellmann 2019; Schönwälder/Söhn 2007). Was sich hingegen kleinräumig, nämlich auf der Ebene von Stadtteilen verfestigt, ist soziale Segregation. Diese berührt auch Fragen von Teilhabe und Integration: In – häufig stigmatisierten – „Armutsgebieten“ zu leben kann sich u. a. auf den Bildungserfolg, die Arbeitsmarktchancen und die Gesundheit negativ auswirken; das gilt für alle Bewohnerinnen und Bewohner, nicht nur für Zugewanderte. Gleichwohl ist auch hier die Wirkung sehr uneindeutig: Zum einen garantiert eine soziale Mischung im Quartier nicht, dass einkommensarme Haushalte bessere Aufstiegsmöglichkeiten haben. Zum anderen stellen auch sozial eher homogene Netzwerke einkommensarmen Haushalten Ressourcen zur Verfügung (Farwick u. a. 2019, S. 417 ff.; vgl. Hans u. a. 2019). Die Fachkommission betont, dass Schreckensszenarien von „Parallelgesellschaften“ oder „ethnischen Kolonien“ der Realität nicht gerecht werden, sie leisten allenfalls einer „Ethnisierung sozialer Probleme“ (Häußermann 2018, S. 393) Vorschub.

Integration kann auch bei residenzieller Segregation gelingen

Dass sich soziale Gruppen im Raum unterschiedlich verteilen und auch voneinander abgrenzen, gilt als eine grundlegende Bedingung dafür, „dass sich in einer Stadt

verschiedene Lebensstile, Subkulturen und Milieus entfalten“; soziologisch gesehen ist es eine „Voraussetzung für die lebendige Vielfalt der urbanen Kultur“ (Siebel 2019, S. 3). Die Wirkungen von Segregation werden unterschiedlich bewertet; Untersuchungen zeigen aber, dass sogenannte Migrantenviertel bzw. ethnisch geprägte Wohnquartiere für das Ankommen und die Integration wichtig sind (vgl. Häußermann 2018; Farwick 2014; Schader-Stiftung 2006): Quartiere, in denen viele Zugewanderte leben, können als Ankunftsorte und als „Brückenköpfe“ für Neuankömmlinge fungieren – Netzwerke und soziale Kontakte dienen hier als Fundament. Dies ist allerdings kein Selbstläufer, sondern erfordert gezielte integrations- und stadtentwicklungspolitische Strategien. Wenngleich es international keine Forschungen gibt, die belegen, dass die Konzentration von Eingewanderten per se benachteiligend wirkt, kann sie den Erwerb der deutschen Sprache und entsprechend den Bildungserfolg beeinträchtigen und auch den Kontakt zu anderen Gruppen, der möglicherweise die Ressourcen stärken würde, einschränken.

Der Wohnungsmarkt „steuert“: Stellschraube für Integration

Der Wohnungsmarkt und seine Verteilungsmechanismen sind zentrale Stellschrauben für den Zugang zu (bezahlbarem) Wohnraum und damit eine wesentliche Rahmenbedingung für sozialräumliche Integration und Teilhabe. Die Wohnungsmärkte stellen sich in den Regionen, Städten und Gemeinden höchst unterschiedlich dar. An einigen Orten mangelt es grundsätzlich an Wohnraum, an anderen ist solcher im Überfluss vorhanden. In vielen Städten, die starke Zuwanderung verzeichnen, sind vor allem die Bezahlbarkeit und der Zugang zu Wohnungen ein großes Problem. Wie sich Zuwanderung und Migration sozialräumlich abbilden, ist somit nicht allein das Ergebnis freier Entscheidung. Zwar suchen Neuankömmlinge oft die Nähe zur eigenen Community (Netzwerkanreize). Doch auch die Situation auf dem Wohnungsmarkt der jeweiligen Kommunen beeinflusst die Wahl des Wohnorts erheblich. Relevante Größen sind hier Umfang und Verteilung von Sozialwohnungen, Wohnungsleerstand, das Angebot an bezahlbaren Wohnungen und der Zugang dazu. Den Ausschlag für die Wahl des Wohnstandorts geben somit nicht allein die Wohnpräferenzen, sondern auch Zwänge des Wohnungsmarkts.

Vermieterverhalten „steuert“: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt ist ein weiterer Faktor, der den Zugang zu Wohnraum beeinflusst (Hanhörster/Ramos Lobato u. a. 2020). Dabei folgen die Zielvorgaben von Bundespolitikern und die Belegungspolitiken

von Wohnungsanbietenden vielfach dem Leitbild einer „gesunden Mischung“ oder einer „sozialen Mischung“. Den Hintergrund hierfür bilden das Baugesetzbuch (§ 1 Abs. 6) und das Wohnraumförderungsgesetz, die „die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen“ fordern. Auch in § 19 Absatz 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ist eine Ausnahmeregelung verankert, nach der Kommunen und Wohnungsanbietende in ihren Beständen für eine ethnische und soziale Mischung sorgen können; nach gerichtlichen Beschlüssen darf sie nur im Sinne positiver Diskriminierung angewendet werden: „Bei der Vermietung von Wohnraum ist eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig.“ Dieses Leitbild wurde 2007 im Nationalen Integrationsplan aufgegriffen: „Leitbild für die Stadtteil- und Quartiersentwicklung ist die Schaffung und Sicherung sozial und ethnisch gemischter Quartiere“ (Bundesregierung 2007, S. 112). Die Praxis zeigt, dass dieses Leitbild in der Regel zulasten von Migrantinnen und Migranten interpretiert wird und somit deren Zugangschancen weiter mindert. Die damit verbundene Benachteiligung trifft durchaus nicht nur ressourcenschwache Haushalte, sondern auch Migrantinnen und Migranten der Mittelschicht (Hanhörster/Droste u. a. 2020).

Diese Form der strukturellen Benachteiligung und Diskriminierung hat Folgen: Zwar belegen die Integrationsberichte der Bundesregierung im Zeitverlauf, dass sich die Wohnverhältnisse von Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte im Laufe der Jahrzehnte tendenziell angeglichen haben. Alles in allem ist die Wohnsituation von Eingewanderten und ihren Nachkommen jedoch trotzdem schlechter als die der übrigen Bevölkerung: Sie wohnen beengter und teilweise schlechter und sie zahlen höhere Mieten. Nach jüngsten Erkenntnissen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2020) wurden mehr als ein Drittel aller Personen mit Migrationsgeschichte, die in den letzten zehn Jahren eine Wohnung gesucht haben, rassistisch diskriminiert – mehrheitlich, aber nicht ausschließlich durch private Wohnungsanbieter und -anbieterinnen. Demzufolge ist die Frage, wo und wie jemand (zur Miete) wohnt, nicht nur – und für Eingewanderte nicht primär – eine Frage des Lebensstils, sondern ein Ergebnis von Vermietungspraxis bzw. -praktiken des (überwiegend privaten) Wohnungsmarkts. Bei Wohnungsanbietenden, die dem öffentlichen, dem genossenschaftlichen oder dem gemeinwohlorientierten Spektrum angehören, wäre demgegenüber eine Vermietungspraxis zu erwarten, die weniger rendite- und stärker sozial orientiert ist. Gleichwohl ist dies nach jüngsten Forschungen nicht selbstverständlich: Da in Deutschland die Belegung weitgehend von Sach-

bearbeitenden vorgenommen wird, ist – unabhängig vom Typus der Wohnungsanbietenden – Willkür in einem gewissen Maß strukturell immanent (Hanhörster/Ramos Lobato u. a. 2020; Hanhörster/Droste u. a. 2020).

Besondere Wohnsituation geflüchteter Menschen und Schutzsuchender

Wie in Kapitel 4.9.1 ausgeführt, werden Schutzsuchende zunächst nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt und aus den dortigen Erstaufnahmeeinrichtungen dann über verschiedene Verfahren auf die Landkreise, in manchen Ländern (z. B. Bayern) auf die staatlichen Landratsämter. Diese sind im Rahmen der sogenannten Anschlussunterbringung verpflichtet, Wohnraum für die Schutzsuchenden bereitzustellen, entweder in zentralen Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Einzelwohnungen. Mit der Anerkennung eines Schutzstatus werden die Geflüchteten dann zu Nachfragenden auf dem Mietwohnungsmarkt, zumeist im preisgünstigen Segment – ggf. in den Grenzen der Wohnsitzauflage, wo diese gilt (auch zur Wohnsitzauflage siehe Kap. 4.9.1). Sie konkurrieren hier also mit anderen Gruppen, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind (Geringverdienende, Personen, die Leistungen nach ALG II beziehen, Rentnerinnen und Rentner, Alleinerziehende). Dies kann für zusätzliche Spannungen sorgen (vgl. auch Kap. 3.8).

Bislang sind geflüchtete Menschen auf dem Wohnungsmarkt strukturell besonders stark benachteiligt (Baier/Siebert 2018, S. 10). Bezogen auf ihre Erstversorgung und Unterbringung hat sich die Situation zwar in vielen Kommunen entspannt (vgl. Gesemann/Roth 2016, S. 14). Die Integration in den regulären Wohnungsmarkt gestaltet sich jedoch schwierig: Viele anerkannte Flüchtlinge, nachgezogene Familienangehörige und neu Zugewanderte finden lange keine eigene Wohnung, sondern wohnen über mehrere Jahre in öffentlichen Gemeinschafts-, Not- oder Containerunterkünften. In vielen Regionen mit Wohnungsknappheit leben anerkannte Geflüchtete und nachgezogene Familien – wie ggf. auch Obdachlose – weiterhin in (behördlichen) Unterkünften, die weder mit ihren Rahmenbedingungen noch in städtebaulicher Hinsicht eine gelingende Integration fördern. Außerdem ist es dort auch schwierig, Hygienevorgaben einzuhalten, wie aktuell etwa die Corona-Schutzverordnung, was unter gesundheitlichen Gesichtspunkten bedenklich ist (vgl. Kap. 4.6). Viele der Wohn- und Unterbringungsangebote aus den letzten Jahren konnten zudem nur durch befristete bau- und vergaberechtliche Ausnahmenvorschriften realisiert werden. Diese sind in einigen Regionen Deutschlands aber nach wie vor die Bedingung dafür, dass überhaupt Wohnraum außerhalb von Massenunterkünften angeboten werden kann. Insgesamt ist festzuhalten, dass bei Schutzsuchenden die Teilhabe am und Integration in den Wohnungsmarkt durch ihre unsichere und schwache soziale Stellung

stark eingeschränkt ist. Für den Zugang zu einer eigenen Wohnung benötigen sie zusätzliche Unterstützung.

Die Debatten um Segregation und migrationsbedingte sozialräumliche Polarisierung sind in Deutschland von Widersprüchen geprägt. Das hängt auch mit unterschiedlichen Verständnissen von Integration zusammen. Die Fachkommission sieht das Leitbild der „gesunden“ oder „sozialen“ Mischung in diesem Zusammenhang kritisch, da es meist negativ zulasten der Eingewanderten interpretiert wird und ihnen in der konkreten Anwendung den Zugang zum Wohnungsmarkt erschwert. Ihre Empfehlungen richten sich nicht darauf, Segregation unter allen Umständen zu vermeiden. Um Siedlungsmustern entgegenzuwirken, die als negativ bewertet werden, unterstützt sie Maßnahmen und Interventionen, die sich auf bessere Rahmenbedingungen des Wohnungsmarkts, leichteren Zugang zu Wohnraum und eine integrierte, am Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklung richten. Die folgenden Empfehlungen beziehen sich zunächst auf die besondere Situation von Schutzsuchenden. Da die strukturellen Hemmnisse jedoch weit über diese Gruppe hinausgehen, ist der Zugang zum Wohnungsmarkt für alle Eingewanderten zu verbessern.

Empfehlungen

Integration von anerkannten Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt

Um insbesondere anerkannte Flüchtlinge in den regulären Wohnungsmarkt zu integrieren, unterstützt die Fachkommission Maßnahmen, die ihre Wohnsituation stabilisieren und verbessern:

- Die Zuweisungsschlüssel auf Bundes- und Länderebene müssen berücksichtigen, inwieweit in Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten eine Anschlussversorgung mit Wohnraum gewährleistet ist. Dabei müssen die einzelnen Gemeinden jedoch Anstrengungen im sozialen Wohnungsbau nachweisen (siehe hierzu z. B. die Empfehlung zu „Quoten“ weiter unten).
- Die Kommunen sollten in Kooperation mit Wohlfahrts-trägern sicherstellen, dass alle besonders benachteiligten und von Wohnungsverlust bedrohten Personen – ob mit oder ohne Migrationserfahrung – bei der Wohnraumsuche und auch über den Umzug hinaus begleitet und unterstützt werden. Insbesondere bei neu Zugewanderten können auf diese Weise bereits erzielte Integrations-erfolge auch langfristig gesichert werden.¹⁷⁸

- Besondere Probleme bereitet der Übergang von der (Erst-)Unterbringung zum freien Wohnungsmarkt. Ein kommunales Wohnraummanagement kann hier unterstützen. Gerade in Ballungsräumen wird ein solches jedoch nicht nachhaltig ändern, dass generell bezahlbarer Wohnraum fehlt bzw. die Preise zu hoch sind. Deshalb sind unbedingt stärker sozial und auf das Gemeinwohl orientierte Wohnungsanbieter zu fördern (siehe die Empfehlung in Kap. 4.8.3). In diese Richtung wirkt auch das Instrument der Konzeptvergabe bei kommunalen Grundstücken, das aus Sicht der Fachkommission gestärkt werden muss: Um kommunale Ziele umzusetzen, werden öffentliche Grundstücke nicht nur oder primär nach wirtschaftlichen Kriterien vergeben, sondern auch nach sozialen oder anderen Kriterien, die die Qualität des Konzepts betreffen.

- Wohnprojekte, in denen verschiedene Gruppen und auch Geflüchtete zusammenleben, können für neu Zugewanderte längerfristige Wohnperspektiven eröffnen und ihre Teilhabe befördern. Bislang gibt es solche Wohnformen eher vereinzelt (Hannemann/Hauser 2020). Entsprechende Initiativen zur Übernahme von Trägerschaften durch Kommunen, kirchliche Einrichtungen oder die Privatwirtschaft sollten wohnungs- und stadtentwicklungspolitisch unterstützt werden.
- Es sollten Anreizsysteme für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum für Schutzberechtigte geschaffen werden, welche nicht nur im finanziellen oder steuerlichen Bereich liegen: Die Ausnahme- und Befreiungstatbestände im Bauplanungsrecht (§ 31 BauGB) sowie im Bauordnungsrecht (z. B. Anteil von barrierefreien Wohnungen, Zahl der Stellplätze) sollten nochmals erweitert werden. Gemischte Wohnformen und Quartiere mit hoher Zuwanderung sind hier besonders zu berücksichtigen.

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt

- Die Fachkommission unterstreicht, dass Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt entschieden entgegengewirkt werden muss. Im Einzelnen empfiehlt sie:
- Der tatsächliche Schutz gegen rechtlich verbotene Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt muss verbessert werden: Diskriminierung ist konsequent zu verfolgen. Dafür sind regelmäßig bundesweite Testing-Studien (*paired ethnic testing*) durchzuführen. Zudem können lokale Antidiskriminierungsstellen eingerichtet werden, die Beschwerden aufnehmen und für die Region oder

178 Ein positives Beispiel dafür ist das Dortmunder Integrationsnetzwerk „lokal willkommen“. In einer Kooperation zwischen Stadt und Wohlfahrtsverband werden Geflüchtete nach dem Bezug einer eigenen Wohnung dabei unterstützt, in der Nachbarschaft und im Quartier anzukommen.

den Landkreis sichtbar machen, wo und in welchem Umfang Diskriminierung stattfindet.¹⁷⁹

- Bevorzugt auf Bundes-, alternativ auf Länderebene sollten Studien zum Vermieterverhalten durchgeführt werden, die die Ausschlusskriterien und Belegungsstrategien vor allem von privaten Vermietern und Vermieterinnen transparent machen.
- Aufgrund von Fehlinterpretationen zulasten von Eingewanderten sollte § 19 Absatz 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (Ausnahmeregelung zur Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen) überarbeitet werden, ebenso eine daran anknüpfende Empfehlung im Nationalen Aktionsplan Integration der Bundesregierung (Bundesregierung 2007, S. 112). Gerade im Bestand (vor allem in benachteiligten Quartieren) wirkt diese Zielsetzung einem gleichberechtigten Zugang von Eingewanderten entgegen.
- Darüber hinaus ist beim Wohnungsneubau eine Quote für Sozialwohnungen festzulegen. In diesem Zusammenhang sind die sogenannten Freistellungsgebiete¹⁸⁰ kritisch zu bewerten.
- Zur Förderung der Transparenz und des Zugangs zu Wohnraum sind Internetportale hilfreich, die die Wohnungsangebote der Anbietenden zusammenführen und Wohnungssuchenden die Orientierung erleichtern. Die Zuständigkeit hierfür kann bei den Kommunen liegen, bei den Wohnungsunternehmen selbst und ihren Dachverbänden oder bei einer interkommunalen Gesellschaft für sozialen Wohnungsbau.¹⁸¹

4.8.3 Nachhaltige und integrierte Stadtentwicklungspolitik

Stärkung von Quartieren, die besondere Integrationsleistungen erbringen

In den meisten Städten – großen wie kleinen – gibt es Stadtteile, in denen viele Eingewanderte leben und wo auch neu Eingewanderte und Schutzsuchende ankommen und Fuß fassen wollen. Viele dieser Stadtteile (aber bei Weitem nicht alle) gelten als benachteiligt, weil sie baulich, städtebaulich und bezogen auf die Infrastruktur weniger gut ausgestattet sind als andere und weil viele

Haushalte dort ein geringes Einkommen haben. In der öffentlichen Wahrnehmung gelten sie nicht selten als problematisch (Gettos, Brennpunkte).

Unabhängig von ihrer Bewertung lassen sich diese Quartiere nicht durch Steuerung oder Umverteilung auflösen. Zudem darf nicht übersehen werden, dass sie nicht nur Armutsgebiete sind, sondern als Ankunftsquartiere in Bezug auf Integration besonders viel für die Gesamtstadt leisten. Sie dienen als Ankerpunkt und Brückenkopf für Menschen, die in Deutschland ankommen (Hanhörster/Wessendorf 2020; Hans/Hanhörster 2020). Und sie bieten den Nährboden für eine Stadtentwicklung(spolitik), die auf Einwanderung und Teilhabe ausgerichtet ist. Dabei lässt sich die Entwicklung dieser Quartiere nur bedingt planen, weil Migrationsprozesse dynamisch verlaufen.

Aufgabe einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist es, diese Quartiere als nach innen und außen durchlässige Orte zu gestalten, wo neu zugewanderte Menschen bestmöglich ankommen können und die zugleich allen Bewohnerinnen und Bewohnern die Option auf gute und dauerhafte Wohn- und Lebensbedingungen eröffnen. Bereits heute wirken Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik mit zahlreichen Maßnahmen, (Förder-)Programmen und Aktivitäten darauf hin, diese Quartiere zu stabilisieren und ihre Wirkungskraft für Integration zu erhöhen.

Besonders hervorheben möchte die Fachkommission die Leistungen der integrierten Stadtentwicklung. Diese gilt als „integriert“, weil sie einen ganzheitlich bzw. umfassend angelegten Politikansatz verfolgt, der verschiedene kommunale Handlungsfelder miteinander verknüpft und Arbeitsstrukturen breit anlegt und verzahnt (vgl. Franke 2011). Sie hat zudem ihre zentralen Aufgaben im Zusammenhang mit (Neu-)Zuwanderung und Integration erkannt und benannt: im Schulterschluss mit vor allem kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen Angebote für bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und den Zugang dazu wie auch zu Sprache und Bildung, zu Ausbildung und Arbeit zu erleichtern. Des Weiteren berücksichtigt sie, dass Integration nicht nur strukturelle Maßnahmen in den Bereichen Wohnen, Bildung und Arbeit umfasst, sondern auch kulturelle und soziale Aspekte beinhaltet, etwa den Aufbau und die Pflege von Netzwerken, die Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung sowie die Koordination ehrenamtlichen Engagements; Gemeinwesenarbeit hat hierbei eine Schlüsselfunktion.

179 Richtungweisend ist hier die Antidiskriminierungspolitik des Landes Berlin mit ihrer Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt.

180 In Freistellungsgebieten können Eigentümer und Eigentümerinnen ihre Wohnungen auch an Haushalte vermieten, die die Einkommensgebiete für Sozialwohnungen überschreiten.

181 So im Landkreis Gießen.

Empfehlungen

Die Fachkommission empfiehlt, entsprechende Maßnahmen weiter zu verstärken und zu verstetigen. Dabei können und sollten Anreize gesetzt werden, um diese Gebiete lebenswerter und attraktiver zu machen. So könnten sie nicht nur als Durchgangsstationen und Ankunftsräume wirken, sondern auch sozial und finanziell gefestigte Menschen – ob zugewandert oder nicht – motivieren oder darin bestärken, dort eine längerfristige Wohnperspektive zu entfalten.

Die folgenden Empfehlungen stehen unter der Zielvorgabe „vom Ankunfts- zum Integrationsquartier“.

- Stadtentwicklungspolitik, die zugleich Integrationspolitik ist, sollte sozialräumlich ausgerichtet werden und einen Quartiersansatz als strategische Handlungsmaxime wählen. Das stärkt eine primär lebensweltlich orientierte Perspektive, in der sich integrationspolitische Ansätze auf staatlicher, landesweiter und kommunaler bzw. gebietsbezogener Ebene verknüpfen, gegenüber einer Politik, die sich primär auf bestimmte Zielgruppen ausrichtet. Dabei ist die Quartierebene immer im Zusammenhang mit anderen (sozial-)räumlichen Bezügen zu sehen. So sind quartiersorientierte Maßnahmen und Strategien in Abstimmung und im Einklang mit Strategien und Maßnahmen auf der gesamtstädtischen Ebene vorzunehmen (z.B. der Ausstattung von Schulen).
- Aus lebensweltlicher Perspektive ist zudem die Relevanz der unmittelbaren Nachbarschaft zu berücksichtigen. Die Fachkommission würdigt hier das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“; es könnte als Leitstrategie dienen. Um eine solche Politik sicherzustellen und zu verstärken, muss Städtebauförderung auf hohem Niveau weitergeführt werden und sollte um zusätzliche, nicht investive Maßnahmen als Fördergegenstand erweitert werden. Indem so nicht nur baulich-städtebauliche Strukturen gefördert werden, sondern auch die Gestaltung des Zusammenlebens und der Nachbarschaft in Form von Gemeinwesenarbeit sowie Empowerment und Netzwerkarbeit, können Stadtteile von innen gestärkt werden. Mittel- und langfristig sollten allerdings Strategien verstärkt werden, die die Aufgaben der Integration nicht allein „benachteiligten Quartieren“ zuschreiben, sondern auf unterschiedliche Quartierstypen verteilen. Insbesondere für ländliche Räume mit hoher Verdichtung und Zentralität sind zudem Förderprogramme und Förderoffensiven außerhalb von Städtebauförderung erforderlich.

- Für die Stabilisierung und sozialverträgliche Aufwertung sollten für ausgewählte Quartiere (im Rahmen der Städtebauförderung oder anderer Förderprogramme und -strategien) mehr und stärkere Anreize gesetzt werden, um Wohneigentum nicht nur im Neubau, sondern auch im Bestand bei einkommensschwächeren Haushalten zu fördern. Dabei sind diese Prozesse durch ein Monitoring zu begleiten, das Verdrängungsprozesse infolge von Aufwertung und Stabilisierung nachverfolgt. Denn sollten die bestehenden Ankunftsquartiere eine massive Aufwertung erfahren, besteht die Gefahr, dass das Ankommen an die Ränder der Städte gedrängt wird – mit der Folge, dass Städte und Stadtgesellschaften stärker als bislang fragmentiert werden und sich polarisieren.
- Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung aller Ebenen sind gut beraten, den Diskurs neu auszurichten und eine Sprache und Haltung anzunehmen, die die Stärkung von (Ankunfts-)Quartieren nicht als Brennpunktpolitik klassifiziert und degradiert; das fordert auch der Nationale Aktionsplan Integration von 2020. Stattdessen sollten im öffentlichen Diskurs die Chancen dieser Quartiere und ihre Leistungen für die gesamte Stadtgesellschaft („Quartiere für alle“) herausgestellt werden.¹⁸²

4.8.4 Soziale Wohnungspolitik

Integration braucht Wohnraum und ein neues Narrativ für soziales Wohnen.

Für die Wohnungsversorgung bildete die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 eine Zäsur: Sie hat die Strukturen auf den Wohnungsmärkten in Deutschland grundlegend verändert. Die Wohnungspolitik wurde fundamental umgestellt, denn man ging davon aus, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum in Deutschland kein grundsätzliches Problem mehr darstellte. Öffentliche, kommunale und landeseigene Wohnbestände wurden verkauft, Sozial- und Mietpreisbindungen liefen aus. Große Wohnbestände wechselten in private Hände. Die Wohnimmobilie wurde zur Handelsware bzw. zum Spekulationsobjekt. Durch den Rückgang der Sozialwohnungen haben die Kommunen Steuerungsinstrumente und -möglichkeiten für die Wohnraumversorgung verloren und können daher wohnungspolitisch nur noch eingeschränkt agieren. Darüber hinaus fehlen mitunter gerade in kleineren Verwaltungen das Know-how und die Erfahrung, wie das eigene Handeln am besten auszurichten ist, um beispielsweise bezahlbaren Wohnraum zu fördern und den sozialen Wohnungsbau zu stärken. In vielen Bundesländern trugen eine hohe Ver-

182 Beispielgebend ist hier die Landeshauptstadt Saarbrücken, die Stadtentwicklung offensiv mit Vielfalt verknüpft und entsprechende Maßnahmen und Perspektiven im Rahmen des Leitprojekts „PatchWork-City“ schlüssig darlegt.

schuldung und eine prekäre Finanzsituation der Kommunen zusätzlich dazu bei, dass in den letzten Jahren zu wenig in den sozialen Wohnungsbau investiert wurde. Allerdings sahen gerade kleinere Gemeinden hierfür auch gar keinen Bedarf. Sie hatten nicht die Vision einer wachsenden Gemeinde, sondern versuchten vielmehr, ihre Gemeinden so weit wie möglich zu stabilisieren.

„Wenn Wohnungsmärkte versagen und sich Personengruppen nicht mehr mit angemessenem Wohnraum versorgen können, trifft dies insbesondere die kommunale Ebene“ (Abstiens u.a. 2017, S. 18). Es ist daher nur folgerichtig, wenn die Kommunen gegenwärtig vielfältige Anstrengungen unternehmen, um das Steuer herumzureißen und eigene Bestände und damit auch Steuerungskraft zurückzugewinnen. Die Basis für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums ist eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik. Gerade in wachsenden Städten und ihrem Umland ist ein schwerwiegendes Problem für die soziale Wohnraumversorgung, dass Grund und Boden strukturell knapp und nicht vermehrbar ist und dadurch die Immobilienpreise steigen. Das zwingt die Kommunen, selbst und auf eigenem Grund und Boden Wohnraum zu schaffen. Ohne Zugriff auf den vorgelagerten Bodenmarkt bzw. eine wirkungsvolle Ausgestaltung der Regeln zur Bodennutzung laufen somit andere Instrumente ins Leere. Die Fachkommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Empfehlungen der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (sog. Baulandkommission),¹⁸³ die sich auf investive Impulse für den Wohnungsbau, die Sicherung des bezahlbaren Wohnens sowie Baukostensenkung und Fachkräftesicherung richten. Hierbei ist allerdings einschränkend zu berücksichtigen, dass das zentrale Problem der strukturellen Bodenknappeit und seiner Folgen auch in den Empfehlungen der Baulandkommission ungelöst ist. Eine aktive Bodenpolitik bezieht sich einerseits auf die Rolle der Kommunen als Eigentümerinnen von Flächen und andererseits auf die Anwendung städtebaurechtlicher wie zivilrechtlicher Instrumente (vgl. Difu/vhw 2017). Die Herangehensweisen in den Kommunen sind dabei sehr unterschiedlich. So haben einige Gemeinden beschlossen, verstärkt Grundstücke anzukaufen. In anderen werden Baulandmodelle neu aufgelegt oder forciert, mit der lokalen Wohnungswirtschaft Bündnisse geschlossen und bodenrechtliche Instrumente wiederentdeckt, etwa die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, das Vorkaufsrecht oder die Milieuschutzsatzung. Eine auf solche Instrumente gestützte Wohnungspolitik zielt zwar auch darauf, mehr Wohnraum bereitzustellen, sie priorisiert aber zugleich die Bezahlbarkeit von und den Zugang zu Wohnraum. Lösungen bietet hier nicht nur Neubau, sondern auch Bestandsentwicklung – in ländlichen wie in städtischen Räumen.

Empfehlungen

Über die Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums und die damit verbundenen Fragen zu Unterbringung und längerfristigen Wohnperspektiven von Geflüchteten wird gegenwärtig auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene intensiv debattiert. Daran zeigt sich deutlich: Wohnungspolitik und Wohnungsversorgung sind Themen von grundlegender gesellschaftlicher Bedeutung, die durch die Flucht- bzw. allgemein die Neuzuwanderung neu verhandelt werden müssen. Denn Neuzugewanderte einschließlich anerkannter Geflüchteter, die in Ballungs- und Verdichtungsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten leben, haben besonders schwierige Zugänge zu Wohnraum – Teilhabe und Integration sind dort vielerorts gefährdet. Um diesem Integrationsdefizit entgegenzuwirken, sind integrations- und stadtentwicklungspolitische Maßnahmen (siehe Kap. 4.8.1–4.8.3) durch wohnungspolitische Maßnahmen zu flankieren, die die Mechanismen des Wohnungsmarktes sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen betreffen.

Die Vielfalt der erforderlichen Aufgaben macht zugleich kurz-, mittel- und langfristige Strategien notwendig, und zwar auf der Ebene des Bundes, der Länder (die aufgrund ihrer Gesetzgebungskompetenz bei der sozialen Wohnraumförderung besonders gefordert sind) und der Kommunen. Dabei sind die Kommunen gefordert, Instrumente zu schaffen und anzuwenden, die bezahlbaren Wohnraum sichern; die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen müssen jedoch der Bund und die Länder schaffen – um die Kommunen besser als bislang zu aktivem Handeln zu befähigen. In diesem Zusammenhang unterbreitet die Fachkommission folgende Empfehlungen:

- Sozialer Wohnungsbau ist eine Investition in die Zukunft. Soziales Wohnen ist keine Forderung für eine Randgruppe, sondern das Fundament einer auf Teilhabe und Integration ausgerichteten Gesellschaft. Kommunen, Bund und Länder sollten im Schulterschluss für diese Haltung eintreten und werben, um Integrationsdefiziten im Wohnbereich entgegenzuwirken, denen neu zugewanderte Menschen einschließlich anerkannter Flüchtlinge in besonderer Weise unterliegen.
- Für den erforderlichen Innovationsschub einer Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, die Integration und Teilhabe fördert und neu Zugewanderten den Zugang zu Wohnraum erleichtert, unterstützt die Fachkommission politische Weichenstellungen und

183 Siehe <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf> [27.10.2020].

Initiativen aller föderalen Ebenen und verschiedener Ressorts zur Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums sowie einer aktiven Boden- und Liegenschaftspolitik. Die Fachkommission verweist insoweit auch auf die Ergebnisse und Empfehlungen der sogenannten Baulandkommission, selbst wenn das zentrale Problem der strukturellen Bodenknappheit und seiner Folgen auch in den dortigen Empfehlungen ungelöst ist.

- Umso mehr sind Aktivitäten von Kommunen zu würdigen, die gemeinwohlorientierte Wohnungsanbietende stärken und die sich – über den Erwerb von Boden – möglichst viele Optionen der Mitgestaltung sichern. Bei kleinen Gemeinden kann es in diesem Zusammenhang für den Aufbau und die Stärkung kommunaler Wohnungsunternehmen sinnvoll sein, sich auf Landkreisebene zusammenzuschließen; das ist in den Kreisverwaltungen entsprechend zu forcieren.
- Da sich die Wohnungsmärkte und -teilmärkte zunehmend regional und lokal ausdifferenzieren und der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum insbesondere für neu Zugewanderte in Ballungs- und Verdichtungsräumen schwierig ist, reichen einheitliche Strategien nicht aus. Bundes- oder landesweite Förderangebote sind räumlich und regional zu differenzieren und an den Rahmenbedingungen des jeweiligen Wohnungsmarkts auszurichten. Es empfiehlt sich daher, für jede Kommune ein eigenes soziales Wohnraumkonzept zu erarbeiten. Dabei sollten die Belange neuzugewandelter Menschen und anerkannter Flüchtlinge stärker als bislang erhoben, herausgestellt und mit darauf aufbauenden Maßnahmen berücksichtigt werden.
- Ein Blick auf die Leistungsfähigkeit insbesondere kleinerer kreisangehöriger Kommunen in Wachstumsräumen, die einen nennenswerten Umfang an Neu- und Fluchtzuwanderung verzeichnen, zeigt, dass es größere Verwaltungseinheiten braucht, um Kompetenzen zu bündeln und den sozialen Wohnungsbau sowie den Umbau von Quartieren – für eine auf Teilhabe und Integration ausgerichtete Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik – gezielt voranzutreiben. Das hierfür erforderliche fachliche und rechtliche Know-how steht in den Kreisverwaltungen zur Verfügung. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass Initiativen kleiner Gemeinden nicht entwertet werden. Zudem können und sollten Kommunen ihre Leistungsfähigkeit in den erforderlichen Bereichen unter besonderer Berücksichtigung von Integrationsbelangen durch interkommunale Kooperation steigern.

4.9 Sektorübergreifende Herausforderungen bei der Integration von Schutzsuchenden

4.9.1 Verteilung der Schutzsuchenden und Wohnsitzauflage

In Deutschland werden Schutzsuchende nach ihrer Ankunft zunächst nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt und von dort häufig nach vergleichbaren Schlüsseln auf die Kommunen. Zusätzlich berücksichtigt das BAMF bei der Verteilung nach dem sogenannten EASY-System die Kapazitäten der Erstaufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern sowie die Zuständigkeiten bestimmter Außenstellen des BAMF für Asylbegehren aus bestimmten Herkunftsländern; durch entsprechende Spezialisierungen sollen die Asylverfahren beschleunigt werden. Im Asylverfahren gilt, abgestuft nach den Bleibeperspektiven der Asylsuchenden, eine Residenzpflicht im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ausländerbehörden sowie eine Verpflichtung, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen (Abschnitt 5 AsylG, § 61 AufenthG; siehe auch BAMF 2019b, S. 15). Diese Verpflichtungen gelten zum Teil fort, wenn der Asylantrag abgelehnt wurde und die betreffenden Personen ausreisepflichtig werden.

Bevor am 6. August 2016 das Integrationsgesetz in Kraft trat, konnten anerkannte Schutzberechtigte ihren Wohnort frei wählen. Seither unterliegen sie einer Wohnsitzauflage: Sie müssen ab Anerkennung des Schutzantrags drei Jahre lang in dem Bundesland wohnen bleiben, dem sie für die Durchführung des Asylverfahrens zugewiesen wurden, sofern sie nicht ein Mindesteinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nachweisen können oder andere Ausnahme- und Härtefallregelungen greifen (§ 12a AufenthG). Die Bundesländer können die Wohnsitzwahl auch kleinräumig auf der Ebene der Landkreise, kreisfreien Städte oder auch Städten und Gemeinden beschränken (Zuweisung zu bestimmten Kommunen bzw. entsprechende Zuzugssperren). Davon macht allerdings nur ein Teil der Länder Gebrauch. In den übrigen unterliegen Personen mit anerkanntem Schutzstatus innerhalb der Bundesländergrenzen keiner Wohnsitzauflage. Die Regelung war zunächst auf drei Jahre befristet; 2019 wurde sie ohne Evaluation auf unbestimmte Zeit verlängert.

Eine Bewertung der räumlichen Beschränkungen für Schutzsuchende muss nach den zwei eingangs genannten Aspekten unterscheiden: der Anfangsverteilung während der Asylverfahren und der eingeschränkten Wahl des

Wohnorts für Personen mit anerkanntem Schutzstatus. Residenzpflichten und Wohnsitzauflagen bedeuten immer einen erheblichen Eingriff in die Bewegungsfreiheit. Eine behördlich gesteuerte Anfangsverteilung ist jedoch unvermeidlich, schon allein, weil die Kapazitäten der Unterbringung und der sonstigen Infrastruktur begrenzt sind. Unter Integrationsgesichtspunkten ist allerdings fraglich, wie sinnvoll die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel und vergleichbaren Schlüsseln ist: Zwar werden damit einerseits erheblich weniger Schutzsuchende den strukturschwächeren ostdeutschen Bundesländern zugeteilt. Andererseits leben in den beiden strukturstärksten westdeutschen Flächenstaaten, Bayern und Baden-Württemberg, heute anteilig weniger Schutzsuchende als in den anderen westdeutschen Bundesländern, obwohl die Arbeitsmarktintegration dort sehr viel erfolgreicher verläuft als im Bundesdurchschnitt.¹⁸⁴ Zudem wurden die Schutzsuchenden so verteilt, dass sie verglichen mit der Gesamtbevölkerung häufiger in Kommunen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote leben (Brücker/Hauptmann/Jaschke 2020). Andere OECD-Länder versuchen hingegen, die Arbeitsmarktsituation bei der Verteilung zu berücksichtigen (OECD 2016b; 2017c).

Ein *Mismatch*, also eine schlechte Passung zwischen den lokalen Arbeitsmarktbedingungen und den Voraussetzungen und Fähigkeiten der Schutzsuchenden, wirkt sich umso stärker aus, je länger die Beschränkungen hinsichtlich der Mobilität und der Wahl des Wohnorts andauern. Simulationsstudien aus der Schweiz und den USA zeigen, dass optimales *Matching* von regionalen Gegebenheiten und Eigenschaften bzw. Fähigkeiten der Schutzsuchenden die Erwerbstätigenquoten um 50 bis 70 Prozent steigern kann (Bansak u. a. 2018). Derartige Simulationsstudien sind zwar mit großer Vorsicht zu interpretieren und auch ihre Übertragbarkeit auf die Praxis muss erst erprobt werden. Dennoch zeigen solche Berechnungen, dass es die Arbeitsmarktintegration sehr erleichtern kann, wenn Verteilungsschlüssel zusätzlich zu formalen Kriterien auch integrationsbezogene Gesichtspunkte berücksichtigen. Dies könnten auch einfachere Matching-Verfahren leisten (Bendel u. a. 2019, S. 29 ff.). Andere relevante Aspekte wie Wohnraumversorgung und die Kosten der Unterbringung müssen dabei keineswegs vernachlässigt werden. Berücksichtigt werden sollten wie bisher auch Aspekte, die die Asylverfahren erleichtern. Es geht vor allem darum, durch eine intelligente Verteilungspolitik schon beim Zuzug die Integrationschancen

zu erhöhen und so die ökonomischen und sozialen Kosten von Integration zu senken, wobei Integration durchaus verschiedene Dimensionen haben kann.

Wohnsitzauflagen und die damit verbundene Beschränkung der Bewegungsfreiheit haben auch mittel- und langfristige Auswirkungen, sie bedürfen deshalb einer besonderen Rechtfertigung.¹⁸⁵ Entsprechend hat der deutsche Gesetzgeber die Einführung der Wohnsitzauflage mit einer „verbesserten Steuerung der Wohnsitzaufnahme von Schutzberechtigten“ begründet; insbesondere sollte sie eine „integrationshemmende Segregation“ vermeiden (Deutscher Bundestag 2016). Bei ihrer Verlängerung 2019 argumentierte der Gesetzgeber, dass durch die Wohnsitzauflage die Integration in den Arbeitsmarkt, die Wohnraumversorgung und die Versorgung mit Integrationsmaßnahmen verbessert würden. Das unterstützen insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, die argumentieren, durch Wohnsitzauflagen könnten die Unterbringung, aber auch andere Integrationsmaßnahmen besser geplant werden.

Wohnsitzauflagen haben vielfältige Wirkungen und können deshalb nicht nur entlang einer Dimension beurteilt werden (OECD 2016b). Auch das deutsche und das europäische Recht verweisen auf einen umfassenden Begriff von Integration „in das [...] kulturelle und gesellschaftliche Leben“ (§ 43 Abs. 1 AufenthG; vgl. auch Rat der Europäischen Union 2004). Wie die vorliegenden Befunde zeigen, führt die Durchsetzung der Wohnsitzauflage auf regionaler bzw. kommunaler Ebene dazu, dass die betreffenden Personen mit anerkanntem Schutzstatus seltener eine Beschäftigung haben und seltener eine private Unterkunft finden als Personen mit anerkanntem Schutzstatus, für die entweder gar keine Wohnsitzauflage gilt oder keine auf kommunaler bzw. regionaler Ebene. Auf den Spracherwerb und den Besuch von Integrationskursen hatte die Wohnsitzauflage dagegen keine signifikanten Auswirkungen (Brücker/Hauptmann/Jaschke 2020). Allerdings beziehen sich die Ergebnisse auf den Zeitraum bis zum Jahresende 2018; es bleibt abzuwarten, ob sie durch weitere Studien erhärtet werden. Den empirischen Befund, dass Wohnsitzauflagen die Arbeitsmarktintegration beeinträchtigen, stützen aber auch Studien in Dänemark (Damm/Rosholm 2010), in Schweden (Edin u. a. 2003; 2004; Åslund/Rooth 2007) und auf europäischer Ebene (Fasani u. a. 2018). Auch wenn nicht alle denkbaren Dimensionen von Integration durch derartige Studien

184 Im Jahr 2018 belief sich der Anteil der Schutzsuchenden an der Bevölkerung in Bayern auf 1,6 Prozent und in Baden-Württemberg auf 1,8 Prozent; im Saarland dagegen betrug er 2,8 Prozent, in Nordrhein-Westfalen 2,6 Prozent und in Niedersachsen 2,4 Prozent (Bundesdurchschnitt: 2,1 %) (DESTATIS 2019 f).

185 So betrachtet der Europäische Gerichtshof Wohnsitzauflagen als Eingriff in die Freiheitsrechte der betroffenen Personen, die nur gerechtfertigt sind, wenn sie deren Integration fördern (EuGH 2016).

abgedeckt werden, sprechen die vorliegenden Befunde doch dafür, dass durch Wohnsitzauflagen die Integration in wichtigen strukturellen Bereichen wie dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt eher beeinträchtigt wird, während solche Regelungen auf den Spracherwerb als Schlüsselkompetenz für die gesellschaftliche und kulturelle Integration keine Auswirkungen haben.

Dass Wohnsitzauflagen die Arbeitsmarktintegration und auch die Wohnungssuche beeinträchtigen, dürfte vor allem daran liegen, dass sie die Informations- und Suchkosten erhöhen und damit auch eine echte Passung erschweren. Hinzu kommt, dass persönliche Netzwerke wiederum die Such- und Informationskosten senken und somit die Arbeitsmarktintegration erleichtern (Edin u. a. 2003; Damm 2009; Dustmann u. a. 2016). Solche Netzwerke sind aber an zugewiesenen Wohnorten nicht unbedingt verfügbar. Die Fortsetzung der Wohnsitzauflage beeinträchtigt somit die Effizienz der Märkte. Auf der anderen Seite befürchten die Kommunen, dass höhere Mobilität die Planungssicherheit mindert, dadurch die Qualität der Infrastrukturangebote sinkt und finanzielle und soziale Lasten ungleich verteilt werden.

Ein möglicher Kompromiss zwischen diesen Interessen wäre, dass zwar die individuelle Wohnsitzauflage aufgehoben wird, die Kommunen aber – nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien – Obergrenzen für den Zuzug von Personen festlegen können, die z. B. von Leistungen der Grundsicherung abhängig sind. Beispielsweise könnte der Zuzug auch begrenzt werden, wenn der Anteil der Schutzsuchenden an der Bevölkerung der Kommune das 1,5-Fache des Bundesdurchschnitts übersteigt. Solche Zuzugsbeschränkungen gibt es bereits in einigen deutschen Kommunen im Zuge der geltenden landesrechtlichen Regelungen zur Wohnsitzauflage nach dem Integrationsgesetz. Bei dem hier vorgeschlagenen Verfahren könnte eine solche Grenze aber nicht allein nach politischen Gesichtspunkten festgelegt werden, sondern nur nach transparenten und verallgemeinerungsfähigen Kriterien. Zuzugsbeschränkungen dieser Art würden die individuelle Mobilität und die damit verbundenen Effizienz- und Wohlfahrtsgewinne weitaus weniger beeinträchtigen und zugleich das Risiko senken, dass einzelne Kommunen überfordert werden.

4.9.2 Familiennachzug zu Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus

Schutzsuchende, die nach Deutschland gekommen sind, haben zum Teil Familienangehörige in ihren Heimatländern oder in Transitländern. Darunter sind häufig auch Angehörige der Kernfamilie, also Ehepartnerinnen und Ehepartner oder Kinder. Dies hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf das psychische und körperliche Wohlbefinden und auf die Chancen auf soziale Integration. Die Abwesenheit der Familienangehörigen ist für die Betroffenen nicht nur psychisch belastend. Sie mindert auch den Anreiz, sich nachhaltig zu integrieren – z. B. die deutsche Sprache zu erlernen –, denn solange sich ihre Familie noch im Ausland befindet, sehen die Betroffenen den Aufenthalt häufig als einen temporären an. Auch die Integration der Familienangehörigen (Poeschel 2019) wird verzögert, wenn diese erst später nachziehen; das kann insbesondere bei Kindern schlechtere Bildungsleistungen und später entsprechend eine schlechtere Arbeitsmarktintegration zur Folge haben (OECD 2019c).

Das Grundgesetz, aber auch völkerrechtliche Abkommen wie die Genfer Flüchtlingskonvention und das europäische Recht stellen die Familie unter einen besonderen Schutz, auch wenn hieraus nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie des Europäischen Gerichtshofs nicht der Anspruch abzuleiten ist, dass ein Familiennachzug immer zu gewähren sei (Thym 2018b). Allerdings entschied der Bundesgesetzgeber im Einklang mit europäischen Vorgaben, dass Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention einen Anspruch auf Zusammenführung mit Angehörigen der Kernfamilie auch dann haben sollen, wenn sie die Voraussetzungen nicht erfüllen, die normalerweise für einen Familiennachzug vorliegen sollen, etwa eine Sicherung des Lebensunterhalts der Kernfamilie (vgl. Kap. 2.2.2 zum Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland allgemein).

Für subsidiär Schutzberechtigte bestand lange ein geringeres Schutzniveau, bevor die Regeln in den Jahren 2013¹⁸⁶ und 2015¹⁸⁷ schrittweise angeglichen wurden. Im Rahmen des Asylpakets II wurde die Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte ab März 2016 ausgesetzt; dies war zunächst auf zwei Jahre befristet. Bei den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2017 wurde die Frage des Familiennachzugs für diese Gruppe kontrovers diskutiert. In einem Kompromiss verständigten sich die

186 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU, Gesetz vom 28.08.2013, BGBl. 2013 I 3474.

187 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, Gesetz vom 20.10.2015, BGBl. 2015 I 1722.

Koalitionsparteien darauf, den zunächst ausgesetzten Nachzug für Angehörige der Kernfamilie ab August 2018 wieder zuzulassen, aber auf 1.000 Personen pro Monat zu begrenzen. Bei Schutzsuchenden, die einem nationalen Abschiebeverbot unterliegen, ist ein Familiennachzug weiterhin ausgeschlossen.

Im Zusammenhang mit dieser Kontroverse bestand eine große Unsicherheit darüber, wie viele Personen überhaupt zu Schutzsuchenden nachziehen könnten. In der Öffentlichkeit kursierten Zahlen von einer bis zu vier Millionen Nachzugsberechtigten. Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zeigen jedoch, dass der überwiegende Teil der Schutzsuchenden gar keine entsprechenden Angehörigen im Ausland hat: Teils sind sie ledig, teils leben die Angehörigen der Kernfamilie bereits in Deutschland. Insgesamt ergaben sich im zweiten Halbjahr 2017 pro Kopf 0,28 nachzugsberechtigte Familienangehörige. Für die Schutzsuchenden mit anerkanntem Schutzstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention wurde die Zahl der im Ausland lebenden Angehörigen der Kernfamilie damals auf 100.000 bis 120.000 geschätzt, für die Personen mit subsidiärem Schutzstatus auf 50.000 bis 60.000 (Brücker 2017). Der tatsächliche Familiennachzug aus den vier Hauptherkunftsländern der Fluchtmigration – Afghanistan, Irak, Iran und Syrien – belief sich im Jahr 2017 auf 43.274 Personen, im Jahr 2018 auf 21.933 und im Jahr 2019 auf 17.717 Personen; insgesamt waren es von 2015 bis 2019 143.192 Personen (BAMF 2020). Insofern kann davon ausgegangen werden, dass das Potenzial der nachzugsberechtigten Personen bereits weitgehend ausgeschöpft ist.

Ob der Familiennachzug auch für Personen mit einem subsidiären Schutzstatus geöffnet wird, ist eine Güterabwägung (vgl. dazu auch Kap. 3.9). Einerseits steht die Familie unter einem besonderen Schutz. Quantitative und qualitative Erhebungen zeigen auch, dass eine Trennung von den Angehörigen der Kernfamilie die Lebenszufriedenheit und das psychische Wohlbefinden erheblich beeinträchtigt (Gambaro u. a. 2018) und die Wahrscheinlichkeit psychischer Erkrankungen erhöht. Zudem leben viele Personen mit einem subsidiären Schutzstatus bereits längere Zeit in Deutschland und es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil von ihnen auch noch länger bleiben wird. Andererseits verursacht die Integration der Familienangehörigen natürlich auch Kosten, die die Gesellschaft tragen muss. Zudem könnte das die Migrationsanreize steigern. Zu bedenken ist allerdings auch, dass es hier nicht um Millionen von Menschen geht, sondern um schätzungsweise 50.000 bis 60.000 Personen (s. o.). Davon ist ein Teil bereits nach den

derzeitigen Möglichkeiten des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten eingereist.

4.9.3 Verbesserung der Qualität der Asylverfahren

Die Geschwindigkeit, aber auch die Qualität der Asylverfahren und die damit verbundene Rechtssicherheit haben großen Einfluss auf die Integrationschancen. So verschlechtern sich mit der Dauer der Asylverfahren die Arbeitsmarktchancen (Brenzel/Kosyakova 2019; Hainmueller u. a. 2016; vgl. Kap. 2.3). Überhaupt ist zu erwarten, dass die Integrationsergebnisse umso positiver sind, je schneller über den Aufenthaltsstatus Rechtssicherheit hergestellt ist. Durch die Reorganisation des BAMF und die Beschleunigung der Asylverfahren wurden große Fortschritte erzielt; die Überprüfung von Bescheiden aus den Jahren 2015 und 2016 durch das BAMF spricht auch dafür, dass die Beschleunigung der Verfahren deren Qualität zumindest nicht entscheidend beeinträchtigt hat (vgl. Kap. 2.3). Empirische Analysen legen allerdings auch nahe, dass es den Ausgang und die Geschwindigkeit der Asylverfahren positiv beeinflussen kann, wenn die Antragstellerinnen und Antragsteller über Ressourcen wie Bildung und Netzwerke verfügen (Kosyakova/Brücker 2020). Andere Studien ermitteln regionale Unterschiede in den Anerkennungsquoten (Riedel/Schneider 2017), auch wenn diese empirischen Befunde nicht unumstritten sind.

Ein Teil der Bescheide des BAMF wird in Gerichtsverfahren revidiert; im Jahr 2019 waren es nach Angaben des BAMF selbst 15 Prozent.¹⁸⁸ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es in diesen Verfahren zum Teil auch um eine Verbesserung des Schutzstatus geht. Beispielsweise klagen Personen, denen subsidiärer Schutz zugesprochen wurde, auf Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Zur Zahl der Bescheide, die das BAMF selbst korrigiert oder zurückgenommen hat, liegen keine umfassenden Angaben vor.

Dass erstinstanzliche Asylentscheidungen von den Verwaltungsgerichten revidiert werden, ist nicht per se kritikwürdig. Es spricht vielmehr für einen funktionsfähigen Rechtsstaat, in dem es die Möglichkeit geben muss, behördliche Entscheidungen gerichtlich zu überprüfen. Auch ist es nicht überraschend, dass Antragstellende mit günstigeren persönlichen Voraussetzungen in den Asylverfahren bessere Chancen haben. Dennoch werfen die vorliegenden Befunde die Frage auf, ob die Qualität und die Rechtssicherheit der Entscheidungen noch weiter erhöht werden könnten. In

188 <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2020/20200330-am-gerichtsstatistik-2019.html> [16.06.2020].

Deutschland haben Asylsuchende im Rahmen des Asylverfahrens die Möglichkeit, Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen und einen Rechtsbeistand zuzuziehen. Darüber hinaus beschloss der Bundestag im Sommer 2019, künftig eine kostenlose Asylverfahrensberatung einzuführen (§ 12a AsylG), deren Umsetzung durch das BAMF und die Wohlfahrtsverbände seit November 2020 flächendeckend erfolgt. Diese Neuerung orientiert sich am Vorbild der Schweiz und der Niederlande, die im Asylverfahren von Beginn an eine Rechtsberatung in die Asylverfahren einbeziehen, damit die Antragstellenden besser auf die Anhörung vorbereitet sind. Dies kann die Rationalität der Verfahren und zugleich die Akzeptanz der Ergebnisse erhöhen (Thränhardt 2016). Davon profitieren nicht nur die Schutzsuchenden; eine größere Akzeptanz kann dazu führen, dass weniger negative Entscheidungen vor Gericht angefochten werden und bei einer besseren Qualität auch weniger Entscheidungen von den Gerichten revidiert werden (ebd.). Sinnvoll wäre auch, innerhalb Europas die Standards der Asylverfahren durch gemeinsame Normen und Institutionen weiter zu harmonisieren, um eine „Asyllotterie“ zu vermeiden und Anreize für die Umlenkung von Migrationsströmen zu senken (Bendel 2018b).

4.9.4 Vollzug der Ausreisepflicht

Ein besonders problematisches Feld sind Abschiebungen. Wenn es solche gar nicht gäbe, könnte letztlich jede Person, die nach Deutschland kommt, hier auf Dauer bleiben, entweder erlaubt oder illegal. Abschiebungen entsprechen einer konsequenten Umsetzung des geltenden Rechts in Fällen, in denen eine Person einer bestehenden Ausreisepflicht nicht nachkommt – nachdem sie in der Regel alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft hat. Hier besteht in aller Regel zuerst eine Frist zur freiwilligen Ausreise; erst nach deren Ablauf kann eine Person zwangsweise zurückgeführt werden. Dabei besitzen die Behörden kraft Gesetzes an sich kein Ermessen, denn die Rückführung ist als Rechtspflicht ausgestaltet (§ 58 Abs. 1 AufenthG). Allerdings scheitert der Vollzug in der Praxis häufig. Hier sieht das Gesetz die Erteilung einer Duldung als automatische Folge vor. Bei einer Duldung handelt es sich also ausdrücklich nicht um eine Aufenthaltserlaubnis, denn sie bescheinigt, dass jemand „aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen“ nicht abgeschoben werden kann, obwohl die Ausreisepflicht fortbesteht (§ 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG). Die Anzahl der derzeit in Deutschland geduldeten Personen wurde anderweitig dargelegt (Kap. 2.3).

Über die Gründe, warum Abschiebungen nicht stattfinden und stattdessen eine Duldung erteilt wird, liegen nur unzureichende Informationen vor. Doch selbst wenn die nachfolgende Statistik (Bundesregierung 2019b) hinsichtlich der genauen Prozentzahlen mit Vorsicht zu lesen ist, bietet sie einen Hinweis auf die wichtigsten Schwierigkeiten beim Vollzug, die durch qualitative Untersuchungen des Bundes und der Länder bestätigt werden (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite 2015). In einigen Fällen bestehen medizinische, familiäre oder humanitäre Gründe, die nach den (unvollständigen) Statistiken eine Minderheit von 15 bis 20 Prozent der Duldungen betreffen.¹⁸⁹ Der mit Abstand wichtigste Grund sind fehlende Reisedokumente, die für rund 40 Prozent der Duldungen verantwortlich sind und ihrerseits verschiedene Ursachen haben können: von der fehlenden Identitätsklärung bis zur fehlenden Kooperation der Herkunftsländer.¹⁹⁰ Hinzu kommen „sonstige“ Gründe für bis zu 40 Prozent der Duldungen, die verschiedene Aspekte umfassen: von fehlenden personellen und institutionellen Ressourcen der Ausländerbehörden bis hin zu fehlender Rücknahmebereitschaft der Herkunftsländer selbst dann, wenn Reisedokumente vorliegen. Außerdem scheitern Abschiebungen häufig daran, dass die betreffenden Personen nicht angetroffen werden, wenn sie abgeschoben werden sollen (Bundesregierung 2018b, S. 108).

Unbestreitbar sind mit Abschiebungen für die Betroffenen fast zwangsläufig menschliche Härten verbunden. Entsprechend gibt es in den Bundesländern eine Reihe von ergänzenden außergerichtlichen Verfahren, um unbillige Härten zu vermeiden, die nachfolgend in der gebotenen Kürze näher vorgestellt werden. Sind diese Möglichkeiten wie auch alle Rechtsbehelfe ausgeschöpft, ist eine Aufenthaltsbeendigung durch staatlichen Zwang die Ultima Ratio, und zwar nicht nur bei Gefährderinnen und Gefährdern oder Straftäterinnen und Straftätern. Sie ist auch wichtig für die – nach wie vor erfreulich breite – Akzeptanz dafür, Menschen mit festgestelltem Schutzbedarf aufzunehmen und ihnen die Möglichkeit zur Integration zu eröffnen.

Die Debatte über das Bleiberecht von an sich ausreisepflichtigen Personen sollte sich nicht auf die in den Medien vielfach diskutierte Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung konzentrieren. Daneben bestehen Bleiberechte, die in der Öffentlichkeit vielfach unbekannt, in der Praxis aber umso wichtiger sind. Die bis heute wichtigste Legalisierungsoption ermöglicht Asylsuchenden, deren Antrag abgelehnt wurde, nach 18 Monaten eine ermessensbasierte

189 Siehe die Personen der Kategorien 4 f., 8 f. sowie einzelne Personen der Kategorien 2 und 7 gemäß Bundesregierung 2019b, S. 8; hinzu dürften einige Personen der Kategorien 2 und 6 f. kommen.

190 Kategorie 3, ebd.

Aufenthaltserlaubnis, soweit sie „unverschuldet an der Ausreise gehindert [sind]“ (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Diese Option wurde auf Initiative der damaligen rot-grünen Bundesregierung eingeführt mit dem Ziel, „dass die Praxis der ‚Kettenduldung‘ beendet wird“ (Bundesregierung 2003, S. 80). Ende 2019 hielten sich insgesamt 56.272 Personen in Deutschland auf, die früher einmal vollziehbar ausreisepflichtig waren.

Auch die statistisch zweitwichtigste Legalisierungsnorm ist in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt: Ein humanitärer Aufenthalt nach § 25 Absatz 4 Satz 1 f. des Aufenthaltsgesetzes ermöglichte Ende 2019 insgesamt 21.239 Personen einen legalen Aufenthalt. Zusätzlich hatten Härtefallkommissionen 8.751 Personen einen Aufenthaltstitel erteilt, während die stichtagsunabhängige Bleiberegelung für gut integrierte Jugendliche bzw. Erwachsene nach §§ 25a und 25b des Aufenthaltsgesetzes insgesamt 11.659 Personen umfasste. Weitere 1.278 Personen wurden als Fachkraft nach § 18a des Aufenthaltsgesetzes legalisiert, und 777 Personen lebten Ende 2019 noch mit einer Erlaubnis aufgrund einer stichtagsabhängigen Altfallregelung im Bundesgebiet (Bundesregierung 2020b).¹⁹¹

Die medial viel diskutierte Ausbildungsduldung umfasste zum Jahreswechsel 2019/20 dagegen insgesamt nur 3.639 Menschen. Die erst später eingeführte Beschäftigungsduldung war zum Stichtag zu kurz in Kraft, um verlässliche Aussagen über ihre praktische Wirksamkeit zu erlauben. Allerdings erwartet die Fachkommission aufgrund der vielfachen Einschränkungen nicht, dass sie sehr viele Personen erfassen wird.

Rechtlich besteht zwischen den anfangs genannten Bleiberechten sowie der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung ein wichtiger Unterschied, weil Letztere keine Aufenthaltserlaubnisse sind, sondern jeweils einen Sonderfall der Duldung darstellen. Das heißt ganz konkret, dass die Ausreisepflicht formal nicht aufgehoben wird. Aus Sicht der Fachkommission spricht viel dafür, künftig statt solcher Zwischenlösungen klare Regelungen zu finden, die im Zweifel eine förmliche Legalisierung aussprechen. Es entspricht dem Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung (Kap. 3.9), dass die Politik bei der Ausgestaltung der Bleiberechte verschiedene Gesichtspunkte austarieren muss. Eine Möglichkeit besteht darin, eine Bleibeoption vor allem dann nicht zu gewähren, wenn die betroffene Person die Gründe mit zu vertreten hat, warum die Ausreisepflicht nicht vollzogen werden kann, etwa weil

sie an einer Identitätsklärung nicht hinreichend mitgewirkt hat. Umgekehrt sprechen insbesondere dann gewichtige Gründe für eine Legalisierung, wenn eine Person aufgrund verschiedener Indikatoren als „gut integriert“ gelten kann, wie dies etwa die stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung in §§ 25a und 25b des Aufenthaltsgesetzes und vorbehaltlich der Einschränkungen auch die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung vorsehen.

Empfehlungen

- Für die Anfangsverteilung von schutzsuchenden Menschen greifen administrative Mechanismen wie der Königsteiner Schlüssel zu kurz. Besser wäre eine Verteilung nach Kriterien, die neben der Versorgung mit Wohnraum auch wirtschaftliche und andere Aspekte berücksichtigen, die für Integration zentral sind. Das führt nicht zwingend zu einer Verteilung auf wenige Großstädte und hohen Unterbringungskosten. In vielen Ballungsräumen können vergleichsweise günstige Wohnlagen mit einem guten Arbeitsmarktzugang verbunden werden. Auf jeden Fall empfiehlt es sich, bei der Verteilung verschiedene für Integration relevante Kriterien wie Wohnraumversorgung, Arbeitsmarktzugang, Bildungsinfrastruktur und Integrationsangebote einzubeziehen.
- Die vorliegenden Befunde sprechen – bei aller Vorsicht der Interpretation – dafür, dass räumliche Mobilität insbesondere für die Arbeitsmarktintegration und für die Wohnungssuche langfristig Vorteile bringt. Die Wohnsitzauflage für Personen mit anerkanntem Schutzstatus dürfte sich also negativ auswirken. Auf der anderen Seite steht das Interesse der Kommunen an einer möglichst hohen Planungssicherheit. Um diesen Interessenkonflikt zu entschärfen, könnte die Politik eine Zuzugsbeschränkung zulassen, die es Kommunen ermöglicht, den Zuzug von Schutzsuchenden zu beschränken, wenn deren Anteil an der Bevölkerung einen kritischen Schwellenwert übersteigt, z. B. das Eineinhalbfache oder das Doppelte des durchschnittlichen Anteils.
- Beim Familiennachzug ist die Zeit der Trennung für die Familien so kurz wie möglich zu halten.
- Die gesetzlichen Regelungen zum Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten sind zu evaluieren.

¹⁹¹ Die genannten Zahlen umfassen jeweils nur diejenigen Personen, die sich zum Jahresende mit dieser Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhielten; Personen, die früher einmal eine solche Aufenthaltserlaubnis besessen hatten, inzwischen jedoch eine andere Aufenthaltserlaubnis (etwa aus familiären Gründen oder zur Erwerbstätigkeit) bzw. eine unbefristete Niederlassungserlaubnis besitzen, sind von der Statistik nicht mehr umfasst. Die Gesamtzahl der Personen, die im Laufe der letzten Jahre von den Vorschriften erfasst wurden, ist also höher.

5 Ein neues Integrationsverständnis

5.1 Einleitung

Als die Bundesregierung die Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit ins Leben rief, dachte sie im Zusammenhang mit Integrationsfragen vornehmlich an Migration. Deshalb wurde die Kommission mehrheitlich mit Expertinnen und Experten aus verschiedenen wissenschaftlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Bereichen besetzt, die sich auf unterschiedlichen Ebenen mit Migrationsphänomenen befassen. Just diese befanden aber, dass Integration nicht auf Einwanderung und damit auf Menschen mit Migrationsgeschichte verkürzt werden dürfe. Integration sollte gesamtgesellschaftlich verstanden und gestaltet werden. Deshalb legt die Kommission ihren Integrationsbegriff ausführlich dar, weitet ihn auf die Gesamtgesellschaft aus und bestimmt ihn in Abgrenzung zu den bisherigen auf die Migrationsbevölkerung verengten Integrationsdebatten. **Die Fachkommission plädiert mithin dafür, das Integrationsverständnis von Migration zu entkoppeln und auf die Gesellschaft als Ganzes zu beziehen.**

Zugleich ist sich die Kommission ihres Auftrags bewusst, einen sachlichen und wegweisenden Beitrag zur Zukunft der deutschen Einwanderungsgesellschaft zu leisten, weshalb es in den vorangegangenen Kapiteln zur Dynamik und zu den Konflikt- und Politikfeldern der Einwanderungsgesellschaft überwiegend um die Ausstattung und die Kapazitäten der Regelsysteme ging und damit um Integrationsleistungen und -angebote, die diese Systeme angesichts der Migrationsprozesse in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft erbringen müssen.

Das fünfte Kapitel behandelt nun die Frage, was aus all dem für ein modernes Integrationsverständnis folgt. Kapitel 5.2 beschäftigt sich mit dem neuen Selbstverständnis von Deutschland als Einwanderungsland und der Frage, was dieser Begriff eigentlich meint. In Kapitel 5.3 präzisiert die Fachkommission ihr oben schon beschriebenes Verständnis von Integration als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe. Aus

dem Selbstverständnis von Deutschland als Einwanderungsland und dem Anspruch, Integrationsprozesse miteinander und gesamtgesellschaftlich umzusetzen, ergibt sich zugleich ein Verständnis vom Deutschsein, dessen Zugehörigkeitskriterien weniger starr sind als bisher, worauf Kapitel 5.4 eingeht, und dessen Erinnerungs- und Geschichtspolitik neu gestaltet werden muss, was in Kapitel 5.5 erläutert wird. Kapitel 5.6 geht der Frage nach, welche integrative Kraft dem Grundgesetz innewohnt, und erklärt zugleich, wo dessen Grenzen mit Blick auf politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen verlaufen. Kapitel 5.7 plädiert dafür, Polarisierungen und Extremismus auch mit mehr Demokratiebildung entgegenzutreten. Kapitel 5.8 erläutert schließlich, warum es Zeit ist, sich vom Begriff des Migrationshintergrunds zu verabschieden, wie wir stattdessen zukünftig über Eingewanderte und ihre Nachkommen reden und welche Kategorien, bezogen auf Migrationsphänomene, noch statistisch erfasst werden sollten.

5.2 Deutschland ist ein Einwanderungsland – und was bedeutet das?

Öffentliche Diskussionen leben von Zuspitzung, die komplexe Zusammenhänge auf den Punkt bringt. Eine solche bietet in den Debatten der letzten Jahrzehnte die Formel vom „Einwanderungsland“, das Deutschland je nach Standpunkt entweder sei oder nicht sei. Angesichts der faktischen und auch künftig zu erwartenden Bedeutung des Migrationsgeschehens (vgl. Kap. 2) ist es nach Ansicht der Fachkommission richtig, den Begriff auf die Bundesrepublik anzuwenden. Doch was ist damit gemeint und was folgt daraus? Antworten auf diese Fragen müssen verschiedene Ebenen auseinanderhalten und zugleich zeigen, dass das Selbstverständnis als „Einwanderungsland Deutschland“ keine Zauberformel bereitstellt, aus der sich alles zu Gestaltende wie von selbst erklärt und ergibt. Zum einen wird weiterhin streitig zu diskutieren sein, welche Aufnahmeregelungen für welche Personengruppen gelten sollen. Zum anderen gibt die Formel vom „Einwanderungsland“

keine Auskunft darüber, welche gesamtgesellschaftlichen und politischen Anstrengungen unternommen werden müssen, um Integration zu ermöglichen.

5.2.1 Einwanderung als empirische Realität

Deutschland ist kein Einwanderungsland in dem Sinne, dass die Zusammensetzung der Bevölkerung überwiegend auf Einwanderung zurückgeht, wie es beispielsweise in den „klassischen“ Einwanderungsländern USA, Kanada oder Australien der Fall ist. Auch war Deutschland im 19. Jahrhundert eher ein Auswanderungsland, aus dem viele Bewohner und Bewohnerinnen ländlicher Regionen insbesondere nach Amerika emigrierten.

Nach 1945 wurde Deutschland – und dann insbesondere die Bundesrepublik – zur „Drehscheibe gewaltiger transnationaler und interner Migration“ (Bade 2000, S. 299), die in Form von Flucht und Vertreibung, Arbeits- und Asylwanderung, (Spät-)Aussiedlerzug und Familiennachzug stattfand. Und seit einiger Zeit erlebt die Bundesrepublik eine Zuwanderung, die teilweise deutlich höher liegt als in „klassischen“ Einwanderungsländern und sich keineswegs auf die öffentlich viel diskutierte Asylummigration beschränkt (siehe Kap. 2). So wurden 16,4 Prozent der Personen, die im Jahr 2018 in Deutschland lebten, im Ausland geboren (DESTATIS 2019c, S. 62). Das ist mehr als in den Vereinigten Staaten (14 %), wenn auch weniger als in Kanada (2016: 21,9 %) (US Census Bureau 2018; Statistics Canada 2017). Inzwischen hat gut ein Viertel der Menschen in den deutschen Privathaushalten einen sogenannten Migrationshintergrund (DESTATIS 2020b), bei den Jüngeren ist der Anteil noch erheblich größer. All dies zeigt, dass es in empirischer Hinsicht richtig ist, die Bundesrepublik als Einwanderungsland zu bezeichnen, wie es auch schon der Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ im Jahr 2001 festgestellt hatte (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001).

Dennoch gibt es Vorbehalte gegen eine solche Beschreibung. Sie dürften daher rühren, dass der Begriff „Einwanderungsland“ häufig mit einer unterschweligen normativen Stoßrichtung verwendet bzw. so verstanden wird. Er könnte so gedeutet werden, dass Einwanderung jeder Art bedingungslos erwünscht sei und künftig vermehrt stattfinden solle. Dies wäre aus Sicht der Fachkommission jedoch zu einseitig. Im öffentlichen Diskurs sollten auch die konkreten Probleme und politischen Gestaltungsoptionen benannt werden, die mit Einwanderung und Integration verbunden sind. Es geht mit anderen Worten darum, jenseits des beschreibenden Gehalts die normative Dimension der Formel vom „Einwanderungsland“ offen zu thematisieren und dabei auch alle konzeptuellen und rechtspraktischen Ambivalenzen zu benennen.

5.2.2 Gestaltung künftiger Einwanderung

Einwanderungsländer können ganz unterschiedliche Einwanderungspolitiken betreiben. So beinhaltet das Bekenntnis zum „Einwanderungsland Deutschland“ nicht die Aussage, dass alle kommen sollten oder bleiben dürften. Zu einem Einwanderungsrecht gehören Einreisekontrollen und Abschiebungen ebenso wie legale Zugangswege für Fachkräfte, Familienmitglieder und Schutzsuchende. Dies zeigen exemplarisch die Vereinigten Staaten: In der Amtszeit von Präsident Obama erhielten rund 4 Millionen Menschen eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt, zugleich wurden jedoch fast 1,5 Millionen Personen abgeschoben (US Department of Homeland Security 2017, S. 5 und 103) – das sind gemessen an der Bevölkerungsgröße mehr als dreimal so viele wie in der Bundesrepublik. Selbst zur Hoch-Zeit der Einwanderung im ausgehenden 19. Jahrhundert standen die Grenzen der USA keineswegs offen. Es gab inhaltliche Auswahlkriterien, die verarmte Personen aus Europa und – vor allem aus rassistischen Gründen – Personen aus Asien zurückwiesen. Von 1924 bis in die 1960er-Jahre galt ein Zugangsregime, das vergleichsweise offen nach ethnisch-kulturellen Kriterien auswählte, während die Vereinigten Staaten heutzutage nach Leistungsgesichtspunkten und Verwandtschaft entscheiden (vgl. Zolberg 2006).

Das bedeutet nicht, dass Deutschland einen bestimmten Politikansatz nach amerikanischem Vorbild verfolgen sollte. Es geht um etwas anderes: Gerade Einwanderungsländer besitzen ein Migrationsrecht, das – ganz ähnlich wie das deutsche Recht heute schon – verschiedene Elemente umfasst, von der Einbürgerung bis zur Abschiebung. Ganz neutral ist die Bezeichnung als Einwanderungsland dennoch nicht. Man wird sie durchaus so verstehen müssen, dass Einwanderung prinzipiell erwünscht ist und ermöglicht wird. Es geht nicht um offene oder geschlossene Grenzen, sondern darum, das Migrationsgeschehen politisch zu gestalten und hierfür in der Gesamtgesellschaft Akzeptanz zu gewinnen.

Verfehlt wäre es, den Einwanderungsbegriff nur auf bestimmte Gruppen zu beziehen. Arbeitsmigrantinnen und -migranten können ebenso einwandern wie Personen mit Schutzstatus, nachziehende Familienmitglieder oder ausländische Studierende. Von einem „Einwanderer“ bzw. einer „Einwanderin“ sollte gesprochen werden, sobald eine rechtliche Bleibeperspektive besteht. Dies setzt typischerweise voraus, dass die betreffende Person eine realistische Perspektive hat, dass sich ihr Aufenthalt früher oder später verfestigt, bis hin zur Einbürgerung. Dies gilt für anerkannte Flüchtlinge ebenso wie für Studierende oder andere Personen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die nach den gesetzlichen Vorgaben zuerst verlängert oder durch einen anderen befristeten Aufenthaltstitel ersetzt und dann in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann.

Die grundlegenden Kategorien des Aufenthaltsrechts

Eine **Aufenthaltserlaubnis** gewährt einen zeitlich befristeten Aufenthalt. Sie kann in den allermeisten Fällen verlängert werden, solange die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Die meisten Personen, die aus anderen Ländern nach Deutschland kommen, leben anfangs mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis im Land und erlangen dann schrittweise einen „besseren“ Rechtsstatus. Ihre genaue Rechtsstellung ist abhängig von den Gründen ihres Aufenthalts.

Eine **Niederlassungserlaubnis** (oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU) ist ein unbefristeter Titel, der typischerweise nach einem fünfjährigen Aufenthalt beantragt werden kann, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Sie kann nur unter strengen Voraussetzungen widerrufen werden. Personen mit einer Niederlassungserlaubnis sind deutschen Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt, sie haben jedoch kein Wahlrecht.

Die **deutsche Staatsangehörigkeit** können Ausländerinnen und Ausländer im Wege der Einbürgerung erlangen. Darauf haben sie nach achtjährigem rechtmäßigen Aufenthalt einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch, soweit sie die Voraussetzungen erfüllen. In Ausnahmefällen können Personen auch schon früher eingebürgert werden. Kinder von Personen mit einem sicheren Aufenthalt, etwa einer Niederlassungserlaubnis, erhalten mit der Geburt den deutschen Pass, wenn mindestens ein Elternteil seit acht Jahren in Deutschland lebt. Die sogenannte Optionsregelung, nach der sich diese Personen mit Erreichen der Volljährigkeit zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und der ihrer Eltern entscheiden müssen, gilt seit 2014 nur noch für sehr wenige Personen, die ihre Jugend größtenteils außerhalb des Bundesgebiets verbracht haben.

Unionsbürgerinnen und Unionsbürger mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaats besitzen aufgrund der europäischen Verträge ein Freizügigkeitsrecht. Sie dürfen jederzeit nach Deutschland einreisen und hier arbeiten, dafür benötigen sie keine Aufenthaltserlaubnis. Allerdings gilt das Freizügigkeitsrecht nicht unbegrenzt. Wer nicht arbeitet und nicht über Geld verfügt, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, muss Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen wieder verlassen.

Eine **Aufenthaltsgestattung für Schutzsuchende** bestätigt, dass sich eine Person für die Dauer des Asylverfahrens in Deutschland aufhalten darf, um Asyl zu

beantragen. Sie wird nach deutschem und europäischem Recht nur dann durch eine Aufenthaltserlaubnis ersetzt, wenn der Asylantrag positiv beschieden wird. Bei einer Ablehnung ist die betreffende Person regelmäßig zur Ausreise verpflichtet.

Eine **Duldung** erhalten vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die nicht freiwillig ausreisen und auch nicht abgeschoben werden können. Die Duldung ändert nichts daran, dass der Aufenthalt rechtswidrig ist. Sie kann aber unter bestimmten Voraussetzungen durch eine reguläre Aufenthaltserlaubnis ersetzt werden; dafür gibt es verschiedene Rechtsgrundlagen.

Freilich darf nicht erwartet werden, dass gesetzliche Regelungen zur Einwanderung der Schlüssel für die Lösung aller Probleme sind. Ein demokratischer Rechtsstaat wird das Migrationsgeschehen nie hundertprozentig steuern können. Auch künftig werden nicht alle Asylsuchenden, deren Antrag abgelehnt wurde, freiwillig ausreisen oder zwangsweise abgeschoben werden (können), und es wird immer ein gewisses Maß an irregulärer Einreise geben, ebenso wie in den Vereinigten Staaten und in zahlreichen anderen Ländern. Zur Einwanderungspolitik gehört auch ein gesundes Maß an Pragmatismus, das die Steuerungsgrenzen anerkennt und damit konstruktiv umgeht.

In der öffentlichen Diskussion wird häufig beklagt, dass die rechtlichen Regeln zu Einreise und Aufenthalt sehr komplex und schwer zu verstehen sind. Dies trifft zweifellos zu und dürfte bis zu einem gewissen Grad unausweichlich sein, weil das Migrationsrecht ebenso wie viele andere Gesetze komplexe Sachverhalte regelt und viele verschiedene Gesichtspunkte abdecken muss. Nichtfachleute verstehen die migrationsrechtlichen Details in der Regel ebenso wenig wie das Sozialrecht, das Steuerrecht oder die Umweltschutzregeln.

Sicher besteht hier ebenso wie bei anderen Gesetzen ein gewisser Spielraum für Vereinfachung. Die Fachkommission warnt aber vor der Vorstellung, man könnte das Einwanderungsrecht grundlegend vereinfachen, denn für eine umfassende Novelle passen die Rahmenbedingungen nicht. Für eine kürzere Gesetzesfassung müsste die Politik erstens bereit sein, frühere Kompromisse aufzuschnüren, die zu den komplizierten Regelungen geführt haben. Dies würde ein beträchtliches Maß politischer Energie erfordern; zugleich wäre nicht zu erwarten, dass die Bundespolitik frühere Kompromisse gänzlich anders löst; es dürfte also viel Komplexität fortbestehen (vgl. Thym 2017). Zweitens beruhen viele Bestimmungen auf Richtlinien der Europäischen Union; der Bundesgesetzgeber darf sie also weder abschaffen noch deutlich vereinfachen. Einige EU-Vorga-

ben wie die Dublin-Regeln oder der Schengener Grenzkodex gelten zudem unmittelbar, sodass ein reformiertes Einwanderungsgesetz diese Aspekte gar nicht regeln könnte. Drittens können vereinfachte Regeln dazu führen, dass die Länder mehr Spielraum haben, sie unterschiedlich anzuwenden. Dies dürfte rechtspolitisch kaum gewünscht sein. Viertens schließlich würde ein neues Gesetz bedeuten, dass das Personal der entsprechenden Behörden umfassend geschult und viele Abläufe und Formulare geändert werden müssten, was schon beim Zuwanderungsgesetz überaus zeitaufwendig war und zu administrativen Verzögerungen führte (vgl. Eule 2014, S. 51–56). Die Ausländerbehörden und das BAMF sind mit ihren Arbeitsprozessen jedoch heute schon stark ausgelastet.

5.2.3 Zugehörigkeitsdebatten in Einwanderungsländern

Einwanderungsländer können nicht nur das Migrationsgeschehen durch Ein- und Ausreiseregeln unterschiedlich gestalten. Mit dem Begriff „Einwanderungsland“ ist auch kein bestimmtes politisches Selbstbild oder Selbstverständnis verbunden (ausführlicher hierzu Kap. 5.4). Das lässt sich anhand der Vereinigten Staaten von Amerika illustrieren. Diese haben im Laufe der Zeit unterschiedliche Zugehörigkeitsmodelle verfolgt, die in der Gesellschaft immer umstritten waren und es bis heute sind: Früher sprach man von einem „Schmelztiegel“ (*melting pot*), der zukunftsgerichtet die Eingewanderten zu einer neuen Einheit verschmelzen sollte; die zwischenzeitlich verbreitete Metapher der „Salatschüssel“ (*salad bowl*) hingegen verwies schon darauf, dass gruppenbezogene Unterschiede fortbestehen. Hinter solchen populären Begriffen verbergen sich anspruchsvolle Auseinandersetzungen darüber, welches Zugehörigkeitsmodell zwischen einem modernen Assimilationsbegriff und gruppenbasierter Multikulturalität soziologisch angemessen und normativ richtig ist (Vorländer 2001).

Vergleichbare Debatten prägen seit einigen Jahren auch den europäischen und den deutschen Diskurs. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass moderne Gesellschaften, die sich zunehmend individualisieren und ausdifferenzieren, kaum noch vorgängige Werte- und Gemeinssinnhorizonte haben, die sich quasi „natürlich“ aus Religion oder Traditionen herleiten und Identität stiften. Letztere sind weitestgehend abhandengekommen, weshalb sich moderne Gesellschaften immer wieder neu über die Grundlagen ihres Zusammenlebens und Zusammenhalts verständigen müssen. Auch die hohe Mobilität innerhalb

der und zwischen den europäischen Gesellschaften macht es notwendig, Anerkennungs-, Zugehörigkeits- und Teilhabefragen fortwährend neu und streitig auszuhandeln. So kann man politisch für oder gegen den Doppelpass sein und dafür oder dagegen plädieren, dass Feiertage sich an religiösen Traditionen orientieren (vgl. Kap. 3.7). Fest steht für eine Migrationsgesellschaft jedoch, dass die „neuen Deutschen“¹⁹² schrittweise eine gleichberechtigte Zugehörigkeit zum Gemeinwesen erlangen und spätestens nach der Einbürgerung mitentscheiden, welchem Leitbild gefolgt werden soll.

5.3 Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Fachkommission plädiert dafür, den Integrationsbegriff zu schärfen und seine Zielrichtung neu zu bestimmen. Integration als möglichst chancengerechte Teilhabe und Teilnahme an den zentralen gesellschaftlichen Bereichen sollte von Migration und der Fokussierung auf Eingewanderte „entkoppelt“ werden. Sie wird hier aufgefasst als ein dauerhafter, ergebnisoffener und konflikthafter Prozess, der in verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen und auf allen politischen Ebenen stattfindet und alle Mitglieder der Gesellschaft betrifft. Migrationsspezifische Fördermaßnahmen sollten so weit wie möglich durch solche ersetzt werden, die allen Menschen mit eingeschränkten Partizipationschancen zugutekommen.

5.3.1 Integration – eine Kompromissformel?

Integration ist in der deutschen Einwanderungsdebatte seit 2005 ein Leitbegriff. Der Weg dorthin war weit. Deutschland hatte zwar schon Jahrzehnte zuvor Millionen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten („Gastarbeiter“) aus südeuropäischen Ländern, der Türkei und den Maghrebstaaten angeworben, allerdings unter der Prämisse, „kein Einwanderungsland“ zu sein. Zugelassen war ausschließlich temporäre Arbeitsmigration, wenn auch in großem Maßstab – so brauchte man keine systematischen Integrationsmaßnahmen. Diese Auffassung galt auch in der DDR, die ab den 1960er-Jahren über befristete Verträge Arbeitskräfte („Vertragsarbeiter“) aus „sozialistischen Bruderländern“ wie Vietnam, Kuba und Mosambik in ihre Produktionsstätten geholt hatte (vgl. Kap. 2.2.1).

Gleichwohl war insbesondere in westdeutschen Großstädten im kommunalen Alltag, in Schulen, großen Industrie-

192 Siehe zu diesem Begriff u. a. Foroutan 2010; Topçu u. a. 2012; Münkler/Münkler 2016.

betrieben und vor allem in der sozialen Arbeit „Integration“ spätestens ab den 1980er-Jahren kein Fremdwort mehr. Die Bundesländer, die für Integration vielfach zuständig sind, hatten schon zu Beginn des Jahrzehnts (Berlin: 1981) begonnen, Infrastrukturen für Integration aufzubauen und Länderkonzepte dafür zu erstellen. Vielerorts folgten kommunale Integrationskonzepte (vgl. die Überblicke dazu in Damm 2019; Filsinger 2018; Gesemann/Roth 2018; Gruber 2010; SVR 2012). In den letzten Jahren haben einige Länder auch Integrationsgesetze beschlossen (siehe hierzu SVR-Forschungsbereich 2017a; SVR 2019b). Konzepte wie Gesetze tragen – mit je unterschiedlicher Akzentuierung – auch einer grundlegenden Einsicht Rechnung: Deutschland kann nicht mehr allein darauf setzen, dass sich Integration pragmatisch über den Arbeitsmarkt vollzieht, wie es lange Zeit der Fall war. Die Gesetze dienen zudem der gesellschaftlichen Selbstverständigung darüber, wie Integration zu verstehen und zu regeln ist. Dabei unterscheiden sie sich jedoch darin, wen sie primär adressieren und wie Integrationsmaßnahmen umzusetzen sind (vgl. SVR 2018a). Hier haben die Länder bereits in den 1980er-Jahren und auch in den folgenden Jahrzehnten unterschiedliche Akzente gesetzt.

Auf Bundesebene erfolgten die entscheidenden Weichenstellungen erst um die Jahrtausendwende: rechtlich durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (1999/2000) und im öffentlichen Diskurs durch die Arbeit der „Süssmuth-Kommission“ (2000/01). Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz (2005) wurde Integration erstmals in einem Bundesgesetz erwähnt und – abgeleitet aus der Bundeszuständigkeit für die Regelung von Ein- und Ausreisen – als eine bundesstaatlich finanzierte Pflichtaufgabe rechtlich verankert. Konkret wurden Sprach- und Orientierungskurse sowie soziale Beratung als Integrationsmaßnahmen genannt. Die Maßnahmen standen und stehen vielfach unter dem Motto „Fordern und Fördern“, das von den zeitgleich erfolgenden Sozialstaatsreformen (Hartz-Gesetze) entlehnt wurde.

Im Integrationsbegriff haben sich immer analytische, normative, wissenschaftliche und politische Aspekte überlagert. Offen bleibt indes die Frage, ob „Integration“ zugleich eine (politische) Kompromissformel bezeichnet, „die mangels zustimmungsfähiger Alternativen schwer verzichtbar ist“ (bejahend Scherr/Inan 2018, S. 221), zumal der Begriff als solcher in der Wissenschaft wie in der Öffentlichkeit unterschiedlich konnotiert ist und auch vielfach kritisiert wurde. Zudem wurde im Alltag häufig auf Probleme im Migrations- und Integrationsgeschehen verwiesen. Integration schien vielerorts nicht zu „funktionieren“. Und die hohe Zahl von Schutzsuchenden in den Jahren 2015 und

2016 ließ gar fundamentale Zweifel an der „Integrationsfähigkeit“ von Gesellschaft und staatlichen Behörden aufkommen – wie auch an der der Eingewanderten. Zu einem gesamtgesellschaftlichen Leitbild im öffentlichen Diskurs wurde der Integrationsbegriff jedenfalls nicht. Dennoch gibt es gute Gründe, daran festzuhalten, die Probleme des Begriffs und die Einwände dagegen zu reflektieren und ihn weiter zu schärfen.

5.3.2 Integration – ein aufgeladener und umstrittener Begriff

Auch im wissenschaftlichen und politischen Diskurs wurde immer wieder Kritik am Integrationsbegriff vorgetragen (Überblicke u. a. in Treibel 2012; 2020b; 2020c; Kunz 2018; Krämer 2008). So wurde etwa argumentiert, er sei vage und erwecke fälschlicherweise den Eindruck, es existierte ein vorgegebenes Leitbild, an das sich die zu Integrierenden anzupassen hätten, also in aller Regel die Migrantinnen und Migranten. Dem ist zu entgegnen, dass es ein solches Leitbild, das einmal definiert und für alle Mitglieder in der Gesellschaft verbindlich festgeschrieben wird, gar nicht geben kann; darüber vermag auch die Diskussion über die sogenannte Leitkultur nicht hinwegzutäuschen. Vielmehr ist die streitige Diskussion über das, was zu einer „Leitkultur“ gehört, selbst Ausdruck eines gesellschaftlichen Selbstverständigungsdiskurses und deshalb Teil eines gesamtgesellschaftlichen Integrationsprozesses. „Integration“ ist nicht zu denken als ein festgezurrtes Wertepportfolio, in das hinein zu integrieren wäre. Dass es gleichwohl rechtliche und soziale Regeln gibt wie auch institutionelle Strukturen, nach und in denen sich Integration vollziehen kann und soll, versteht sich von selbst.

Der öffentliche Integrationsdiskurs in Deutschland ist vielfach geprägt von der Konstruktion einer „Wir“-Gruppe, die „die Mehrheitsgesellschaft“¹⁹³ bezeichnet, gegenüber den „Anderen“, den Eingewanderten, denen oftmals unterstellt wird, sie seien „integrationsunfähig“ oder „integrationsunwillig“. Mit dieser Gegenüberstellung werden ausgrenzende und stigmatisierende Effekte nicht nur verbunden, sondern vielfach in polarisierender Absicht erst erzeugt (*othering*). Integration wird so zu einem politischen Kampfbegriff. Damit wird eine Gesellschaft gespalten, nicht integriert – ganz abgesehen davon, dass Integration nach empirischen Daten in vielfältiger und differenzierter Weise stattfindet, wie z. B. das regelmäßig erscheinende „Integrationsbarometer“ des SVR zeigt. Darüber hinaus bilden weder „die Mehrheitsgesellschaft“ noch „die Eingewanderten“ homogene Gruppen.

193 Vgl. zum Begriff der Mehrheitsgesellschaft Kapitel 1.

Unter Eingewanderten und ihren Nachkommen sowie bei Migrantenorganisationen, aber auch in der Wissenschaft ist der Integrationsbegriff in den letzten Jahren ebenfalls in die Kritik geraten (neue deutsche organisationen 2015b; NDM – Neue Deutsche Medienmacher 2019; Ataman 2019; Czollek 2018; Mecheril u. a. 2013; Foroutan 2019). Insbesondere wird kritisiert, dass hier ein „Integrationsimperativ“ formuliert werde, der sich an alle Menschen mit einem vermeintlichen „Migrationshintergrund“ richte, auch an solche der zweiten und dritten Generation, obwohl diese vielfach schon lange deutsche Staatsangehörige oder gar als solche geboren seien. Hier wirke ein einseitiges Verständnis von Integration ausgrenzend und diskriminierend, aber gewiss nicht integrierend (vgl. Georgi/Keküllüoğlu 2018).

Die Diskussion um das Integrationsverständnis ist auch vor dem Hintergrund zu bewerten, dass Wissenschaft und Politik sich lange und intensiv mit konkurrierenden Begriffen und Konzepten auseinandergesetzt haben, mit denen die „Prozesse von Vergesellschaftung im Kontext der Migration“ (Aumüller 2009) beschrieben werden.¹⁹⁴ Mit dem Begriff der Assimilation wird in der Regel assoziiert, dass Eingewanderte sich einseitig am Aufnahmeland orientieren. Das Gegenbild hierzu ist Separation (bzw. Segmentation), also die einseitige Orientierung am Herkunftsland. Dagegen bezeichnet (multiple) Inklusion zumeist eine Orientierung sowohl am Herkunfts- wie auch am Aufnahmeland (vgl. die Typologien in Gordon 1964; Berry 1980; Esser 1980). Der Akkulturationsbegriff wiederum bezeichnet die Übernahme bestimmter Orientierungen und Identifikationsmuster. Der Begriff der Multikulturalität schließlich kann einerseits die Realität vielfältiger und pluraler Kulturen in modernen (Migrations-)Gesellschaften abbilden, andererseits – als Multikulturalismus-Konzept – ein politisch-gesellschaftliches Programm intendieren, das die Anerkennung kultureller und ethnischer Differenz bewusst damit verbindet, allgemeine Orientierungspunkte aufzugeben. So kann dieses Konzept auch einer sozialen Segregation der verschiedenen Migrantengruppen Vorschub leisten (Michalowski 2007; Joppke 2016).

Gegenüber dem Integrationsbegriff erscheinen diese Alternativen wenig zielführend, weil sie jeweils einzelne Aspekte überbetonen, Gesellschaften eine kulturelle Statik unterstellen, die sie nicht haben, die Integrationslasten einseitig einzelnen Gruppen aufbürden oder im Zeichen eines politisch-kulturellen „anything goes“ Integrationsnotwendigkeiten gänzlich leugnen.

5.3.3 Plädoyer für ein umfassendes Verständnis von Integration

Noch einmal: Die Fachkommission plädiert dafür, das Integrationsverständnis von Migration zu entkoppeln und auf die Gesellschaft als Ganzes zu beziehen.

Für die heutige und künftige Selbstbeschreibung der Gesellschaft in Deutschland schlägt die Fachkommission vor, die Integrationsproblematik in den Kontext des gesellschaftlichen Zusammenhalts einzubetten. Gerade durch die zunehmenden Tendenzen von gesellschaftlicher Spaltung, politischer Polarisierung und kulturellen Identitätskämpfen, die seit einigen Jahren zu beobachten sind, stellt sich die Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts neu. Dabei geht es um die rechtlichen Regeln, die bei politischen Auseinandersetzungen zu beachten und deren Fundamente in der Verfassung und in den Menschenrechten vorgegeben sind – also um die Rechte aller. Es geht außerdem darum, in welcher Art und Weise wir Fragen von Zugehörigkeit und Mitgliedschaft miteinander diskutieren und entscheiden und ob wir uns dabei gegenseitig als Freie und Gleiche anerkennen. Und schließlich geht es auch um die Formen des zivilen Umgangs miteinander, die die Grundlage einer Gesellschaft und ihres Miteinanders bilden müssen: um Respekt und Anerkennung und um Kooperation.

Damit soll sich der Integrationsbegriff auch von der einseitigen Ausrichtung auf Eingewanderte und ihre Nachkommen und die Integration von Schutzsuchenden lösen, auf die er in den letzten Jahren verengt wurde. In offenen pluralistischen Gesellschaften geht Integration alle an – und das gilt erst recht für Einwanderungsgesellschaften. Integration muss breiter und in Bezug auf die gesamte Gesellschaft diskutiert werden. Nur dann wird es langfristig möglich sein, die notwendigen Voraussetzungen und Strukturen für ein friedliches und chancengerechtes Miteinander zu schaffen, in einer offenen Gesellschaft, die zunehmend durch Globalisierung geprägt ist und nach Herkunft und Kulturen vielfältiger wird. Die unverzichtbaren emotionalen, sozialen und kulturellen Bedingungen für gelingende Integration dürften im Horizont des gesellschaftlichen Zusammenhalts eher zu gestalten sein als mit einem Integrationsverständnis, das sich weitgehend auf Migration beschränkt. Kurzum: Erst wenn Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden wird, ist gesellschaftlicher Zusammenhalt möglich.

194 Für einen Überblick siehe Rudmin 2003; Pries 2014; 2015; Joppke 2016.

Unter einem solchen, auf die gesamte Gesellschaft ausgerichteten Verständnis von Integration versteht die Fachkommission im Einzelnen Folgendes:¹⁹⁵

Integration bedeutet möglichst chancengleiche Teilhabe und Teilnahme aller

Unter Integration soll verstanden werden, dass alle möglichst gleiche Chancen haben, an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu partizipieren und teilzunehmen (vgl. SVR 2010, S. 13; SVR 2012, S. 55). Dies reicht von Erziehung und früher Bildung in der Familie und in vorschulischen öffentlichen Einrichtungen über schulische Bildung, berufliche Ausbildung oder Studium und ein durch Arbeit und deren Ertrag selbstbestimmtes, nicht transferabhängiges Leben bis hin zur – statusabhängigen – politischen Partizipation¹⁹⁶ und zur Teilhabe an den verschiedensten Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Sozialstaat. Teilnahme bedeutet dabei auch, einen fairen Beitrag zur Sicherung der gesellschaftlichen Solidarsysteme zu leisten.

Selbstverständnisse ändern sich – und man muss über sie streiten

Integration ist deshalb eine „Aufgabe für alle Beteiligten in einem Sozialgefüge. Gelingende Integration setzt deshalb auch nicht voraus, dass Zuwanderer ihre grenzüberschreitenden Sozial- und Kulturkontakte kappen“ (SVR 2012, S. 55), so wenig wie die deutsche Gesellschaft ihre kulturellen Verankerungen aufgeben muss. Beides ändert aber nichts daran, dass individuelle und kollektive Selbstverständnisse sich ständig verändern. Dies führt notwendigerweise immer wieder zu neuen Aushandlungsprozessen, in denen eine Gesellschaft die Richtung des Wandels selbst bestimmt. Dabei kann sie z. B. auch definieren, was sie ungeachtet aller migrationsbedingten und sonstigen Unterschiede in Vielfalt eint. Über dieses – zwangsläufig relative – Maß an Einheit in einer Einwanderungsgesellschaft muss gestritten werden – wie auch über die Fragen, was „Deutschsein“ im 21. Jahrhundert heißt (vgl. Kap. 5.4), wie sich Identitäten über Erinnerungskultur und Geschichtspolitik ausbilden können (vgl. Kap. 5.5), was das Grundgesetz für den gesellschaftlichen Zusammenhalt leistet (vgl. Kap. 5.6) und wie politische Bildung die Achtung der Grund- und Menschenrechte, der Spielregeln von Demokratie und der Prinzipien des Rechtsstaates befördern kann (siehe Kap. 5.7). Eine solche Verständigung über Regeln, Normen und Leitperspektiven bildet auch

die Grundlage, auf der bestimmt werden kann, was von Migrantinnen und Migranten erwartet wird – aber eben nicht nur von ihnen, sondern von allen Menschen, die in Deutschland leben.

Integrationspolitik zielt auf verschiedene gesellschaftliche Teilbereiche und findet auf verschiedenen Ebenen statt

Integrationspolitik muss die strukturellen Voraussetzungen für Teilhabe und Teilnahme an den wichtigen gesellschaftlichen Regelsystemen wie Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen, Kultur und Politik schaffen. Insofern ist sie eine Querschnittsaufgabe, die sich horizontal über verschiedene Ressorts verteilt. Zugleich findet Integrationspolitik auf verschiedenen Ebenen statt. Rechtliche und politische Zuständigkeiten verteilen sich im föderalen Bundesstaat vertikal sehr unterschiedlich auf Bund, Länder und Kommunen. Das gilt für nahezu alle Politikbereiche und eben auch für integrationsbezogene Aufgaben. Eine Integrationspolitik „aus einem Guss“ kann es deshalb kaum geben – was aber keineswegs heißt, dass die entsprechenden Politiken nicht koordiniert und aufeinander abgestimmt sein sollten.

Integration wird als Mainstreaming verstanden

Integrationsmainstreaming bedeutet ein Zurücktreten von Fördermaßnahmen, die sich speziell auf Eingewanderte richten. Das betrifft insbesondere die Bereiche der Innen-, Rechts-, Sozial-, Familien- und Bildungspolitik. Stattdessen wird Förderung – zu annähernd gleichen Bedingungen und Zwecken – am Bedarf ausgerichtet; sie bezieht sich also weniger auf Migration als auf unterschiedliche Milieus. Unterstützt werden Menschen – mit oder ohne Migrationsgeschichte –, die zeitweilig eine begleitende oder nachholende Integrations- bzw. Partizipationsförderung benötigen. Denn die Bevölkerung an der Basis der Sozialpyramide in Deutschland hat insgesamt vergleichbare soziale Startnachteile, die „vererbt“ werden können. Der „Migrationshintergrund“ ist also nur ein Kriterium von mehreren – und dies auch nur dann, wenn Benachteiligungen individuell tatsächlich erkennbar migrationsbedingt sind. Das können z. B. sprachliche Schwächen im Deutschen sein; solche gibt es aber auch bei Menschen, die nicht erst kürzlich zugewandert sind. Andere Aspekte wie Bildungshintergrund, Bildungsverlauf, Wohnumfeld und Zugang zu Förderangeboten sind für chancengleiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens oft mindestens ebenso entscheidend (vgl. SVR

195 Die Überlegungen sind an das Verständnis von Integration angelehnt, das der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) vor allem in den Jahresgutachten von 2010 und 2012 entwickelt hat.

196 Bei Menschen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, ist z. B. das Wahlrecht weiterhin rechtlich eingeschränkt.

2012, S. 55). Deshalb ist es wichtig, „z. B. begleitende und nachholende Bildungsförderung als Zentralbereiche von Partizipationsförderung“ (SVR 2010, S. 22) auch für Menschen ohne eigene oder familiäre Migrationserfahrung zu gestalten.

Integration ist ein dauerhafter, ergebnisoffener und konflikthafter Prozess

Integration in „die“ Gesellschaft gibt es nicht, nur jeweils ge- oder misslingende Integration in verschiedenen Teilbereichen. Integration – im Sinne möglichst chancengerechter Teilhabe und Teilnahme – ist kein einmal erreichter Zustand, sondern vielmehr ein „dauerhafter und ergebnisoffener interaktiver Prozess der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe und Teilnahme von Menschen auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene“ (SVR 2012, S. 55; so auch D’Amato 2008). Die Politik sollte sich zu einer „Strategie der Ermöglichung“ (so auch Bade 2009) bekennen, die allen hier lebenden Menschen die Chance gibt, ihre Fähigkeiten zu mobilisieren und sich mit ihren Begabungen und – auch kulturellen – Kompetenzen einzubringen. Dabei ist auch zu akzeptieren, dass dieser Prozess nicht immer konfliktfrei verläuft. Tatsächlich sind Konflikte manchmal eine Voraussetzung für Integration (vgl. Kap. 3.1). Sie machen dann darauf aufmerksam, dass sich gesellschaftliche Strukturen ändern müssen, um Integration zu befördern. Wenn politische und zivilgesellschaftliche Akteure – ob sie nun eine Migrationsgeschichte haben oder nicht – Anspruch auf Beteiligung oder Repräsentation im öffentlichen Raum erheben, machen sie deutlich, dass sie dazugehören und gehört werden wollen (siehe hierzu auch El-Mafaalani 2018). Dies kann als Beitrag zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts verstanden werden. Die offene Gesellschaft lebt von der Auseinandersetzung; diese muss indes gewalt- und diskriminierungsfrei vonstattengehen und sich an die Regeln der Verfassung halten.

Integration bedeutet, Vielfalt in einer modernen Gesellschaft zu akzeptieren und gleichzeitig die gemeinsamen Regeln zu respektieren

In einer sich dynamisch wandelnden Einwanderungsgesellschaft bildet Integration im Rahmen des real Erreichbaren das Fundament eines tragfähigen Zusammenhalts. Dieser Zusammenhalt lässt sich messen an der Fähigkeit und am Willen aller, die wachsende Vielfalt nicht nur auszuhalten, sondern sie auch bewusst anzunehmen. Diese Fähigkeit wiederum speist sich ganz wesentlich aus wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Teilhabe und Teilnahme aller Mitglieder einer Gesellschaft und der daraus resultierenden sozialen Akzeptanz. Ein gewisses Maß

an Unübersichtlichkeit bleibt dabei eine Herausforderung, mit der die Einwanderungsgesellschaft im Alltag leben muss, wenn sie das eigene Identitäts- und Identifikationspotenzial nicht durch Misstrauen und Kontrollsucht zerstören will. Über dieses gemeinsame Fundament hinaus ist die bedingungslose Bereitschaft gefordert, sich an den Grundwerten der Verfassung dieses Landes zu orientieren. Die Verfassung zu leben heißt nicht zuletzt, auch im Alltag der Einwanderungsgesellschaft zu akzeptieren, dass die Nutzung der freiheitlichen Rechte die Erfüllung der gemeinsamen Pflichten voraussetzt. Letztendlich ist aus Sicht der Menschenrechte und der Menschenwürde allen Menschen das Recht einzuräumen, ihren je eigenen Lebensentwurf selbstverantwortlich zu verfolgen, solange sie sich an die Regeln der Gemeinschaft halten.

5.4 Deutschsein im 21. Jahrhundert

Mit dem Wandel zu einem Selbstverständnis als Einwanderungsgesellschaft verstärkten sich ab der Jahrtausendwende in Deutschland auch Diskussionen darüber, was es bedeutet, deutsch zu sein, und wie sich das stark auf Abstammung basierende Verständnis von Deutschsein aufbrechen ließe. Wenn eingewanderte Personen die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben können und Mehrfachzugehörigkeiten und hybride Identitäten eine gelebte Realität darstellen, ergibt sich daraus nicht automatisch eine Antwort auf Fragen von Zugehörigkeit und Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft. In den letzten Jahren haben Eingewanderte und ihre Nachkommen den Anspruch auf Zugehörigkeit verschiedentlich öffentlich reklamiert: In Reaktion auf das 2010 erschienene Buch „Deutschland schafft sich ab“ des ehemaligen Berliner Finanzsenators Thilo Sarrazin und die Debatte darüber entstanden Vereine wie „Typisch Deutsch“ oder „DeutschPlus“ und engagieren sich seither dafür, Deutschsein in einer Weise neu zu definieren, die vielfältige Identitätsentwürfe einbezieht. Dies kommt u. a. in der Selbstbezeichnung als „Neue Deutsche“ zum Ausdruck (vgl. Foroutan 2010; Topçu u. a. 2012). In der Hochphase der Debatte um die „Pegida“-Demonstrationen („Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“) gründeten 2015 rund 80 Initiativen das Netzwerk der „neuen deutschen organisationen“ (ndo) und formulierten den Anspruch „Auch wir sind das Volk“ (neue deutsche organisationen 2015a).

Damit ist ein Thema angesprochen, das eine freie Gesellschaft ganz unabhängig von Migrationsdynamiken immer umtreibt: die Selbstverständigung. Individuelle und kollektive Identifikationsmuster sind keine feststehenden Größen, sondern werden beständig neu ausgehandelt und imaginiert (vgl. Anderson/O’Gorman 2006). Solche Verän-

derungen vollziehen sich häufig unbemerkt und münden auch nicht zwangsläufig in eine förmliche Neudefinition, weil gesellschaftliche Selbstbilder ganz allgemein nicht verbindlich vorgegeben oder fixiert sind. Sie entstehen vielmehr aus großen Erzählungen, alltagskulturellen Verhaltensformen, Symbolen und Feiern, gemeinsamen Erlebnissen und der Erinnerungskultur, aus lebensweltlichen Erfahrungen und durch politische Konflikte (siehe Koschorke 2013; Göhler 2012; Vorländer 2003). Die hier verwendete Formel des „Deutschseins“ soll nicht suggerieren, dass es eine allgemein verbindliche Verständigung darüber geben kann, was die deutsche Gesellschaft ausmacht und was nicht. Die Ansichten dazu werden immer plural sein, sich regional unterscheiden und in den einzelnen Punkten auch umstritten und umkämpft bleiben. Nach Überzeugung der Fachkommission sollte das politische Bekenntnis zu Deutschland als Einwanderungsland jedoch in ein neues Verständnis von Deutschsein mit durchlässigeren Zugehörigkeitskriterien münden, das gesamtgesellschaftlich getragen wird, damit es nicht zu einer leeren Formel verkommt. Bei der notwendigen gesellschaftlichen Selbstverständigung sind die folgenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Ein erster Bestandteil der Selbstdefinition sind die Regelungen des Staatsangehörigkeitsrechts. Gerade im Migrationskontext bieten sie neben den juristischen Regelungsinhalten auch eine Projektionsfläche, um über „Deutschsein“ im 21. Jahrhundert zu verhandeln (siehe Thym 2019b). Bis in die 1990er-Jahre hinein ermöglichten sie zugewanderten Personen eine Einbürgerung nur unter engen Voraussetzungen (hierzu Kap. 4.4.1). Viele sahen diese Regelungen als greifbaren Ausdruck eines Selbstverständnisses, nach dem Deutschsein primär auf Abstammung gründet. In der Forschung war es zeitweise verbreitet, idealtypisch die deutsche Abstammungsnation der französischen Staatsbürgernation gegenüberzustellen.¹⁹⁷ Das ist so freilich zu stark vereinfacht. Denn das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) hatte Preußen vom revolutionären Frankreich übernommen, wo es als antiföderal und fortschrittlich galt (vgl. Weil 2008). Die enge Verbindung des *ius sanguinis* mit dem Nationalstaatsdenken ergab sich erst später, im Zuge der Herausbildung des deutschen Nationalstaats. Hier wurde es teilweise als Ausdruck eines völkischen Nationalismus verstanden, zugleich bildete es den Rahmen für eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Modernisierung und für demokratische Reformen (siehe Gellner 1983; Marshall 1964). In Deutschland galten auf lokaler und einzelstaatlicher Ebene lange Zeit ein vielstufiges System von Mitgliedschaft und das Wohnortprinzip;

das änderte sich dann schrittweise bis zum Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 (Weber 2018). Im öffentlichen Diskurs wurde Mitgliedschaft dabei teilweise „ethnisiert“, sie wurde jetzt auch als eine Abstammungsgemeinschaft verstanden. Das nationalsozialistische Reichsbürgergesetz von 1935 trieb die ethnische und völkische Schließung des Staatsangehörigkeitsrechts auf die Spitze. Nur der „Volksgenosse deutschen Blutes“ war nunmehr voller Staatsbürger, Angehörige anderer Ethnien, „Rassen“ und Kulturen galten als „Artfremde“ (Vorländer 2001). Dieses völkische Verständnis von Deutschsein blieb auch über das Ende des Zweiten Weltkriegs hinaus wirkmächtig, in Teilen der Gesellschaft sogar bis in die Gegenwart (vgl. Wildt 2017). Bis heute folgen zahlreiche Staaten dem Abstammungsprinzip. Auch in Deutschland gilt es weiterhin; zur Jahrtausendwende wurde es jedoch um das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzt.

Das deutsche Staatsvolk hat sich also auf juristischer Ebene lange Zeit vorrangig oder gar ausschließlich über gemeinsame (biologische) Abstammung und über vergangenheitsbezogene Kriterien wie eine gemeinsame Geschichte oder eine überlieferte Kultur definiert. Dass diese ethnisierende und kulturalisierende Vorstellung das deutsche Selbstverständnis lange Jahre geprägt hat, mag auch an der deutschen Teilung liegen, denn sie bot zugleich eine theoretische Grundlage für die angestrebte Wiedervereinigung (vgl. etwa Lepsius 1990). Für Eingewanderte und ihre Nachkommen hat diese Vorstellung jedoch ausgrenzend gewirkt. Nach Ansicht der Fachkommission ist sie überholt. Notwendig ist stattdessen eine Öffnung des Selbstbilds, die anerkennt, dass Einwanderung ein fester Bestandteil der Gesellschaft in Deutschland ist und alle Menschen mit deutschem Pass gleichermaßen als Deutsche anzuerkennen sind. So betonte der ehemalige Bundespräsident Joachim Gauck in seiner Rede zum 65-jährigen Bestehen des Grundgesetzes: „Wer Deutscher ist, wird künftig noch viel weniger als bisher am Namen oder am Äußeren zu erkennen sein“ (Gauck 2014).

Im Bewusstsein der breiten Bevölkerung schlägt sich dieser Paradigmenwechsel bislang jedoch nur bedingt nieder. Eingewanderte Menschen und insbesondere ihre direkten Nachkommen, die Angehörigen der zweiten Generation, empfinden die wiederholten „Leitkulturdebatten“, alltägliche Diskriminierung und die verbreitete Akzentuierung von religiöser und kultureller Zugehörigkeit vielfach als einen diskursiven Ausschluss aus der deutschen Gesellschaft; letztlich würde damit die tradierte Vorstellung von einer kulturell oder gar ethnisch homogenen Nation in

197 Vgl. Brubaker 1992. Die französische Konzeption von Staatsbürgerschaft basierte allerdings auf einem gemischten System von Bluts- und territorialem Prinzip.

neuem Gewand fortgeführt. Dazu gehören auch vermeintlich harmlose Fragen wie die nach der Herkunft oder der Migrationsgeschichte (vgl. Ataman 2019). Nicht erwerbbare und unveränderbare Merkmale – wie deutsche Vorfahren – bleiben in der Wahrnehmung eines nicht geringen Teils der Bevölkerung Voraussetzungen dafür, dass Menschen als „echte“ oder „richtige“ Deutsche wahrgenommen werden (Foroutan u. a. 2014, S. 26). Es ist daher dringend geboten, dass die rechtliche Öffnung der Staatsangehörigkeit von gesamtgesellschaftlichen Debatten flankiert wird, die das kollektive Selbstbild neu justieren und damit die Bereitschaft zur Integration der Gesellschaft stärken.

An diesem Wandlungsprozess ist die gesamte Bevölkerung beteiligt; er erfordert daher ein Verständnis von Integration als wechselseitiger und die Gesamtgesellschaft umfassender Prozess. Die Nachkommen der Eingewanderten beteiligen sich mit wachsendem Selbstbewusstsein an den Aushandlungen um Identität und Zugehörigkeit (vgl. Hüttermann 2009). Was die Verbundenheit mit Deutschland angeht, zeigen sich zwischen Deutschen ohne und mit „Migrationshintergrund“ kaum Unterschiede. Von Letzteren geben 80,7 Prozent an, Deutschland zu lieben, und 76,5 Prozent fühlen sich deutsch (bei den Deutschen ohne „Migrationshintergrund“ sind es jeweils 86 Prozent und 86,1 Prozent; vgl. Foroutan u. a. 2014, S. 25). Gleichzeitig machen viele Menschen die Erfahrung, dass der rechtliche Status als deutsche Staatsangehörige – mehr als die Hälfte der Menschen mit „Migrationshintergrund“ in der bisherigen Definition besitzt einen deutschen Pass – sie nicht automatisch vor symbolischer Ausbürgerung und Infragestellung ihrer Zugehörigkeit schützt. Besonders jene, die hier geboren und/oder aufgewachsen sind, die sogenannte zweite und dritte Generation, erweisen sich in dieser Hinsicht als vulnerabel. In der Forschung wird deshalb schon länger diskutiert, inwieweit Re-Ethnisierungstendenzen, die sich in diesen Gruppen zum Teil zeigen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2009, S. 21 f.), u. a. auf Exklusionserfahrungen zurückzuführen sind. Hinzu kommen nationalistische Ideologien aus den Herkunftsländern der (Groß-)Eltern, die auch in migrantischen Gemeinschaften in Deutschland teils Wirkung entfalten und desillusionierten jungen Menschen gezielt Identitätsangebote machen (vgl. Bundeskoordination Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage 2019).

Es ist also notwendig, dass die deutsche Einwanderungsgesellschaft ihr Selbstbild erneuert. Maßgeblich hierfür sind im Einklang mit den eingangs genannten Faktoren große Erzählungen ebenso wie alltagskulturelle Verhaltensformen, Symbole und Feiern, gemeinsame Erlebnisse und die Erinnerungskultur, lebensweltliche Erfahrungen und eine demokratische Diskussionskultur, die es uns

erlaubt, politische Konflikte auszutragen. Hierbei geht es nicht darum, das kollektive Selbstbild exklusiv an Deutschland auszurichten. Ein weltoffener Patriotismus anerkennt die parallele Zugehörigkeit zum Wohnort und zum Bundesland ebenso wie die Identifikation mit der Europäischen Union und zugleich mit dem Herkunftsland der Vorfahren. Daraus resultieren Mehrfachidentitäten, die sich etwa darin zeigen, dass Angehörige von Minderheiten Kontakte und Verbindungen in ihre Herkunftsländer oder die ihrer Eltern und Großeltern pflegen, dass sie sich von politischen Vorgängen in diesen Ländern emotional betroffen zeigen und dann beispielsweise in Deutschland auf die Straße gehen, um gegen Missstände in diesen Ländern zu demonstrieren.

Solche „Transnationalisierungsprozesse“ (z. B. Nowicka 2019) sind zu berücksichtigen, wenn es darum geht, ein adäquates Integrationsverständnis zu entwickeln – und zwar auch dann, wenn sie nicht einfach in normative Vorgaben übersetzt werden können. Grenzüberschreitende Kontakte prägen die deutsche Einwanderungsgesellschaft ebenso wie Sesshaftigkeit und eine regionale Verwurzelung. Daraus können Spannungen erwachsen zwischen denen, die in der globalen Welt zu Hause sind, und jenen, die sich ihrer angestammten Heimat zugehörig fühlen, zwischen kosmopolitischen Einstellungen und regionalen Identitäten (Goodheart 2017). Zu einer Einwanderungsgesellschaft gehört es auch, solche Spannungen zu thematisieren und daraus entstehende Debatten auszugetragen und auszuhalten.

Die Fachkommission wirbt dafür, dass das politische Bekenntnis zu Deutschland als Einwanderungsland in ein neues Verständnis von Deutschsein mit durchlässigeren Zugehörigkeitskriterien mündet, das gesamtgesellschaftlich getragen werden kann.

Bestimmte Dimensionen von Zugehörigkeit sind der Fachkommission besonders wichtig: eine offenere Erinnerungskultur (siehe Kap. 5.5), das Grundgesetz (siehe Kap. 5.6) und eine demokratische Erziehung (siehe Kap. 5.7).

5.5 Zugehörigkeit(en) im Spannungsfeld von Erinnerungskultur und Geschichtspolitik

In Einwanderungsgesellschaften existieren vielfältige Geschichts- und Erinnerungsbilder. Diese sind ständig in Bewegung, treten miteinander in Dialog, provozieren sich gegenseitig und konkurrieren nicht zuletzt auch miteinander. Zwei Bundespräsidenten haben Fragestellungen thematisiert, die sich hieraus ergeben. Johannes Rau warf 2002 in einer Rede auf dem Deutschen Historikertag die Frage auf, was Geschichte als Quelle von Identifikation und Identität in einer Gesellschaft bedeutet, in der Menschen ganz unterschiedlicher Herkunft und Kultur zusammenleben:

„Wie kommt es zu einem ‚Wir‘ in einer solchen Gesellschaft? Welche geschichtlichen Wurzeln, welche Vergangenheit hat diese unsere bunte Gesellschaft? Muss es viele Geschichten geben oder müssen sich die vielen die eine Geschichte zu eigen machen? Werden sich die Zugewanderten eines Tages als Deutsche, als Bayern, als Sachsen begreifen? Wahrscheinlich werden sich die Hinzugekommenen auf ihre Weise die Geschichte zu eigen machen, und gemeinsam werden wir einst eine neue, gemeinsame Geschichte erzählen.“ (Rau 2002)

Und Frank-Walter Steinmeier bezog in seiner Rede beim Festakt zum Tag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2017 in Mainz klar Position zur Bedeutung von Geschichte in der und für die deutsche Einwanderungsgesellschaft:

„Wer in Deutschland Heimat sucht, kommt in eine Gemeinschaft, die geprägt ist von der Ordnung des Grundgesetzes und von gemeinsamen Überzeugungen [...]. Und schließlich, bei allen Debatten, bei allen Unterschieden – eines ist nicht verhandelbar in dieser deutschen Demokratie: das Bekenntnis zu unserer Geschichte, einer Geschichte, die für nachwachsende Generationen zwar nicht persönliche Schuld, aber bleibende Verantwortung bedeutet. Die Lehren zweier Weltkriege, die Lehren aus dem Holocaust, die Absage an jedes völkische Denken, an Rassismus und Antisemitismus, die Verantwortung für die Sicherheit Israels – all das gehört zum Deutschsein dazu. Und zum Deutsch-Werden gehört, unsere Geschichte anzuerkennen und anzunehmen.“ (Steinmeier 2017)

Beide Bundespräsidenten machen in ihren Reden deutlich, dass durch das Erzählen von Geschichte(n) Identitäten definiert und geteilte historische Erinnerungen konstruiert werden, die Zusammenhalt stiften können und auch sollen.

5.5.1 Erinnerung an den Nationalsozialismus und den Holocaust

Zu Deutschsein und seiner Geschichte gehört auch Auschwitz. Deshalb kann Deutschsein im 21. Jahrhundert nicht heißen, den nationalen Bezugsrahmen von Geschichte und Erinnerung völlig aufzulösen und sich nur noch kosmopolitisch zu verstehen. Denn das würde bedeuten, die historische Verantwortung für die Verbrechen des Nationalsozialismus zu vergessen, die eine Grundlage für das demokratische Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland bildet. Die historische Hypothek des Nationalsozialismus soll auch von denjenigen übernommen werden, die zu diesem Kapitel der deutschen Geschichte keinen oder einen anderen familiären Bezug haben. Die Familienbiografien dieser meist zugewanderten Menschen sind mit anderen historischen Erfahrungen und Narrativen verbunden. Es kann sein, dass die NS-Verbrechen hier entweder keine prägende Rolle spielen oder aus dem Selbstverständnis einer Opfernation betrachtet werden wie z. B. im Fall von Polen (einem der Hauptherkunftsländer hiesiger Eingewanderter). Die vielfältigen, zum Teil auch konkurrierenden Narrative erweitern die Erinnerungskulturen in Deutschland – auch im Hinblick auf den Umgang mit der Geschichte des Nationalsozialismus.

Zu der Frage, wie Menschen in der Einwanderungsgesellschaft sich Geschichte aneignen – insbesondere die Geschichte des Nationalsozialismus und des Holocaust –, ergeben die vorliegenden Studien kein einheitliches Bild (Georgi 2019). Das Spektrum reicht von relativer Gleichgültigkeit und Ablehnung gegenüber „deutscher“ Geschichte über die Konstruktion transkultureller Geschichtsbilder bis hin zu intensiver Auseinandersetzung mit bestimmten historischen Ereignissen und Akteuren (Georgi 2003; Meyer-Hamme 2009). Damit belegt die bisherige Forschung, dass die Differenzkategorie „Migrationshintergrund“ zwar eine gewisse Relevanz besitzt, für die gefundenen Verarbeitungsmodi von Geschichte aber kaum einen spezifischen Erklärungswert hat. Die Generationszugehörigkeit spielt hier oft eine weitaus größere Rolle als die Migrationsgeschichte.

Navid Kermani (2017) hat in einem Essay über seinen Besuch der Gedenkstätte Auschwitz dargelegt, dass Eingewanderte in Deutschland kein „erinnerungspolitischer Störfall“ sind. Kritische Stimmen warnen davor, Geschichtsbewusstsein über historische Zuschreibungen entlang von Herkunft und „Hintergründen“ festzulegen. Dies käme einer ethnischen Engführung des Geschichtsbewusstseins gleich (Assmann/Janker 2018), denn dadurch würde u. a. die Vorstellung eines „volksgemeinschaftlichen Subjekts“ in die Gegenwart hinein verlängert (Fava 2015). Historische Bildung darf den Umgang mit dem Natio-

nalsozialismus nicht zu einer Angelegenheit nationaler Zugehörigkeit machen (Messerschmidt 2010). Gerade deshalb ist es sehr wichtig, rassistische Formen von Ausgrenzung und Diskriminierung wie auch den Antisemitismus nicht ausschließlich retrospektiv zu behandeln, sondern diese Phänomene konsequent auch im Hinblick auf ihre aktuellen Ausdrucksformen zu analysieren und somit auch gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (Möller 2017) in der Gegenwart zu erfassen. Dabei geht es nicht darum, historische Ausmaße, Kontexte und faktische Folgen zu vergleichen, sondern darum, den Leid- und Opfererfahrungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zu öffentlicher Artikulation und Anerkennung zu verhelfen (Georgi 2019).

5.5.2 Erinnerung an den deutschen Kolonialismus

Die verhältnismäßig kurze Zeit der deutschen Kolonien endete vor 100 Jahren mit dem Abschluss des Versailler Vertrags, durch den das Deutsche Reich alle Kolonien verlor. Die ehemaligen deutschen Kolonien lagen im heutigen Namibia, in Kamerun, Togo, im heutigen Tansania, in Ruanda, Burundi, Papua-Neuguinea, auf den Marshallinseln, in Mikronesien, Westsamoa und einem Teil der heutigen Volksrepublik China. Über viele Jahre hinweg wurden sie politisch weitgehend ignoriert. „Noch immer verdrängen die Deutschen ihre blutige Kolonialgeschichte und die Urgründe des Rassismus“, schreibt der Journalist Hanno Rauterberg (2020) und schlägt die Einrichtung eines Museums des Kolonialismus vor.¹⁹⁸

Erst seit 2015 befasst sich die deutsche Regierung mit dem Genozid an den Herero und den Nama in Deutsch-Südwestafrika, dem heutigen Namibia. Eine offizielle Entschuldigung seitens einer deutschen Regierung steht aber bisher ebenso aus wie Entschädigungszahlungen an Hinterbliebene oder Nachkommen. Vertreterinnen und Vertreter der Völkergruppen, denen die Ermordeten angehört hatten, reichten mehrfach Schadensersatzklagen ein, zuletzt am 5. Januar 2017 als Zivilklage vor dem US District Court Southern District of New York (Vekuii Rukoro u. a. gegen die Bundesrepublik Deutschland), die aber 2018 abgewiesen wurde.

Die aktuellen Debatten über Kolonialverbrechen (Völkermord, Raubkunst und Restitution) deuten aber auf einen bedeutsamen Wandel im öffentlichen Geschichtsbewusstsein hin: Zum Deutschsein im 21. Jahrhundert gehört es auch, den deutschen Kolonialismus aufzuarbeiten. Das Verhältnis von Nationalgeschichte, europäischer Geschichte und Globalgeschichte wird dabei neu bestimmt, um eurozentrische

Perspektiven zu überwinden (Lundt 2012). Auf politischer Ebene fordern die Staatsministerinnen Monika Grütters und Michelle Müntefering, dass Deutschland und Europa sich ihrer Kolonialgeschichte stellen. Das in dieser Zeit geschehene Unrecht sei viel zu lange vergessen und verdrängt worden. Dieser blinde Fleck in der Erinnerungskultur müsse sichtbar gemacht werden (Grütters/Müntefering 2018).

In Deutschland setzen sich People of Color und schwarze deutsche Initiativen (z. B. die Initiative Schwarze Deutsche Bund e.V. oder EOTO – Each One Teach One) seit Jahren beharrlich dafür ein, die Kolonialverbrechen öffentlich anzuerkennen und den fortbestehenden Rassismus in der Gesellschaft zu bekämpfen. Zudem ist es ihr erklärtes Anliegen, die Perspektiven Schwarzer Menschen mit Blick auf die deutsche Geschichts- und Erinnerungspolitik sichtbar zu machen. Dass die Aufarbeitung des deutschen Kolonialismus und seiner Nachwirkungen wie auch die Auseinandersetzung mit Rassismus in Deutschland Fahrt aufgenommen haben, ist ganz maßgeblich das Verdienst dieser sozialen Bewegungen.

Seit dem 7. Februar 2018 steht zum ersten Mal „die Aufarbeitung des Kolonialismus“ als Anspruch im Koalitionsvertrag einer Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2018, S. 154). Allerdings wird darin nicht präzisiert, welcher Teil der deutschen Kolonialgeschichte aufgearbeitet werden soll und wie. Hierin liegt eine wichtige Aufgabe nicht nur für die Politik, sondern auch für die historisch-politische Bildung. Zum einen wäre es sehr wichtig, den Geschichtsunterricht und die Geschichtsbücher daraufhin zu prüfen, ob sie das Thema zeitgemäß und fachwissenschaftlich anschlussfähig darstellen, und ggf. neue Konzepte zur Vermittlung zu entwickeln. Zum anderen sind auch die außerschulischen Institutionen kultureller und historischer Bildung (Museen, Erinnerungsorte, Theater) gehalten, in Bezug auf den Kolonialismus und seine Nachwirkungen die eigene Praxis des Ausstellens, Kuratierens und Repräsentierens kritisch zu hinterfragen. Auch der o.g. Vorschlag, ein Museum des Kolonialismus zu gründen, erscheint hier durchaus bedenkenswert.

5.5.3 Erinnerung an Migration

Migration hat das Gebiet des heutigen Deutschlands ab dem Beginn seiner Besiedlung geprägt. Insofern ist sie für unsere Gesellschaft ein grundlegendes Phänomen. Dennoch wird das Thema in der Geschichtsschreibung bisher immer noch vielerorts zu wenig beachtet. Dabei ist die

198 <https://www.zeit.de/2020/35/deutsche-kolonialgeschichte-kolonialmuseum-rassismus> [09.12.2020].

Beschäftigung mit und die Anerkennung von Migrationsgeschichte(n) für die Gesellschaft insgesamt von großer Bedeutung. Denn erstens könnten sich die nach Deutschland eingewanderten Menschen mit ihren spezifischen Geschichten wiederfinden und erleben, dass sie dazugehören. Zweitens könnten auf diese Weise soziokulturelle Diversität und Migration als Normalfall der Geschichte behandelt und reflektiert werden. Dies ist bisher nur bedingt der Fall. So dokumentieren neuere bundesweite Schulbuchanalysen, dass Migration häufig als „Sonderfall“ oder „Störfall“ oder als „Problem“ dargestellt wird (Georgi u. a. 2015). Hintergrund hierfür ist der sich hartnäckig haltende Mythos, dass Migration eine Erscheinung der Moderne oder gar der Gegenwart sei (Oltmer 2018). Einer kritischen Revision dieser Auffassung stehen z. B. curriculare Orientierungsrahmen für den Geschichtsunterricht entgegen, die bis heute die Sesshaftwerdung des Menschen zum Ausgangspunkt von Geschichtserzählungen machen; dadurch erscheint Migration als systematische Störung der geschichtlichen Ordnung (Lücke 2016).

Im Sinne eines republikanischen Verständnisses von Staatsbürgerschaft müssen die Geschichten der Menschen erzählt werden, die tatsächlich in Deutschland leben. Und hierzu gehören auch vielfältige Geschichten von Migration und Flucht, die ihren Ausgangspunkt an unterschiedlichen geografischen Orten, in unterschiedlichen Lebenssituationen und unterschiedlichen Motiven haben. Man denke z. B. an die Geschichten der Displaced Persons und der nach dem Zweiten Weltkrieg Vertriebenen, die Geschichten der sogenannten Gast- oder Vertragsarbeiter und -arbeiterinnen, die Geschichten der (Spät-)Aussiedler und (Spät-)Aussiedlerinnen, der jüdischen Kontingentflüchtlinge oder der vietnamesischen Boatpeople, die vielfältigen Geschichten der Menschen, die in Deutschland politisches Asyl fanden (z. B. Menschen aus Chile, dem Iran, Eritrea), und die Geschichten der vielen Schutzsuchenden etwa aus Syrien, dem Irak oder Afghanistan, die seit 2015 in Deutschland leben. All diese Geschichten sollten fortan als Teil der deutschen bzw. der europäischen Geschichte erzählt werden können. Besonders im Hinblick auf Anerkennungsfragen ist auch zu thematisieren, wie die Arbeitsmigration in der BRD (1950er/1960er-Jahre) und die sogenannte Vertragsarbeit in der DDR (1970er- und 1980er-Jahre) die gesellschaftliche Entwicklung beeinflusst haben. Denn die Nachkommen der eingewanderten Arbeitskräfte beklagen zu Recht, dass der Beitrag ihrer Eltern bzw. Großeltern etwa zum Wiederaufbau Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg bisher kaum öffentliche Beachtung und Anerkennung gefunden hat. Solche Anerkennungsfragen spielen jedoch eine wichtige Rolle für die Gesellschaft – sowohl im Hinblick auf die soziokulturelle Teilhabe von Minderheiten als auch in Bezug auf die Herausbildung gemeinsamer Narrative.

In diesem Zusammenhang ist es sicher ein wichtiger Schritt, dass in Köln nun ein „Haus der Einwanderungsgesellschaft“ entsteht. Volle 30 Jahre hat es gedauert, die Politik von der Notwendigkeit eines Migrationsmuseums in Deutschland zu überzeugen. Auch hier waren es zivilgesellschaftliche Kräfte, allen voran das Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland e. V. (DOMiD), die den Prozess maßgeblich vorangetrieben und Objekte gesammelt und archiviert haben, die nun ausgestellt werden können. Es sollte aber nicht bei einem „Haus der Einwanderungsgesellschaft“ bleiben. Vielmehr sollte Migrationsgeschichte auch in anderen Museen und an anderen Standorten zu einem festen Bestandteil von Dauerausstellungen werden. Wie dies gehen kann, zeigt u. a. das Auswandererhaus in Bremerhaven, das sich ebenfalls als Migrationsmuseum versteht und auch die jüngere Einwanderung im Zuge der Fluchtmigration 2015 zeigt.

5.5.4 Historische Vielfalt in Migrationsgesellschaften

In Migrationsgesellschaften müssen die Geschichte(n) der Einheimischen, die Geschichte(n) der Eingewanderten und die Geschichte(n) ihres Verhältnisses zueinander thematisiert werden (Georgi 2009; 2019). Auf diese Weise begegnen sich vielfältige und in vielerlei Hinsicht konkurrierende Vorstellungen, Perspektiven und Bewertungen historischer Ereignisse. Verschiedene Erinnerungsgemeinschaften erinnern in unterschiedlicher Weise an ein und dasselbe Ereignis. Möglicherweise beziehen sich die jeweiligen Gruppen auch auf ganz verschiedene historische Tatbestände, die für sie wichtig sind. Dabei wird Geschichte auch selbst zum Verhandlungsgegenstand bzw. zum Ort der Aushandlung historischer Identitäten. In solchen Aushandlungsprozessen, die zugleich Prozesse der Aneignung von Geschichte sind, werden auch Zugehörigkeiten verhandelt. Das geschieht freilich nicht im luftleeren Raum, sondern im Rahmen einer Geschichtspolitik. Diese ist in der Regel nationalstaatlich geprägt und schlägt sich auch in einem nationalstaatlich ausgerichteten Schulunterricht nieder, der bei historischen Betrachtungen und Erinnerungen die Geschichte der „Mehrheitsgesellschaft“ ins Zentrum stellt. So besteht die Gefahr, dass andere Gruppen und ihre Geschichte(n) ausgegrenzt werden bzw. diese Gruppen schon an der Auswahl und der Deutung nationalgeschichtlich bedeutsamer Ereignisse nicht teilhaben.

Die Geschichte der „Anderen“ und die vielfachen Verschränkungen von Geschichte werden bisher kaum thematisiert. Die Geschichten der verschiedenen Gruppen berühren sich kaum. Migrationsgeschichten, Herkunftslandgeschichten, Familiengeschichten und die Geschichten der „Mehrheitsgesellschaft“ werden noch zu selten auf ihre Gemeinsam-

keiten, Zusammenhänge und Wechselwirkungen hin betrachtet. Einerseits geht es also darum, historische Verbindungen und Verflechtungen zu erforschen, andererseits aber auch darum, den Geschichtsunterricht für heterogene Deutungen und Urteile zu öffnen; solche werden erst durch diversitätssensible, globalgeschichtliche und vor allem auch zeitgeschichtliche Zugänge möglich. In diesem Zusammenhang wäre es wichtig zu fragen, welche Narrative und welche Orte der Erinnerung in der deutschen Einwanderungsgesellschaft fehlen. Welche gesellschaftlichen Gruppen sind in Deutschland bisher nicht oder zu wenig repräsentiert, z. B. in Schulbüchern und in der Erinnerungslandschaft?

5.5.5 Historisch-politische Bildung

Schulen und andere Institutionen historisch-politischer und kultureller Bildung sind gefordert, auf die veränderten Erinnerungspraktiken und „Geschichtsbedürfnisse“ zu reagieren. Bildungsangebote müssen daraufhin überprüft werden, ob bzw. inwieweit sie auf die Pluralisierung historischer Sinnbildung, die sich aus Migration und Vielfalt ergibt, angemessen reagieren. Wie kann historisches Lernen die Auseinandersetzung mit kontroversen Erzählungen der Vergangenheit anregen? Mit welchen Konzepten dazu wird in Schulen, Museen, Gedenkstätten und an anderen Erinnerungsorten und auch in non-formalen Bildungsprojekten gearbeitet? Die historisch-politische Bildungspraxis in diesen verschiedenen Handlungsfeldern ist bisher kaum wissenschaftlich untersucht. Die Fachkommission hält es für dringend geboten, die Forschung in diesem Bereich zu intensivieren.

Dass der schulische Geschichtsunterricht im nationalen Raum situiert ist, verliert angesichts zunehmender Mobilität und Migration empirisch und konzeptuell an Plausibilität. Damit stellt sich die Frage, wie ein differenz- und kultursensibler Geschichtsunterricht gestaltet werden kann. Mit den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Erinnerungskultur als Gegenstand historisch-politischer Bildung in der Schule scheint der Bildungsauftrag für einen zeitgemäßen, an der Komplexität der Migrationsgesellschaft ausgerichteten historisch-politischen Unterricht klar umrissen, denn hier ist u. a. festgehalten, dass Geschichte und Geschichtsbilder als konstruiert begriffen werden müssen (KMK 2014, S. 4). Zudem wird betont, dass der Geschichtsunterricht stärker die Fähigkeit zur selbstständigen Reflexion von Geschichtsdeutungen und die Beteiligung an historischen Kontroversen fördern soll. Hierfür müssen neue Konzepte erarbeitet und Bildungs-

materialien bereitgestellt werden, und zwar gerade solche, die den geschichtskulturellen Wandel in der Migrationsgesellschaft selbst in den Blick nehmen.

Historisch-politische Bildung findet an unseren Schulen derzeit nur in knappen Zeitfenstern statt. Es fragt sich, ob dies ausreicht, um einen kritischen Umgang mit den vielfältigen Geschichten und Geschichtsdeutungen in der Einwanderungsgesellschaft herauszubilden. Entscheidend ist aber auch die Qualität von historisch-politischer Bildung. Das betrifft die Medien der schulischen Bildung (z. B. Schulbücher) ebenso wie die fachliche und pädagogische Professionalität der Lehrkräfte.

5.5.6 Mehr Vielfalt in der außerschulischen politischen Bildung

2019 hat die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) eine Ausschreibung zur Diversifizierung der politischen Bildungslandschaft angestoßen.¹⁹⁹ Dies war ein Schritt in die richtige Richtung, denn migrantische Akteure sind hier bisher unterrepräsentiert. Das belegt ein Blick auf die Mitglieder des „Bundesausschusses für politische Bildung“ und der „Gemeinsamen Initiative der Träger Politische Jugendbildung im bap [Bundesausschuss Politische Bildung]“ oder auf die Träger der Bildungsstätten in Deutschland. Hier wird ein strukturelles Defizit sichtbar. Ausgehend von der bpb-Initiative sollte es nun darum gehen, dass (post-)migrantische Organisationen, Migrantenselbstorganisationen oder „neue deutsche Organisationen“ tatsächlich als Partner und Akteure in der politischen Bildung betrachtet und wertgeschätzt werden und entsprechend formal anerkannt werden, beispielsweise in Form der Teilnahme an relevanten Gremien und Entscheidungsprozessen, einer Trägerschaft bei der bpb oder der Mitgliedschaft im Bundesausschuss Politische Bildung. Ferner müsste sich die Landschaft der sogenannten etablierten Träger der politischen Bildung öffnen und einen rassismuskritischen Blick auf die eigenen Institutionen wagen, etwa indem Strategien des Diversity Mainstreaming implementiert werden. Außerdem müssten sich die Fördertöpfe für „neue“ Organisationen öffnen, und es sollten neue Fördertöpfe mit gesetzlicher Verankerung erschlossen werden (Demokratiefördergesetz). Darüber hinaus sollten die Ansätze der politischen Bildung programmatisch und diversitätssensibel überarbeitet werden. Dabei sollen primär folgende drei Bereiche adressiert werden: (1) Themen und Methoden, (2) Zielgruppen und deren Erreichung und (3) Personal bzw. Referentinnen und Referenten.

199 Den Zuschlag für das auf drei Jahre angelegte Projekt hat der Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e. V. (AdB) bekommen (<https://www.adb.de/content/st%C3%A4rkung-und-diversifizierung-der-politischen-erwachsenenbildung-im-adb> [19.08.2020]).

Empfehlungen

- Die Geschichten der Eingewanderten und ihrer Nachkommen sollten im öffentlichen Raum repräsentiert werden, etwa in Museen oder an anderen Erinnerungsorten.
- Bezogen auf die in Deutschland zentrale Vermittlung der NS-Geschichte muss gemeinsamer Konsens sein, dass ein verantwortungsvoller Umgang mit dem Holocaust und seinen Nachwirkungen weder von der nationalen Herkunft abhängen darf noch von kultureller oder religiöser Zugehörigkeit.
- Bildungsangebote sollten auch Eingewanderte ansprechen und auch von diesen – wie von in Deutschland geborenen Personen – eine aktive Auseinandersetzung mit der deutschen Vergangenheit einfordern.
- Die historisch-politische Bildung sollte neue – auch digitale – Wege für das Geschichtslernen und das Erinnern in der Migrationsgesellschaft erschließen. Das betrifft den Geschichtsunterricht und die in Schulbüchern verwendeten Darstellungen, aber auch die Konzepte zum historischen Lernen in außerschulischen Institutionen wie Museen und Gedenkstätten.

5.6 Was das Grundgesetz für den gesellschaftlichen Zusammenhalt leistet

Es gibt kaum eine Diskussion über Integration, in der nicht das Grundgesetz als Grundlage des Zusammenlebens beschworen wird. Das ist in vielerlei Hinsicht richtig; dennoch wirft es die Frage auf, worauf die integrative Kraft der Verfassung denn beruht und welche Bedeutung ihr bei der Stiftung gesellschaftlichen Zusammenhalts zukommt.

5.6.1 Die integrative Bedeutung von Verfassungen im Allgemeinen und dem Grundgesetz im Besonderen

Verfassungen sind zuerst einmal Regelwerke, die helfen, Konflikte zivilisiert auszutragen. Sie helfen dabei – garantieren können sie es nicht. Das sieht man dort, wo die Unabhängigkeit der Justiz oder die Freiheit der Medien, der Wissenschaft oder der Kunst eingeschränkt wird. Letztlich hängt ihre Gestaltungskraft davon ab, ob die Menschen an die Verfassung „glauben“, sie sich als die ihre aneignen, sie auch nutzen und sie damit lebendig werden lassen.

Verfassungen haben auch eine symbolische Funktion: Sie sind Foren gesellschaftlicher Selbstverständigung. Der Streit um grundlegende politische Weichenstellungen findet auf ihrem Boden statt (Thym 2018a; Vorländer 2019a; 2019b). Und so erscheint es nur auf den ersten Blick paradox, dass das Grundgesetz deshalb zu einer Grundlage des bundesdeutschen Selbstverständnisses werden konnte, weil es von allen Seiten unterschiedlich ausgelegt und in Anspruch genommen wurde. Vor allem in den 1970er-Jahren prallten die partei- und gesellschaftspolitischen Lager hart aufeinander: im Streit um Abtreibung, Kriegsdienstverweigerung, Mitbestimmung, die Ostpolitik. Der Streit wurde jeweils vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen und oft auch dort entschieden (Vorländer 1981). Weil sich alle Parteien auf das Grundgesetz beriefen, wurde die Verfassung zur gemeinsamen Grundlage. Integration durch Konflikt – das war die Zauberformel, die die Bundesdeutschen schon vor Jahrzehnten zu „Verfassungspatriotinnen und -patrioten“ (Sternberger 1979; Vorländer 2007; Müller 2010; Thym 2020) machte.

Das Grundgesetz ebnete auch den Weg zur deutschen Wiedervereinigung 1990. Es steht mithin als Symbol für das politische Gemeinwesen – ganz ähnlich wie man sich in Frankreich zur „Nation“ oder „Republik“ bekennt, was in Deutschland aufgrund der eigenen Geschichte schwerfällt. Und so wird, wie Befragungen zeigen, auch mit Stolz auf das Grundgesetz und seine grundrechtlichen Verbürgungen geblickt, ebenso wie auf Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit (siehe Vorländer 2009 für konkrete Zahlen). Insofern ist es positiv, wenn man sich in Debatten um Migration und Integration auf das Grundgesetz beruft. Dies verdeutlicht, dass das gemeinsame Projekt im Zeichen von Einwanderung fortgeführt werden soll. Die Berufung auf das Grundgesetz zeigt die Bereitschaft, sich auf eine gemeinsame Grundlage zu verständigen und diese zu akzeptieren.

Damit ist nicht gesagt, dass das Grundgesetz alle Probleme lösen kann. Tatsächlich besteht ein großes Defizit der aktuellen Debatten darin, dass sie der Verfassung einen statischen Regelungsinhalt unterstellen. Dabei weist die Verfassung der Politik durchaus nicht immer einen eindeutigen Weg. Dies gilt vor allem für Bereiche, die das Verfassungsrecht nicht oder nur begrenzt regelt, etwa das Staatsangehörigkeitsrecht, das Bleiberecht für Schutzsuchende, deren Asylantrag abgelehnt wurde, oder die Einführung von islamischem Religionsunterricht. Selbst über die Auslegung der Grundrechte wird regelmäßig gestritten. So beriefen sich im Streit um die „Ehe für alle“ beide Seiten gleichermaßen auf das Grundgesetz: Ihre Gegnerinnen und Gegner hoben den besonderen Schutz der Ehe hervor, während diejenigen, die sie befürworteten, den Gleichheitssatz betonten. Und unter welchen Um-

ständen man Lehrerinnen verbieten kann, im Unterricht ein Kopftuch zu tragen, ist zwischen den Senaten des Bundesverfassungsgerichts bis heute nicht abschließend geklärt (vgl. Ladeur 2015). Urteile aus Karlsruhe helfen oft, einen Konflikt zu lösen. Aber ihnen geht ein bisweilen leidenschaftlicher Streit über die richtige Auslegung des Grundgesetzes voraus und manchmal setzt sich der Streit auch nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fort. Dies macht deutlich, dass die Berufung auf das Grundgesetz eine öffentliche Debatte nicht ersetzt, sondern diese in gewisser Weise voraussetzt. Ein ernst gemeinter Verfassungspatriotismus ist anspruchsvoller, als es scheint: Er beruht nicht auf unverrückbaren Inhalten, sondern erfordert die Bereitschaft zu inhaltlicher und auch konfliktreicher Auseinandersetzung (Ezli/Thym 2018).

Entscheidend ist, dass das Grundgesetz als Rahmen und Grundlage einer zivilen politischen Auseinandersetzung anerkannt wird. Das versteht sich nicht von selbst, denn den Umgang mit dem Grundgesetz müssen alle erst erlernen und einüben. Dies geschieht im politischen Alltag, wenn Andersdenkenden Respekt und Toleranz entgegengebracht wird. Es geschieht dort, wo über das Grundgesetz und seine grundlegenden Prinzipien gesprochen und gelehrt wird – in der Schule oder in Integrations- und Orientierungskursen für Eingewanderte. Insofern steht das Grundgesetz auch für Werte und normative Praktiken, die Gemeinsinn zu vermitteln vermögen. So wird es zur „Leitkultur“ in der Migrationsgesellschaft (Göhler 2003).

Das Grundgesetz steht unter dem Primat, dass alle in Deutschland lebenden Menschen die Menschenwürde achten und schützen. Es schützt die Freiheit aller Menschen und garantiert ihre Gleichheit vor dem Gesetz. Dies ist nicht nur abstrakte Theorie. Aus den Grundrechten folgt, dass in Deutschland jeder Mensch nach seiner Fassung leben darf und es eigentlich keinen Unterschied machen darf, ob jemand Farhad oder Florian heißt. Das bedeutet freilich nicht, dass das Grundgesetz alle staatlichen Maßnahmen verbiete. Zur gelebten deutschen und europäischen Verfassungswirklichkeit gehört z. B. auch, dass der Familiennachzug von einfachen Deutschkenntnissen abhängig gemacht werden darf oder muslimische Mädchen verpflichtet werden können, im Burkini am koedukativen Schwimmunterricht teilzunehmen.²⁰⁰ Die grundrechtliche Freiheit ist nicht absolut. Es geht auch um öffentliche Interessen und darum, ein gedeihliches Miteinander zu gewährleisten. Und hier ist das Verfassungsrecht das

Medium, mit dem Streitfälle entschieden werden – nicht immer im Konsens, aber doch in befriedender Absicht.

Was kann das Recht integrationspolitisch beitragen? Nachdem das 2017 in Kraft getretene Bayerische Integrationsgesetz eine betont offene „Leitkultur“ definiert hatte, die Grundrechte und eine Vielfalt der Lebensentwürfe ebenso umfasste wie gemeinsame Traditionen und Überlieferungen, entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof 2019,²⁰¹ dass der Landesgesetzgeber eine solche Leitkultur definieren und für sie werben darf. Er entschied aber auch, dass der freiheitliche Rechtsstaat – wie bei Werten generell (Böhm 2017) – nicht unter Androhung von Zwangsmaßnahmen einfordern darf, dass diese Leitkultur übernommen wird, solange von einer Person keine konkrete Gefährdung ausgeht. Und obligatorische Staatsbürgerkurse für geistige „Integrationsverweigerer“, wie sie das Gesetz vorsieht, sind auch nicht bereits erlaubt, wenn sich eine Person abfällig über die freiheitliche Grundordnung äußert (Thym 2019a).

Dieses Urteil verweist auf ein allgemeines Merkmal, das viele Debatten über das gesellschaftliche Selbstverständnis prägt: Sie betreffen nur am Rande die staatliche Sphäre, in der Recht und Gesetz ein bestimmtes Verhalten vorschreiben können. Zugleich geht es nicht um die Privatsphäre, in der sich die einzelnen Mitglieder der Bevölkerung familiär und individuell selbstbestimmt ihre Wege suchen. Vielmehr bezieht sich ein Großteil der aktuellen Debatten auf eine mittlere gesellschaftliche Sphäre, die heute – nicht nur im Migrationskontext – immer häufiger von der Privatsphäre unterschieden wird (Alexander 2006). In dieser mittleren „Zivilsphäre“ kann der Staat wenig vorschreiben und mit Sanktionen durchsetzen; man darf seine Rolle hier also nicht überschätzen. Das Selbstverständnis bezieht sich nur am Rande auf öffentliche Aufgaben wie das Schulwesen und es lebt vor allem von gesellschaftlichem Engagement und Debatten. Für solche Debatten kann die Verfassung als Referenzpunkt dienen, sie ersetzt aber nicht die bisweilen schwierigen Auseinandersetzungen.

200 Vgl. EuGH, K & A, C-153/14, EU:C:2015:453; BVerfG, Beschluss v. 25.03.2011, 2 BvR 1413/10, und BVerwG, Urteil vom 11.09.2013, 6 C 25.12.

201 Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 03.12.2019, 6-VIII-17 & 7-VIII-17.

5.6.2 Eine Grundgesetzänderung für das Einwanderungsland? Einsetzung eines sachverständigen Gremiums

Migrantenverbände forderten 2016/17, dass sich das Grundgesetz auch dem Migrationsgeschehen öffnen solle (Impulspapier der Migrant*innenorganisationen 2017; Eichenhofer/Dilmaghani 2017). Sie schlugen vor, ein neues Staatsziel zu bestimmen: Ein neuer Artikel 20b sollte Deutschland als „vielfältiges Einwanderungsland“ definieren, das „die gleichberechtigte Teilhabe, Chancengerechtigkeit und Integration aller Menschen“ fördert. Daneben gibt es andere Vorschläge, die die Formel vom „Fördern und Fordern“ aufgreifen und auf die deutsche Sprache verweisen bzw. das Sozialstaatsprinzip von Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes um den Satz ergänzen: „Der deutsche Staat fördert die gleiche Teilhabe aller Menschen“ (Thym 2018a). In dieselbe Richtung geht die Überlegung, den Wertekatalog von Artikel 1 Absatz 2 des Grundgesetzes um die Formulierung zu ergänzen: „Toleranz, gegenseitiger Respekt, Rechts-treue und die gleiche Aufmerksamkeit für die Bedürfnisse aller in Deutschland lebenden Menschen bestimmen das Zusammenleben in der Gesellschaft und das Handeln der staatlichen Organe und Einrichtungen“ (Kluth 2018, D 49). Denkbar wäre auch eine entsprechende Erweiterung der Präambel. Norbert Lammert und Wolfgang Thierse hatten bereits vor einem Jahrzehnt gefordert, in den Wertekatalog die deutsche Sprache aufzunehmen (Lammert 2011; Thierse 2009, S. 11–13). Seit Längerem wird zudem diskutiert, den Rassebegriff aus Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes zu streichen (Baer 2010; jüngst aufgegriffen von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener politischer Parteien und z. B. in Dilmaghani u. a. 2020). Darüber hinaus könnten auch andere Aspekte gesamtgesellschaftlicher Integration aufgegriffen werden, die unabhängig vom Migrationsgeschehen schon früher thematisiert worden waren. So könnte etwa in Staatszielbestimmungen die Bedeutung der Kultur, des ehrenamtlichen Engagements, des Sports oder auch des Vereinslebens hervorgehoben werden.

Aus Sicht der Fachkommission lohnt es sich, in eine politische Diskussion über eine Änderung des Grundgesetzes einzutreten, die neben den genannten noch andere Optionen umfassen könnte. Der Vorteil einer Grundgesetzänderung bestünde nicht nur darin, dass damit signalisiert würde, dass die Integration aller Menschen ein wichtiges gesamtgesellschaftliches Anliegen ist. Die Diskussion über das Grundgesetz kann auch ein Mittel sein, um sich über die grundlegenden Prinzipien des Einwanderungslands Deutschland zu verständigen. Insofern wäre das Grundgesetz einmal mehr das Forum gesellschaftlicher Selbstverständigung und politischer Integration.

Empfehlung

Die Fachkommission empfiehlt, ein sachverständiges Gremium einzurichten mit dem Auftrag, zu untersuchen, ob und ggf. wie das Grundgesetz geändert werden sollte, um den Anforderungen eines Einwanderungslandes und den Herausforderungen des gesellschaftlichen Zusammenhaltes gerecht werden zu können. In einem Bericht sollten die Varianten und Folgen möglicher Änderungen – mit Blick auf Präambel, Staatszielbestimmungen, Grundrechtsergänzungen u. a. – dargelegt, diskutiert und ggf. als Empfehlungen an den verfassungsändernden Gesetzgeber formuliert werden. Ein Vorbild hierfür könnte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe sein, die verschiedene Aspekte und mögliche Rechtsfolgen einer Grundgesetzänderung dargelegt hat, mit der Kinderrechte in der Verfassung verankert werden können (Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2019).

5.7 Demokratiebildung

Zunehmende gesellschaftliche Polarisierung und vielfältige demokratiefeindliche Angriffe durch extremistische – insbesondere rechtspopulistische – Strömungen gefährden die Demokratie in Deutschland. Um die Vermittlung demokratischer Werte in allen Bereichen des Bildungswesens massiv zu stärken, braucht Deutschland eine Qualitätsoffensive Demokratiebildung.

5.7.1 Demokratiebildung als Antwort auf politische und gesellschaftliche Polarisierung

Die Migrations- und Akkulturationsforschung zeigt sehr deutlich, dass Demokratiebildung an Integrationserfolgen einen wesentlichen Anteil hat, und zwar bezogen auf die Integration aller gesellschaftlichen Gruppen (vgl. z. B. Morales/Giugni 2016). Die Formel dafür ist recht einfach: Menschen, die Demokratiebildung und Teilhabe erfahren, sind besser integriert, fallen seltener menschenfeindlichen oder antidemokratischen Orientierungen anheim und finden sich in Demokratien leichter zurecht. Demokratiebildung ist also nicht nur ein Schlüssel zur Stärkung und Weiterentwicklung von Demokratien, sondern auch ein Weg der sozialen Integration in Demokratien.

Demokratiebildung als Motor und Hüter des politischen Gemeinwesens muss sich den gesellschaftlichen Herausforderungen und Gefährdungen der Demokratie stellen, die in Kapitel 3 dieses Berichts (Konfliktfelder der Einwanderungsgesellschaft und ihre Wahrnehmung) beschrie-

benen wurden, und den Veränderungen angemessen begegnen. Das kann sie am besten, wenn sie Lernangebote und Gelegenheitsstrukturen schafft, die auf Übernahme von Verantwortung, Teilhabe, Diskursfähigkeit, Interessenvertretung und politische Handlungsfähigkeit abzielen.

Demokratie ist kein selbstverständliches Gut, sondern Ergebnis von Bildungsprozessen und Erfahrung. Sie ist ein Zeichen reflexiver Mündigkeit. Demokratie braucht deshalb vielfältige Gelegenheiten und Orte, wo demokratische Verfahrensweisen erlernt, erprobt und angewendet werden können. Sie kann nur durch aktives Zutun der Menschen in Deutschland gestaltet, erhalten und (weiter-)entwickelt werden. Das bezieht sich auf die Demokratie als Herrschaftsform, als Gesellschaftsform und als Lebensform (Himmelman 2001; 2002; 2004). Auf allen drei Ebenen müssen demokratische Verhältnisse ständig erneuert werden. Dies ist eine bleibende, generationsübergreifende Aufgabe und Herausforderung für Staat, Gesellschaft und Erziehung, die sich auf alle Lebensbereiche erstreckt, von den Kitas über die schulische, außerschulische und berufliche Bildung und das Hochschulstudium bis hin zur Erwachsenenbildung. Demokratiebildung ist eine staatliche Aufgabe und muss in staatlicher Verantwortung bleiben. Konzepte zur altersgerechten Förderung demokratischer Kompetenz sollten über alle Bildungsphasen hinweg angeboten werden. Die Kooperation mit vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteuren ist dabei nicht nur hilfreich, sondern unabdingbar.

5.7.2 Zukunftsfähige Bildung auf der Basis eines umfassenden Demokratiebegriffs

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung bildet den Rahmen für staatliches Handeln und die Grundlage für das Zusammenleben der Menschen in Deutschland. Die beschleunigte Differenzierung und Pluralisierung unserer Gesellschaft – nicht nur, aber auch durch Migration und Globalisierung – macht es unbedingt erforderlich, ihren Mitgliedern den Erwerb einer demokratischen Haltung zu ermöglichen, damit sie lernen, mit Differenz friedlich und wertschätzend umzugehen (Georgi 2006). Denn eine intakte plurale Gesellschaft basiert auf der Akzeptanz und der Wertschätzung von gesellschaftlicher und kultureller Diversität. Das heißt auch, zu akzeptieren, dass das demokratische Miteinander und das Konfliktlösen im Alltag, Formen zivilgesellschaftlichen Engagements und demokratische politische Strukturen im Wandel der Zeit und der Generationen immer wieder neu ausgehandelt und justiert werden müssen. Überdies hat Demokratiebildung die Aufgabe, „auf Basis kollektiver Normen und im Sinne zukunftsorientierter Problemlösungen die politische Partizipationsfähigkeit der Lernenden in einer globalisierten Welt zu stärken“ (Aktionsrat Bildung 2020, S. 13).

5.7.3 Partizipative Strukturen befördern die Integration

Demokratiebildung muss gesellschaftliche Entwicklungen und das politische System erklären und reflektieren können und damit ein grundlegendes Verständnis von Demokratie, ihren Institutionen und Mechanismen stiften. Sie muss Demokratie aber auch als Lebensform vielfältig erfahrbar und erlebbar machen. Im Sinne einer auf Erfahrung basierenden Demokratiebildung ist es wichtig, dass Menschen von der Kita bis zum Seniorenverein die Erfahrung machen, dass sie in den sie betreffenden Angelegenheiten mitbestimmen, Veränderungen anstoßen und Verantwortung übernehmen können. Hier kann die für Demokratie so wichtige Erfahrung von Selbstwirksamkeit gemacht werden. Diese Handlungsfähigkeit und Selbstwirksamkeit der Menschen in Deutschland muss gestärkt werden, indem die Bildungsinstitutionen Gelegenheitsstrukturen für Partizipation und eine demokratische Streitkultur schaffen. Vor allem Kinder und Jugendliche müssen stärker als Subjekte, Mitgestaltende und Akteure von Gesellschaft adressiert werden (AGJ 2017). Dafür muss Demokratiebildung an den vielfältigen (auch durch Migration und Flucht geprägten) Lebens- und Erfahrungswelten der jungen Menschen und ihrer politischen Artikulation (z.B. Fridays for Future) anknüpfen.

Die Menschen aller Generationen und jeder Herkunft, Weltanschauung und Glaubenszugehörigkeit, die in Deutschland leben, sollen möglichst vielfältig gesellschaftlich und politisch partizipieren. Partizipation ist hier zu verstehen als teilnehmen, teilhaben, seinen Teil beitragen und auch Anteil nehmen am Gemeinwesen und an öffentlichen Angelegenheiten (vgl. Kap. 5.3 und Georgi 2006).

Partizipation wird dabei als Wert an sich verstanden, denn durch den Prozess des Teilnehmens, etwa in Form zivilgesellschaftlicher Vereinigungen, können Bürgersinn und Demokratiekompetenz entwickelt werden. Zudem wirkt Partizipation positiv auf die soziale, kulturelle und politische Integration (vgl. Kap. 4.4). Wer teilhat, mitredet und mitgestaltet, fühlt sich respektiert und integriert. Daraus erwächst zugleich die Fähigkeit zur Anerkennung von anderen. Demokratische Partizipation ist deshalb eine wesentliche Ressource für den Zusammenhalt pluraler Gesellschaften.

5.7.4 Demokratielernen in der Schule

Die Schule ist zweifelsohne nach wie vor die Sozialisationsinstanz mit dem weitreichendsten Einfluss. Deshalb ist Erziehung zur Demokratie eine wichtige schulische Aufgabe. Die Kultusministerkonferenz hat dieses Anliegen 2018 mit ihrem Beschluss zu „Demokratie als Ziel,

Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule“ bekräftigt. Der nächste Schritt sollte nun sein, für den Bereich der Demokratiebildung übergreifende Ziele und Bildungsstandards zu definieren, damit sich alle Länder an einer zielorientierten Umsetzung beteiligen können.

Nach den Prämissen der Demokratiepädagogik (Edelstein 2007) ist es sinnvoll, Demokratie-Lernen und Demokratie-Leben miteinander zu verbinden. Schule muss also in den verschiedenen Formen und auf den verschiedenen Ebenen des Schullebens die Mitwirkung und Teilhabe aller an Schule Beteiligten weiterentwickeln und erproben (Himmelmann 2004). Die Schülerinnen und Schüler sollen lernen, die Demokratie als Regierungsform durch aufgeklärte Urteilsbildung und Entscheidungsfindung zu bewahren und weiterzuentwickeln. Dafür brauchen sie schulische Räume, in denen sie Demokratie als Lebensform erfahren und in Gemeinschaft mit anderen aktiv gestalten können (Edelstein 2009). Sie müssen außerdem dazu befähigt werden, sich für eine demokratische Gesellschaftsform zu engagieren und diese durch Partizipation und Mitwirkung in lokalen und globalen Kontexten mitzugestalten.

Schule und Unterricht müssen hierfür ein Repertoire von Lerngelegenheiten und Kontexten bereitstellen. Dazu gehören Aspekte der Schul-, Unterrichts- und Lernkultur, repräsentative Formen von Partizipation in der Schule (Klassensprecheramt, Schülervertretungen, Schulverfassung, Schülerparlamente etc.), basisdemokratische Formen schulischer Partizipation (z. B. der Klassenrat) und Partizipation im und am Unterricht durch dessen Mitplanung, Mitgestaltung und Evaluation. Demokratielernen sollte gleichermaßen als Schulprinzip, als fächerübergreifendes Unterrichtsprinzip und im Fachunterricht verankert sein. Die notwendige Wirkungsforschung in diesen Handlungsfeldern steht allerdings noch weitgehend aus.

5.7.5 Demokratiebildung in der Lehrerbildung

Demokratiebildung in einer pluralistischen Gesellschaft erfordert fachliche und pädagogische Professionalität (Pontek/Rademacher 2019). Lehrkräfte müssen in der Lage sein, relevante gesellschaftliche Sachverhalte (etwa Migration oder Digitalisierung) im Austausch mit heterogenen Lerngruppen zum Gegenstand von Lernprozessen zu machen, und zugleich in einer immer komplexer werdenden globalisierten Welt Orientierungswissen vermitteln.

Eine aktuelle Studie des Berliner Instituts für Gesellschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (2018) befindet, dass die Schulen ihrer Aufgabe, Orte des Demokratielernens zu sein, derzeit nicht hinreichend

gerecht werden. Von den befragten Lehrkräften gaben nur knapp 4 Prozent an, dass Demokratiebildung in ihrem Schulalltag einen hohen Stellenwert hat. Für die meisten – nämlich mehr als 95 Prozent der Befragten – war schulische Demokratiebildung dagegen nur von mittlerer Bedeutung. Zugleich gaben fast drei Viertel der Lehrkräfte an, dass sie selbst mit ihren Schülerinnen und Schülern einen demokratischen Umgang pflegen und eine Orientierung an Werten wie Respekt, Fairness und Gleichbehandlung vermitteln. Dennoch zeigt die Studie: Die Beteiligungsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler an deutschen Schulen sind ausbaufähig. Nur 1,3 Prozent der Lehrkräfte setzen Unterrichtsformate ein, die Demokratiebildung unterstützen. Schülerparlamente, Projektwochen mit Fragen zu Demokratie oder ein Demokratietag waren in den befragten Schulen eine absolute Ausnahme.

Die Studie folgert, dass „Demokratie und Demokratiebildung“ in der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften zu wenig behandelt wird. Inhalte der Demokratiebildung seien dort stark unterrepräsentiert. Nur 16 Prozent der befragten Lehrkräfte hatten sich nach eigenen Angaben im Studium intensiv damit auseinandergesetzt. Beim Referendariat sinkt der Wert auf 13 Prozent und in der Weiterbildung ist das Thema nur für 18 Prozent der Lehrkräfte von hoher Relevanz. Angesichts dieser Zahlen muss gefragt werden, ob bzw. inwieweit der Beschluss der KMK zu „Demokratie als Ziel, Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule“ von 2018 derzeit im Schulalltag überhaupt umgesetzt wird. Zugleich wird deutlich, wie wichtig es ist, sicherzustellen und regelmäßig zu überprüfen, ob, in welchem Umfang und in welcher Form Demokratiebildung an deutschen Schulen stattfindet. Deshalb empfiehlt die Kommission für die Länder ein Demokratie-Monitoring an Schulen, das auf Standards und empirischen Verfahren der Evaluation basiert.

Die Frage, wie Demokratie in der Schule vermittelt werden kann, sollte künftig in der Qualifizierung von Lehrkräften einen viel höheren Stellenwert bekommen. Denn kompetente Lehrkräfte sind die zentrale Voraussetzung für eine gute und nachhaltige Demokratiebildung. Hier sind die Länder gefragt, entsprechende Qualifizierungsangebote im Studium, im Referendariat und in der Weiterbildung auszubauen.

Empfehlungen

Deutschland braucht kurz- bzw. mittelfristig eine Qualitätsoffensive Demokratiebildung. Diese sollte folgende Aspekte beinhalten:

Demokratiebildung als verpflichtender Bestandteil der Aus- und Fortbildung aller Lehrkräfte

- Die KMK sollte für die erste und zweite Phase der Lehrerbildung Standards für Demokratiebildung formulieren. An den lehrerbildenden Universitäten sollte Demokratiebildung innerhalb der Erziehungswissenschaft bzw. der Bildungswissenschaft als eigenständiger Bereich ausgewiesen und an den Zentren für Lehrerbildung verankert werden.
- Die Demokratiebildung sollte auch weiterhin verpflichtender Bestandteil der Integrationskurse sein. In den Abschlussprüfungen sollten die Grundlagen der Demokratie und die im Grundgesetz und in den europäischen Verträgen niedergelegten Grundsätze und Werte aktiv eingefordert werden.

Forschungsinfrastruktur für Demokratiebildung schaffen

- Es ist wichtig, mehr empirisches Wissen über die Wirksamkeit aktueller didaktischer Ansätze und Interventionsprogramme zur Förderung demokratischer Kompetenzen zu generieren. Zu diesem Zweck sollten entsprechende Professuren eingerichtet werden.
- Bund und Länder sollten ein Programm zur Prüfung der Wirksamkeit von Ansätzen der Demokratiebildung auflegen.
- Der Erwerb von Demokratiekompetenzen sollte verbindlicher Bestandteil von Schul- und Unterrichtsentwicklung und eines kontinuierlichen Bildungsmonitorings werden. Hierzu gehört auch die Teilnahme aller Bundesländer an internationalen Vergleichsstudien wie etwa der „International Civic and Citizenship Education Study“ (ICCS).

Austauschplattform für länderspezifische Demokratieprogramme

Es wäre wünschenswert, einen länderübergreifenden und bundesweiten Austausch zu initiieren, um gute Erfahrungen zur Förderung demokratischer Schulentwicklung und spezifische Standards zu teilen. Gute Praxisbeispiele sollten unterstützt, evaluiert und verbreitet werden.

Mehr Zeit für Demokratiebildung in der Schule

Angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen der Demokratie ist es unbedingt notwendig, für politisch-historische Bildung und Demokratiebildung in allen Schulstufen und Schulformen mehr Zeit in der Stundentafel vorzusehen und auch darüber nachzudenken, wie Demokratiebildung im Rahmen von Ganztagschule systemischer verankert werden kann. Hinzu kommt die ganz grundsätzliche Frage nach der Qualität des Politikunterrichts. Vorhandene Lehr-Lern-Ansätze, die sich in empirischen Prüfungen bewährt haben, müssen flächendeckend implementiert werden. Unabhängig von der besuchten Schulform und vom Land müssen alle Lernenden die Chance haben, einen qualitätvollen Unterricht im Fach Politik zu erhalten.

Demokratielernen mit Fragen der Migrationsgesellschaft verknüpfen

In einer Migrationsgesellschaft muss ein Bestandteil der Demokratiebildung das Lernen über Migrations- und Integrationsprozesse sein. Migrationspolitisches Lernen sollte gefördert werden.

Demokratiebildung in den Orientierungskursen ausbauen und evaluieren

Es gibt kaum empirisch basierte Erkenntnisse darüber, ob und in welchem Maße es gelingt, die mit den Orientierungskursen angestrebten demokratischen Kompetenzen tatsächlich zu vermitteln. Für eine Weiterentwicklung der Bildungsmaterialien und Unterrichtsmethoden in den Orientierungskursen wäre es deshalb sehr wichtig, gerade im Feld der Vermittlung von Demokratiekompetenz die Evaluation zu stärken und eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung einzurichten.

Demokratielernen in Willkommensklassen für neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler weiter ausbauen

Baden-Württemberg hat 2017/18 als erstes Land „Demokratiebildung“ als obligatorisches Unterrichtsfach in die Stundentafel von Willkommensklassen aufgenommen. Das neue Fach soll die Möglichkeit eröffnen, „Grundrechte ein[zu]üben und Teilhabe und Selbstwirksamkeit [zu] erproben“ (Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg 2017, S. 32 f.). In Anlehnung an diese Initiative empfiehlt die Kommission eine bundesweite Einführung von demokratiepädagogischen Lerninhalten in Willkommensklassen.

5.8 Ist der „Migrationshintergrund“ noch zukunftsfähig?

Die Fachkommission empfiehlt, das bisher im Rahmen des Mikrozensus verwendete statistische Konzept des „Migrationshintergrunds“ aufzugeben. Das betrifft sowohl die Bezeichnung als solche als auch die Definition der Gruppen, die in diese Kategorie fallen. Erfasst werden sollen künftig „Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen“: Menschen, die entweder selbst oder deren beide Elternteile seit 1950 in das Gebiet der heutigen Bundesrepublik eingewandert sind.

Die Fachkommission hat sich im Rahmen ihrer Tätigkeit intensiv mit dem statistischen Konzept des „Migrationshintergrunds“ auseinandergesetzt. Dieses hat sich in den letzten 15 Jahren zu einem zentralen Baustein entwickelt, um Migrations- und Integrationsprozesse wie auch die Bevölkerungsstruktur im Einwanderungsland Deutschland zu beschreiben. Dabei war der „Migrationshintergrund“ aber stets umstritten und die Kritik hat sich in den letzten Jahren verstärkt. Das vorliegende Kapitel beschreibt den Entstehungskontext und den bisherigen Inhalt des Konzepts sowie die Kritik daran. Darauf aufbauend wird das Votum der Fachkommission für eine inhaltliche und begriffliche Neugestaltung begründet.

Dabei ist sich die Fachkommission einig, dass mögliche Alternativen zum Begriff „Migrationshintergrund“ ihrerseits neue Probleme aufwerfen. Eine ideale Lösung im Sinne eines universell einsetzbaren Begriffs gibt es aus Sicht der Mitglieder nicht. Folgende Überlegungen wurden dazu angestellt:

- ▶ Die Zielgruppe soll mit dem Begriff auch für Nichtfachleute erkennbar beschrieben sein.
- ▶ Der Begriff soll sprachlich nicht exkludierend sein.
- ▶ Der Begriff soll alle Mitglieder der Zielgruppe einschließen, Nichtmitglieder hingegen ausschließen (Eindeutigkeit).
- ▶ Der Begriff soll keine unzutreffende Zuschreibung eines rechtlichen Status beinhalten.
- ▶ Der Begriff soll eine Weiterführung existierender Wanderungs-, Integrations- und Sozialstatistiken ermöglichen.

Somit bestehen einerseits umgangssprachliche und politische Anforderungen (insbesondere Erkennbarkeit der Zielgruppe, Nichtausgrenzung), andererseits wissenschaftliche Anforderungen (insbesondere Anschlussfähigkeit an vorhandene Berichterstattungssysteme, Präzision und Reproduzierbarkeit). Diese Anforderungen sind nicht vollständig miteinander vereinbar. Die Fachkommission hat sich mehrheitlich an den umgangssprachlichen und politischen Anforderungen orientiert und empfiehlt daher den Begriff „Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen“. Zwei zusätzliche abweichende Stellungnahmen legen dar, dass ein Beibehalten des Begriffs „Migrationshintergrund“ Vorteile für die Weiterführung von Statistiken bringen würde (Worbs) und dass der Begriff „im Ausland Geborene und ihre Nachkommen“ bezüglich der Eindeutigkeit wie auch hinsichtlich juristischer Implikationen eindeutiger wäre (Thym).

5.8.1 Entstehungskontext und bisheriger Inhalt des Konzepts im Rahmen des Mikrozensus

Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur in Deutschland durch Migration wurde in der amtlichen Statistik über Jahrzehnte hinweg ausschließlich mit dem Konzept der „ausländischen Bevölkerung“ beschrieben, also anhand der Zahl der im Land lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (einschließlich Staatenlosen; vgl. dazu ausführlich Kap. 2.4.1). Mit dieser Vorgehensweise sind zahlreiche analytische und normative Probleme verbunden: Analytische Probleme entstehen dadurch, dass so ein Teil der Eingewanderten und ihrer Nachkommen grundsätzlich nicht erfasst wird, nämlich diejenigen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Normative Probleme ergeben sich insofern, als die (schon semantisch ausgrenzende) Etikettierung als „Ausländer“ eine rein rechtliche Zuschreibung ist, sie beruht nicht auf den Migrationserfahrungen und Identitäten der betreffenden Personen.

In den 1990er-Jahren zogen sehr viele (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler²⁰² nach Deutschland zu. Zudem stieg die Zahl der Einbürgerungen, nachdem 1993 ein entsprechender Rechtsanspruch eingeführt wurde. Spätestens seit dieser Zeit ist das „Ausländerkonzept“ zunehmend in die Kritik geraten, weil es immer weniger geeignet war, Migrations- und Integrationsprozesse zu beschreiben und zu analysieren. Immer mehr Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit hatten Migrationsbezüge in der eigenen Biografie oder in der ihrer Eltern. Diese Entwicklung verstärkte sich noch mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zum 1. Januar 2000, die Einbürgerungen weiter

202 Die vor 1993 zugezogenen Angehörigen dieser Gruppe werden als Aussiedlerinnen und Aussiedler bezeichnet.

vereinfachte und zugleich für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) einführte. Sie erhalten seitdem, wenn die Eltern bestimmte aufenthaltsrechtliche Voraussetzungen erfüllen, qua Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. Kap. 2.2.1). Zugleich werden Analysen zur Integration, die sich auf das Ausländerkonzept stützen, durch Selektionseffekte bei der Einbürgerung verzerrt, weil Personen mit Migrationsbezug und deutschem Pass im Durchschnitt deutlich besser integriert sind als jene mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit (Salentin/Wilkening 2003; Schäfer/Brückner 2008). Diese besser integrierten Personen „verschwinden“ in der Gruppe der Deutschen; dadurch können reale Integrationsfortschritte nicht abgebildet werden.

Um diesen Problemen zu begegnen, entwickelte das Statistische Bundesamt im Rahmen des Mikrozensus das Konzept des „Migrationshintergrunds“²⁰³ und wies mit dem Berichtsjahr 2005 erstmals entsprechende Zahlen aus. Der Mikrozensus ist eine amtliche Befragung, die jährlich von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt wird. Mitglieder von rund 1 Prozent aller Haushalte in Deutschland werden befragt (aktuell rund 830.000 Personen); es besteht Auskunftspflicht. Daraus lassen sich repräsentative Aussagen über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt in Deutschland ableiten.²⁰⁴

Der „Migrationshintergrund“ wird im Mikrozensus nicht direkt erfasst, sondern anhand von Informationen über die aktuelle und eventuelle frühere Staatsangehörigkeit(en), Einbürgerung und den Geburtsstaat synthetisch gebildet (zur Diskussion der damit verbundenen Probleme siehe Kap. 5.8.3). Berücksichtigt werden dabei Informationen über die im Rahmen der Stichprobe befragten Personen selbst sowie deren Eltern. Dementsprechend lautet die aktuell gültige Definition, dass Menschen einen Migrationshintergrund haben, wenn „sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzen“ (DESTATIS 2019a, S. 4).

Im Einzelnen umfasst dies:

1. ausländische Staatsangehörige (unabhängig davon, ob sie selbst eingewandert sind oder nicht);
2. Eingebürgerte (ebenfalls unabhängig davon, ob sie selbst eingewandert sind oder nicht);
3. (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler;
4. Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Adoption durch einen deutschen Elternteil erhalten haben;
5. mit deutscher Staatsangehörigkeit geborene Kinder der vier zuvor genannten Gruppen.

Infolge des Zweiten Weltkriegs Vertriebene und ihre Nachkommen werden im Rahmen des Mikrozensus nicht zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund gerechnet. Gleiches gilt für Personen, die mit deutscher Staatsangehörigkeit im Ausland geboren wurden und deren Eltern keinen Migrationshintergrund haben.

Das Statistische Bundesamt unterscheidet bei Personen mit Migrationshintergrund zwischen erster Generation (selbst eingewandert) und allen übrigen Personen (nicht selbst eingewandert, Folgegenerationen). Weitere generationale Differenzierungen nimmt es nicht vor, was mit Zuordnungsproblemen begründet wird (ebd., S. 7 f.). Überwiegend dürfte der so definierte Migrationshintergrund die erste und zweite Generation umfassen, zum Teil auch noch Enkel und Urenkel²⁰⁵ von eingewanderten Menschen. Prinzipiell ist in das Konzept keine feste „Generationengrenze“ eingebaut, insbesondere durch die Festlegung, dass Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit immer einen Migrationshintergrund haben.

203 Der Begriff war zuvor u.a. schon von der OECD im Rahmen der PISA-Studien verwendet worden (Will 2019, S. 543), jedoch mit einer etwas anderen Definition.

204 Da es sich beim Mikrozensus um eine Stichprobenbefragung handelt, müssen die Ergebnisse auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet werden. Diese Zahlen basieren auf den Volkszählungen und der zwischenzeitlich erfolgenden Bevölkerungsfortschreibung. Aktuell ist der entsprechende Bezugspunkt der Zensus 2011. Ab dem Berichtsjahr 2017 wird der Migrationshintergrund nur noch für die Bevölkerung in Privathaushalten ausgewiesen (also nicht mehr für Personen in Gemeinschaftsunterkünften). Zudem wird er nun durchgehend nach der Definition „im weiteren Sinne“ erfasst. Dies bedeutet, dass nun jedes Jahr auch Informationen über die Eltern der Befragten erhoben und verwendet werden, unabhängig davon, ob sie im selben Haushalt leben wie die befragte Person. Dies geschah zuvor nur alle vier Jahre (2005, 2009, 2013). Werden Informationen über die Eltern nur für die Befragten berücksichtigt, die mit den Eltern auch in einem Haushalt leben, spricht man von „Migrationshintergrund im engeren Sinne“ (vgl. DESTATIS 2019a, S. 4).

205 Das ist der Fall, sofern die genannte Definition auf sie zutrifft. Personen, die mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurden, können zwar selbst (über ihre Eltern) noch einen Migrationshintergrund haben, diesen aber nicht mehr an ihre Kinder weitergeben.

5.8.2 Bedeutung und Anwendung des Konzepts im nationalen und internationalen Rahmen

Die Daten des Mikrozensus zum Migrationshintergrund haben in Deutschland ein neues Bewusstsein für „die Bedeutung von Migration für Staat und Gesellschaft“ (DESTATIS 2019a, S. 4) geschaffen. Denn damit wurde ab 2005 auch statistisch deutlich, dass ein viel größerer Bevölkerungsanteil als bis dahin angenommen entweder eigene Migrationserfahrungen hat oder Vorfahren mit solchen Erfahrungen. Insbesondere nach Alter gegliederte Daten verdeutlichen, wie stark Wanderungsprozesse Deutschlands Bevölkerungsstruktur heute schon prägen: Von den unter 5-jährigen Kindern in Deutschland hatten im Jahr 2018 bereits über 40 Prozent einen Migrationshintergrund, in einigen Großstädten liegt der Anteil deutlich über 50 Prozent (vgl. Ahyouud u. a. 2018, S. 10; DESTATIS 2019a).

Mit der neuen Datengrundlage erweiterten sich auch die Analysemöglichkeiten und die Problemwahrnehmung in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik, etwa im Hinblick auf Ungleichheiten von Menschen mit und ohne Migrationserfahrungen und ihren Nachkommen, die sowohl innerhalb als auch zwischen den Generationen auftreten. So wurden die Daten des Mikrozensus zum Migrationshintergrund zu einer wesentlichen Grundlage für die statistische Berichterstattung über Integrationsprozesse. Sowohl die von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration herausgegebenen „Integrationsindikatorenberichte“ (ISG/WZB 2009; 2011; aktuell wird der dritte entsprechende Bericht erarbeitet) als auch die alle zwei Jahre erstellten Monitoringberichte für die Bundesländer (zuletzt: LAG 2019) nutzen diese Datenquelle für eine Reihe von Indikatoren. Auch das Statistische Bundesamt selbst veröffentlicht entsprechende Zeitreihen (DESTATIS 2019g). In anderen Bereichen der Sozialberichterstattung wird die Kategorie „Migrationshintergrund“ ebenfalls als Differenzierungskriterium genutzt, z. B. in den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung (zuletzt: Bundesregierung 2017a).

Auch im internationalen Bereich findet der Begriff *(im)migration background* bzw. *(im)migrant background* Anwendung, er wird aber in der Regel anders definiert als in Deutschland. Die OECD schreibt in einem aktuellen Bericht zur Integration Personen einen Migrationshintergrund zu, die entweder selbst im Ausland geboren sind oder mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil haben (OECD/EU 2019, S. 295). Im Rahmen der internationalen

PISA-Studien hingegen wird nur solchen Schülerinnen und Schülern ein „Zuwanderungshintergrund“ zugeordnet, die selbst oder deren Eltern beide eingewandert sind. Diejenigen mit nur einem eingewanderten Elternteil zählen also nicht dazu; sie werden aber in den nationalen Berichten für Deutschland separat betrachtet (Reiss u. a. 2019, S. 134). In Österreich umfasst der Begriff „Migrationshintergrund“ wie bei PISA international Personen, die entweder selbst oder deren beide Elternteile im Ausland geboren wurden (Statistik Austria 2019, S. 24). Während sich hier also im Detail Unterschiede zeigen, ist das Konzept der im Ausland geborenen Bevölkerung (*foreign born* bzw. *immigrant population*) international verbreitet und einheitlich definiert. Diese Gruppe lässt sich mit dem deutschen Mikrozensus als Teilgruppe der Personen mit Migrationshintergrund abbilden, nämlich als die „Personen mit eigener Migrationserfahrung“. Sie umfasst die umgangssprachlich als erste Generation bezeichnete Gruppe von Menschen, die im Ausland geboren und selbst über Staatsgrenzen migriert sind.

5.8.3 Kritik

Bei der Kritik am (deutschen) Konzept des „Migrationshintergrunds“ ist zwischen analytischen und normativen Gesichtspunkten zu unterscheiden. Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Begriff in der derzeitigen Definition des Statistischen Bundesamts eine sehr große Bevölkerungsgruppe umfasst (2019 über 21 Mio. Menschen), die in sich extrem heterogen ist. Das gilt für die übrige Bevölkerung allerdings genauso. Diese Vielfalt bezieht sich z. B. auf Faktoren wie Alter, Geschlecht, Zahl der Kinder, Erwerbsstatus und Leistungsbezug, aber auch auf religiöse und kulturelle Orientierungen. Das spricht nicht per se gegen die Verwendung des Konzepts, wohl aber für eine reflektierte Anwendung.

Ein zentraler Kritikpunkt auf **analytischer Ebene** ist, dass die Definition (implizit)²⁰⁶ die Kategorie Staatsangehörigkeit mit der Migrationserfahrung von Personen vermischt. Dies ist vor dem Hintergrund der deutschen Rechts tradition verständlich; es verstellt aber den Blick auf zentrale Fragen. Beispielsweise kann nicht zwischen den einzelnen Generationen von Eingewanderten und ihren Nachkommen unterschieden werden bzw. nur zwischen der ersten und den Folgegenerationen. Die Personen „mit Migrationshintergrund“, aber ohne eigene Migrationserfahrung bilden ein nicht weiter differenzierbares Konglomerat von Menschen, bei denen die Einwanderung der Vorfahren in der Generationenfolge unterschiedlich weit zurückliegt.

206 Dem Wortlaut nach stellt die aktuelle Definition zwar nur auf die Frage ab, ob die deutsche Staatsangehörigkeit seit Geburt vorhanden ist oder nicht (vgl. Kap. 5.8.1). Die Frage der Zuwanderung und ihres Zeitpunktes wird aber z. B. herangezogen, um Vertriebene von Aussiedlerinnen und Aussiedlern abzugrenzen; zudem wird das Wanderungskriterium auch in der Darstellung der Ergebnisse explizit berücksichtigt.

Damit können soziostrukturelle Prozesse der Integration und Teilhabe für die Nachkommen von Eingewanderten nicht sinnvoll analysiert werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoller, neben dem Merkmal Staatsangehörigkeit nur die Migrationserfahrung der Befragten selbst und die der Eltern zu erheben, sich also auf die erste und zweite Generation zu beschränken. Für die systematische Analyse weiterer Generationen – die je nach Erkenntnisinteresse sinnvoll sein kann – bieten sich Haushaltsbefragungen wie die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe an.²⁰⁷

Ein weiterer Kritikpunkt auf analytischer Ebene ist die komplexe Konstruktion der Kategorie im Rahmen des Mikrozensus: Der „Migrationshintergrund“ stützt sich auf eine Verknüpfung von Daten zu mehreren Personen (befragte Person, beide Elternteile) und zu mehreren Sachverhalten (Einwanderung, aktuelle und frühere Staatsangehörigkeiten). Dies ist ein klarer Nachteil gegenüber einfach bestimmbar Kriterien wie dem Geburtsland oder der aktuellen Staatsangehörigkeit. Damit steigt das Risiko, dass durch ungenaue oder fehlerhafte Beantwortung der Fragen Unschärfen entstehen. Die Komplexität führt auch dazu, dass das Konzept – trotz gleicher Bezeichnung – innerhalb Deutschlands zum Teil unterschiedlich definiert wird. Beispielsweise wurde im Zensus 2011 zur Bestimmung des Migrationshintergrunds ein Zuzug ab 1956 herangezogen, nicht ab 1950²⁰⁸ wie im Mikrozensus. Die Bundesländer haben dies für ihre Integrationsberichterstattung übernommen und verwenden außerdem nur die Definition des Migrationshintergrunds im engeren Sinne²⁰⁹ (LAG 2019, S. 9 f.). Diese Unterschiede sind zwar nicht groß, die uneinheitliche Anwendung schränkt aber das analytische Potenzial der Kategorie zusätzlich ein.

Schließlich wird auch in der Integrationsberichterstattung, die sich auf das Konzept „Migrationshintergrund“ stützt, darauf hingewiesen, dass dieses Konzept „an sich“ festgestellte Ungleichheiten nicht hinreichend erkläre bzw. ihre Ursachen eher verschleierte. So enthielt bereits der erste Integrationsindikatorenbericht für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (ISG/WZB 2009) einen weiterführenden Analyseteil, in dem anhand multivariater Analysen untersucht wurde, ob sich festgestellte Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund – etwa bei der

Erwerbsbeteiligung – nicht (auch) auf andere Faktoren zurückführen lassen, z. B. das Geschlecht oder das Haushaltseinkommen. In bestimmten Bereichen der Sozialberichterstattung, etwa im Bildungsbereich, wird deshalb mittlerweile erwogen, auf die Differenzierung nach Migrationshintergrund grundsätzlich zu verzichten bzw. dieses Kriterium durch andere zu ersetzen (vgl. Kap. 4.2).

Die **normative Kritik** am Konzept des „Migrationshintergrunds“ bezieht sich auf Fragen von Identität, Diskriminierung und Gleichstellung. Insbesondere wird ins Feld geführt, dass die Zuschreibung eines „Migrationshintergrunds“ gerade bei Angehörigen der Folgegenerationen und besonders denen mit deutscher Staatsangehörigkeit nicht der Selbstwahrnehmung und -beschreibung entspreche; sie hätten jedoch keine Möglichkeit, diesem „Etikett“ zu entkommen. Damit verbunden sind weitere, miteinander zusammenhängende Kritikpunkte (vgl. Supik 2017; Will 2016; 2018; 2019):

- Der Begriff habe auf diskursiver Ebene nicht wie gewünscht dazu geführt, „dass Migration und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen alltäglicher und normaler geworden sind“ (Will 2018, S. 11). Vielmehr habe „Migrationshintergrund“ einfach den vorherigen Ausländerbegriff ersetzt und dessen negativen Bedeutungsgehalt eines „vermeintlich pauschal problematischen Teils der Bevölkerung“ (Supik 2017, S. 4) übernommen.
- Der Begriff erschwere „ein nicht-ethnisch konnotiertes Deutsch-Sein“ (Will 2018, S. 12), u. a. dadurch, dass sich in den DESTATIS-Publikationen als Gegenkategorie teilweise „Deutsche ohne Migrationshintergrund“ finde und Veröffentlichungen zum Migrationshintergrund in die Fachserie 2 „Ausländische Bevölkerung“ eingeordnet seien. Passend dazu bleibe zudem die deutsche Migrationsgeschichte vor 1950 unsichtbar, weil Vertriebene und ihre Nachkommen per definitionem keinen Migrationshintergrund hätten.
- Subjektive Selbst- und Fremdzuschreibungen von Menschen würden nicht berücksichtigt. Als positives Beispiel wird hier häufig auf den britischen Zensus verwiesen, der entsprechende Möglichkeiten der Selbstzuordnung wie „English/Welsh/Scottish/Northern Irish/Black Caribbean/Black African“ usw. bietet.

207 Vgl. beispielhaft das Projekt „Die Dritte Generation“ am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) (<https://www.dezim-institut.de/das-dezim-institut/abteilung-integration/projekt-die-dritte-generation-ggf-monitoring/> [31.08.2020]), das explizit darauf abzielt, „eine systematische und langfristige Beobachtung der dritten Generation, relativ zur ersten und zweiten“ aufzubauen.

208 Diese Datumsgränze gilt jedoch nur für infolge des Zweiten Weltkriegs Vertriebene, die bis 1950 in das Gebiet der heutigen Bundesrepublik zuwanderten, und ihre Nachkommen. Sie fallen bislang nicht in die Kategorie „mit Migrationshintergrund“. In diese Kategorie inkludiert sind hingegen Ausländer und Ausländerinnen sowie Eingebürgerte und jeweils ihre Nachkommen, wenn die Einwanderung vor 1950 erfolgte, auch wenn es sich dabei nur (noch) um verhältnismäßig kleine Gruppen handelt. Um zu berechnen, wie sich der neue Vorschlag der Fachkommission zahlenmäßig auswirkt, wurde die Datumsgränze für alle Gruppen einheitlich auf 1950 gelegt; siehe dazu Kapitel 5.8.4.

209 Siehe dazu Fußnote 204.

■ Nach Migrationshintergrund differenzierte Daten würden nicht helfen, Ausgrenzung und rassistische Diskriminierung sichtbar zu machen. Denn diese könne auch Menschen ohne Migrationshintergrund, aber z. B. mit nicht weißer Hautfarbe treffen – umgekehrt sei es möglich, dass Menschen mit Migrationshintergrund davon nicht betroffen sind, weil sie als „weiß“ und zugehörig wahrgenommen werden (Ahyoud u. a. 2018; Aikins u. a. 2019). Als Lösung wird hier angeregt, Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (ADGD) zu erheben, die in einer intersektionalen Betrachtungsweise auch andere Merkmale wie Alter, Behinderung, sexuelle Identität oder Religion berücksichtigen.

Zum Thema Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (vgl. auch Kap. 4.5.1) hat die Fachkommission eine Expertise eingeholt und im Rahmen des Plenums am 18. September 2019 eine Anhörung durchgeführt (vgl. die Kap. 8.5 und 8.6 in diesem Bericht). Hier wurde u. a. vorgeschlagen, anstelle des Merkmals „Migrationshintergrund“ oder zumindest ergänzend dazu (ethnische) Selbstkategorisierungen und Fremdwahrnehmungen abzufragen und in Verbindung damit Diskriminierungserfahrungen zu erheben. Hierzu ist Folgendes zu bemerken: Der „Migrationshintergrund“ als übergreifende Kategorie ist zwar in der Tat nicht geeignet, um Diskriminierungs- und Ungleichbehandlungserfahrungen abzubilden. Das war allerdings auch nie Sinn und Zweck dieser Kategorie. Methodisch gesehen erscheint es zweifelhaft, dass die Erhebung von Selbst- und Fremdkategorisierungen in dieser Hinsicht weiterführt, denn damit sind erhebliche Selektions- und Zuordnungsprobleme verbunden, die zu einer Über- oder Unterschätzung des Phänomens Diskriminierung führen können. Auch sind festgestellte statistische Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen als solche weder ein Hinweis auf Diskriminierung, noch geben sie Aufschluss über die Eigenschaften einer Gruppe. Diskriminierung und Ungleichheit können nur mit dafür geeigneten Forschungsdesigns sinnvoll analysiert werden. Dies setzt ohne Zweifel voraus, dass ergänzend zum Merkmal des „Migrationshintergrunds“ weitere Daten erhoben werden, z. B. die Einstellungen in der Bevölkerung zu bestimmten nationalen, ethnischen und religiösen Minderheiten sowie subjektive Diskriminierungserfahrungen, ggf. in Verbindung mit strukturellen Daten etwa zur Arbeitsmarktintegration.

Die Erhebung ethnischer Merkmale wird in der Migrations- und Integrationsforschung kontrovers diskutiert und ist in einer Reihe von Ländern durchaus üblich. Unter normativen Gesichtspunkten ist sie jedoch sehr viel problematischer als die Erhebung eines wie auch immer definierten „Migrationshintergrunds“, denn daraus lassen sich leicht statistische Fehlschlüsse über die Eigenschaften ethnischer Minderheiten ableiten. Dies gilt auch dann, wenn solche Merkmale auf „freiwilliger“ Basis erhoben wurden. Die Folgen tragen auch Angehörige von Minderheiten, die an solchen Erhebungen nicht teilgenommen haben. Unter anderem aufgrund solcher Überlegungen – und der historischen Belastung aus der Zeit des Nationalsozialismus – gibt es in Deutschland kaum amtliche und behördliche Daten, die nach Ethnie differenzieren.²¹⁰

Grundsätzlich kann die Kategorie des „Migrationshintergrunds“ ebenfalls dafür genutzt werden, den so bezeichneten Menschen insgesamt oder einzelnen Gruppen daraus bestimmte Eigenschaften zuzuschreiben, die wiederum zur Bildung von Vorurteilen und zu Diskriminierung beitragen. Dem kann aber nur durch den Einsatz adäquater Analysemethoden begegnet werden, wenn nicht auf wichtige Informations- und Analysepotenziale verzichtet werden soll. Gerade wegen der Missbrauchsanfälligkeit ist es jedoch sinnvoll, Daten sparsam zu erheben, etwa hinsichtlich der Zahl der Generationen, die umfasst sein sollen.

5.8.4 Position der Fachkommission

Die Fachkommission hat die bislang dargelegten Fakten und Argumente sorgfältig gegeneinander abgewogen und sich mit möglichen Alternativen zur Kategorie „Migrationshintergrund“ auseinandergesetzt, u. a. auf Basis von Berechnungen, die das Statistische Bundesamt in ihrem Auftrag durchgeführt hat.²¹¹ Im Ergebnis dieser Abwägungen haben sich die Mitglieder mehrheitlich²¹² entschieden, eine inhaltlich neue Definition und eine neue Bezeichnung für die damit umfassten Personengruppen vorzuschlagen. Dieser Vorschlag lautet:

Künftig sollen im Rahmen des Mikrozensus nur Personen erfasst werden, die entweder selbst oder deren Elternteile beide seit dem Jahr 1950 in das heutige Bundesgebiet eingewandert sind. Sie sollen – wie schon bisher mit den

210 Eine Ausnahme bildet z. B. die Statistik über Asylsuchende, weil hier die ethnische Zugehörigkeit ein verfolgungsrelevantes Merkmal sein kann. Vgl. BAMF 2019a, S. 27.

211 Ausdrücklich gedankt sei an dieser Stelle Anja Petschel und Jan Eberle vom Statistischen Bundesamt (Demografie, Haushalte und Familien, Migration und Integration, Arbeitsmarkt) für die vertrauensvolle Zusammenarbeit.

212 Siehe hierzu die nach diesem Kapitel abgedruckten abweichenden Stellungnahmen der Kommissionsmitglieder Barbara John, Susanne Worbs und Daniel Thym.

Kategorien „mit und ohne eigene Migrationserfahrung“ – getrennt ausgewiesen werden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sie unterschiedlichen Problemlagen begegnen. Anders als bisher soll jedoch der zusammenfassende Begriff „Migrationshintergrund“ nicht mehr verwendet werden, um Stigmatisierung zu vermeiden. Sofern beide Gruppen gemeint sind, wird als zusammenfassende Bezeichnung stattdessen „Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen“ vorgeschlagen.

Daneben sollte weiterhin auch eine Differenzierung nach Staatsangehörigkeit (deutsch/nicht deutsch) möglich sein; dieses Kriterium ist für die Definition von „Eingewanderten und ihren (direkten) Nachkommen“ jedoch nicht mehr konstitutiv.

Dieser Vorschlag entkoppelt Migration und Staatsangehörigkeit und begegnet damit einer konzeptionellen Schwäche der bisherigen Definition von „Migrationshintergrund“. Zugleich wird die Gruppe der „Eingewanderten und ihrer (direkten) Nachkommen“ klar auf die erste und zweite Generation begrenzt, während bislang in der Kategorie „Personen mit Migrationshintergrund, aber ohne eigene Migrationserfahrung“ Angehörige verschiedener Folgegenerationen verschmelzen. Dies stärkt das analytische Potenzial des Konzepts.

Die Fachkommission erkennt zugleich die Bedeutung der formalrechtlichen Kategorie der (aktuellen) Staatsangehörigkeit an, die weiterhin erhoben werden soll. Durch Einwanderung und das nach wie vor verhältnismäßig restriktive Staatsangehörigkeitsrecht wird es in Deutschland auf absehbare Zeit eine große Gruppe ausländischer Staatsangehöriger geben. Dieser Status scheint mit weiteren Merkmalen gekoppelt zu sein, die einen nicht unerheblichen Einfluss auf den Integrationserfolg haben (vgl. Schäfer/Brückner 2008). Deshalb sollte er weiterhin erhoben und ausgewiesen werden.

Bei der **zeitlichen Abgrenzung** knüpft der Vorschlag der Fachkommission an das derzeitige Vorgehen im Rahmen des Mikrozensus an, modifiziert dieses aber in einem wichtigen Punkt: Die „Datumsgrenze“ 1950 soll nunmehr uneingeschränkt gelten, d.h. nicht mehr nur für Vertriebene und deren Nachkommen. Die Einbeziehung von Migrationserfahrungen soll sich nicht mehr danach unterscheiden, ob sie deutsche oder ausländische Staatsangehörige betreffen. Dies dient der Kohärenz und Nachvollziehbarkeit der Definition.

Eine weitere Modifikation betrifft die Beschränkung auf Personen, deren Elternteile **beide** nach Deutschland eingewandert sind. Bislang umfasst die Definition auch Personen mit einem sogenannten einseitigen Migrationshintergrund, bei denen also lediglich ein Elternteil eingewandert oder eingebürgert ist. Diese sehr weite Definition erscheint fragwürdig. Idealtypisch kann man annehmen, dass eine in Deutschland geborene und aufgewachsene Person über kulturelle und soziale Kapitalien verfügt, die ihren Nachkommen z. B. die Integration ins Bildungssystem stark erleichtern und die eingewanderte Eltern nicht ohne Weiteres besitzen, wie deutsche Sprachkenntnisse und Wissen über Aufbau und Funktionsweise des deutschen Bildungssystems. In Deutschland geborene und aufgewachsene Menschen befinden sich zudem im Durchschnitt in einer besseren ökonomischen Position als im Ausland Geborene, sie können also auch auf diesem Gebiet mehr Ressourcen bereitstellen. Im Einklang mit diesen Annahmen zeigen Ergebnisse aus der Bildungsforschung (für Deutschland beispielhaft: Henschel u. a. 2019, S. 331), dass Schülerinnen und Schüler mit nur einem eingewanderten Elternteil mit ihren Leistungen im Regelfall zwischen denen ohne Migrationshintergrund und denen mit einem „zweiseitigen“ Migrationshintergrund liegen und eher näher an Ersteren. Die Fachkommission spricht sich deshalb dafür aus, ebenfalls nur noch Menschen zur Migrationsbevölkerung zu zählen, die entweder selbst eingewandert sind oder bei denen das auf beide Elternteile zutrifft. Ist nur ein Elternteil eingewandert, kann davon ausgegangen werden, dass die Lebensrealität weniger stark durch Migration geprägt ist.

Die **neue Definition** würde nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2018 eine Zahl von 18,1 Millionen „Eingewanderten und ihren (direkten) Nachkommen“²¹³ in Deutschland ergeben – also rund 2,7 Millionen Personen bzw. 13 Prozent weniger als der bisherige Wert von 20,8 Millionen Menschen. Für ihre Umsetzung wäre es aus heutiger Sicht nicht notwendig, die im Mikrozensus erhobenen Merkmale (gesetzlich) zu ändern – was nicht ausschließt, dass die Art der Erhebung noch optimiert werden kann. Sollte die Fachkommission mit ihrem Vorschlag für eine Neudefinition und -benennung des „Migrationshintergrunds“ auf ein positives Echo stoßen, wird sie die Umsetzung des Vorschlags gern fachlich begleiten. Es empfiehlt sich auch, die mittel- und längerfristigen Effekte einer Umstellung unter Hinzuziehung weiteren Sachverstands zu evaluieren.

213 Vgl. hierzu auch Petschel und Will (2020), die verschiedene Berechnungsmodelle vorstellen.

Abweichende Stellungnahme von Barbara John

Grundsätzliches:

Konzepte, die Zugehörigkeit ausdrücken – wie beispielsweise Mitgliedschaften, Familiennamen, Staatsangehörigkeit –, sind im Zusammenleben von Menschen bedeutungsvoll, in kleinen wie in großen gesellschaftlichen Gruppen. Das gilt erst recht für Gesellschaften mit ausgeprägter kultureller Diversität.

Dennoch hat das Statistische Bundesamt nach Jahrzehnten hoher Einwanderung aus damals noch nachvollziehbaren Gründen ein begriffliches und inhaltliches Konzept gesucht und gefunden, das geeignet schien, die Gesamtbevölkerung in Deutschland statistisch nach einer neuen Kategorie zu trennen, nämlich in Personen „mit und ohne Migrationshintergrund“. Das Ziel war, sozioökonomische Ungleichheiten messbar und öffentlich sichtbar zu machen, um gezielte Unterstützungsmaßnahmen ergreifen und dadurch Ungleichheiten minimieren zu können, insbesondere im Bildungssystem und im Arbeitsmarkt. Zugleich hat diese Unterscheidung aber unbeabsichtigt eine Annahme sagbar gemacht, die in etwa so formuliert werden kann, dass diese (wachsende) Bevölkerungsgruppe irgendwie anders ist als die hier Ansässigen oder die „Bio-/Richtig-Deutschen“.

So hat sich dieser Frame inzwischen völlig verselbstständigt. Doch nach 65 Jahren Integrationserfahrung sowie Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik ist es Zeit, ihn aufzugeben und durch ein Konzept zu ersetzen, das eindeutig die Zusammengehörigkeit der Gesamtbevölkerung zum Ausdruck bringt.

Vorschlag:

Die Gesamtbevölkerung in Deutschland sollte nicht mehr kategorisch eingeteilt werden in Personen ohne und mit „Migrationshintergrund“. Darum werden im Mikrozensus künftig nur Personen statistisch als „eingewandert“ erfasst, die tatsächlich selbst eingewandert sind (bisher: „Personen mit eigener Migrationserfahrung“). Ihre direkten Nachkommen werden nicht dieser Kategorie zugeordnet bzw. nicht mehr als eigene Gruppe ausgewiesen (wie es im Mikrozensus bisher geschieht und wie es auch die Kommissionsmehrheit vorschlägt). Ansonsten wird nur die Staatsangehörigkeit erfasst.

Begründung:

1. Deutschland ist ein bedeutendes Einwanderungsland. Priorität haben hier heute die Themen Zugehörigkeit und Zusammengehörigkeit. Zugehörigkeit spiegelt sich u. a. in der Bereitschaft zur Einbürgerung wider. Seit

dem Jahr 2000 können auch in Deutschland geborene Kinder von nicht deutschen Eltern mit einem verfestigten Aufenthaltsstatus die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Durch die *ius soli*-Regelung konsolidiert sich auch die Annahme, dass Einbürgerung allgemein Integration fördert und Zugehörigkeit stiftet, gerade auch in Bezug auf die Selbst- und Fremdeinschätzung. Zahlreiche Studien haben nachgewiesen, dass Zugewanderte mit deutscher Staatsangehörigkeit besser integriert sind als vergleichbare Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit.

2. Ich gehe davon aus, dass der Begriff „Migrationshintergrund“ noch längere Zeit weiterleben wird, in den Medien, in gesellschaftlichen Diskursen und auch in der Wissenschaft. Die Erkenntnisse, die mithilfe dieses Konzepts gewonnen wurden, können zudem in quantitativer und qualitativer Hinsicht als Grundlage für weitere und neue Unterstützungsmaßnahmen dienen. Dennoch hoffe ich, dass die alte Definition in dem Maße an Bedeutung verliert, wie für Förderbedarfe von Zielgruppen neue Kriterien gebildet werden, die plausibler und präziser sind, als die allgemeine Kategorie „Migrationshintergrund“ je sein könnte. Beispielsweise ist es heute in Kitas und Schulen schon üblich, die Familiensprache oder die Kategorie „DaZ-Lernende“ eher als Kriterium für möglichen Förderbedarf zu nutzen (vgl. Kap. 4.2.2.3 und 4.2.2.4), und im Arbeitsmarkt wird der Schulabschluss bzw. die berufliche Qualifikation zugrunde gelegt.
3. Wenn sozioökonomische Nachteile nicht auf Eingewanderte und ihre Nachkommen begrenzt, sondern breiter erfasst werden, zeigt sich, dass davon auch Personen ohne „Migrationshintergrund“ betroffen sind. Sie sind also kein typisches Merkmal von Eingewanderten oder Migranten und Migrantinnen. Vielmehr hat es vor allem mit familiären Ressourcen und sozialen Netzwerken zu tun – und nicht pauschal mit unspezifischen Einwanderungserfahrungen –, ob z. B. eine Schülerin das Abitur besteht oder die mittlere Reife oder einen Hauptschulabschluss erreicht.
4. Wenn das Konzept „Migrationshintergrund“ bzw. „eingewandert“ dauerhaft beibehalten wird, ist das zudem irreführend: Der Anteil der Bevölkerung mit „Migrationshintergrund“ steigt unaufhaltsam – selbst bei Nulleinwanderung –, u. a. aufgrund der altersbedingten Sterbequote von Menschen ohne „Migrationshintergrund“. Dadurch verschiebt sich das Zahlenverhältnis der beiden Bevölkerungsgruppen zueinander. Eine kontinuierlich steigende Einwanderung verstärkt diese Entwicklung. Wenn Deutschland nun die Eingewanderten mit deutscher Staatsangehörigkeit und deren direkte Nachkommen nicht gleichsetzt mit Deutschen ohne

„Migrationshintergrund“ bzw. nicht Eingewanderten, sie sogar begrifflich gegensätzlich einordnet, begünstigt es damit einen rechtslastigen Diskurs unter der Überschrift „Immer weniger Deutsche, immer mehr Einwanderer“.

5. Mit Anne-Kathrin Will (2016) ist zu fragen: Warum sollten Nachkommen von Zugewanderten anders dargestellt werden als „Deutsche ohne Migrationshintergrund“?

„Alle Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, egal ob Nachkommen von Zuwanderern oder nicht, gehören zur deutschen Nation. Das würde Zweifel an ihrer Zugehörigkeit ausräumen und diese Zugehörigkeit auch symbolisch verdeutlichen, denn deutsch ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, andere Unterscheidungskriterien kennt das deutsche Recht nicht. Es ist egal, ob jemand ‚gebürtiger Deutscher‘, ‚Statusdeutscher‘ oder ‚eingebürgerter Deutscher‘ ist oder Nachkomme einer dieser Gruppen. Sobald dieses von Belang ist, wird die ethische Komponente von Klassifikation sichtbar und auch das, was an ihr problematisch – und möglicherweise paradox – ist: Rechtlich gibt es keine Unterschiede; werden sie aber in einer Statistik gemacht, manifestieren sie sich auch im politischen Diskurs und in sozialen Praxen“ (ebd., S. 21).

Das ist derzeit der Fall.

6. Ist eine Person einmal der Kategorie „Migrationshintergrund/Einwanderung“ zugeordnet, wirkt das lebenslang. 2019 lebten in Deutschland 11,1 Millionen deutsche Staatsangehörige mit einem zugeschriebenen „Migrationshintergrund“. Einen Ausstieg aus dieser statistischen Zuordnung gibt es nicht. Die Altenpflegerin oder Anwältin mit deutscher Staatsangehörigkeit, deren Mutter in den 1970er-Jahren nach Deutschland eingewandert ist, wird statistisch dauerhaft als Person mit „Migrationshintergrund“ geführt – so wird Anderssein durch staatliche Verordnung zu einem unauslöschlichen persönlichen Merkmal.

Abweichende Stellungnahme von Susanne Worbs

Ich stimme grundsätzlich mit dem Mehrheitsvotum der Fachkommission überein, die Erfassung im Mikrozensus auf rein migrationsbezogene Kriterien umzustellen (und zusätzlich auch weiterhin die Staatsangehörigkeit zu erheben). Es hätte aus meiner Sicht jedoch gute Gründe gegeben, entweder (1) den Begriff des „Migrationshintergrundes“ auch bei der vorgeschlagenen, geänderten Definition beizubehalten; oder (2) das Alternativkonzept nicht „Eingewanderte und ihre (direkten) Nachkommen“ zu nennen, sondern „Personen mit eigener Migrationserfahrung und ihre (direkten) Nachkommen“. Dies begründe ich wie folgt.

Zu (1):

Hier zunächst der Hinweis, dass es nicht einer gewissen Ironie entbehrt, den „Migrationshintergrund“ genau in dem Moment abzuschaffen, in dem der Begriff nun tatsächlich zur neu vorgeschlagenen Definition – also dem Inhalt des Konzeptes – passen würde. Diese Kongruenz gab es bisher nicht.

Ein zweites, wesentliches Argument hat mit der Frage der diskursiven Anschlussfähigkeit von Begriffen zu tun. Der „Migrationshintergrund“ hat sich – bei aller Kritik – seit 15 Jahren in Deutschland etabliert, die Ursprünge in den PISA-Studien reichen noch weiter zurück. Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Journalistinnen und Journalisten arbeiten damit, ebenso statistische Ämter auf allen föderalen Ebenen. Die Kommunalstatistik hat mit erheblichem Aufwand die Implementierung des Konzeptes in den Einwohnermelderegistern betrieben; Bund, Länder und Kommunen haben Berichtssysteme zur Integration auf dem Konzept aufgebaut. Dabei wird zwar nicht immer mit einem einheitlichen Begriff von „Migrationshintergrund“ gearbeitet. Dennoch muss all diesen Akteuren erklärt werden, warum sich die Fachkommission nun für eine geänderte Definition und zusätzlich für eine Abschaffung des Begriffs ausspricht, denn dies wird im Falle der Implementierung einen erheblichen Umstellungs- und Erläuterungsaufwand auslösen. Man kann zwar auch umgekehrt argumentieren, dass „neuer Wein in einem alten Schlauch“ (also derselbe Begriff für einen veränderten Inhalt) problematisch sei. Ich halte dies aber für das kleinere Übel – dass sich der Inhalt statistischer Kategorien im Zeitverlauf ändert, ist nichts völlig Ungewöhnliches.

Der Abschied vom Begriff „Migrationshintergrund“ wird im Wesentlichen mit dessen Stigmatisierungs-/Ausgrenzungspotenzial begründet und mit der Tatsache, dass die betreffenden Personen ihn nicht „loswerden“ können (anders als z. B. den Status als Ausländer oder Ausländerin).

Die Gefahr einer negativen Bedeutungsladung von statistischen Kategorien im Diskurs besteht aber leider grundsätzlich immer. Sie ist in meinen Augen eine unvermeidliche Begleiterscheinung des Versuchs, für die Beschreibung und Analyse gesellschaftlicher Prozesse und Strukturen voneinander abgrenzbare Kategorien von Menschen zu bilden. Wenn dieser Versuch aufgegeben wird zugunsten einer beliebigen Selbstkategorisierung, beraubt sich eine moderne, hochkomplexe Gesellschaft einer wesentlichen Informations- und politischen Handlungsgrundlage.

Drittens – und mit dem zweiten Argument zusammenhängend – glaube ich, dass es rein praktisch gesehen schwierig wird, einen Begriff im Diskurs durch eine „Umschreibung“ mit mehreren Worten zu ersetzen, und dass der „Migrationshintergrund“ weiter ein informelles Eigenleben führen wird, selbst wenn er nicht mehr in der amtlichen Statistik auftauchen sollte. Statt des in meinen Augen etwas hilflos wirkenden Ansatzes, den Begriff zu vermeiden, könnte man etwas versuchen, was Hans Vorländer mehrfach vorgeschlagen hat, nämlich ihn „diskursiv positiv zu drehen“ – weg von der Verkoppelung mit Defiziten und Problemen, hin zu einem Gewinn.²¹⁴ Natürlich wäre eine Umsetzung schwierig, als gedankliche Alternative möchte ich dies aber mit einbringen.

Zu (2):

Auch hier gilt wieder das Argument der Anschlussfähigkeit bezogen auf ein vorhandenes Konzept im Rahmen des Mikrozensus („Personen mit eigener Migrationserfahrung“ werden bereits jetzt ausgewiesen). Hierzu existiert das Gegenargument, dass gerade dadurch Verwechslungsgefahr bzw. zu große Nähe zum bisherigen Konzept gegeben sei, da nur Fachleute den Unterschied zwischen „Migrationshintergrund“ und „Migrationserfahrung“ überhaupt erkennen könnten. Ich sehe jedoch gerade unter dem Aspekt der Vermittlung in der Praxis eine möglichst große Nähe zu bekannten Konzepten als Vorteil an.

Der Begriff „Eingewanderte“ erscheint mir problematisch, weil damit unterschiedslos jeder Person, die die deutschen Grenzen überschreitet, eine „Einwanderung“ unterstellt wird, was eine gewisse Dauerhaftigkeit/Verfestigung des Aufenthaltes nahelegt. Dies ist jedoch längst nicht in allen Fällen gegeben (vgl. hierzu ausführlicher die abweichende Stellungnahme von Daniel Thym). Der Begriff „Migrationserfahrung“ wäre in dieser Hinsicht neutraler und würde besser ausdrücken, dass er verschiedene und auch unterschiedlich dauerhafte Arten von Migration nach Deutschland umfasst.

Abweichende Stellungnahme von Daniel Thym zum Begriff des Migrationshintergrunds (Kap. 5.8 und zugleich Kernbotschaft Nr. 3)

Ich unterstütze die Entscheidung der Fachkommission, die Bundesrepublik als „Einwanderungsland“ zu bezeichnen. Deutschland muss lernen, eine zukunftsgerichtete Einwanderungspolitik zu verfolgen, die mit einem geöffneten Selbstverständnis einhergeht (Kap. 5.2 bis 5.4). An den diesbezüglichen Kapiteln habe ich intensiv mitgearbeitet. Nachvollziehbar ist für mich auch die Entscheidung, den Begriff des „Migrationshintergrunds“ von seiner aktuellen Fokussierung auf die Geburts-Staatsangehörigkeit der Betroffenen und ihrer Eltern zu lösen (Kap. 5.8). Aus fünf Gründen bin ich jedoch nicht mit der Mehrheitsentscheidung einverstanden, stattdessen von „Eingewanderten und ihren (direkten) Nachkommen“ zu sprechen.

1. Nicht jede Person, die ihren Wohnsitz in ein „Einwanderungsland“ verlegt, ist automatisch ein „Einwanderer“ oder eine „Einwanderin“. Bereits ein cursorischer Blick in die Wanderungstatistik zeigt, dass Migration häufig ein temporärer Vorgang ist, wenn viele Personen nur vorübergehend bleiben. Im Jahr 2019 zogen mehr als 1,5 Millionen Personen nach Deutschland, während zugleich etwas mehr als 1,2 Millionen Menschen das Land wieder verließen. In den allermeisten Fällen geschieht dies freiwillig. Insbesondere innerhalb der Europäischen Union sind die grenzüberschreitenden Mobilitätsprozesse häufig vorübergehender Natur. All diese Menschen zu „Eingewanderten“ zu erklären, überspielt den vielfach transnationalen Charakter des Migrationsgeschehens. Klassische Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten unterscheiden daher traditionell zwischen *immigrants* (etwa mit einer Green card) und *non-immigrants* (mit sonstigen Visa), um zu markieren, dass nicht jeder Aufenthalt notwendigerweise eine Einwanderung begründet. Damit ist nicht gesagt, dass man die amerikanischen Kategorien übertragen könnte. Wanderungsentscheidungen können sich im Laufe der Zeit verändern und es steht nicht immer fest, ob eine Person einwandert oder nicht. Diese fehlende Begriffsgenauigkeit ändert jedoch nichts daran, dass es zu einfach ist, alle Menschen, die ihren Wohnsitz nach Deutschland verlagern, als „Eingewanderte“ zu bezeichnen.

2. Ich plädiere ausdrücklich nicht dafür, den Einwanderungsbegriff auf bestimmte Gruppen kurzzuschließen. Fachkräfte können ebenso einwandern wie nachziehen-

²¹⁴ Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: In einer Studie zu Russlanddeutschen (Kiel 2009) wird die Formulierung „Deutsche mit russischem Glanz“ verwendet, als Ausdruck dafür, zum eigenen „Migrationshintergrund“ positiv und selbstbewusst zu stehen. Der von Plamper (2019) vorgeschlagene Begriff der „Plusdeutschen“ kann in ähnlicher Weise interpretiert werden.

de Familienmitglieder, Flüchtlinge mit einem positiven Asylbescheid oder ausländische Studierende. Das vom Bundestag beschlossene „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ behandelt insofern nur einen Teilausschnitt des Wanderungsgeschehens. Generell sollte man von „Einwanderung“ sprechen, sobald eine rechtliche Bleibeperspektive besteht und eine Person prinzipiell zu bleiben beabsichtigt. Dies setzt in juristischer Hinsicht voraus, dass sich der Aufenthalt voraussichtlich bis hin zur Einbürgerung verfestigen kann. Bei Fachkräften und Familienmitgliedern wird das schneller der Fall sein als bei einer humanitären Zuwanderung. Prinzipiell einwanderungsfähig sind jedoch alle. Auch abgelehnte Asylbewerber und Asylbewerberinnen, die zur Ausreise verpflichtet sind, können zu Eingewanderten werden, wenn ihr Aufenthalt im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften legalisiert wird und sie in den Daueraufenthalt hineinwachsen. Dies sind jedoch nur Annäherungen, denn es besteht keine Notwendigkeit, mit juristischer Präzision einen Einwanderungsbegriff zu definieren, solange man sich prinzipiell darüber einig ist, dass man nicht empfiehlt, alle Nicht-deutschen pauschal als „Eingewanderte“ zu bezeichnen.

3. Besonders virulent sind die Schattenseiten eines zu weiten Einwanderungsbegriffs beim Umgang mit Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder die aus anderen Gründen verpflichtet sind auszureisen. In diesen Fällen kann der Einwanderungsbegriff die Notwendigkeit überspielen, durch harte Maßnahmen die Migration zu steuern und auch zu begrenzen. „Einwanderungsland“ zu sein heißt eben nicht, dass jeder und jede kommen soll oder bleiben darf. Die damit einhergehenden Schwierigkeiten und Zielkonflikte betreffen vor allem das Asylrecht, hinsichtlich dessen die Endfassung des Berichts einen ausbalancierten Umgang gefunden hat (insbesondere Kap. 2.3, 3.9 und 4.9). Die dortigen Aussagen unterstütze ich. Nicht einverstanden bin ich jedoch mit dem ersten Absatz der Kernbotschaft Nr. 3, wenn dort einseitig die humanitäre Zielrichtung der Asylpolitik hervorgehoben und durch ein empathisches Bekenntnis verstärkt wird. Ich teile dieses Bekenntnis, erachte es jedoch für ebenso wichtig, die Notwendigkeit einer steuernden Gestaltung auch der Asylpolitik prominent hervorzuheben. Als alternative Formulierung, die im Wege des Mehrheitsentscheids zurückgewiesen wurde, hatte ich vorgeschlagen: „Die Asylpolitik und die Integration von Schutzsuchenden in Deutschland verfolgen humanitäre Ziele im Einklang mit dem Asylgrundrecht sowie den europäischen Harmonisierungsrichtlinien. Zugleich darf die Politik darauf achten, dass gemischte Wanderungen von Personen mit und ohne Schutzbedarf nicht dazu führen, dass in großem Umfang Personen ohne realistische Anerkennungschance faktisch über das Asylsystem einwandern.“

4. Es gibt überzeugende Alternativen zum Begriff des „Migrationshintergrunds“, die den inhaltlichen Überhang der Formel der „Eingewanderten und ihrer (direkten) Nachkommen“ vermeiden. So hätte man die semantische Offenheit des Begriffs „Zuwanderung“ nutzen können, um mit diesem auch diejenigen zu benennen, die aufgrund eigener Präferenzen oder gesetzlicher Vorgaben nicht „einwandern“. Dass diese Lösung im Wege der Mehrheitsentscheidung abgelehnt wurde, lag auch daran, dass einzelne Kommissionsmitglieder den Begriff der „Zuwanderung“ mit der Integrationspolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte assoziieren, die sie überwinden möchten. Ich teile diese Einschätzung nicht. Im Einklang mit dem Abschlussbericht sollte das Bekenntnis zum „Einwanderungsland“ mit einer inhaltlichen Offenheit einhergehen, wie man die Zugangsregeln und das Selbstverständnis normativ neu ausrichtet (Kap. 5.2 bis 5.4). Eine pragmatische Verwendung von „Zuwanderung“ als Oberbegriff für eine dauerhaft angelegte „Einwanderung“ und sonstige Formen der vorübergehenden Mobilität hätte diese Aussagen noch verstärkt.

5. Es trifft zu, dass der Begriff des „Migrationshintergrunds“ in der öffentlichen Diskussion bisweilen eine ausgrenzende Wirkung entfaltete, die den Anspruch aller Deutschen auf eine gleiche Bürgerschaft untergraben kann. Allerdings dürfte die gefundene Lösung demselben Problem begegnen – soweit es überhaupt gelingt, den öffentlichen Diskurs davon zu überzeugen, den prägnanten Begriff des „Migrationshintergrunds“ durch die komplexe Formel der „Eingewanderten und ihrer (direkten) Nachkommen“ zu ersetzen. Susanne Worbs beschreibt die damit zusammenhängenden Probleme eindrücklich. Die neue Formel könnte sehr schnell dieselben überschießenden und potenziell ausgrenzenden Bedeutungsebenen entfalten wie bisher der Migrationshintergrund. Die Kommissionsmehrheit fördert dies noch durch den breiten Verweis auf „direkte“ Nachkommen, weil diese Einschränkung erstens in Klammern gesetzt ist und zweitens entgegen dem Bericht im juristischen und allgemeinen Sprachgebrauch nicht auf die Kinder beschränkt ist, sondern als offene Formulierung zumindest die dritte Generation einbezieht. Sehr viel eleganter wäre es gewesen, im Einklang mit internationalen Statistiken von „im Ausland Geborenen und ihren Kindern“ zu sprechen. Dies hätte nicht nur die Schwierigkeiten des Einwanderungsbegriffs umgangen, sondern darüber hinaus bereits sprachlich verdeutlicht, dass migrationsspezifische Zuschreibungen im Idealfall ein vorübergehendes Phänomen sind und dass sie die dritte oder gar vierte Generation nicht mehr betreffen.

6 Ausblick

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Gemeinsam können die Politik und alle Menschen in dieser Gesellschaft, unabhängig davon, wie lange sie hier schon leben, dafür Sorge tragen, dass die mit dieser Vielfalt verbundenen Bereicherungen wahrgenommen und die Herausforderungen aktiv angegangen werden.

Der vorliegende Bericht der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit wird, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht, dem Deutschen Bundestag über die Bundesregierung zugeleitet. Die Fachkommission möchte der Erwartung Ausdruck verleihen, dass der Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen in den zuständigen Gremien des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung beraten und bei Neuregelungen berücksichtigt werden. Dabei sollten auch staatliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen hinzugezogen werden, die sich intensiv mit Fragen der Integration auseinandersetzen.

Die politische und gesellschaftliche Haltung zum Themenkomplex Migration und Integration sowie zu Eingewanderten und Schutzsuchenden wird wie kaum ein anderes Thema durch das Tagesgeschehen mitbestimmt. Die Fachkommission hat sich bemüht, den Bericht und seine Themen möglichst breit und damit unabhängig von der Tagesaktualität zu halten – mit dem Ziel, Deutschland auf eine Vielzahl von Herausforderungen in allen Facetten der Integration vorzubereiten. Dennoch könnten sich bis zum Erscheinen des Berichts und in den folgenden Monaten neue Aufmerksamkeitsschwerpunkte ergeben, auf die der Bericht eine unvollständige Antwort bietet, weil sie nicht oder nur in Ansätzen vorhersehbar waren.

Ein Beispiel dafür sind die Herausforderungen der COVID-19-Pandemie, die in die Endphase der Beratungen der Fachkommission fiel und deren Integrationsherausforde-

rungen erst zeitverzögert sichtbar werden. Selbst wenn ein Impfstoff früher als gedacht zur Verfügung stehen sollte, wird die Pandemie für die Integration eine tiefe Zäsur hervorrufen, u.a. bei der Arbeitsmarktintegration.

Zu Beginn des Jahres 2021 ist mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen in verschiedenen Bereichen zu rechnen, beispielsweise im für Eingewanderte so wichtigen Hotel- und Gaststättengewerbe. Aber auch in vielen anderen Bereichen wie Schule und sozialer Integration droht die Gefahr, dass die erheblichen Integrationsfortschritte der vergangenen Jahre zumindest zum Teil zunichtegemacht werden. Wichtig ist daher, die Integrationsbemühungen und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen jetzt nicht übereilt herunterzufahren.

Das gilt auch für den Bereich der Fluchtmigration, da die aktuell niedrige Zahl von Neuzugängen zukünftig wieder ansteigen kann. Die augenblickliche Phase sollte u.a. genutzt werden, um in die Integration (insbesondere die Weiterbildung) der Menschen zu investieren, die seit Längerem in Deutschland ansässig sind. Gleichzeitig sollten die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden, um auf zukünftige Veränderungen im Migrationsgeschehen möglichst rasch und gut reagieren zu können.

Die Mitglieder der Fachkommission, die den Bericht in den vergangenen knapp zwei Jahren erarbeitet und geschrieben haben, begleiten diesen Weg gern weiter mit und stehen für Rückfragen im Beratungsverfahren zur Verfügung.

7 Abweichende Stellungnahmen

7.1 Abweichende Stellungnahme von Stefan Löwl

Die Fachkommission wurde 2019 von der Bundesregierung mit dem Auftrag²¹⁵ eingesetzt,

„kurz- bis mittelfristig ausgerichtete Empfehlungen zu wesentlichen integrationspolitischen Fragen zu erarbeiten. Dabei soll die Fachkommission Standards vorschlagen, um Integrationsmaßnahmen und -politik weiter zu verbessern und nachhaltige Strukturen zu schaffen – sowohl im Verwaltungshandeln als auch bei der Rechtssetzung. Die Fachkommission soll dabei das aktuelle Migrationsgeschehen, die Perspektiven der Neuzuwanderung und die Belange von bereits länger in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sowie die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft unserer Gesellschaft insgesamt berücksichtigen.“

Meiner Einschätzung zufolge hat die Fachkommission die ihr gestellte Aufgabe umfassend, aber leider nicht vollumfänglich bearbeitet. Die Mehrheit der Fachkommission wollte sich von Beginn an nicht mit konkreten Fragen der Steuerung, insbesondere der Begrenzung von Zuwanderung beschäftigen, obwohl die Fachkommission im expliziten Zusammenhang mit der Diskussion um die „Obergrenze“ eingesetzt wurde. Konkret heißt es im Koalitionsvertrag:²¹⁶

„Bezogen auf die durchschnittlichen Zuwanderungszahlen, die Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre sowie mit Blick auf die vereinbarten Maßnahmen und den unmittelbar steuerbaren Teil der Zuwanderung – das Grundrecht auf Asyl und die Genfer Flüchtlingskon-

vention bleiben unangetastet – stellen wir fest, dass die Zuwanderungszahlen (inklusive Kriegsflüchtlinge, vorübergehend Schutzberechtigte, Familiennachzügler, Relocation, Resettlement, abzüglich Rückführungen und freiwilligen Ausreisen künftiger Flüchtlinge und ohne Erwerbsmigration) die Spanne von jährlich 180.000 bis 220.000 nicht übersteigen werden. Dem dient auch das nachfolgende Maßnahmenpaket. Es soll eine Fachkommission der Bundesregierung eingesetzt werden, die sich mit den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit befasst und einen entsprechenden Bericht dem Deutschen Bundestag zuleitet.“

Die Fachkommission hat gleich zu Beginn beschlossen, sich mit den Themen Obergrenze und Zuwanderungssteuerung nicht zu beschäftigen. Dies konnte und kann ich mittragen, da solch grundlegende politische Ausrichtungen und Festlegungen nicht auf eine Fachkommission „abgewälzt“ werden können. Um diese elementare Frage aber politisch lösen zu können, benötigt die Politik aber Hinweise und Einschätzungen, welche (Handlungs-)Möglichkeiten sie besitzt (siehe hierzu auch die parallel eingesetzte Fachkommission „Fluchtursachen“) und welchen tatsächlichen/objektiven Beschränkungen sie unterliegt. Es geht also nicht nur um den (politischen) Willen, etwas Bestimmtes zu tun, sondern insbesondere auch um die (aktuell vorhandenen) Fähigkeiten, dies umzusetzen, sowie ggf. konkrete Pläne zur Etablierung von Fähigkeiten, um das Gewollte (später) tun zu können.

Die Frage der Integrationsfähigkeit ist zweifelsohne vielschichtig und kann weder rein technisch und ressourcenbezogen noch allein moralisch, gesellschaftlich oder rechtlich diskutiert werden. In einer Demokratie, die

215 https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/gesellschaft-integration/integration/fk-integrationsfaehigkeit/fk-integrationsfaehigkeit-faq-liste.html;jsessionid=6B43595F0D3D3079A5CC4ECA7EDE79C0.1_cid364 [18.11.2020].

216 Koalitionsvertrag Randnr. 4799 ff.; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [18.11.2020].

stets Mehrheiten für das politische Handeln benötigt, ist eine breite Akzeptanz bei den Menschen, die bereits jetzt in Deutschland leben („Aufnahmegesellschaft“), ebenso wichtig wie der gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Beitrag derjenigen Menschen, die dauerhaft nach Deutschland kommen (wollen). Mir geht es bei der Frage der Integrationsfähigkeit daher nicht nur um eine faktische, ressourcenabhängige Kapazität, sondern auch um Akzeptanz sowie die Benennung klarer Rechte und Pflichten aller Beteiligten.

Als Vertreter der kommunalen Praxis habe ich meinen Fokus bei der Arbeit in der Fachkommission auf bestehende und künftige Herausforderungen auf der kommunalen Ebene gelegt. Die Bedeutung der kommunalen Ebene für alle Aspekte einer gelingenden Integration wird im Koalitionsvertrag („Wir sind stolz auf die Integrationsleistung unseres Landes, insbesondere auf das vielfältige ehrenamtliche Engagement in den Städten und Gemeinden.“) wie auch von der Fachkommission („Alle kommunalen Ebenen – Städte, Gemeinden und Landkreise – können die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für Integration entscheidend beeinflussen ...“; Kap. 4.7.1) als elementar benannt. Der Koalitionsvertrag konkretisiert:

„Integrationsfähigkeit bemisst sich dabei [aber] nicht nur daran, wie die Aufnahme und Integration zugewanderter Menschen in die Gesellschaft gelingt, vielmehr beinhaltet sie auch unseren Anspruch, die Lebensbedingungen der hier lebenden Menschen gerade angesichts der zu bewältigenden Zuwanderung zu berücksichtigen (z. B. Versorgung mit Kita-Plätzen, Schulen, Wohnungen).“

Gerade der letzte Punkt kommt im Bericht der Fachkommission leider in den meisten Fällen nicht über wichtige, aber allgemeine Aussagen (z. B. zur finanziellen Ausstattung der Kommunen, zum Datenaustausch, zur Zusammenführung von Aufgaben und Befugnissen usw.) oder planerische Ideale oder Wunschvorstellungen (zur Ausrichtung der Stadtentwicklung, zu Kommunalpolitikern und -politikerinnen als „Treiber“ der Integration, zu Kapazitätsausbau für die psychosoziale Versorgung oder zur dezentralen Unterbringung von Schutzsuchenden; vgl. Kap. 4.6) hinaus, während in anderen Themenbereichen sehr konkrete Empfehlungen gemacht werden. Ebenso fehlen Aussagen dazu, was bis zum Erreichen dieser Ziele geschehen soll bzw. welche Folgen es für die Migrationspolitik haben muss, wenn die vorgeschlagenen Voraussetzungen für eine gelingende Integration – aus welchen Gründen auch immer – nicht bzw. noch nicht zur Verfügung stehen.

Viele der diskutierten „Integrationsprobleme“ treten dann nicht auf, wenn ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen bzw. Migranten und Migrantinnen nicht auf die Aufnahmegesellschaft und deren staatliche Strukturen angewiesen sind. Gleiches gilt für Personengruppen, die bereit sind, sich weitestgehend an die hiesigen Lebensumstände anzupassen. „Integrationschwierigkeiten“ bestehen in diesen Fällen – wenn überhaupt – aufgrund vorurteilsbezogener, allgemeingesellschaftlich und politisch eindeutig zu verurteilender Anfeindungen, wie sie im Bericht ausführlich thematisiert werden (vgl. Empfehlungen in Kap. 4.8 und natürlich Kap. 3.4 und 4.5).

Die wesentlichen, den gesellschaftlichen und politischen Diskurs im Sinne der Feststellungen im Koalitionsvertrag dominierenden „Integrationsprobleme“ finden sich freilich insbesondere dort, wo es zu einem – nachweisbaren oder in der Bevölkerung „spürbaren“ – Konkurrenzverhältnis zwischen „bisherigen Einwohnern und Einwohnerinnen“ (inkl. früher zugezogenen Personen, oft auch andere Migrantengruppen) und „neu Zugezogenen“ kommt. Dies gilt zumindest aus Sicht der Wachstumsregionen Deutschlands – und sogar für die Binnenmigration innerhalb von Deutschland. Zumindest die im Koalitionsvertrag konkret benannten „Migrationsprobleme“ entstehen daher nicht durch die Ankunft von nicht deutschen Migrantinnen und Migranten. Vielmehr ist die zur Diskussion um eine „Obergrenze“ geführte Debatte ein ernst zu nehmendes Symptom einer Ressourcenkonkurrenz, also eines faktischen Versorgungsmangels. Zwar nimmt der Bericht dies an mehreren Stellen auf (insbesondere in Kap. 3.8; z. B. „... braucht es eine vorausschauende und sowohl verwaltungsintern als auch für die Bevölkerung transparente Planung in den Bereichen Bildung, Arbeit und Wohnen“), und er macht auch die vorgenannten Empfehlungen, was punktuell zu verbessern, auszubauen und zu stärken ist. Er gibt aber kaum Hinweise, wie mit nicht auflösbaren bzw. aktuell bestehenden Ressourcenkonflikten umzugehen ist – und ob diese sich auf die Integrationsfähigkeit Deutschlands im Sinne einer Aufnahmesteuerung auswirken müssten.

Gerade als lokaler Entscheidungsträger kann mich dabei der wiederholte Hinweis auf eine evidenzbezogene Relevanz nicht zufriedenstellen. Dies gilt auch deshalb, weil die politische Aufmerksamkeit sich nicht auf statistische Mittelwerte konzentriert, sondern auf Einzelfälle, die von evidenzbasierten Studien nicht erfasst werden, die sich oft auf den statistischen Mittelwert beziehen. Ein empirischer Ansatz greift hier in zweifacher Weise zu kurz. Zum einen entspricht er – und das gilt wohl auch für alle, der normalen Sachbearbeitung nachgeschalteten Leitungsebenen – nicht der persönlichen Wahrnehmung, da die Mehrheit der zu bearbeitenden und zu entscheidenden Fälle nicht der

(unproblematische) „Normalfall“ ist, sondern der (besondere) „Einzelfall“. Daraus ergeben sich ganz andere, erfahrungsbasierte Relevanzen, die politische Prozesse auch dann real beeinflussen, wenn sie nicht durch wissenschaftliche Evidenz unterfüttert sind. Zum anderen sind wir (lokalen) Entscheidungsträger und -trägerinnen gezwungen, für alle Fälle (100 %) eine sachgerechte, humane, wirtschaftlich tragfähige, mit den vor Ort bestehenden Mitteln umsetzbare und zugleich rechtmäßige Entscheidungen zu treffen. Die für dieses Spannungsfeld im vorliegenden Bericht gemachten, bereits zitierten Aussagen und Empfehlungen (insbesondere in Kap. 4.7 hinsichtlich der Zusammenlegung von Aufgabe/Zuständigkeit, der finanziellen Ausstattung der Kommunen bzw. von Integration als kommunaler Pflichtaufgabe) sind zwar richtig und wichtig. Mit Ausnahme der ersten Empfehlung in Kapitel 4.8.2 („Die Zuweisungsschlüssel auf Bundes- und Länderebene müssen berücksichtigen, inwieweit in Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten eine Anschlussversorgung mit Wohnraum gewährleistet ist.“) fehlt allerdings jegliche Aussage und entsprechende Empfehlung dazu, wie mit den im Bericht festgestellten Defiziten in der Gegenwart und bis zum Wirken der ggf. aufgrund unserer allgemeinen Empfehlungen umgesetzten Maßnahmen/Veränderungen konkret umzugehen ist. Gerade mit Blick auf die sehr detaillierten Ausführungen und Empfehlungen in anderen Themenfeldern hätten kommunale Verantwortungsträger deutlich konkretere Aussagen und Empfehlungen zu den spezifischen Herausforderungen erwartet, denen sie tagtäglich ausgesetzt sind.

Ich hoffe daher, dass zur Umsetzung der Empfehlungen des Berichts dieser Fachkommission und zur Bearbeitung der offengebliebenen Aspekte eine weitere Expertenkommission aus Praktikern und Praktikerinnen und täglich konkret involvierten Akteuren eingesetzt wird, um die zahlreichen tatsächlichen Umsetzungsprobleme zu thematisieren, die in dieser Fachkommission als Einzelfragen mit einer lediglich „anekdotischen Evidenz“ unberücksichtigt geblieben sind.

7.2 Abweichende Stellungnahme von Barbara John

Mit der Entscheidung, Integration nicht länger als eine Bringschuld von Eingewanderten zu postulieren und zu fordern, hat die Fachkommission einen längst fälligen Paradigmenwechsel vollzogen. Nach dem neuen Verständnis braucht Integration die Anstrengungen aller und kann „nur gelingen [...], wenn Teilhabe auch verbunden ist mit der Pflicht, die Solidargemeinschaft aktiv mitzutragen“.

War nach diesem Einstieg nicht zu erwarten, dass dieses neue Konzept den Bericht inhaltlich prägt und die zukünftige Richtung im Integrationsverständnis und -handeln deutlich macht und konkretisiert? Dennoch wird in mehreren Sachkapiteln, Kernbotschaften und in der Summe der Empfehlungen Bringschuld als Konzept beibehalten und dem Staat zugeschoben. Hier liegt sicher eine große Verantwortung, aber nicht in dem Sinn, dass mangelnde Aufstiegserfolge in Beruf und Gesellschaft grundsätzlich durch Diskriminierung und Rassismus verursacht sind und durch Förderprogramme kompensiert oder wettgemacht werden können. Wie genau Integration bestimmt wird durch die Interaktion politischer Interventionen, persönlicher Bestrebungen und gesellschaftlicher Strukturen, ist nach wie vor ungeklärt. Umso wichtiger ist es, Eingewanderte und nicht Eingewanderte nicht als Gruppen mit gegensätzlichen Interessen und Bedürfnissen gegenüberzustellen, sondern ihre gemeinsamen Anliegen und Verantwortungen im Zusammenleben wahrzunehmen und zu betonen. Dazu gehört aus meiner Sicht ein gemeinsames Interesse an innerer Sicherheit in Deutschland und an einem leistungsstarken und funktionierenden Sozialstaat, der Menschen vor existenziellen Lebensrisiken schützt. Zu gewährleisten ist beides nur, wenn alle aktiv dazu beitragen und die gemeinsame Verantwortung deutlich wird. In den Kernaussagen und Sachkapiteln zu diesen Themen sehe ich Versäumnisse.

1. Sicherheit und Kriminalität

In Kapitel 3.5 „Facetten von Kriminalität im Kontext von Zuwanderung“ wird Kriminalität zwar als „zentrales Konfliktfeld“ genannt, aber nicht als Handlungsfeld mit einem gemeinsamen Verständnis dargestellt – im Gegenteil. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), die durchaus einen gewichtigen Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung leistet, wird grundsätzlich als uneindeutiges Werkzeug kritisiert, da nur Tatverdächtige registriert werden. Deshalb seien mit der PKS grundsätzlich keine klaren Aussagen zu Kriminalität im Kontext von Zuwanderung möglich. Der rote Faden in diesem Kapitel ist, die eingewanderte Bevölkerung durchgängig vor pauschalen Vorurteilen zu schützen, nicht aber, die Gesellschaft vor Kriminalität zu

schützen. Unverzichtbar ist aber für die große Mehrheit der Menschen, die sich rechtstreu verhält, ein Höchstmaß an Sicherheit mithilfe des Staates zu schaffen. Und wenn für bestimmte Tätergruppen wie beispielsweise die hohe Zahl von jungen männlichen Asylbewerbern eine höhere Kriminalitätsbelastung festzustellen ist, muss das nicht mit Erklärungen beiseitegewischt und bagatellisiert werden. Es geht doch nicht darum, Menschen an den Pranger zu stellen (wie es die AfD bevorzugt tut), sondern darum, die Verhältnisse zu verbessern. In diesem Punkt ziehen Eingewanderte und nicht Eingewanderte an einem Strang.

Weitere Dissenspunkte im Kapitel „Facetten von Kriminalität im Kontext von Zuwanderung“:

- Es war mehrheitlich nicht durchsetzbar, die Bundesregierung aufzufordern, einen Nachweis zu erbringen, ob und welche Kontrollen und Sicherheitsüberprüfungen bei Eingewanderten und Asylsuchenden vor der Einreise Bestandteil des Einwanderungssystems sind. Wie sollen Menschen sich auf die Aufnahmepolitik vertrauensvoll einlassen können, wenn Sicherheitsmaßnahmen nicht transparent gemacht werden beziehungsweise eingestehen ist, dass solche gar nicht oder kaum existieren und bessere Lösungen notwendig sind?
- Wirtschaftskriminalität ist neben der klassischen Kriminalität eine wachsende Bedrohung für den Wirtschaftsstandort Deutschland, mit gewichtigen Auswirkungen auf die innere Sicherheit. Dennoch findet das Thema im Bericht keine Beachtung. Insbesondere geht es um Geldwäsche in Verbindung mit Rauschgift-handel und Immobilienerwerb, oft als Voraussetzung für weitere Straftaten wie Terrorismus. Geldwäsche zieht in großem Stil international agierende kriminelle Inländer und Inländerinnen wie Ausländer und Ausländerinnen an, besonders deshalb, weil die einschlägigen Kontrollinstitutionen nachweislich zu schwach aufgestellt sind. In Fachkreisen gilt Deutschland „neben Spanien als das einzige Land, in dem alle bekannten kriminellen Vereinigungen aktiv sind“ (Transparency International 2018 und Handelsblatt 2019). Im Oktober 2019 publizierte das Bundesfinanzministerium erstmals eine Risikoanalyse zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (vgl. BMF 2019) mit allgemeinen Hinweisen zur Gefährdung der inneren Sicherheit, doch weitgehend ohne Bezug zur Situation Deutschlands als weltweit bedeutendes Einwanderungsland. Es bedarf dringend einer Vernetzung der einschlägigen Behörden und der Forschung.

2. Sozialstaat und Migration

Die umfänglichen Ergänzungen im Unterkapitel 4.3.2 zum Thema Migration und Sozialstaat unterstützen meine Anregung, dem Thema Sozialstaat und Solidargemeinschaft im Bericht mehr Raum zu geben. Dafür gibt es gute Gründe. Wenn es ein gesellschaftliches Konzept in Deutschland gibt, das permanent unter scharfer Beobachtung steht, und zwar durch die Beitragszahlenden, dann ist es das Sozialsystem. Wer trägt dazu bei, wer nicht und wie steht es um seine Zukunftsperspektiven? Das spiegelt sich nicht selten in im Empörungston geäußerten Befürchtungen einer Migration in die Sozialsysteme wider (Köcher 2018). Geht es um die Frage der Integrationsfähigkeit der Gesellschaft, kann diesem Thema nicht ausgewichen werden. Schließlich sind 90 Prozent der Bevölkerung in die Systeme sozialer Sicherung voll integriert. Alle Einwanderer und Einwanderinnen, die nicht von vornherein ihren Lebensunterhalt verdienen können, gehören auch dazu. Es wäre verwunderlich, gäbe es – im Sinne von Gleichgültigkeit – vor allem bei den Beitragszahlenden keine Aufmerksamkeit dafür, ob und wie sich diese Systeme unter den Bedingungen in Deutschland als weltweit zweitgrößtem Einwanderungsland entwickeln. Bleibt die soziale Sicherung zukunftsfest, auch dann, wenn größere Gruppen von Eingewanderten zwar daran teilhaben, aber über längere Zeit oder überhaupt nicht dazu beitragen? In solchen Fragen drückt sich die Unsicherheit aus, dass die gesetzlichen Systeme sozialer Sicherung in Deutschland durch Einwanderung überfordert werden könnten.

Aus den im Bericht zahlreich zitierten nationalen und internationalen Studien und empirischen Befunden ergibt sich kein klares Bild davon, ob sich Einwanderung auf den Sozialstaat positiv oder negativ auswirkt. Das hängt mit den unterschiedlichen Grundannahmen und Beobachtungsperspektiven zusammen. Bestätigt wird aber die erwartbare Annahme, dass die Chancen und Risiken abhängig sind vom Ausbildungsniveau der Einwandernden und von ihren beruflichen Qualifikationen als Voraussetzungen für eine zügige Integration in den Arbeitsmarkt. Damit erklärt die empirische Forschung gleichzeitig, warum auch in Deutschland eine breite Mehrheit (77 %) das Fachkräfteeinwanderungsgesetz befürwortet, also die gesteuerte Einwanderung direkt in den Arbeitsmarkt. Denn ob die Pflegekraft, der Arzt oder die Klempnerin erkennbar zu einer sichtbaren Minderheit gehörten, interessiert in der Regel nicht. Ausschlaggebend ist der Beitrag, den sie leisten, beruflich und als Mitglied der Solidargemeinschaft.

So bleiben viele konkrete Fragen zur Lage in Deutschland offen. Das beginnt mit einer Lappalie, nämlich den uneindeutigen veröffentlichten Daten zur Arbeitsmarkt-

beteiligung von Migranten und Migrantinnen allgemein, insbesondere aber von Geflüchteten. Dazu berichtet die Bundesagentur für Arbeit regelmäßig im Bericht „Arbeitsmarkt kompakt“. Die Kategorien lauten: arbeitslos, arbeitssuchend, erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach SGB II, arbeitssuchend in der Grundsicherung. Diese Daten ermöglichen kaum Erkenntnisse zur tatsächlichen Arbeitsmarktbeteiligung. Die Folge sind oft faktenfreie ideologische Behauptungen und Ressentiments. Einer kritischen Analyse hätte auch die Frage bedurft, ob die von den Jobcentern und Arbeitsagenturen finanzierten und durchgeführten Maßnahmen für Flüchtlinge das bewirken, was sie erreichen sollen, nämlich die Integration in den Arbeitsmarkt. Nach einer ersten Untersuchung im Jahre 2016 hatte deren Autor schlussfolgernd vor der Gefahr gewarnt, dass trotz oder auch wegen des Maßnahmenmarathons, meist abseits praktischer Erfahrungen, viele der Teilnehmenden in der Langzeitarbeitslosigkeit endeten (Knuth 2016). Es gab einige Änderungen, aber mit welchen Ergebnissen?

Was fehlt, sind Daten zur Arbeitsmarktbeteiligung für verschiedene Einwanderungsgruppen: Einwanderung zur Familienzusammenführung, zu Erwerbszwecken, zu Bildungs- und Studienzwecken. Reflexhafte Klagen, dass Migrantinnen und Migranten generell den Sozialstaat belasten, können so kaum entkräftet werden. In der Kommission fehlte es an Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftlern, die speziell zu sozialstaatlichen Fragen unter Einwanderungsbedingungen forschen. Ein Auftrag für eine entsprechende Expertise wurde nicht erteilt. So blieb es bei peripheren Hinweisen, dass neue soziale Risiken entstehen für Bevölkerungsgruppen wie Ältere, Arme, bildungsarme Jugendliche, Geringverdienende oder Alleinerziehende, in denen es signifikante Anteile von Migrantinnen und Migranten gibt. Die Entwicklung führt zu verstärkter Segregation in Sektoren wie Arbeit, Einkommen, Wohnen, sozialer Aufstieg, politische Repräsentation – Ursachen für stille und laute Diskriminierung und für rechtliche Ansprüche aus dem Solidarsystem.

Deutschland als bedeutendes Einwanderungsland ist in der Pflicht, sich wissenschaftlich und politisch damit auseinanderzusetzen, welche Wechselwirkungen zwischen dem Einwanderungssystem und der Leistungsfähigkeit seines Sozialsystems bestehen. Dazu gehören auch Fragen wie diese: Wie viel Ungleichheit verträgt der Sozialstaat, ohne Vertrauen zu verlieren, und wie viel Ungleichheit vertragen junge Menschen mit geringen Aufstiegsperspektiven in Deutschland? Sind die Krawalle junger Männer u. a. in Frankfurt und Stuttgart erste Anzeichen dafür, dass sie für Integrationsangebote nicht mehr erreichbar sind, aber auch nicht bereit, ein Leben lang hart zu arbeiten,

ohne ihre Vorstellungen vom deutschen Wohlstandsleben je verwirklichen zu können?

Ein vor Kurzem gestartetes Forschungsvorhaben „Migration und Sozialstaat“, gefördert mit Ressortmitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, könnte zumindest einige Antworten zu diesem bisher weitgehend tabuisierten Thema liefern.

3. Anreize zu irregulärer Migration

In der Kernbotschaft 3 „Zielkonflikte zwischen Asyl- und Integrationspolitik anzuerkennen und so weit wie möglich zu reduzieren“ wird dafür geworben, für gut integrierte Geduldete, die nicht freiwillig ausreisen und auch nicht abgeschoben werden, Bleibechancen zu eröffnen. Das geschieht zwar mit dem Hinweis, dass eingeräumte Integrationschancen für Personen ohne Schutzansprüche ein Anreiz sein können, über ein Asylverfahren nach Deutschland einzureisen. Ausgeblendet wird jedoch, dass mit dieser Empfehlung die Grenzen zwischen der Aufnahme von Schutzbedürftigen und der von irregulärer Migration in der Hoffnung auf bessere Lebensverhältnisse weiter aufgeweicht werden. Dies ist das Kernproblem der europäischen und deutschen Asylpolitik in einer globalen Welt. Mit dieser Empfehlung wird die Akzeptanz des Asylsystems für tatsächlich Schutzbedürftige nicht gestärkt; das ist aber eine entscheidende Voraussetzung für eine bessere Integrationspolitik. Hinzu kommt, dass die Aussicht auf einen legalen Aufenthalt für nicht Schutzbedürftige die beklagenswerten Zustände im Asylgeschehen weiter verstärkt: die Einreise meist junger Männer aus sicheren Herkunftsstaaten, die Gefährdungen für Leib und Leben, die Unterstützung von Schlepperorganisationen, die Perpetuierung der Ablehnungs- und Abschiebedilemmata – alles Gründe, warum sich in den vergangenen Jahren viele Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik als nicht funktionsfähig erwiesen haben und den Eindruck erweckten, die Regierung habe die Kontrolle über das Asylsystem verloren.

7.3 Abweichende Stellungnahme von Barbara John, Stefan Löwl und Daniel Thym

zur Gewichtung der einzelnen Kapitel und zum Empfehlungskatalog

Wir sind mit dem Bericht einverstanden, möchten mit dieser Stellungnahme jedoch verhindern helfen, dass bei der Rezeption inhaltliche Fehldeutungen auftreten, weil bestimmte Themen deutlich mehr Gewicht erhalten als andere. Prominent anerkennt der Bericht, dass Integration „nur gelingen (kann), wenn Teilhabe auch verbunden ist mit der Pflicht, die Solidargemeinschaft aktiv mitzutragen“ (Kernbotschaft Nr. 4). Die Formel vom „Fördern und Fordern“, die der deutschen Integrationspolitik seit 15 Jahren als Leitlinie diente, wird nur punktuell erwähnt, dafür jedoch plädiert die Fachkommission sprachlich innovativ für die „Teilhabe und Teilnahme“ im Sinne von Integration als gesamtgesellschaftliche „Daueraufgabe, die alle betrifft“ (Kap. 5.3). In den Sachkapiteln sowie dem Empfehlungskatalog wird näher ausgeführt, was die Fachkommission im Einzelnen unter „Teilhabe und Teilnahme“ versteht, allein wir sehen die Gefahr, dass diese inhaltliche Ausgeglichenheit in der Rezeption zu kurz kommt, weil rein quantitativ bestimmte Fragen deutlich mehr Raum einnehmen als andere Themenfelder und Empfehlungen und damit der Eindruck eines vermeintlichen Ungleichgewichts entstehen kann. Die Endfassung unterstützt unser Anliegen insofern, als die Einleitung um einen entsprechenden Hinweis ergänzt wurde.

So umfassen die Ausführungen über „Rassismus, Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtspopulismus, Rechtsextremismus, Rechtsterrorismus und Hasskriminalität“ (Kap. 3.4) beinahe 7.000 Wörter mit 26 Empfehlungen, während zum islamistischen Terrorismus und zur Clan-Kriminalität zusammen gerade einmal 1.000 Wörter und 4 Empfehlungen formuliert werden (Kap. 3.5). Auf Ressourcenkonflikte werden etwas mehr als 1.000 Wörter verwandt (Kap. 3.8), die keine Priorisierung vorgeben, was zuerst umzusetzen ist, wenn die finanziellen Ressourcen nicht ausreichen oder es faktische Grenzen gibt (hierzu die umfassendere abweichende Stellungnahme von Stefan Löwl), während die besonders „teuren“ Kapitel zu Bildung sowie Wohnen und Stadtentwicklung knapp 14.000 bzw. 5.000 Wörter mit insgesamt 61 bzw. 19 Empfehlungen umfassen (Kap. 4.2 und 4.8). Bei der quantitativen Gewichtung geht es nicht nur um die Länge der Abschnitte, sondern auch darum, wie ausführlich Argumente thematisiert werden. So wird bei der Diskriminierung für die Bildung und den Arbeitsmarkt jeweils

erwähnt, dass andere Faktoren wie der sozioökonomische Status, Sprachkenntnisse und Bildungserfolge ein deutlich größeres Gewicht spielen als die negativen Auswirkungen von Diskriminierungserfahrungen, die sodann freilich detailliert geschildert werden (Kap. 4.5.4 und 4.5.5). Beim öffentlichen Dienst heißt es zutreffend, aber knapp, dass leider Studien fehlen, welche Faktoren ausschlaggebend sind (Kap. 4.5.6).

Diese Unterschiede in der Darstellung bergen die Gefahr, dass sich die öffentliche Rezeption auf diejenigen Aspekte konzentriert, die rein quantitativ mehr Platz einnehmen. Dies ist wohlgedacht keine Kritik am Inhalt der erwähnten Kapitel. Vielmehr soll unsere Stellungnahme den Hinweis in der Einleitung unterstützen, dass die Gewichtung nicht beinhaltet, dass Integration in erster Linie den Abbau von Rassismus, Diskriminierung und Benachteiligung bedeute und staatliche Programme verlange, weil diese mehr Platz einnehmen. Der Inhalt des Gesamtberichts rechtfertigt ein solches Ergebnis nicht, soweit man bei der Lektüre darauf achtet, die kürzeren Passagen ebenso gründlich zu lesen wie längere. Ausdrücklich thematisiert der Bericht, vorbehaltlich der Einschränkungen in der abweichenden Stellungnahme von Barbara John, wichtige soziokulturelle Konfliktfelder wie das über Sicherheitsmaßnahmen im Einwanderungssystem, über die Wahrnehmung von Kriminalität, über Anreize zu irregulärer Migration und zum Thema Sozialstaat, wenn auch wegen der aus Sicht der gesamten Fachkommission defizitären Datenlage oder fehlender Studien häufig nur kurz. Dies sollte die Öffentlichkeit nicht davon abhalten, die kritischen Ausführungen trotz des geringeren Platzumfangs aufzugreifen. Reduziert wird eine Fehldeutung dadurch, dass die Kernbotschaften prominent verkünden, dass Debatten über Integration und Migration legitim seien und es um die „Teilhabe und Teilnahme“ aller gehe, die auch der Titel durch das ausgleichende „gemeinsam gestalten“ hervorhebt.

Die Gründe helfen dabei zu verstehen, warum die Ungleichgewichtung nicht als ein durchgehendes Narrativ missverstanden werden darf, das Integration vorrangig als Abbau von Diskriminierung versteht und einseitig den Staat in die Pflicht nimmt. So wurden die Kernbotschaften und umstrittene Empfehlungen in mühsamer Textarbeit von der gesamten Fachkommission einer Lösung zugeführt. Dagegen gab es für die Sachkapitel jeweils federführende Autorinnen und Autoren, die aufgrund ihrer Fachexpertise eigene Akzente setzten. Dies hilft zu erklären, warum das Kriminalitätskapitel die kurzen Passagen zum Islamismus auf sozialpsychologische Studien konzentriert, wonach sozioökonomische Faktoren und frühe Sozialisationskrisen erklären helfen, warum einzelne Personen in den islamistischen Terrorismus abdriften

(Kap. 3.5.3), während die sozialen Ursachen von Rechtsterrorismus und Hasskriminalität nur kurz erwähnt werden (Kap. 3.4). Dementsprechend konzentrieren sich auch die Empfehlungen bei der Kriminalität auf die Prävention, während beim Rechtsterrorismus der Opferschutz und die Strafverfolgung im Zentrum stehen. In beiden Fällen gibt es jedoch auch Empfehlungen zum jeweils anderen Aspekt. Dies verdeutlicht, dass die Endfassung nicht einseitig vorgehen möchte. Pragmatische Gründe erklären die Kürze anderer Passagen. So gab es unter den Mitgliedern der Fachkommission zu einzelnen Themenfeldern wie der Kriminalitätsstatistik schlicht keine Fachexpertise und die islamistische Terrorserie im Herbst 2020 konnte aus Zeitgründen nur noch kurz verarbeitet werden.

Als Fachkommission hatten wir uns selbst aufgegeben, im Bericht in den Empfehlungen „die Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen, die Zivilgesellschaft (inklusive der Migrantinnen und Migranten)“ zu adressieren. Prominent umgesetzt wird diese Vorgabe im abstrakten Bekenntnis zu „Teilhabe und Teilnahme“ sowie zur Integration als gesamtgesellschaftlichem Prozess, der alle angeht. In der Sache konzentriert sich die Fachkommission sodann aber auf Handlungsempfehlungen an die staatlichen Ebenen des Bundes und der Länder sowie der Kommunen. Wir unterstützen daher nachdrücklich, dass in die Endfassung der Einleitung aufgenommene Bekenntnis, dass das rein quantitative Übergewicht staatlicher Maßnahmen im Empfehlungskatalog nicht dahingehend missverstanden werden darf, dass Integration vor allem eine Bringschuld des Staates sei. Ausdrücklich nehmen viele Empfehlungen auch die Zivilgesellschaft unter Einschluss der Wirtschaft sowie der Migrantinnen und Migranten in die Pflicht, um die bestehenden Defizite zu überwinden und künftigen Risiken vorzubeugen, die sich aus einer fehlgeleiteten Migrations- und Integrationspolitik ergeben können.

Wir weisen daher darauf hin, wo die Endfassung an den symbolisch wichtigen Stellen auch die Teilhabe betont. So wird im Arbeitskapitel die zentrale Rolle von Unternehmen hervorgehoben, die Optionen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes durch neuartige Ausbildungs- und Anwerbeprogramme mit Leben zu füllen (Kap. 4.3.3). Die Fachkommission plädiert für bürgergesellschaftliche Instrumente wie Betreuungsverträge zwischen Eltern und Kitas (Kap. 4.2.1) sowie individuell ausgehandelte Integrationsvereinbarungen (Kap. 4.2.4). Menschen ohne Schulabschluss sollen verpflichtet werden, an bedarfsorientierten Maßnahmen des Übergangssystems teilzunehmen, und die Fachkommission unterstützt einen koedukativen Sportunterricht in der Regel ebenso wie einen respektvollen Umgang mit weiblichem und männlichem Personal (Kap. 4.2.2). Respekt gegenüber der Polizei soll gefördert

und Straftaten gegen Beamtinnen und Beamten konsequent verfolgt werden (Kap. 3.5). Eine Arbeitserlaubnis sollen abgelehnte Asylsuchende mit Duldung, die zentral untergebracht sind, regelmäßig nur dann erhalten, wenn die Identität geklärt ist (Kap. 4.3.8). Rückführung hält die Fachkommission für „notwendig“, wenn auch unter Verweis auf „unterschiedliche Auffassungen“ (Kernbotschaft Nr. 3 und Kap. 4.9.4). Insgesamt ist der Umgang des Berichts mit dem Asylthema betont ausgeglichen.

In der öffentlichen Diskussion sollten diese prominenten Beispiele für Empfehlungen an private Akteure ebenso rezipiert werden wie die im Vergleich hierzu größere Anzahl staatlicher Maßnahmen. An anderen Stellen hätten Stefan Löwl und Daniel Thym sich darüber hinausgehende Empfehlungen gewünscht, die die zivilgesellschaftliche Eigenverantwortung betonen, anstatt der staatlichen Antidiskriminierungsstelle die Aufgabe zu überantworten, Privatpersonen mit öffentlichen Mitteln einen Rechtsbeistand zu finanzieren oder im eigenen Namen gegen private Personen oder staatliche Stellen zu klagen, denen eine Diskriminierung vorgeworfen wird (Kap. 3.4.4). Dies gilt umso mehr, als parallel Verbandsklagen ermöglicht und – ganz ähnlich wie beim Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz – das bundesweite AGG auf alle staatlichen Stellen ausgeweitet werden soll (Kap. 4.5). Uns überzeugt nicht, die Mehrsprachigkeit von Kindern und Jugendlichen konsequent auszuweiten, indem alle Schulen einen Sprachunterricht für die Heimatsprachen wichtiger Herkunftsländer anbieten, ohne dass geklärt würde, ob dies zulasten der klassischen Fremdsprachen sowie des sonstigen Unterrichts gehen soll (Kap. 4.2.2.5). Auch Dolmetscherleistungen hätten wir gerne auf die ersten drei Jahre beschränkt, um den Spracherwerb zu forcieren. So hätte das Bekenntnis zur „Teilnahme“ und damit die Komponente des „Forderns“ in den Empfehlungen noch gestärkt werden können, um zu verdeutlichen, dass der Staat zwar die gleichberechtigte Teilhabe aktiv unterstützen muss, dies jedoch die Eigenverantwortung nicht ersetzen kann.

7.4 Bemerkungen zu den vorangegangenen Stellungnahmen

In der in Kapitel 7.3 abgedruckten gemeinsamen Stellungnahme von Frau John, Herrn Löwl und Herrn Thym werden im ersten Teil ganze Kapitel, in denen mehrere komplexe Themen gebündelt sind, einzelnen Unterkapiteln gegenübergestellt, was zu einer Verzerrung führt. Ein Gegeneinander-Aufrechnen dieser Phänomene hält die Mehrheit²¹⁷ der Fachkommission für unangemessen. Sie ist außerdem der Auffassung, dass man Wortumfang nicht mit Gewichtung eines Themas gleichsetzen kann und dass Empfehlungen nicht nur mit Blick auf die zu erwartenden Kosten bewertet werden sollten, sondern in erster Linie im Hinblick auf die Sache und die Erfordernisse. Die Mehrheit hält zudem einige Aussagen in den drei Stellungnahmen von Kapitel 7 für verkürzte und daher potenziell irreführende Darstellungen der Kapitel, auf die sie sich beziehen.

Das gilt insbesondere für die Darstellung der Inhalte der Kapitel 3.4 und 3.5 im zweiten Teil der Stellungnahme von Herrn Thym, Frau John und Herrn Löwl sowie für die Aussagen von Frau John in ihrer Stellungnahme zur Kriminalität und zum Sozialstaat und für die Ausführungen von Herrn Löwl zu den Ressourcen in seiner Stellungnahme. Wir legen den Leserinnen und Lesern nahe, sich selbst ein Bild von den entsprechenden Passagen zu verschaffen, die über viele Monate hinweg gemeinsam erarbeitet und für alle Kommissionsmitglieder transparent abgestimmt wurden.²¹⁸

217 Dazu gehören Petra Bendel, Herbert Brücker, Derya Çağlar, Havva Engin, Viola Georgi, Hacer Kirli, Oliver Razum, Bettina Reimann, Nina Rother, Anita Schneider, Norbert Seitz, Yasemin Shooman, Ashok Sridharan, Annette Treibel, Hacı-Halil Uslucan, Hans Vorländer, Susanne Worbs, Andreas Zick.

218 Die Überlegungen der Fachkommission zur Kriminalität finden sich in Kapitel 3.5, die zum Sozialstaat vor allem in den Kapiteln 4.3.2.3, 2.4, 4.3.1 und 4.3.3 und die zu den Ressourcen in Kapitel 3.8.

8 Anhang

8.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland, 1950–1990, S. 20.

Abbildung 2: Wanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland, 1991–2019, S. 23.

Abbildung 3: Zu- und Fortzüge von Staatsangehörigen der EU-28 (ohne deutsche Staatsangehörige) nach und aus Deutschland, 1996–2019, S. 28.

Abbildung 4: Zuzüge von Drittstaatsangehörigen nach Aufenthaltszwecken und Aufenthaltstiteln 2010–2019 (in 1.000 Personen), S. 29.

Abbildung 5: Asylanträge in Deutschland seit 1953, S. 32.

Abbildung 6: Die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland, 1980–2019, S. 42.

Abbildung 7: Die Bevölkerung Deutschlands nach Migrationshintergrund 2019, S. 43.

Abbildung 8: Berufs- und Hochschulabschlüsse der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund und der neu Zugewanderten 2004–2018 (Anteile in Prozent), S. 45.

Abbildung 9: Ablehnende Einstellungen zu Migration in der Bevölkerung nehmen ab (Anteile von Befragten, die Migration ablehnende Aussagen unterstützen), S. 54.

Abbildung 10: Bedeutsamkeit des Themas Migration und Integration im Zeitverlauf. Wichtige Probleme in Deutschland seit 2000 (max. zwei Nennungen), S. 57.

8.2 Literaturverzeichnis

A

Abgeordnetenhaus Berlin (2020): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Dr. Maja Lasic (SPD) vom 13. August 2020 zum Thema: Diskriminierungskritische Schule in Berlin – Umsetzungsstand 2020 und Antwort vom 11. September 2020. 18. Wahlperiode (Drucksache 18/24 580).

Abou Taam, Marwan (2018): Stellungnahme zur Anhörung „Gewaltbereiter Islamismus und Radikalisierungsprozesse“ am 26. April 2018 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 19(25)237, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/untersuchungsausschuesse/1untersuchungsausschuss/stellungnahmen/20180426-554246> [18.11.2020].

Abstiens, Lena/Bormann, René/ Bodelschwingh, Arnt von (2017): Zukunft der Wohnraumförderung. Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt. WISO Diskurs, 13/2017, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Abubakar, Ibrahim/Aldridge, Robert W./Devakumar, Delan/Orcutt, Miriam/Burns, Rachel/Barreto, Mauricio L. u. a. (2018): The UCL-Lancet Commission on Migration and Health: The Health of a World on the Move, in: *The Lancet*, 392, 10164, S. 2606–2654.

ACVZ – (Dutch) Advisory Committee on Migration Affairs (2020): Secondary Movements of Asylum Seekers in the EU, Den Haag.

Adida, Claire L./Laitin, David D./Valfort, Marie-Anne (2016): Why Muslim Integration Fails in Christian-Heritage Societies. Cambridge, MA: Harvard University Press.

ADL – Anti-Defamation League – Global 100 (2020): A Survey of Attitudes Toward Jews in over 100 Countries around the World, <https://global100.adl.org/map> [21.10.2020].

Ager, Philipp/Brückner, Markus (2013): Cultural diversity and economic growth: Evidence from the US during the age of mass migration, in: *European Economic Review*, 64, S. 76–97.

Agersnap, Ole/Jensen, Amalie Sofie/Kleven, Henrik (2019): The Welfare Magnet Hypothesis. Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, in: NBER Working Paper Nr. 26454, November 2019.

AGJ – Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2017): Politische Bildung junger Menschen – ein zentraler Auftrag für die Jugendarbeit. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe, https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2017/Politische_Bildung_junger_Menschen.pdf [29.04.2020].

Ahyoud, Nasiha/Aikins, Joshua Kwesi/Bartsch, Samera/Bechert, Naomi/Gyamerah, Daniel/Wagner, Lucienne (2018): Wer nicht gezählt wird, zählt nicht. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft – eine anwendungsorientierte Einführung, hrsg. von: Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership und Citizens for Europe, Berlin.

Aikins, Joshua Kwesi/Gyamerah, Daniel/Yıldırım, Deniz (2019): Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (ADGD) in Deutschland und im internationalen Kontext, Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin: Citizens for Europe.

Aksoy, Cevat Giray/Poutvaara, Panu (2019): Refugees' Self-Selection into Europe: Who Migrates Where?, ifo Working Papers, 289, München: ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.

Aktionsrat Bildung (Hrsg.) (2020): Bildung zu demokratischer Kompetenz, Münster: Waxmann.

Aleksynska, Mariya/Tritah, Ahmed (2015): The heterogeneity of immigrants, host countries' income and productivity: A channel accounting approach, in: *Economic Inquiry* 53 (1), S. 150–172.

Alesina, Alberto/Giuliano, Paola (2011): Preferences for Redistribution. In: Jess Benhabib/Alberto Bisin/Matthew O. Jackson (Hrsg.): *Handbook [...]*, 1, North-Holland, S. 93–131.

Alesina, Alberto/Harnoss, Johann/Rapoport, Hillel (2016): Birth-place diversity and economic prosperity, in: *Journal of Economic Growth*, Band 21, S. 101–138.

Alesina, Alberto/Murard, Elie/Rapoport, Hillel (2019): Immigration and Preferences for Redistribution in Europe. Working Paper 25562. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, S. 1–65.

Alexander, Jeffrey C. (2006): *The Civil Sphere*, Oxford: Oxford University Press.

Alfred Toepfer Stiftung F.V.S. (2020): Museumsstipendium Kulturelle Vielfalt & Migration, <https://www.toepfer-stiftung.de/museumsstipendium-kulturelle-vielfalt-migration/> [05.05.2020].

Allport, Gordon W. (1954): *The Nature of Prejudice*, Cambridge/MA: Perseus Books.

Anderka, Angela (2018): Elterliches Sprachangebot und vorschulischer Spracherwerb. *Internationale Hochschulschriften*, Band 643, Münster: Waxmann.

Andersen, Jørgen Goul/Bjørklund, Tor (1990): Structural Change and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway. In: *Acta Sociologica* 33 (3), S. 195–217.

Anderson, Benedict/O’Gorman, Richard (2006): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London/New York: Verso.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017): Diskriminierung in Deutschland – Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/Gemeinsamer_Bericht_dritter_2017.html [09.07.2020].

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2020): Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Berlin.

Appel, Markus/Weber, Silvana (2017): Do Mass Mediated Stereotypes Harm Members of Negatively Stereotyped Groups? A Meta-Analytical Review on Media-Generated Stereotype Threat and Stereotype Lift, in: *Communication Research* 2017, SAGE Publications.

Arnold, Karl-Heinz/Bos, Wilfried/Richert, Peggy/Stubbe, Tobias C. (2007): Schullaufbahnpräferenzen am Ende der vierten Klassenstufe. In: Wilfried Bos/Sabine Hornberg/Karl-Heinz Arnold/Gabriele Faust/Lilian Fried/Eva-Maria Lankes/Knut Schwippert/Renate Valtin (Hrsg.): IGLU 2006. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster: Waxmann, S. 271–297.

Arnold, Sina/König, Jana (2017): Flucht und Antisemitismus. Qualitative Befragung von Expert_innen und Geflüchteten. Erste Hinweise zu Erscheinungsformen von Antisemitismus bei Geflüchteten und mögliche Umgangsstrategien, in: Andreas Zick/Silke Jensen/Julia Marth/Daniela Krause/Geraldine Döring (Hrsg.): Verbreitung von Antisemitismus in der deutschen Bevölkerung. Ergebnisse ausgewählter repräsentativer Umfragen, Expertise für den unabhängigen Expertenkreis Antisemitismus, Bielefeld: Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG), Universität Bielefeld, S. 1–43.

Arrow, Kenneth J. (1972a): Models of Job Discrimination. In: Anthony H. Pascal (Hrsg.): Racial Discrimination in Economic Life, D. C. Heath, Lexington, Toronto, London, Kap. 2.

Arrow, Kenneth J. (1972b): Some mathematical models of race in the labor market. In: Anthony H. Pascal (Hrsg.): Racial Discrimination in Economic Life, D. C. Heath, Lexington, Toronto, London, Kap. 6.

Åslund, Olof/Rooth, Dan-Olof (2007): Do When and Where Matter? Initial Labour Market Conditions and Immigrant Earnings, in: The Economic Journal, 117, S. 422–448.

Assmann, Aleida/Janker, Karin (2018): Wir haben eine Errungenschaft zu verteidigen, <https://www.sueddeutsche.de/kultur/erinnerungskultur-deutschlands-imperativ-1.3866258-0> [23.03.2020].

Ataman, Ferda (2019): Ich bin von hier. Hört auf zu fragen!, 2. Auflage, Frankfurt am Main: S. Fischer.

Aubry, Amandine/Burzyński, Michał/Docquier, Frédéric (2016): The welfare impact of global immigration in OECD countries. In: Journal of International Economics, 101, S. 1–21.

Auerbach, Alan J./Oreopoulos, Philip (2000): The fiscal effect of US immigration: A generational accounting perspective. In: Tax Policy and the Economy 14, S. 123–156.

Aumüller, Jutta (2009): Assimilation. Kontroversen um ein migrationspolitisches Konzept, Bielefeld: transcript.

Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Auswärtiges Amt (2020): Rumours about Germany – Facts for Migrants., Berlin, www.rumoursaboutgermany.info [30.10.2020].

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, Bielefeld: Bertelsmann Verlag.

Autorengruppe Fachkräftebarometer (2019): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2019. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, Deutsches Jugendinstitut München, https://www.fachkraeftebarometer.de/fileadmin/Redaktion/Publikation_FKB2019/Fachkraeftebarometer_Fruehe_Bildung_2019_web.pdf [04.08.2020].

B

BA – Bundesagentur für Arbeit – Statistikservice (2020): Sonderauswertung der Leistungsbezieher- und Beschäftigungsstatistik, Stand: April 2020, Nürnberg.

Backes, Uwe (2019): Hassgewalt und neue Medien in Deutschland – eine aktuelle Bestandsaufnahme, Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Dresden.

Bade, Klaus Jürgen (1992): Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik. Vergleich mit anderen europäischen Ländern, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 51–67.

Bade, Klaus Jürgen (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München: Beck.

Bade, Klaus Jürgen (2009): Mehr Mut zur Umsetzung neuer Formen der Integrationsförderung. Interview mit Prof. Dr. Klaus J. Bade, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Band 38, 1, S. 5–6.

Bade, Klaus Jürgen/Oltmer, Jochen (2007): Deutschland, in: Klaus J. Bade/Pieter C. Emmer/Leo Lucassen/Jochen Oltmer (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn: Wilhelm Fink Verlag, S. 141–170.

Baer, Susanne (2010): The Basic Law at 60 – Equality and Difference: A Proposal for The Guest List to the Birthday Party, in: German Law Journal, 11, 1, S. 67–87.

Baier, Andreea/Siebert, Manuel (2018): Die Wohnsituation Geflüchteter. Ausgabe 02/2018 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Bals, Nadine (2004): Kriminalität als Stress – Bedingungen der Entstehung von Kriminalitätsfurcht, in: Soziale Probleme, 15, 1, S. 54–76.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019a): Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019b): Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020): Das Bundesamt in Zahlen 2019, Nürnberg.

Bansak, Kirk/Ferwerda, Jeremy/Hainmueller, Jens/Dillon, Andrea/Hangartner, Dominik/Lawrence, Duncan/Weinstein, Jeremy (2018): Improving Refugee Integration through Data-Driven Algorithmic Assignment, in: Science, 359, 6373, S. 325–329.

Bargh, John (2017): Vor dem Denken. Wie das Unbewusste uns steuert, München: Droemer.

Baron, Jenny/Flory, Lea (2018): Versorgungsbericht zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, 5. aktualisierte Auflage, hrsg. von BAfF – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer, Berlin, http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2019/11/BAfF_Versorgungsbericht-5.pdf [04.08.2020].

Bartig, Susanne/Rommel, Alexander/Wengler, Annelene/Santos-Hövenner, Claudia/Lampert, Thomas/Ziese, Thomas (2019): Gesundheitsberichterstattung zu Menschen mit Migrationshintergrund – Auswahl und Definition von (Kern-)Indikatoren, in: *Journal of Health Monitoring*, 4, 3, S. 30–49.

Battisti, Michele/Felbermayr, Gabriel/Peri, Giovanni/Poutvaara, Panu (2017): Immigration, Search, and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare, in: *Journal of the European Economic Association*, 16, 4, S. 1137–1188.

Bauböck, Rainer (2007): Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting, in: *Fordham Law Review*, 75, 5, S. 2393–2447.

Bauerkämper, Arnd (2007): Deutsche Flüchtlinge und Vertriebene aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa in Deutschland und Österreich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, in: Klaus J. Bade/Pieter C. Emmer/Leo Lucassen/Jochen Oltmer (Hrsg.): *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn: Wilhelm Fink Verlag, S. 477–484.

Baumann, Anne-Luise/Egenberger, Vera/Supik, Linda (2018): Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, hrsg. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.

Baumann, Anne-Luise/Feneberg, Valentin/Kronenbitter, Lara/Naqshband, Saboura/Nowicka, Magdalena/Will, Anne-Kathrin (2019): Ein Zeitfenster für Vielfalt. Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Projekte/Zeitfenster_fuer_Vielfalt/EIn_Zeitfenster_fu_r_Vielfalt.pdf [04.08.2020].

Baumann, Barbara (2017): Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache in der Lehrerbildung – ein deutschlandweiter Überblick, in: Michael Becker-Mrotzek/Peter Rosenberg/Christoph Schroeder/Annika Witte (Hrsg.): *Deutsch als Zweitsprache in der Lehrerbildung*, Münster/New York: Waxmann, S. 9–26.

Baumann, Barbara/Becker-Mrotzek, Michael (2014): Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache an deutschen Schulen: Was leistet die Lehrerbildung?, hrsg. vom Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, Köln, https://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/user_upload/Mercator-Institut_Was_leistet_die_Lehrerbildung_03.pdf [04.08.2020].

Baumann, Mechthild (2006): *Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik*, Baden-Baden: Nomos.

Baumert, Jürgen/Bachsleitner, Anna/Becker, Michael/Dumont, Hanna/Köller, Olaf/Maaz, Kai/Neumann, Marko (2019): Platzierungsentscheidungen beim Übergang in die gymnasiale Oberstufe – Folgen der Umstellung auf Zweigliedrigkeit des Sekundarschulsystems in Berlin, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 22, 3, S. 721–736.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): *Zuwanderung in die Städte. BBSR-Analysen KOM-PAKT*, 9/2018, Bonn.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2019): *Deutschland kann Integration: Potenzial fördern, Integration fordern, Zusammenhalt stärken. 12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*, Berlin, <https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/72490/1699390/478a6d7d9cd3fc2c18131ebfcfc3dac/lagebericht-12-data.pdf?download=1> [23.12.2019].

Becher, Inna/El-Menouar, Yasemin (2013): *Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern christlicher und muslimischer Religionszugehörigkeit*, Forschungsbericht 21, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Beck, Volker/Tometten, Christoph (2017): „Glühende Antisemiten“ und „arabische Jugendliche“. Zum unzureichenden Umgang des Rechts mit gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 50.2017, 8, S. 244–246.

Becker, Birgit/Biedinger, Nicole (2006): Ethnische Bildungsgleichheit zu Schulbeginn, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58, 4, S. 660–684.

Becker, Rolf/Beck, Michael (2012): Herkunftseffekte oder statistische Diskriminierung von Migrantenkindern in der Primarstufe? In: Rolf Becker und Heike Solga (Hrsg.): *Soziologische Bildungsforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderhefte*, S. 137–163.

Becker, Gary S. (1957): *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.

Becker, Birgit/Biedinger, Nicole (2016): Ethnische Ungleichheiten in der vorschulischen Bildung, in: Claudia Diehl/Christian Hunkler/Cornelia Kristen (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf: Mechanismen, Befunde, Debatten*, Wiesbaden: Springer VS, S. 433–474.

Beckerle, Christine/Mackowiak, Katja/Koch, Katja/Löffler, Cordula/Heil, Julian/Pauer, Ina/Dapper-Saalfels, Tina von (2018): Der Einsatz von Sprachfördertechniken in unterschiedlichen Settings im Kita-Alltag, in: *Frühe Bildung*, 7, 4, S. 215–222.

Becker-Mrotzek, Michael/Rosenberg, Peter/Schroeder, Christoph/Witte, Annika (Hrsg.) (2017): *Deutsch als Zweitsprache in der Lehrerbildung*, Münster/New York: Waxmann.

Begemann, Martin/Seidel, Jan/Poustka, Luise/Ehrenreich, Hannelore (2020): Accumulated Environmental Risk in Young Refugees: A Prospective Evaluation, in: *EClinicalMedicine*, 22, 100345.

Beigang, Steffen/Fetz, Karolina/Kalkum, Dorina/Otto, Magdalena (2017): *Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung*, Baden-Baden: Nomos.

Bellini, Elena/Ottaviano, Gianmarco I. P./Pinelli, Dino/Prarolo, Giovanni (2008): Cultural diversity and economic performance: Evidence from European regions, HWWI Research Paper, Nummer 3–14, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Hamburg.

Benati, Rosella/Sánchez Oroquieta, María José (2017): Mehrsprachiges Lernen. Kölner Erfahrungen, in: *Grundschule aktuell*, 137, S. 14–16.

- Bendel, Petra** (2010): Integrationspolitik der Europäischen Union, WISO Diskurs – Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bendel, Petra** (2018a): Contemporary Politics of International Protection in Europe: From Protection to Prevention, in: Agnieszka Weinart/Saskia Bonjour/Lyubov Zhyznomirskaya (Hrsg.): The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe, London: Taylor & Francis Ltd., S. 293–303.
- Bendel, Petra** (2018b): Eine Verbesserung der Asylverfahren führt auch über europäische Normen und Institutionen. Mediendienst Integration, BAMF-Debatte: Experten schlagen Reform der Asylverfahren vor. Beitrag vom 07.06.2018, Berlin, <https://mediendienst-integration.de/de/artikel/experten-schlagen-reform-der-asylverfahren-vor.html> [04.08.2020].
- Bendel, Petra** (Hrsg.) (2015): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt (Erlanger Schriften zu Migration und Integration, Band 1), Erlangen: FAU University Press, <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/docId/7359%20title> [31.08.2020].
- Bendel, Petra/Borkowski, Andrea** (2016): Entwicklung der Integrationspolitik, in: Heinz-Ulrich Brinkmann/Martina Sauer (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden: Springer Verlag, S. 99–116.
- Bendel, Petra/Ripoll Servent, Ariadna** (2018): Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis, in: Ariadna Ripoll Servent/Florian Trauner (Hrsg.): The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research, London: Routledge, S. 59–69.
- Bendel, Petra/Schammann, Hannes/Heimann, Christiane/Stürmer, Janina** (2019): Der Weg über die Kommunen: Empfehlungen für die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Bendel, Petra/Schammann, Hannes/Wegler, Andrea/Younso, Christin** (2018): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland: Befunde und offene Fragen, in: Migration und Soziale Arbeit, 40, 3, S. 235–241.
- Bender-Szymanski, Dorothea/Hesse, Hermann-Günter** (1987): Migrantenforschung. Eine kritische Analyse deutschsprachiger empirischer Untersuchungen aus psychologischer Sicht, Köln: Böhlau.
- Benhabib, Seyla** (2004): The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berek, Mathias** (2018): Antisemitism and Immigration in Western Europe Today. Is there a connection? The case of Germany, <https://www.pearsinstitute.bbk.ac.uk/wp-content/uploads/2020/09/FINAL-REVISED-GERMANY-COUNTRY-REPORT-Nov-2018.pdf> [02.11.2020].
- Berghahn, Sabine** (2017): Die Kopftuchdebatte in Deutschland, in: Karim Fereidooni/Meral El (Hrsg.): Rassismuskritik und Widerstandsformen, Wiesbaden: Springer, S. 193–212.
- Berghahn, Sabine/Egenberger, Vera/Klapp, Micha/Klose, Alexander/Liebscher, Doris/Supik, Linda/Tischbirek, Alexander** (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, hrsg. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.
- Bergmann, Marie Christine/Kliem, Sören/Krieg, Yvonne/Beckmann, Laura** (2019): Jugendliche in Niedersachsen. Ergebnisse des Niedersachsensurveys 2017, Forschungsbericht Nr. 144 des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen, Hannover.
- Bergseng, Benedicte/Degler, Eva/Lüthi, Samuel** (2019): Unlocking the Potential of Migrants in Germany. OECD Reviews of Vocational Education and Training, Paris: OECD Publishing.
- Berliner Institut für Gesellschaftsforschung** (2018): Studie Demokratie an der Schule, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Berlinghoff, Marcel** (2012): Der europäisierte Anwerbestopp, in: Jochen Oltmer/Axel Kreienbrink/Carlos Sanz Díaz (Hrsg.): Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München: Oldenbourg, S. 149–164.
- Berlinghoff, Marcel** (2015): Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik seit den späten 1960er-Jahren, in: Jochen Oltmer (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Berlin: De Gruyter Oldenbourg, S. 931–953.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung** (Hrsg.) (2019): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind, Berlin.
- Berry, John W.** (1980): Acculturation as Varieties of Adaptation, in: Amado M. Padilla (Hrsg.): Acculturation: Theory, Models and Some New Findings, Boulder: Westview, S. 9–25.
- Bertelsmann Stiftung** (Hrsg.) (2008): Religionsmonitor 2008: Muslimische Religiosität in Deutschland, Osnabrück: Dom Medien GmbH.
- Bertelsmann Stiftung** (Hrsg.) (2009): Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung** (Hrsg.) (2016): Factsheet Einwanderungsland Deutschland, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/51_Religionsmonitor/BST_Factsheet_Einwanderungsland_Deutschland.pdf [11.12.2020].
- Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern** (Hrsg.) (2005): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Berlin: Bertelsmann Stiftung.
- Bertoli, Simone/Brücker, Herbert/Fernández-Huertas Moraga, Jesús** (2018): The European Crisis and Migration to Germany, in: Regional Science and Urban Economics, 60, S. 61–72.
- Bertoli, Simone/Brücker, Herbert/Fernández-Huertas Moraga, Jesús** (2020): Do Processing Times Affect the Distribution of Asylum Seekers across Europe?, IZA Discussion Papers, Nr. 13018, hrsg. vom Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.
- Bertrand, Marianne/Duflo, Esther** (2017): Field Experiments on Discrimination, Handbook of Economic Field Experiments, Band 1, S. 309–393.
- Bertrand, Marianne/Mullainathan, Sendhil** (2004): Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? A field experiment on labor market discrimination, in: American economic review, 94 (4), S. 991–1013.

Bevelander, Pieter (2011): The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden, in: *Refugee Survey Quarterly*, 30, 1, S. 22–43.

Bhopal, Raj Singh (2020): COVID-19: Immense Necessity and Challenges in Meeting the Needs of Minorities, Especially Asylum Seekers and Undocumented Migrants, in: *Public Health*, 182, S. 161–162.

Biavaschi, Constanza/Burzyński, Michał/Elsner, Benjamin/Machado, Joel (2020): Taking the Skill Bias Out of Global Migration, in: *Journal of Development Economics*, 142, January 2020, 102317.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2020): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

BIM/SVR-Forschungsbereich – Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung/Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): Vielfalt im Klassenzimmer. Wie Lehrkräfte gute Leistung fördern können, Berlin.

Birkel, Christoph/Church, Daniel/Hummelsheim-Doss, Dina/Leitgöb-Guzy, Nathalie/Oberwittler, Dietrich (2019): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017 – Opfererfahrungen, kriminalitätsbezogene Einstellungen sowie die Wahrnehmung von Unsicherheit und Kriminalität in Deutschland, hrsg. vom Bundeskriminalamt, Wiesbaden.

BKA – Bundeskriminalamt (2018): Partnerschaftsgewalt – Kriminalstatistische Auswertung, Berichtsjahr 2017, Wiesbaden, https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html [02.03.2020].

BKA – Bundeskriminalamt (2020): Bundeslagebild Kriminalität im Kontext von Zuwanderung 2019. Wiesbaden.

BKA – Bundeskriminalamt/Bundesamt für Verfassungsschutz/Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus (2016): Analyse der Radikalisierungshintergründe und -verläufe der Personen, die aus islamistischer Motivation aus Deutschland in Richtung Syrien oder Irak ausgereist sind. Wiesbaden.

Blau, Francine (2015): Immigrants and Gender Roles: Assimilation vs. Culture, in: *IZA Journal of Migration and Development*, 4, 1, S. 1–21.

Bliesener, Thomas (2018): Ausländer- und Zuwandererkriminalität, Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration für das Jahresgutachten 2019, Hannover.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019a): Deutschland? Bei internationalen Studierenden begehrt! Pressemitteilung 085/2019, <https://www.bmbf.de/de/deutschland-bei-internationalen-studierenden-begehrt-9380.html> [04.08.2020].

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019b): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019, Vorabfassung, Bonn: BMBF.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): Männer-Perspektiven. Auf dem Weg zu mehr Gleichstellung? Penzberg, <https://www.bmfsfj.de/blob/115580/5a9685148523d2a4ef12258d060528cd/maenner-perspektiven-auf-dem-weg-zu-mehr-gleichstellung-data.pdf> [04.08.2020].

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen. Berlin.

BMF – Bundesministerium für Finanzen (2019): Erste nationale Risikoanalyse, Bericht vom 19.10.2019, Berlin https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.html [18.11.2020].

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats (Istanbul-Konvention), Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Ministerin Giffey stellt Zahlen zu weiblicher Genitalverstümmelung vor, Pressemitteilung vom 25.06.2020, Berlin, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/ministerin-giffey-stellt-zahlen-zu-weiblicher-genitalverstuemmung-vor/156804> [16.10.2020].

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018a): Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2017, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018b): Verfassungsschutzbericht 2018. Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020a): Zahl der Straftaten sinkt im dritten Jahr in Folge. Pressemitteilung vom 27.05.2020, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/05/fallzahlen-politisch-motivierte-kriminalitaet-2019-vorgestellt.html> [07.08.2020].

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020b): Übersicht „Hasskriminalität“: Entwicklung der Fallzahlen 2001–2019, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019-hasskriminalitaet-2001-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [19.11.2020].

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020): Migrationsbericht der Bundesregierung 2019, Berlin/Nürnberg.

BMI/BBSR – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Zuwanderung – Konsequenzen für die Städtebauförderung, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebauforderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/zuwanderung> [31.08.2020].

Boeri, Tito/Brücker, Herbert/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (2012): Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition for Talent, Oxford: Oxford University Press.

Boeri, Tito/Hanson, Gordon/McCormick, Barry (Hrsg.) (2002): Immigration Policy and the Welfare System, Oxford: Oxford University Press.

- Boers, Klaus** (1991): Kriminalitätsfurcht – Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems, Pfaffenweiler: Centaurus-Verlag.
- Bogdanov, Latchezar/Hristova, Assenka/Yotov, Krasen/Bruno, Elisa/Valcke, Anthony/Barber, Tristan** (2014): Fiscal impact of EU migrants in Austria, Germany, the Netherlands and the UK, Brüssel: European Citizen Action Service.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas** (2020): Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik. Herausforderungen, Verwaltungsvollzug und Handlungsempfehlungen, in: Björn Egner/Detlef Sack (Hrsg.): Neue Koalitionen – alte Probleme. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden: Springer, S. 127–152.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilian, André** (2017): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik – Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge für den Bereich der kommunalen Integration, in: Verwaltungsarchiv, 108, 4, S. 467–488.
- Böhm, Veronika** (2017): „Fördern und Fordern“ als Integrationskonzept: Anwendungsbereich. Systematik. Verfassungsrechtlicher Rahmen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37, 5/6, S. 208–213.
- Bohman, Andrea** (2011): Articulated Antipathies: Political Influence on Anti-Immigrant Attitudes, in: International Journal of Comparative Sociology, 52, 6, S. 457–477.
- Bommes, Michael** (2018): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden: Springer, S. 99–124.
- Bonefeld, Meike/Dickhäuser, Oliver** (2018): (Biased) Grading of Students' Performance: Students' Names, Performance Level, and Implicit Attitudes, in: Frontiers in Psychology, 9, S. 481.
- Bonefeld, Meike/Dickhäuser, Oliver/Janke, Stefan/Praetorius, Anna-Katharina/Dresel, Markus** (2017): Migrationsbedingte Disparitäten in der Notenvergabe nach dem Übergang auf das Gymnasium, in: Zeitschrift für Entwicklungspsychologie und Pädagogische Psychologie, 2017/49, S. 11–23.
- Bonin, Holger** (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bonin, Holger/Raffelhüschen, Bernd/Walliser, Jan** (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, in: Finanzarchiv, 57, S. 1–21.
- Borjas, George** (1999a): The economic analysis of immigration. In: Orley Ashenfelter/David Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Bd. 3, Teil A, Elsevier, Kap. 28, S. 1697–1760, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:labchp:3-28> [17.11.2020].
- Borjas, George J.** (1999b): Immigration and Welfare Magnets. In: Journal of Labor Economics, University of Chicago Press, 17 (4), S. 607–637.
- Borjas, George J./Bronars, Stephen G.** (1989): Consumer discrimination and self-employment. In: Journal of Political Economy, 97 (3), S. 581–605.
- Bornewasser, Manfred** (2012): Kriminalitätsfurcht – Ein Phänomen mit abnehmender Bedeutung? In: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Dossier Innenpolitik, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76648/kriminalitaetsfurcht?p=0> [02.06.2020].
- Borum, Randy** (2011): Radicalization into Violent Extremism II: A Review of Conceptual Models and Empirical Research, in: Journal of Strategic Security, 4, 4, S. 7–36.
- Bos, Wilfried/Voss, Andreas/Lankes, Eva-Maria/Schwippert, Knut/Thiel, Oliver/Valtin, Renate** (2004): Schullaufbahnempfehlungen von Lehrkräften für Kinder am Ende der vierten Jahrgangsstufe, in: Wilfried Bos (Hrsg.): IGLU: Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich, Münster: Waxmann, S. 191–228.
- Botsch, Gideon** (2019): Was ist Rechtsterrorismus?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Rechtsterrorismus, 69, 49–50/2019, S. 9–14.
- Böttche, Maria/Heeke, Carina/Knaevelsrud, Christine** (2016): Sequenzielle Traumatisierungen, Traumafolgestörungen und psychotherapeutische Behandlungsansätze bei kriegstraumatisierten erwachsenen Flüchtlingen in Deutschland [Sequential Traumatization, Trauma-Related Disorders and Psychotherapeutic Approaches in War-Traumatized Adult Refugees and Asylum Seekers in Germany], in: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 59, 5, S. 621–626.
- Bourdieu, Pierre** (1992): Die verborgenen Mechanismen der Macht (hrsg. von Margareta Steinrück), Hamburg: VSA-Verlag.
- Bozorgmehr, Kayvan/Hintermeier, Maren/Razum, Oliver/Mohsenpour, Amir/Biddle, Louise/Oertelt-Prigione, Sabine/Spallek, Jakob/Tallarek, Marie/Jahn, Rosa** (2020): SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete: Epidemiologische und normativ-rechtliche Aspekte (29. Mai 2020), Bremen: Kompetenznetz Public Health COVID-19.
- Bozorgmehr, Kayvan/Stock, Christian/Joggerst, Brigitte/Razum, Oliver** (2018): Tuberculosis Screening in Asylum Seekers in Germany: A Need for Better Data, in: The Lancet Public Health, 3, 8, e359–e361.
- Bozorgmehr, Kayvan/Razum, Oliver** (2015): Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi-Experimental Study in Germany, 1994–2013. In: PLOS One, Public Library of Science.
- Brady, David/Finnigan, Ryan** (2014): Does Immigration Undermine Public Support for Social Policy? In: American Sociological Review 79 (1), S. 17–42.
- Braakmann, Nils** (2007): The Impact of September 11th, 2001 on the Job Prospects of Foreigners with Arab Background – Evidence from German Labor Market Data, Working Paper in Economics Nr. 37, Universität Lüneburg.
- Bratti, Massimiliano/Conti, Chiara** (2014): The Effect of (Mostly Unskilled) Immigration on the Innovation of Italian Regions, ERS conference papers, European Regional Science Association.
- Brenzel, Hanna/Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Guichard, Lucas/Jaschke, Philipp/Keita, Sekou/Kosyakova, Yuliya/Olbrich, Lukas/Trübswetter, Parvati/Vallizadeh, Ehsan** (2019): Flüchtlingsmonitoring: Endbericht, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Nr. 528, Berlin.

Brenzel, Hanna/Kosyakova, Yuliya (2019): Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb, IAB-Kurzbericht, 6/2019, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Brenzel, Hanna/Laible, Marie-Christine (2016): Does personality matter? The impact of the big five on the migrant and gender wage gaps. IAB Discussion Paper 2016 (26), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Brettfield, Karin/Wetzels, Peter (2007): Muslime in Deutschland: Integration, Integrationsbarrieren, Religion und Einstellungen zu Demokratie, Rechtsstaat und politisch-religiös motivierter Gewalt. Ergebnisse von Befragungen im Rahmen einer multizentrischen Studie in städtischen Lebensräumen, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn.

Breuer, Christoph/Wicker, Pamela (2008): Integration von Migrantinnen und Migranten im Sportverein, Juli 2008, Köln.

Brockmann, Dirk/Helbing, Dirk (2013): The Hidden Geometry of Complex Network-Driven Contagion Phenomena, in: *Science*, 342, S. 1337–1342.

Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass.; London, England: Harvard University Press.

Brücker, Herbert (2013): Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Brücker, Herbert (2015): Migration und Finanzkrise: eine quantitative und strukturelle Analyse der Umlenkung von Wanderungsströmen, in: Karsten Hank/Michaela Kreyenfeld (Hrsg.): *Social Demography – Forschung an der Schnittstelle von Soziologie und Demografie*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 55, S. 165–191.

Brücker, Herbert (2017): Familiennachzug: 150.000 bis 180.000 Ehepartner und Kinder von Geflüchteten mit Schutzstatus leben im Ausland, in: IAB-Forum, Beitrag vom 19.10.2017.

Brücker, Herbert/Bartsch, Simone/Eisnecker, Philipp/Kroh, Martin/Liebau, Elisabeth/Romiti, Agnese/Schupp, Jürgen/Trübswetter, Parvati/Tucci, Ingrid/Vallizadeh, Ehsan (2014): Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht, IAB-Kurzbericht, 21/2014, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Brücker, Herbert/Croisier, Johannes/Kosyakova, Yuliya/Kröger, Hannes/Pietrantuono, Giuseppe/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (2019): Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung. Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung, Ausgabe 01/2019 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam/Trübswetter, Parvati (2020): Evaluierung der Westbalkanregelung. Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien, Forschungsbericht Nr. 544 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Guichard, Lucas/Gundacker, Lidwina/Jaschke, Philipp/Keita, Sekou/Kosyakova, Yuliya/Vallizadeh, Ehsan (2020): Fünf Jahre „Wir schaffen das“ – Eine Bilanz aus der Perspektive des Arbeitsmarktes. IAB-Forschungsbericht, 11/2020, Nürnberg.

Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese (2018): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes, IZA Discussion Papers, Nr. 12030, Bonn.

Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese (2020): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes, in: *Journal of Labor Economics* ist veröffentlicht.

Brücker, Herbert/Gundacker, Lidwina/Kalkum, Dorina (2020): Geflüchtete Frauen und Familien: Der Weg nach Deutschland und ihre ökonomische und soziale Teilhabe nach der Ankunft. Abschlussbericht für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BIM und IAB, Berlin.

Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Jahn, Elke J./Upward, Richard (2014): Migration and Imperfect Labor Markets – Theory and Cross-Country Evidence from Denmark, Germany and the UK, in: *European Economic Review*, 66, 2, S. 205–225.

Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Jaschke, Philipp (2020): Beschränkungen der Wohnortwahl für anerkannte Geflüchtete: Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration, IAB-Kurzbericht, 3/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0320.pdf> [04.08.2020].

Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou/Vallizadeh, Ehsan (2020): Aktuelle Daten und Indikatoren: Zuwanderungsmonitor. Verschiedene Ausgaben, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Brücker, Herbert/Jahn, Elke J. (2011): Migration and Wage-Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration, in: *The Scandinavian Journal of Economics*, 113, 2, S. 286–317.

Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Schuff, Eric (2020): Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte, IAB-Kurzbericht, 4/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.) (2017): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016. Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen, IAB-Forschungsbericht, 13/2017, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen/Babka von Gostomski, Christian/Böhm, Axel/Fendel, Tanja/Friedrich, Martin/Giesselmann, Marco/Holst, Elke/Kosyakova, Yuliya/Kroh, Martin/Liebau, Elisabeth/Richter, David/Romiti, Agnese/Schacht, Diana/Scheible, Jana A./Schmelzer, Paul/Siegert, Manuel/Sirries, Steffen/Trübswetter, Parvati/Vallizadeh, Ehsan (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Flucht, Ankunft und erste Schritte der Integration, IAB-Kurzbericht, 24/2016, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Brücker, Herbert/Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger (2017): Qualifikation von Migranten und Geflüchteten, in: Joachim Möller/Ulrich Walwei (Hrsg.): *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*, IAB-Bibliothek, 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 136–137.

Brunow, Stephan/Stockinger, Bastian (2013): Establishments' and Regions' cultural diversity as a source of innovation: Evidence from Germany. NORFACE Discussion Paper, Nummer 20 13022, Norface Research Programme on Migration, Department of Economics, University College London.

Bujard, Martin/Diehl, Claudia/Kreyenfeld, Michaela/Spieß, C. Katharina (2019): Familien mit Fluchthintergrund: Aktuelle Fakten zu Familienstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Wohlbefinden, Gutachten im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Bukow, Sebastian/Pogutke, Thomas (2014): Politische Partizipation in Wahlen und Parteien zwischen Nationalstaat und Zuwanderungsgesellschaft, in: Martin Morlok/Thomas Pogutke/Sebastian Bukow (Hrsg.): Parteien, Demokratie und Staatsbürgerschaft, Baden-Baden: Nomos, S. 9–25.

Bundesamt für Verfassungsschutz (2020): Lagebild Antisemitismus, <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/allgemeine-publikationen/broschuere-2020-07-lagebild-antisemitismus> [02.11.2020].

Bundeskoordination Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage (2019): Neuer deutscher Extremismus, Berlin: Aktion Courage e.V.

Bundesregierung (1980): Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 01.07.1980 (BGBl. 1980 I 782).

Bundesregierung (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), BT-Drs. 15/420 vom 07.02.2003.

Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan: Neue Wege – Neue Chancen. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/441038/acdb01cb90b28205d452c83d2fde84a2/2007-08-30-nationaler-integrationsplan-data.pdf?download=1> [31.08.2020].

Bundesregierung (2009): Staatsangehörigkeitsrecht und Einbürgerungspraxis als Maßstab der Integrationspolitik. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Wolfgang Neskovic, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. BT-Drs. 16/13558 vom 24.06.2009.

Bundesregierung (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Abschiebungen im Jahr 2015, BT-Drs. 18/7588 vom 18.02.2016.

Bundesregierung (2017a): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesregierung (2017b): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drs. 18/2840, Berlin, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796> [11.08.2020].

Bundesregierung (2017c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Irene Mihalic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Antisemitismus in Deutschland, BT-Drs. 18/10834 vom 14.02.2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811152.pdf> [02.11.2020].

Bundesregierung (2018a): Nationaler Aktionsplan Integration. Themenforum zur Kultur im Bundeskanzleramt gestartet. Pressemitteilung vom 13. November 2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/aktuelles/themenforum-zur-kultur-im-bundeskanzleramt-gestartet-1549094> [04.08.2020].

Bundesregierung (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: Abschiebungen, Rücküberstellungen und freiwillige Ausreisen seit 2013, BT-Drs. 19/5818 vom 16.11.2018.

Bundesregierung (2019a): Darstellung der Maßnahmen der Bundesregierung zur Sprachförderung und Integration. Aktualisierung 2019, Berlin.

Bundesregierung (2019b): Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: Geplante Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 19/8030 vom 27.02.2019.

Bundesregierung (2019c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Hess, Dr. Bernd Baumann, Dr. Gottfried Curio, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD: Erfassung politisch motivierter Straftaten in der Polizeilichen Kriminalstatistik, BT-Drs. 19/6939 vom 10.01.2019, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/069/1906939.pdf> [02.11.2020].

Bundesregierung (2020a): Migrationsbericht 2018, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018.pdf> [04.08.2020].

Bundesregierung (2020b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2019, BT-Drs. 19/19333 vom 25.03.2020.

Bundesregierung (2020c): Bericht der Bundesregierung – Kabinettausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/bericht-breg-kabinettausschuss-rechtsextremismus.pdf;jsessionid=53126A132F3599165F3C90A3FE31D0562_cid295?__blob=publicationFile&v=2 [02.11.2020].

Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019, 1 BvL 7/16, Rn. 1-225 (Sanktionen im Sozialrecht).

Bundeszentrale für politische Bildung (2018): Zahlen und Fakten – Die soziale Situation in Deutschland. Bevölkerung mit Migrationshintergrund II – Nach ausgewählten Merkmalen, Anteile an den Personengruppen in Prozent und Personen in absoluten Zahlen, 2016, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61649/migrationshintergrund-ii> [07.06.2020].

Bund-Länder-Arbeitsgruppe (2019): Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“, 14. Oktober 2019.

Burzyński, Michał/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (2018): The Changing Structure of Immigration to the OECD: What Welfare Effects on Member Countries? In: IMF Economic Review, 66, 3, S. 564–601.

Büttner, Tobias/Stichs, Anja (2014): Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland, Forschungsbericht, 22, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

C

Carens, Joseph H. (2013): *The Ethics of Immigration*, Oxford: Oxford University Press.

Caritas (2014): Fluchtpunkte, März 2014, Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, https://www.caritas.de/cms/content/caritas.de/medien/dokumente/dcv-zentrale/migration/reihe-fluchtpunkte/fluchtpunkte-03/2014/fluchtpunkte_03_2014.pdf?d=a&f=pdf [13.08.2020].

Caritas (2020): Resettlement – Aktuelle Aufnahmen, <https://resettlement.de/aktuelle.aufnahmen/> [31.08.2020].

CDU/CSU/FDP (1982): Koalitionsvereinbarung 1982 zwischen den Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der FDP für die 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: *Neue Bonner Depesche*, Nr. 10/1982.

CERD (2015): Concluding Observations on the Combined Nineteenth to Twenty-Second Periodic Reports of Germany, <https://www.refworld.org/docid/55c880f24.html> [31.08.2020].

Ceylan, Rauf (2019): Imamausbildung in Deutschland. Perspektiven aus Gemeinden und Theologie, hrsg. von der Akademie für Islam in Wissenschaft und Gesellschaft (AIWG), Frankfurt am Main, https://aiwg.de/wp-content/uploads/2019/06/AIWG-Expertise_Imamausbildung.pdf [31.08.2020].

Chellaraj, Gnanaraj/Maskus, Keith E./Mattoo, Aaditya (2008): The contribution of international graduate students to US innovation, in: *Review of International Economics*, 16 (3), S. 444–462.

Chichoki, Piotr/Jakowski, Piotr (2019): Immigration Attitudes in the Wake of the 2015 Migration Crisis in the Vlagrad Group Countries: Comparative Insights of ESS7 and ESS8, in: *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 5, 1, S. 27–47.

Chiswick, Barry R. (1980): The Earnings of White and Coloured Immigrants in Britain. In: *Economica*, 47 (185), S. 81–87.

Chiswick, Carmel U./Chiswick, Barry R./Karras, Georgios (1992): The Impact of Immigrants on the Macroeconomy. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 37 (1), S. 279–316.

Cindark, Ibrahim/Deppermann, Arnulf/Hünlich, David/Lang, Christian/Perlmann-Balme, Michaela/Schöningh, Ingo (2019): Perspektive Beruf. Mündliche Kompetenz von Teilnehmenden an Integrationskursen und Vorschläge für die Praxis, Mannheim: IDS, http://dib.ids-mannheim.de/fileadmin/dateien/pdfs/Cindark_et_al_2019_Perspektive_Beruf.pdf [20.10.2020].

Clemens, Michael (2014): Does Development Reduce Migration? *Center for Global Development, Working Paper* 359.

COM – European Commission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Investitionsbank: über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda, 385, vom 07.06.2016.

COM – European Commission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur, Beitrag der Europäischen Kommission zum Gipfeltreffen in Göteborg am 17. November 2017.

COM – European Commission (2019): Eurobarometer <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/standard/yearFrom/1974/yearTo/2020/surveyKy/2255> [18.03.2020].

COM – European Commission (2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein neues Migrations- und Asylpaket, 609, vom 23.09.2020.

Cornelissen, Thomas/Jirjahn, Uwe (2012): September 11th and the earnings of muslims in Germany: the moderating role of education and firm size, in: *Journal of Economic Behavior & Organization*, 81 (2), S. 490–504.

Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Cremer, Hendrik/Cobbinah, Beatrice (2019): Rassistische Straftaten: Muss die Strafverfolgung und Ahndung effektiver werden?, in: *StV Strafverteidiger*, 9/2019, S. 648–654.

Crenshaw, Kimberlé (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, in: *The University of Chicago Legal Forum*, 1, S. 139–167.

Czollek, Max (2018): *Desintegriert euch!*, München: Carl Hanser Verlag.

D

D'Amato, Anthony (2008): International Soft Law, Hard Law, and Coherence. *Northwestern Public Law Research Paper*, Nr. 08-01, <https://ssrn.com/abstract=1103915> [20.03.2020].

D'Amuri, Francesco/Ottaviano, Gianmarco/Peri, Giovanni (2010): The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s, in: *European Economic Review*, 54, 4, S. 550–570.

DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (2020): Wissenschaft weltoffen kompakt 2020, http://www.wissenschaftweltoffen.de/kompakt/www2020_kompakt_de.pdf [09.09.2020].

DAAD/DZHW – Deutscher Akademischer Austauschdienst/Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (2020): Integration von Flüchtlingen an deutschen Hochschulen. Erkenntnisse aus den Hochschulprogrammen für Flüchtlinge, https://www.daad.de/medien/der-daad/studie_hochschulzugang_fluechtlinge.pdf [14.09.2020].

Dahme, Hans-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2018): Politische Steuerung in der Stadt, in: *Gesemann Frank/Roth Roland* (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 75–96.

Damm, Anna Piil (2009): Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence, in: *Journal of Labor Economics*, 27, 2, S. 281–314.

Damm, Anna Piil/Rosholm, Michael (2010): Employment Effects of Spatial Dispersal of Refugees, in: *Review of Economics of the Household*, 8, 1, S. 105–146.

Damm, Ann-Christin (2019): Teilhabe und Vielfalt vor Ort – Kommunale Integrationskonzepte in Deutschland, MIDE M Policy Paper, Nr. 1, Dresden: MIDE M.

Damos de Matos, Ana/Liebig, Thomas (2014): The Qualifications of Immigrants and Their Value in the Labour Market: A Comparison of Europe and the United States, in: OECD/Europäische Union (Hrsg.): Matching Economic Migration with Labour Market Needs, Paris: OECD Publishing, S. 187–228.

Dantschke, Claudia (2018): Stellungnahme zur Anhörung „Gewaltbereiter Islamismus und Radikalisierungsprozesse“, am 26. April 2018 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 19 (25)233, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/untersuchungsausschuesse/1untersuchungsausschuss/stellungnahmen/20180426-554246> [18.11.2020].

Dao, Thu Hien/Docquier, Frédéric/Maurel, Mathilde/Schaus, Pierre (2018): Global Migration in the 20th and 21st Centuries: The Unstoppable Force of Demography, Mimeo: University Louvain-La-Neuve, <https://drive.google.com/file/d/1O5KbWlxveaBJlt5kVMz-8IXJ8zGotTPQ/view> [24.05.2020].

David, Alexandra/Giustolisi, Alessio/Terstriep, Judith (2019): Migrantische Ökonomie(n), Expertise des Instituts Arbeit und Technik (IAT) der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen Bocholt Recklinghausen, im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit der Bundesregierung, Gelsenkirchen.

Davila, Alberto/Mora, Marie T. (2005): Changes in the earnings of arab men in the US between 2000 and 2002, in: Journal of Population Economics, 18 (4), S. 587–601.

Decker, Oliver/Brähler, Elmar (2018): Flucht ins Autoritäre: Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, Gießen: Psychosozial Verlag.

Deeke, Axel/Cramer, Ralph/Gilberg, Reiner/Hess, Doris (2009): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen von Teilnehmenden und Vergleichsgruppen, IAB-Forschungsbericht, Nr. 1/2009, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.) (2016): Standards für Evaluation – Erste Revision 2016, Mainz, https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/DeGEval-Standards_fuer_Evaluation.pdf [27.08.2020].

Dell, Melissa/Jones, Benjamin F./Olken, Benjamin A. (2012): Temperature Shocks and Economic Growth: Evidence from the Last Half Century, in: American Economic Journal: Macroeconomics, 4, 3, S. 66–95.

Dell, Melissa/Jones, Benjamin F./Olken, Benjamin A. (2014): What Do We Learn from the Weather? The New Climate-Economy Literature, in: Journal of Economic Literature, 52, 3, S. 740–798.

Dennison, James/Geddes, Andrew (2019): A Rising Tide? The Salience of Immigration and the Rise of Anti-Immigration Political Parties in Western Europe, in: The Political Quarterly, 90, 1, S. 107–111.

De Paiva Lareiro, Cristina/Rother, Nina/Siegert, Manuel (2020): Dritte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Geflüchtete verbessern ihre Deutschkenntnisse und fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen, Ausgabe 01|2020 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Der Paritätische Gesamtverband (2020): Arbeitshilfe zum Thema Flucht und Migration, Soziale Rechte für Geflüchtete (3. Aktualisierte Auflage 2020) – Asylbewerberleistungsgesetz, S. 35 ff., https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/sozialleistungen-fluechtlinge-2019-auf3_web.pdf [13.08.2020].

Desmet, Klaus/Rossi-Hansberg, Esteban (2015): On the Spatial Economic Impact of Global Warming, in: Journal of Urban Economics, 88, S. 16–37.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (1992): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung 1991. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2013): 80,2 Millionen Einwohner lebten am 9. Mai 2011 in Deutschland, https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Pressemitteilung_des_Statistischen_Bundesamtes.html [24.11.2020].

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2018, Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2018. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019c): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung 2018. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019d): Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt bis 2035 voraussichtlich um 4 bis 6 Millionen. Pressemitteilung Nr. 242 vom 27. Juni 2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/06/PD19_242_12411.html [05.09.2019].

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019e): Varianten der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Tabellen/varianten-uebersicht.pdf?__blob=publicationFile [05.09.2019].

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019f): Schutzsuchende. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2018. Fachserie 1, Reihe 2.4 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019g): Integrationsindikatoren 2005–2017, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2019h): Statistisches Jahrbuch 2019, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2020a): Ausländische Bevölkerung nach Geschlecht und ausgewählten Staatsangehörigkeiten, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-geschlecht.html> [31.08.2020].

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2020b): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2019. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2020c): Schutzsuchende. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2019. Fachserie 1 Reihe 2.4, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2020d): Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2019. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2020e): 15 Prozent mehr Einbürgerungen im Jahr 2019 – Anstieg stärker als in den Vorjahren durch Brexit beeinflusst, Pressemitteilung vom 3. Juni 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_197_12511.html [10.12.2020].

Deutsche Bischofskonferenz (2015): Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse, https://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/VDD/Grundordnung_GO-30-04-2015_final.pdf [31.08.2020].

Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Drucksache 14/8900 vom 03.06.2002, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf> [31.08.2020].

Deutscher Bundestag (2015): Gesetzentwurf zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, Drucksache 18/3007 vom 30.10.2014, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/620/62001.html> [31.08.2020].

Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Integrationsgesetzes, Drucksache 18/8615, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/746/74616.html> [31.08.2020].

Deutscher Bundestag (2017): Bericht des unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus. 18. Wahlperiode. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/11970 vom 07.04.2017.

Deutscher Bundestag (2019a): Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste und zweite Quartal 2019 – Schwerpunktfragen zu Widerrufsprüfungen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/12455, Drucksache 19/13257 vom 17.09.2019, <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2519/251913.html> [31.08.2020].

Deutscher Bundestag (2019b): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2008): Kultur in Deutschland. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Regensburg: ConBrio.

Deutscher Museumsbund e.V. (2015): Museen, Migration und kulturelle Vielfalt. Handreichungen für die Museumsarbeit, <https://www.museumsbund.de/wp-content/uploads/2017/03/leitfaden-kulturellevielfalt.pdf> [05.05.2020].

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2020): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung – Westbalkanregelung –, 04.08.2020.

Di Stasio, Valentina/Lancee, Bram/Veit, Susanne/Yemane, Ruta (2019): Muslim by default or religious discrimination? Results from a cross-national field experiment on hiring discrimination, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

Diehl, Claudia/Fick, Patrick (2016): Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem, in: Claudia Diehl/Christian Hunkler/Cornelia Kristen (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf: Mechanismen, Befunde, Debatten*, Wiesbaden: Springer VS, S. 243–286.

Diehl, Claudia/Fick, Patrick/Koenig, Matthias (2017): Religiosität und Bildungserfolg. Analysen mit dem deutschen CILS4EU-Datensatz, Report für die Mercator Stiftung, S. 1–108.

Diehl, Claudia/Hunkler, Cristian/Kristen, Cornelia (Hrsg.) (2016): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf: Mechanismen, Befunde, Debatten*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Diehl, Claudia/Koenig, Matthias/Ruckdeschel, Kerstin (2009): Religiosity and gender equality: comparing natives and Muslim migrants in Germany, in: *Ethnic and Racial Studies*, 32, 2, S. 278–301.

Diehm, Isabell/Radtke, Frank-Olaf (1999): *Erziehung und Migration. Eine Einführung*, Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.

Difu/vhw – Deutsches Institut für Urbanistik/Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2017): *Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen*, Difu Sonderveröffentlichung, Berlin, https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/06_forschung/Wohnungspolitik_und_Wohnungsmarkt/PDF/2017_Roadmap_Bodenpolitik.pdf [29.07.2020].

Dilmaghani, Farhad/Kramer, Stephan J./Quent, Matthias (2020): Wir brauchen einen Masterplan gegen Rechtsextremismus, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-02/verfassungsschutz-masterplan-rechtsextremismus-nationalismus> [01.04.2020].

Diskowski, Detlef (2009): Bildungspläne für Kindertagesstätten – ein neues und noch unbegriffenes Steuerungsinstrument, in: Hans-Günther Roßbach/Hans-Peter Blossfeld (Hrsg.): *Frühpädagogische Förderung in Institutionen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47–61.

Ditton, Hartmut/Krüskens, Jan/Schauenberg, Magdalena (2005): Bildungsungleichheit – der Beitrag von Familie und Schule. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 8 (2), S. 285–304.

Docquier, Frédéric/Machado, Joël (2017): Income Disparities, Population and Migration Flows over the 21st Century, in: *Italian Journal of Economics*, 3, 2, 1, S. 125–149.

Docquier, Frédéric/Ozden, Çaglar/Peri, Giovanni (2014): The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries, in: *The Economic Journal* 124 (579), S. 1106–1145.

Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (2012): Globalization, Brain Drain and Development, in: *Journal of Economic Literature*, 50, 3, S. 681–730.

Docquier, Frédéric/Turati, Riccardo/Valette, Jérôme/Vasilakis, Chrysovalantis (2018): Birthplace Diversity and Economic Growth: Evidence from the US States in the Post-World War II Period, in: *IZA Discussion Paper Series*, No. 11802, IZA – Institute of Labor Economics.

Dražanová, Lenka/Liebig, Thomas/Migali, Silvia/Scipioni, Marco/Spielvogel, Gilles (2020): What are Europeans' Views on Integration of Immigrants? An In-Depth Analysis of 2017 Special Eurobarometer „Integration of Immigrants in the European Union“, hrsg. von der European Commission, https://ec.europa.eu/knowledge4policy/sites/know4pol/files/jrc119315_final_draft_14.02.2020_pubsy_final.pdf [31.08.2020].

Dumont, Hanna/Maaz, Kai/Neumann, Marko/Becker, Michael (2014): Soziale Ungleichheiten beim Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I: Theorie, Forschungsstand, Interventions- und Fördermöglichkeiten, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 17* (Herkunft und Bildungserfolg von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter: Forschungsstand und Interventionsmöglichkeiten aus interdisziplinärer Perspektive), S. 141–165.

Durkheim, Émile (1912/2007): Die elementaren Formen des religiösen Lebens („Les formes élémentaires de la vie religieuse“), Neuauflage, Frankfurt am Main: Verlag der Weltreligionen.

Dustmann, Christian/Fasani, Francesco/Frattini, Tommaso/Minale, Luigi/Schönberg, Uta (2017): On the Economics and Politics of Refugee Migration, in: *Economic Policy*, 32, 91, S. 497–550.

Dustmann, Christian/Frattini, Tommaso (2014): The fiscal effects of immigration to the UK. In: *The Economic Journal* 124, S. F593–F643.

Dustmann, Christian/Glitz, Albrecht/Schönberg, Uta/Brücker, Herbert (2016): Referral-Based Job Search Networks, in: *The Review of Economic Studies*, 83, 2, S. 514–546.

Dustmann, Christian/Glitz, Albrecht (2005): Immigration, jobs and wages: theory, evidence and opinion, Research report, CEPR/CReAM, London.

Dustmann, Christian/Frattini, Tommaso/Halls, Caroline (2010): Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK. In: *Fiscal Studies*, 31 (1), S. 1–41.

Dustmann, Christian/Schönberg, Uta/Stuhler, Jan (2016): The Impact of Immigration: Why Do Studies Reach Such Different Results? In: *Journal of Economic Perspectives*, 30 (4), S. 31–56.

Dustmann, Christian/Schönberg, Uta/Stuhler, Jan (2017): Labor Supply Shocks, Native Wages, and the Adjustment of Local Employment, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 2017, 132 (1), S. 435–483.

Dyck, Maria/Wenner, Judith/Wengler, Annelene/Bartig, Susanne/Fischer, Florian/Wandschneider, Lisa/Santos-Hövenner, Claudia/Razum, Oliver (2019): Migration und Gesundheit in Deutschland – eine Bestandsaufnahme der Datenquellen, in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 62, S. 1–8.

E

Eagly, Alice H./Chaiken, Shelly (1993): *The Psychology of Attitudes*, Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

Eberhard, Verena/Beicht, Ursula/Krewerth, Andreas/Ulrich, Joachim Gerd (2013): *Perspektiven beim Übergang Schule – Berufsausbildung. Methodik und erste Ergebnisse aus der BIBB-Übergangsstudie 2011*, Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Eckes, Christine/Fernholz, Tobias/Geschke, Daniel/Klaßen, Anja/Quent, Matthias (2019): #Hass im Netz: Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie. Eine repräsentative Untersuchung in Hessen, Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (IDZ), <https://www.idz-jena.de/forschungsprojekte/hass-im-netz-der-schleichende-angriff-auf-unsere-demokratie-2018/> [24.02.2020].

ECRI – European Commission against Racism and Intolerance (2019): Sixth report on Germany. Brussels: European Commission, <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/germany> [27.08.2020].

Edelstein, Wolfgang (2007): Was ist Demokratiepädagogik? Versuch einer operativen Bestimmung, in: Wolfgang Beutel/Peter Fauser (Hrsg.): *Demokratiepädagogik. Lernen für die Zivilgesellschaft*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 203–204.

Edelstein, Wolfgang (2009): Partizipation und Demokratielernen in der Ganztagschule, in: Stefan Appel/Harald Ludwig/Ulrich Rother/Georg Rutz (Hrsg.): *Leben – Lernen – Leisten. Jahrbuch Ganztagschule 2009*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 80–93.

Edin, Per-Anders/Fredriksson, Peter/Åslund, Olof (2003): Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 118, 1, S. 329–357.

Edin, Per-Anders/Fredriksson, Peter/Åslund, Olof (2004): Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants, in: *Journal of Population Economics*, 17, 1, S. 133–155.

Eger, Maureen A./Brezna, Nate (2017): Immigration and the Welfare State: A Cross-Regional Analysis of European Welfare Attitudes. In: *International Journal of Comparative Sociology*, 58 (5), S. 440–463.

Egger, Theres/Bauer, Tobias/Künzi, Kilian (2003): Möglichkeiten von Maßnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt. Eine Bestandsaufnahme von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten, im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des EDI, https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/050310_arbeitswelt_studie_egger_vollversion.pdf [06.03.2020].

Eichenhofer, Johannes/Dilmaghani, Farhad (2017): *Mehr Integration und Teilhabe – Zwei Vorschläge für rechtliche Neuregelungen. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eisnecker, Philipp Simon (2017): Non-migrants' interethnic relationships with migrants: the role of the residential area, the workplace, and attitudes toward migrants from a longitudinal perspective, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45, 5, S. 804–824.

Eisvogel, Alexander (2018): Stellungnahme zur Anhörung „Gewaltbereiter Islamismus und Radikalisierungsprozesse“ am 26. April 2018 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 19(25)228, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/untersuchungsausschuesse/1untersuchungsausschuss/stellungnahmen/20180426-554246> [18.11.2020].

EKD – Evangelische Kirche in Deutschland (2005): Richtlinie über die Anforderungen der privatrechtlichen beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und des Diakonischen Werkes der EKD, <https://archiv.ekd.de/EKD-Texte/loyalitaetsrichtlinie.html> [31.08.2020].

EKD – Evangelische Kirche in Deutschland (2016): Richtlinie des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland über kirchliche Anforderungen der beruflichen Mitarbeit in der Evangelischen Kirche in Deutschland und ihrer Diakonie, <https://www.kirchenrecht-ekd.de/document/3144#s00000006> [31.08.2020].

Ekert, Stefan/Larsen, Christa/Valtin, Anne/Schröder, Ronja/Ornig, Nikola (2017): Endbericht: Evaluation des Anerkennungs-gesetzes, IWAK – Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur, Zentrum der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

El, Meral/Yekani, Haschemi Meryam (2017): Beschwerdestellen gegen Diskriminierungen in Bildungseinrichtungen. In: Karim Fereidooni, Meral El (Hrsg.): Rassismuskritik und Widerstandsformen. Wiesbaden: Springer, S. 789–795.

El-Kayed, Nihad (2018): Local Conditions of Democracy – The Relevance of Neighborhoods for Political Participation of First and Second-Generation Immigrants. Dissertation an der Humboldt-Universität zu Berlin.

El-Mafaalani, Aladin (2018): Das Integrationsparadox, Köln: Kiepenheuer & Witsch.

El-Mafaalani, Aladin/Waleciak, Julian/Weitzel, Gerrit (2017): Tatsächliche, messbare und subjektiv wahrgenommene Diskriminierung, in: Albert Scherr/Aladin El-Mafaalani/Gökçen Yüksel (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden: Springer VS, S. 173–189.

Elsner, Benjamin/Concannon, Jeff (2020): Immigration and Redistribution. In: IZA Discussion Papers 13676. Hrsg. vom Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.

Elsner, Eva-Maria/Elsner, Lothar (1994): Zwischen Nationalismus und Internationalismus. Über Ausländer und Ausländerpolitik in der DDR 1949–1990, Rostock: Ingo Koch Verlag.

Engin, Havva (2014a): Das Alevitentum – der vorderasiatische „Kultur-Islam“, in: Mathias Rohe/Havva Engin/Mouhanad Khorchide/Ömer Özsoy/Hansjörg Schmid (Hrsg.): Handbuch Christentum und Islam in Deutschland. Grundlagen, Erfahrungen und Perspektiven des Zusammenlebens, im Auftrag der Eugen-Biser-Stiftung, Freiburg: Herder, S. 94–125.

Engin, Havva (2014b): Die Institutionalisierung des Islam an staatlichen und nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen, in: Mathias Rohe/Havva Engin/Mouhanad Khorchide/Ömer Özsoy/Hansjörg Schmid (Hrsg.): Handbuch Christentum und Islam in Deutschland. Grundlagen, Erfahrungen und Perspektiven des Zusammenlebens, im Auftrag der Eugen-Biser-Stiftung, Freiburg: Herder, S. 369–391.

Engin, Havva (2019): Herkunftssprachenunterricht und DaZ, in: Christiane Fäcke/Franz-Joseph Meißner (Hrsg.): Handbuch Mehrsprachigkeits- und Mehrkulturalitätsdidaktik, Tübingen: Gunter Narr, S. 498–503.

Ermer, Karl (2009): Was ist kulturelle Bildung?, <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/kulturelle-bildung/59910/was-ist-kulturelle-bildung> [05.05.2020].

Esser, Hartmut (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand.

Ette, Andreas (2002): Germany's Immigration Policy, 2000–2002: Understanding Policy Change with a Political Process Approach. Center on Migration, Citizenship and Development, Working Paper Nr. 3, Bremen.

Ette, Andreas/Stedtfeld, Susanne/Sulak, Harun/Brückner, Gunter (2016): Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, BiB Working Paper, 1/2016, Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

EuGH – Europäischer Gerichtshof (2015): Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 2003/86/EG – Art. 7 Abs. 2 – Familienzusammenführung – Integrationsmaßnahmen – Nationale Rechtsvorschriften, nach denen Familienangehörige eines Drittstaatsangehörigen, der sich im betreffenden Mitgliedstaat rechtmäßig aufhält, vor der Einreise in diesen Mitgliedstaat eine Integrationsprüfung erfolgreich ablegen müssen – Kosten einer solchen Prüfung – Vereinbarkeit C-153/14, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165654&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> [31.08.2020].

EuGH – Europäischer Gerichtshof (2016): Pressemitteilung Nr. 22/16 vom 1. März 2016, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-03/cp160022de.pdf> [31.08.2020].

Eule, Tobias G. (2014): Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany. Research in Migration and Ethnic Relations Series, Farnham/Vermont: Ashgate.

Europäisches Parlament (2018): Bericht über die Umsetzung der Richtlinien 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_DE.html#title1 [31.08.2020].

European Union Agency for Fundamental Rights (2009): EU-MIDIS-European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report 2009, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results-report> [14.09.2020].

European Union Agency for Fundamental Rights (2015): Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: A Toolbox, FRA Focus 02/2015.

Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (2020): Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Eurostat Database, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en [31.08.2020].

Ezli, Özkan/Thym, Daniel (2018): Verfassung und Gemeinwohl, in: Merkur, 72, 832, S. 20–32.

F

Faller, Kurt/Zick, Andreas (2019): „Wenn die schwarzen Schwäne kommen“. Präventionspläne für den zivilgesellschaftlichen Zusammenhalt, in: *Spektrum der Migration*, 78/2019, S. 7–10.

Färber, Christine/Arslan, Nurcan/Köhnen, Manfred/Parlar, Renée (2008): *Migration, Geschlecht und Arbeit: Probleme und Potenziale von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt*, Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Farrokhzad, Schahrzad (2006): Exotin, Unterdrückte und Fundamentalistin. Konstruktionen der „fremden Frau“ in deutschen Medien, in: Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges (Hrsg.): *Massenmedien, Migration und Integration*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–86.

Farwick, Andreas (2014): Behindern ethnisch geprägte Wohnquartiere die Eingliederung von Migranten?, in: Olaf Schnur (Hrsg.): *Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis*, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 243–266.

Farwick, Andreas/Hanhörster, Heike/Ramos Lobato, Isabel/Striemer, Wiebke (2019): Soziale Integration im Quartier. Zur Bedeutung des lokalen Kontextes für unterschiedliche Formen des Ressourcentransfers, in: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 77, 4, S. 417–434.

Fasani, Francesco/Frattini, Tommaso/Minale, Luigi (2018): (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe, IZA Discussion Papers, Nr. 11333, Bonn: Institute of Labor Economics (IZA).

Fassio, Claudio/Montobbio, Fabio/Venturini, Alessandra (2019): Skilled migration and innovation in European industries. In: *Research Policy* 48 (3), S. 706–718.

Faulenbach, Bernd (2002): Zur Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neiße. Zur wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51–B52, Bundeszentrale für politische Bildung.

Faust, Gabriele/Wehner, Franziska/Kratzmann, Jens (2011): Zum Stand der Kooperation von Kindergarten und Grundschule. Maßnahmen und Einstellungen der Beteiligten, in: *Journal for Educational Research Online*, Vol. 3/2011, Nr. 2, S. 38–61.

Fava, Rosa (2015): *Die Neuausrichtung der Erziehung nach Auschwitz in der Einwanderungsgesellschaft. Eine rassismuskritische Diskursanalyse*, Berlin: Metropol.

Feller, Erika (2006): Asylum, Migration and Refugee Protection. Realities, Myths and the Promise of Things to Come, in: *International Journal of Refugee Law*, 18 (3–4), S. 509–536.

Fendel, Tanja (2019): *Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen* (2/2019), hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fengler, Susanne/Kreutler, Marcus (2020): Stumme Migranten, laute Politik, gesplante Medien – Die Berichterstattung über Flucht und Migration in 17 Ländern, Otto Brenner Stiftung, OBS-Arbeitspapier, 39, <https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/stumme-migranten-laute-politik-gesplante-medien/> [24.02.2020].

Filsinger, Dieter (2018): Kommunale Integrationspolitiken: Entwicklungsmuster, Bilanzierung und Perspektiven, in: *Migration und Soziale Arbeit*, Band 40, S. 196–203.

Fischer, Natalie (2018): Ganztagschule als Bildungsraum (für alle?!). – Erkenntnisse aus 10 Jahren „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen“ (StEG), in: Edith Glaser/Hans-Christoph Koller/Werner Thole/Salome Krumme (Hrsg.): *Räume für Bildung – Räume der Bildung. Beiträge zum 25. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft*, Opladen u.a.: Barbara Budrich, S. 214–225.

Fiske, Susan T. (1998): Stereotyping, Prejudice, and Discrimination, in: Daniel T. Gilbert/Susan T. Fiske/Gardner Lindzey (Hrsg.): *The Handbook of Social Psychology*, Boston: McGraw-Hill, S. 357–411.

Fleischmann, Fenella/Phalet, Karen (2012): Integration and Religiosity among the Turkish Second Generation in Europe: A Comparative Analysis across Four Capital Cities, in: *Ethnic and Racial Studies*, 35, 2, S. 320–341.

FNRP – Forschungsnetzwerk Radikalisierung und Prävention (2020): Podcastreihe: https://www.islamische-theologie.uni-osnabrueck.de/hintergrundseiten/handlungsempfehlungen_und_podcast_religion_als_faktor_der_radikalisierung.html [18.11.2020].

Foner, Nancy/Alba, Richard (2008). Immigrant Religion in the U.S. and Western Europe: Bridge or Barrier to Inclusion? In: *International Migration Review*. 42 (2), S. 360–392.

Foroutan, Naika (2010): Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten. Wer gehört zum neuen Deutschland? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, S. 9–15.

Foroutan, Naika (2019): *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*, Bielefeld: transcript.

Foroutan, Naika/Canan, Coşkun/Arnold, Sina/Schwarze, Benjamin/Beigang, Steffen/Kalkum, Dorina (2014): *Deutschland postmigrantisch*, Teil 1. Gesellschaft, Religion, Identität. Erste Ergebnisse, Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftliche Fakultät, Berliner Institut für Empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Forschungsprojekt „Junge Islambezogene Themen in Deutschland (JUNITED)“, <https://www.projekte.hu-berlin.de/de/junited/deutschland-postmigrantisch-1/> [26.06.2020].

Foroutan, Naika/Canan, Coşkun/Kalter, Frank/Simon, Mara (2019): *Ostmigrantische Analogien I: Konkurrenz um Anerkennung*, Berlin: DeZIM-Institut.

fowid – Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland und der Welt (2018): *Kindertagesstätten öffentlicher und freier Träger 2017*, <https://fowid.de/meldung/kindertagesstaetten-oeffentlicher-und-freier-traeger-2017> [31.08.2020].

Frank, Laura/Yesil-Jürgens, Rahsan/Razum, Oliver/Bozorgmehr, Kayvan/Schenk, Liane/Gilsdorf, Andreas/Rommel, Alexander/Lampert, Thomas (2017): Gesundheit und gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland [Health and Healthcare Provision to Asylum Seekers and Refugees in Germany], in: *Journal of Health Monitoring*, 2, 1, S. 24–47, <http://edoc.rki.de/oa/articles/reuBW7zN6fqwg/PDF/286nAjioo3pSs.pdf> [31.08.2020].

Franke, Thomas (2011): Raumorientiertes Verwaltungshandeln und integrierte Quartiersentwicklung, Doppelter Gebietsbezug zwischen „Behälterräumen“ und „Alltagsorten“, Wiesbaden: Springer.

Freedom House (2019): Freedom in the World 2019 – Democracy in Retreat, Washington, D. C./New York: Freedom House.

Frei, Norbert/Maubach, Franka/Morina, Christina/Tändler, Maik (2019): Zur rechten Zeit: Wider die Rückkehr des Nationalismus, Berlin: Ullstein.

Friedberg, Rachel/Hunt, Jennifer (1995): The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth. *Journal of Economic Perspectives* 9, S. 23–44.

Friedman, Milton (1977): What is America? Milton Friedman Speaks. Lecture sponsored by the University of Chicago, Chicago, Illinois, 03.10.1977.

Friedrich, Tina (2019): Das Projekt BEFAS. Ein Programm zur Qualifizierung von Personen mit ausländischen pädagogischen Hochschulabschlüssen zu Kindheitspädagog_innen, in: *Frühe Bildung*, 8/2019, S. 59–61.

Froehlich, Laura/Martiny, Sarah E./Deaux, Kay/Mok, Sog Yee (2016): “It’s their responsibility, not ours”: Stereotypes about competence and causal attributions for immigrants’ academic underperformance. In: *Social Psychology*, 47 (2), S. 74–86.

Froehlich, Laura/Mok, Sog Yee/Martiny, Sarah E./Deaux, Kay (2018): Stereotype threat-effects for Turkish-origin migrants in Germany: Taking stock of cumulative research evidence. In: *European Educational Research Journal*.

Fuchs, Christian/Middelhoff, Paul (2019): Das Netzwerk der Neuen Rechten: Wer sie lenkt, wer sie finanziert und wie sie die Gesellschaft verändern, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Fuchs, Johann/Kubis, Alexander/Schneider, Lutz (2019): Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Fuchs, Johann/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung, IAB-Kurzbericht, 06/2017, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

G

Gabriel, Ute/Greve, Werner (2003): The Psychology of Fear of Crime: Conceptual and Methodological Perspective, in: *British Journal of Criminology*, 43, S. 600–614.

Gambaro, Ludovica/Kreyenfeld, Michaela/Spieß, C. Katharina (2018): Lebenszufriedenheit von Geflüchteten ist deutlich geringer, wenn ihre Kinder im Ausland leben, in: *DIW Wochenbericht*, 42/2018, S. 905–916.

Gambaro, Ludovica/Neidhöfer, Guido/Spieß, C. Katharina (2019): Kita-Besuch von Kindern aus nach Deutschland geflüchteten Familien verbessert Integration ihrer Mütter, in: *DIW Wochenbericht*, 45/2019, S. 805–812.

Gambetta, Diego/Hertog, Steffen (2016): *Engineers of Jihad: The curious connection between violent extremism and education*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Gärtner, Christel (2015): Religiöser Wandel in der Dynamik generationeller Verhältnisse. Reprints and Working Papers of the Center for Religion and Modernity, 8/2015, Münster.

Gaston, Noel/Nelson, Duog (2002): The employment and wage effects of immigration: Trade and labour economics perspectives, in: David Greenaway, Richard Upward, Katharine Wakelin (Hrsg.): *Trade, Investment, Migration and Labour Market Adjustment*, (12), London: Palgrave Macmillan, S. 201–235.

Gauck, Joachim (2014): Einbürgerungsfeier anlässlich 65 Jahre Grundgesetz, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/05/140522-Einbuengerung-Integration.html> [23.03.2020].

Geisen, Thomas/Studer, Tobias/Yildiz, Erol (2014): *Migration, Familie und Gesellschaft. Beiträge zu Theorie, Kultur und Politik*, Wiesbaden: Springer VS.

Geiß, Bernd (2001): Die Ausländerbeauftragten der Bundesregierung in der ausländerpolitischen Diskussion, in: Edda Currle/Tanja Wunderlich (Hrsg.): *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*, Stuttgart: Lucius und Lucius, S. 127–140.

Gellner, Ernest (1983): *Nations and Nationalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Gentrup, Sarah/Lorenz, Georg/Kristen, Cornelia/Kogan, Irena (2020): Self-fulfilling prophecies in the classroom: Teacher expectations, teacher feedback and student achievement. In: *Learning and Instruction*, 66.

Georgi, Viola B. (2003): *Entliehene Erinnerung. Geschichtsbilder junger Migranten in Deutschland*, Hamburg: Hamburger Edition.

Georgi, Viola B. (2006): *Demokratie lernen in der Schule. Leitbild und Handlungsfelder*, Berlin: Fonds Erinnerung und Zukunft der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“.

Georgi, Viola B. (2009): Geschichte und Diversität: Crossover statt nationaler Narrative?, in: Viola B. Georgi/Rainer Ohliger (Hrsg.): *Crossover Geschichte. Historisches Bewusstsein Jugendlicher in der Einwanderungsgesellschaft*, Hamburg: Edition Körber-Stiftung, S. 7–21.

Georgi, Viola B. (2017): Diversity Education im Fokus Kultureller Bildung: Diskurse vernetzen und Synergien nutzen, in: Wolfgang Schneider/Anna Eitzeroth (Hrsg.): *Partizipation als Programm. Wege ins Theater für Kinder und Jugendliche*, Bielefeld: transcript, S. 15–26.

Georgi, Viola B. (2018): Diversity, in: Ingrid Gogolin/Viola B. Georgi/Marianne Krüger-Potratz/Drorit Lengyel/Uwe Sandfuchs (Hrsg.): *Handbuch interkulturelle Pädagogik*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 61–66.

Georgi, Viola B. (2019): Historisch-politische Bildung im Zeichen von Globalisierung, geschichtskulturellem Wandel und migrationsgesellschaftlicher Diversität. Ihre Bedeutung für die Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus, in: Sybille Steinbacher/Volkhard Knigge (Hrsg.): *Geschichte von gestern für Deutsche von morgen? Die Erfahrung des Nationalsozialismus und historisch-politisches Lernen in der (Post-)Migrationsgesellschaft*. Dachauer Symposien zur Zeitgeschichte, Band 17, Göttingen: Wallstein Verlag, S. 51–75.

- Georgi, Viola B./Hoppe, Rosa/Niehaus, Inga/Otto, Marcus** (2015): Schulbuchstudie Migration und Integration, Berlin, https://narrt.eaberlin.de/w/files/narrt/religionspaedagogik/studien/schulbuchstudie_migration_und_integration_09_03_2015.pdf [26.06.2020].
- Georgi, Viola B./Keküllüoğlu, Filiz** (2018): Integration-Inklusion, in: Ingrid Gogolin/Viola B. Georgi/Marianne Krüger-Potratz/Drorit Lengyel/Uwe Sandfuchs (Hrsg.): Handbuch Interkulturelle Pädagogik, Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 41–46.
- Gerster, Daniel/Melies, Viola van/Willems, Ulrich** (Hrsg.) (2018): Religionspolitik heute – Problemfelder und Perspektiven in Deutschland, Freiburg: Herder.
- Geschäftsstelle der Deutschen Islam Konferenz** (2011): Islamischer Religionsunterricht in Deutschland. Perspektiven und Herausforderungen. Dokumentation der Tagung der Deutschen Islam Konferenz vom 13. bis 14. Februar 2011 in Nürnberg, <https://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Ergebnisse-Empfehlungen/Dokumentation-IRU-Tagung-2011.html> [14.09.2020].
- Gesemann, Frank** (2015): Integrationslotsenprojekte in Deutschland im Überblick. Konzepte, Einsatzfelder und Finanzierung, hrsg. von der Beauftragten für Integration und Migration des Senats von Berlin, <https://www.desi-sozialforschung-berlin.de/uploads/Integrationslotsenprojekte-in-Deutschland-BF01.pdf> [31.08.2020].
- Gesemann, Frank/Roth, Roland** (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden, Berlin.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland** (2018): Handbuch Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Einleitung, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden: Springer, S. 1–10.
- Geulen, Christian** (2007): Geschichte des Rassismus. München: C. H. Beck.
- Gibney, Mark/Cornett, Linda/Wood, Reed/Haschke, Peter/Arnon, Daniel/Pisanò, Attilio/Barrett, Gray** (2019): The Political Terror Scale 1976–2018, <http://www.politicalterrorscale.org/> [31.08.2020].
- Giuliano, Laura/Levine, David I./Leonard, Jonathan** (2009): Manager Race and the Race of NewHires, in: Journal of Labor Economics 27 (4), S. 589–631.
- Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas** (2018): Erlebnisswelt Rechtsextremismus: modern – subversiv – hasserfüllt. Hintergründe und Methoden für die Praxis der Prävention, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Glitz, Albrecht** (2012): The Labour Market Impact of Immigration: Quasi-experimental Evidence, in: Journal of Labor Economics, 30 (2012), S. 175–213.
- Glock, Sabine/Krolak-Schwerdt, Sabine/Klapproth, Florian/Böhmer, Matthias** (2013): Beyond judgment bias: How students' ethnicity and academic profile consistency influence teachers' tracking judgments. In: Social Psychology of Education, 16 (4), S. 555–573.
- Glover, Dylan/Palais, Amanda/Pariente, William** (2017): Discrimination as a Self-fulfilling Prophecy: Evidence from French Grocery Stores, in: The Quarterly Journal of Economics, 132 (3), S. 1219–1260.
- Göhler, Gerhard** (2003): Leitkultur als symbolische Integration, in: Joachim Fischer/Hans Joas (Hrsg.): Kunst, Macht und Institution. Studien zur Philosophischen Anthropologie, soziologischen Theorie und Kultursociologie der Moderne. Festschrift für Karl-Siebert Rehberg, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 304–315.
- Göhler, Gerhard** (2012): Die affektive Dimension der Demokratie. Überlegungen zum Verhältnis von Deliberation und Symbolizität, in: Felix Heidenreich/Gary Stuart Schaal (Hrsg.): Politische Theorie und Emotionen, Baden-Baden: Nomos, S. 235–255.
- Götz, Susanne/Meyerhofer, Ludwig/Schreyer, Franziska** (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht Nr. 10. Nürnberg.
- Goldberg, David Theo** (1993): Racist Culture. Philosophy and the Politics of Meaning, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Gomolla, Mechtilde** (2009): Interventionen gegen Rassismus und institutionelle Diskriminierung als Aufgabe pädagogischer Organisationen, in: Wiebke Scharathow/Rudolf Leiprecht (Hrsg.): Rassismuskritik. Band 2: Rassismuskritische Bildungsarbeit, Schwalbach/Ts: Wochenschau Verlag, S. 41–60.
- Gomolla, Mechtilde** (2017): Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung, in: Albert Scherr/Aladin El-Mafaalani/Gökçen Yüksel (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden: Springer VS, S. 133–155.
- Gomolla, Mechtilde/Radtke, Frank-Olaf** (2009): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goodhart, David** (2017): The Road to Somewhere. The Populist Revolt and the Future of Politics, London: Hurst & Company.
- Gordon, Milton** (1964): Assimilation in American Life, New York: Oxford University Press.
- Gorodzeisky, Anastasia/Semyonov, Moshe** (2016): Not Only Competitive Threat but Also Racial Prejudice: Sources of Anti-Immigrant Attitudes in European Societies, in: International Journal of Public Opinion Research, 28, 3, S. 331–354.
- Gould, Eric/Klor, Esteban** (2012): The Long-Run Effect of 9/11: Terrorism, Backlash, and the Assimilation of Muslim Immigrants in the West. The Economic Journal 126.
- Graf, Bernhard** (2016): Statistische Gesamterhebung aus den Museen der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2015, in: Institut für Museumsforschung – Staatliche Museen zu Berlin, 70, Berlin 2016.
- Graf, Johannes** (2020a): Freizügigkeitsmonitoring. Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Jahresbericht 2019. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 2, Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Graf, Johannes** (2020b): Wanderungsmonitoring. Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2019. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1. Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Granato, Nadja/Kalter, Frank** (2001): Die Persistenz ethnischer Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 53 (3), S. 497–520.

Grau, Andreas/Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) (2013): Menschenfeindlichkeit in Städten und Gemeinden, Weinheim: Beltz Juventa.

Gresch, Cornelia (2012): Der Übergang in die Sekundarstufe I: Leistungsbeurteilung, Bildungsaspiration und rechtlicher Kontext bei Kindern mit Migrationshintergrund. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gresch, Cornelia (2016): Ethnische Ungleichheiten in der Grundschule, in: Claudia Diehl/Christian Hunkler/Cornelia Kristen (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf: Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden: Springer VS, S. 475–515.

Gruber, Marika (2010): Integrationspolitik in Kommunen: Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze, Wien/New York: Springer.

Grütters, Monika/Müntefering, Michelle (2018): Kolonialismus und Raubkunst. Eine Lücke in unserem Gedächtnis, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/kolonialismus-und-raubkunst-eine-luecke-in-unserem-gedaechtnis-15942413.html> [23.03.2020].

Gschwind, Pippa/Kron-Sperl, Veronika (2019): Abschlussbericht zur Evaluation des Modellprojektes „Perspektive Beruf für Asylbewerber und Flüchtlinge“, hrsg. vom Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung, München.

Guichard, Lucas (2020): Self-Selection of Asylum Seekers: Evidence from Germany, in: *Demography*, 57, S. 1089–1116.

Guiraudon, Virginie (2003): Before the EU Border: Remote Control of the “Huddled Masses”, in: Kees Groenendijk/Elspeth Guild/Paul Minderhoud (Hrsg.): *In Search of Europe's Borders*, Kluwer, S. 191–214.

H

Hailbronner, Kay (1983): Der Nachzug ausländischer Familienangehöriger und die Schutzpflicht für Ehe und Familie, in: *Juristenzeitung* 1983, 38, 15/16, S. 574–585.

Hailbronner, Kay (1989): *Ausländerrecht. Ein Handbuch*, 2. Auflage, München: C.F. Müller.

Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hrsg.) (2016): *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. Auflage, München: C.H. Beck und Hart.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Lawrence, Duncan (2016): When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Decrease Employment among Refugees, in: *Science Advances*, 2, 8, S. 1–7.

Hainmueller, Jens/Hopkins, Daniel J. (2014): Public Attitudes toward Immigration, in: *Annual Review of Political Science*, 17, S. 225–249.

Hall, Stuart (2000): Rassismus als ideologischer Diskurs, in: Nora Rätzel (Hrsg.): *Theorien über Rassismus*, Hamburg: Springer, S. 7–16.

Haller, Michael (2017): Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien. Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main.

Haller, Michael (2019a): Medienberichterstattung zum Themenfeld Migration, Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Leipzig.

Haller, Michael (2019b): Art der Thematisierung des Komplexes Migration/Integration in ausgewählten sozialen Medien (Schwerpunkt: Plattformmedien) in den User-Kommentaren. Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Ausführung durch das Europäische Institut für Journalismus- und Kommunikationsforschung e.V., Leipzig.

Halm, Dirk/Sauer, Martina/Schmidt, Jana/Stichs, Anja (2012): *Islamisches Gemeindeleben in Deutschland*. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz, Forschungsbericht 13, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Hamburger, Franz (2009): Abschied von der Interkulturellen Pädagogik. Plädoyer für einen Wandel sozialpädagogischer Konzepte, Weinheim: Juventa Verlag.

Handelsblatt (2019): Deutschland ist nach wie vor ein Paradies für Geldwäscher. Bericht von Sönke Iwersen, Jan Hildebrand, Jan Keuchel, Frank Matthias Drost vom 19.11.2019, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/kriminalitaet-deutschland-ist-nach-wie-vor-ein-paradies-fuer-geldwaescher/25245522.html?ticket=ST-1458463-V2CyaHfHLSZ9oTs7NKpE-ap1> [26.11.2020].

Hanhörster, Heike/Droste, Christiane/Ramos Lobato, Isabel/Diesenreiter, Carina/Liebig, Simon (2020): Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten. Belegungspolitiken institutioneller Wohnungsanbietender, vhw-Schriftenreihe, 16, Berlin, https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr_16_Vergabepraktiken.pdf [31.08.2020].

Hanhörster, Heike/Ramos Lobato, Isabel/Droste, Christiane/Diesenreiter, Carina/Becker, Anna (2020): Faire Wohnraumversorgung und „gesunde Mischung“? Belegungspolitiken institutioneller Wohnungsanbietender auf dem Prüfstand, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Zeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.*, 2, S. 97–102.

Hanhörster, Heike/Wessendorf, Susanne (2020): The Role of Arrival Areas for Migrant Integration and Resource Access, in: *Urban Planning*, 5, 3, S. 1–10.

Hannemann, Christine/Hauser, Karin (Hrsg.) (2020): *Wohnen integriert. Zusammenhalt braucht Räume*. Wiesbaden.

Hans, Nils/Hanhörster, Heike (2020): Accessing Resources in Arrival Neighbourhoods: How Foci-Aided Encounters Offer Resources to Newcomers, in: *Urban Planning*, 5, 3, S. 77–78.

Hans, Nils/Hanhörster, Heike/Polívka, Jan/Beißwenger, Sabine (2019): Die Rolle von Ankunftsräumen für die Integration Zugewanderter. Eine kritische Diskussion des Forschungsstandes, in: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 77, 4, S. 1–14.

Hanson, Gordon H./Slaughter, Matthew (2002): Labor Market Adjustment in open economies: Evidence from U.S. States. In: *Journal of International Economics*, 57 (1), S. 3–29.

Hark, Sabine/Villa, Paula (2018): Unterscheiden und Herrschen – ein Essay zu den ambivalenten Verflechtungen von Rassismus, Sexismus und Feminismus in der Gegenwart, 2. Auflage, Bielefeld: transcript.

Haruna, Hadija (2013): „Zusammen erreichen wir mehr!“, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, <https://www.bmfsfj.de/blob/93552/4993dcf8a9e05bcb4dd8a87f5cd9608b/dokumentation-zweiter-kongress-migrantinnenorganisation-data.pdf> [31.08.2020].

Hatton, Timothy J. (2016): Refugees, Asylum Seekers, and Policy in OECD Countries, in: *American Economic Review*, 106, 5, S. 441–445.

Hatton, Timothy J. (2017): Refugees and Asylum Seekers, The Crisis in Europe and the Future of Policy, in: *Economic Policy*, 33, 91, S. 447–496.

Hatton, Timothy J./Richter, Wolfram F./Faini, Riccardo (2004): Seeking Asylum in Europe, in: *Economic Policy*, 19, 38, S. 5–62.

Haug, Sonja/Müssig, Stephanie/Stichs, Anja (2009): Muslimisches Leben in Deutschland. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz, Forschungsbericht 6, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb06-muslimisches-leben.html?nn=283560> [31.08.2020].

Häußermann, Hartmut (2018): Behindern ‚Migrantenviertel‘ die Integration?, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 393–406.

Heath, Anthony/Richards, Lindsay (2019): How Do Europeans Differ in Their Attitudes to Immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03–2016/17, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 222, OECD Publishing, Paris.

Heckman, James J. (2006): Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: *Science*, 312, 5782, S. 1900–1902.

Hedman, Christina/Magnusson, Ulrika (2018): Student Ambivalence toward Second Language Education in Three Swedish Upper Secondary Schools, Stockholm: Department of Language Education, Stockholm University, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0898589818305163> [31.08.2020].

Heidemeyer, Helge (2007): Deutsche Flüchtlinge und Zuwanderer aus der Sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR in den westlichen Besatzungszonen bzw. in der Bundesrepublik Deutschland, in: Klaus Bade/Pieter Emmer/Leo Lucassen/Jochen Oltmer (Hrsg.): *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn: Wilhelm Fink Verlag, S. 485–488.

Heijer, Maarten den/Rijpma, Jorrit/Spijkerboer, Thomas (2016): Coercion, Prohibition, and Great Expectations. The Continuing Failure of the Common European Asylum System, *CML Rev.* 53 (2016), S. 607–642.

Hein, Jeremy (1993): Refugees, Immigrants and the State, in: *Annual Review of Sociology* 19 (1993), S. 43–59.

Heinig, Hans Michael (2018): *Prekäre Ordnungen. Historische Prägungen des Religionsrechts in Deutschland*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten, Discussion Paper P 2018-001, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2019): Wo findet „Integration“ statt? Die sozialräumliche Verteilung von Zuwanderern in den deutschen Städten zwischen 2014 und 2017, Discussion Paper P 2019-003, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Helmke, Andreas (2017). *Unterrichtsqualität und Lehrerprofessionalität. Diagnose, Evaluation und Verbesserung des Unterrichts*, Seelze: Klett-Kallmeyer.

Henger, Ralph/Oberst, Christian (2019): Alterung der Gesellschaft im Stadt-Land-Vergleich, IW-Kurzbericht 16/2019, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2019/IW-Kurzbericht_2019_Alterung_der_Gesellschaft.pdf [24.05.2019].

Henkel, Jennifer (2016): Die Transition vom Elementar – in den Primarbereich unter Beachtung von inklusiver Bildung: eine empirische Untersuchung zur Qualifikation pädagogischer Fachkräfte, <http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2016/11954> [06.07.2020].

Henschel, Sofie/Heppt, Birgit/Weirich, Sebastian/Edele, Aileen/Schipolowski, Stefan/Stanat, Petra (2019): Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Petra Stanat/Stefan Schipolowski/Nicole Mahler/Sebastian Weirich/Sofie Henschel (Hrsg.): *IQB-Bildungstrend 2018. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I im zweiten Ländervergleich*, Münster/New York: Waxmann, S. 295–336.

Herbert, Ulrich (2001): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. München: C.H. Beck.

Herbert, Ulrich (2017): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, 2. Auflage, München: C.H. Beck.

Herding, Maruta (2013): Forschungslandschaft und zentrale Befunde zu radikalem Islam im Jugendalter, in: Maruta Herding (Hrsg.): *Radikaler Islam im Jugendalter. Erscheinungsformen, Ursachen und Kontexte*, Halle (Saale): Deutsches Jugendinstitut, S. 21–39.

Herrmann, Eva/Kätker, Sandra (2007): *Diversity-Management. Organisationale Vielfalt im Pflege- und Gesundheitsbereich erkennen und nutzen*, Bern: Huber.

Hestermann, Thomas (2019): *Berichterstattung über Gewaltkriminalität – Wie häufig nennen Medien die Herkunft von Tatverdächtigen?*, Expertise für den Mediendienst Integration, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Expertise_Hestermann_Herkunft_von_Tatverdachtigen_in_den_Medien.pdf [18.09.2020].

Heublein, Ulrich/Huttsch, Christopher/Isleib, Sören/König, Richard/Richter, Johanna/Woisch, Andreas (2016): Ursachen des Studienabbruchs und beruflicher Verbleib von Studienabbrechern. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von Exmatrikulierten des Sommersemesters 2014 sowie statistische Berechnungen von Studienabbruchquoten auf Basis des Absolventenjahrgangs 2014, Hannover: DZHW.

Himmelman, Gerhard (2001): *Demokratie-Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Studienbuch*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Himmelmann, Gerhard (2002): Demokratie-Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform, in: Gotthard Breit/Siegfried Schiele (Hrsg.): Demokratie-Lernen als Aufgabe der politischen Bildung, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 21–39.

Himmelmann, Gerhard (2004): Demokratie-Lernen: Was? Warum? Wozu?, in: Wolfgang Edelstein/Peter Fauser (Hrsg.): Beiträge zur Demokratiepädagogik, <https://www.pedocs.de/volltexte/2008/216/pdf/Himmelmann.pdf> [04.05.2020].

Hinz, Thomas/Thielemann, Tanja (2013): Studieren mit Migrationshintergrund an einer deutschen Universität. Abiturnote, Bildung der Eltern und subjektiver Studienerfolg, in: Soziale Welt, 2, S. 381–399.

Hjerm, Mikael (2009): Anti-Immigrant Attitudes and Cross-Municipal Variation in the Proportion of Immigrants, in: Acta Sociologica, 52, 1, S. 47–62.

Hoffmann, Hilmar (1979): Kultur für alle. Perspektiven und Modelle, Frankfurt am Main: S. Fischer.

Hofherr, Stefan (2019): Integration und Migration aus der Sicht junger Menschen. Eine themenzentrierte Recherche zum Forschungsstand und empirische Analysen über die Einstellungen zu Integration und Migration, Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, München: Deutsches Jugendinstitut.

Höhne, Jutta (2016): Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: DESTATIS – Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA. Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration. Wiesbaden.

Holzer, Harry J./Neumark, David (2000): Assessing Affirmative Action, in: Journal of Economic Literature, 38 (3), S. 483–568.

Hooghe, Marc/de Vroome, Thomas (2015): The Perception of Ethnic Diversity and Anti-Immigrant Sentiments: A Multilevel Analysis of Local Communities in Belgium, in: Ethnic and Racial Studies, 38, 1, S. 38–56.

Hopkins, Daniel J. (2010): Politicized Places: Explaining Where and When Immigrants Provoke Opposition, in: American Political Science Review, 104, S. 38–56.

Hummel, Klaus/Kamp, Melanie/Spielhaus, Riem/Stetten, Lina-Maraiké/Zick, Andreas (2017): Datenlage und Herausforderungen Empirischer Forschung. In: Janusz Biene, Christopher Daase, Julian Junk, Harald Müller (Hrsg.): Salafismus und Dschihadismus in Deutschland: Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 43–77.

Hummel, Klaus/Rieck, Andreas (2020): Salafismus, Islamismus und islamistischer Terrorismus. In: Brahim Ben-Slama und Uwe Kemmesies (Hrsg.): Handbuch Extremismusprävention: Gesamtgesellschaftlich. Phänomenübergreifend, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 87–112.

Hunt, Jennifer/Gauthier-Loiselle, Marjolaine (2010): How much does immigration boost innovation?, in: American Economic Journal: Macroeconomics, Bd. 2, S. 31–56.

Hüttermann, Jörg (2009): Zur Soziogenese einer kulturalisierten Einwanderungsgesellschaft, in: Özkan Ezli/Dorothee Kimmich/Annette Werberger (Hrsg.): Wider den Kulturenzwang, Bielefeld: transcript, S. 95–134.

I

IAW – Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (2014): Ursachen für die vorzeitige Auflösung von Ausbildungsverträgen in Baden-Württemberg, www.iaw.edu/tl_files/dokumente/iaw_policy_reports_nr_13.pdf [31.08.2020].

Igel, Ulrike/Brähler, Elmar/Grande, Gesine (2010): Der Einfluss von Diskriminierungserfahrungen auf die Gesundheit von MigrantInnen, in: Psychiatrische Praxis, 37, 4, S. 183–190.

Impulspapier der Migrant*innenorganisationen zur Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft (2017): Wie interkulturelle Öffnung jetzt gelingen kann!, vorgelegt zum Integrationsgipfel 2017, https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiO_aC48JrqAhUR6qQKHZNABPQQF-jAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.damigra.de%2Fwp-content%2Fuploads%2FImpulspapier_Teilhabe-in-der-Einwanderungsgesellschaft.pdf&usq=AOvVaw3SD8-rYpQClr0Y-eFw3CRDo [31.08.2020].

IOM – International Organisation for Migration (2019): World Migration Report 2020, Geneva, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [21.11.2020].

ISG/WZB – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2009): Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring, Köln/Berlin.

ISG/WZB – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Köln/Berlin.

J

Jacob, Konstanze/Kalter, Frank (2013): Intergenerational Change in Religious Salience Among Immigrant Families in Four European Countries, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12108> [28.10.2020].

Jacobsen, Jannes/Eisnecker, Philipp/Schupp, Jürgen (2017): In 2016, around one-third of people in Germany donated for refugees and ten percent helped out on site – yet concerns are mounting, in: Barometer of public opinion about refugees in Germany, DIW Economic Bulletin 16+17/2017 Vol 7, S. 165–176, in: Janina Britzke/Jürgen Schupp (Hrsg.): SOEP Wave Report 2017, S. 97–108, https://www.diw.de/de/diw_01.c.592830.de/publikationen/soepwavereports/2018_0008/soep_wave_report_2017.html [14.09.2020].

Jacobsen, Jannes/Jaschke, Philipp/Krieger, Magdalena/Kroh, Martin/Legewie, Nicolas/Löbel, Lea-Maria (2020): Bringing together Community Organizations and Social Science Research – The „Mentoring of Refugees“ Project, in: Canadian Diversity 17.2: Comparing the German and Canadian Experiences of Resettling Refugees: S. 82–88.

Jahn, Elke/Hirsch, Boris (2015): Is there Monopsonistic Discrimination Against Immigrants? First Evidence from Linked employer-employee Data, in: IRL Review. Bd. 68 (3), S. 501–528.

Jaschke, Philipp/Keita, Sekou (2019): Spracherwerb vor der Zuwanderung: Förderung von Deutschkursen im Ausland lohnt sich, IAB-Kurzbericht, 21/2019, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, <http://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k191010306> [25.11.2019].

Jaumotte, Florence/Koloskova, Ksenia/Saxena, Sweta Chaman (2016): Impact of migration on income levels in advanced economies, Spillover Notes Nr. 16/08, International Monetary Fund.

Joppke, Christian (2016): Is Multiculturalism Dead? Crisis and Persistence in the Constitutional State, New York, NY: John Wiley & Sons.

Jörke, Dirk/Nachtwey, Oliver (Hrsg.) (2017): Das Volk gegen die (liberale) Demokratie, in: Leviathan, Sonderband 32, Baden-Baden: Nomos.

K

Kaas, Leo/Manger, Christian (2012): Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, in: German Economic Review, Band 13 (1), S. 1–20.

Kahraman, Birsan/Knoblich, Günther (2000): Stechen statt sprechen. Valenz und Aktivierbarkeit von Stereotypen über Türken, in: Zeitschrift für Sozialpsychologie, 31, 1, S. 31–43.

Kalev, Alexandra/Dobbin, Frank/Kelly, Erin (2006): Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. In: American Sociological Review 71 (4), S. 589–617.

Kalter, Frank (2006): Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile von Jugendlichen türkischer Herkunft, in: Search of an Explanation for the Specific Labor Market Disadvantages of Second Generation Turkish Migrant Children. Zeitschrift für Soziologie, 35 (2), S. 144–160.

Kammermeyer, Gisela/Metz, Astrid/Leber, Anja/Roux, Susanna/Biskup-Ackermann, Beate/Fondel, Eva (2019): Wie wirken sich Weiterbildungen auf die Anwendung von Sprachförderstrategien in Kitas aus? In: Frühe Bildung, 8, 4, S. 212–222.

Karakaşoğlu, Yasemin (2014): Interkulturalität und Diversity Management an Hochschulen. Theoretische Ansprüche und alltägliche Herausforderungen, Humboldt Ferngespräche, Discussion Paper Nr. 3, August 2014, Berlin.

Karakayali, Serhat/Kleist, Olaf (2016): EFA-Studie 2: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. 2. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015, Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM).

Kaushal, Neeraj/Kaestner, Robert/Reimers, Cordelia (2007): Labor Market Effects of September 11th on Arab and Muslim Residents of the United States. The Journal of Human Resources 42 (2), S. 275–308.

Keita, Sekou/Valette, Jérôme (2019): Natives' Attitudes and Immigrants' Unemployment Duration, in: Demography, 56, 3, S. 1023–1050.

Keita, Sekou/Valette, Jérôme (2020): Arbeitsmarktdiskriminierung: Zugewanderte, denen man weniger vertraut, bleiben länger arbeitslos, IAB-Kurzbericht, 10/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Kempert, Sebastian/Edele, Aileen/Rauch, Dominique/Wolf, Katrin M./Paetsch, Jennifer/Darsow, Annkathrin/Maluch, Jessica/Stanat, Petra (2016): Die Rolle der Sprache für zuwanderungsbezogene Ungleichheiten im Bildungserfolg, in: Claudia Diehl/Christian Hunkler/Cornelia Kristen (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf: Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden: Springer VS, S. 157–241.

Kepel, Gilles (mit Jardin, Antoine) (2016): Terror in Frankreich – Der neue Dschihad in Europa. München: Kunstmann.

Kermani, Navid (2017): Auschwitz morgen, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/auschwitz-morgen-navid-kermani-ueber-die-zukunft-der-erinnerung-15094667.html> [26.03.2020].

Kerr, Sari Pekkala/Kerr, William/Özden, Çağlar/Parsons, Christopher (2016): Global Talent Flows, in: Journal of Economic Perspectives, 30, 4, S. 83–106.

Keuchel, Susanne (2012): Das 1. InterKulturBarometer. Migration als Einflussfaktor auf Kunst und Kultur, Köln, <https://www.kubi-online.de/artikel/1-interkulturbarometer-zentrale-ergebnisse-zum-thema-kunst-kultur-migration> [31.08.2020].

Khoudja, Yassine/Fleischmann, Fenella (2015): Ethnic Differences in Female Labour Force Participation in the Netherlands: Adding Gender Role Attitudes and Religiosity to the Explanation, in: European Sociological Review, 31, 1, S. 91–102.

Kiefer, Michael/Hüttermann, Jörg/Dziri, Bacem/Ceylan, Rauf/Roth, Viktoria/Srowig, Fabian/Zick, Andreas (2017): „Lasset uns in sha'a Allah ein Plan machen“: Fallgestützte Analyse der Radikalisierung einer WhatsApp-Gruppe, hrsg. vom Forschungsnetzwerk Radikalisierung und Prävention (FNRP), Wiesbaden: Springer VS.

Kiel, Svetlana (2009): Wie deutsch sind Russlanddeutsche? Eine empirische Studie zur ethnisch-kulturellen Identität in russland-deutschen Aussiedlerfamilien, Münster/München/Berlin [u. a.]: Waxmann.

Kinder, Donald R./Kam, Cindy D. (2009): Us against Them: Ethnocentric Foundations of American Opinion, Chicago: University of Chicago Press.

Kiss, David (2013): Are immigrants and girls graded worse? Results of a matching approach. In: Education Economics, 21 (5), S. 447–463.

Kluge, Hans Henri P./Jakab, Zsuzsanna/Bartovic, Jozef/D'Anna, Veronika/Severoni, Santino (2020): Refugee and Migrant Health in the COVID-19 Response, in: The Lancet, 395, 10232, S. 1237–1239.

Kluth, Winfried (2018): Migration und ihre Folgen. Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern? Gutachten D: Grundorientierungen und Instrumente der Migrationssteuerung, in: Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages, München: C.H. Beck, D1-D62.

KMK – Kultusministerkonferenz (1971): Empfehlungen der Kultusministerkonferenz „Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer“. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 3. Dezember 1971, Bonn.

KMK – Kultusministerkonferenz (1996): Empfehlung „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule“. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 25.10.1996, Bonn, https://www.globaleslernen.de/sites/default/files/files/link-elements/interkulturelles_20lernen_20in_20der_20schule_2c_201996.pdf [31.08.2020].

KMK – Kultusministerkonferenz (2002): PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen. Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18.10.2002.

KMK – Kultusministerkonferenz (2014): Erinnern für die Zukunft. Empfehlungen zur Erinnerungskultur als Gegenstand historisch-politischer Bildung in der Schule. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.12.2014, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2014/2014_12_11-Erinnern_fuer-die-Zukunft.pdf [31.08.2020].

KMK – Kultusministerkonferenz (2019a): Beschluss der Kultusministerkonferenz „Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung“ vom 16.10.2008 i. d. F. vom 16.05.2019, Berlin, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_10_16-Fachprofile-Lehrerbildung.pdf [31.08.2020].

KMK – Kultusministerkonferenz (2019b): Auswertung Religionsunterricht Schuljahr 2017/18. Teilnehmende Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen in öffentlicher Trägerschaft nach Schularten (aufgegliedert nach Religionsunterricht, Ethik und weiteren Ersatzunterrichten) für den Primar- und Sekundarbereich I, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/AW_Religionsunterricht_II_2017_18.pdf [31.08.2020].

Knuth, Matthias (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. WISO Diskurs 2016 (21), hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, S. 1–35.

Köcher, Renate (2018): Hohe Erwartungen. Die Bundesregierung plant ein Einwanderungsgesetz. Was kann dieses leisten? Erwartungen und Möglichkeiten klaffen auseinander. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 218 vom 19.09.2018, S. 10.

Kogan Irena/Fong, Eric/Reitz, Jeffrey G. (2020): Religion and integration among immigrant and minority youth, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (17), S. 3543–3558.

Köhler, Daniel (2019): Violence and Terrorism from the Far-Right: Policy Options to Counter an Elusive Threat. International Center for Counter-Terrorism, Policy Brief, Den Haag.

Koopmans, Ruud (2014): Religious Fundamentalism and Hostility against Out-groups: A Comparison of Muslims and Christians in Western Europe. Discussion Paper SP VI 2014–101. WZB Berlin Social Science Center.

Koopmans, Ruud (2016): Does Assimilation Work? Sociocultural Determinants of Labour Market Participation of European Muslims, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42/2, S. 197–216.

Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruta (2018): Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl. Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung, Discussion Paper SP VI 2018–104, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Körber, Karen (2016): Jüdische Gegenwart in Deutschland. Die Migration russischsprachiger Juden seit 1989, Bundeszentrale für politische Bildung, Beitrag vom 06.10.2016, <https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/234438/die-migration-russischsprachiger-juden-seit-1989> [31.08.2020].

Korioth, Stefan/Augsberg, Ino (2010): Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität. Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, *Juristenzeitung* 2010, S. 828–834.

Kornai, János (1980): *Economics of Shortage*, Amsterdam/New York: North-Holland Pub. Co.

Korteweg, Anna C./Yurdakul, Gökçe (2016): Kopftuchdebatten in Europa. Konflikte um Zugehörigkeit in nationalen Narrativen (Reihe: Globaler lokaler Islam), Bielefeld: transcript.

Koschorke, Albrecht (2013): Wahrheit und Erfindung. Grundzüge einer Allgemeinen Erzähltheorie, 3. Auflage, Frankfurt am Main: S. Fischer.

Kosyakova, Yuliya (2017): Qualifikation, Berufserfahrung, Arbeitsmarktintegration und Erwerbsaspirationen der Geflüchteten. Eine geschlechterspezifische Betrachtung auf Basis der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten in Deutschland. Vortrag im Fachforum 4 „Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten – spezifische Herausforderungen für Frauen?“ am 26.04.2017.

Kosyakova, Yuliya/Brücker, Herbert (2020): Seeking Asylum in Germany: Do Human and Social Capital Determine the Outcome of Asylum Procedures?, in: *European Sociological Review*, jcaa013.

Krämer, Klaus (2008): Integration und Desintegration. Wie aktuell sind diese soziologischen Schlüsselbegriffe noch für eine moderne Gesellschaftsanalyse?, in: *Swiss Journal of Sociology*, 34, 1, S. 37–53.

Kreis, Joachim (2007): Zur Messung von rechtsextremer Einstellung: Probleme und Kontroversen am Beispiel zweier Studien. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, 12, Berlin.

Kristen, Cornelia (2006): Ethnische Diskriminierung in der Grundschule? Die Vergabe von Noten und Bildungsempfehlungen. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58 (1), S. 79–97.

Kristen, Cornelia (2016): Migrationsspezifische Ungleichheiten im deutschen Hochschulbereich, in: Claudia Diehl/Christian Hunkler/Cornelia Kristen (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf: Mechanismen, Befunde, Debatten*, Wiesbaden: Springer VS, S. 113–134.

Kristen, Cornelia/Dollmann, Jörg (2010): Sekundäre Effekte der ethnischen Herkunft: Kinder aus türkischen Familien am ersten Bildungsübergang. In: Birgit Becker und David Reimer (Hrsg.): *Vom Kindergarten bis zur Hochschule*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 117–144.

Krüger, Uwe (2018): Lügenpresse, in: *Journalistikon – Das Wörterbuch der Journalistik*, <http://journalistikon.de/luegenpresse/> [24.02.2020].

Kubis, Alexander/Röttger, Christof (2019): Der Löwenanteil der Geflüchteten wird in kleinen und mittleren Betrieben eingestellt, in: IAB-Forum, Beitrag vom 6. Dezember 2019, <https://www.iab-forum.de/der-loewenanteil-der-gefluechteten-wird-in-kleinen-und-mittleren-betrieben-eingestellt/> [23.06.2020].

Kühn, Heinz (1979): Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn.

Kuhn, Theresa (2015): Experiencing European Integration. Transnational Lives and European Identity, Oxford: Oxford University Press.

Kulaçatan, Meltem/Behr, Harry Harun (Hrsg.) (2020): Migration, Religion, Gender und Bildung. Beiträge zu einem erweiterten Verständnis von Intersektionalität. Bielefeld: transcript.

Kümpel, Anna Sophie/Rieger, Diana (2019): Wenn die Hetze das Netz verlässt. Was macht der Hass im Internet mit den Menschen? Führt digitale Gewalt zu analoger Gewalt? Ein Forschungsüberblick, in: Der Tagesspiegel, 10. November 2019, <https://www.tagesspiegel.de/politik/hasskriminalitaet-und-soziale-medien-wenn-die-hetze-das-netz-verlaesst/25209370.html> [19.12.2019].

Kunz, Thomas (2018): Was meint eigentlich „Integration“? Nachdenken über einen scheinbar selbstverständlichen Begriff, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 3, S. 107–114.

Kuschminder, Katie (2018): Deciding Which Road to Take. Insights into How Migrants and Refugees in Greece Plan Onward Movement. Migration Policy Institute Issue Brief, Nr. 08/2018, <https://www.migrationpolicy.org/research/migrants-refugees-greece-onward-movement> [18.06.2020].

Kwon, Ronald/Curran, Michaela (2016): Immigration and Support for Redistributive Social Policy: Does Multiculturalism Matter? In: International Journal of Comparative Sociology, 57 (6), S. 375–400.

L

Ladeur, Karl-Heinz (2015): Das islamische Kopftuch in der christlichen Gemeinschaftsschule, in: Juristenzeitung, 70, 13, S. 633–637.

LAG – Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ (2019): Fünfter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Berichtsjahre 2015–2017, <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/> [01.10.2019].

Lämmermann, Falk (2017): Reformbedarf bei Mehrstaatigkeit und Generationenschnitt, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37, 9, S. 352–361.

Lammert, Norbert (2011): Sprache. Und Politik. Rede im Rahmen der Tagung Deutsch in der Wissenschaft am 10.01.2011, Tutzing, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/33015544_kw02_deutsch_lammert-204306 [17.04.2020].

Land Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2020): Kommunales Konfliktmanagement fördern. Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten: Ein Handbuch für die Praxis, Dortmund: Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren, https://kommunale-integrationszentren-nrw.de/sites/default/files/public/system/downloads/web-version_laki_handbuch_kommunales_konfliktmanagment_web.pdf [31.08.2020].

Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (2015): Roma und Sinti – Bildungsberater an Hamburger Schulen – eine Bestandsaufnahme, Hamburg, <https://li.hamburg.de/contentblob/4486142/379314aab4a61151c30e4d508293acbf/data/pdf-sinti-und-roma-bestandsaufnahme.pdf?jssessionid=722CAF43684FD326788ACC778991B2F7.liveWorker2> [14.09.2020].

Landtag Nordrhein-Westfalen (2017): Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses IV zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 27. Januar 2016, Drucksache 16/10798 – Neudruck als Drucksache 16/14450 – <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-14450.pdf> [18.09.2020].

Landua, Detlef/Kirchhoff, Gudrun (2018): Sozialräumliche Segregation in Klein- und Mittelstädten? Erkenntnisse aus den Projektkommunen, in: Bettina Reimann/Gudrun Kirchhoff/Ricarda Pätzold/Wolf-Christian Strauss (Hrsg.): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin: Edition Difu, S. 145–161.

Lang, Julia (2018): Employment effects of language training for unemployed immigrants. IAB-Discussion Paper, 21/2018, Nürnberg

Lang, Kevin/Lehmann, Jee-Yeon K. (2012): Racial Discrimination in the Labor Market: Theory and Empirics, in: Journal of Economic Literature, 50 (4), S. 1–48.

Lange, Dirk (Hrsg.) (2008): Migration und Bürgerbewusstsein. Perspektiven politischer Bildung in Europa, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Langenfeld, Christine (2001): Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. Eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Mohr Siebeck.

Lauerbach, Teresa/Göddecke-Stellmann, Jürgen (2019): Segregation, Konzentration, Dekonzentrationsstrukturen von Zuwanderern in deutschen Großstädten, in: Stadtforschung und Statistik, Heft 2, S. 6–13.

Leber, Ute/Le Quang, Huy/Schreyer, Franziska (2019): Frauen der zweiten Generation nehmen am häufigsten an beruflichen Weiterbildungen teil, IAB-Kurzbericht, 19/2019, <https://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k190926302> [25.11.2019].

Lederer, Harald W. (1997): Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch. Im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.

Legewie, Joscha (2013): Terrorist Events and Attitudes toward Immigrants: A Natural Experiment. In: American Journal of Sociology 118 (5), S. 1199–1245.

Lehrl, Simone/Ebert, Susanne/Blaurock, Sabine/Roßbach, Hans-Günther/Weinert, Sabine (2020): Long-Term and Domain-Specific Relations between the Early Years Home Learning Environment and Students' Academic Outcomes in Secondary School, in: *School Effectiveness and School Improvement*, 31, 1, S. 102–124.

Lehrl, Simone/Flöter, Manja/Wieduwilt, Nadine/Anders, Yvonne (2020): Direkte und indirekte Bedeutsamkeit der Zusammenarbeit mit Familien für die kindliche Sprachentwicklung, in: Kristine Blatter/Katarina Groth/Marcus Hasselhorn (Hrsg.): *Evidenzbasierte Überprüfung von Sprachförderkonzepten im Elementarbereich* (Edition ZfE, Vol. 6), Wiesbaden: Springer, S. 129–152.

Leicht, René/Philipp, Ralf/Woywode, Michael (2019): Migrantische Ökonomie. Berufliche Selbständigkeit und Unternehmen von Migrantinnen und Migranten in Deutschland, Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Mannheim: Institut für Mittelstandsforschung.

Lenz, Sarah/Holtmann, Marlen/Rjosk, Camilla/Stanat, Petra (2019): Soziokulturelle Segregation an weiterführenden Schulen – Analysen zur Rolle der Gliederung des deutschen Schulsystems und schulstruktureller Reformmaßnahmen, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 22, 2, S. 1333–1358.

Lepsius, Mario Rainer (1990): Nation und Nationalismus in Deutschland, in: Mario Rainer Lepsius (Hrsg.): *Interessen, Ideen, Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 232–246.

Leszczensky, Lars (2018): (K)eine Frage der Religion? Die Entwicklung der sozialen Integration christlicher und muslimischer Neuzuwanderer. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 47 (2), S. 119–133.

Leszczensky, Lars/Maxwell, Rahsaan/Bleich, Erik (2020): What factors best explain national identification among Muslim adolescents? Evidence from four European countries, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (1), S. 260–276.

Leszczensky, Lars/Pink, Sebastian (2016): Intra- and Inter-group Friendship Choices of Christian, Muslim, and Non-religious Youth in Germany. In: *European Sociological Review*, 33 (1), February 2017, S. 72–83.

Lewis, Dan A./Salem, Greta (1986): *Fear of Crime: Incivility and the Production of a Social Problem*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Lex, Tilly/Gaupp, Nora/Reißig, Birgit (2008): Das DJI-Übergangspanel: Anlage einer Längsschnittuntersuchung zu den Wegen von der Hauptschule in die Arbeitswelt, in: Birgit Reißig/Nora Gaupp/Tilly Lex (Hrsg.): *Hauptschüler auf dem Weg von der Schule in die Arbeitswelt*, München/Halle: Deutsches Jugendinstitut, S. 22–32.

Liebau, Elisabeth/Romiti, Agnese (2014): Bildungsbiografien von Zuwanderern nach Deutschland: Migranten investieren in Sprache und Bildung, IAB-Kurzbericht 21.2, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 47, Paris: OECD Publishing.

Liebig, Thomas/Mo, Jeffrey (2013): *The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries*, in: *International Migration Outlook 2013*, Paris: OECD Publishing.

Liebig, Thomas/Tronstad, Kristian Rose (2018): Dreifach benachteiligt? Ein erster Überblick über die Integration weiblicher Flüchtlinge, OECD, Nr. 216, Paris: OECD Publishing, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/dreifach-benachteiligt_b0cf3f35-de [05.05.2020].

Lischka, Konrad/Stöcker, Christian (2017): Digitale Öffentlichkeit: Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen. Arbeitspapier im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Digitale_Oeffentlichkeit_final.pdf [18.09.2020].

Lochner, Susanne/Büttner, Tobias/Schuller, Karin (2013): Das Integrationspanel – Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen, Working Paper 52 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Lokhande, Mohini (2016): Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Expertise. Hrsg. v. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Berlin.

Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques (2005): A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages, in: *Journal of Economic Surveys*, 19, 3, S. 451–477.

Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques (2006): The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis, IZA Discussion Papers, Nr. 2044.

Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques (2008): Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labor Market Impacts of Immigration, IZA Discussion Papers, Nr. 3418.

Lorenz, Georg (2018): Selbsterfüllende Prophezeiungen in der Schule. Leistungserwartungen von Lehrkräften und Kompetenzen von Kindern mit Zuwanderungshintergrund. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lorenz, Georg/Gentrup, Sarah/Kristen, Cornelia/Stanat, Petra/Kogan, Irena (2016): Stereotype bei Lehrkräften? Eine Untersuchung systematisch verzerrter Lehrererwartungen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 68, 1, S. 89–111.

Lorenz, Georg/Müller, Tim Sven (2017): Einstellungen von Lehrkräften zu Aspekten von Vielfalt: Deutschsein, Religionspolitik und Muslime. In: *Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH* (Hrsg.): *Vielfalt im Klassenzimmer. Wie Lehrkräfte gute Leistungen fördern können*, S. 10–23.

Lücke, Martin (2016): Erinnerungsarbeit, in: Paul Mecheril (Hrsg.): *Handbuch Migrationspädagogik*, Weinheim/Basel: Beltz, S. 365–372.

Ludwig, Jan (2019): Auf die Presse! „Lügenpresse“, „Medienmafia“, „Journaille“: Die Schmähung von Journalisten ist so alt wie ihr Beruf, <https://www.fluter.de/woher-kommt-der-begriff-luegenpresse> [20.11.2019].

Luft, Stefan (2010a): Einwanderung ohne Steuerung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.11.2010, S. 8.

Luft, Stefan (2010b): Staatsangehörigkeitspolitik und Integration. In: Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.): Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven. Bielefeld, S. 325–353.

Lundt, Bea (2012): National-, Europäische, Weltgeschichte, in: Michele Barricelli/Martin Lücke (Hrsg.): Handbuch Praxis des Geschichtsunterrichts, Band 1, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 405–421.

Lünenburg, Margreth/Fritsche, Katharina/Bach, Annika (2011): Migrantinnen in den Medien. Darstellungen in der Presse und ihre Rezeption, Bielefeld: transcript.

Lutz, Helma (2017): Gender, Migration, Transnationalisierung – eine intersektionelle Einführung, Bielefeld: transcript.

Lutz, Wolfgang/Butz, William P./KC, Samir (Hrsg.) (2017): World Population and Human Capital in the Twenty-First Century: An Overview, Oxford: Oxford University Press.

Lutz, Wolfgang/Goujon, Anne/KC, Samir/Stonawski, Marcin/Stilianakis, Nikolaos (Hrsg.) (2018): Demographic and Human Capital Scenarios for the 21st Century: 2018 Assessment for 201 Countries, hrsg. von der European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

M

Mandel, Birgit (2017/2016): Audience Development, Kulturelle Bildung, Kulturentwicklungsplanung, Community Building. Konzepte zur Reduzierung der sozialen Selektivität des öffentlich geförderten Kulturangebots, <https://www.kubi-online.de/index.php/artikel/audience-development-kulturelle-bildung-kulturentwicklungsplanung-community-building> [06.05.2020].

Manemann, Jürgen (2016): Der Dschihad und der Nihilismus des Westens. Warum ziehen junge Männer Europäer in den Krieg. Bonn: transcript.

Mansel, Jürgen/Albrecht, Günter (2003): Die Ethnie des Täters als Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen, in: Soziale Welt, 54, S. 339–372.

Markaki, Yvonne/Longhi, Simonetta (2013): What Determines Attitudes to Immigration in European Countries? An Analysis at the Regional Level, in: Migration Studies, 1, 3, S. 311–337.

Marshall, Thomas Humphrey (1964): Class, Citizenship and Social Development, Garden City, N.Y., Doubleday.

Massumi, Mona (2014): Diversität in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung – zur Bedeutung von Lehrkräften mit Migrationshintergrund, HiBiFo – Haushalt in Bildung & Forschung, 1/2014, S. 87–95.

Matthewes, Sönke Hendrik (2018): Better Together? Heterogeneous Effects of Tracking on Student Achievement, DIW Berlin Discussion Papers, Nr. 1775, Berlin.

Mau, Steffen/Burkhardt, Christoph (2009): Migration and Welfare State Solidarity in Western Europe. In: Journal of European Social Policy, 19 (3), S. 213–229.

McKinsey/Rambøll Management (2016): Untersuchung der Integrationskurse (BAMF), unveröffentlichter Bericht im Auftrag des BAMF.

McLaren, Lauren/Paterson, Ian (2019): Generational Change and Attitudes to Immigration, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Nr. 46, S. 1–18.

Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens, Susanne/Romaner, Elisabeth (Hrsg.) (2013): Migrationsforschung als Kritik? Konturen einer Forschungsperspektive, Wiesbaden: Springer VS.

Mediendienst Integration (2018): Religion an Schulen. Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, April 2018, Berlin, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MDI_Informationspapier_islamischer_Religionsunterricht_April_2018.pdf [14.09.2020].

Mediendienst Integration (2019): Wie verbreitet ist herkunftssprachlicher Unterricht?, Berlin, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Herkunftssprachlicher_Unterricht_2019.pdf [31.08.2020].

Mediendienst Integration (2020a): Zahlen und Fakten: Abschiebungen und „freiwillige Ausreisen“, Berlin, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/abschiebungen.html> [21.05.2020].

Mediendienst Integration (2020b): Religion an Schulen. Islamischer Religionsunterricht in Deutschland. Informationspapier Mai 2020, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MDI_Informationspapier_Islamischer_Religionsunterricht_Mai_2020.pdf [28.08.2020].

Melter, Claus/Mecheril, Paul (2009): Rassismustheorie und -forschung in Deutschland. Kontur eines wissenschaftlichen Feldes, in: Dies. (Hrsg.): Rassismuskritik. Band 1: Rassismustheorie und -forschung, Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag, S. 13–22.

Menrath, Stefanie Kiwi (2019/2018): Integration? Diversity! Kulturelle Bildung in der heterogenen Gesellschaft, <https://www.kubi-online.de/artikel/integration-diversity-kulturelle-bildung-heterogenen-gesellschaft> [06.05.2020].

Messerschmidt, Astrid (2010): Gegenwartsbeziehungen. Erinnerungsbildung auf der Suche nach zeitgemäßen Perspektiven, in: Einsicht. Bulletin des Fritz Bauer Instituts, 2010, 4, S. 16–21.

Messerschmidt, Astrid (2018): Migrationsgesellschaftliche Reflexivität im Kontext von Geschlechterverhältnissen, in: Beate Blank/Süleyman Gögercin/Karin E. Sauer/Barbara Schramkowski (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft: Grundlagen – Konzepte – Handlungsfelder, Wiesbaden: Springer VS, S. 379–386.

Metzing, Maria/Schacht, Diana/Scherz, Antonia (2020): Psychische und körperliche Gesundheit von Geflüchteten im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen, in: DIW Wochenbericht, 5/2020, S. 63–72.

Meyer-Hamme, Johannes (2009): Historische Identitäten und Geschichtsunterricht. Fallstudien zum Verhältnis von kultureller Zugehörigkeit, schulischen Anforderungen und individueller Verarbeitung, in der Reihe Schriften zur Geschichtsdidaktik, hrsg. von der Konferenz für Geschichtsdidaktik, Band 26, Idstein: Schulz-Kirchner.

Michalowski, Ines (2007): Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Berlin/Münster: Lit.

MIDEM (2018): Migration und Populismus. Jahresbericht, Mercator Forum Migration und Demokratie, hrsg. von Hans Vorländer, Dresden, https://forum-midem.de/cms/data/fm/download/TUD_MIDEM_Jahresbericht2018_WEB_RZ_2.pdf [05.03.2020].

MIDEM (2019): Migration und Europa. Jahresbericht, Mercator Forum Migration und Demokratie, hrsg. von Hans Vorländer, Dresden, https://forum-midem.de/cms/data/fm/user_upload/Projekte/TUD_MIDEM_Jahresbericht2019_Web.pdf [05.03.2020].

Miller, David (2016): Strangers in Our Midst. The Political Philosophy of Immigration, Cambridge, Massachusetts/London: Harvard University Press.

Miller, David (2017): Fremde in unserer Mitte. Politische Philosophie der Einwanderung, Berlin: Suhrkamp.

Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg (2017): Demokratiebildung. Curriculum. Orientierungsrahmen für Vorbereitungsklassen in Baden-Württemberg, Stuttgart: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg.

Mirbach, Thomas/Schaak, Thorsten/Triebl, Katrin (2011): Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und Analyse von Beratungsfällen. Kurzfassung: Wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stand: 28.03.2011.

Möller, Kurt (2017): Entwicklung und Ausmaß gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, in: Albert Scherr/Aladin El-Mafaalani/Gökçen Yüksel (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden: Springer VS, S. 425–447.

Molthagen, Dietmar (Hrsg.) (2015): Handlungsempfehlungen zur Auseinandersetzung mit islamistischem Extremismus und Islamfeindlichkeit: Arbeitsergebnisse eines Expertengremiums der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Morales, Laura/Giugni, Marco (Hrsg.) (2016): Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Moreno-Lax, Violeta (2018): The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights. The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm, in: Journal of Common Market Studies 56, S. 119–140.

Morokvasic, Mirjana (2018): Frauen in Bewegung. Migration und Geschlechterrollen, Bundeszentrale für politische Bildung, Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/282700/migration-und-geschlechterrollen> [31.08.2020].

Morris-Lange, Simon (2019): Dem demografischen Wandel entgegen. Wie schrumpfende Hochschulstandorte internationale Studierende gewinnen und halten, Berlin: Forschungsbereich des Sachverständigenrats der deutschen Stiftungen für Integration und Migration.

Muckel, Stefan (2004): Ist die alevitische Gemeinde Deutschland e.V. eine Religionsgemeinschaft? Rechtsgutachten, erstattet dem Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln.

Mudde, Cas/Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2017): Populism: A Very Short Introduction, Oxford: University Press (deutsch: Populismus: Eine sehr kurze Einführung, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2019).

Müller, Jan-Werner (2010): Verfassungspatriotismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Müller, Jan-Werner (2016a): Was ist Populismus? Ein Essay, Berlin: Suhrkamp.

Müller, Jan-Werner (2016b): Populismus. Symptom einer Krise der politischen Repräsentation?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 66, 40–42, S. 24–29.

Münch, Ursula (1993): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske+Budrich.

Münkler, Herfried/Münkler, Marina (2016): Die neuen Deutschen. Ein Land vor seiner Zukunft, Berlin: Rowohlt.

Mustafa, Asma/Richards, Lindsay (2019): Immigration Attitudes amongst European Muslims: Social Identity, Economic Threat and Familiar Experiences, in: Ethnic and Racial Studies, 42, 7, S. 311–337.

N

Nagel, Alexander-Kenneth/El-Menouar, Yasemin (2017): Engagement für Geflüchtete – eine Sache des Glaubens? Die Rolle der Religion für die Flüchtlingshilfe. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/51_Religionsmonitor/BSt_ReligionsmonitorFluechtlingshilfe_3_2017_web.pdf [18.09.2020].

NDM – Neue Deutsche Medienmacher (2019): Glossar, https://www.neuemedienmacher.de/Glossar_Webversion.pdf [23.03.2020].

neue deutsche organisationen (2015a): Auch wir sind das Volk, Pressemitteilung vom 09.02.2015.

neue deutsche organisationen (2015b): Deutschland – neu denken. Erster Bundeskongress der neuen deutschen organisationen 2015, <https://neuedeutsche.org/de/veranstaltungen/bundeskongresse/> [23.03.2020].

Neuhauser, Johanna/Hess, Sabine/Schwenken, Helen (2017): Unter- oder überbelichtet: Die Kategorie Geschlecht in medialen und wissenschaftlichen Diskursen zu Flucht, in: Sabine Hess/Bernd Kasperek/Stefanie Kron/Mathias Rodatz/Maria Schwertl/Simon Sontowski (Hrsg.): Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III, Berlin, Hamburg: Assoziation A, S. 176–195.

Neumann, Jörg/Frindte, Wolfgang (2002): Gewaltstraftaten gegen Fremde. Eine situativ-motivationale Analyse, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 4, 2, S. 95–111, https://www.unibielefeld.de/ikg/jkg/2-2002/neumann_frindte.pdf [06.05.2020].

Nieke, Wolfgang (1986): Multikulturelle Gesellschaft und interkulturelle Erziehung. Zur Theoriebildung in der Ausländerpädagogik, in: Die Deutsche Schule, 78, 4, S. 462–471.

Nohl, Arnd-Michael (2006): Konzepte interkultureller Pädagogik. Eine systematische Einführung, Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Nöst, Stefan/Jahn, Rosa/Aluttis, Frank/Drepper, Johannes/Preussler, Stella/Qreini, Markus/Breckenkamp, Jürgen/Razum, Oliver/Bozorgmehr, Kayvan (2019): Surveillance der Gesundheit und primärmedizinischen Versorgung von Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen: Konzept, Entwicklung und Implementierung [Health and Primary Care Surveillance among Asylum Seekers in Reception Centres in Germany: Concept, Development, and Implementation], in: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 62, 7, S. 881–892.

Nowicka, Magdalena (2019): Transnationalismus. Umriss eines Paradigmas, Baden-Baden: Nomos.

Nyman, Pär/Ahlskog, Rafael (2018): Fiscal effects of intra-EEA migration. Deliverable 4.1, REMINDER Project.

O

Oberhuemer, Pamela/Schreyer, Inge (2017): Frühpädagogisches Personal – Länderbericht Deutschland, in: Personalprofile in Systemen der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung in Europa, hrsg. von Inge Schreyer und Pamela Oberhuemer, http://www.seeepro.eu/Deutsch/Bericht_Deutschland.htm [31.08.2020].

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007): Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, Paris: OECD Publishing, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/open-for-business_9789264095830-en [18.03.2020].

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte – Deutschland, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014): Steuerung der Arbeitsmigration: Intelligente Politikmaßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums. In: OECD Internationaler Migrationsausblick 2014 (gekürzte Ausgabe), Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016a): Making Integration Work: Refugees and Others in Need of Protection, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016b): Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017a): Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017b): Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017c): Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit, Paris: OECD Publishing, <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Arbeitsmarktintegration-von-Fluechtlingen-in-Deutschland-2017.pdf> [31.08.2020].

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017d): Making Integration Work: Family Migrants, Paris: OECD Publishing, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work_9789264279520-en [05.05.2020].

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018): Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019a): Recruiting Immigrant Workers: Canada, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019b): Migration in OECD-Ländern verändert sich: mehr Arbeits- und Familienmigration, weniger Flüchtlinge, Pressemitteilung vom 18.09.2019, <https://www.oecd.org/berlin/presse/migration-in-oecd-laendern-veraendert-sich-mehr-arbeits-und-familienmigration-weniger-fluechtlinge-18092019.htm> [17.04.2020].

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019c): International Migration Outlook 2019, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019d): Family Ties: How Family Reunification Can Impact Migrant Integration, in: International Migration Outlook 2019, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2020a): Making Integration Work – Language Training for Adult Migrants, Paris: OECD Publishing (im Erscheinen).

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2020b): All Hands In? Making Diversity Working for All, Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2020c): International Migration Outlook 2020, Paris: OECD Publishing.

OECD/EU – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Europäische Union (2019): Zusammen wachsen: Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2018, Paris: OECD Publishing.

Offe, Johanna/Dieterich, Anja/Bozorgmehr, Kayvan/Trabert, Gerhard (2018): Parallel Report to the CESCR: On the Right to Health for Non-Nationals, http://typo3.p428724.webspaceconfig.de/fileadmin/user_upload/_temp_/Parallel_report_CESCR_Right_to_Health_non-nationals_July2018.pdf [31.08.2020].

OHCHR/WHO – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/World Health Organization (2008): The Right to Health (GE.08-41061–June 2008–13,600), <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31.pdf> [31.08.2020].

Oltmer, Jochen (2012a): Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München: C.H. Beck.

Oltmer, Jochen (2012b): Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Jochen Oltmer/Axel Kreienbrink/Carlos Sanz Díaz (Hrsg.): Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München: Oldenbourg, S. 9–21.

Oltmer, Jochen (2018): Globale Migration: Geschichte, Gegenwart, Zukunft, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/252254/globale-migration?p=all> [26.03.2020].

Ooms, Gorik/Keynaert, Ines/Hammonds, Richard (2019): The Right to Health: From Citizen's Right to Human Right (and Back), in: *Public Health*, 172, S. 99–104.

Oorschot, Wim van (2007): Solidarity towards Immigrants in European Welfare States, in: *International Journal of Social Welfare*, 17, S. 3–14.

Ortega, Francesc/Polavieja, Javier G. (2009): Labor-Market Exposure as a Determinant of Attitudes toward Immigration, IZA Discussion Paper, Nr. 4519.

Ortega, Francesc/Peri, Giovanni (2014): Openness and Income: The Roles of Trade and Migration. In: *Journal of International Economics*, 92, S. 231–251.

Östermann, Marcus/Palme, Joakim/Ruhs, Martin (2019): National Institutions and the Fiscal Effects of EU Migrants, REMINDER Project Working Paper, Uppsala Universitet.

Ottaviano, Gianmarco I. P./Peri, Giovanni (2006): The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from US cities, in: *Journal of Economic Geography*, Vol. 6, S. 9–44.

Ottaviano, Gianmarco I. P./Peri, Giovanni (2011): Rethinking the Effect of Immigration on Wages, in: *Journal of the European Economic Association*, 10 (1), S. 152–197.

Ottonelli, Valeria/Torresi, Tiziana (2013): When is Migration Voluntary?, in: *International Migration Review* 47 (4), S. 783–813.

Ozgen, Ceren/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques (2012): Immigration and innovation in European regions, in: Nijkamp, Peter/Poot, Jacques/Sahin, Mediha (Hrsg.): *Migration Impact Assessment: New Horizons*, Edward Elgar Publishing.

P

Page, Kathleen R./Venkataramani, Maya/Beyrer, Chris/Polk, Sarah (2020): Undocumented U.S. Immigrants and COVID-19, in: *New England Journal of Medicine*, 382(21):e62.

Pardos-Prado, Sergi/Xena, Carla (2019): Skill Specificity and Attitudes toward Immigration, in: *American Journal of Political Science*, 63, 2, S. 286–304.

Pariser, Eli (2011): *The Filter Bubble – What the Internet Is Hiding from You*, New York: Penguin Press.

Parrotta, Pierpaolo/Pozzoli, Dario/Pytlíkova, Mariola (2014): Labor Diversity and Firm Productivity, in: *European Economic Review*, Bd. 66, S. 144–179.

Peers, Steve/Moreno-Lax, Violeta/Garlick, Madeline/Guild, Elspeth (2015): *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Bd. 3: *EU Asylum Law*, 2. Auflage, Leiden: Brill Nijhoff.

Perabo, Timon (2018): Musliminnen und Muslime in ländlichen Räumen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Wie kann Verwaltung neue Aufgaben gut meistern?, Arbeitspapier Religion und Politik, 5, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Peri, Giovanni (2012): The Effect of Immigration on Productivity. Evidence from US States, NBER Working Paper, 15507.

Peri, Giovanni (2016): Immigrants, productivity, and labour markets. In: *Journal of Economic Perspectives* 30 (4), S. 3–30.

Peri, Giovanni/Sparber, Chad (2009): Task Specialization, Immigration, and Wages. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, 1 (3), S. 135–169.

Pessin, Lea/Arpino, Bruno (2018): Navigating between Two Cultures: Immigrants' Gender Attitudes toward Working Women, in: *Demographic Research*, 38, S. 967–1016.

Petschel, Anja/Will, Anne-Kathrin (2020): Migrationshintergrund – ein Begriff, viele Operationalisierungen, in: *WISTA Wirtschaft und Statistik*, 2020 (5), S. 78–90.

Pettersson, Therese/Höglbladh, Stina/Öberg, Magnus (2019): Organized Violence, 1989–2018, and Peace Agreements, in: *Journal of Peace Research*, 56, 4, S. 589–603.

Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda (2006): A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 90, 5, S. 751–783.

Peucker, Mario (2010): Diskriminierung aufgrund der islamischen Religionszugehörigkeit im Kontext Arbeitsleben – Erkenntnisse, Fragen und Handlungsempfehlungen, hrsg. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Diskr_aufgrund_islam_Religionszugehoerigkeit_sozialwissenschaftlich.pdf%3F__blob%3DpublicationFile [17.11.2020].

Pfeiffer, Christian/Baier, Dirk/Kliem, Sören (2018): Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland. Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Phelps, Edmund S. (1972): The statistical theory of racism and sexism. In: *The American Economic Review* 62 (4), S. 659–661.

Pickel, Gert (2018): Säkularisierung, Pluralisierung, Individualisierung. Entwicklung der Religiosität in Deutschland und ihre politischen Implikationen, in: *Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 28-29/2018, S. 22–27.

Pickel, Gert (2019): Weltanschauliche Vielfalt und Demokratie. Wie sich religiöse Pluralität auf die politische Kultur auswirkt, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BS/Publikationen/GrauePublikationen/Religionsmonitor_Vielfalt_und_Demokratie_7_2019.pdf [28.08.2020].

Piontek, Regina/Rademacher, Helmolt (2019): Demokratie lernen – Aufgabe für angehende Lehrerinnen und Lehrer, <https://www.degede.de/wp-content/uploads/2019/11/tm-2019-11-degede-layout-web.pdf> [04.05.2020].

Pisoiu, Daniela/Zick, Andreas/Srowig, Fabian/Roth, Viktoria/Seewald, Katharina (2020): Factors of Individual Radicalization into Extremism, Violence and Terror – the German Contribution in a Context, *International Journal of Conflict and Violence*, 14 (2), S. 1–12.

PKS Jahrbuch – Polizeiliche Kriminalstatistik (2019): Jahrbuch 2019, Band 3, Version 1.0, Wiesbaden, https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2019/PKSJahrbuch/pksJahrbuch_node.html [31.08.2020].

Plamper, Jan (2019): Das neue Wir. Warum Migration dazugehört. Eine andere Geschichte der Deutschen, Frankfurt am Main: S. Fischer.

Platt, Lucinda/Warwick, Ross (2020): Are Some Ethnic Groups More Vulnerable to COVID-19 than Others? London: The Institute for Fiscal Studies.

Poeschel, Friedrich (2019): Family Ties: How Family Reunification Can Impact Migrant Integration, in: *OECD International Migration Outlook 2019*, Chapter 4.

Pottie-Sherman, Yolande/Wilkes, Rima (2017): Does Size Really Matter? On the Relationship between Immigrant Group Size and Anti-Immigrant Prejudice, in: *International Migration Review*, 51, 1, S. 218–250.

Prenzel, Annedore (1993/2006): Pädagogik der Vielfalt. Verschiedenheit und Gleichberechtigung in Interkultureller, Feministischer und Integrativer Pädagogik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [18.05.2020].

Pries, Ludger (2014): Weder Assimilation noch Abschaffung des Integrationsbegriffes – für ein transnationales Mobilitäts- und Teilhabeverständnis, in: Marianne Krüger-Potratz/Christian Schroeder (Hrsg.): *Vielfalt als Leitmotiv*, Göttingen: V & R unipress, S. 17–36.

Pries, Ludger (2015): Teilhabe in der Migrationsgesellschaft: Zwischen Assimilation und Abschaffung des Integrationsbegriffs, in: *IMIS-Beiträge*, 47, 4, S. 7–35.

Priester, Karin (2003): *Rassismus. Eine Sozialgeschichte*, Leipzig: Reclam Verlag.

Pro Asyl u. a. (2020): Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten! – Zum Konzeptpapier der Bundesregierung zur Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Appell vom 12.03.2020.

Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.

Putnam, Robert D. (2007): *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture*. In: *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), S. 137–174.

Pütz, Robert/Kontos, Maria/Larsen, Christa/Rand, Sigrid/Ruononen-Engler, Minna-Kristiina (2019): Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland. Innenansichten zu Herausforderungen globalisierter Arbeitsmärkte, Studie der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 416, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_416.pdf [04.01.2021].

Q

Qualitätskommission zur Schulqualität in Berlin (2020): Empfehlungen zur Steigerung der Qualität von Bildung und Unterricht in Berlin, Abschlussbericht der Expertenkommission, <https://www.ipn.uni-kiel.de/de/das-ipn/nachrichten/Abschlussbericht.6.10.final.pdf> [13.11.2020].

R

R+V Langzeitstudie (2019): Die Ängste der Deutschen, Wiesbaden, <https://www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen> [09.03.2020].

Rambøll Management/BMI – Bundesministerium des Innern (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Berlin: Rambøll Management.

Rat der Europäischen Union (2004): Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union, Rats-Dok. 14615/04 vom 19.11.2004, S. 19–24.

Räthzel, Nora (Hrsg.) (2000): *Theorien über Rassismus*, Hamburg: Argument.

Rau, Johannes (2002): Rede des Bundespräsidenten zum Historikertag 2002, Halle, 10. September 2002, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Reden/2002/09/20020910_Rede2.html [26.03.2020].

Razin, Assaf/Sadka, Efraim (2000): Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State? In: *The Scandinavian Journal of Economics* 102 (3), S. 463–479.

Razin, Assaf/Sadka, Efraim/Swagel, Phillip (2002): Tax Burden and Migration: A Political Economy Theory and Evidence. In: *Journal of Public Economics*, 85 (2), S. 167–190.

Razum, Oliver/Bunte, Anne/Gilsdorf, Andreas/Ziese, Thomas/Bozorgmehr, Kayvan (2016): Gesundheitsversorgung von Geflüchteten: Zu gesicherten Daten kommen, in: *Deutsches Ärzteblatt International*, 113, 4, S. 130–133, <http://www.aerzteblatt.de/int/article.asp?id=173673> [31.08.2020].

Razum, Oliver/Penning, Verena/Mohsenpour, Amir/Bozorgmehr, Kayvan (2020): COVID-19 in Flüchtlingsunterkünften: ÖGD jetzt weiter stärken (COVID-19 in Refugee Shelters: The German Public Health Service Needs Strengthening Now), in: *Gesundheitswesen*, 82, 5, S. 392–396, <https://pub.uni-bielefeld.de/record/2943118> [31.08.2020].

Razum, Oliver/Wenner, Judith (2016): Social and Health Epidemiology of Immigrants in Germany: Past, Present and Future, in: *Public Health Reviews*, 37, 4, <https://publichealthreviews.biomed-central.com/articles/10.1186/s40985-016-0019-2> [31.08.2020].

- Razum, Oliver/Wenner, Judith/Bozorgmehr, Kayvan** (2016): Wenn Zufall über den Zugang zur Gesundheitsversorgung bestimmt: Geflüchtete in Deutschland (When Chance Decides about Access to Health Care: The Case of Refugees in Germany), in: Gesundheitswesen, 78, 11, S. 711–714, <https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/abstract/10.1055/s-0042-116231> [31.08.2020].
- Razum, Oliver/Zeeb, Hajo/Meesmann, Uta/Schenk, Liane/Bredehorst, Maren/Brzoska, Patrick/Dercks, Tanja/Glodny, Susanne/Menkhaus, Björn/Salman, Ramazan/Saß, Anke-Christine/Ulrich, Ralf E.** (2008): Migration und Gesundheit. Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Berlin: Robert Koch-Institut.
- Rees, Jonas H./Rees, Yann P.M./Hellmann, Jens H./Zick, Andreas** (2019): Climate of Hate: Similar Correlates of Far Right Electoral Support of Right-Wing Hate Crimes in Germany, in: *Frontiers in Psychology*, 10, Art. 2328.
- Reinwand-Weiss, Vanessa-Isabelle** (2012): Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen für die Praxis, in: Andrea Ehler/ Vanessa-Isabelle Reinwand-Weiss (Hrsg.): *Interkultur – Teilhabe und kulturelle Vielfalt in Niedersachsen*, Wolfenbüttel: Bundesakademie für Kulturelle Bildung, S. 114–119.
- Reiss, Kristina/Weis, Mirjam/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf** (Hrsg.) (2019): PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich. Zusammenfassung, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2019/Zusammenfassung_PISA2018.pdf [31.08.2020].
- Relikowski, Ilona/Yilmaz, Erbil/Blossfeld, Hans-Peter** (2012): Wie lassen sich die hohen Bildungsaspirationen von Migranten erklären? Eine Mixed-Methods-Studie zur Rolle von strukturellen Aufstiegschancen und individueller. In: Rolf Becker/Heike Solga (Hrsg.): *Soziologische [...] Soziologische Bildungsforschung*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderhefte, Band 52. Wiesbaden: Springer VS, S. 111–136.
- Reuband, Karl-Heinz** (1998): Kriminalität in den Medien: Erscheinungsformen, Nutzungsstruktur und Auswirkungen auf die Kriminalitätsfurcht, in: *Soziale Probleme*, 9, 2, S. 125–153.
- RIAS – Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e. V.** (2020a): Antisemitismus im Kontext der Covid-19-Pandemie, https://report-antisemitism.de/documents/2020-09-08_Rias-bund_Antisemitismus_im_Kontext_von_covid-19.pdf [02.11.2020].
- RIAS – Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e. V.** (2020b): Bericht dokumentierter antisemitischer Vorfälle 2019, https://report-antisemitism.de/documents/2020-05-06_rias-ev-Bericht_dokumentierter_antisemitischer_Vorfaelle_2019.pdf [02.11.2020].
- Riedel, Lisa/Schneider, Gerald** (2017): Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 58, 1, S. 21–48.
- Riese, Dinah** (2019): Imam made in Germany, in: *taz*, 21.11.2019, <https://taz.de/Ausbildung-von-islamischen-Geistlichen/!5640310/> [31.08.2020].
- Rigaud, Kanta Kumari/de Sherbinin, Alex/Jones, Bryan/Bergmann, Jonas/Clement, Viviane/Ober, Kayly/Schewe, Jacob/Adamo, Susana/McCusker, Brent/Heuser, Silke/Midgley, Amelia** (2018): *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, Washington, D. C: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461> [24.05.2020].
- Ritzmann, Alexander** (2018): Stellungnahme zur Anhörung „Gewaltbereiter Islamismus und Radikalisierungsprozesse“ am 26. April 2018 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 19(25) 235, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/untersuchungsausschuesse/1untersuchungsausschuss/stellungnahmen/20180426-554246> [18.11.2020].
- Robert Koch-Institut** (Hrsg.) (2015): *Gesundheit in Deutschland*. Berlin: Robert Koch-Institut.
- Röder, Antje/Mühlau, Peter** (2014): Are They Acculturating? Europe's Immigrants and Gender Egalitarianism. In: *Social Forces* 92 (3), S. 899–928.
- Rohrbach-Schmidt, Daniela/Uhly, Alexandra** (2015): Determinanten vorzeitiger Lösungen von Ausbildungsverträgen und berufliche Segmentierung im dualen System. Eine Mehrebenenanalyse auf Basis der Berufsbildungsstatistik. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 67, 1, S. 105–135, <https://www.fachportal-paedagogik.de/literatur/vollanzeige.html?FId=1064355#vollanzeige> [31.08.2020].
- Rommel, Alexander/Saß, Anke-Christine/Born, Sabine/Ellert, Ute** (2015): Die gesundheitliche Lage von Menschen mit Migrationshintergrund und die Bedeutung des sozioökonomischen Status. Erste Ergebnisse der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS 1), in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 58, 6, S. 543–552.
- Rommelspacher, Birgit** (2009): Was ist eigentlich Rassismus?, in: Claus Melter/Paul Mecheril (Hrsg.): *Rassismuskritik*. Band 1: Rassismustheorie und -forschung, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 25–38.
- Rösch, Tabea/Schneider, Hanne/Weber, Johannes/Worbs, Susanne** (2020): Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen, Forschungsbericht 36 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Rosen, Asa** (1997): An Equilibrium Search-Matching Model of Discrimination. In: *European Economic Review* 41 (8), S. 1589–1613.
- Rowthorn, Robert** (2008): The Fiscal Impact of Immigration on the Advanced Economies. *Oxford Review of Economic Policy* Nr. 24, S. 561–581.
- Roy, Olivier** (2018): „Ihr liebt das Leben, wir lieben den Tod“. Der Dschihad und die Wurzeln des Terrors, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rudmin, Floyd W.** (2003): Critical History of the Acculturation Psychology of Assimilation, Separation, Integration and Marginalization, in: *Review of General Psychology*, 7, 1, S. 3–37.
- Ruist, Joakim** (2017): The fiscal impact of refugee immigration. In: *Nordic Economic Policy Review*, 2017, S. 211–233.
- Rüssmann, Ursula** (2020): Islamfeindliche Gewalt: Moscheegemeinden scheuen Anzeigen. In: *Frankfurter Rundschau* vom 20.02.2020, <https://www.fr.de/politik/islamfeindliche-gewalt-moscheegemeinden-scheuen-anzeigen-13548532.html> [19.11.2020].

S

- Sacksofsky, Ute** (2010): *Mittelbare Diskriminierung und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Mittelbare_Diskriminierung.pdf?__blob=publicationFile [31.08.2020].
- Sageman, Marc** (2008): *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*, Pennsylvania University Press.
- Salem, Tanja** (2018): Das Bildungsnetzwerk Ein Quadratkilometer Bildung Berlin-Neukölln: Ergebnisse der Abschlussevaluation, in: *Die deutsche Schule*, 110, 3/2018, S. 213–226.
- Salentin, Kurt/Wilkening, Frank** (2003): Ausländer, Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationsbilanz, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 55, 2, S. 278–298.
- Salikutluk, Zerrin** (2016): Why do immigrant students aim high? Explaining the aspiration-achievement paradox of immigrants in Germany. In: *European Sociological Review*, 32 (5), S. 581–592.
- Salikutluk, Zerrin/Giesecke, Johannes/Kroh, Martin** (2020): The Situation of Female Immigrants on the German Labour Market: A Multi-Perspective Approach, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 1072, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Salomo, Katja** (2019): Abwanderung, Alterung, Frauenschwund. Die verkannte Gefahr für eine offene Gesellschaft, *WZB-Mitteilungen*, 165, S. 10–12.
- Sander, Nicola/Abel, Guy J./Bauer, Ramon** (2020): *The Global Flow of People*, Vienna Institute of Demography, http://download.gsb.bund.de/BIB/global_flow/ [23.05.2020].
- Sasaki, Masaru** (1999): An Equilibrium Search Model with Coworker Discrimination, in: *Journal of Labor Economics* 17 (2), S. 377–407.
- Sassenberg, Kai/Fehr, Jennifer/Hansen, Nina/Matschke, Christina/Woltin, Karl-Andrew** (2007): Eine sozialpsychologische Analyse zur Reduzierung von sozialer Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund, in: *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 38, S. 239–249.
- Sauer, Martina** (2019): Erkenntnisse der Forschung zu Einbürgerungshemmnissen in Deutschland, Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Duisburg-Essen: Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Institut an der Universität Duisburg-Essen.
- Sauer, Martina/Halm, Dirk** (2009): *Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer – Entwicklung der Lebenssituation 1999 bis 2008*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Sauer, Martina/Halm, Dirk** (2019): *Der Einfluss muslimischer Religiosität auf die gesellschaftliche Integration von Einwanderern in Deutschland*, Opladen: Budrich.
- Schader-Stiftung** (2006): *Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik*, Darmstadt.
- Schäfer, Gerhard/Sander, Günther M./Gemmeren, Gerhard van** (2017): *Praxis der Strafzumessung*, 6. Auflage, München: C.H. Beck.
- Schäfer, Thomas/Brückner, Gunter** (2008): Soziale Homogenität der Bevölkerung bei alternativen Definitionen von Migration, in: *Wirtschaft und Statistik*, 12, S. 1046–1066.
- Schammann, Hannes** (2016): Stadt. Land. Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik, in: Marlon Barbehön/Sybille Münch (Hrsg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik?*, Wiesbaden: Springer VS, S. 91–117.
- Schammann, Hannes/Bendel, Petra/Müller, Sandra/Ziegler, Franziska/Wittchen, Tobias** (2020): *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land*, Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Schammann, Hannes/Kühn, Boris** (2016): *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf> [31.08.2020].
- Scheible, Jana A.** (2018): Alphabetisierung und Deutscherwerb von Geflüchteten: Deutschkenntnisse und Förderbedarfe von Erst- und Zweitschriftlernenden in Integrationskursen, BAMF-Kurzanalysen, 1/2018, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Scheible, Jana A./Böhm, Axel** (2018): Geflüchtete Menschen in Deutschland: Hilfebedarfe und Nutzung von Beratungsangeboten. Ausgabe 05/2018 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg.
- Scherr, Albert/Gründer, René** (2011): Toleriert und benachteiligt. Jugendliche mit Migrationshintergrund auf dem Ausbildungsmarkt im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald. Ergebnisse einer Umfrage unter Ausbildungsbetrieben 2011, Freiburg, http://www.wi-jhw.de/tl_files/Bilder/WI-Bilder/PDFs/Forschungsprojekte/Scherr_Gruender_2011_Toleriert_und_-benachteiligt_final.pdf [31.08.2020].
- Scherr, Albert/Inan, Çiğdem** (2018): Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 201–226.
- Schiffauer, Werner** (2017): Einleitung. Eine neue Bürgerbewegung, in: Werner Schiffauer/Anne Eilert/Marlene Rudloff (Hrsg.): *So schaffen wir das. Eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten*, Bielefeld: transcript, S. 13–35.
- Schiffer, Sabine** (2014): Rassismuskritische Ansätze für einen verantwortungsvollen Journalismus. Institut für Medienverantwortung, Vortrag am 22.10.2014, <https://www.medienverantwortung.de/publikationen/vortragsmanuskripte/> [24.02.2020].
- Schnaudt, Christian/Weinhardt, Michael** (2017): Schaffen wir das? Zwischen Akzeptanz und Ablehnung von Immigration in Deutschland und Europa, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, 57, S. 12–16.
- Schneider, Jan/Yemane, Ruta/Weinmann, Martin** (2014): *Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven*, hrsg. vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/03/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf [31.08.2020].

Schneider, Wolfgang (2013/2012): Kulturpolitik für Kulturelle Bildung, <https://www.kubi-online.de/artikel/kulturpolitik-kulturelle-bildung> [08.05.2020].

Scholz, Antonia (2013): Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung, Forschungsbericht 19 des Forschungszentrums, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schöngen, Klaus (2003): Lösung von Ausbildungsverträgen – schon Ausbildungsabbruch? Ergebnisse einer Befragung des Bundesinstituts für Berufsbildung, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesagentur für Arbeit, 25/2003, S. 5–19.

Schönwälder, Karen (2001): Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er- bis zu den 1970er-Jahren, Essen: Klartext Verlag.

Schönwälder, Karen/Söhn, Janina (2007): Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen, Discussion Paper SP IV 2007-601, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Schott, Thomas Peter/Razum, Oliver (Hrsg.) (2013): Migration und medizinische Rehabilitation, Weinheim: Beltz-Juventa.

Schreyer, Franziska/Zahradnik, Franz/Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. In: Sozialer Fortschritt, Bd. 61 (9), S. 213–220.

Schuller, Karin/Lochner, Susanne/Rother, Nina (2011): Das Integrationspanel – Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen, Forschungsbericht 11, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schuster, Josef (2019): Zentralrat der Juden: Examen nicht auf jüdische Feiertage legen. Interview mit Josef Schuster im Deutschlandfunk vom 18.01.2019, https://www.deutschlandfunk.de/zentralrat-der-juden-schuster-examen-nicht-auf-juedische.680.de.html?dram:article_id=438764 [31.08.2020].

Schuster, Meika (2016): Ursachen und Folgen von Ausbildungsabbrüchen, EIKV-Schriftenreihe zum Wissens- und Wertemanagement, Nr. 11, Ramelange: European Institute for Knowledge & Value Management.

Scott Fitzgerald, David (2019): Refuge beyond Reach. How Rich Democracies Repel Asylum Seekers, Oxford: Oxford University Press.

Seibert, Holger/Solga, Heike (2005): Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen. In: Zeitschrift für Soziologie 34 (5), S. 364–382.

Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger (2020): Einwanderung nach Deutschland: Viele Hochqualifizierte, aber auch viele Ungelernte, IAB-Kurzbericht, 8/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Sen, Amartya (2010): Commodities and Capabilities, 14. überarbeitete Auflage, New Delhi: Oxford University Press.

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (2014): Berliner Bildungsprogramm für Kitas und Kindertagespflege, Weimar: verlag das netz.

Shooman, Yasemin (2014): „... weil ihre Kultur so ist“. Narrative des antimuslimischen Rassismus, Bielefeld: transcript.

Shooman, Yasemin (2016): Between Everyday Racism and Conspiracy Theories. Islamophobia on the German-Language Internet, in: Georg Ruhmann/Yasemin Shooman/Peter Widmann (Hrsg.): Media and Minorities. Questions on Representation from an International Perspective, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 136–155, <https://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com/themen-entdecken/geschichte/transnationaleglobalgeschichte/6918/media-and-minorities> [31.08.2020].

Siebel, Walter (2019): Integration von Zuwanderern – eine elementare Kultur der europäischen Stadt, in: Stadtforschung und Statistik, 2, S. 2–5.

Siegert, Manuel (2019): Die sozialen Kontakte Geflüchteter, BAMF-Kurzanalysen, 4/2019, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Simonson, Julia/Vogel, Claudia/Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.) (2017): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Wiesbaden: Springer VS.

Skrobanek, Jan (2007): Wahrgenommene Diskriminierung und (Re)Ethisierung bei jugendlichen Zuwanderern. Second Report, München: Deutsches Jugendinstitut.

Sökefeld, Martin (2005): Sind Aleviten Muslime? Aspekte einer Debatte unter Aleviten in Deutschland, in: Ethnoscripts, 7,2, https://epub.ub.uni-muenchen.de/22316/2/Soekfeld_Sind_Aleviten_Muslime.pdf [31.08.2020].

Sökefeld, Martin (2015) (Hrsg.): Aleviten in Deutschland. Identitätsprozesse einer Religionsgemeinschaft in der Diaspora. Bielefeld: transcript Verlag.

Solga, Heike/Menze, Laura (2013): Der Zugang zur Ausbildung: Wie integrationsfähig ist das deutsche Berufsbildungssystem?, in: WSI-Mitteilungen, 1/2013, S. 5–14, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-der-zugang-zur-ausbildung-wie-integrationsfaehig-ist-das-deutsche-berufsbildungssystem-12835.htm> [31.08.2020].

Spallek, Jacob/Zeeb, Hajo/Razum, Oliver (2011): What Do We Have to Know from Migrants' Past Exposures to Understand Their Health Status? A Life Course Approach, in: Emerging Themes in Epidemiology, 8, 1, S. 6, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3169503/pdf/1742-7622-8-6.pdf> [31.08.2020].

SPD Bündnis 90/Die Grünen (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998.

Sprietsma, Maresa (2013): Discrimination in Grading: Experimental Evidence from Primary School Teachers, in: Empirical Economics, 45, S. 523–538.

Spuler-Stegemann, Ursula (2003): Ist die alevitische Gemeinde Deutschland e.V. eine Religionsgemeinschaft? Religionswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Marburg.

Stadt, Jochen (2015): Nach drüben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.12.2015.

Staatliche Museen zu Berlin (2016): Statistische Gesamterhebung an den Museen der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2015 (Including an English Summary), Heft 70, Berlin.

Statistics Canada (2017): Immigration and Ethnocultural Diversity: Key Results from the 2016 Census, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025b-eng.htm> [31.08.2020].

Statistik Austria (2018): Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2018, Wien.

Steele, Claude M./Aronson, Joshua (1995): Stereotype Threat and the Intellectual Test Performance of African Americans, in: Journal of Personality and Social Psychology, 69, S. 797–811.

Steele, Liza G. (2016): Ethnic Diversity and Support for Redistributive Social Policies. In: Social Forces 94 (4), S. 1439–1481.

Steinmeier, Frank-Walter (2017): Rede zum Festakt am Tag der Deutschen Einheit 2017, Mainz, 03.10.2017, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2017/10/171003-TdDE-Rede-Mainz.html?nn=9042446> [30.06.2020].

Sternberger, Dolf (1979): Verfassungspatriotismus, in: Dolf Sternberger: Schriften. Band 10: Verfassungspatriotismus, Frankfurt am Main: Insel-Verlag, S. 13–16, zuerst abgedruckt in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 23.05.1979.

Sterzing, Dorit (2011): Präventive Programme für sozial benachteiligte Familien mit Kindern von 0–6 Jahren. Überblick über die Angebote in Deutschland, München, https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Praeventive_Programme_fuer_sozial_benachteiligte_Familien.pdf [31.08.2020].

Stichs, Anja/Müssig, Stephanie (2013): Muslime in Deutschland und die Rolle der Religion für die Arbeitsmarktintegration, in: Dirk Halm/Hendrik Meyer (Hrsg.): Islam und die deutsche Gesellschaft, Wiesbaden: Springer VS, S. 49–85.

Stieglitz, Stefan/Dang-Xuan, Linh (2012): Impact and Diffusion of Sentiment in Public Communication on Facebook, ECIS 2012 Proceedings, Paper 98, https://www.researchgate.net/publication/287773793_Impact_and_diffusion_of_sentiment_in_public_communication_on_Facebook [25.02.2020].

Stockinger, Helena (2017): Umgang mit religiöser Differenz im Kindergarten. Eine ethnographische Studie an Einrichtungen in katholischer und islamischer Trägerschaft, Münster/New York: Waxmann.

Stoll, Michael A./Raphael, Steven/Holzer, Harry J. (2004): Black Job Applicants and the Hiring Officer's Race, in: Industrial and Labor Relations Review 57 (2), S. 267–287.

Stolle, Dietlind/Soroka, Stuart/Johnston, Richard (2008): When Does Diversity Erode Trust? Neighborhood Diversity, Interpersonal Trust and the Mediating Effect of Social Interactions. In: Political Studies, 56, S. 57–75.

Storesletten, Kjetil (2000): Sustaining Fiscal Policy through Immigration, in: Journal of Political Economy, 23, S. 472–485.

Strabac, Zan/Listhaug, Ola (2008): Anti-Muslim Prejudice in Europe: A Multilevel Analysis of Survey Data from 30 Countries, in: Social Science Research, 37, S. 268–286.

Südekum, Jens/Wolf, Katja/Blien, Uwe (2014): Cultural diversity and local labour markets, in: Regional Studies: Journal of the Regional Studies Association, 48 (1), S. 173–191.

Supik, Linda (2017): Wie erfassen andere europäische Staaten den „Migrationshintergrund“?, Expertise für den Mediendienst Integration, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Expertise_Migrationshintergrund_andere_Laender.pdf [06.09.2019].

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten, Berlin: SVR.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/05/SVR_Jahresgutachten_2012.pdf [23.03.2020].

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014): Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin: SVR.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015): Unter Einwanderungsländern. Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten 2015, Berlin: SVR.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016): Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016, Berlin: SVR.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018a): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/08/SVR_Jahresgutachten_2018.pdf [23.03.2020].

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018b): Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland. SVR-Integrationsbarometer 2018, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/09/SVR_Integrationsbarometer_2018.pdf [05.05.2020].

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2019a): Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin: SVR.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2019b): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/11/191113_Stellungnahme_IntTeilhG_SH_SVR_final.pdf [23.03.2020].

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020): Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa, Jahresgutachten 2020.

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a): Vom Hörsaal in den Betrieb? Internationale Studierende beim Berufseinstieg in Deutschland.

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017b): Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs, 2017-1, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR-FB_Integrationsgesetze.pdf [23.03.2020].

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017c): Allein durch den Hochschulschunegel. Hürden zum Studienerfolg für internationale Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund, Studie des SVR-Forschungsbereichs, 2017-2, Berlin: SVR.

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018): „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs, 2018-1, Berlin: SVR.

SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2019): Andere Länder, andere Sitten? Welche kulturellen Unterschiede Flüchtlinge wahrnehmen – und wie sie damit umgehen, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin: SVR, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/09/SVR-FB_Kulturelle_Unterschiede.pdf [31.08.2020].

SVR-Forschungsbereich/MPI Europe – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration/Migration Policy Institute Europe (2019): Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive, Berlin, https://www.svr-migration.de/publikationen/mobilitaetsoptionen_nach_europa/ [11.12.2019].

T

Tajfel, Henri/Turner, John C. (1986): The Social Identity Theory of Intergroup Behavior, in: Stephen Worchel/William G. Austin (Hrsg.): Psychology of Intergroup Relations, Chicago: Nelson-Hall, S. 7–24.

Tanis, Kerstin (2020): Entwicklungen in der Wohnsituation Geflüchteter. Ausgabe 05/2020 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Terkessidis, Mark (2010): Interkultur, Berlin: Suhrkamp.

Tezcan-Güntekin, Hürrem/Breckenkamp, Jürgen/Razum, Oliver (2015): Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft, Expertise im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/12/SVR_Expertise_2015_11_27.pdf [31.08.2020].

Thaa, Winfried (2009): Das ungelöste Inklusionsproblem in den partizipatorischen Neubewertungen politischer Repräsentation, in: Markus Linden/Winfried Thaa (Hrsg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden: Nomos, S. 61–81.

Thelen, Sybille (2017): Zwangsheirat, in: Karl-Heinz Meier-Braun/Reinhold Weber (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen, 3. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer, S. 233–235.

Thierse, Wolfgang (2009): Das Staatsziel Kultur gehört ins Grundgesetz – mitsamt der deutschen Sprache, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 2009, 1/2, S. 11–13.

Thijssen, Lex/Lancee, Bram/Veit, Susanne/Yemane, Ruta (2019): Discrimination against Turkish Minorities in Germany and the Netherlands: Field Experimental Evidence on the Effect of Diagnostic Information on Labour Market Outcomes, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 2019 (45), S. 1–18.

Thränhardt, Dietrich (2016): Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Thränhardt, Dietrich (2020): Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse, in: Felix Knüpling/Mario Kölling/Sabine Kropp/Henrik Scheller (Hrsg.): 70 Jahre Grundgesetz. Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen, Wiesbaden: Springer VS, S. 487–516.

Thum, Marcel/Delkic, Elma/Kemnitz, Alexander/Kluge, Jan/Marquardt, Gesine/Motzek, Tom/Nagl, Wolfgang/Zwerschke, Patrick (2017): Auswirkungen des demographischen Wandels im Einwanderungsland Deutschland, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Thym, Daniel (2016a): Legal Framework for EU Immigration Policy, in: Kay Hailbronner/Daniel Thym (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden: C.H. Beck/Hart/Nomos, S. 271–299.

Thym, Daniel (2016b): Legal Framework for EU Asylum Policy, in: Kay Hailbronner/Daniel Thym (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 3. Auflage, München/Oxford/Baden-Baden: C.H. Beck/Hart/Nomos, S. 1023–1053.

Thym, Daniel (2016c): Migrationsfolgenrecht. Grenzüberschreitungen. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 76, Berlin: De Gruyter, S. 169–216.

Thym, Daniel (2017): Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 2), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 37, Nr. 9, S. 361–370.

Thym, Daniel (2018a): Obergrenze für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, S. 1340–1347.

Thym, Daniel (2018b): Freiheit, Vielfalt, Gemeinsinn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.01.2018.

Thym, Daniel (2019a): Keine staatliche Gesinnungspolizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.12.2019.

Thym, Daniel (2019b): Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland? Rechtliche Inhalte und symbolische Markierungen im Diskurs um das Staatsangehörigkeitsrecht, in: Die Verwaltung, Band 52, S. 407–436.

Thym, Daniel (2019c): Sollbruchstellen des deutschen, europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts, Berlin: De Gruyter.

Thym, Daniel (2019d): Humanität und Härte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.06.2019, S. 6.

Thym, Daniel (2020): Verfassungspatriotismus in der Einwanderungsgesellschaft, in: Archiv des Öffentlichen Rechts, 145, S. 40–74.

Timmermans, Anneke C./de Boer, Hester/van der Werf, Magaretha P. C. (2016): An investigation of the relationship between teachers' expectations and teachers' perceptions of student attributes. In: Social psychology of education, 19 (2), S. 217–240.

Tissot, Anna/Croisier, Johannes/Pietrantonio, Giuseppe/Baier, Andreea/Ninke, Lars/Rother, Nina/Babka von Gostomski, Christian (2019): Zwischenbericht I zum Forschungsprojekt „Evaluation der Integrationskurse (EvIk)“ – Erste Analysen und Erkenntnisse, Forschungsbericht 33 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Topçu, Özlem/Bota, Alice/Pham, Khuê (2012): Wir neuen Deutschen. Wer wir sind, was wir wollen, Hamburg: Rowohlt.

Transparency International (2018): Massives Problem mit Geldwäsche bei Immobilien – Politik, Wirtschaft und Behörden müssen endlich offensiv handeln, Pressemitteilung vom 07.12.2018, <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/massives-problem-mit-geldwaesche-bei-immobilien-politik-wirtschaft-und-behoerden-muessen-endlich-off/?L=0&cHash=67c8656f88f0b56d25a666c51d0481de> [30.11.2020].

Traunmüller, Richard (2012): Religion und Sozialkapital. Ein doppelter Kulturvergleich, Wiesbaden: VS-Verlag.

Trax, Michaela/Brunow, Stephan/Südekum, Jens (2015): Cultural diversity and plant-level productivity, in: Regional Science and Urban Economics, 53 (C), S. 85–96.

Treibel, Annette (2012): Ein Begriff am Ende? Was man gewinnt, und was man verliert, wenn man aufhört, von Integration zu sprechen, in: Martina Löw (Hrsg.): Vielfalt und Zusammenhalt. Verhandlungen des 36. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bochum und Dortmund, Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 1013–1027.

Treibel, Annette (2015): Integriert Euch! Plädoyer für ein selbstbewusstes Einwanderungsland, Frankfurt am Main/New York: Campus.

Treibel, Annette (2017): Das Integrationsparadox, in: Karl-Heinz Meier-Braun/Reinhold Weber (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen, Stuttgart: Kohlhammer, S. 82–84.

Treibel, Annette (2020a): Terraingewinne – Terrainverluste. Die Pendelbewegungen im Geschlechterverhältnis aus Sicht der Figurationssoziologie, in: Heike Kahlert/Christine Weinbach (Hrsg.): Zeitenössische Gesellschaftstheorien und Genderforschung. Einladung zum Dialog, 3., vollständig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).

Treibel, Annette (2020b): Migration und gesellschaftliche Integration – öffentlicher Diskurs und soziologische Perspektiven, in: Gert Pickel/Oliver Decker/Steffen Kailitz/Antje Röder/Julia Schulze Wessel (Hrsg.), Handbuch Integration, Wiesbaden: Springer VS, <https://link.springer.com/referencework/10.1007%2F978-3-658-21570-5#toc> [07.09.2020].

Treibel, Annette (2020c): Integration – ein Projekt für alle. Konflikte und Kooperationen im Einwanderungsland Deutschland. In: Michael Spieker/Christian Hofmann (Hrsg.): Integration. Teilhabe und Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft, Baden-Baden: Nomos (Tutzing Studien zur Politik; Bd. 17), S. 247–265.

Tuider, Elisabeth/Trzeiak, Miriam (2015): Migration, Doing difference und Geschlecht, in: Julia Reuter/Paul Mecheril (Hrsg.): Schlüsselwerke der Migrationsforschung. Pionierstudien und Referenztheorien, Wiesbaden: Springer VS, S. 361–379.

U

Ucar, Bülent (2010): Die Rolle der Religion im Integrationsprozess. Die deutsche Islamdebatte. Frankfurt am Main: Peter Lang.

UCDP – Uppsala Conflict Data Program (2020): Battle-Related Deaths Database, Uppsala Universität, <https://ucdp.uu.se/downloads/index.html#battlerelated> [15.05.2020].

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin: Druckerei Conrad GmbH.

UNESCO (1982): Weltkonferenz über Kulturpolitik. Schlussbericht der von der UNESCO vom 26. Juli bis 6. August 1982 in Mexiko-Stadt veranstalteten internationalen Konferenz, hrsg. von der Deutschen UNESCO-Kommission. München: K. G. Saur 1983. (UNESCO-Konferenzberichte, Nr. 5).

UNESCO Global Education Monitoring Report Team (2018): What a Waste: Ensure Migrants and Refugees' Qualifications and Prior Learning are Recognized, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366312> [31.08.2020].

UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (2006): Refugee Protection and Mixed Migration. A 10-Point Plan of Action. Genf: UNHCR.

UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (2017): Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017. Genf: UNHCR.

UNHCR (2018): Refugee or Migrant? Word Choice Matters. Genf: UNHCR.

UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (2019): Global Trends. Forced Displacement in 2018, Genf: UNHCR.

UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (2020a): Global Trends. Forced Displacement in 2019, Genf: UNHCR.

UNHCR (2020b): Most Common Nationalities of Mediterranean Sea and Land Arrivals from January 2020, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> [30.10.2020].

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019a): International Migrant Stock 2019, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> [29.08.2020].

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019b): World Population Prospects 2019, Online Edition, Rev. 1, <https://population.un.org/wpp/> [04.09.2020].

Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite (2015): Bericht über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011.

US Census Bureau – United States Census Bureau (2018): Selected Characteristics of the Native and Foreign-Born Populations, 2018, Table-ID S0501, <https://data.census.gov/cedsci/table?q=S0501&tid=ACSSST1Y2018.S0501> [31.08.2020].

US Department of Homeland Security – United States Department of Homeland Security (2017): Yearbook of Immigration Statistics, <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook> [15.05.2020].

Uslucan, Hacı-Halil (2012): Kriminogene Entwicklungsrisiken von Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte und Möglichkeiten der Prävention und Intervention, in: Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie, 6, 2, S. 102–110.

Uslucan, Hacı-Halil (2016a): Diskriminierungserfahrungen türkeistämmiger Zuwanderer_innen, in: Karim Fereidooni/Meral El (Hrsg.): Rassismuskritik und Widerstandsformen. Wiesbaden: Springer VS Verlag, S. 129–141.

Uslucan, Hacı-Halil (2016b): Islamischer Religionsunterricht an nordrhein-westfälischen Schulen, in: SchulVerwaltung – Fachzeitschrift für Schulentwicklung und Schulmanagement, 27, 9, S. 239–242.

Uslucan, Hacı-Halil (2016c): Religion und Migration. Vom Nutzen und Nachteil religiöser Lebensführung, in: Heinz Ulrich Brinkmann/Martina Sauer (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden: Springer VS Verlag, S. 201–226.

Uslucan, Hacı-Halil (2019a): Die Suche nach Gott in der Schule, in: SchulVerwaltung – Fachzeitschrift für Schulentwicklung und Schulmanagement, 30, 5, S. 149–154.

Uslucan, Hacı-Halil (2019b): „Was glaubst denn du?“ Erfahrungen mit und Erfahrungen über den islamischen Religionsunterricht, in: Schulmanagement. Die Fachzeitschrift für Schul- und Unterrichtsentwicklung, 2, S. 32–35.

V

Van den Berg, Gerald J./Uhlendorff, Arne/Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. In: Nordic Economic Policy Review, Bd. 1, S. 177–208.

Van den Berg, Gerard J./Uhlendorff, Arne/Wolff, Joachim (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. IAB-Kurzbericht 5/2017, Nürnberg.

Vargas-Silva, Carlos (2015): The Fiscal Impact of Immigrants: Taxes and Benefits. In: Barry Chiswick/Paul Miller (Hrsg.): Handbook of the Economics of International Migration, 1. Ausgabe, Elsevier: Amsterdam, S. 845–875.

Vehrkamp, Robert/Merkel, Wolfgang (2018): Populismusbarometer 2018 – Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern in Deutschland 2018, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Vehrkamp, Robert/Wratil, Christopher (2017): Die Stunde der Populisten? Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern vor der Bundestagswahl 2017, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Virchow, Fabian (2016): Nicht nur der NSU. Eine kleine Geschichte des Rechtsterrorismus in Deutschland, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung.

Virchow, Fabian (2019): Zur Geschichte des Rechtsterrorismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Rechtsterrorismus, 96, 49–50/2019, S. 15–19.

Virchow, Fabian/Langebach, Martin/Häusler, Alexander (Hrsg.) (2016): Handbuch Rechtsextremismus, Wiesbaden: Springer VS.

Vorländer, Hans (1981): Verfassung und Konsens. Der Streit um die Verfassung in der Grundlagen- und Grundgesetz-Diskussion der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Vorländer, Hans (2001): Auf dem Weg zu einer postnationalen Staatsbürgerschaft? – Ambivalenzen des Bürgerbegriffs in Antike und Moderne, in: Hans Vorländer/Dietrich Herrmann (Hrsg.): Nationale Identität und Staatsbürgerschaft in den USA. Der Kampf um Einwanderung, Bürgerrechte und Bildung in einer multikulturellen Gesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 245–265.

Vorländer, Hans (2007): Verfassungspatriotismus als Modell. Der Rechts- und Verfassungsstaat im Ordnungsdiskurs der Bundesrepublik Deutschland, in: Thomas Hertfelder/Andreas Rödder (Hrsg.): Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion?, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 110–120.

Vorländer, Hans (2009): Die Deutschen und ihre Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 18–19/2009, S. 8–18.

Vorländer, Hans (2011): The Good, the Bad, and the Ugly. Über das Verhältnis von Populismus und Demokratie – Eine Skizze, in: Totalitarismus und Demokratie, 8/2011, S. 187–194.

Vorländer, Hans (2016): Wenn das Volk gegen die Demokratie aufsteht. Die Bruchstelle der repräsentativen Demokratie und die populistische Herausforderung, in: Vielfalt statt Abgrenzung. Wohin steuert Deutschland in der Auseinandersetzung um Einwanderung und Flüchtlinge?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 61–76.

Vorländer, Hans (2019a): Integration durch Verfassung – wie geht das? Verfassungen garantieren Teilhabe für alle Bürger, in: Politik & Kultur, Nr. 4/19, S. 22.

Vorländer, Hans (2019b): Speicher der Freiheit, Integration durch Verfassung? Dazu braucht es Orte und Rituale. Deutschland übt sich hier in Memorialaskese, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.05.2019.

Vorländer, Hans (2019c): Populismus und die repräsentative Demokratie, in: Ahmet Cavuldak (Hrsg.): Die Grammatik der Demokratie. Das Staatsverständnis von Peter Graf Kielmansegg, Baden-Baden: Nomos, S. 227–246.

Vorländer, Hans (2019d): Populism and Modern Democracy – An Outline, in: Heike Paul/Ursula Prutsch/Jürgen Gebhardt (Hrsg.): The Comback of Populism. Transatlantic Perspectives. Heidelberg: Universitätsverlag Winter, S. 13–28.

Vorländer, Hans (Hrsg.) (2003): Zur Ästhetik der Demokratie. Formen der politischen Selbstdarstellung, Stuttgart: dva.

Vorländer, Hans/Herold, Maik/Schäller, Steven (2016): Pegida. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung, Wiesbaden: Springer VS.

Vorländer, Hans/Herold, Maik/Schäller, Steven (2018): Pegida and New Right-Wing Populism in Germany, Cham: Palgrave MacMillan.

W

Wagner, Bernd (2012): Von der Multikultur zur Diversity, <https://www.kubi-online.de/artikel/multikultur-zur-diversity> [08.05.2020].

Wagner, Markus/Perumadan, Jimmy/Baumgartner, Paul (2019): Secondary Movements, CEASEVAL Research on the Common European Asylum System, Nr. 34, http://ceaseval.eu/publications/34_SecondaryMovements.pdf [16.06.2020].

Wagner, Stephan F. (2007): Kurze Geschichte der Ehrenamtlichkeit. Vortrag anlässlich der Jahreshauptversammlung des Unionhilfswerks, Landesverband Berlin e. V., am 7. Mai 2007, Berlin: Unionhilfswerk, <https://www.ehrenamtsbibliothek.de/literatur/Kurze%20Geschichte%20der%20Ehrenamtlichkeit.pdf> [31.08.2020].

Wagner, Ulrich/Christ, Oliver/Wolf, Hinna/van Dick, Rolf/Stellmacher, Jost/Schlüter, Elmar/Zick, Andreas (2008): Social and Political Context Effects on Intergroup Contact and Intergroup Attitudes, in: Ulrich Wagner/Linda R. Tropp/Gillian Finchilescu/Colin Tredoux (Hrsg.): Improving Intergroup Relations: Building on the Legacy of Thomas F. Pettigrew, Malden u. a.: Blackwell Publishing, S. 195–209.

Walburg, Christian (2018): Migration und Kriminalität: Eine Frage der Kultur?, in: Dieter Herrmann/Andreas Pöge (Hrsg.): Kriminalsoziologie. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden: Nomos, S. 171–184.

Walter, Thomas/Bonin, Holger/Butschek, Sebastian/Schütz, Holger/Schröder, Helmut/Knerr, Petra/Steinwede, Jacob/Thomsen, Stephan (2014): Evaluation „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)“. Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Weber, Enzo/Weigand, Roland (2018): Identifying Macroeconomic Effects of Refugee Migration to Germany, Economics Bulletin, AccessEcon, 38 (2), S. 852–862.

Weber, Ferdinand (2018): Staatsangehörigkeit und Status, Tübingen: Mohr Siebeck.

Weber-Menges, Sonja (2005): Die Wirkungen der Präsentation ethnischer Minderheiten in deutschen Medien, in: Rainer Geißler/Horst Pöttker (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland – Problemaufriss, Forschungsstand, Bibliographie, Bielefeld: transcript, S. 127–184.

Weichselbaumer, Doris (2016): Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves, IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn (IZA DP, 10217), <http://ftp.iza.org/dp10217.pdf> [31.08.2020].

Weil, Patrick (2008): How to Be French. Nationality in the Making since 1789, Durham: Duke University Press.

Weinmann, Martin (2017): Doppelpass mit Generationenschnitt. Modell und Umsetzungsmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 50, 5, S. 144–147.

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: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Weis, Mirjam/Müller, Katharina/Mang, Julia/Heine, Jörg-Henrik/Mahler, Nicole/Reiss, Kristina (2020): Soziale Herkunft, Zuwanderungshintergrund und Lesekompetenz in PISA 2018, in: Kristina Reiss/Mirjam Weis/Anja Schiepe-Tiska (Hrsg.): PISA 2018. Ergebnisse der aktuellen Erhebungsrunde mit dem Schwerpunkt Lesen, München: Cornelsen Verlag, S. 39–48.

Weiss, Karin (2009): Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 131–148.

Weiß, Volker (2017): Die autoritäre Revolte. Die Neue Rechte und der Untergang des Abendlandes, Stuttgart: Klett-Cotta.

Weizsäcker, Esther/Roser, Laura (2018): Darstellung landesrechtlicher Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen von Lehrerinnen, hrsg. von der IQ Fachstelle Beratung und Qualifizierung, Nürnberg, https://www.f-bb.de/fileadmin/PDFs-Publikationen/IQ_Lehrerexpertise.pdf [31.08.2020].

Wetzel, Juliane (2011): The Protocols of the Elders of Zion on the Internet: How Radical Political Groups are Networked via Antisemitic Conspiracy Theories, in: Esther Webman (Hrsg.): The Global Impact of the Protocols of the Elders of Zion. A century-old myth, London/New York: Taylor & Francis Ltd., S. 147–160.

Wetzel, Juliane (2017): Soft Denial in Different Political and Social Areas on the Web, in: Anthony McElligott/Jeffrey Herf (Hrsg.): Antisemitism Before and Since the Holocaust, Cham: Springer International Publishing, S. 305–331.

Wetzels, Peter/Brettfeld, Katrin/Farren, Diego (2018): Migration und Kriminalität, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 101, 2, S. 85–111.

WHO – World Health Organization (1946/1948): Constitution of the World Health Organization, <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1> [31.08.2020].

WHO Commission on Social Determinants of Health (2008): Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health. Commission on Social Determinants of Health Final Report, Genf: World Health Organization.

Widmann, Peter (2015): Der lange Abschied vom Feindbild „Zigeuner“, in: Oliver von Mengersen (Hrsg.): Sinti und Roma. Eine deutsche Minderheit zwischen Diskriminierung und Emanzipation, Bonn/München, bpb Schriftenreihe Band 1573, S. 165–184.

WiFF – Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (o. J.): Ausbildung zur Erzieherin und zum Erzieher, <https://www.weiterbildungsinitiative.de/themen/ausbildung/fachschulen/> [31.08.2020].

Wildgruber, Andreas/Wertfein, Monika/Wirts, Claudia/Kammermeier, Marina/Danay, Erik (2016): Situative Unterschiede der Interaktionsqualität im Verlauf des Kindergartenalltags, in: Frühe Bildung, 5, 4, S. 206–213.

Wildt, Michael (2017): Volk, Volksgemeinschaft, AfD, Hamburg: Hamburger Edition.

Will, Anne-Kathrin (2016): 10 Jahre Migrationshintergrund in der Repräsentativstatistik: ein Konzept auf dem Prüfstand, in: Leviathan, 44, 1, S. 9–35.

Will, Anne-Kathrin (2018): Migrationshintergrund im Mikrozensus. Wie werden Zuwanderer und ihre Nachkommen in der Statistik erfasst?, Expertise für den Mediendienst Integration, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Mediendienst_Integration_Migrationshintergrund_im_Mikrozensus_Aktualisierung_2018.pdf [05.09.2019].

Will, Anne-Kathrin (2019): The German Statistical Category „Migration Background“: Historical Roots, Revisions and Shortcomings, in: Ethnicities, 19, 3, S. 535–557.

Wirsching, Andreas (2006): Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (1982–1990), Band 6, München: Deutsche Verlags-Anstalt.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2006): Kommunales Wahlrecht für Ausländer (Drittstaater). Aktenzeichen: WF III G – 097/06 (23. März 2006), <https://www.bundestag.de/resource/blob/415156/cde5e14b8dba17c33088bc3b68ead64b/wf-iii-097-06-pdf-data.pdf> [14.09.2020].

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2018): Sachstand – Rechtsfolgen aus der Organisationsform von islamischen Verbänden. Aktenzeichen: WD 7-3000 -112/18 (28. Mai 2018), <https://www.bundestag.de/resource/blob/563318/329bfac22f6463abadb1d0e7ce9b2578/wd-7-112-18-pdf-data.pdf> [28.08.2020].

Wolff, Joachim (2019): Sanktionen der Grundsicherung – was eine Reform anpacken müsste. In: IAB Forum, 19. Juni 2019, <https://www.iab-forum.de/sanktionen-in-der-grundsicherung-was-eine-reform-anpacken-muesste/> [13.11.2020].

Wolter, Andrä/Dahm, Gunther/Kamm, Caroline/Kerst, Christian/Otto, Alexander (2015): Nicht-traditionelle Studierende in Deutschland. Werdegänge und Studienmotivation, in: Uwe Elsholz (Hrsg.): Beruflich Qualifizierte im Studium. Analysen und Konzepte zum Dritten Bildungsweg, Bielefeld: wbv, S. 11–33.

Woodcock, Anna/Hernandez, Paul R./Estrada, Mica/Schultz, P. Wesley (2012): The Consequences of Chronic Stereotype Threat: Domain Disidentification and Abandonment, in: Journal of Personality and Social Psychology, 103, 4, S. 635–646.

Worbs, Susanne (2014): Bürger auf Zeit. Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung, in: Beiträge zu Migration und Integration, Band 7, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Worbs, Susanne/Bund, Eva/Kohls, Martin/Babka von Gostomski, Christian (2013): (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse, Forschungsbericht 20, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

World Bank (2020): World Development Indicators, Washington, D. C., <https://data.worldbank.org/> [25.05.2020].

World Economic Forum (2020): Global Gender Gap Report, <https://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2020/dataexplorer> [11.08.2020].

Y

Yegane Arani, Aliyeh (2020): Die multireligiöse Schule als Ort von Diskriminierung. In: Joachim Willems (Hrsg.): Religion in der Schule. Pädagogische Praxis zwischen Diskriminierung und Anerkennung. Bielefeld: transcript Verlag, S. 163–188.

Z

Zdun, Steffen (2019): Kriminalität: Heranwachsende, Migrationsbiografie und Banden, Expertise im Auftrag der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Bielefeld.

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2020): Antiziganistische Straftaten müssen besser dokumentiert und verfolgt werden, <https://zentralrat.sintiundroma.de/antiziganistische-straftaten-muessen-besser-dokumentiert-und-verfolgt-werden> [19.11.2020].

ZfTI – Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (2010): Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der elften Mehrthemenbefragung 2010, Duisburg-Essen.

ZfTI – Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (2012): Einbürgerungsverhalten türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der dreizehnten Mehrthemenbefragung 2012, Duisburg-Essen.

Zick, Andreas (2017a): Salafismus als Phänomen der Radikalisierung: Ein Blick auf den viralen Salafismus und die Frage der Forschungsnotwendigkeit, CoRE NRW, Forschungsberichte, Bielefeld, https://www.bicc.de/fileadmin/Dateien/Publications/CoRE_Publications/CoRE_Bericht_1_Zick_Salafismus_als_Ph%C3%A4nomen_der_Radikalisierung.pdf [14.09.2020].

Zick, Andreas (2017b): Menschenfeindliche Vorurteile, in: Kurt Möller/Florian Neuscheler (Hrsg.): „Wer will die hier schon haben?“ Ablehnungshaltungen und Diskriminierung in Deutschland, Stuttgart: Kohlhammer, S. 53–74.

Zick, Andreas (2020): Rassismus. In: Stereotype, Vorurteile und soziale Diskriminierung – Theorien, Befunde und Interventionen, hrsg. von Lars-Eric Petersen und Bernd Six, 2. vollst. überarbeitete Auflage, Weinheim: BeltzPVU, S. 125–135.

Zick, Andreas/Hövermann, Andreas/Jensen, Silke/Bernstein, Julia (2017): Jüdische Perspektiven auf Antisemitismus in Deutschland: Ein Studienbericht für den Expertenrat Antisemitismus, Bielefeld: IKG, https://uni-bielefeld.de/ikg/daten/JuPe_Bericht_April2017.pdf [23.12.2020].

Zick, Andreas/Krause, Daniela/Küpper, Beate (2016): Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016, hrsg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Dietz.

Zick, Andreas/Küpper, Beate (2015): Wut, Verachtung, Abwertung. Rechtspopulismus in Deutschland, hrsg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Dietz.

Zick, Andreas/Küpper, Beate (2018): Menschenfeindliche Vorurteile im Kontext von Radikalisierungsdynamiken und rechtsextremen Handlungen, in: Monatszeitschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 101, 2, S. 140–171.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Berghan, Wilhelm (2019): Verlorene Mitte – Feindselige Zustände: Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19, hrsg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Franziska Schröter, Bonn: Dietz.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Hövermann, Andreas (2011): Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Zick, Andreas/Preuß, Madlen (2019): Einstellungen zur Integration in der deutschen Bevölkerung. Dritte Erhebung im Projekt „ZuGleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit“. Studienbericht zum Projekt ZuGleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit, https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2019/2019_12/ZugleichIII_Stiftung_Mercator_Langfassung.pdf [05.05.2020].

Zolberg, Aristide R. (2006): A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America, New York: Russell Sage Foundation/Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Zschirnt, Eva/Ruedin, Didier (2016): Ethnic Discrimination in Hiring Decisions: A Meta-analysis of Correspondence Tests 1990–2015, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 42 (7), S. 1115–1134.

8.3 Mitglieder der Fachkommission

Derya Çağlar (Vorsitzende)

Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin

Ashok Sridharan (Vorsitzender)

Rechtsanwälte Busse & Miessen

Oberbürgermeister a. D. der Bundesstadt Bonn

Prof. Dr. Petra Bendel

Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin des interdisziplinären Zentralinstituts für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU); Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)

Prof. Dr. Herbert Brücker

Leiter des Forschungsbereichs „Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit; Direktor des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)

Prof. Dr. Havva Engin

Leiterin des Heidelberger Zentrums für Migrationsforschung und Transkulturelle Pädagogik

Prof. Dr. Viola B. Georgi

Professorin für Diversity Education und Direktorin des „Zentrums für Bildungsintegration, Diversity und Demokratie in Migrationsgesellschaften“ an der Stiftung Universität Hildesheim

Prof. Barbara John

Vorsitzende des Beirats der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Ausländerbeauftragte des Berliner Senats von 1981–2003

Hacer Kirli

Integrations- und Gleichstellungsbeauftragte der Gemeinde Wennigsen (Deister, Niedersachsen)

Prof. Dr. Martin Kroh

Professor für Methoden der empirischen Sozialforschung mit dem Schwerpunkt Quantitative Methoden an der Universität Bielefeld und Research Fellow der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin

Dr. Thomas Liebig

Leitender Ökonom in der Abteilung für Internationale Migration bei der OECD

Stefan Löwl

Landrat von Dachau

Prof. Dr. Oliver Razum

Dekan der Fakultät für Gesundheitswissenschaften der Universität Bielefeld

Dr. Bettina Reimann

Team- und Projektleiterin sowie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)

Prof. Dr. Andreas Rödder

(ausgeschieden am 22. September 2020)

Professor für Neueste Geschichte an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Dr. Nina Rother

Referatsleiterin im Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (alternierend mit Dr. Susanne Worbs)

Anita Schneider

Landrätin des Landkreises Gießen

Norbert Seitz

Vorstandsmitglied bei der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK)

Dr. Yasemin Shooman

Wissenschaftliche Geschäftsführerin des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM-Institut)

Prof. Dr. Petra Stanat

Direktorin des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Daniel Thym

Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz

Prof. Dr. Annette Treibel

Professorin für Soziologie am Institut für Transdisziplinäre Sozialwissenschaft der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe und Leiterin des dortigen Master-Studiengangs Interkulturelle Bildung, Migration und Mehrsprachigkeit

Prof. Dr. Haci-Halil Uslucan

Direktor des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung; Professor für Moderne Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Hans Vorländer

Direktor des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung und des Mercator Forums Migration und Demokratie (MIDEM) an der TU Dresden

Dr. Susanne Worbs

Referatsleiterin im Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (alternierend mit Dr. Nina Rother)

Prof. Dr. Andreas Zick

Professor für Sozialisation und Konfliktforschung an der Fakultät für Erziehungswissenschaft der Universität Bielefeld; Direktor des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG)

8.4 Geschäftsstelle der Fachkommission

Nils Stütze

Dr. Anita Renusch

Nadia Rouhani (bis 31. März 2020)

Ronny Lies

Nicole Dworschak

8.5 Von der Fachkommission angehörte externe Expertinnen und Experten

Joshua Kwesi Aikins

Citizens For Europe

Nele Allenberg

Leiterin Willkommenszentrum Berlin

Dr. Steffen Angenendt

Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik

Kerim Arpad

Geschäftsführer Deutsch-Türkisches Forum Stuttgart e.V.

Friederike Becker

Abteilungsleiterin Asylangelegenheiten und stellv. Leiterin Landesamt für Einwanderung (LEA), Berlin

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Ruhr-Universität Bochum, Professur für Politikwissenschaft/Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik

Prof. Dr. Martin Burgi

Ludwig-Maximilians-Universität München, Professor für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht, Forschungsstelle für Vergaberecht und Verwaltungskooperationen

Stefan Goller-Martin

Amtsleiter, Amt für Soziales und Familie, Stadt Ravensburg

Kevin Gurka

Abteilung Integrationspolitik, Landeshauptstadt Stuttgart

Martin Hikel

Bezirksbürgermeister Berlin Neukölln

Suzana Hofmann

Leiterin Welcome Center Stuttgart

Veronika Kienzle

Bezirksvorsteherin Stuttgart Mitte

Dr. Kornelius Knapp

Leiter Stuttgarter Bildungspartnerschaft

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Universität Potsdam, Professorin für Politikwissenschaften, Verwaltung und Organisation und Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates

Engelhard Mazanke

Direktor des Landesamts für Einwanderung (LEA), Berlin

Ayşe Özbabacan

Stellvertretende Abteilungsleiterin Integrationspolitik, Landeshauptstadt Stuttgart

Gari Pavkovic

Leiter Abteilung Integrationspolitik, Landeshauptstadt Stuttgart

Prof. Dr. Hannes Schammann

Universität Hildesheim, Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Migrationspolitik

Gabriele Schulz

Stellvertretende Geschäftsführerin des Deutschen Kulturrates

Dr. Matthias Schulze-Böing

Amtsleiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration der Stadt Offenbach

Stefan Spatz

Sozialamt Stuttgart

Dr. Alexandra Sußmann

Bürgermeisterin für Soziales und gesellschaftliche Integration der Stadt Stuttgart

Jochen Wacker

Leiter Abteilung Migration/Teilhabe, Jobcenter Stuttgart

Kirstin Walsleben

Deutscher Städtetag

Sascha Wenzel

Geschäftsführer Freudenberg Stiftung

Olaf Zimmermann

Geschäftsführer des Deutschen Kulturrates

8.6 Übersicht der eingeholten Expertisen

Themen	Gutachter/-innen
„Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten“ (ADGD) in Deutschland und im internationalen Kontext	Joshua Kwesi Aikins, Daniel Gyamerah und Deniz Yildirim von f gUG
Medien: politische und öffentliche Kommunikation; Medienberichterstattung zum Themenfeld Migration	Prof. Dr. Michael Haller
Medien: politische und öffentliche Kommunikation; „Art der Thematisierung des Komplexes Migration/Integration in ausgewählten sozialen Medien (Schwerpunkt: Plattformmedien)“ in den User-Kommentaren	Europäisches Institut für Journalismus- und Kommunikationsforschung e.V.
Die Aufnahmegesellschaft in Veröffentlichungen und Erhebungen zu Integration und Migration: Migrationshintergrund und Einstellungen erfassende Messinstrumente	Alex Wittlif (wiss. Mitarbeiter beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, SVR)
Hassgewalt und neue Medien in Deutschland – eine aktuelle Bestandsaufnahme	apl. Prof. Dr. Uwe Backes, Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung e.V. an der TU Dresden, unter Mitarbeit von Anna-Maria Haase und Maximilian Kreter
Kriminalität: Heranwachsende, Migrationsbiografie und Banden	Dr. Steffen Zdun (wiss. Mitarbeiter am Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG), Universität Bielefeld)
Erkenntnisse der Forschung zu Einbürgerungshemmnissen in Deutschland	Dr. Martina Sauer, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung
Migrantische Ökonomie(n)	Institut Arbeit und Technik (IAT) der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen Bocholt Recklinghausen
Migrantische Ökonomie Berufliche Selbständigkeit und Unternehmen von Migrantinnen und Migranten in Deutschland	Dr. René Leicht, Ralf Philipp, Prof. Dr. Michael Woywode (Institut für Mittelstandsforschung, Universität Mannheim)
Integration und Migration aus der Sicht junger Menschen. Eine themenzentrierte Recherche zum Forschungsstand und empirische Analysen über die Einstellungen zu Integration und Migration	Stefan Hofherr, Deutsches Jugendinstitut

Impressum

Herausgeberin:

Fachkommission der Bundesregierung zu den
Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit

c/o Geschäftsstelle der Fachkommission der Bundes-
regierung zu den Rahmenbedingungen der Integrations-
fähigkeit

Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Stand:

November 2020

Druck:

Zarbock GmbH & Co. KG
60386 Frankfurt am Main

Layout:

www.avitamin.de

Lektorat:

Dr. Ingrid Furchner – conTEXT Lektorat & Textcoaching

Korrektorat:

Lektorat Berlin

Dr. phil. Birgit Gottschalk

Dr. Susanne Schuster

Dr. Ingrid Furchner – conTEXT Lektorat & Textcoaching

