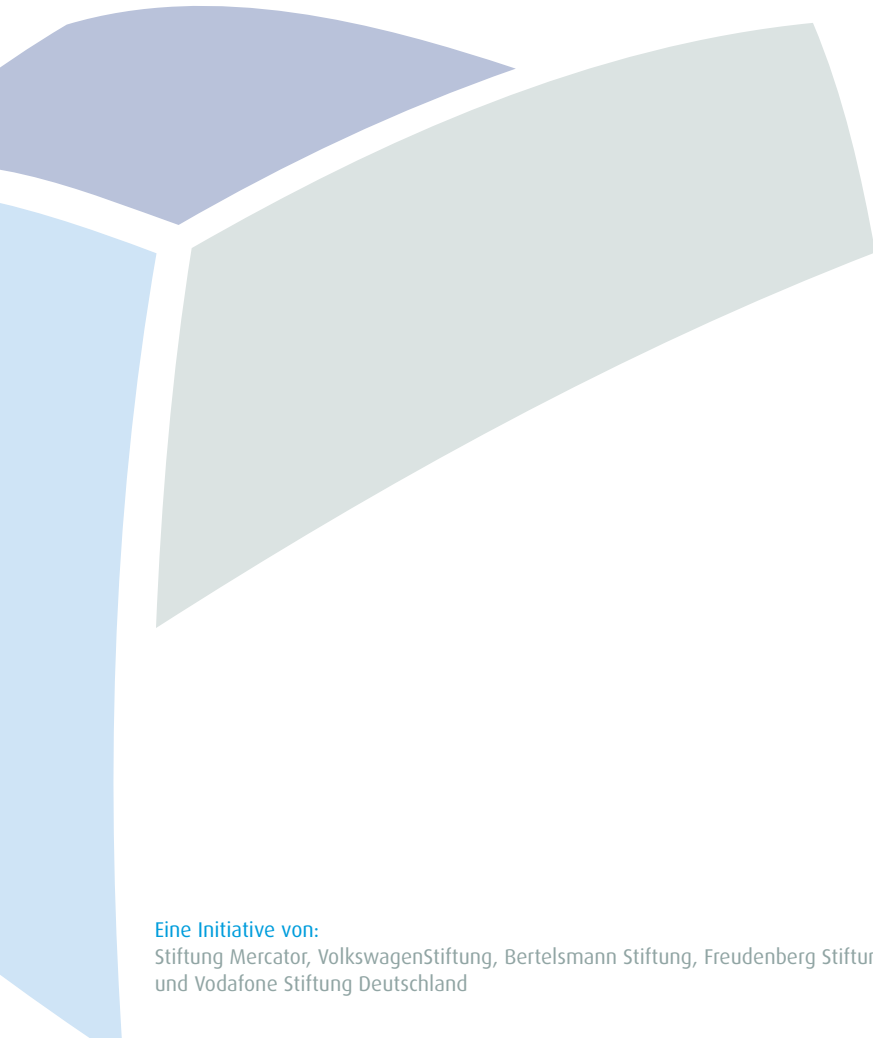




Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich

Jahresgutachten 2015





Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich

Jahresgutachten 2015

Geleitwort



Rüdiger Frohn



Dr. Wilhelm Krull

Mit diesem sechsten Jahresgutachten tritt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in eine neue Wirkungsphase. Seine erfolgreiche Arbeit, die vielen gesellschaftlichen Impulse auf der Basis wissenschaftlicher Expertise sowie die produktive und kollegiale Zusammenarbeit der Sachverständigen bilden das solide Fundament des SVR. Mit diesem Pfund im Gepäck haben sich die beteiligten Stiftungen zur Weiterführung eines ihrer wichtigsten Gemeinschaftsprojekte bekannt und den Ratsmitgliedern ihr Vertrauen ausgesprochen, ihre Arbeit für drei weitere Jahre zu unterstützen.

Nachdem der SVR im vergangenen Jahr die Errungenschaften ebenso wie die bestehenden Defizite in der Integrations- und Migrationspolitik herausgearbeitet hat, richtet er in diesem Jahr den Blick über den deutschen Tellerrand hinaus auf die Politiken anderer Länder. Die Sachverständigen zielen dabei nicht auf einen Wettstreit, sondern suchen nach Inspirationen und Innovationen, die für unseren Weg zum modernen Einwanderungsland hilfreich sein könnten. Das Lernen steht bei dieser interessanten Lektüre im Vordergrund. Der Vergleich dient aber zugleich der Vergewisserung über den eigenen Weg und vertieft die Einsicht in die Besonderheiten des jeweiligen nationalen Kontextes. Eines der übergeordneten und immer noch überraschenden Ergebnisse des Gutachtens ist die Feststellung, dass sich das ‚verschlafene Einwanderungsland‘ Deutschland im internationalen Vergleich mit seinen politischen Antworten nicht mehr verstecken muss: Der institutionelle Rahmen entspricht mittlerweile weitgehend den Standards klassischer Einwanderungsländer. Mehr noch, in vielen Politikfeldern ist Deutschland Teil eines internationalen Konvergenzprozesses, in dessen Folge sich vormals klar unterscheidbare Politikansätze annähern und angleichen. Dies bedeutet nichts weniger als eine pragmatische Wende der Integrations- und Migrationspolitik und – von einigen Rückfällen abgesehen – eine längst überfällige Entideologisierung und Hinwendung zu den realen Bedürfnissen der Menschen und ihres jeweiligen Umfeldes.

Von allen Politikfeldern, die im Gutachten höchst informativ verglichen werden, liegt uns Stiftungsvertretern in diesen Zeiten ein Bereich besonders am Herzen: die Flüchtlingspolitik. Der internationale Vergleich zeigt: Die Stellung Europas und die daraus folgenden Herausforderungen sind einzigartig in der Welt. Mit der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist ein großer Schritt in Richtung gemeinschaftlicher Schutz getan. Doch unsere Anstrengungen reichen bei Weitem nicht aus. Wir sollten uns weiterhin bemühen, in Europa der Antreiber und Impulsgeber für eine koordinierte, humane Flüchtlingspolitik zu sein. In Deutschland müssen wir uns noch stärker darum bemühen, Flüchtlinge nicht als ‚Last‘ und ‚Belastung‘, sondern als Menschen mit besonderer Verletzlichkeit zu betrachten und ihr Ankommen und den Aufenthalt in unserem Land menschenwürdig zu gestalten. Dafür müssen wir an jedem Ort in Deutschland werben und bisweilen auch streiten. Dabei wissen wir viele Bürgerinnen und Bürger an unserer Seite.

Wir wünschen den Botschaften aus diesem Gutachten, dass sie zu einer sachlichen und nach vorn weisenden konstruktiven Debatte beitragen und gesellschaftliche Wirkung entfalten. Wir danken allen Autorinnen und Autoren dieser gemeinschaftlichen Anstrengung, besonders aber der Vorsitzenden, Prof. Dr. Christine Langenfeld, für ihre souveräne Führung und ihr beeindruckendes Engagement für den SVR. Im Namen der beteiligten Stiftungen möchten wir außerdem der neuen Geschäftsführerin, Dr. Cornelia Schu, ein großes Kompliment für den reibungslosen Wechsel und die Kontinuität bei der Sicherung der Qualität aller Arbeitsergebnisse aussprechen.

Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums
Essen, im Februar 2015

Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär der VolkswagenStiftung
Hannover, im Februar 2015

Vorwort

Das sechste Jahresgutachten, das der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration im Jahr 2015 vorlegt, ist breit angelegt und blickt aus Deutschland in das europäische und außereuropäische Ausland. Es thematisiert unter dem Gesichtspunkt eines möglichen ‚Lernens von anderen‘ das gesamte Spektrum migrations- und integrationspolitischer Herausforderungen. Leitfrage ist dabei: Welche migrations- und integrationspolitischen Ziele verfolgt Deutschland und wie erfolgreich ist es bei der Erreichung dieser Ziele im Vergleich zu anderen ausgewählten Einwanderungsländern? Der Sachverständigenrat greift damit den im öffentlichen Diskurs etablierten Blick ins Ausland als Methode der Einordnung der deutschen Integrations- und Migrationspolitik auf und fragt: Was lässt sich unter welchen Bedingungen lernen – und was nicht? Das Gutachten macht somit auch die Frage der Übertragbarkeit von Politiken aus einem Land mit spezifischen Gegebenheiten auf ein anderes zum Gegenstand seiner Untersuchung.

Der Vergleich u. a. mit als migrations- und integrationspolitisch vorbildlich angesehenen Staaten wie beispielsweise Kanada, Schweden oder den Niederlanden kommt zu einem bemerkenswerten Ergebnis: Entgegen einer weit verbreiteten Einschätzung reiht sich Deutschland mittlerweile in vielen Bereichen ein in eine Reihe von als fortschrittlich eingestuften Einwanderungsländern. Dies wird in zehn Einzelkapiteln des Jahresgutachtens jeweils aufgabenspezifisch für den Bereich der Migrations- und der Integrationspolitik beschrieben. Es wäre jedoch ein großes Missverständnis, aus dieser Entwicklung zu schließen, dass Deutschland in den Bereichen Migration und Integration nichts mehr lernen könnte. Die migrations- und integrationspolitischen Herausforderungen, die Deutschland anpacken muss, sind weiterhin enorm. Das Gutachten zeigt allerdings auch: Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen kann Deutschland nicht einfach ‚Blaupausen‘ nutzen, die in anderen Ländern entwickelt wurden. Vielmehr muss es (europäisch abgestimmt und eingebettet) seinen eigenen Weg finden und diesen mit Entschlossenheit und Mut gehen. Hierfür bietet das vorliegende Gutachten einige Handlungsempfehlungen.

In den Themenbereichen Migration und Integration setzten die Jahresgutachten bisher wechselnde Schwerpunkte: Das erste Gutachten „Einwanderungsgesellschaft 2010“ beschrieb auf breiter empirischer Basis Integration und Integrationspolitik in Deutschland vor europäischem Hintergrund. Begleitet wurde das Gutachten durch das SVR-Integrationsbarometer, mit dem erstmals erhoben wurde, wie beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft, also Mehrheits- und Zuwandererbevolkerung, Integration und Integrationspolitik subjektiv bewerten. Die Ergebnisse des Integrationsbarometers widersprachen der in der Öffentlichkeit verbreiteten Einschätzung, dass die Integration in Deutschland gescheitert sei.

Dem Integrationsgutachten 2010 folgte 2011 ein Migrationsgutachten. Im Zentrum der Analyse stand dabei vor allem die Frage, wie die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gutachtens noch tendenziell restriktiven Regeln im Bereich der Arbeitsmigration sinnvoll und im Einklang mit europäischen Vorschriften reformiert werden könnten. Weite Teile des damals entwickelten Reformkatalogs (z. B. die Liberalisierung der Zuwanderungsregelungen für qualifizierte Zuwanderer und verbesserte Bleibeoptionen für Absolventen deutscher Hochschulen) sind mittlerweile politische Realität.

Das Jahresgutachten 2012 „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ wendete sich wieder einem Integrationsthema zu. Im Mittelpunkt stand das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – im Politikfeld Integration. Stärken und Schwächen des föderalen Systems wurden aufgezeigt und Vorschläge gemacht, um zentralen Problemen abzuweichen. Besondere Aufmerksamkeit widmete das Gutachten der Frage nach den integrationspolitischen Handlungsspielräumen der Kommunen. Hierbei wurde deutlich, wie unterschiedlich die Integrationsverhältnisse vor Ort sind – nicht zuletzt aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen und soziodemografischen Rahmenbedingungen.

Dem Kommunalgutachten 2012 folgte als viertes Jahresgutachten 2013 ein ‚Europagutachten‘, das eine Zuwanderergruppe in den Blick nahm, deren meist geringe Präsenz im öffentlichen Diskurs nicht ansatzweise ihrer Bedeutung für das Einwanderungsland Deutschland entspricht. Unionsbürger sind nicht nur zu etwa zwei Drittel für den in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Wanderungsgewinn verantwortlich, angesichts ihrer in der Regel hohen Qualifikationen leisten sie auch einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des in einigen Regionen und Berufsfeldern bestehenden Fachkräftemangels. Damit hat sich die Struktur der Zuwanderung nach Deutschland entscheidend verändert. Die Aufgabe der Zukunft liegt in einer weiteren Stärkung des Mobilitätsraums, dem Abbau der noch immer bestehenden enormen sozialen und ökonomischen Asymmetrien innerhalb Europas und bestehender Hindernisse, etwa im Bereich der Anerkennung beruflicher Qualifikationen, denn von einem perfekten Wanderungsraum ist Europa noch weit entfernt.

In seinem fünften Jahresgutachten, das 2014 und damit fünf Jahre nach der Gründung des SVR erschien, blickte der SVR auf ein migrations- wie integrationspolitisch ereignisreiches Jahrfünft zurück und diagnostizierte – so der Titel des Gutachtens – für Deutschland einen „Wandel zum modernen Einwanderungsland“. Dies trifft besonders auf den Bereich der Migrationspolitik zu, für den der SVR einen „rapiden Politikwechsel“ feststellte. Ambivalenter fiel hingegen das Urteil im Bereich der Integrationspolitik aus. In einigen Feldern der Integrationspolitik wurden Chancen verpasst, so etwa in der Bildungspolitik oder im Staatsangehörigkeitsrecht, allerdings hat der SVR auch integrationspolitisch zahlreiche Schritte in die richtige Richtung festgestellt. Dies betrifft auch und gerade die Aufgabe der institutionellen Gleichstellung des Islam als dritter großer Religionsgemeinschaft in Deutschland. Besonders erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die Etablierung islamischer Theologie an deutschen Hochschulen und die von den Bundesländern über verschiedene Modelle vorangetriebene Einführung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach. Zur Erreichung einer umfassenden Gleichstellung bleibt aber noch einiges zu tun. Angesprochen und aufgefordert sind damit beide Seiten: Die islamischen Verbände müssen eigene Anstrengungen zur Gründung einer oder mehrerer islamischer Religionsgemeinschaften mit transparenten Strukturen unternehmen und auch ihre Bereitschaft weiter stärken, die Rolle von Religion im Allgemeinen und des Islam im Besonderen in der säkularen Welt – auch kritisch – zu reflektieren; die Politik muss ihren Teil beitragen, um die Muslime in ihrer ganzen Vielfalt hierbei zu unterstützen. Neben die Anstrengungen im institutionellen Bereich muss allerdings die entschlossene Bekämpfung jeder Art von Gruppenfeindlichkeit, etwa in Form von Islamfeindlichkeit und Antisemitismus, sowie von religiösem

Fundamentalismus und politischem Extremismus treten. Die Aktualität dieser Forderung ist nicht zuletzt im vergangenen halben Jahr besonders deutlich geworden. Das für das SVR-Jahresgutachten 2014 erneut durchgeführte Integrationsbarometer zeigte, dass nach wie vor Zuwanderer und Mehrheitsgesellschaft das Integrationsklima als deutlich besser beurteilten, als die mediale Debatte erwarten lässt. Gleichzeitig zeigte die Befragung aber auch auf, dass Diskriminierungserfahrungen und Vorbehalte gegen bestimmte Gruppen keine Einzelfälle sind. Diese zum Teil durchaus problematischen Haltungen gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen dürfen nicht bagatellisiert werden und müssen entschlossen bekämpft werden.

Mit dem nun vorgelegten SVR-Jahresgutachten 2015 „Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich“ erfolgt erstmals ein Perspektivenwechsel in der Form, dass nicht Deutschland allein als Einwanderungsland im Zentrum steht, sondern vielmehr die migrations- und integrationspolitischen Ansätze anderer Einwanderungsländer vergleichend (und in Bezug auf den migrations- und integrationspolitischen Status quo in Deutschland) analysiert werden. Der erste Teil des Jahresgutachtens befasst sich mit dem Management von Zuwanderung. Die verschiedenen Formen von Zuwanderung von der Arbeitsmigration über die Studierenden- und Familienmigration bis hin zur Flüchtlingsmigration werden vergleichend betrachtet. Der zweite Teil, der die Integrationspolitik untersucht, ist den großen Feldern der Bildung, der ökonomischen, sozialen und politischen Teilhabe von Zuwanderern, spezifischen Maßnahmen der Integrationsförderung sowie Zugehörigkeits- und Antidiskriminierungspolitiken gewidmet. Im sich anschließenden dritten Teil des Gutachtens werden Systeme des internationalen Vergleichs von Migration und Integration und entsprechende internationale Vergleichsstudien vorgestellt und kritisch evaluiert.

Der Vergleich ergibt eine Art ‚doppeltes Ergebnis‘: Zum einen wird durch den Vergleich die bereits 2014 gestellte Diagnose von Deutschland als modernem Einwanderungsland bestätigt. Zum anderen werden durch das Gutachten neben den (möglicherweise erhofften) Potenzialen eines ‚Lernens von anderen‘ auch die ‚Grenzen des Lernens von anderen‘ deutlich. Verantwortlich dafür sind unterschiedlich gelagerte Faktoren: erstens in einigen Politikfeldern beobachtbare Konvergenzprozesse, welche die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen vieler Einwanderungsprozesse zunehmend ‚ähnlich gemacht‘ und auch Deutschland erfasst haben wie z. B. im Bereich der Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer oder der Einbürgerungspolitik; zweitens unterschiedliche und von Land zu Land abweichende historische, politische, wirtschaftliche und kulturelle Rahmenbedingungen in den jeweiligen Staaten, die einen einfachen Policy-Transfer unmöglich machen wie etwa im Bereich

der Familienmigrationspolitik und – übertragen auf die Ebene der EU – im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik; drittens schließlich Bereiche, in denen Deutschland in den letzten Jahren bereits erhebliche Schritte nach vorn gemacht hat und vielleicht eher andere Länder hiervon profitieren könnten (etwa im Bereich der Arbeitsmigrations- und der Bildungsmigrationspolitik).

Das im Gutachten herausgearbeitete Ergebnis einer Dominanz der ‚Grenzen des Lernens‘ impliziert allerdings keineswegs, dass Deutschland aus dem Vergleich generell nichts lernen könnte. Limitiert erscheinen freilich in der Tat die Möglichkeiten eines einfachen Best-Practice-Lernens in dem Sinne, dass in einzelnen Ländern identifizierte politische Maßnahmen einfach auf Deutschland übertragen werden könnten. Stattdessen kann Deutschland eine Menge lernen über Zusammenhänge und Interdependenzen von allgemeinen politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen auf der einen und migrations- und integrationspolitischen Handlungsspielräumen auf der anderen Seite. Die einzelnen im Vergleich herangezogenen Länder können zeigen, unter welchen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen welche politischen Handlungsspielräume bestehen oder erforderlich sind und welche nicht. Lernen kann Deutschland aber auch, dass eine erfolgreiche Migrations- und Integrationspolitik weit mehr umfasst als liberale Migrations- und Integrationsgesetze, die dem internationalen Standard entsprechen: Migrations- und Integrationspolitik geht über die Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen deutlich hinaus. Gerade dieses Politikfeld ist stark von Emotionen geprägt; darum ist es eine zentrale Aufgabe der Politik, Sachverhalte zu erklären, Informationen korrekt weiterzugeben und mit der Bevölkerung gemeinsam ein Selbstverständnis als Einwanderungsland zu entwickeln. Dazu bedarf es eines entschiedenen politischen Willens, mehr Kraft und Mut und schließlich einer abgestimmten Strategie, um diesen Prozess aktiv zu gestalten.

Lesern, die nicht zum ersten Mal ein Jahresgutachten in den Händen halten und die Arbeit des SVR schon seit längerem begleiten, wird auffallen, dass in diesem Jahr erstmals kein Integrations- bzw. Migrationsbarometer Teil des Gutachtens ist. Dies hat einen besonderen Grund: Der SVR hat sich entschieden, in diesem Jahr eine ‚Barometer-Pause‘ einzulegen, um 2016 das Integrationsbarometer in erweiterter Form und mit einigen methodischen Neuerungen und Verbesserungen vorzulegen. So werden im Barometer 2016 im Rahmen der Befragung nicht mehr nur Festnetz-, sondern auch Mobilanschlüsse berücksichtigt. Dies ist vor allem deshalb wichtig, weil die Zahl gerade der jungen Menschen, die lediglich mobil erreichbar sind, ständig steigt. Zudem wird das 2010–2014 als Regionenbarometer angelegte Instrument 2016 erstmals bundesweit repräsentative Daten liefern. Bei allen Änderungen bleibt der zentrale Kern des Integrationsbarometers erhalten. Befragt werden weiterhin Personen mit

und ohne Migrationshintergrund, denn nur durch diese gesamtgesellschaftliche Perspektive kann das im Land existierende Integrationsklima gemessen werden.

Das Jahresgutachten 2015 richtet sich wie alle bisherigen Gutachten an eine breite Öffentlichkeit: Neben der Fachwelt aus Politik und Verwaltung, aus Verbänden und Wissenschaft gehören insbesondere die Medien als Multiplikatoren zum Adressatenkreis des SVR.

Im Namen aller Sachverständigen danke ich den Stiftungen, die unsere Arbeit tragen, vertreten durch den Vorsitzenden des Stiftungskuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn, für ihr Vertrauen in den Erfolg dieser einzigartigen Institution. Für uns ist dieses Vertrauen Verpflichtung, die Arbeit des Sachverständigenrats auch in Zukunft mit Kraft und Engagement voranzubringen und die bisherige Erfolgsgeschichte fortzusetzen und weiter auszubauen. Aus dem Kreis der Stiftungen selbst danke ich besonders dem Geschäftsführer der Stiftung Mercator, Herrn Winfried Kneip, sowie dem Generalsekretär der VolkswagenStiftung, Herrn Dr. Wilhelm Krull, für die anhaltende Unterstützung.

Der Geschäftsführerin des SVR, Frau Dr. Cornelia Schu, danke ich für die vertrauensvolle Zusammenarbeit. Sie hat die Stafette der Geschäftsführung im Sommer 2014 übernommen. Herrn Dr. Holger Kolb, dem Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, sage ich besonderen Dank für das qualifizierte und kritische Engagement, für die zahlreichen guten Gespräche, für Leistungsbereitschaft und Einsatzfreude bei der gemeinsamen Erarbeitung des Jahresgutachtens. Seine konzeptionelle Arbeit war auch für dieses Jahresgutachten von zentraler Bedeutung. Mein Dank gilt auch dem stellvertretenden Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, Martin Weinmann, und den wissenschaftlichen Mitarbeitern Marcus Engler, Simon Morris-Lange, Caroline Schultz und Alex Wittlif, die an der Erstellung des Jahresgutachtens beteiligt waren, sowie Dr. Esther Weizsäcker und Dr. Julia Herzog-Schmidt als freien Mitarbeiterinnen, Sabine Schwebel, die die redaktionelle Erstellung begleitet hat, Dorothee Winden, der Kommunikationsmanagerin des SVR, und allen anderen Mitarbeitern der Geschäftsstelle, ohne die die Arbeit des Sachverständigenrats nicht gelingen könnte.

Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich für die intensive und überaus kollegiale Kooperation, ohne die der Erfolg eines solchen Projekts nicht möglich wäre. Ein Gremium, das aus hoch qualifizierten Wissenschaftlern der unterschiedlichsten Disziplinen besteht, lebt vom interdisziplinären Diskurs – der mitunter nicht einfach ist –, von der Verlässlichkeit in der Zusammenarbeit, der Sicherheit in der eigenen und der Offenheit für die andere Disziplin und schließlich von der Bereitschaft, in harter Arbeit um gemeinsame Ergebnisse zu ringen. Diese prägt den SVR in einmaliger und besonders fruchtbarer Weise. Ich danke den Sachverständigen für

das Vertrauen, das sie in meine Leitung und öffentliche Vertretung des Sachverständigenrats gesetzt haben. Alle Ergebnisse des Rats sind freilich gemeinsam erarbeitet, sie sind das Ergebnis intensiver Zusammenarbeit und auch der einen oder anderen kontroversen Debatte. Mein besonderer Dank gilt den nun ausscheidenden Mitgliedern Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu und Prof. Dr. Ursula Neumann, für das kollegiale und fruchtbare Zusammenwirken. Mein Dank gilt auch meinem Stellvertreter Prof. Dr. Ludger Pries für die angenehme und anregende Kooperation sowie Prof. Dr. Heinz Faßmann, der auch bei diesem Gutachten thematisch federführend war und bei dessen Schlussbearbeitung so entscheidend mitgewirkt hat. Dank sage ich schließlich Prof. Dr. Daniel Thym und Dr. Ferruccio Pastore, die uns mit ihren Expertisen bei der Arbeit an diesem Gutachten unterstützt haben. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt die Vorsitzende.

In diesem Gutachten zeigt sich einmal mehr: Deutschland hat politisch-konzeptionell in vielen Bereichen des Migrationsmanagements und der Integrations- und Teilhabeförderung deutlich aufgeholt. Dies bedeutet aber nicht,

sich selbstzufrieden zurückzulehnen, denn die Analysen dieses Jahresgutachtens haben auch klare Defizite und Versäumnisse aufgezeigt. Und besonders wichtig ist: Deutschland muss sich international, aber auch nach innen noch sehr viel stärker als Einwanderungsland definieren und positionieren. Die aktuellen und kontroversen Debatten über die Zukunft Deutschlands als Einwanderungsland im gesellschaftlichen Raum, aber auch in der Wissenschaft zeigen deutlich: Die Politik muss den Bereich von Migration und Integration als Aufgabe mit hoher Priorität behandeln, um die anstehenden Herausforderungen – im Dialog mit der Bevölkerung – mit Zuversicht und Entschlossenheit anzugehen.



Prof. Dr. Christine Langenfeld
Vorsitzende des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	16
Zehn Kernbotschaften	17
Profile der Vergleichsländer	24
A. Zuwanderungspolitik im internationalen Vergleich	32
A.1 Arbeitsmigration	34
A.1.1 Die ‚Steuerungstechnik‘: ein Trend zu Hybridverfahren	34
A.1.1.1 Kanada: von Humankapitalsteuerung zu Hybridverfahren	35
A.1.1.2 Österreich: Rot-Weiß-Rot-Karte im Zentrum statt Blue Card	36
A.1.1.3 Schweden: liberale und missbrauchsanfällige Politik	38
A.1.2 Die zeitliche Komponente von Arbeitsmigrationspolitik	40
A.1.2.1 Zuwanderung auf Zeit: temporäre Verfahren in Kanada	40
A.1.2.2 Die österreichische RWR-K plus: keine Abkürzung in den Daueraufenthalt	41
A.1.2.3 Schweden: Daueraufenthalt nach vier Jahren	41
A.1.3 (Wenige) Lehren für Deutschland, Lehren für Europa: die Blue Card europäisch reaktivieren	42
A.2 Studierenden- und Graduiertenmigration	44
A.2.1 Das Fachkräftepotenzial internationaler Studierender im internationalen Vergleich	45
A.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für den Verbleib internationaler Studierender	46
A.2.2.1 Das <i>Optional Practical Training</i> in den USA	47
A.2.2.2 Das kanadische <i>Post-Graduation Work Permit Program</i>	47
A.2.2.3 Das niederländische Orientierungsjahr	49
A.2.2.4 Die Bestimmungen der RWR-K in Österreich	49
A.2.3 Ab- und Rückwanderung trotz Bleibemöglichkeiten: Bleibquoten internationaler Hochschulabsolventen	49
A.3 Familienmigration	52
A.3.1 Erweiterter Familienbegriff und Quotenregelungen: Familienzusammenführung in den USA	52
A.3.1.1 Zuwanderung zu US-Staatsbürgern: absoluter Vorrang der Kernfamilie	54
A.3.1.2 Zuwanderung zu Daueraufenthaltsberechtigten: Regulierung durch Quoten	55
A.3.2 Regelungen zur Familienzusammenführung in Schweden	55
A.3.3 Die doppelte Bedeutung der Familienmigrationspolitik	57
A.3.3.1 Familienmigrationspolitik als präventive Sozialpolitik	58
A.3.3.2 Familienmigrationspolitik als Standortpolitik	59
A.3.4 Familienbegriff und Einkommensvoraussetzungen: Unterschiede und Gemeinsamkeiten	59
A.4 Asyl- und Fluchtmigration	61
A.4.1 Schutzformen und Steuerungsinstrumente: das GEAS und das kanadische Asylsystem	61
A.4.1.1 GFK, Resettlement, temporärer Schutz	63
A.4.1.2 Steuerungselemente: Zuständigkeitsregelungen und sichere Herkunftsländer	65
A.4.1.3 Annäherung an Europa: Abschied von der liberalen kanadischen Flüchtlingspolitik?	66
A.4.2 Gemeinsame Standards, unterschiedliche Politiken? Umsetzung des GEAS im Vergleich	67
A.4.2.1 Grenzschutz und Rettungsoperationen im Mittelmeer	68
Italien: vom Gaddafi-Abkommen zu Mare Nostrum	68
Griechenland: <i>Push-backs</i> an der Tagesordnung?	69
Spanien: Extraterritorialisierung des Grenzschutzes	69
A.4.2.2 Identitätserfassung und Erstaufnahme	70
Italien: heimlicher Boykott von Dublin?	70
Griechenland: Gefängnisse als Erstaufnahmeeinrichtungen	71
Spanien: kaum Flüchtlinge, keine Probleme (I)?	71

A.4.2.3	Versorgung und Unterbringung	71
	Italien: Kapazitätsengpässe und Qualitätsprobleme	71
	Griechenland: systemische Mängel, katastrophale Zustände	72
	Spanien: kaum Flüchtlinge, keine Probleme (II)?	72
A.4.2.4	Verfahrensablauf und Schutzgewährung	72
	Italien: komplexe Prozesse, lange Verfahren	73
	Griechenland: Verbesserung durch neues Verfahren?	73
	Spanien: niedrige Antragszahlen und Anerkennungsquoten	74
A.4.2.5	Gemeinsamer rechtlicher Rahmen, unterschiedliche Politik: das GEAS als <i>system in the making</i>	74
A.4.3	Dublin-Reform und Ausbau des Kollektivschutzes: Folgerungen und Empfehlungen für die EU und Deutschland	74
A.4.3.1	Ein Mechanismus der Lastenteilung: Dublin und <i>free choice</i>	75
	Finanzielle Hilfe und Freizügigkeit: Kombinationslösung aus Dublin und <i>free choice</i>	75
	Nur Gewinner, keine Verlierer? Zu den Folgen von Dublin und <i>free choice</i>	77
	Quotenbegrenzungen und Karenzzeiten: mögliche Übergangsbestimmungen	77
A.4.3.2	Schutz über GEAS hinaus: kollektive Verfahren und legale Einwanderungskanäle ausbauen	78
	Resettlement und Massenzustromsrichtlinie	78
	Ausbau legaler Zugangsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten	79
	Bekämpfung der Ursachen, nicht der Symptome	80
	Akzeptanz nach innen schaffen	80

B. Integrationspolitik im internationalen Vergleich 82

B.1 Ausgewählte bildungspolitische Ansätze 84

B.1.1	Niederlande: Eigenverantwortung der Schulen	84
B.1.2	Schweden: Sprachförderung und Lehrerbildung	86
B.1.3	England: Chancen und Risiken von schulischer Autonomie und Ergebniskontrolle	88
B.1.4	Erfahrungen in ausgewählten Ländern: keine ‚Blaupausen‘, aber Lernimpulse	89

B.2 Integrationsprogramme für Neuzuwanderer 91

B.2.1	Niederlande: vom Multikulturalismus zum <i>model for Europe</i> ?	93
B.2.2	Kanada: ‚empathischer Multikulturalismus‘	95
B.2.3	Frankreich: Integrationspolitik und Republikanismus	97
B.2.4	Schweiz: kantonale Autonomie und Integrationspolitik	99
B.2.5	Integrationskurse und die Entstehung eines <i>illiberal liberalism</i> in Europa	100
B.2.6	Politik für die Mehrheitsbevölkerung? Gründe für eine europäische Konvergenz	102

B.3 Allgemeine arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen 104

B.3.1	Arbeitsmarktintegration und Transferbezug	104
B.3.1.1	Arbeitslosigkeit	105
B.3.1.2	Erwerbstätigkeit	106
B.3.1.3	Transferbezug	107
B.3.2	Sozialstaatliche Gleichbehandlung: das Konzept der ‚gestuften Solidarität‘	108
B.3.2.1	Sozialleistungen für Unionsbürger	109
B.3.2.2	Transferbezugsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige	111
B.3.3	Arbeitsmarktpolitik: konvergente Entwicklung zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat	115
B.3.3.1	Großbritannien: Aktivierungspolitik mit dem Programm <i>New Deal</i>	115
B.3.3.2	Niederlande: Reform der Arbeitsunfähigkeitsversicherung	116
B.3.3.3	Schweden: die drei Phasen der Aktivierungspolitik	117
B.3.3.4	Österreich: Fördern und Fordern	118
B.3.4	Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: zunehmend gleiche soziale Rechte und Pflichten	119

B.4 Zivilgesellschaftliche und politische Teilhabe	120
B.4.1 Zivile und politische Rechte jenseits von Wahlen: kaum Unterschiede	120
B.4.2 Wahlrecht: kommunales und regionales Wahlrecht in Schweden	121
B.4.3 Staatsangehörigkeitspolitik in Kanada und Schweden	122
B.4.3.1 Geburtserwerb: Mischformen in Kanada, Schweden und Deutschland	122
B.4.3.2 Einbürgerung: geringe Mindestaufenthaltsdauer in Kanada und Schweden	123
B.4.3.3 Der Generationenschnitt für ausgewanderte Kanadier und Schweden	125
B.4.4 Empirische Erkenntnisse	127
B.4.4.1 Einbürgerung: höhere Zahlen bei ebenso geringem Zusatznutzen?	127
B.4.4.2 Wahlrecht: starke parlamentarische Repräsentation von Zuwanderern in Kanada und Schweden	129
B.4.5 Lehren für Deutschland: Mindestaufenthaltsdauer senken, für doppelte Staatsbürgerschaft mit Generationenschnitt werben	130
B.5 Antidiskriminierungspolitik	132
B.5.1 Die antidiskriminierungsrechtlichen Vorgaben der EU	132
B.5.2 Großbritannien: lange Tradition von Antidiskriminierungspolitik	134
B.5.3 Frankreich: Antidiskriminierungspolitik im Republikanismus	136
B.5.4 Ungarn: weitgehende Antidiskriminierungsgesetze mit eingeschränkter Wirkung	137
B.5.5 Antidiskriminierungsschutz in Deutschland: das AGG und andere Normen	139
B.5.6 Antidiskriminierungspolitik: Grenzen des Rechts, Grenzen der Harmonisierung ‚von oben‘	140
B.6 Bezeichnungs- und Zugehörigkeitspolitiken	142
B.6.1 Wer sind ‚die Anderen‘? Bezeichnungen und Zugehörigkeiten in Einwanderungsländern	142
B.6.2 Aushandlungsprozesse und Bezeichnungspolitik in Deutschland	144
B.6.2.1 Vom ‚Fremdarbeiter‘ zum ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘	144
B.6.2.2 ‚Die Türken‘ als Referenzpunkt zum ‚Wir‘	145
B.6.2.3 Verlagerung der Aufmerksamkeit auf ‚die Asylanten‘	145
B.6.2.4 ‚Ausländischer Mitbürger‘, ‚Einwanderer‘ und ‚Zuwanderer‘	145
B.6.2.5 Wechselnde Bezeichnung der ‚Spät-/Aussiedler‘: vom ‚Volkszugehörigen‘ zur ‚Person mit Migrationshintergrund‘	146
B.6.2.6 ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ als statistische Hilfskategorie	146
B.6.2.7 Neue Bezugspunkte des ‚Wir‘: ‚Muslime‘ und ‚Armutszuwanderer‘	147
B.6.3 Wer sind ‚die Anderen‘ in anderen Ländern? Bezeichnungen und Zugehörigkeiten im Vergleich	147
B.6.3.1 Niederlande: Allochthone und Autochthone	147
B.6.3.2 Frankreich: Bezeichnungspolitik in der <i>communauté des citoyens</i>	148
B.6.3.3 Großbritannien: Superdiversität und das Wachstum von Zuschreibungsmerkmalen	150
B.6.3.4 USA: Abkehr vom <i>ethno-racial pentagon</i>	151
B.6.4 Deutschlands Mittelweg zwischen statistischer Negation und exzessiver Ausdifferenzierung	153
C. Vergleichen mit anderen und Lernen von anderen: Möglichkeiten und Grenzen	156
C.1 Etablierte Vergleichsuntersuchungen in der Migrationsforschung und ihr politikberatender Anspruch	158
C.1.1 Der Vergleich als wissenschaftliches Instrument: Migrationsforschung ohne politikberatenden Anspruch	158
C.1.2 Wissenschaftliche Grundlagen für informierte Politikentscheidungen: Studien mit dem Anspruch mittelbarer Politikberatung	160
C.1.3 Klare Präferenzen, eindeutige Rezepte? MIPEX als klassische Best-Practice-Studie	161

C.2 ‚Lernen von anderen‘ oder die ‚Grenzen des Lernens‘: Deutschlands Migrations- und Integrationspolitik im internationalen Vergleich	163
C.2.1 Deutschland als Vorreiter: rapide Politikwechsel in der Arbeitsmigrations- und Bildungsmigrationspolitik	163
C.2.2 Deutschland als ‚Mitläufer‘: Konvergenzdruck in der Migrations- und Integrationspolitik	164
C.2.3 Grenzen des Lernens: andere politische, ökonomische und historisch-kulturelle Kontexte	165
C.3 Fazit: Lernen auf einer anderen Ebene	167
Anhang I: Abbildungen der SVR-Umfrage zum Jahresgutachten 2015	168
Anhang II: Verzeichnisse	172
Abbildungen	173
Tabellen	173
Info-Boxen	173
Abkürzungen	174
Literatur	176
Anhang III: Der Sachverständigenrat	198
Die Stiftungsinitiative	199
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	200
Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle	202
Die beteiligten Stiftungen	204
Impressum	206

Das Wichtigste in Kürze

Zehn Kernbotschaften

Das Jahresgutachten 2015 ist breit angelegt und holt weit aus: Es thematisiert unter dem Gesichtspunkt eines ‚Lernens von anderen‘ das gesamte Spektrum migrations- und integrationspolitischer Fragestellungen. Welche migrations- und integrationspolitischen Ziele verfolgt Deutschland und wie erfolgreich ist es dabei im Vergleich zu anderen Einwanderungsländern?

Die international vergleichende Analyse kommt zu einem bemerkenswerten Ergebnis, das dem öffentlichen Diskurs widerspricht: Deutschland hat politisch-konzeptionell in vielen Bereichen des Migrationsmanagements und der Integrations- und Teilhabeförderung nicht nur deutlich aufgeholt, sondern reiht sich mittlerweile ein in die Riege der als fortschrittlich eingestuften Einwanderungsländer. Dabei wurde Deutschland nicht mit migrations- und integrationspolitischen Nachzüglern verglichen, sondern mit Staaten, die als ‚Musterschüler‘ eingestuft werden, beispielsweise Kanada, Schweden oder den Niederlanden. Umso bemerkenswerter ist das Resultat.

Ist also Selbstzufriedenheit angesagt? Keineswegs, denn die Analysen dieses Jahresgutachtens haben auch deutlich die Defizite und Versäumnisse deutscher Politik dokumentiert. Die folgenden Kernbotschaften fokussieren die Bereiche, in denen die Politik in der Pflicht steht, dringend benötigte Reformen umzusetzen. Das Gutachten macht aber auch deutlich, dass es kein Lernpotenzial gibt in dem Sinne, als Best Practice ausgewiesene Maßnahmen in anderen Ländern zu identifizieren und sie einfach zu übertragen. Deutschland muss seinen eigenen Weg finden, der eingebettet ist in die konkreten Rahmenbedingungen und geleitet davon, die Zukunftsfähigkeit des Landes zu sichern (s. Kap. C).

Die zehn Kernbotschaften beziehen sich zunächst schwerpunktmäßig auf die Migrationspolitik (Kernbotschaften 1 bis 6), dann auf die Integrationspolitik (Kernbotschaften 7 bis 10).

1 Fortschrittliche Arbeitsmigrationspolitik adäquat vermarkten

Deutschland hat in den vergangenen Jahren, ohne groß darüber zu sprechen, ein fortschrittliches migrationspolitisches Instrumentarium (für Drittstaatsangehörige) entwickelt, das mit dem allgemein als vorbildlich eingestuften kanadischen Einwanderungsregime ohne Weiteres Schritt halten kann. Mit der Einführung von § 18c AufenthG, der deutlichen Verkürzung der Mindestaufenthaltszeiten für Blue-Card-Inhaber zur Erlangung eines Daueraufenthalts und zuletzt der weiteren Öffnung des Arbeitsmarktes für nichtakademische Fachkräfte hat es sich für ein liberales arbeitsmigrationspolitisches Hybridmodell entschieden. Damit ist Deutschland im Wettbewerb um ‚die Besten‘ zumindest rechtlich-institutionell sehr gut aufgestellt – das ist aber noch nicht überall in der Welt angekommen. Es genügt nicht, neue migrationspolitische Instrumente zu entwickeln und zu implementieren, man muss diese auch bekannt machen und die Botschaft in die Welt tragen, dass Deutschland ein modernes Einwanderungsland ist, dessen Türen den Talenten der Welt offen stehen. Bei der Vermarktung seiner fortschrittlichen und liberalen Regelungen kann – und muss – Deutschland also von den klassischen Einwanderungsländern durchaus noch etwas lernen.

Die Vermarktung wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen, denn alle Industriestaaten mit wachsender Wirtschaft und tendenziell schrumpfender Bevölkerung wollen qualifizierte Zuwanderer an sich binden. Der Wettbewerb um die Qualifizierten wird zunehmen und es wird auch nicht mehr genügen, sich auf den Wanderungsraum Europa zu verlassen. Angesichts der demografischen Entwicklung gerade in den süd-, mittel- und osteuropäischen EU-Staaten werden diese als Herkunftsgebiete der Zuwanderung von morgen ausfallen. Deutschland muss sich deshalb auch außerhalb der EU als Einwanderungsland positionieren. Zwar haben zahlreiche politische Akteure wie etwa das Bundeswirtschaftsministerium oder das Auswärtige Amt begonnen, das Thema der Fachkräftegewinnung durch Zuwanderung ressortspezifisch aufzugreifen; zudem entwickelt sich die Online-Plattform

www.make-it-in-germany.com immer mehr zur zentralen virtuellen Anlaufstelle für Zuwanderungsinteressierte. Das allein genügt aber nicht. Deutschland benötigt ein zuwanderungspolitisches Gesamtkonzept (s. Kernbotschaft 2), das ebenso die Frage der Vermarktung beinhaltet wie eine längerfristige Strategie.

Die veränderte migrations- und integrationspolitische Rahmensetzung muss aber auch der Bevölkerung in Deutschland offensiv vermittelt werden. Diese Neuorientierung von Migration und Integration in Deutschland wird – abgesehen von Details – von allen im Parlament vertretenen Parteien und von den zivilgesellschaftlichen Kräften mit großer Mehrheit getragen. Der in Gang gesetzte Politikwechsel ist eine Antwort auf grundlegende demografische, arbeitsmarktbezogene, sozialpolitische sowie menschen- und völkerrechtliche Herausforderungen. Er muss offensiv als Fortschritt und als Notwendigkeit für eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland, Europa und der Welt erläutert und immer wieder begründet werden. Während Politik manchmal durch Veränderung der rechtlichen Bestimmungen nur nachvollzieht, was in breiten Teilen der Bevölkerung längst akzeptiert und ‚angekommen‘ ist, verhält es sich bei den hier behandelten Themen Migration und Integration genau umgekehrt: Die politischen und rechtlichen Grundlagen wurden stark verändert, nun müssen Teile der Bevölkerung für diesen Wandel im Nachhinein aktiv gewonnen werden. Wie die Ende des Jahres 2014 relativ plötzlich entstandene Pegida-Bewegung zeigt, muss die Debatte über die ökonomischen, kulturellen, politischen, sozialen und rechtlichen Veränderungen, über die Chancen und auch die Herausforderungen von Migration intensiver und evidenzbasierter geführt werden als bisher. In diesem Bereich hat die Politik eine Bringschuld.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.)

2 Zuwanderungspolitisches Gesamtkonzept ressortübergreifend entwickeln statt Politik ‚nach Lust und Laune‘

Trotz der deutlichen Fortschritte insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration, die dazu geführt haben, dass Deutschland sich – auf der rechtlichen Ebene – hinter klassischen Einwanderungsländern nicht verstecken muss, fehlt der Migrationspolitik in Deutschland nach wie vor ein roter Faden. Es gilt, ein zuwanderungspolitisches Gesamtkonzept zu entwickeln, Migrations- und Integrationspolitik ganzheitlich und ressortübergreifend zu konzipieren, die Arbeit an der Sache an die erste Stelle zu setzen und parteipolitische Opportunitäten hintanzustellen. Das Ziel muss eine von Beginn an abgestimmte Migrations- und Integrationspolitik sein, die bei den Bot-

schaften im Ausland beginnt und im lokalen Umfeld des Wohnorts endet. Dazu müssen verschiedene institutionelle Akteure eingebunden werden: Neben den zuständigen Ministerien und den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften als Sozialpartner sind dies die Hochschulen und Forschungseinrichtungen, aber auch die Länder als Verantwortliche für das Schulsystem, Unternehmen und auch zivilgesellschaftliche Einrichtungen.

Möglich, kurzfristig umsetzbar und als erster Schritt auch sinnvoll wäre die Einrichtung eines Lenkungsausschusses, der sich mit dem Prozess und der Struktur eines solchen gesamthaften Migrationskonzepts befasst. Dabei müssen Arbeitsbereiche definiert (u. a. Arbeits- und Familienmigration, Flucht- und Asylzuwanderung, Zuwanderung und Verbleib ausländischer Studierender, Integration in den Arbeitsmarkt, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Unterstützung kleinerer und mittlerer Unternehmen bei der Anwerbung und Integration etc.) und Maßnahmen zur Umsetzung entwickelt werden. Zudem sollten für einzelne Bereiche Experten-AGs eingerichtet werden, die sich mit spezifischen und komplexen Fragen beschäftigen, z. B. einer nachhaltigen Steuerung von Fachkräftepolitik.

Um ein Beispiel zu nennen: Aufgabe einer entsprechenden Experten-AG könnte sein, die Vor- und Nachteile der Rekrutierung von Fachkräften ohne akademischen Abschluss über die Definition von Mangelberufen zu erörtern, wie es derzeit in Deutschland in Teilen des Arbeitsmigrationsrechts geschieht. Zwar verringert die Zuwanderung in berufsspezifische Arbeitsmarktsegmente auf den ersten Blick einen festgestellten Fachkräftemangel ohne negative Lohn- und Beschäftigungseffekte für einheimische Arbeitskräfte. Jedoch trifft gerade die Bestimmung berufsspezifischer Arbeitskräftebedarfe auf erhebliche praktische Probleme. Aufgrund fehlender geeigneter Daten und unzulänglicher (langfristiger) Prognosemöglichkeiten ist es nahezu unmöglich, einen langfristigen Mangel an Fachkräften in einem bestimmten Beruf verlässlich zu identifizieren. Ebenso unklar sind die konkreten Ursachen eines berufsspezifischen Fachkräftemangels. Sind es die Lohnrigiditäten, mangelnde Mobilität der einheimischen Arbeitskräfte oder nur zyklische Schwankungen der Produktion, die zu einem Fachkräftemangel führen? Und ist eine Zuwanderung bzw. der Versuch, Zuwanderung in bestimmte Arbeitsmarktsegmente zu steuern, strukturell sinnvoll?

Solche komplexen Fragen können nicht isoliert erörtert werden, sondern sind langfristige Zukunftsaufgaben, die einer Einbettung in eine gesellschafts- und zuwanderungspolitische Gesamtstrategie bedürfen. Ein Nationaler Aktionsplan Migration (NAM) könnte ein zentrales Element zur Formulierung einer solchen Strategie darstellen. Die im Herbst 2014 eingerichtete ressortübergreifende Staatssekretärs-Arbeitsgruppe zur internationalen Migration war ein wichtiger erster Schritt in die genannte

Richtung. Sie könnte und sollte den Nukleus für den skizzierten Prozess darstellen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.2, A.3, A.4.)

3 Rettet die Blue Card: nachhaltige Migrationspolitik ist auch eine gesamteuropäische Aufgabe

Klassische Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und Australien haben bei der Anwerbung hoch qualifizierter Zuwanderer klare Markt- und Attraktivitätsvorteile, nicht nur in sprachlicher Hinsicht. Die in Europa bestehenden nationalstaatlich geprägten Steuerungssysteme – unabhängig davon, wie sie heißen und in welchen Details sie sich unterscheiden – reichen nicht aus, um hoch qualifizierte und abwanderungsbereite Personen z. B. aus Indien, Brasilien, China oder Vietnam zu motivieren, nach Deutschland, Österreich oder Schweden zu ziehen. Einer der großen Vorteile der US-amerikanischen Green Card ist, dass man damit Zugang zu einem Arbeitsmarkt hat, der vom Atlantischen bis zum Pazifischen Ozean und von Alaska bis Florida reicht.

Entsprechend wichtig war die Verabschiedung der Blue Card als gesamteuropäische Antwort auf die zuwanderungsrechtlichen Offerten von arbeitsmigrationspolitischen ‚Giganten‘ wie den USA, Kanada oder Australien. Umso bedauerlicher ist, dass die Blue Card zwar in Deutschland ein Erfolg, in Europa aber ein Flop ist. Mehr als neun von zehn in Europa vergebenen Blue Cards stammen aus Deutschland. Andere Staaten haben die Blue Card zwar pflichtgemäß umgesetzt, sie aber gegenüber ihren nationalstaatlichen Anwerbeinstrumenten hintangestellt oder in ihrer politischen Praxis vollständig ignoriert. Die mit der Verabschiedung der Blue Card verbundene Absicht, Europa als Einwanderungskontinent auch für Arbeitsmigranten zu stärken, wird damit konterkariert.

Um Europa insgesamt als Einwanderungskontinent auch für international umworbene hoch qualifizierte Fachkräfte zu stärken, wären die Mitgliedstaaten gut beraten, einen ‚Rettungsplan‘ für die Blue Card und damit eine gemeinsam getragene Strategie zu entwickeln, die den bestehenden europäischen arbeitsmigrationspolitischen Rahmen effektiv nutzt und dabei gleichzeitig die arbeitsmarktpolitischen Besonderheiten der einzelnen Länder berücksichtigt. Deutschland sollte sich weiterhin auf der europäischen Ebene für die Blue Card einsetzen und die anderen Mitgliedstaaten davon überzeugen, dass ein Wanderungsraum mit fast 30 unterschiedlichen Regelungen unübersichtlich und unattraktiv ist.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.)

4 Die Hochqualifizierten sind schon da: ausländische Hochschulabsolventen im Land halten

Die Zuwanderung ausländischer Studierender ist – vereinfacht gesagt – die ideale Arbeitsmigration: Aus Studierenden werden Graduierte, die nicht nur fachlich qualifiziert sind, sondern auch die ersten Integrationsschritte bereits hinter sich haben. Um die Nachwuchstalente der Welt an sich zu binden, muss ein Einwanderungsland frühzeitig ansetzen. In den vergangenen Jahren hat Deutschland seine rechtlich-institutionelle Qualität im Hochschulbereich wie auch beim Arbeitsmarktzugang von Studierenden und Graduierten erheblich verbessert. Der Vergleich der Bleiberegulungen in ausgewählten Staaten im Rahmen dieses Gutachtens hat deutlich gemacht, dass Deutschland in dieser Hinsicht mittlerweile eher zu den liberalen Ländern gehört. Und viele der Absolventen wollen auch bleiben.

Verlässliche Daten dazu, wie viele dieser Bleibewilligen dann tatsächlich den Übergang von der Universität in den deutschen Arbeitsmarkt schaffen, liegen allerdings bis heute noch nicht vor. Nur eines ist gewiss: Die vorgenommenen Gesetzesänderungen allein stellen nicht sicher, dass internationale Studierende nach dem Hochschulabschluss in einen Beruf einsteigen können, der ihrer Qualifikation entspricht. So berichten die Absolventen in Deutschland, aber auch in anderen Staaten von großen Herausforderungen beim Übergang in den Arbeitsmarkt wie Sprachbarrieren, fehlenden persönlichen und beruflichen Netzwerken sowie Vorbehalten vieler kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) gegen Bewerber ohne muttersprachliche Deutschkenntnisse. Eine intensivere Beratung und Betreuung internationaler Studierender, aber auch der potenziellen Arbeitgeber, kann diese Einstiegsbarrieren senken. Pilotprojekte in einzelnen Hochschulregionen liefern bereits erste Erkenntnisse zu wirksamer Berufseinstiegsunterstützung. Hochschulen, Unternehmen, Behörden, Arbeitsvermittlungsstellen und andere regionale Akteure sind aufgerufen, ein fachkräftefreundliches Übergangsmanagement für internationale Studierende zu entwickeln. Hier besteht aber noch erheblicher Forschungs-, Handlungs- und Klärungsbedarf: Wer soll diesen Prozess der Entwicklung eines fachkräftefreundlichen Übergangsmanagements in die Hand nehmen? Wer finanziert ihn, wer gibt den Auftrag dazu und wer beobachtet den Erfolg? Die Politik ist jedenfalls gefordert, in diesem Bereich aktiv zu werden.

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

5 Flucht und Asyl: Dublin und *free choice* in Europa versöhnen

In kaum einem anderen Feld der Politikbereiche Migration und Integration besteht so offensichtlicher Reformbedarf wie bei Flucht und Asyl. Steigende Asylbewerberszahlen und täglich neue Bilder von Flüchtlingsschiffen, die unter dramatischen Umständen die sicheren Häfen Europas zu erreichen versuchen, verlangen politisches Handeln. Dabei steht vor allem ein zentrales Element des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) unter Druck: das Dublin-Prinzip als europäische Zuständigkeitsregelung, nach der prinzipiell der Staat der Ersteinreise für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Vor allem Italien steht im Verdacht, als indirekte Kompensation für ausschließlich aus nationalen Mitteln bestrittene Aufwendungen im Bereich der Seenotrettung und der Flüchtlingerstaufnahme die Dublin-Vorschriften bewusst zu unterlaufen und Flüchtlinge ohne Identitätsfeststellung Richtung Norden weiterwandern zu lassen. Diese unangemessene Politik eines ‚kalten Boykotts von Dublin‘ verweist auf ein strukturelles Problem im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem: Die gesamteuropäische Aufgabe des Grenzschutzes, der Seenotrettung, der Unterbringung und Versorgung und der Durchführung von Asylverfahren wird zu großen Teilen den Ländern an den Außengrenzen der EU aufgebürdet. Auf der anderen Seite birgt die ‚kalte‘ Unterminierung wie auch jede andere Relativierung des Dublin-Mechanismus die Gefahr, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik wieder in die Hände der Nationalstaaten gelegt und damit renationalisiert wird.

Kritiker des Dublin-Systems diskutieren als grundlegende Alternative eine unter dem Schlagwort *free choice* bekannt gewordene Reform, in der die grundsätzliche Zuständigkeit des Ersteinreisestaats aufgehoben und Flüchtlingen freigestellt wird, in welchem Land sie ihren Asylantrag stellen.

Der SVR schlägt einen Weg vor, wie sich das Dublin-Prinzip aufrechterhalten und mit der Idee von *free choice* sinnvoll kombinieren lässt. Er sieht vor, dass für die Erstaufnahme, die Durchführung der Asylverfahren (unter Berücksichtigung der Ausnahmen, die die Dublin-III-Verordnung auch jetzt schon vorsieht) und auch die Rückführung nicht anerkannter Asylbewerber weiterhin die Ersteinreisestaaten zuständig sind. Sichergestellt werden muss dabei allerdings, dass die Ersteinreisestaaten finanzielle und logistische Hilfe dabei erhalten, dass sie einen großen Teil der gesamteuropäischen Aufgabe des Grenzschutzes und der Seenotrettung sowie der Unterbringung und Verfahrensdurchführung übernehmen. Die Ersteinreisestaaten müssen sich aber im Gegenzug verpflichten, die im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem festgelegten Standards bei der Unterbringung und den Asylverfahren strikt einzuhalten. Wenn das gelingt und die Erstaufnahmestaaten

im Süden Europas eine ähnliche Anerkennungspraxis zeigen wie im restlichen Europa, dann kann ein weiterer Schritt getätigt werden, nämlich die Zuerkennung der freien Wohnortwahl *nach* Abschluss des Asylverfahrens. Dieser Schritt ist neu und im europäischen Asylsystem bislang nicht vorgesehen. Anerkannte Asylbewerber bekämen die Möglichkeit, den Ersteinreisestaat zu verlassen und das Land ihrer Wahl aufzusuchen. Anerkannte Flüchtlinge erhielten eine europaweite Mobilitätsoption und damit Rechte, die ihnen bislang nicht zustehen. Dieser Vorschlag kann aber nur dann realisiert werden, wenn Dublin als zentrale Zuständigkeitsregel stärker als bisher eingehalten wird und Standards der Unterbringung und der Anerkennungsverfahren erfüllt werden.

Der Vorteil einer solchen Reform für die Mitgliedstaaten liegt auf der Hand: Die als Erstaufnahmestaaten stark in der Verantwortung stehenden Staaten im Süden Europas erhalten nicht nur die vorgesehene finanzielle und logistische Hilfe, sondern auch die Gewissheit, dass ein Teil der in diesen Ländern anerkannten Flüchtlinge in andere Länder im Westen und Norden Europas weiterwandern und dort aufgenommen werden wird. Die Länder des Nordens werden zwar mehr anerkannte Flüchtlinge aufnehmen, aber weniger Asylbewerber, denn derzeit ‚exportiert‘ der Süden Europas einen Teil des flüchtlingspolitischen Problems in den Norden. Weniger Asylbewerbern im Verfahren würden mehr im Land lebende anerkannte Asylbewerber gegenüberstehen, denen auch unmittelbar der Zugang zum Arbeitsmarkt offensteht und damit die Möglichkeit, für sich selbst aufzukommen.

Diese vorgeschlagene Lösung mag weitreichend erscheinen. Die in den letzten Monaten immer offensichtlicher gewordenen Probleme der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik machen aber deutlich, dass Europa in diesem Bereich keine kleinteiligen Reparaturen benötigt, sondern eine Großreform, was Fluchtursachenbekämpfung ebenso einschließt wie die Etablierung von Mobilitätsprogrammen, um eine legale und zirkuläre Arbeitsmigration zu ermöglichen. Deutschland als politisches und ökonomisches Schwergewicht in Europa sollte hier eine Vorreiterrolle übernehmen und mit Weitblick auch an Visionen arbeiten, die nur mittel- oder langfristig zu realisieren sind.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.4.)

6 Familienmigrationspolitik: keine Lehren aus den USA

Der Familiennachzug stellt in vielen Einwanderungsländern die zentrale Form des Zuzugs dar; dennoch ist die öffentliche Aufmerksamkeit für diesen Zuzugskanal im Vergleich zur Arbeits-, Flucht- und Asylmigration deutlich

geringer. Dabei ist der Familiennachzug aus drei Gründen sozialpolitisch höchst relevant: Zum einen besteht eine direkte Verbindung zwischen der Ausgestaltung der Familiennachzugspolitik und der Arbeitsmigrationspolitik und damit verbunden dem Wettbewerb um internationale Fachkräfte. Zum anderen erlaubt gerade Familiennachzugspolitik keine auf Qualifikationen basierende Zuwanderungssteuerung; die Sorge vor einem Zuzug von auf dem Arbeitsmarkt nur ‚eingeschränkt passfähigen‘ Personen und daraus resultierenden erhöhten Aufwendungen für Sozialtransfers ist entsprechend in der öffentlichen Diskussion stets virulent. Darüber hinaus hat der Familiennachzug für das Individuum eine besonders integrative und persönlichkeitsstabilisierende Funktion: Die soziale Unterstützung durch die Familie kann die gesellschaftliche Teilhabe des Einzelnen stärken, das Wohlbefinden im Zielland steigern und damit zu einer stärkeren Identifikation mit dem Aufnahmeland beitragen.

Die Regelung der Familienmigration ist maßgeblich davon abhängig, welcher Familienbegriff zum Tragen kommt. Dabei zeigt sich in der Analyse ein interessanter Gegensatz: Die USA, die gegenüber europäischen Einwanderungsländern einen weiter gefassten Familienbegriff zugrunde legen und eine auf den ersten Blick großzügigere Regelung verfolgen, schotten sich über eine quotenbasierte Regelung mit sehr langen Wartezeiten für Zuwanderer ab. Dem gegenüber steht das EU-Europa, das mit einem engeren Familienbegriff operiert, dem Familiennachzug aber einen hohen rechtlichen und moralischen Stellenwert einräumt. Eine quotenbasierte Familienzusammenführung wird nicht angestrebt und wäre mit der Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG) auch nicht kompatibel. Darüber hinaus zeigt die Analyse einen bemerkenswerten Trend: Auch Schweden, das in vielen migrations- und integrationspolitischen Feldern als besonders liberal gilt, hat 2010 die Pflicht zum Nachweis eines Mindesteinkommens und ausreichenden Wohnraums eingeführt.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und einer zunehmenden Fachkräftenachfrage könnten und sollten den nachziehenden Familienmitgliedern verstärkt Arbeitsmarktperspektiven eröffnet werden. Es muss sichergestellt werden, dass auch Familienangehörige vom ausgebauten Angebot einer Sprachlerninfrastruktur profitieren können und dass eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie besonders Frauen die Aufnahme einer Erwerbsarbeit ermöglicht. Ein kritisches Monitoring in diesem Bereich ist notwendig. Ebenso ist sicherzustellen, dass die Pflicht für nachziehende Drittstaatsangehörige, vor dem Zuzug einfache Deutschkenntnisse nachzuweisen, eine ‚Integrationshilfe‘ bleibt und keine ‚Migrationsbremse‘ wird. Die in Deutschland in diesem Zusammenhang neu etablierte Härtefallregelung, die unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit schafft, auch ohne den Nachweis von Deutschkenntnissen zu ei-

nem Ehepartner nachzuziehen, ist daher zu begrüßen. Sie sollte allerdings auf echte Härtefälle beschränkt bleiben.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.3.)

7 Bildungspolitik: Unterschichtung stoppen – Aufstieg ermöglichen

Zu lange hat Deutschland betont, es sei kein Einwanderungsland. Migrationspolitische Paradigmen wie ‚Rückkehrförderung‘ und ‚Zuwanderung auf Zeit‘ verdrängten integrationspolitisch notwendige Schritte, die andere Einwanderungsländer sehr viel früher in Angriff genommen haben. Diese Realitätsverweigerung in der Vergangenheit macht es heute nötig, die Versäumnisse aufzuholen. Lange Zeit wurden in Deutschland eher niedrig qualifizierte Zuwanderer vor allem für einfache und nicht selten von der einheimischen Gesellschaft verschmähte Arbeiten angeworben, und das Schulsystem in Deutschland hat (anders als etwa in England, Schweden oder den Niederlanden) den Kindern der Zuwanderer den Bildungsaufstieg nicht im erforderlichen Maß ermöglicht. So hat sich eine neue Unterschicht aus Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gebildet, räumlich manifestiert und sozial verfestigt. Ihre prekären Sozialmilieus werden intergenerativ weitergegeben und nur selten durchbrochen.

Das Bildungssystem stellt unzweifelhaft eine integrationspolitische Kerninstitution dar, welche die Voraussetzungen für einen sozialen Aufstieg schaffen muss, wenn es gilt, diesen Teufelskreis zu durchbrechen. In diesem Bereich sind daher dringend weitere Anstrengungen erforderlich: Der Kindergarten muss als Bildungseinrichtung verstanden werden und Deutschkenntnisse müssen frühzeitig gefördert werden, damit Kinder – unabhängig von Staatsbürgerschaft und Migrationshintergrund – beim Eintritt in die Grundschule keine Startnachteile mehr haben. Eine durchgängige und die Bildungsbiografie kontinuierlich begleitende Sprachbildung in Deutsch muss an deutschen Schulen Standard werden, um bildungssprachliche Kompetenzen, die für den Bildungserfolg vor allem im weiterführenden Bereich unverzichtbar sind, sukzessive aufzubauen. Hinsichtlich des schulischen Umgangs mit sprachlicher, sozialer und kultureller Vielfalt – vor allem im Bereich der Klassenführung und der Kooperation mit anderen Lehrern und den Eltern – bedarf es einer umfassenden interkulturellen Qualifizierung von angehenden und im Dienst stehenden Lehrkräften. Schul- und Unterrichtsentwicklung müssen interkulturell geplant und umgesetzt werden. Zudem müssen die Deutschkenntnisse von Kindern und Jugendlichen, die als Seiteneinsteiger ins deutsche Schulsystem kommen, gezielt gefördert werden. Zu erwägen wäre in diesem Zusammenhang auch die Vergabe von Sondermitteln nach einem Sozialindex an Schulen,

die in sozial benachteiligten Stadtteilen vor besonderen Integrationsherausforderungen stehen. Dies könnte dazu beitragen, die Qualität und Attraktivität dieser Schulen so zu steigern, dass der ethnische und soziale Mix der Bevölkerung vor Ort sich als förderlich für die schulischen Integrationsprozesse erweist. Entsprechende Programme sollten implementiert, aber auch regelmäßig evaluiert werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1.)

8 Staatsbürgerschaft: moderne Einwanderungsgesellschaften benötigen moderne Konzepte

Die vermeintlich simplen Staatsbürgerschaftskonzepte des 19. Jahrhunderts sind in einer globalisierten Welt längst überholt; daher versuchen Staaten, der Tatsache gestiegener und weiter steigender räumlicher Mobilität staatsangehörigkeitspolitisch mit dem richtigen Mischungsverhältnis von *ius sanguinis* und *ius soli* zu begegnen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Geburtsorte und spätere Wohnorte immer häufiger voneinander abweichen und Sesshaftigkeit weniger als in der Vergangenheit als gesellschaftliche Norm zu betrachten ist, schlägt der SVR ein neues Staatsbürgerschaftskonzept vor, das sehr viel stärker als das aktuelle Recht auf die reale Lebenssituation der Zuwanderer und deren tatsächliche Verbindung zur Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft Bezug nimmt.

Konkret empfiehlt der SVR ein staatsangehörigkeitspolitisches Reformpaket, das aus mehreren Einzelelementen besteht. Vergleichsweise einfach umzusetzen wären dabei (1) die Einführung einer ‚Turbo-Einbürgerung‘ mit einer reduzierten Mindestaufenthaltsdauer für besonders gut integrierte Zuwanderer sowie (2) eine als Beitrag zu einer Willkommenskultur angelegte kommunikative Einbürgerungsoffensive, die aktiv für Einbürgerung wirbt und einbürgerungsberechtigte Personen gezielt anspricht und zur Einbürgerung einlädt. Komplexer ist (3) ein Modell, das der SVR bereits 2014 detailliert als adäquate staatsangehörigkeitsrechtliche Antwort von Einwanderungsländern auf steigende Migration und Mobilität propagiert hat und das – wie dieses Gutachten zeigt – zumindest gegenüber den eigenen Staatsbürgern auch in einwanderungspolitisch als progressiv geltenden Ländern praktiziert wird. Dieses Modell wäre imstande, die im gegenwärtigen Recht bestehende ‚Doppelpass-Asymmetrie‘ aufzulösen, die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Kindern ausländischer Eltern in der Regel die doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht, diese aber bei der Einbürgerung nicht zulässt. Dazu wäre auch keine generelle und unkonditionierte Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft erforderlich; diese Option hatte der SVR aus recht-

lichen und demokratietheoretischen Gründen verworfen. Konkret schlägt der SVR stattdessen vor, dass der Staat Mehrstaatigkeit auch bei Einbürgerung zulässt, gleichzeitig aber versucht, in Verhandlungen mit wichtigen Herkunftsländern von Zuwanderern zu erreichen, dass eine zeitlich unlimitierte Weitergabe der Staatsbürgerschaft des Herkunftslandes über das *ius sanguinis* durch einen Generationenschnitt unterbunden wird. Einen solchen Generationenschnitt gegenüber im Ausland lebenden eigenen Staatsbürgern praktiziert nicht nur Deutschland, sondern ihn kennen auch Länder wie Kanada oder Schweden. Entsprechend konsequent wäre es nun, dass ein Einwanderungsland wie Deutschland in Verhandlungen mit wichtigen Herkunftsländern von Zuwanderern für diesen Mechanismus wirbt, der gegenüber den eigenen im Ausland lebenden Staatsbürgern bereits zum Tragen kommt, und damit den Bereich der Staatsbürgerschaftspolitik für das Zeitalter der Migration neu ausrichtet.

Obwohl der Bereich der Staatsbürgerschaftspolitik einzig und allein in den Händen der Nationalstaaten liegt und die EU in diesem Bereich über keinerlei Regelungskompetenzen verfügt, haben die entsprechenden nationalen Politiken auch eine europäische Dimension. Denn mit dem Pass eines Mitgliedstaats der EU werden gleichzeitig die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte erworben. Vor diesem Hintergrund sind nicht nur die kürzlich aus Malta und Portugal bekannt gewordenen ‚citizenship for sale‘-Politiken kritisch zu sehen, sondern auch die zwischen einzelnen EU-Staaten extrem divergierenden Einbürgerungsvoraussetzungen. An dieser Stelle wäre ‚mehr Europa‘ im Sinne eines europäisch abgestimmten Bandbreitenmodells sinnvoll, das den Nationalstaaten hinsichtlich der Anforderungen für die Einbürgerung einen Korridor vorgibt.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.4.)

9 Terminologie: sensible Begriffe entwickeln, bewährte statistische Kriterien beibehalten

Mit der im Mikrozensus 2005 erstmals verwendeten Kategorie ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘ wurde für Deutschland eine differenzierte Betrachtung der Teilhabe- und Zugehörigkeitschancen von Zuwanderern möglich. Die Ambivalenz dieser neuen Kategorie zeigt sich an der Kritik, die von vielen Zuwanderern und auch von der Wissenschaft formuliert wird. Der Begriff des Migrationshintergrunds hat jenseits seiner statistischen Bedeutung und Notwendigkeit in der Öffentlichkeit eine negative Karriere gemacht und ist tendenziell zu einer ‚Containerkategorie‘ für ‚problematische und unterstützungsbedürftige Personengruppen‘ mutiert. Gleichwohl gibt es keine Alternative dazu, mögliche systematische Diskriminierung

bestimmter Zu- und Einwanderungsgruppen statistisch dadurch festzustellen, dass der Migrationsstatus der Personen und ihrer Elterngeneration systematisch erhoben wird. Denn nur wenn Vielfalt und unterschiedliche Teilhabe- und Zugehörigkeitschancen expliziert und gemessen werden, können auch entsprechende Maßnahmen entwickelt werden, um Diversität zu managen und Unterschiede in Teilhabe- und Zugehörigkeitschancen zu reduzieren.

Die in Deutschland etablierte Kategorie ‚Person mit Migrationshintergrund‘ hat bezeichnungspolitisch international weder echte Vorbilder noch Nachahmer. Während sich in vielen anderen migrations- und integrationspolitischen Bereichen Konvergenztendenzen feststellen lassen und vormalig als stabil erachtete länderspezifische Unterschiede in den politischen Ansätzen sich auflösen, zeigen sich im internationalen Vergleich fundamentale Unterschiede in den migrationsrelevanten (staatlichen) Bezeichnungspolitiken. Die Extrempositionen dabei markieren die weitgehende Nichtthematisierung migrationsrelevanter gesellschaftlicher Unterscheidungen im öffentlichen Diskurs (französisch-republikanische Tradition) und als Gegenmodell eine Politik der immer stärker ausdifferenzierten Erfassung migrationsrelevanter Merkmale und sozialer Gruppen (angelsächsisch-liberale Tradition). Beide Extreme stellen aus Sicht des SVR für das Einwanderungsland Deutschland keine Alternative dar; entsprechend sollte der Migrationshintergrund als statistische Hilfskategorie beibehalten werden. Ungeachtet dieses Plädoyers für ein Festhalten an dieser statistischen Kategorie sieht es der SVR als unabdingbar an, dass Begriffe und Narrative für die Einwanderungsgesellschaft entwickelt werden, die inklusiv und nicht exklusiv sind. Eine Basis für ein solches Narrativ ist aus Sicht des SVR die Aufarbeitung der migrations- und integrationsbezogenen Bezeichnungspolitiken der Vergangenheit. Dies betrifft vor allem die sog. Gastarbeiterpolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Gerade um Nationalismen, Partikularismen und populistischen Strömungen der Ausgrenzung von Minderheiten vorzubeugen, ist dies ein wichtiges Gebot, um eine zukunftsfähige und für Einwanderer attraktive Gesellschaft zu entwickeln.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.5, B.6.)

10 Langer Atem und Geduld: Integrationsprozesse sind Generationsprozesse

Auch wenn vermeintliche Phrasen wie ‚Fördern und Fordern‘ und ‚Integration ist keine Einbahnstraße‘ auch aufgrund ihrer Dauerpräsenz in Politik, Medien und Öffentlichkeit zuweilen abgenutzt erscheinen, weisen sie auf eine zentrale integrationspolitische Botschaft hin: Integrationspolitik ist keine für einen kleinen Ausschnitt

der Bevölkerung reservierte Sonder- oder Klientelpolitik. Vielmehr gilt es, beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft anzusprechen und zu aktivieren. Wer Platz nehmen soll, dem muss auch Platz gemacht werden.

Der in Deutschland gewählte Weg des Förderns, aber auch Forderns entspricht einer im internationalen Vergleich sichtbaren Tendenz. Es geht dabei um nicht mehr, aber auch nicht weniger, als den Einzelnen zu wirtschaftlicher Autonomie und Unabhängigkeit von staatlicher Alimentierung (kurz: zur Selbstbestimmung) zu befähigen. Zur Erreichung dieser ‚liberalen Ziele‘ setzen nun auch liberale Staaten auf vordergründig ‚illiberale‘ Mittel wie etwa die Verpflichtung zur Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen und die Androhung des Entzugs staatlicher Transfers bei Nichtkooperation. Deutlich ist, dass der Staat hierbei stets innerhalb der ihm eingeräumten liberalen Koordinaten bleiben muss, d. h. im Zentrum steht nicht kulturelle Assimilation, sondern die Möglichkeit des Einzelnen, gleichberechtigtes Mitglied in einem freiheitlichen Gemeinwesen zu sein.

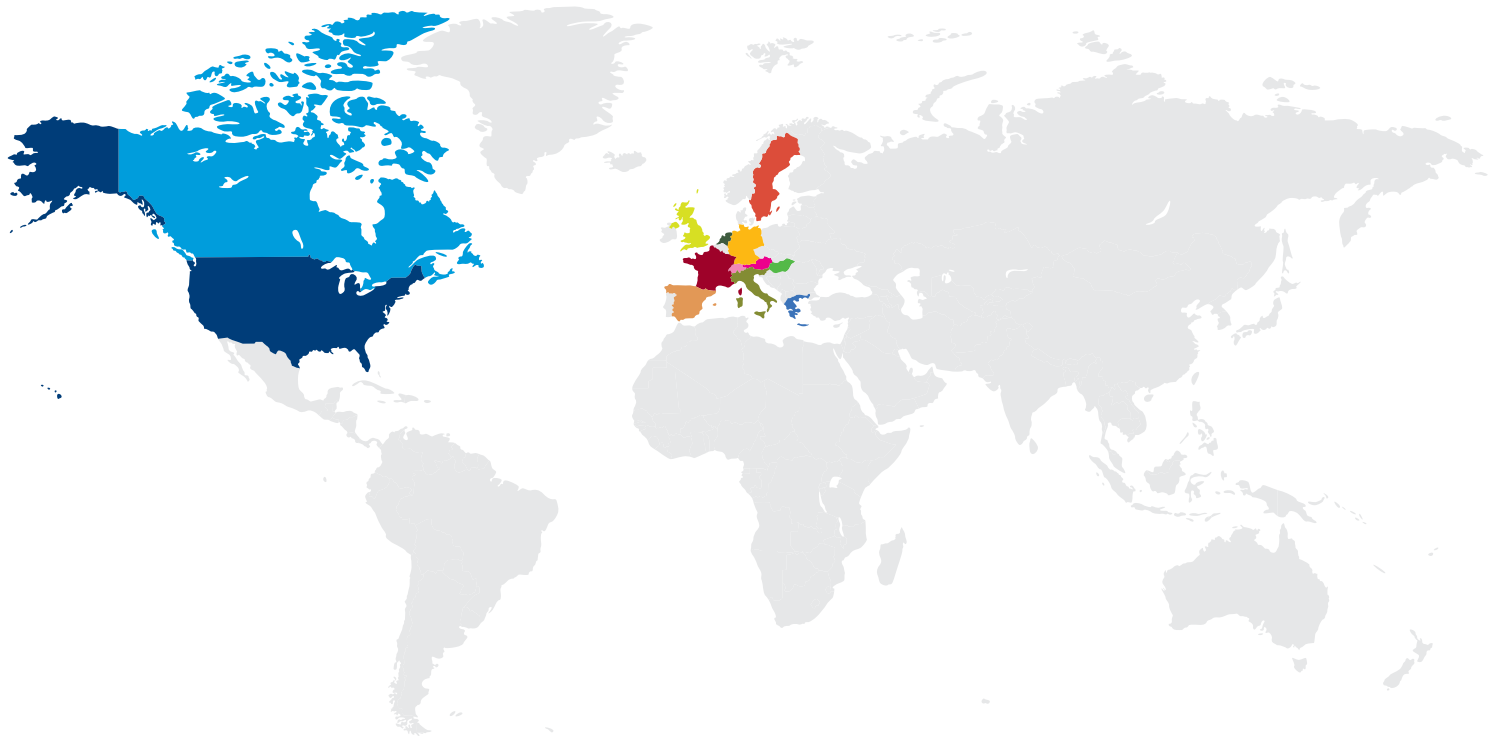
Die beschriebene Kombination von Fördern und Fordern bildet derzeit den gemeinsamen Nenner der Integrationspolitik europäischer Einwanderungsländer und markiert den Übergang von einer Zeit integrationspolitischer Illusionen und technischer Masterpläne zu einem prozessorientierten Politpragmatismus. Solche Integrationsprozesse benötigen jedoch Zeit und sind oft Generationenprojekte, Erfolge sind nicht sofort messbar. Wer meint, dass Zugewanderte in wenigen Monaten oder Jahren ‚Deutsche‘ werden – was auch immer man darunter verstehen mag –, der hat aus der Geschichte der Migration und Integration nichts gelernt.

Jede Einwanderungsgesellschaft ist durch wachsende Heterogenität gekennzeichnet. Sie muss sich von der Illusion befreien, dass Zuwanderer nur Gäste sind, und sie muss (auch terminologisch) akzeptieren, dass der Migrationsstatus nach einigen Generationen verloren geht. Aus Zugewanderten werden Deutsche, aber nicht verstanden im Sinne einer völkischen Abstammung, sondern verstanden als Menschen, die mit allen Rechten und Pflichten in Deutschland leben und sich zu diesem Land bekennen. Sie werden hinsichtlich ihrer ethnischen Herkunft heterogen sein und möglicherweise unterschiedliche Hautfarben haben, aber sie werden alle Teil dieser pluralistischen Gesellschaft sein. Gesellschaftliche Pluralität hat es immer gegeben, sie differenziert sich in einer modernen Gesellschaft nur weiter aus und destabilisiert diese in keiner Weise, solange ein festgefügtes Fundament allgemein verbindlicher Werte und ein Bekenntnis zur Gesellschaft, zu Einigkeit und Recht und Freiheit vorhanden sind. Um dieses immer wieder zu ringen, kann im Idealfall zu einem wichtigen Bestandteil des gesellschaftlichen Zusammenhalts werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.2, B.3, B.6.)

Profile der Vergleichsländer

Die folgende Aufstellung bietet einen Überblick über wichtige Hintergrundfakten und Indikatoren zu den Ländern, die in den einzelnen Kapiteln des Gutachtens verglichen werden.



	Deutschland		Österreich
	Frankreich		Schweden
	Griechenland		Schweiz
	Großbritannien		Spanien
	Italien		Ungarn
	Kanada		USA
	Niederlande		

Länderprofil Deutschland



Geografie	
Fläche	357.050 km ²
Hauptstadt	Berlin
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Deutsch
Staats- und Regierungsform	parlamentarischer Bundesstaat
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	81,9 Millionen
Bevölkerungsdichte	231,3 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,4 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	45,1 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	13,3 %
Asylanträge	126.907
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	1,6
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	43.108
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	5,2 %
Human Development Index (HDI rank)	6 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	7,0

Länderprofil Frankreich



Geografie	
Fläche	543.965 km ²
Hauptstadt	Paris
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Französisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Präsidialdemokratie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	63,5 Millionen
Bevölkerungsdichte	120,6 Bewohner/km ²
Geburtenrate	2,0 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	40,4 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	11,9 %
Asylanträge	100.682
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	0,7
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	37.556
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	10,3 %
Human Development Index (HDI rank)	20 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	6,7

siehe Kapitel B.2, B.5, B.6

Länderprofil Griechenland



Geografie	
Fläche	132.000 km ²
Hauptstadt	Athen
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Neugriechisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Demokratie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	11,1 Millionen
Bevölkerungsdichte	85,6 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,3 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	42,5 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	6,6 %
Asylanträge	14.334
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	–
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	25.586
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	27,5 %
Human Development Index (HDI rank)	29 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	4,7

siehe Kapitel A.4

Länderprofil Großbritannien (Vereinigtes Königreich)



Geografie	
Fläche	243.820 km ²
Hauptstadt	London
Politik und Verwaltung	
Amtssprachen	Englisch, Walisisch, Gälisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Monarchie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	63,7 Millionen
Bevölkerungsdichte	264,9 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,9 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	40,1 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	11,9 %
Asylanträge	37.066
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	–
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	38.260
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	4,6 %
Human Development Index (HDI rank)	14 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	6,9

siehe Kapitel B.3, B.5, B.6

Länderprofil Italien



Geografie	
Fläche	301.277 km²
Hauptstadt	Rom
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Italienisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Republik
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	60,5 Millionen
Bevölkerungsdichte	203,4 Bewohner/km²
Geburtenrate	1,4 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	44,0 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	9,4 %
Asylanträge	27.771
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	–
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	35.041
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	12,2 %
Human Development Index (HDI rank)	26 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	6,0

siehe Kapitel A.4

Länderprofil Kanada



Geografie	
Fläche	9.984.670 km²
Hauptstadt	Ottawa
Politik und Verwaltung	
Amtssprachen	Englisch, Französisch
Staats- und Regierungsform	bundesstaatliche konstitutionelle Monarchie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	34,9 Millionen
Bevölkerungsdichte	3,9 Bewohner/km²
Geburtenrate	1,6 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	40,0 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	19,8 %
Asylanträge	10.299
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	7,4
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	42.748
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	7,0 %
Human Development Index (HDI rank)	8 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	7,6

siehe Kapitel A.1, A.2, A.4, B.2, B.4

Länderprofil Niederlande



Geografie	
Fläche	41.528 km ²
Hauptstadt	Amsterdam
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Niederländisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Monarchie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	16,8 Millionen
Bevölkerungsdichte	498,9 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,7 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	41,5 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	11,5 %
Asylanträge	17.040
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	2,0
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	46.174
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	6,7 %
Human Development Index (HDI rank)	4 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	7,4

siehe Kapitel A.2, B.1, B.2, B.3, B.6

Länderprofil Österreich



Geografie	
Fläche	83.871 km ²
Hauptstadt	Wien
Politik und Verwaltung	
Amtssprachen	Deutsch; regional: Slowenisch, Kroatisch, Ungarisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarischer Bundesstaat
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	8,4 Millionen
Bevölkerungsdichte	102,8 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,4 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	42,4 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	16,2 %
Asylanträge	17.424
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	3,3
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	45.093
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	4,9 %
Human Development Index (HDI rank)	21 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	7,5

siehe Kapitel A.1, A.2, B.3

Länderprofil Schweden



Geografie	
Fläche	449.696 km ²
Hauptstadt	Stockholm
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Schwedisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Monarchie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	9,5 Millionen
Bevölkerungsdichte	23,5 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,9 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	40,9 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	15,5 %
Asylanträge	68.739
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	5,6
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	44.646
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	8,0 %
<i>Human Development Index (HDI rank)</i>	12 von 187
<i>Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)</i>	7,4

siehe Kapitel A.1, A.3, B.1, B.3, B.4

Länderprofil Schweiz



Geografie	
Fläche	41.285 km ²
Hauptstadt	Bern
Politik und Verwaltung	
Amtssprachen	Deutsch, Französisch, Italienisch, Rätoromanisch
Staats- und Regierungsform	republikanischer Bundesstaat
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	8,0 Millionen
Bevölkerungsdichte	204,5 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,5 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	41,9 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	27,7 %
Asylanträge	27.875
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	7,5
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	57.443
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	4,4 %
<i>Human Development Index (HDI rank)</i>	3 von 187
<i>Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)</i>	7,8

siehe Kapitel B.2

Länderprofil Spanien



Geografie	
Fläche	505.990 km ²
Hauptstadt	Madrid
Politik und Verwaltung	
Amtssprachen	Spanisch (Castellano); regional: Baskisch, Galizisch, Katalanisch, Valencianisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Monarchie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	46,8 Millionen
Bevölkerungsdichte	93,5 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,3 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	41,0 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	14,3 %
Asylanträge	4.442
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	-0,4
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	33.112
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	26,1 %
Human Development Index (HDI rank)	27 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	6,2

siehe Kapitel A.4

Länderprofil Ungarn



Geografie	
Fläche	93.030 km ²
Hauptstadt	Budapest
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Ungarisch
Staats- und Regierungsform	parlamentarische Demokratie
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	9,9 Millionen
Bevölkerungsdichte	109,3 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,3 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	40,4 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	4,3 %
Asylanträge	18.825
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	1,4
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	23.336
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	10,2 %
Human Development Index (HDI rank)	43 von 187
Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)	4,9

siehe Kapitel B.5



Länderprofil USA

Geografie	
Fläche	9.826.630 km ²
Hauptstadt	Washington D. C.
Politik und Verwaltung	
Amtssprache	Englisch
Staats- und Regierungsform	föderale und präsidentielle Republik
Demografie und Migration	
Bevölkerungsgröße	313,9 Millionen
Bevölkerungsdichte	34,6 Bewohner/km ²
Geburtenrate	1,9 Kinder/Frau
mittleres Alter (Altersmedian)	37,3 Jahre
Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung	13,0 %
Asylanträge	66.101
Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner	2,3
Wirtschaft und Soziales	
Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf)	52.985
Arbeitslosenquote (harmonisiert)	7,4 %
<i>Human Development Index (HDI rank)</i>	5 von 187
<i>Lebenszufriedenheit (Life Satisfaction Index)</i>	7,0

siehe Kapitel A.2, A.3, B.6

Quellen und Anmerkungen zu den Länderprofilen

Quellen:

- Fläche, Hauptstadt, Amtssprache, Staats- und Regierungsform, Bevölkerungsgröße: Auswärtiges Amt 2014
- Bevölkerungsdichte (Bezugsjahr = 2013): Worldbank 2014
- Geburtenrate (Bezugsjahr = 2012): OECD 2014g
- Mittleres Alter (Altersmedian) (Bezugsjahr = 2012): World Health Organization 2014
- Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung (Bezugsjahr = 2012): OECD 2014c: 362f.
- Asylanträge (Bezugsjahr = 2013): UNHCR 2014a
- Zuwanderer (netto) pro 1.000 Einwohner (Durchschnitt 2009–2012): OECD 2014c: 33
- Bruttoinlandsprodukt (US-Dollar pro Kopf) (Bezugsjahr = 2013): OECD 2014b
- Arbeitslosenquote (harmonisiert) (Bezugsjahr = 2013): OECD 2014d
- *Human Development Index (HDI rank)* (Bezugsjahr = 2013): United Nations Development Programme 2014b
- Lebenszufriedenheit (*Life Satisfaction Index*): OECD 2014e

Anmerkungen:

Der Bezugszeitraum entspricht den jeweils aktuellsten verfügbaren Daten. Abweichungen zu nationalen Statistiken können sich aus unterschiedlichen Bezugszeiträumen und Definitionen ergeben. Für einzelne Länder liegen zu einzelnen Indikatoren keine Angaben vor (-).

Die harmonisierte Arbeitslosenquote ist der Anteil der Erwerbslosen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter (Summe der erwerbslosen und erwerbstätigen Bevölkerung) (vgl. OECD 2014f). Der *Human Development Index (HDI)* ist eine Maßzahl für den Entwicklungsstand eines Landes. Er setzt sich zusammen aus Einzelindizes zu Lebenserwartung, Bildung und Kaufkraft (vgl. United Nations Development Programme 2014a). Der *Life Satisfaction Index* misst die subjektive Einschätzung der Lebenszufriedenheit auf einer Skala von 0 bis 10. Bei den Einwohnern der OECD-Staaten liegt der Zufriedenheitsgrad im Durchschnitt bei 6,6 (vgl. OECD 2014e). Das Vereinigte Königreich wird im Folgenden vereinfachend als Großbritannien bezeichnet.

A. Zuwanderungspolitik im internationalen Vergleich

In den letzten Jahren sind nahezu alle wichtigen Industriestaaten der westlichen Welt zu Einwanderungsländern geworden, und sie versuchen, Zuwanderung nach ihren nationalen Interessen und internationalen Verpflichtungen zu steuern. Dabei stehen drei Kategorien von Zuwanderung im Mittelpunkt der Migrationssteuerung: (1) Zuwanderer,¹ die zum Zweck der Arbeitsaufnahme wandern, (2) Zuwanderer, die zur Herstellung der Familieneinheit ihr Herkunftsland verlassen, und (3) Zuwanderer, die vor einer Notsituation in ihren Herkunftsländern fliehen und im Ausland Zuflucht suchen. Dieser Motivunterscheidung folgt auch die international vergleichende Analyse von Zuwanderungspolitik in Teil A dieses Gutachtens: Kap. A.1 widmet sich unterschiedlichen politischen Ansätzen im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik. Kap. A.2

behandelt einen Aspekt, der damit eng zusammenhängt: die Bleibeoptionen für ausländische Absolventen inländischer Hochschulen. In Kap. A.3 werden Ansätze der Familienmigrationspolitik miteinander verglichen. Kap. A.4 behandelt den Bereich Flucht und Asyl, der in Europa in den letzten Jahren in den politischen Fokus gerückt ist.

In allen diesen Bereichen wird Deutschland mit anderen Staaten verglichen. Die Auswahl der Vergleichsländer wird jeweils zu Beginn des Kapitels begründet. Die grundsätzliche Frage dieser Vergleiche lautet: Was kann Deutschland von anderen Ländern lernen, um im eigenen Interesse seine Migrationspolitik zu verbessern oder glaubwürdiger darzustellen? Diese Form der kritischen Reflexion und möglichen Verbesserung ist eine zentrale Aufgabe des Jahresgutachtens 2015.

1 Der SVR hat sich bewusst dafür entschieden, in diesem Gutachten von ‚Zuwanderern‘ und ‚Zuwanderung‘ und nicht von ‚Einwanderern‘ und ‚Einwanderung‘ zu sprechen. Der Grund hierfür ist, dass das Begriffspaar ‚Zuwanderer‘ und ‚Zuwanderung‘ flexibler ist und daher besser als die Konkurrenzbegriffe ‚Einwanderer‘ und ‚Einwanderung‘ die oftmals transnationalen Migrations- und Mobilitätsprozesse abbilden kann, die nicht immer mit einer endgültigen Verlagerung des Lebensmittelpunktes von einem Staat in einen anderen Staat einhergehen. Mit dieser Begriffswahl ist allerdings keineswegs beabsichtigt, den Status Deutschlands als Einwanderungsland in Frage zu stellen.

Kapitel A.1

Arbeitsmigration

Die OECD (2013b: 15) hat Deutschland jüngst bescheinigt, dass es im Hinblick auf die Arbeitsmigrationspolitik zu den liberalsten Ländern im gesamten OECD-Raum gehört, und der SVR hat in seinem Jahresgutachten 2014 festgestellt, dass im Bereich des Arbeitsmigrationsrechts kein grundlegender Reformbedarf besteht (SVR 2014: 15). Angesichts der hohen Dynamik in diesem Bereich und der zahlreichen Reformen in anderen Einwanderungsländern erscheint es dennoch aufschlussreich, einen vergleichenden Blick in das europäische und außereuropäische Aus-land zu werfen.

Mit Kanada, Schweden und Österreich werden in diesem Kapitel drei Vergleichsländer herangezogen, die sich in ihren einwanderungspolitischen Voraussetzungen, Anwerbehistorien und politischen Reputationen deutlich unterscheiden: Kanada arbeitet seit vielen Jahrzehnten mit einem Punktesystem, um den Zuzug zu steuern, und gilt besonders deshalb als „lodestar in international discussions of immigration“ und als „Modell und Inspiration für politische Entscheidungsträger auf der ganzen Welt, um hoch qualifizierte Zuwanderer der nationalen Wettbewerbsfähigkeit willen anzuwerben“ (Jacoby 2010: 3, Übers. d. SVR; vgl. auch Thränhardt 2014b: 3). Auch in Deutschland wird Kanada von vielen politischen Akteuren bewundert; es gibt kaum eine Bundestagsdebatte zum Thema Arbeitsmigrationspolitik, in der nicht auf Kanada verwiesen und das dortige Punktesystem als besonders gute Praxis benannt wird.²

Anders als Kanada sind die europäischen Vergleichsländer Österreich und Schweden an die EU-Vorgaben gebunden, die durch die Hochqualifiziertenrichtlinie geschaffen wurden. Österreich gehörte wie Deutschland lange Zeit zu den „reluctant countries of immigration“ (Cornelius/Tsuda 2004: 25) und begann vergleichsweise spät damit, Zuwanderung auch im eigenen Interesse offensiv zu gestalten. Schweden dagegen gilt einwanderungspolitisch als das ‚Kanada Europas‘, weil es auch

im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik schon sehr viel länger einen eher aktiven Ansatz verfolgt. Sowohl Schweden als auch Kanada betreiben diese Politik aber nicht (nur) aus humanitären Gründen oder aus einer per se liberalen Haltung heraus: Sie wollen damit auch die Standortnachteile ausgleichen, die sie als Einwanderungsland gegenüber direkten oder weiter entfernten Nachbarn und „economic giant[s]“ (USA, Deutschland/Großbritannien) haben (Shachar 2006: 129).

Verglichen werden die Länder im Hinblick auf zwei Kriterien, die für die Ausgestaltung von Arbeitsmigrationspolitik essenziell sind:³ In Kap. A.1.1 geht es zunächst darum, wie der Auswahlprozess für Zuwanderung gestaltet ist (‚Steuerungstechnik‘). Anschließend betrachtet Kap. A.1.2 die grundlegende Frage, ob Arbeitsmigration eher als temporäre Zuwanderung von Niedrigqualifizierten konzipiert ist oder eher als Dauereinwanderung für Hochqualifizierte.

A.1.1 Die ‚Steuerungstechnik‘: ein Trend zu Hybridverfahren

Einwanderungsländern stehen drei grundsätzliche Verfahren der Steuerungspolitik bzw. -technik zur Verfügung: solche, die (1) auf den Arbeitsvertrag, (2) auf Berufsgruppen und (3) auf Personen (das Humankapital) orientiert sind. In ihrer Reinform finden sich diese Verfahren zwar in kaum einem Einwanderungsland, das aktiv ausländische Arbeitskräfte anwirbt, sie können aber als heuristischer Vergleichsmaßstab dienen (analog etwa den in Kap. B.2 vorgestellten integrationspolitischen Modellen). Diese Verfahren unterscheiden sich grundsätzlich in Bezug auf die Steuerungsphilosophie und die staatliche Gestaltung des Auswahlprozesses, der bei Arbeitsmigration stets notwendig ist.

Aus dem deutschen Kontext sind vor allem *arbeitgeber-* bzw. *arbeitsvertragliche Verfahren* bekannt. Sie

² Vgl. exemplarisch BT-Drs. 17/3862 und BT-Drs. 16/8492.

³ Die Grundanlage dieses Kapitels und Teile daraus basieren auf Finotelli/Kolb (i. B.).

machen die Zulassung eines Bewerbers davon abhängig, ob ein Arbeitsvertrag vorliegt; dieser bildet eine notwendige, wenn auch nicht immer hinreichende Bedingung.⁴ Bis zur Einführung des § 18c AufenthG im August 2012 war die Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland rein arbeitsvertragsorientiert, grundsätzlich galt: Keine Einwanderung ohne Arbeitsvertrag.

Bei *berufsgruppenorientierten Verfahren* ist das Entscheidungskriterium, ob der potenzielle Zuwanderer einem spezifischen Sektor oder Beruf angehört. Sie privilegieren entsprechende Bewerber, ohne für die Einreise zwingend einen Arbeitsvertrag vorauszusetzen. In der Regel operieren diese Verfahren mit Listen sog. Mangel- oder Engpassberufe.⁵ Die Politik steht dabei vor der Schwierigkeit, dass sie Knappheit in bestimmten Berufen ex ante abschätzen muss.

Humankapital- oder allgemein *personenorientierte Instrumente* unterscheiden sich von arbeitsvertrags- und berufsgruppenspezifischen Verfahren grundlegend. Zumindest in ihrer Reinform verzichten sie nicht nur auf einen unterschrittsreifen Arbeitsvertrag, sondern sehen auch keinerlei Sektor- und/oder Berufsbeschränkung vor (vgl. auch Thym 2010: 184). Solche Verfahren beziehen sich immer auf spezifische Merkmale der Bewerber. Sie gehen davon aus, dass Personen mit bestimmten Eigenschaften in der Regel einen Gewinn für die Volkswirtschaft darstellen und dass sie sich in den Arbeitsmarkt und andere zentrale Bereiche des gesellschaftlichen Lebens schnell und problemlos eingliedern. Weit verbreitet ist in diesem Zusammenhang, die Zuzugserlaubnis an eine Mindestpunktzahl zu koppeln, die im Rahmen eines Punktesystems nach Alter, Qualifikation, Sprachkenntnissen etc. errechnet wird.⁶

A.1.1.1 Kanada: von Humankapitalsteuerung zu Hybridverfahren

Kanadas Arbeitsmigrationspolitik ließ sich lange Jahre dem klassisch humankapital- bzw. personenorientierten Bereich zuordnen. Vor allem nach der einwanderungspolitischen Großreform im Rahmen des *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), der 2002 in Kraft trat, konnte es im Bereich der Arbeitsmigrationssteuerung als „Humankapitalsystem in Reinform“ gelten (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012: 39; vgl. auch Langenfeld/Waibel 2013 und Finotelli 2013).⁷ Bei der Punktevergabe für das *Federal Skilled Worker Program* (FSWP)⁸ honorierte Kanada vor allem Bildungsabschlüsse und Sprachkenntnisse (Englisch und Französisch). Mit dem IRPA wurde auch die vorherige Privilegierung bestimmter Berufe abgeschafft, die stärker die konkreten Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt in den Blick genommen hatte; eine solche erschien gerade nach dem plötzlichen Kollaps der IT-Branche nicht mehr sinnvoll.

Humankapitalorientierung konnte somit als zentrale Traditionslinie der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik gelten. Vor wenigen Jahren hat das Land seine Steuerungspolitik jedoch abermals geändert: Im FSWP wurde der ‚Humankapital-Kern‘ aufgelöst und der Zugang zum Punktesystem beschränkt, indem zwei Qualifikationsbedingungen vorgeschaltet wurden: Um im Punktesystem als Neuzuwanderer überhaupt berücksichtigt zu werden, musste ein Bewerber nun entweder Berufserfahrung in einem vom Staat definierten Mangelberuf⁹ haben oder ein konkretes Jobangebot (sog. *arranged employment*) in Kanada nachweisen. Durch diese Vorschaltung von Instrumenten aus dem ‚Baukasten‘ der arbeitsvertrags-

4 Als ‚Klassiker‘ der arbeitsvertragsorientierten Steuerung kann das (hier nicht näher behandelte) amerikanische H-1B-Visum gelten, das seit vielen Jahren ein zentraler Baustein der amerikanischen Arbeitsmigrationspolitik ist.

5 In Deutschland ist die Bundesagentur für Arbeit dafür zuständig, eine solche Positivliste von Mangelberufen zu erstellen. Mit der neuen Beschäftigungsverordnung wurde hier erstmals ermöglicht, dass auch nichtakademisch qualifizierte Fachkräfte zuwandern. Anzumerken ist auch, dass sich in der Realität sektorspezifische und arbeitsvertragsbasierte Verfahren oftmals verschränken bzw. wechselseitig aufeinander beziehen. So setzt auch die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in einem Mangelberuf einen Arbeitsvertrag voraus. Ein Beispiel dafür ist auch die Green Card, die in Deutschland 2000 eingeführt wurde und 2005 im Zuwanderungsgesetz aufging: Sie bezog sich auf bestimmte Berufe und setzte zugleich den Abschluss eines Arbeitsvertrags voraus.

6 In den Bereich der Humankapitalsteuerung würden auch marktwirtschaftliche Steuerungsverfahren wie Auktionen oder Verkaufslösungen fallen. Solche Verfahren unterscheiden sich von Punktesystemen nicht systematisch, sondern eher technisch: Sie bewerten ebenfalls das Humankapital, doch geschieht das dezentral über die Abgabe eines Gebots bzw. den Kaufvorgang. Länder wie Malta oder auch Portugal sind jüngst in die Kritik geraten, weil sie Daueraufenthaltsrechte mit daran anschließender Einbürgerungsmöglichkeit gegen einen Geldbetrag oder die Tätigkeit einer Mindestinvestition vergeben (vgl. dazu die Diskussionen in Shachar/Bauböck 2014). Denn die ‚Käufer‘ erhalten damit nicht nur die maltesische oder portugiesische Staatsbürgerschaft, sondern zugleich die Unionsbürgerschaft samt den damit verbundenen Rechten (s. Kap. B.4).

7 Im kanadischen Punktesystem haben auch sog. *occupational lists* eine lange Tradition, die die Zugehörigkeit zu bestimmten Berufen prämierten (diese galt allerdings nie als Voraussetzung für die Teilnahme). Im Zuge der IRPA-Reform wurden sie jedoch abgeschafft.

8 Eine Besonderheit der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik sind die regionalen Anwerbungsprogramme (*Provincial Nominee Programs*), mit denen die Provinzen eigene arbeitsmigrationspolitische Schwerpunkte setzen können. Diese Möglichkeiten werden aber im Folgenden nicht berücksichtigt.

9 Zuletzt hatte die kanadische Regierung 50 Berufe als Mangelberufe identifiziert. Neben solchen, die einen akademischen Abschluss voraussetzen (Arzt, Ingenieur), finden sich darunter auch Ausbildungsberufe (Mechaniker u. a.).

bzw. berufsgruppenspezifischen Steuerung war ein bestimmter Beruf oder eine Beschäftigung in einem speziellen Sektor nun nicht mehr eines von mehreren Kriterien für die Punktevergabe, sondern eine zentrale Vorbedingung: Neubewerber, die nicht in einem der staatlich definierten Engpassberufe qualifiziert waren und kein konkretes Arbeitsplatzangebot hatten, konnten nun am Punktesystem gar nicht erst teilnehmen (Picot/Sweetman 2012: 20). Eins der Hauptmotive für diese fundamentale Neuerung war, den Rückstau an Bewerbungen abzubauen, der über die Jahre im FSWP aufgelaufen war und dazu führte, dass einzelne Bewerber auf die endgültige Bearbeitung ihres Antrags bis zu sechs Jahre warten mussten (CIC 2010: 3). Außerdem sollte sie Fehlallokationen auf dem Arbeitsmarkt einschränken und verhindern, dass hoch qualifizierte Zuwanderer unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt wurden. Anstelle einer Gesamtsteuerung, die ausschließlich auf humankapital- bzw. personenorientierten Elementen basierte, hatte Kanada nun also einen Ansatz gewählt, der Instrumente unterschiedlicher Steuerungsprinzipien kombiniert (vgl. Thym 2012: 10).

Im Mai 2013 ist eine Reform des FSWP in Kraft getreten, die jedoch an den Steuerungsprinzipien nichts Wesentliches geändert hat.¹⁰ Für Neuzuwanderer waren dem eigentlichen Punktesystem weiterhin die beiden oben ausgeführten Bedingungen vorgeschaltet. Zudem wurden Sprachkenntnisse deutlich aufgewertet: Bewerber, die nicht über entsprechende Englisch- oder Französischkenntnisse verfügen, wurden automatisch und kategorisch nicht weiter berücksichtigt; im alten FSWP konnten sie diesen Nachteil ausgleichen. Zudem wurde nun beim Zugang über ein *arranged employment* mit dem *Labor Market Impact Assessment* (LMIA) ein klassisches Instrument der arbeitsvertragsorientierten Steuerung eingesetzt: Analog der in Deutschland bekannten Vorrangprüfung musste nachgewiesen werden, dass für die Stelle kein kanadischer Bewerber oder ein Bewerber mit einer unbeschränkten Aufenthaltsgenehmigung in Frage kommt. Das neue FSWP ist damit kein rein humankapital- bzw. personenorientiertes Zulassungsverfahren

mehr, sondern ein Mischsystem, das den Zugang zur humankapital- bzw. personenorientierten Steuerung über arbeitsvertrags- bzw. sektorspezifische Steuerungsinstrumente vorreguliert.

A.1.1.2 Österreich: Rot-Weiß-Rot-Karte im Zentrum statt Blue Card

Österreich unterscheidet sich arbeitsmigrationspolitisch von Kanada allein schon dadurch, dass es an die Rahmenbedingungen gebunden ist, die die EU ihren Mitgliedstaaten vorgibt und die u. a. in der Hochqualifiziertenrichtlinie formuliert sind.¹¹ Entsprechend muss eine Analyse der österreichischen Arbeitsmigrationspolitik sowohl das unionsrechtlich vorgegebene Instrumentarium und seine Implementierung berücksichtigen als auch daneben bestehende Verfahren, deren Regulierung und Gestaltung vollständig in der Hand des Nationalstaats liegt. Österreich hat sich 2011 entschieden, neben der Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie mit der sog. Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-K) ein Sammelinstrument zu etablieren, das aus verschiedenen Komponenten besteht.

Die RWR-K ergänzt die Blue Card nicht nur, sie reduziert ihre Funktion faktisch darauf, Mitarbeiter multinationaler Großunternehmen legal zu beschäftigen, die von einer Niederlassung in eine andere entsandt werden (Kreuzhuber 2014: 18; vgl. auch EMN 2013: 27f.). Zudem hat Österreich die Spielräume, die die Richtlinie den Nationalstaaten eröffnet, nicht dazu genutzt, die Blue Card möglichst offen und liberal umzusetzen. So hat es zum einen das Gehalt als materielle Voraussetzung vergleichsweise hoch angesetzt.¹² Zum anderen wurde der Erteilung einer Blue Card eine Vorrangprüfung vorgeschaltet. Eine solche hat die Richtlinie weder vorgeschrieben noch untersagt; Deutschland hat auf eine solche Prüfung verzichtet.¹³ Entsprechend konzentriert sich die Arbeitsmigrationspolitik in Österreich auf die RWR-K, die als Sammelbezeichnung oder „Dachmarke“ (Faßmann 2013: 2) verschiedene Gruppen von Zuwanderern adressiert. Sie eröffnet unterschiedliche Optionen des Zuzugs und Verbleibs:

10 Neuerungen, die zum 01.01.2015 im Rahmen des sog. *Express Entry*-Verfahrens in Kraft getreten sind, konnten hier nicht mehr berücksichtigt werden.

11 In den letzten Jahren wurden in einigen Bereichen migrationspolitische Kompetenzen von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene verlagert. In Bezug auf die Arbeitsmigration aus Nicht-EU-Staaten waren die Harmonisierungsversuche der Europäischen Union bislang aber nur begrenzt erfolgreich. Auch die Hochqualifiziertenrichtlinie (Blaue Karte EU) gibt den EU-Mitgliedstaaten – gerade im Vergleich zur Flüchtlings- und Familienmigrationspolitik – nur einen groben und eingeschränkt verbindlichen Rahmen vor, der es europäischen Einwanderungsländern erlaubt, in ihrer Arbeitsmigrationspolitik eigene Akzente zu setzen (Eisele 2014: 290–293).

12 Die Lohnuntergrenze liegt in Österreich derzeit bei einem Bruttojahresgehalt von 55.975,50 Euro, in Deutschland bei 47.600 Euro. Diese große Differenz ergibt sich wohl auch daraus, dass Deutschland die von der Richtlinie geschaffenen Möglichkeiten bei den Gehaltsgrenzen maximal genutzt hat (vgl. Herzog-Schmidt 2014: 130). Dies wurde von einigen Akteuren kritisiert (etwa Brenke 2012). Höhere Mindestgehälter als in Deutschland gelten auch in Belgien (49.995 Euro), Luxemburg (54.274 Euro), Finnland (56.004 Euro) und den Niederlanden (60.952 Euro) (Werte für 2013; EMN 2013: 15).

13 Neben Deutschland verzichten auch die Tschechische Republik, Spanien, Finnland, Frankreich, Lettland, die Niederlande und Portugal bei der Blue-Card-Vergabe auf eine Vorrangprüfung (COM(2014)287 final: 7).

- (1) Das Visum zur Arbeitsplatzsuche, in Deutschland in § 18c AufenthG verankert, ist in Österreich Teil der RWR-K und firmiert dort unter dem Titel ‚Besonders Hochqualifizierte‘. Nach der deutschen Regelung sind für die Entscheidung über den Zuzug zur Arbeitsplatzsuche nur zwei Kriterien relevant (anerkannter bzw. einem deutschen gleichwertiger akademischer Abschluss und ausreichende finanzielle Mittel für die Suchphase); in Österreich dagegen ist ein umfangreiches Punktesystem vorgeschaltet. Drittstaatsangehörige, die mindestens 70 Punkte (von 100 möglichen) erreichen, können für sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach Österreich einreisen.¹⁴ Ähnlich wie die Einführung des § 18c AufenthG in Deutschland markiert die Regelung der RWR-K zu den ‚besonders Hochqualifizierten‘ in Österreich einen steuerungspolitischen Paradigmenwechsel: Nach über 50 Jahren rein arbeitgeberorientierter Steuerung wurde damit erstmals ein humankapitalorientiertes Steuerungselement eingeführt (Faßmann 2013: 11). In der konkreten Ausgestaltung ist das deutsche Suchvisum allerdings etwas liberaler: Die geforderten Qualifikationen sind niedriger und einfacher nachzuweisen, zudem entfällt hier der Beleg einer Unterkunft, den Österreich neben dem Nachweis eines Krankenversicherungsschutzes und einer Sicherung des Lebensunterhalts fordert.
- (2) Die Zuwanderung von (akademisch wie nichtakademisch ausgebildeten) Fachkräften in Mangelberufen, die unter dem Dach der RWR-K ermöglicht wird, ist hingegen ein klassisch arbeitsvertragsorientiertes Instrument mit einer starken berufsgruppenspezifischen Ergänzung. Sie ist an drei Bedingungen geknüpft: (1) ein konkretes Arbeitsplatzangebot, (2) eine Ausbildung in einem Beruf, der laut Rechtsverordnung als Mangelberuf eingestuft ist,¹⁵ und (3) mindestens 50 Punkte (von 75 möglichen) in einem Punktesystem, das von dem für besonders Hochqualifizierte leicht abweicht.¹⁶ Im deutschen Recht finden sich seit Sommer 2012 ähnliche (arbeitsvertragsorientierte) Regelungen: In § 19a Abs. 1 Nr. 2 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 2 BeschV wurden die Gehaltsgrenzen für die Erteilung einer Blue Card für bestimmte (akademische) Mangelberufe abgesenkt, eine Vorrangprüfung erfolgt nicht. Für den nichtakademischen Bereich regelt § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV, dass Personen mit Ausbildungsberufen, die als Mangelberufe ausgewiesen sind, ohne Vorrangprüfung zuziehen können, sofern ihre Berufsqualifikation als einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertig anerkannt ist. Im Dezember 2014 hat das Bundeskabinett zudem beschlossen, im Aufenthaltsgesetz einen neuen Paragraphen (§ 17a) einzuführen: Nach Abs. 1 erhalten Drittstaatsangehörige mit entsprechenden Vorqualifikationen einen Aufenthaltstitel für maximal 18 Monate, um eine Bildungsmaßnahme und eine anschließende Prüfung zu absolvieren, mit der sie ihre im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen in Deutschland anerkennen lassen können. Abs. 4 sieht vor, dass die betreffenden Personen nach erfolgreichem Abschluss des Anerkennungsverfahrens zwölf Monate in Deutschland bleiben können, um einen der Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen.¹⁷ Sowohl Deutschland als auch Österreich sind damit von einer einseitigen Fixierung auf Fachkräfte mit Hochschulbildung abgewichen, die der SVR (2011: 78) als „akademische Arroganz“ kritisiert hat, und haben den Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte mit verschiedenen Qualifikationsstufen geöffnet.
- (3) Ebenfalls in den Bereich der arbeitgeber- bzw. arbeitsvertragsorientierten Steuerung gehören die Regelungen zu den ‚sonstigen Schlüsselkräften‘. Im Gegensatz zur Zuwanderungsoption der RWR-K für Fachkräfte in Mangelberufen wird hier der Arbeitsvertrag – als *Conditio sine qua non* – nicht mit der Zugehörigkeit zu einem bestimmten beruflichen Sektor verschränkt. Stattdessen wird mit der Vorrangprüfung ein klassisches Instrument arbeitgeberorientierter Steuerung eingesetzt. Dieses ist zusammen mit der Voraussetzung eines (relativ niedrig gehaltenen) Mindesteinkommens wiederum einem

14 Maximal 40 Punkte werden für „besondere Qualifikationen bzw. Fähigkeiten“ vergeben, etwa Studienabschluss, Patentanmeldungen oder letztjähriges Bruttogehalt in einer Führungsposition; 20 Punkte können für Berufserfahrung erzielt werden und 10 Punkte für Sprachkenntnisse in Deutsch oder Englisch. Punkte für Alter erhalten Bewerber unter 45 Jahren, den Maximalwert von 20 Punkten erhält man bis 35. Mit 10 Punkten wird schließlich auch ein Studium in Österreich prämiert. Damit ist das Profil der erwünschten Zuwanderung offensichtlich: Jung, qualifiziert, berufserfahren und ein früherer Aufenthalt in Österreich sind die idealen Voraussetzungen.

15 Als Mangelberufe gelten derzeit: Fräser, Dachdecker, Dreher, Schweißer, Starkstromtechniker, Diplomingenieure für Starkstromtechnik, Techniker für Datenverarbeitung, Betonbauer, Bau- und sonstige Spengler, Elektroinstallateure, Maschinenbauingenieure, Landmaschinenbauer sowie medizinisches Fachpersonal (Krankenschwestern/-pfleger).

16 Im Bereich der Qualifikation können maximal 30 Punkte erzielt werden, eine ‚ausbildungsadäquate Berufserfahrung‘ wird mit maximal 10 Punkten prämiert. Stärker als bei den ‚besonders Hochqualifizierten‘ werden Sprachkenntnisse gewichtet, die bis zu 15 Punkte bringen. Punkte für Alter werden bis 40 Jahre vergeben; den Maximalwert von 20 Punkten erhalten Bewerber bis 30 Jahre.

17 Der neue Passus in § 17a Abs. 4 ergänzt die bereits bestehenden Möglichkeiten zur Jobsuche für ausländische Akademiker (§ 18c AufenthG) und ausländische Absolventen einer deutschen Hochschule (§ 16 Abs. 4 AufenthG) zu einer konsistenten ‚Such-Trilogie‘. Zur Einführung des § 17a AufenthG vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom Dezember 2014: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/gesetzentwurf-bleiberecht.pdf?__blob=publicationFile,23.01.2015.

Punktesystem¹⁸ vorgeschaltet. Zugelassen werden Personen, die nach Arbeitsmarktprüfung und Vorlage eines Einkommensnachweises zusätzlich mindestens 50 Punkte (von 75 möglichen) erzielen. In Deutschland entsprechen diesen Regelungen die in § 18 AufenthG kodifizierten Optionen der Zuwanderung, die eine Vorrangprüfung voraussetzen; eine Verschränkung mit einem Punktesystem wie in Österreich ist hier aber nicht vorgesehen.

- (4) Schließlich enthält die RWR-K auch ein Instrument, das ausländischen Absolventen österreichischer Hochschulen einen flexiblen und unbürokratischen Übergang in den österreichischen Arbeitsmarkt ermöglichen soll. Auf diesen Bereich geht Kap. A.2 detaillierter ein. Hier soll lediglich festgehalten werden, dass Deutschland sich vor allem bezüglich der Suchphase, die Hochschulabsolventen gewährt wird (18 Monate), als deutlich liberaler erweist als Österreich (sechs Monate).

Liberalere und weitreichendere Zuwanderungsmöglichkeiten sind eine zentrale Voraussetzung im Wettbewerb um hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige, auch wenn sie diesen Wettbewerb nicht allein entscheiden. In dieser Hinsicht hat die österreichische RWR-K gegenüber den deutschen Regelungen einen großen Vorteil, der aber weniger im inhaltlichen Bereich liegt als im Marketing: Sie ist eine sprachlich attraktive Verpackung für zahlreiche Einzelmaßnahmen und wurde von den potenziell Zuwanderungsbereiten in Drittstaaten relativ rasch zur Kenntnis genommen. Das Label „Rot-Weiß-Rot“ wurde bewusst gewählt: Es nimmt die Farben der österreichischen Nationalflagge auf und spielt zugleich auf die US-amerikanische Green Card an. So wirkt die RWR-K insgesamt einladender und offener als die sprachlich sperrigen Regelungen des § 18c AufenthG oder der Beschäftigungsverordnung, auch wenn der Vergleich des Verpackungsinhalts zeigt, dass die deutschen Regeln tendenziell liberaler und weitreichender sind.

Gemeinsam ist Österreich, Deutschland und auch Kanada eine bestimmte Entwicklung in der Arbeitsmigrationspolitik: Alle drei Länder sind von einem Reinverfahren, das klar und eindeutig auf ein bestimmtes Portfolio von Steuerungsprinzipien setzt, übergegangen zu einem Hy-

bridverfahren, das verschiedene Steuerungsinstrumente und -prinzipien kombiniert. Deutschland und Österreich haben ihre weiterhin arbeitsvertragsorientierten Programme durch Humankapitalelemente ergänzt; Kanada beginnt, seine ursprüngliche Humankapitalsteuerung beim Screening und der Auswahl von Zuwanderern mit Instrumenten der Arbeitsvertrags- bzw. der Berufsgruppenorientierung zu verschränken und damit stärker an den nationalen Arbeitsmarkt rückzubinden. Auch in diesem Bereich nähern sich die Steuerungsprinzipien zunehmend an.

A.1.1.3 Schweden: liberale und missbrauchsanfällige Politik

Schweden unterscheidet sich von den hier betrachteten anderen Vergleichsländern in nahezu jeder Hinsicht. Eine Ausnahme bildet die mit Österreich bestehende Gemeinsamkeit, dass die Blue Card, ein von der EU vorgegebenes europäisches Instrument (das allerdings die jeweiligen nationalstaatlichen Besonderheiten berücksichtigt), nachrangig behandelt wird.¹⁹ In Schweden wurde im Dezember 2008 ein „vollständig nachfrageorientiertes System“ (OECD 2013b: 178) in Kraft gesetzt, das in den Bereich der klassischen Arbeitsvertragssteuerung fällt (Parusel 2014: 18) und den schwedischen Arbeitgebern die zentrale Rolle im Auswahlprozess zuweist.²⁰ Humankapitalorientierte Elemente enthält das System nicht.²¹ Der vorher gültige Ansatz war ebenfalls arbeitsvertragsorientiert, sah aber eine Vorrangprüfung vor und war auf Spezialisten und Hochqualifizierte beschränkt. Gemessen daran bedeutet der neue schwedische Weg eine „Kehrtwende“ (Frödin 2014; Übers. d. SVR) oder eine „kleine Revolution“ (Cerna 2009; Übers. d. SVR).²²

Die derzeitige arbeitsmigrationspolitische Philosophie in Schweden lässt sich wie folgt auf den Punkt bringen: Einreisen darf jeder ausländische Arbeitnehmer, der einen Arbeitsvertrag mit einem schwedischen Arbeitgeber vorweisen kann; dies ist eine unabdingbare Voraussetzung. Daran sind aber keine Zusatzbedingungen gekoppelt, wie sie in den arbeitsvertragsorientierten Bereichen der deutschen oder österreichischen Hybridsysteme üblich sind, etwa Sektorvorgaben oder eine Beschränkung auf bestimmte Qualifikationen. Der Anwerbe- und

18 Die Punktesysteme für (2) und (3) sind identisch gestaltet.

19 In Österreich ist die Blue Card lediglich für Großkonzerne relevant. In Schweden hat sie überhaupt keine Bedeutung; sie wurde hier auch erst 2013 umgesetzt, also mit zweijähriger Verspätung. Im Jahr 2013 wurden zwei (!) Blue Cards erteilt, aber 4.666 Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte nach nationalem Recht (COM(2014)287 final).

20 Volkswirtschaftlich problematisch ist dabei u. a., dass die Risiken ungleich verteilt sind: Ist die Anstellung erfolgreich, profitiert davon vor allem das Unternehmen; bei einem Misserfolg werden die damit verbundenen Kosten jedoch sozialisiert, d. h. allein dem Steuerzahler aufgebürdet.

21 Ein Visum zur Arbeitsplatzsuche gibt es lediglich für Jugendliche und junge Erwachsene (18–30 Jahre) aus Australien, Kanada, Neuseeland und Südkorea.

22 Frödin (2014: 11) erklärt diesen ungewöhnlich radikalen Politikwechsel damit, dass es eine „strange bedfellow coalition“ gegeben habe zwischen grünen Einwanderungsbefürwortern und wirtschaftsliberalen politischen Kräften, die auch die damals regierende konservative Partei eingeschlossen habe. Als ‚Team‘ hätten sie die damals oppositionellen Sozialdemokraten überstimmt, die in Schweden eigentlich politisch dominieren und einer Liberalisierung eher kritisch gegenüberstehen.

Einstellungsvorgang beginnt zwar mit einer Vorrangprüfung: Die schwedischen Arbeitgeber müssen nachweisen, dass für den Arbeitsplatz keine bevorrechtigten schwedischen Arbeitnehmer oder solche aus anderen EU-Staaten zur Verfügung stehen. In der Realität bildet diese Vorrangprüfung aber für eine Anwerbung aus dem Ausland keine ernsthafte Hürde: Zum einen reicht es als Nachweis der Nichtverfügbarkeit bevorrechtigter Arbeitnehmer, dass die betreffende Stelle zehn Tage bei der schwedischen Arbeitsbehörde (*Arbetsförmedlingen*) öffentlich ausgeschrieben wurde. Zum anderen ist die Vorrangprüfung nicht bindend, sogar wenn sie für den Arbeitgeber negativ ausgeht: Selbst wenn ein ähnlich qualifizierter Kandidat im Inland gefunden werden sollte, kann der Arbeitgeber diesen zugunsten des von ihm selbst ausgewählten Drittstaatsangehörigen ablehnen (EMN 2014b: 33). Damit wird die Vorrangprüfung zu einer reinen Formalität degradiert. Ihr schließt sich ein formales Genehmigungsverfahren bei der Migrationsbehörde des Landes (*Migrationsverket*) an. Hier erhalten die Gewerkschaften Gelegenheit, zu den vorgesehenen Anstellungsbedingungen Stellung zu beziehen, die den für schwedische Arbeitnehmer vorgesehenen Konditionen entsprechen müssen.²³ Verhindern können sie die Einstellung eines ausländischen Arbeitnehmers aber nicht, selbst bei einer vorgesehenen Abweichung von den Tarifverträgen. Die Gewerkschaften haben de facto also ein Konsultations-, aber kein Vetorecht. Ihnen bleibt somit nur die Möglichkeit, mit öffentlichen Kampagnen Druck auszuüben.

Dieses sehr liberal ausgestaltete arbeitsvertragsorientierte System ist vor dem Hintergrund der schwedischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu sehen. Eine insgesamt liberale Arbeitsmigrationspolitik, die zugleich streng an die Vorlage eines Arbeitsvertrags gekoppelt ist, wird durch eine hohe Tarifbindung abgedeckt. Dies sollte gerade auch den in Schweden traditionell starken Gewerkschaften die bei Arbeitsmigration stets präsente Sorge nehmen, dass durch Zuwanderung der Lohndruck und die Arbeitslosigkeit steigen. Ein hohes Regulierungsniveau auf dem Arbeitsmarkt ersetzt also bis zu einem gewissen Grad Migrationskontrolle.

Diese Strategie, die Doomernik (2007) als „open borders, close monitoring“ bezeichnet, gerät in Schweden allerdings zumindest in einigen Bereichen und Branchen zunehmend in die Diskussion: Laut zahlreichen Berichten

des schwedischen Migrationsamts, der Medien und der Gewerkschaften werden die weitreichenden Möglichkeiten der Anwerbung vor allem von Betrieben genutzt, die von Zuwanderern geführt werden und sich neu am Markt etablieren, bei denen der Personalkostenanteil hoch und die Belegschaft kaum in den Gewerkschaften verankert ist. Diese Betriebe hätten vor allem ausländische Arbeitnehmer mit geringem Qualifikationsniveau für Bereiche angeworben, in denen faktisch kein Engpass besteht. Dabei hätten sich Fälle von Lohndumping und generell Abweichungen von arbeitsvertraglich festgelegten Standards gehäuft (EMN 2013: 22, 26). Als Folge hat *Migrationsverket* ab Januar 2012 in einigen besonders zugewanderungsintensiven Branchen (Reinigung, Hotel- und Gaststättengewerbe, Dienstleistungen, Bau, Handel, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Leiharbeit)²⁴ die Kontrollen verschärft. Die Regierung hat Anfang August 2014 weitere Kontrollen eingeführt (sog. *post-arrival checks*), die sicherstellen sollen, dass die getroffenen Zusagen tatsächlich eingehalten werden (Parusel 2014: 18f.; EMN 2014c: 3).²⁵

Auffällig ist, dass Schweden für die weltweit umworbene Gruppe hoch qualifizierter Arbeitnehmer keine speziellen zugewanderungspolitischen Angebote bereitstellt. Während Deutschland (etwa durch die liberale Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie) und Österreich (vor allem durch die RWR-K) in den letzten Jahren nicht nur Spezialprogramme für Hochqualifizierte etabliert, sondern diese auch intensiv beworben haben, gibt es in Schweden keine öffentliche Politik, um Schweden als Zielland für hoch qualifizierte oder qualifizierte Migranten zu fördern (Parusel 2013: 18). Die allgemeinen arbeitsvertragsorientierten Regelungen gelten als liberal und weitreichend genug, um im Bedarfsfall auch hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige anwerben zu können.

Allerdings wird die Anwerbung von Hochqualifizierten durch das schwedische Steuerrecht unterstützt: Ab einem bestimmten Einkommen bleiben für die ersten drei Jahre des Aufenthalts in Schweden 25 Prozent der Einkünfte steuerfrei. Eine solche Regelung ist weder in Kanada noch in Österreich und Deutschland vorgesehen (OECD 2011d: 138).²⁶ Schweden reagiert damit auf die hohe Steuerbelastung des Produktionsfaktors Arbeit, die im Wettbewerb um Hochqualifizierte ein offensichtlicher Nachteil ist, und ergänzt sein Zuwanderungssystem um eine steuerpolitische Komponente.

23 Arbeitsentgelt und -bedingungen dürfen von den tarifvertraglichen Vereinbarungen nicht abweichen. Zudem gilt eine Lohnuntergrenze von 13.000 Schwedischen Kronen (1.408 Euro) brutto im Monat.

24 Unternehmen in diesen Branchen müssen nun u. a. nachweisen, dass sie in der Lage sind, die zugesagten Gehälter für den gesamten Zeitraum des Arbeitsvertrags zu bezahlen. Gleiches gilt für alle neu gegründeten Firmen.

25 Diese stichprobenartigen Kontrollen, die die Migrationsbehörde selbst durchführen wird, sind vermutlich nur beschränkt wirksam. Denn der Arbeitnehmer hat kaum ein Interesse daran, zur Aufklärung seiner eventuell nicht arbeitsvertragskonformen Arbeitsbedingungen beizutragen: Er verliert ggf. nicht nur seinen Arbeitsplatz, sondern auch seinen Aufenthaltstitel, wenn er nicht innerhalb von vier Monaten einen neuen Arbeitsvertrag vorweisen kann.

26 Ähnliche Regelungen gibt es aber in Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta und den Niederlanden (EMN 2013: 29).

Wie der Vergleich zeigt, setzt sich Schweden von dem Trend zu hybriden Steuerungsmodellen ab, der in Kanada, Österreich und Deutschland zu beobachten ist, aber auch in weiteren Ländern, die hier nicht behandelt werden (vgl. für Spanien etwa Finotelli 2013, für Australien Papademetriou/Sumption 2011). Während Kanada als vormals überzeugtes ‚Humankapitalland‘ durch Einführung von Instrumenten aus dem Bereich der arbeitsvertrags- bzw. der berufsgruppenorientierten Steuerung anstrebt, die Arbeitsmigration stärker am Arbeitsmarkt zu ‚erden‘, kommen Österreich und Deutschland steuerungstechnisch aus der anderen Richtung und ergänzen ihre traditionell arbeitsvertragsorientierten Systeme durch Prinzipien der humankapital- bzw. personenbasierten Steuerung. Schweden hingegen verlässt sich in dieser Frage darauf, dass seine hohen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Standards das Land ausreichend vor Lohndruck und steigender Arbeitslosigkeit durch Einwanderung schützen, und verfolgt zuwanderungspolitisch einen Laissez-faire-Ansatz, bei dem ein Arbeitsvertrag die (weitgehend) einzige Zuzugsvoraussetzung bildet.

A.1.2 Die zeitliche Komponente von Arbeitsmigrationspolitik

Neben der Entscheidung, den Auswahlprozess (steuerungs-)technisch in einer bestimmten Weise umzusetzen, lassen sich die nationalstaatlichen Politiken vor allem auch danach unterscheiden, wie Arbeitsmigration zeitlich angelegt ist. Als Vergleichsmaßstab empfiehlt sich hier die idealtypische Unterscheidung zwischen temporärer Zuwanderung, die voraussetzt, dass die Zuwanderer nach Ablauf der gesetzlich geregelten Maximaldauer in ihre Heimatländer zurückkehren, und Dauereinwanderung, die von vornherein auf Niederlassung angelegt ist. In der politischen Realität finden sich in fast allen Staaten Misch- und Kombinationsformen dieser Typen, bei denen die zeitliche Anlage je nach Zielgruppe variiert. Diese Grundunterscheidung nach zeitlicher Anlage hängt eng mit der Frage zusammen, wie die Arbeitsmigrationspolitik qualifikatorisch ausgerichtet ist, ob der Staat also primär niedrig qualifizierte Zuwanderer anwirbt (in der Regel für Tätigkeiten, die für die im Land lebende Bevölkerung nicht attraktiv genug sind) oder sich hauptsächlich an Hochqualifizierte richtet. Die Trennung in temporär angelegte Zuwanderung und Eröffnung eines Daueraufenthalts wird der Vielschichtigkeit von Einwanderungspolitik sicher nicht gerecht, sie kann aber helfen, Unterschiede und Gemeinsamkeiten der hier berücksichtigten Länder zu illustrieren.

A.1.2.1 Zuwanderung auf Zeit: temporäre Verfahren in Kanada

Ein zentrales Merkmal kanadischer Arbeitsmigrationspolitik ist Triadafilopoulos (2012: 94) zufolge, dass „Zuwanderern schon bei ihrer Einreise ein unbefristetes Aufenthaltsrecht gewährt wird“. Mit Bezug auf die heuristische Unterscheidung zwischen Ländern mit einer klaren Präferenz für dauerhafte Einwanderung von Arbeitsmigranten und solchen, die Zuwanderung eher als befristetes und umkehrbares Phänomen betrachten, gilt Kanada allgemein als prototypisches ‚Dauereinwanderungsland‘, das besonders von Ausländern, die zum Arbeiten ins Land kommen, geradezu erwartet, dass sie sich dort dauerhaft niederlassen. Deutschland bildete dazu lange Zeit den genauen Gegensatz: Bis Ende des 20. Jahrhunderts strebte es ausschließlich eine befristete Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte an und bot kaum Möglichkeiten, den Aufenthalt durch einen Statuswechsel zu verstetigen.²⁷

Allerdings haben zeitlich befristet angelegte Migrationsprogramme auch in Kanada eine lange Tradition. Bereits 1966 wurde ein Programm zur Anwerbung von Erntehelfern und Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft initiiert; Anfang der 1980er Jahre kam das *Foreign Domestic Movement Program* hinzu, das als *Live-in Caregiver Program* bis heute existiert. Das Kernstück zeitlich befristeter Anwerbung ist aber das *Temporary Foreign Worker Program* (TFWP), das seit 1973 besteht und keine Möglichkeit bietet, in einen Daueraufenthalt überzugehen. Gemein hatten diese Programme in der Vergangenheit, dass ihre Bedeutung im Gesamtsystem quantitativ immer eher gering war; vor allem neben dem FSWP als dem institutionellen Rückgrat der kanadischen Arbeitsmigrationssteuerung spielten sie über viele Jahre nur eine Nebenrolle.

Umso überraschender ist, dass das TFWP sich in den letzten Jahren von einem ‚wenig befahrenen Nebenweg‘ zu einer ‚zentralen Hauptstraße‘ der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik gewandelt hat. Maßgeblich dafür waren Erleichterungen und Liberalisierungen des Anwerbeverfahrens; so wurde etwa eine *Regional List of Occupations under Pressure* (ROUP) eingeführt, die Ausnahmen von der im TFWP sonst obligatorischen Vorrangprüfung definierte, oder für Arbeitnehmer, die unter dem TFWP angeworben werden, die maximale Aufenthaltsdauer von einem auf zwei Jahre verdoppelt (dazu ausführlich Finotelli 2013). Als im Gefolge der Staatsschuldenkrise die Arbeitslosigkeit stieg, wurden einige dieser Liberalisierungen wieder zurückgenommen.²⁸ Das konnte den ‚TFWP-Boom‘ jedoch nicht bremsen: Die Zahl der

27 Bis zum Zuwanderungsgesetz von 2005 gab es hierzu nur wenige, äußerst streng definierte Ausnahmen.

28 Im April 2014 wurde beispielsweise ein TFWP-Moratorium für den Sektor der *food services* eingeführt.

befristet zugelassenen ausländischen Arbeitnehmer hat sich zwischen 1995 (86.491) und 2012 (213.573) mehr als verdoppelt;²⁹ mittlerweile reicht ihre Größenordnung an das Niveau der permanenten Zuwanderung heran, das in Kanada seit vielen Jahren stets zwischen 200.000 und 300.000 Personen pro Jahr liegt (Worswick 2013: 4).

Über viele Jahrzehnte hat sich die Vorstellung von Kanada als einem Land entwickelt, das Zuwanderung immer auch als Instrument einer bevölkerungspolitischen Gesamtstrategie betrachtet und sie eher als auf Dauer angelegt sieht. Entsprechend hat die temporale Differenzierung der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik in Politik und Öffentlichkeit deutliche Kritik hervorgerufen (vgl. etwa Alboim/Cohl 2012). Vor allem wurde die Befürchtung geäußert, dass der stärkere Fokus auf temporärer Zuwanderung (primär niedrig qualifizierter Arbeitskräfte) nicht nur irreguläre Migration verstärkt, sondern auch die Entstehung einer ‚ethnischen Unterschicht‘ fördert. Empirisch lässt sich diese Kritik noch nicht belegen. Tatsache ist jedenfalls, dass Kanada nicht nur bei der auf Dauer angelegten, sondern auch bei der temporären Zuwanderung stärker differenziert als früher und sich mit den Programmen temporärer Migration ein ‚zweites Standbein‘ auf- und ausgebaut hat.

A.1.2.2 Die österreichische RWR-K plus: keine Abkürzung in den Daueraufenthalt

Historisch haben Österreich und Deutschland hinsichtlich ihrer Arbeitsmigrationspolitik viel gemeinsam. Beide sind Einwanderungsländer und haben bis zu einem fast zeitgleich erlassenen Anwerbestopp Mitte der 1970er Jahre zahlreiche und vor allem niedrig qualifizierte ‚Gastarbeiter‘ angeworben. Danach war in beiden Ländern Zuwanderung zum Zweck der Arbeitsaufnahme über einen langen Zeitraum streng und restriktiv reguliert und bildete somit nur ein Randphänomen. In Deutschland setzte dann mit der Einführung der Green Card im Jahr 2000 ein Prozess der Liberalisierung der Arbeitsmigration ein, der fast 15 Jahre währte. Mit der Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie 2012 und den neu geschaffenen Möglichkeiten der Zuwanderung nichtakademisch ausgebildeter Fachkräfte hat er Deutschland auch rechtlich klar als Einwanderungsland positioniert (SVR 2014: 72–77).

In Österreich setzte – wenn auch erst Ende der 2000er Jahre – ebenfalls eine Diskussion darüber ein, dass die Arbeitsmigrationssteuerung liberalisiert werden müsse. Die Arbeitgeberverbände WKÖ (Wirtschaftskammer Ös-

terreich) und IV (Industriellenvereinigung) entwickelten gemeinsam mit der IOM (Internationale Organisation für Migration) einen Vorschlag; auf dieser Basis entstand schließlich die 2011 eingeführte RWR-K (Faßmann 2013: 6; Kreuzhuber 2014: 14). Als Hybridinstrument hat sie nicht nur die österreichische Arbeitsmigrationspolitik, die vormals einseitig arbeitsvertragsorientiert operierte, erweitert und durch Prinzipien der humankapital- bzw. personenorientierten Steuerung differenziert, sondern auch Möglichkeiten für einen Daueraufenthalt von Arbeitsmigranten geschaffen (s. Kap. A.1.2). Hier besteht grundsätzlich eine weitere Parallele zu Deutschland.

Die beiden Länder unterscheiden sich aber erheblich darin, wie sich das ‚Hineinwachsen‘ in den Daueraufenthalt konkret gestaltet. Österreich verzichtet darauf, Arbeitskräfte, die auf der Basis der RWR-K ins Land kommen, zeitlich-aufenthaltsrechtlich zu privilegieren. Es räumt ihnen lediglich die Möglichkeit ein, den zunächst befristeten RWR-K-Aufenthalt über die RWR-K plus zu verlängern und nach fünfjährigem Aufenthalt nach den Vorgaben der Daueraufenthaltsrichtlinie einen dauerhaften Aufenthaltstitel zu erhalten. Deutschland hingegen hat für Zuwanderer, die zum Zweck der Arbeitsaufnahme ins Land gekommen sind, die Möglichkeiten einer Aufenthaltsverfestigung erweitert, indem es den Mindestaufenthalt für einen Daueraufenthalt im Rahmen der Blue Card deutlich reduziert hat und diesen früher gewährt (bereits nach 33 bzw. 21 Monaten anstatt nach 60 Monaten, wie es die Daueraufenthaltsrichtlinie vorsieht).³⁰

A.1.2.3 Schweden: Daueraufenthalt nach vier Jahren

In Schweden gibt es für Zuwanderer, die zum Arbeiten ins Land kommen, ähnlich wie in Deutschland und Österreich ein System gestufter Aufenthaltsverfestigung. Es gewährt zunächst einen befristeten Aufenthalt; nach einer fest definierten Anwesenheit und beruflichen Tätigkeit im Land sieht es aber einen unmittelbaren Übergang in den Daueraufenthalt vor. In der Regel erhalten Zuwanderer, die zum Zweck einer Erwerbstätigkeit einreisen, in Schweden eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für die Zeit des Arbeitsvertrags, maximal aber für zwei Jahre. Dabei sind sie für die ersten beiden Jahre an den Arbeitgeber und den Job gebunden. Falls sie innerhalb dieser Frist den Arbeitgeber wechseln, müssen sie ihre Arbeitserlaubnis neu beantragen. Nach Ablauf der ersten

29 Diese Zahl beinhaltet allerdings auch befristete Zulassungen ausländischer Arbeitskräfte, die auf Vereinbarungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens und anderen bilateralen Abkommen basieren.

30 Im Übrigen können auch zunächst befristet erteilte Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland einreisen, aber nicht unter die Blue Card fallen, stets zu einer Verfestigung des Aufenthaltes führen, d. h. zur Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts (Niederlassungserlaubnis).

beiden Jahre ist ein Arbeitgeberwechsel ohne neues Genehmigungsverfahren möglich. Bei einem Berufswechsel³¹ innerhalb der ersten zwei Jahre ist allerdings immer ein neues Verfahren erforderlich – unabhängig davon, ob er unternehmensintern stattfindet oder mit einem Arbeitgeberwechsel verbunden ist. Arbeitsmigranten mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang können nach schwedischem Recht ein Daueraufenthaltsrecht nach 48 Monaten erhalten. Gegenüber den in der Daueraufenthaltsrichtlinie vorgesehenen 60 Monaten bietet Schweden damit im Gegensatz zu Österreich eine ‚zuwanderungsrechtliche Abkürzung‘ in den Daueraufenthalt. Im Vergleich zur deutschen Blue-Card-Regelung, nach der die unionsrechtlich vorgegebenen fünf Jahre je nach Statusgruppe bis auf die Hälfte gekürzt werden können, ist die schwedische Regelung aber eher moderat.

Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den Ländern im Bereich des Familiennachzugs zu (hoch qualifizierten) ausländischen Arbeitnehmern. Wie Österreich und Deutschland für ‚Kartenbesitzer‘ (RWR-K bzw. Blue Card) sieht auch Schweden ein Nachzugsrecht von Familienangehörigen vor;³² nachziehende Familienangehörige erhalten zudem freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Dies spielt gerade für Ehegatten bzw. (eingetragene) Lebenspartner eine zentrale Rolle.

❗ **Wie bei der technischen Umsetzung von Arbeitsmigrationspolitik zeigt sich zwischen den Vergleichsländern auch in Bezug auf die zeitliche Gestaltung tendenziell eine Annäherung:** In Kanada wurde der vormals sehr starke Fokus auf dauerhafter Zuwanderung durch die Stärkung des TFWP etwas abgeschwächt; umgekehrt haben die drei hier berücksichtigten europäischen Einwanderungsländer ihre Arbeitsmigrationssysteme, die früher fast ausschließlich auf temporäre Zuwanderung ausgerichtet waren, um Verfahren ergänzt, die eine gestufte Aufenthaltsverfestigung und damit den schrittweisen Übergang in einen Daueraufenthalt ermöglichen. Dabei wählt Deutschland einen weitergehenden Ansatz als Österreich und Schweden: Für eine bestimmte Gruppe von Arbeitsmigranten ist hier ein Daueraufenthalt im besten Fall schon nach 21 Monaten möglich. Schweden sieht für Arbeitsmigranten generell 48 Monate bis zum Daueraufenthalt vor und verkürzt damit die unionsrechtlich vorgegebene Frist von 60 Monaten nur leicht. Österreich folgt den Vorgaben der Daueraufenthaltsrichtlinie, ent-

sprechend erhalten Inhaber einer RWR-K plus erst nach fünf Jahren das Recht zum Daueraufenthalt.

A.1.3 (Wenige) Lehren für Deutschland, Lehren für Europa: die Blue Card europäisch reaktivieren

In seinem Jahresgutachten 2014 hatte der SVR der deutschen Arbeitsmigrationspolitik ein gutes Zeugnis ausgestellt und in Bezug auf die rechtliche Steuerung der Arbeitsmigration keinen akuten Reformbedarf festgestellt. Zu einem ähnlichen Fazit kam jüngst eine „Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte“ (Brenning et al. 2014), die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführt wurde. Seit August 2012 steigen die Zuzugszahlen ausländischer Hochqualifizierter (dazu detailliert Griesbeck 2014). Inwieweit das eine unmittelbare Folge dieser neuen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ist, lässt sich bisher noch nicht sagen; es ist aber zumindest zu vermuten, dass diese daran einen gewissen Anteil haben (auch wenn dieser nicht näher quantifiziert werden kann).

❗ **Auch der Vergleich der deutschen Regelungen mit den Rahmenbedingungen in Kanada, Österreich und Schweden bestätigt die Einschätzung, dass Deutschland rechtlich im Bereich der Arbeitsmigration wettbewerbsfähig ist:** Mit der Einführung des § 18c AufenthG und der deutlichen Verkürzung der Mindestaufenthaltszeiten, die Blue-Card-Inhaber für einen Daueraufenthalt benötigen, hat es sich wie zahlreiche andere Einwanderungsländer (Papademetriou/Sumption 2011) für ein liberales Hybridmodell der Arbeitsmigrationspolitik entschieden und die Ära eines „reluctant countr[y] of immigration“ (Cornelius/Tsuda 2004: 25) beendet.

Dieser Wandel scheint auch bei der Bevölkerung in Deutschland angekommen zu sein. Eine bundesweit repräsentative Umfrage zum Jahresgutachten 2015 zeigt, dass der Umbau des deutschen Zuwanderungsrechts in Richtung einer stärkeren Privilegierung hoch qualifizierter Zuwanderer erkannt und akzeptiert wird. Fast drei Viertel der Befragten sind dabei der Ansicht, dass Deutschland für hoch qualifizierte Zuwanderer ein sehr oder eher attraktives Einwanderungsland ist. Für niedrig qualifizierte Zuwanderer fällt diese Einschätzung ebenfalls deutlich

31 Auf der Internetseite von *Migrationsverket* ist als Beispiel der Fall eines Drittstaatsangehörigen beschrieben, der seit drei Jahren als IT-Techniker bei dem Unternehmen Datafirman AB arbeitet: Ein Angebot, als IT-Techniker beim Unternehmen Data-Nisse zu arbeiten, kann die fiktive Person annehmen, ohne dass sie ein neues Genehmigungsverfahren durchlaufen muss. Um bei Data-Nisse nach sechs Monaten auf eine Managementposition zu wechseln, ist aber ein neues Genehmigungsverfahren erforderlich, da es sich um eine neue Tätigkeit („new occupation“) handelt. Der Sinn dieser Maßnahme besteht darin, dass bei der neuen Position erneut geprüft werden soll, ob kein inländischer Bewerber zur Verfügung steht. Wie gezeigt wurde, hat die hierfür erforderliche öffentliche Ausschreibung aber nur eine geringe Steuerungswirkung (<http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/Changing-jobs.html>, 23.01.2014).

32 Deutschland und Österreich unterscheiden sich hier allerdings in einem zentralen Punkt: In Deutschland brauchen Ehegatten von Blue-Card-Inhabern vor der Einreise keine Sprachkenntnisse nachzuweisen (s. Kap. A.3); in Österreich gibt es solche Ausnahmen nicht.

aus: Rund 60 Prozent gehen davon aus, dass das Land auch für Niedrigqualifizierte sehr oder eher attraktiv ist (Abb. 3 im Anhang).³³

❗ **Unmittelbar in Bezug auf den rechtlichen Bereich gibt es für Deutschland also im Moment eher wenig zu lernen.** Allerdings müssen die rechtlichen Regelungen ständig ergänzt und angepasst werden; das macht der Entwurf für ein Aufenthaltsrecht zum Zweck der Nachqualifizierung bei Teilanerkennung eines beruflichen Abschlusses deutlich, der Ende 2014 vorgelegt wurde. Die neue Regelung wird eine Lücke schließen, die die Erfahrungen mit dem Anerkennungsgesetz von 2012 offenkundig gemacht haben, nämlich dass im Ausland erworbene berufliche Qualifikationen einer entsprechenden deutschen Berufsausbildung häufig nur in Teilen entsprechen. Eine Nachqualifizierung direkt in Deutschland zu ermöglichen ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, es erleichtert den betreffenden Fachkräften die Integration in den Arbeitsmarkt. Allerdings wird diese Ergänzung des Aufenthaltsgesetzes nichts daran ändern, dass das Anerkennungsverfahren weiterhin kompliziert ist – auch wenn es durch das Anerkennungsgesetz vereinfacht wurde – und dass es die Zuwanderung nicht-akademischer Fachkräfte tendenziell erschwert. Dies ist aber kein Problem des deutschen Zuwanderungsrechts, sondern der Preis dafür, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland vergleichsweise stark auf anerkannte Zertifikate fixiert ist.

❗ **Bestehen bleibt bei allen rechtlichen Fortschritten die Kritik am Zuwanderungsmarketing,** die von vielen Seiten geäußert wurde, auch vom SVR (2014: 15). Zwar machen inzwischen zahlreiche politische Akteure, die im Bereich der Migrationspolitik bisher kaum aktiv waren, etwa das Bundeswirtschaftsministerium und auch das Auswärtige Amt, Fachkräftegewinnung durch Zuwanderung ressortspezifisch zum Thema. Auch das von der Bundesregierung betriebene Willkommensportal www.make-it-in-germany.com entwickelt sich immer mehr zur zentralen virtuellen Anlaufstelle für Zuwanderungsinteressierte. ❗ **Es fehlt jedoch weiterhin eine kommunikative und inhaltliche Einbettung der Arbeitsmigrationspolitik in ein zuwanderungspolitisches Gesamtkonzept, etwa in Form eines Nationalen Aktionsplans Migration (NAM), wie ihn der SVR vorgeschlagen hat.** In ein solches Gesamtkonzept gehört – wie nicht zuletzt die Demonstrationen der Ende 2014 entstandenen Pegida-Bewegung

gezeigt haben – auch eine systematische und offensive Information und Kommunikation innerhalb Deutschlands.

❗ **Im Sinne eines ‚Lernens von anderen‘ relevanter als die kommunikativen Defizite der deutschen Regelungen ist die europäische Dimension unterschiedlicher arbeitsmigrationspolitischer Ansätze,** die im Rahmen des Vergleichs aufgezeigt wurde. So war die Blue Card eigentlich gedacht als erster Schritt zu einer eigenen europäischen Arbeitsmigrationspolitik und als Teil einer Gesamtstrategie, die Europa als Einwanderungskontinent stärkt. Doch allein die Tatsache, dass von allen 2013 ausgestellten Blue Cards über 90 Prozent auf Deutschland entfielen, zeigt, dass sie in den Mitgliedstaaten noch nicht umfassend angenommen wurde.³⁴ Die Blue Card sollte auch ein gesamteuropäisches Interesse an der Gewinnung hoch qualifizierter Drittstaatsangehöriger signalisieren, um gegenüber Wettbewerbern auf der anderen Seite des Atlantiks die Attraktivität des Kontinents insgesamt zu erhöhen, und damit als Pionier einer europäisch abgestimmten Anwerbepolitik wirken (von Weizsäcker 2006).

Gleichwohl sollte dieses Instrument und die damit verbundene Strategie nicht abgeschrieben werden, ganz im Gegenteil. Denn wer glaubt, man könne mit nationalstaatlich geprägten Steuerungssystemen – gleichgültig wie sie heißen und in welchen Details sie sich unterscheiden – hoch qualifizierte und abwanderungsbereite Personen beispielsweise aus Indien, Brasilien oder China motivieren, nach Deutschland, Österreich oder Schweden zu migrieren, der irrt. Die klassischen Einwanderungsstaaten – die USA, Kanada und Australien – haben hier klare Markt- und Attraktivitätsvorteile, die sich u. a. aus der Größe der Länder und ihrer einwanderungspolitischen Reputation ableiten und daraus, dass Englisch dort Verkehrssprache ist. ❗ **Daher sollte auf europäischer Ebene verstärkt darüber nachgedacht werden, wie die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Blue Card zu einer gemeinsam getragenen Strategie kommen können,** auch um Standards und Verfahren weiter zu vereinheitlichen und nach außen eine gewisse Geschlossenheit zu zeigen. Dass man dabei den Nationalstaaten und ihren arbeitsmarktpolitischen Besonderheiten einen gewissen Bewegungsspielraum einräumen kann und muss, gehört zu den Voraussetzungen dafür, einen europäischen Kompromiss zu erzielen. Entscheidend ist aber: ❗ **Europa muss sich als Einwanderungsraum gemeinsam in der Welt positionieren.**

33 Für die repräsentative Umfrage zum Jahresgutachten 2015 wurden im September 2014 insgesamt 1.002 Personen ab 16 Jahren im gesamten Bundesgebiet zufällig ausgewählt und telefonisch befragt (Info-Box 5 im Anhang).

34 Neben Österreich und Schweden gibt es noch zahlreiche andere EU-Mitgliedstaaten, die die Blue Card kaum nutzen. Das gilt nicht nur für Länder wie Griechenland, Spanien oder Portugal, die derzeit erhebliche wirtschaftliche Probleme haben und darum für ein Instrument zur Anwerbung von Arbeitskräften derzeit offensichtlich keine Verwendung haben: In Frankreich etwa wurden im Berichtsjahr 2013 437 Blue Cards vergeben, in den Niederlanden 10. Neben Deutschland scheint die Blue Card einzig in Luxemburg eine größere Bedeutung zu haben: Dort wurden über 300 Blue Cards gemeldet, was angesichts der Größe des Landes ein durchaus beachtlicher Wert ist. Die Zahlen stammen aus einer EMN-Ad-hoc-Anfrage zur Blue-Card-Richtlinie (EMN 2014a).

Studierenden- und Graduiertenmigration

Weltweit absolvieren über 4,5 Millionen internationale Studierende ihre akademische Ausbildung an einer Hochschule außerhalb ihres Herkunftslandes (OECD 2014a: 451). Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind diese Studierenden in zweifacher Hinsicht interessant: In Ländern, wo Hochschulen Studiengebühren erheben, tragen sie unmittelbar zur Finanzierung bei und verbessern damit die budgetäre Ausstattung der Hochschulen.³⁵ Aber auch in gebührenfreien Systemen profitieren Hochschulen von der Zuwanderung internationaler Studierender, denn sie gewinnen in der Regel lernbereite, aktive und junge Universitätsangehörige, zudem fördern diese eine globale Perspektive in Forschung und Lehre.

Internationale Studierende stehen aber nicht nur im Fokus von Bildungspolitik, seit einiger Zeit sind sie auch Gegenstand arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Debatten. Internationale Hochschulabsolventen gelten zunehmend als naheliegende Lösung für den Fachkräftemangel, der in Deutschland in bestimmten Regionen und Branchen heute schon beobachtbar oder zukünftig zu erwarten ist. Ihr Altersprofil, ihre Ausbildung, ihre Sprachkenntnisse und die Vertrautheit mit dem Land und seinen Institutionen lassen sie als ‚Idealzuwanderer‘ erscheinen (SVR 2011: 21).

In Deutschland hat aber erst seit wenigen Jahren ein Umdenken in diesem Bereich eingesetzt. Lange Zeit wurden internationale Studierende nach ihrem Studienabschluss gezwungen, das Land wieder zu verlassen. Gerade bei Hochschulabsolventen aus Entwicklungsländern befürchtete man, einen Braindrain zu verursachen, wenn man sie zum Bleiben aufforderte. Bei Absolventen aus Industriestaaten wiederum hoffte man, dass die in Deutschland ausgebildeten Akademiker nach ihrer Rückkehr als ‚Deutschland-Botschafter‘ wirken und wirtschaftliche Kooperationsprojekte zwischen Deutschland und ihren Herkunftsländern initiieren würden. Heute überwiegt die nationalstaatliche Bleibeperspektive, die geprägt ist vom

Fachkräftemangel und davon, die in Deutschland ausgebildeten Graduierten auch einzusetzen, nachdem die Steuerzahler ihre Ausbildung finanziert haben.

Mit der Green Card von 2000 und dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde in Deutschland eine ‚Bleibekultur‘ etabliert, die auch internationale Hochschulabsolventen einschließt. Diese sollen eingeladen werden, ihre Qualifikationen am hiesigen Arbeitsmarkt einzusetzen und so dem Staat zurückzuzahlen, was er in ihre Bildung investiert hat. Diese Initiative verzeichnet nun erste Erfolge: Deutschland ist derzeit nicht nur eines der beliebtesten Zielländer für internationale Studierende weltweit (OECD 2014a: 451; DAAD/DZHW 2014b: 74), für Studienabsolventen scheint auch der Verbleib im Land zu einer attraktiven Option geworden zu sein (Hanganu/Heß 2014: 49).

Dennoch haben viele internationale Absolventen weiterhin große Schwierigkeiten mit dem Übergang vom Studium in den Arbeitsmarkt (Dömling 2013; Arthur/Flynn 2013; SVR-Forschungsbereich/MPG 2012). In dieser Hinsicht kann sich ein Blick über den nationalen Tellerrand schon allein deshalb lohnen, weil andere Länder sehr viel früher begonnen haben, Studierende und Graduierte als ‚Fachkräfte von morgen‘ zu umwerben. Dies gilt in unterschiedlichem Maße für

- (1) die USA als weltweit beliebtestes Zielland für ein Auslandsstudium: Obwohl die Studiengebühren dort vergleichsweise hoch sind,³⁶ wollen seit vielen Jahrzehnten die meisten internationalen Studierenden in die USA. Das gilt besonders für die asiatischen Herkunftsländer, die aus der Sicht vieler Aufnahmeländer besonders attraktiv sind (IIE 2013a). Denn in vielen asiatischen Ländern ist nicht nur die Bevölkerung vergleichsweise jung, es besteht auch eine hohe Nachfrage nach internationalen Bildungsabschlüssen und die Bereitschaft, dafür zu bezahlen.
- (2) Kanada, den ‚*Rising Star*‘ unter den Zielländern internationaler Studierender: Seit 2008 hat sich die

35 Hier spielt allerdings auch die Höhe der Studiengebühren eine Rolle. Gebühren von 500 Euro pro Semester, wie sie bis vor wenigen Jahren in einigen deutschen Bundesländern erhoben wurden, leisten zur Finanzierung des Hochschulsystems nur einen relativ kleinen Beitrag (Stifterverband für die deutsche Wissenschaft et al. 2008: 13).

36 Allerdings bestehen hier zwischen einzelnen Hochschulen und Hochschultypen enorme Unterschiede.

- Zahl der internationalen Studierenden in Kanada um fast 70 Prozent erhöht – stärker als in allen anderen führenden Zielländern. Wie beim südlichen Nachbarn USA interessieren sich auch für die kanadischen Hochschulen vor allem Studierende aus Asien und dem Mittleren Osten.³⁷
- (3) die Niederlande: Sie haben sich als eines der ersten nicht englischsprachigen Länder dazu entschlossen, ihre Masterstudiengänge vorrangig in englischer Sprache anzubieten. Ähnlich wie Kanada verzeichnen sie einen starken Zuwachs an internationalen Studierenden,³⁸ allerdings vor allem aus anderen EU-Staaten. Für den vorliegenden thematischen Zusammenhang sind die Niederlande auch deshalb interessant, weil nach der Einführung von Studiengebühren 2007 die Gesamtzahl internationaler Studierender nicht nennenswert eingebrochen ist.
 - (4) Österreich, dessen Hochschulsystem dem deutschen strukturell am ähnlichsten ist: Es verzichtet (weitgehend) auf Studiengebühren und setzt vergleichsweise wenig auf Studienangebote in englischer Sprache.

A.2.1 Das Fachkräftepotenzial internationaler Studierender im internationalen Vergleich

Gemeinsam ist den in diesem Kapitel untersuchten Ländern ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, der je nach Branche und Region unterschiedlich stark ausfällt. In keinem dieser Länder gibt es flächendeckende und qualifikationsübergreifende Fachkräfteengpässe; allerdings gibt es in allen eine starke Nachfrage nach Fachkräften im MINT-Bereich³⁹ (BMW 2014; BMASK 2014; CIC 2014d; SER 2013; U. S. Chamber of Commerce 2014). Insofern erscheint es sinnvoll, die internationale Studierendenschaft in den hier untersuchten Ländern nach Fächern zu differenzieren (Abb. 1).

Die Abbildung lässt nicht nur einen allgemeinen Anstieg der Zahlen internationaler Studierender erkennen, sie zeigt auch, dass ein beachtlicher Anteil von ihnen,

nämlich zwischen 20 und 43 Prozent in den Natur- oder Ingenieurwissenschaften, in Informatik oder in einem anderen MINT-Studienfach eingeschrieben sind. Das macht diese Gruppe arbeitsmarktpolitisch zusätzlich interessant.⁴⁰ Um dieses Potenzial hoch qualifizierter Fachkräfte zu heben, ist ein effizientes Übergangsmanagement gefragt. Ein solches erfordert nicht nur rechtliche Rahmenbedingungen, die einen Statuswechsel vom internationalen Studierenden zum ausländischen Arbeitnehmer erlauben, sondern muss auch die etablierten Vermittlungsinstitutionen auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und die Übergangsbarrieren für internationale Studierende vorbereiten.

Erste empirische Erfahrungen aus den Ländern, die das Arbeitsmarktpotenzial dieser Absolventen schon länger nutzen, verweisen zudem darauf, dass es riskant ist, sich bei der Rekrutierung internationaler Studierender einseitig auf ein oder wenige Herkunftsländer zu konzentrieren. Denn dadurch werden die Arbeitsmärkte der Aufnahmeländer zunehmend von Entwicklungen in den Herkunftsländern abhängig, die für eine Bleibeentscheidung maßgeblich sind, z. B. den dortigen Arbeitslosenquoten für Akademiker. In den Niederlanden etwa dominieren in der Gruppe der internationalen Studierenden die Deutschen; die Bleibequote ist hier aber deutlich niedriger (24 %) als bei den anderen Herkunftsgruppen (43 %) (CPB 2012: 23). In Studienländern, in denen die Internationalisierung der Hochschulen vorrangig wegen der Studiengebühren betrieben wird, ist dagegen weniger die Bleibeneigung ein Problem als vielmehr die (mangelnde) Passfähigkeit am Arbeitsmarkt. Von den internationalen Hochschulabsolventen, die Anfang der 2000er Jahre in Australien verblieben waren, konnte z. B. mehr als ein Drittel keine adäquaten Englischkenntnisse vorweisen (Birrell 2006; Marginson 2004: 206–208). Ähnliche Probleme zeichnen sich in den Vereinigten Staaten ab, wo der Zuwachs an internationalen Studierenden seit 2010 fast nur noch auf die Anwerbung von Studierenden aus China und dem Mittleren Osten zurückgeht. Diese Studierenden leisten zwar über ihre Studiengebühren einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung des amerikanischen Hochschulwesens, viele von ihnen stehen aber im Studium vor

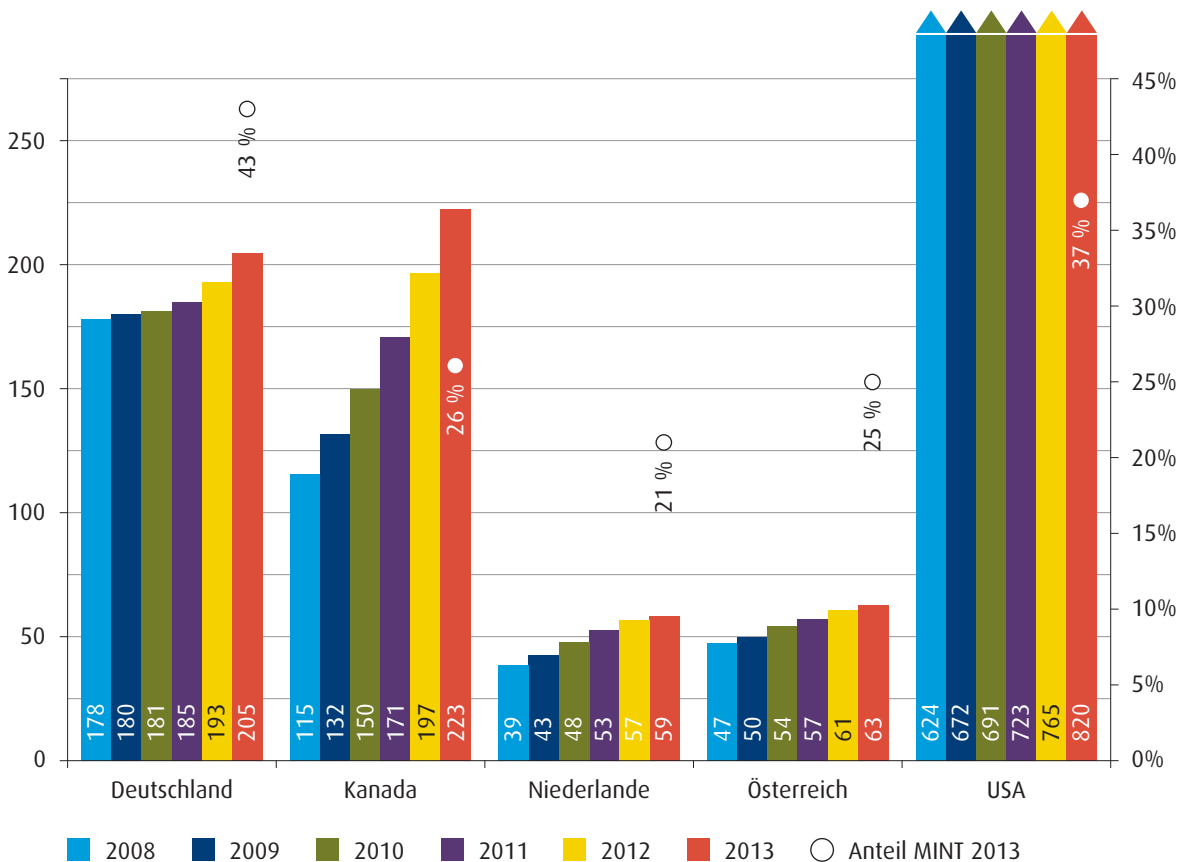
37 Die hohen Zahlen chinesischer Studierender, die sich dort einschreiben, haben der *University of British Columbia* (UBC) sogar zeitweise den Spitznamen *University of Better China* eingebracht (Geißler 2003: 24).

38 Die Zahl der in den Niederlanden eingeschriebenen internationalen Studierenden ist zwischen 2008 und 2013 um 50,9 Prozent gestiegen (nuffic 2014).

39 MINT steht als Sammelbegriff für Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

40 In Kanada ist jeder vierte internationale Studierende (25,1 %) in einem MINT-Fach eingeschrieben, bei den kanadischen Studierenden sind es nur 16,9 Prozent. Die bundesdeutschen Daten zeigen, dass sowohl männliche als auch weibliche internationale Studierende ein großes Interesse an technischen und naturwissenschaftlichen Studienfächern haben: Knapp 60 Prozent der männlichen Bildungsausländer sind MINT-Studierende, während es bei den männlichen deutschen Studierenden knapp die Hälfte ist, und auch die weiblichen internationalen Studierenden wählen mit 27,5 Prozent häufiger ein MINT-Fach als ihre deutschen Kommilitoninnen (22,9 %). In Österreich liegen Bildungsausländer und österreichische Studierende etwa gleichauf: Jeweils rund ein Viertel von ihnen studiert in einem MINT-Fach (Statistics Canada 2014; DAAD/DZHW 2014a: 18; Statistik Austria 2014; eigene Berechnung).

Abb. 1 Internationale Studierende in Deutschland, Kanada, den Niederlanden, Österreich und den USA, Gesamtzahl 2008–2013 (in Tsd.) und Anteil der MINT-Studierenden 2013 (in %)



Anmerkungen: Der MINT-Anteil wurde über Länderstatistiken zur Fächerwahl berechnet. Bei den internationalen Studierenden in Deutschland und Österreich handelt es sich um Bildungsausländer. Bei den österreichischen Zahlen sind Mehrfachzählungen in geringem Umfang möglich. Die Daten aus den Niederlanden enthalten ausschließlich internationale Studierende mit Abschlussabsicht („Diploma Mobility“); für Kanada (Universitäten und andere postsekundäre Bildungseinrichtungen) und die USA umfassen die Daten nur Ausländer, die einen Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums führen.

Quellen: DAAD/DZHW 2014a; 2014b; CIC 2014a; 2014c; Statistics Canada 2014; nuffic 2014; Statistik Austria 2014; IIE 2013a; 2013b; eigene Zusammenstellung, Berechnung und Darstellung

deutlich größeren Problemen als ihre Kommilitonen aus anderen Ländern und Regionen (Choudaha/Chang/Schulmann 2013: 13–15).

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass in Deutschland die internationalen Studierenden aus zahlreichen Herkunftsländern kommen. Deutsche Hochschulen besitzen traditionell ein hohes Ansehen in Staaten wie Italien, Spanien und Griechenland; aus diesen Ländern kamen nicht zuletzt aufgrund der dortigen wirtschaftlichen Krisen in den letzten Jahren wieder mehr Studierende. Hinzu kommt eine traditionell hohe Zahl an Studierenden aus Osteuropa, vor allem Bulgarien, Polen, Russland und der Ukraine. Zudem haben deutsche Hochschulen in Staaten wie dem Iran traditionell ein hohes Ansehen oder ha-

ben an Reputation gewonnen wie in Bangladesch, Indien und Pakistan. Letztere waren für Bildungsmigration aber bisher wenig relevant (vgl. DAAD/DZHW 2014b).

A.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für den Verbleib internationaler Studierender

In Kap. A.2.1 wurde das arbeitsmarktpolitische Potenzial internationaler Studierender aufgezeigt, von denen viele Fächer studieren, die auf dem Arbeitsmarkt stark nachgefragt sind. Aus staatlicher Perspektive stellt sich damit unmittelbar die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten die

Studierenden haben, nach einem erfolgreichen Hochschulabschluss im Land zu bleiben. Alle hier berücksichtigten Vergleichsländer haben die gesetzlichen Möglichkeiten dazu in den letzten Jahren – teilweise deutlich – erweitert; Unterschiede zeigen sich aber darin, wie die Bleibeoptionen konkret ausgestaltet sind (Tab. A.1).

A.2.2.1 Das *Optional Practical Training* in den USA

Die USA haben als einziges der hier betrachteten Länder bislang darauf verzichtet, einen eigenen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche nach dem Studienabschluss einzuführen. Stattdessen gibt es dort ein sog. *Optional Practical Training* (OPT), das rechtlich eine Erweiterung des Studierendenvisums (F-1-Visum) darstellt. In der an das Studium anschließenden Variante⁴¹ ermöglicht es internationalen Hochschulabsolventen, bis zu zwölf Monate in einem der Studienfachrichtung entsprechenden Beruf zu arbeiten. Absolventen der MINT-Fächer können das OPT auf bis zu 29 Monate verlängern; das trägt ihrer besonderen arbeitsmarktpolitischen Bedeutung Rechnung.

Der Bewerbungsprozess für das OPT läuft über die Hochschulen, die den Studierenden ein Empfehlungsschreiben für die US-Einwanderungsbehörde USCIS ausstellen. Ein konkretes Arbeitsplatzangebot muss bei der Antragstellung noch nicht vorliegen.⁴² Das OPT endet automatisch nach zwölf Monaten (bei MINT-Absolventen nach 29 Monaten) bzw. sobald ein Absolvent mehr als 90 Tage (bei MINT-Absolventen 120 Tage) ohne Beschäftigung ist.⁴³ Im Anschluss an das OPT können internationale Absolventen, die ein Arbeitsplatzangebot vorweisen können, ein US-Arbeitsvisum (H-1B-Visum) beantragen. Die Zahl dieser Arbeitsvisa ist allerdings auf 65.000 jährlich begrenzt,⁴⁴ zudem konkurrieren die Absolventen um die wenigen Aufenthaltstitel mit berufserfahrenen internationalen Fachkräften. Insofern eröffnet auch das OPT internationalen Absolventen nur begrenzt einen Zugang zum amerikanischen Arbeitsmarkt.⁴⁵

A.2.2.2 Das kanadische *Post-Graduation Work Permit Program*

Das Nachbarland Kanada hat einen deutlich anderen Weg gewählt: Dort winkt internationalen Hochschulabsolventen nicht nur eine Arbeitserlaubnis von bis zu 36 Monaten, sondern ein direkter Weg zu einem dauerhaften Aufenthalt. Im kanadischen *Post-Graduation Work Permit Program* (PGWPP), das im Gegensatz zum amerikanischen OPT einen eigenen Rechtstitel beinhaltet, dürfen Absolventen über einen gewissen Zeitraum jede Form von Beschäftigung ausüben (Tab. A.1).⁴⁶ Wie lang dieser Zeitraum ist, hängt von der Regelstudienzeit des abgeschlossenen Studienprogramms ab: Absolventen eines zweijährigen Master-Programms können beispielsweise einen Aufenthaltstitel von bis zu zwei Jahren erhalten, Absolventen eines vierjährigen Bachelor-Programms haben Anspruch auf maximal 36 Monate. Voraussetzung dafür ist, dass sie ein Vollzeitstudium an einer staatlichen kanadischen Hochschule⁴⁷ absolviert haben und sich innerhalb einer Frist von 90 Tagen nach dem Studienabschluss bewerben.⁴⁸ Durch die großzügig bemessene Aufenthaltsdauer von bis zu 36 Monaten können internationale Absolventen die Arbeitserfahrung sammeln, die sie benötigen, um eine unbefristete Niederlassungserlaubnis zu beantragen. Hierfür müssen sie mindestens ein Jahr Vollzeitarbeit auf einer ihrem Abschluss angemessenen Stelle nachweisen. Sobald ein Absolvent die erforderliche Mindestarbeitszeit abgeleistet und in einem Test seine Sprachkenntnisse (Englisch oder Französisch) nachgewiesen hat, kann er nach den rechtlichen Möglichkeiten der sog. *Canadian Experience Class* (CEC) bei der kanadischen Einwanderungsbehörde CIC eine Niederlassungserlaubnis beantragen (CIC 2014e).⁴⁹ Das PGWPP schließt somit vergleichsweise unkompliziert an Kanadas humankapital- bzw. personenorientierte Instrumente der Zuwanderungssteuerung an (s. Kap. A.1.1).

41 Neben dem sog. *post-completion OPT* gibt es auch ein *pre-completion OPT* für eine berufliche Tätigkeit während des Studiums; auf die damit verbundenen Möglichkeiten wird hier aber nicht näher eingegangen.

42 Allerdings zählt jeder Tag zwischen Studienabschluss und Aufnahme einer Beschäftigung als beschäftigungslose Zeit. Diese darf innerhalb der gesamten einjährigen OPT-Laufzeit maximal 90 Tage betragen.

43 Zeiten in Arbeitsverhältnissen, die nicht der Studienfachrichtung entsprechen, gelten ebenfalls als beschäftigungslos.

44 Das Kontingent ist in der Regel binnen weniger Tage ausgeschöpft (USCIS 2014).

45 Eine weitere Option bietet eine Zusatzregelung: Jährlich werden 20.000 internationale Masterabsolventen US-amerikanischer Hochschulen und Promovierte von der Deckelung bei der Vergabe von US-Arbeitsvisa (H-1B) ausgenommen, unabhängig davon, ob sie am OPT teilnehmen. Die Arbeitsvisa werden nach Datum der Antragstellung vergeben (USCIS 2014).

46 Das Studienprogramm muss mindestens acht Monate dauern, damit die Absolventen am PGWPP teilnehmen können.

47 Hier sind auch Studiengänge bestimmter Privathochschulen einbegriffen, die von der zuständigen Provinzregierung akkreditiert sind.

48 Für die kanadischen Behörden gilt als Studienabschluss der Zeitpunkt, zu dem ein internationaler Student alle für den Abschluss erforderlichen Studienleistungen erbracht hat. In der französischsprachigen Provinz Quebec benötigt der Absolvent zusätzlich ein Empfehlungsschreiben der Hochschule, das die Dauer des Studienprogramms bestätigt. Dort beträgt die Minstdauer 900 Stunden, was etwa einem achtmonatigen Vollzeitprogramm entspricht (CIC 2014b).

49 Neuerungen, die zum 01.01.2015 im Rahmen des sog. *Express Entry*-Verfahrens in Kraft getreten sind, konnten hier nicht mehr berücksichtigt werden.

Tab. A.1 Rechtliche Bleibemöglichkeiten für internationale Hochschulabsolventen in ausgewählten Studienländern

	USA	Kanada	Niederlande	Österreich	Deutschland
Rechtstitel	<i>Post-Completion Optional Practical Training (OPT)</i>	<i>Post-Graduation Work Permit Program (PGWPP)</i>	<i>Zoekjaar afge-studeerde (Orientierungsjahr)</i>	Aufenthaltsvisum zum Zweck der Arbeitsuche	§ 16 Abs. 4 AufenthG
maximale Aufenthaltsdauer	12 Monate (für MINT-Absolventen bis zu 29 Monate)	bis zu 36 Monate (je nach Länge des Studienprogramms)	12 Monate	6 Monate	18 Monate
Zielgruppe	alle internationalen Absolventen US-amerikanischer Hochschulen (keine fachfremde Beschäftigung)	alle internationalen Absolventen kanadischer Hochschulen	alle internationalen Absolventen niederländischer Hochschulen	alle internationalen Master- und Diplomabsolventen österreichischer Hochschulen	alle internationalen Absolventen deutscher Hochschulen
Bewerbungszeitraum	innerhalb von 60 Tagen nach Ende des Studienprogramms	innerhalb von 90 Tagen nach Studienabschluss	innerhalb von 4 Wochen nach Studienabschluss (empfohlen)	vor Ablauf des Aufenthaltstitels zu Studienzwecken	mindestens 4 Wochen vor Ablauf des Aufenthaltstitels zu Studienzwecken
maximal erlaubte Arbeitszeit während der Arbeitsuche	uneingeschränkt; max. 90 Tage ohne Beschäftigung gestattet (bei MINT-Verlängerung 120 Tage)	uneingeschränkt	uneingeschränkt	unterschiedliche Handhabung, die Rechtslage scheint unklar zu sein	uneingeschränkt
zusätzliche Privilegien für internationale Absolventen	Befreiung internationaler Master-Absolventen und Promovierter von Kontingentsregelung bei Arbeitserlaubnissen (20.000 Anträge/Jahr)	fachfremde Beschäftigung uneingeschränkt möglich, was den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis erleichtert	niedrigere Gehaltsgrenze für Arbeitserlaubnis	Arbeitserlaubnis (Rot-Weiß-Rot-Karte) kann im Inland beantragt werden; bei angemessenem Gehalt keine Prüfung von Deutschkenntnissen, Berufserfahrung etc.	verkürzte Frist zur Erlangung eines Daueraufenthalts; erleichterte Bedingungen für Selbständige

Quelle: eigene Recherche und Zusammenstellung

A.2.2.3 Das niederländische Orientierungsjahr

Als einer der Pioniere einer Bleibepolitik für internationale Hochschulabsolventen können zumindest in Kontinentaleuropa die Niederlande gelten.⁵⁰ Hier wurde für internationale Hochschulabsolventen 2007 ein Aufenthaltstitel für die Arbeitsuche eingeführt, das sog. Orientierungs- oder Suchjahr (*zoekjaar*). In diesen 12 Monaten können die Absolventen ohne Einschränkungen arbeiten, um ihre Arbeitsuche zu finanzieren – ähnlich wie inzwischen auch in Deutschland.⁵¹ Für den Übergang vom Studierenden- bzw. Suchstatus in den regulären Arbeitsmarkt ist dann eine Gehaltsgrenze entscheidend, die die niederländische Einwanderungsbehörde IND (*Immigratie- en Naturalisatiedienst*) jährlich neu festlegt: Wenn ein Bruttogehalt von monatlich 2.127 Euro nachgewiesen wird, kann ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeit erteilt werden (IND 2014). Ansonsten beträgt für Fachkräfte, die aus Drittstaaten zuwandern, das Mindestgehalt für ein niederländisches Arbeitsvisum im Jahr 2014 2.968 Euro pro Monat für Antragsteller bis 30 Jahre und 4.048 Euro für über 30-Jährige. Wer eine Blue Card beantragt, muss ein Monatsgehalt von mindestens 4.743 Euro vorweisen (IND 2014);⁵² dieses Instrument spielt jedoch in den Niederlanden (wie in vielen anderen EU-Staaten) im System der Arbeitsmigration bislang keine große Rolle (s. Kap. A.1).

Hinsichtlich der Bedingungen für den Übergang in den Arbeitsmarkt unterscheiden sich die Niederlande und Deutschland erheblich. In Deutschland müssen die Behörden prüfen, ob die angestrebte Tätigkeit dem Abschluss „angemessen“ ist (§ 16 Abs. 4 AufenthG), wobei sie allerdings keine enge Verbindung zum Studienfach verlangen (vgl. dazu Hailbronner 2014: 162–163); in den Niederlanden hingegen zählt nur die Höhe des Gehalts. Unabhängig vom Übergangskriterium bieten aber sowohl Deutschland als auch die Niederlande weitreichende Optionen für internationale Studienabsolventen.

A.2.2.4 Die Bestimmungen der RWR-K in Österreich

Vergleichsweise restriktiv sind die Bleibeoptionen für internationale Studierende in Österreich. Zum einen ist die Suchphase, die ihnen nach dem Studium gewährt

wird, hier mit maximal sechs Monaten relativ kurz; in den Niederlanden ist sie doppelt so lang, in Deutschland seit der Reform im Rahmen der Umsetzung der Blue Card sogar dreimal so lang. Hinzu kommen relativ lange Bearbeitungszeiten für den Aufenthaltstitel, die in die sechs Monate einzurechnen sind und die effektive Suchdauer weiter einschränken (Faßmann 2013: 14). Anders als in den Vergleichsländern müssen internationale Studierende in Österreich außerdem mindestens den zweiten Abschnitt ihres Diplomstudiums oder das gesamte Masterstudium im Land absolviert haben, um ein Visum zur Arbeitsuche zu bekommen. Bachelor-Absolventen sowie Absolventen eines Doktoratsstudiums sind davon gänzlich ausgeschlossen; eine solche Beschränkung gibt es in den Vergleichsländern ebenfalls nicht.

Finden Absolventen eine Beschäftigung, die ihrem Ausbildungsniveau entspricht, können sie eine RWR-Karte (s. Kap. A.1) erhalten, wenn sie mindestens 2.038,50 Euro brutto im Monat verdienen (BMASK 2014). Diese Gehaltsgrenze unterscheidet sich nicht wesentlich von der in den Niederlanden, liegt aber über dem empirisch messbaren Einstiegsgehalt von Studienabsolventen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Bereich der Arbeitsmigration in Österreich tendenziell restriktiver gehandhabt wird als in Deutschland und anderen europäischen Staaten, obwohl im Rahmen der RWR-Karte schon einige Reformen umgesetzt wurden.⁵³

A.2.3 Ab- und Rückwanderung trotz Bleibemöglichkeiten: Bleibequoten internationaler Hochschulabsolventen

❗ **Der Vergleich der Bleiberegulungen für internationale Hochschulabsolventen in den ausgewählten Staaten (s. Kap. A.2.2) hat deutlich gemacht: Deutschland gehört in dieser Hinsicht mittlerweile eher zu den liberalen Ländern.** Der generelle Trend, internationale Graduierte für die Arbeitsmärkte der Studienländer zu gewinnen, schlägt sich rechtlich-institutionell in großzügigeren Bleibeoptionen nieder. Damit stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Verbleib der internationalen Absolventen. Erste Ergebnisse dazu hat 2011 eine

50 Die europäischen Vergleichsländer Deutschland, die Niederlande und Österreich unterscheiden sich von ihren nordamerikanischen Mitbewerbern vor allem dadurch, dass ein erheblicher Teil der internationalen Studierenden als Unionsbürger Freizügigkeit genießt und weitgehend unabhängig von rechtlichen Rahmenbedingungen im Land bleiben kann. Entsprechend werden hier nur Ansätze einer Bleibepolitik für internationale Studierende vorgestellt, die sich auf Drittstaatsangehörige beziehen.

51 Das Orientierungsjahr endet genau zwölf Monate nach dem Datum, das auf dem Abschlusszeugnis vermerkt ist. Darum empfiehlt die niederländische Einwanderungsbehörde IND, den Aufenthaltstitel spätestens in den ersten vier Wochen nach Studienabschluss zu beantragen.

52 Wissenschaftliche Berufe und die an das Studium anschließende Praxisausbildung für Mediziner sind von der Mindestgrenze ausgenommen.

53 Dieses vergleichsweise weniger großzügige Vorgehen hat eine breite Debatte darüber in Gang gesetzt, welche Möglichkeiten die RWR-Karte für Studienabsolventen bietet. Die von der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) gestellten Innen-, Außen- und Wirtschaftsminister plädieren für eine großzügigere Vergabe von RWR-Karten an Studienabsolventen, der Arbeits- und Sozialminister sowie die Gewerkschaften lehnen dies jedoch mit dem Hinweis ab, dass im Land weiterhin Akademikerarbeitslosigkeit besteht.

vergleichende Untersuchung der OECD geliefert, die sich jedoch im Fall der EU-Länder nur auf Drittstaatsangehörige bezog: Sie bestimmte das Verhältnis der internationalen Studierenden, die in den Jahren 2008 und 2009 im Zielland einen weiteren, nicht studienbezogenen Aufenthaltstitel beantragt hatten (z. B. zum Zweck der Arbeit, aber auch der Familienzusammenführung), zu denjenigen, die dies nicht getan hatten. Nach den so ermittelten Bleibequoten belegt Kanada mit 33,0 Prozent einen Spitzenplatz, Deutschland und die Niederlande (26,3 % bzw. 27,3 %) liegen im Mittelfeld und Österreich bildet das Schlusslicht (17,4 %) (Tab. A.2).⁵⁴

Tab. A.2 Anteil internationaler Studierender mit verändertem Aufenthaltsstatus und weiterem Aufenthalt in ausgewählten OECD-Ländern (Verbleibequote) 2008 oder 2009

Land	Verbleibequote
Kanada	33,0 %
Frankreich	32,1 %
Tschechische Republik	31,4 %
Australien	30,1 %
Niederlande	27,3 %
Deutschland	26,3 %
Großbritannien	24,8 %
Norwegen	23,1 %
Finnland	22,5 %
Neuseeland	21,1 %
Japan	20,9 %
Irland	20,7 %
Spanien	19,0 %
Österreich	17,4 %

Anmerkung: In EU-Staaten wurden nur Studierende aus Drittstaaten berücksichtigt.

Quelle: OECD 2011a

Diese Zahlen geben allerdings nur einen sehr groben Anhaltspunkt für den tatsächlichen Verbleib. Denn sie erfassen nicht die internationalen Studierenden, die sich

während ihres Studiums über einen anderen, nicht studienspezifischen Aufenthaltstitel in den Studienländern aufhalten (z. B. aus familiären Gründen). In EU-Mitgliedsstaaten bleiben außerdem die EU-Studierenden unberücksichtigt, die als Unionsbürger weder für das Studium noch für einen anschließenden Übergang in den Beruf einen Aufenthaltstitel benötigen. Der internationale Vergleich ist also problematisch; entsprechend sind die Quoten nur ein sehr grober Indikator für den Erfolg der unterschiedlichen Bleibepolitiken.

Umso wichtiger sind die wenigen länderspezifischen und regionalen Studien zum Berufseinstieg internationaler Studierender, für die sich das Problem national unterschiedlicher Erfassungsmethoden nicht stellt. Doch auch hier variieren die ermittelten Bleibequoten erheblich: Für Deutschland schwankt der Anteil der im Land gebliebenen Absolventen je nach Analyse zwischen 23 und 56 Prozent (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/McKinsey & Company 2013: 74; Alichniewicz/Geis 2013: 1; Hanganu/Heß 2014: 49). Der enorme Unterschied erklärt sich damit, dass die Studien verschiedene Datenquellen nutzen, verbliebene und abgewanderte internationale Hochschulabsolventen unterschiedlich statistisch operationalisieren⁵⁵ und Unionsbürger teils einbeziehen und teils ausschließen.

Ähnliches gilt für die Niederlande: Hier variieren die anhand nationaler Daten ermittelten Bleibequoten zwischen 34 und 43 Prozent (CPB 2012: 23). Die punktuell höchste Bleibequote wurde für die Vereinigten Staaten festgestellt: Von den 13.298 internationalen Doktoranden, die im Jahr 2006 ihre Promotion abgeschlossen hatten, waren im Jahr 2014 noch 68 Prozent in den USA (Finn 2014: 2). Ob diese hohen Quoten in den USA auch für internationale Absolventen von Bachelor- und Masterstudiengängen gelten, ist allerdings unbekannt.

Bei dieser unbefriedigenden Datenlage zum Verbleib internationaler Studierender fällt es schwer, Deutschland in den internationalen Kontext einzuordnen. Hierzu bedarf es weiterer internationaler Vergleichsstudien, die den Länderkontext stärker berücksichtigen (z. B. die Personenfreizügigkeit von EU-Studierenden) und eine größere Vergleichbarkeit der Länder gewährleisten.

❗ In allen Vergleichsländern wurden jedenfalls die rechtlichen Bleibemöglichkeiten für internationale Studierende in den vergangenen Jahren erweitert. Die ersten nationalen und internationalen Untersuchungen zu

⁵⁴ Die Vereinigten Staaten waren in die Untersuchung nicht einbezogen.

⁵⁵ Während die OECD für die Berechnung der Bleibequote in Deutschland auf die Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) zurückgreift, stützen sich andere Studien auf den Mikrozensus (Alichniewicz/Geis 2013) oder weitere Datenquellen. Zudem betrachten die Studien unterschiedliche Zeiträume: Die OECD-Studie (2011a) berechnet die aufenthaltsrechtlichen Statuswechsel internationaler Hochschulabsolventen in einem Zeitfenster von zwei Jahren, die Mikrozensusanalyse von Alichniewicz und Geis (2013) untersucht den Verbleib der Absolventenjahrgänge 2001–2010, Hanganu und Heß (2014) berechnen die Bleibequote für alle Personen, die zwischen 2005 und 2012 einen Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums in Deutschland besaßen.

Bleibeabsicht und tatsächlichem Verbleib der internationalen Studierenden liefern zwei zentrale Ergebnisse: Zum einen möchte ein Großteil der internationalen Studierenden nach dem Studium im Land bleiben, um internationale Arbeitserfahrung zu sammeln (SVR-Forschungsbereich/MPG 2012). Zum anderen stellen die vorgenommenen Gesetzesänderungen allein nicht sicher, dass internationale Studierende nach dem Hochschulabschluss in einen Beruf einsteigen können, der ihrer Qualifikation entspricht. So berichten die Absolventen in allen Vergleichsländern von großen, teils unüberwindbar erscheinenden Herausforderungen beim Übergang in den Arbeitsmarkt (Arthur/Flynn 2013; SER 2013; Dömling 2013; Wadhwa et al. 2009). Häufig genannte Probleme sind Sprachbarrieren, fehlende persönliche und berufliche Netzwerke

sowie Vorbehalte vieler kleiner und mittlerer Unternehmen gegen Bewerber ohne muttersprachliche Deutschkenntnisse.

Inwiefern eine intensivere Beratung und Betreuung internationaler Studierender diese Einstiegsbarrieren senken kann, ist bislang ungeklärt. Zwar liefern Pilotprojekte in einzelnen Hochschulregionen⁵⁶ bereits erste Erkenntnisse dazu, wie Absolventen beim Berufseinstieg wirksam unterstützt werden können. Ob diese Einzelerfahrungen jedoch auf andere Regionen übertragbar sind, bleibt ebenso offen wie die Frage, welche Rolle Hochschulen, Unternehmen, Behörden, Arbeitsvermittlungsstellen und andere regionale Akteure dabei übernehmen sollen, ein fachkräftefreundliches Übergangsmanagement für internationale Studierende zu entwickeln.⁵⁷

56 Beispiele dafür sind etwa das Projekt „Willkommen – Ausländische Studenten in der Region halten“ der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) und die Bremer Arbeitsgruppe „Arbeitsmarktzugang internationaler HochschulabsolventInnen“, in der sich Vertreter der Ausländerbehörde, der Arbeitsagentur, der Unternehmer- und Handwerksverbände sowie der International Offices und Career Centers an den Hochschulen im Land Bremen darüber austauschen, mit welchen Maßnahmen der Arbeitsmarktzugang internationaler Absolventen verbessert werden kann.

57 Wie ein solches Übergangsmanagement aussehen kann und inwieweit regionale Akteure bereits heute gemeinsam den Arbeitsmarkteinstieg internationaler Studierender unterstützen, untersucht derzeit eine internationale Vergleichsstudie des SVR-Forschungsbereichs, die Mitte 2015 veröffentlicht wird (Projekt „Zugangstor Bildung. Wie Hochschulen systematischer zur Anwerbung internationaler Fachkräfte beitragen können“, vgl. <http://www.svr-migration.de/forschungsbereich/forschungsprojekte/>, 23.01.2015).

Familienmigration

Im Unterschied zur Arbeits- (s. Kap. A.1), Flucht- und Asylmigration (s. Kap. A.4) und gegenwärtig auch zur Studierenden- und Graduiertenmigration (s. Kap. A.2) genießt der Familiennachzug wenig öffentliche Aufmerksamkeit. Das widerspricht nicht nur der empirischen Relevanz dieser Zuwanderungsform (SVR 2011: 97; 2014: 90; Info-Box 1), auch für eine erfolgreiche Integrationspolitik kann der Familiennachzug wichtig sein. Durch Familiennachzug ermöglichtes familiäres Zusammenleben kann generell integrativ und persönlichkeitsstabilisierend wirken, die soziale Unterstützung durch die Familie kann Stress vermindern, und bei Personen, die mit bzw. zu ihren Familien zuziehen, ist die gesellschaftliche Teilhabe in der Regel höher als bei Zuwanderern, die allein kommen und im Zielland allein leben (vgl. Landale 1997).

Politisch ist der Familiennachzug aber noch aus zwei anderen Gründen relevant: Zum einen sind die entsprechenden politischen Regelungen direkt verbunden mit der Arbeitsmigrationspolitik und dem viel beschworenen Wettbewerb um internationale Fachkräfte, wenn nämlich spezifische Familiennachzugsregelungen die arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten der Ehegatten/Lebenspartner von Fachkräften erweitern (oder einschränken). Zum anderen ist Familiennachzugspolitik stets mit der Sorge verbunden, dass Personen zuziehen, die auf dem Arbeitsmarkt nur ‚eingeschränkt passfähig‘ sind, und dadurch die Aufwendungen für Sozialtransfers steigen (vgl. auch Staver 2013: 84).

Bei der Analyse unterschiedlicher staatlicher Ansätze von Familienmigration sind also die jeweiligen sozioökonomischen Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung der nationalen sozialen Sicherungssysteme zu berücksichtigen. Ländern mit rudimentären oder wenig ausgeprägten sozialen Sicherungssystemen fällt es leichter, den Kreis der nachzugsberechtigten Familienmitglieder weiter zu fassen oder für den Nachzug weniger Bedingungen zu stellen, als Staaten mit einem umfassenden und ausgebauten Sicherungssystem. Zwar sind sozioöko-

nomische und wohlfahrtsstaatliche Leistungen nicht die einzige oder gar die wichtigste Determinante politischer Ansätze, sie müssen aber bei Ländervergleichen berücksichtigt werden. Für einen Vergleich der Regelungen zur Familienmigration wurden einerseits die USA ausgewählt, in denen der Wohlfahrtsstaat gering ausgeprägt ist, und andererseits Schweden als Land mit einem sehr dichten Netz sozialer Absicherung. Für Deutschland und Schweden konzentriert sich die Analyse auf den Nachzug zu eigenen Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen.⁵⁸ Der Familiennachzug zu Unionsbürgern bildet wegen der unionsrechtlichen Vorgaben eine „Sonderkategorie“ (Thym 2014b: 3; vgl. auch SVR 2013: 42f.; 2014: 90–94) und ist zudem mit den Regelungen in einem Nicht-EU-Land schwer zu vergleichen.

A.3.1 Erweiterter Familienbegriff und Quotenregelungen: Familienzusammenführung in den USA

Die amerikanische Politik des Familiennachzugs unterscheidet grundlegend zwischen Familienangehörigen von US-Staatsangehörigen und Familienangehörigen von daueraufenthaltsberechtigten Nichtamerikanern. Während Deutschland und andere EU-Staaten den Familiennachzug in der Regel auf die Kernfamilie, also auf Kinder und Ehepartner beschränken, legen die USA migrationspolitisch einen erweiterten Familienbegriff zugrunde. Neben der Frage, ob die Bezugsperson Amerikaner oder Ausländer ist, spielt für die Zuzugserlaubnis also auch das Verwandtschaftsverhältnis zur Bezugsperson eine entscheidende Rolle:

- (1) Unmittelbare Verwandte von US-Staatsangehörigen genießen im Rahmen der Familienzusammenführung absoluten Vorrang; der Nachzug ist zahlenmäßig unbegrenzt.

58 Zu den Rechten von Drittstaatsangehörigen im Bereich der Familienzusammenführung in der EU vgl. ausführlich Eisele (2014: 283–290).

Info-Box 1 Quantitative Bedeutung der Familienmigration in Deutschland, Schweden und den USA

Familienmigration ist OECD-weit die quantitativ bedeutendste Form dauerhafter Zuwanderung. Zwischen 2007 und 2011 ist sie in den OECD-Staaten insgesamt zwar (absolut) leicht zurückgegangen, doch lag ihr Anteil an der Gesamtzuwanderung (ohne Freizügigkeit) in den OECD-Staaten bei 65 Prozent und in den EU-Staaten bei 45 Prozent (OECD 2013a: 24f.; 2014c: 22–24).

In Deutschland ist der Anteil der Zuwanderer, die im Zuge der Familienzuzwanderung ins Land kommen, nach 2000 deutlich zurückgegangen, hat sich aber in den letzten Jahren stabilisiert. Familienzusammenführung ist nach wie vor „der bedeutsamste langfristige Aufenthaltszweck von Zuwanderern, noch vor dem Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit bzw. zum Studium“ (SVR 2014: 60). Bei Drittstaatsangehörigen machte sie in der jüngeren Vergangenheit zwischen einem Viertel und einem Siebtel der Zuwanderung aus (SVR 2014: 48, 60; OECD 2014c: 257).

Nachdem in Schweden 2010 die Pflicht eingeführt wurde, ein regelmäßiges Einkommen und ausreichenden Wohnraum nachzuweisen, sank die Zahl der Familienmigranten in den Jahren 2010 und 2011 zunächst deutlich unter die von 2009; in den Jahren 2012 und 2013 lag sie jedoch höher als vor Einführung dieser Voraussetzung (Migrationsverket 2014). Der Anteil der Familienmigration an der Gesamtzuwanderung ist hier nach wie vor fast doppelt so hoch wie in Deutschland, er lag in den letzten Jahren zwischen 30 und 40 Prozent (Parusel 2014: 20; OECD 2014c: 301). Häufig handelt es sich dabei um Familiennachzug zu Flüchtlingen. Zudem gehen in Schweden etwa zwei Drittel aller Aufenthaltsgenehmigungen, die zum Zweck der Familienzusammenführung erteilt werden, auf Heirat zurück, d. h. die zuziehenden Drittstaatsangehörigen erhalten ein Aufenthaltsrecht durch Heirat mit einem Schweden oder einem in Schweden lebenden Ausländer (Parusel 2009: 2).

In den USA ist der Anteil der Familienmigration an der Gesamtzuwanderung zwar in den letzten Jahren etwas zurückgegangen, liegt aber mit über 70 Prozent weiterhin wesentlich höher als in Deutschland und Schweden (OECD 2014c: 309). Dabei sind die Regelungen für den Nachzug zu US-Bürgern deutlich großzügiger als bei Daueraufenthaltsberechtigten (s. Kap. A.3.1). Das spiegelt sich auch in der Statistik wider: Zwei Drittel der Visa für Familiennachzug entfallen auf unmittelbare Verwandte (*Immediate Relatives*) – also Partner, Eltern und Kinder – von US-Staatsbürgern (Department of Homeland Security 2013). Bei einem Teil dieser Gruppe handelt es sich um ‚Statuswechsler‘, also Personen, die sich bereits zuvor im Land aufgehalten haben (Department of Homeland Security 2013). Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass Kinder von Ausländern, die in den USA geboren werden, aufgrund des dort geltenden *ius soli* automatisch die amerikanische Staatsangehörigkeit erwerben; darüber können ihre Eltern später ihren Status verbessern. Ähnliches gilt „für Deutschland, wo die zunehmende Anzahl von ‚*ius soli*‘-Kindern dazu führt, dass bisweilen ganze Familien von der deutschen Staatsangehörigkeit eines Kleinkinds ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland ableiten“ (Thym 2014b: 8). In den USA haben Eltern jedoch erst ein Recht auf Familiennachzug, wenn ihr Kind (als Bezugsperson) 21 Jahre oder älter ist. Folglich können sie erst ab diesem Zeitpunkt ihren Status durch eine Green Card verbessern, die vom Recht auf Familiennachzug abgeleitet ist (Thym 2014b: 8).

- (2) Für andere enge Verwandte von US-Bürgern und von Daueraufenthaltsberechtigten (*Lawful Permanent Residents*)⁵⁹ gilt eine Quotenregelung – ein Regulierungsinstrument, das in Europa im Rahmen des Familiennachzugs nicht zum Einsatz kommt (Thym 2014b: 11).
- (3) Je nach ‚Vorzugskategorie‘ der Bezugsperson und auch nach Herkunftsländern gibt es deutlich unterschiedliche Wartezeiten.
- (4) Darüber hinaus besteht in den USA – anders als in Deutschland⁶⁰ – für nicht daueraufenthaltsberechtigte Ausländer „grundsätzlich *keine* Möglichkeit für einen legalen Familiennachzug, was eine ungemein wichtige Einschränkung ist und speziell geringer qualifizierte Arbeitnehmer vom Familiennachzug grundsätzlich ausschließt“ (Thym 2014b: 7; Herv. im Original).

59 Bei Daueraufenthaltsberechtigten wird nicht wie bei US-Staatsbürgern zwischen unmittelbaren und weiteren engen Verwandten unterschieden; es gibt lediglich die Kategorie ‚enge Verwandte‘, die Ehepartner und minderjährige sowie unverheiratete volljährige Kinder umfasst.

60 In Deutschland ist die statusrechtliche Voraussetzung dafür, dass der betreffende Ausländer eine Niederlassungserlaubnis, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU, eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Blaue Karte EU besitzt (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

Die in Deutschland unbekannte Quotierung für bestimmte Gruppen von Nachziehenden ist in den USA seit Langem als Steuerungsinstrument etabliert. Im Gegenzug fehlt hier die in Deutschland und einigen anderen europäischen Einwanderungsländern bekannte Voraussetzung, dass die Bezugsperson ausreichenden Wohnraum und der zuziehende Ehegatte einfache Sprachkenntnisse nachweisen muss.

A.3.1.1 Zuwanderung zu US-Staatsbürgern: absoluter Vorrang der Kernfamilie

Immediate Relatives, also unmittelbare Verwandte von US-Staatsbürgern, haben Vorrang vor allen anderen Zuwanderern, die auf der Grundlage familiärer Beziehungen eine Green Card und damit ein Daueraufenthaltsrecht erhalten können. Für sie gibt es keinerlei Quotierung, und sie können prinzipiell sofort zuziehen. Zu dieser Kategorie zählen Ehepartner,⁶¹ unverheiratete Kinder (unter 21 Jahren)⁶² und auch die Eltern (sofern die Bezugsperson älter als 21 Jahre ist), was in europäischen Einwanderungsländern eher nicht der Fall ist.

Darüber hinaus gibt es in den USA die Kategorie der *Other Close Family Members*, der weiteren engen Verwandten; dazu gehören unverheiratete und verheiratete Kinder ab 21 Jahren sowie Geschwister. Diese Personen können ebenfalls den Familiennachzug zu einem US-Bürger beantragen. Weitere (entferntere) Verwandte wie z. B. die Großeltern sind jedoch von der Familienzusammenführung ausgeschlossen.

Bei den weiteren engen Verwandten sind die Visa zum Zweck der Familienzusammenführung quotiert. Hier gibt es sog. Vorzugskategorien (*Preferences*) mit unterschiedlichen Wartezeiten.⁶³ Dabei gilt: Je höher die Vorzugskategorie, desto kürzer die Wartezeit. Erste Präferenz (*First Preference*, „F1“) haben unverheiratete Kinder ab 21 Jahren.⁶⁴ Sie sind zwar schlechter gestellt als ihre jüngeren Geschwister, die als unmittelbare Verwandte gelten und daher bei der Familienzusammenführung absoluten

Vorrang haben, ihre Präferenzkategorie ist jedoch höher als die von verheirateten Kindern ab 21 Jahren (*Third Preference*, „F3“).⁶⁵ Diese wiederum haben eine höhere Präferenz als Geschwister (*Fourth Preference*, „F4“), für die ein Antrag auf Familienzusammenführung zudem erst gestellt werden kann, wenn die Bezugsperson 21 Jahre oder älter ist. Die jährlichen Einwanderungsquoten und die daraus resultierenden Wartezeiten können dem monatlich veröffentlichten *Visa Bulletin* entnommen werden; die Wartezeit wird nach dem Datum der Antragstellung ermittelt (Tab. A.3).⁶⁶ Aufgrund der Quoten besteht derzeit ein Rückstau von über vier Millionen Visaanträgen. Insofern ist der Bereich des Familiennachzugs ein wesentlicher Grund dafür, dass das Zuwanderungssystem in den USA allgemein als „broken immigration system“ wahrgenommen wird (Thym 2014b: 15).⁶⁷

Die grundsätzlich größere Offenheit der USA gegenüber Familienmigranten, die sich im weiter gefassten Familienbegriff und den geringeren materiellen Anforderungen manifestiert, wird durch diese Wartezeiten erheblich relativiert. Vor allem die Möglichkeit, dass Verwandte jenseits der Kernfamilie nachziehen (die in europäischen Einwanderungsländern nicht besteht), wird durch Wartezeiten von einer Dekade und mehr zumindest teilweise entwertet. Denn es ist davon auszugehen, dass sich in dieser langen Wartezeit die Lebensperspektiven der zugugswilligen Personen ändern, etwa durch eine mittlerweile abgeschlossene Berufsausbildung, durch Berufseinstieg oder Familiengründung, und dadurch ihr Zuzugswunsch möglicherweise gar nicht mehr besteht.⁶⁸

Es gibt einen weiteren grundlegenden Unterschied zwischen Deutschland und den USA, auch wenn dieser zunächst nur eine kleine Gruppe betrifft, nämlich die Möglichkeiten des Zuzugs zu minderjährigen Kindern: Nach Deutschland dürfen im Rahmen der Familienzusammenführung grundsätzlich nur Ehegatten bzw. Lebenspartner und minderjährige ledige Kinder zuwandern. Ausnahmsweise dürfen Ausländer aber zur Ausübung der Personensorge zuziehen, wenn ihre in Deutschland

61 Voraussetzung ist, dass die Ehe rechtskräftig ist und dass es sich nicht um eine sog. Scheinehe handelt. Auch in Deutschland besteht kein Recht auf Familienzusammenführung, wenn es sich um eine sog. Schein- oder Zwangsehe handelt (Art. 27 Abs. 1a AufenthG).

62 Dies gilt auch für Stiefkinder, wenn die Ehepartner vor dem 18. Geburtstag des Stiefkindes geheiratet haben, und für adoptierte Kinder, wenn diese vor ihrem 16. Lebensjahr adoptiert wurden, schon mindestens zwei Jahre bei den Eltern wohnen und diese seit mindestens zwei Jahren das Sorgerecht für sie haben.

63 Über die Regelungen für enge und weitere Familienangehörige hinaus können nichtamerikanische Verlobte eines Amerikaners zudem ein Visum für 90 Tage erhalten, um in den USA zu heiraten (*Fiancé(e) Visa*, K-1). Im Anschluss an die Heirat können sie eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung beantragen. Voraussetzung für die Erteilung des Visums ist, dass beide Partner heiraten dürfen bzw. vorherige Ehen rechtmäßig aufgelöst sind. Zudem müssen sich die beiden innerhalb der letzten zwei Jahre mindestens einmal gesehen haben. Für gleichgeschlechtliche Partner und Verlobte gelten nach einem Urteil des *Supreme Court* vom Juni 2013 die gleichen Regeln wie für Ehegatten und Verlobte (*Supreme Court of the United States, US v. Windsor et al.*, No. 12-307, 26.06.2013). Darüber hinaus können Ehepartner und Kinder von US-Bürgern mit einem sog. K-Visum in den USA darauf warten, dass ihr Green-Card-Antrag bearbeitet wird. Ehepartner von US-Bürgern erhalten dafür ein K-3-Visum, ihre Kinder ein K-4-Visum.

64 Auch unverheiratete adoptierte Kinder und Stiefkinder über 21 Jahre können unter bestimmten Voraussetzungen in die Kategorie „F1“ fallen.

65 Die Ehepartner verheirateter Kinder von US-Bürgern erhalten dann ebenfalls eine Green Card.

66 Vgl. <http://travel.state.gov/content/visas/english/law-and-policy/bulletin/2015/visa-bulletin-for-december-2014.html>, 23.01.2015.

67 Vgl. auch <http://www.whitehouse.gov/issues/immigration>, 23.01.2015.

68 Es gibt offenbar keine Statistik darüber, wie viele der Wartenden ihr Visum auch annehmen, wenn sie an die Reihe kommen.

lebenden Kinder minderjährig sind (§ 28 Abs. 1 Nr. 3; § 36 Abs. 1 AufenthG). Minderjährige Kinder von Drittstaatsangehörigen können zudem seit dem 6. September 2013 auch dann eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland bekommen, wenn nur ein sorgeberechtigter Elternteil ein Aufenthaltsrecht in Deutschland hat.⁶⁹ Während also in beiden Ländern Ehegatten/Lebenspartner und minderjährige ledige Kinder (zu Staatsangehörigen) zuziehen dürfen, können in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen auch Eltern zu minderjährigen Kindern mit deutscher Staatsangehörigkeit zuziehen; in den USA hingegen ist gerade der Zuzug von Eltern zu minderjährigen Kindern mit amerikanischer Staatsangehörigkeit untersagt. Auch wenn ein Kind durch Geburt in den USA automatisch die amerikanische Staatsbürgerschaft erhalten hat, können seine Eltern erst nach seinem 21. Geburtstag eine Green Card aufgrund familiärer Beziehungen erhalten, da ihr Kind erst mit Eintritt der Volljährigkeit einen entsprechenden Antrag für sie stellen kann.

A.3.1.2 Zuwanderung zu Daueraufenthaltsberechtigten: Regulierung durch Quoten

Ähnlich wie in Deutschland beim Familiennachzug zwischen verschiedenen Gruppen von Bezugspersonen (sog. Stammberechtigten)⁷⁰ unterschieden wird, haben auch in den USA daueraufenthaltsberechtigte Ausländer (Inhaber einer Green Card) andere Optionen als Staatsbürger, Familienangehörige ins Land zu holen (Tab. A.3).⁷¹ Ehepartner und unverheiratete Kinder unter 21 Jahren von Daueraufenthaltsberechtigten werden innerhalb der Vorzugskategorie ‚F2‘ (*Second Preference*) der Unterkategorie ‚F2A‘ zugeordnet. Für diese Kategorie sind 77 Prozent der Visa für den Familiennachzug zu Daueraufenthaltsberechtigten

vorgesehen; auch hier steht also die Kernfamilie im Zentrum (Thym 2014b: 8). Wenn unverheiratete Kinder (auch Stiefkinder und adoptierte Kinder) von Inhabern einer Green Card über 21 Jahre alt sind, werden sie hingegen in die Unterkategorie ‚F2B‘ eingestuft, auf die 23 Prozent der Visa für den Familiennachzug zu Daueraufenthaltsberechtigten entfallen. Beide Gruppen haben somit sogar Vorrang vor Kindern von US-Staatsbürgern, die über 21 Jahre alt und verheiratet sind (‚F3‘). In Deutschland können zu einem Drittstaatsangehörigen ausschließlich Ehegatten/Lebenspartner ab 18 Jahren und minderjährige Kinder bis zum 16. bzw. unter bestimmten Voraussetzungen (Sprachkenntnisse oder ‚positive Integrationsprognose‘) bis zum 18. Lebensjahr⁷² nachziehen, im Übrigen nur zur Vermeidung einer besonderen Härte (§§ 29, 30, 32 AufenthG).⁷³ Weitere Verwandte von Daueraufenthaltsberechtigten, z. B. verheiratete Kinder, Eltern oder Geschwister, haben in den USA keine Möglichkeit, eine Green Card im Rahmen der Familienzusammenführung zu erhalten. In Deutschland hingegen kann eine Aufenthaltserlaubnis zumindest den Eltern eines minderjährigen Ausländers erteilt werden, wenn kein sorgeberechtigter Elternteil in Deutschland lebt (§ 36 Abs. 1 AufenthG), und weiteren Familienangehörigen, „wenn es zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist“ (§ 36 Abs. 2 AufenthG).

A.3.2 Regelungen zur Familienzusammenführung in Schweden

Nach Schweden können als Familienmigranten grundsätzlich ausländische Ehepartner, registrierte Lebenspartner oder in nichtehelicher Gemeinschaft lebende Partner

69 In diesem Fall muss jedoch der im Ausland verbleibende Elternteil (wenn er ebenfalls sorgeberechtigt ist) sein Einverständnis geben oder es muss eine entsprechende rechtsverbindliche Entscheidung einer zuständigen Stelle vorliegen (vgl. § 32 Abs. 3 AufenthG neu). Dennoch ist dies eine deutliche Erleichterung: Die frühere Regelung setzte u. a. voraus, dass beide Eltern eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis haben (vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 1a und 2 AufenthG a. F.). Somit konnten Kinder getrennter Eltern nur dann mit einem Elternteil in Deutschland zusammenleben, wenn dieser (dauerhaft) das alleinige Sorgerecht hatte; das Einverständnis des anderen Elternteils ohne Übertragung des Sorgerechts reichte nicht aus.

70 Für in Deutschland lebende Unionsbürger gelten aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben andere Regelungen als für deutsche Staatsbürger oder in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige. Für eine detaillierte Darstellung der Regelungen zum Familiennachzug vgl. SVR (2014: 90–94).

71 Personen, die in den zurückliegenden zwei Jahren als Flüchtlinge in die USA eingereist sind oder als Flüchtlinge anerkannt wurden, können für ihre Ehepartner und unverheirateten Kinder unter 21 Jahren einen „derivativen“ Flüchtlingsstatus beantragen. Für Ehepartner setzt dies voraus, dass die Ehe schon bestand, bevor die entsprechende Person als Flüchtling in die USA eingereist ist bzw. als Flüchtling anerkannt wurde. Bei Kindern muss die Mutter bereits schwanger gewesen sein, bevor die betreffende Person als Flüchtling in die USA eingereist ist bzw. als Flüchtling anerkannt wurde, und das Kind muss unverheiratet und unter 21 Jahre gewesen sein, bevor die betreffende Person erstmals Asyl bzw. einen Flüchtlingsstatus beantragt hat.

72 Ausnahmen gelten für Kinder von Blue-Card-Inhabern, Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen (§ 32 Abs. 2 S. 2 AufenthG).

73 „Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Nach den Vorläufigen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz und zum Freizügigkeitsgesetz/EU (Stand 22.12.2004) muss „die familiäre Lebensgemeinschaft [...] das geeignete und notwendige Mittel sein, um die außergewöhnliche Härte zu vermeiden“. Als „Härtefallbegründend“ werden Umstände angesehen, bei denen einer der Familienangehörigen „auf die familiäre Lebenshilfe angewiesen ist“ und diese nur im Bundesgebiet erbracht werden kann (z. B. Betreuungsbedürftigkeit infolge von Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit oder psychischer Not). Im Rahmen der Visastatistik werden nach Auskunft des Auswärtigen Amtes für § 36 Abs. 1 und 2 AufenthG seit 2012 lediglich Gesamtzahlen erfasst; somit kann keine Aussage darüber gemacht werden, wie häufig die Möglichkeit der „Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte“ genutzt wird. Laut Visastatistik sind im Jahr 2012 147 sonstige Familienangehörige nach Deutschland nachgezogen, 2013 waren es 943 und im Jahr 2014 696.

Tab. A.3 Möglichkeiten und Vorrangstrukturen für Zuwanderung im Rahmen der Familienzusammenführung in den USA

Bezugsperson	Verwandtschaftsgrad		Vorrang	jährliche Quote		Wartezeit
US-Staatsbürger	unmittelbare Verwandte (<i>Immediate Relatives</i>)	Ehepartner	absoluter Vorrang	–	–	–
		unverheiratete Kinder unter 21 Jahren	absoluter Vorrang	–	–	–
		Eltern (sofern Bezugsperson mindestens 21 Jahre alt ist)	absoluter Vorrang	–	–	–
	weitere enge Verwandte (<i>Other Close Family Members</i>)	unverheiratete Kinder ab 21 Jahren	F1 (<i>First Preference</i>)	23.400 Visa		ca. 7,5 Jahre
		verheiratete Kinder ab 21 Jahren	F3 (<i>Third Preference</i>)	23.400 Visa		ca. 11,0 Jahre
		Geschwister	F4 (<i>Fourth Preference</i>)	65.000 Visa		ca. 12,8 Jahre
Daueraufenthaltsberechtigte (Green-Card-Inhaber; <i>Lawful Permanent Residents</i>)	enge Verwandte (<i>Close Family Members</i>)	Ehepartner	F2 (<i>Second Preference</i>)	F2A	114.200 Visa	ca. 1,7 Jahre
		unverheiratete Kinder unter 21 Jahren		F2A		77 % ca. 1,7 Jahre
		unverheiratete Kinder ab 21 Jahren		F2B		23 % ca. 6,8 Jahre

Quelle: Visa Bulletin for December 2014, eigene Recherche und Zusammenstellung

sowie unter 18-jährige eigene Kinder oder Kinder der Lebenspartner zuziehen. Familiennachzug ist zu Unionsbürgern, zu schwedischen Staatsbürgern und zu daueraufenthaltsberechtigten Ausländern möglich.⁷⁴ Dass in nichtehelicher Gemeinschaft lebende Partner einreisen können, ist eine Besonderheit; in den USA und Deutschland gilt diese Option nur für eingetragene Lebenspartner.⁷⁵ Allerdings müssen die betreffenden Personen in Schweden nachweisen, dass sie bereits im Herkunftsland

in Partnerschaft und dauerhaft in einem Haushalt zusammengelebt haben bzw. dies in Schweden planen, z. B. durch einen Miet- oder Kaufvertrag für eine Wohnung oder ein Haus, durch gemeinsame Versicherungsverträge o. Ä. (Pascouau/Labayle 2011: 32–34).⁷⁶

Die Pflicht, vor dem Zuzug Kenntnisse in der Landessprache nachzuweisen, die in einigen EU-Staaten gilt (Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, Großbritannien, Österreich und Frankreich), besteht in Schweden

⁷⁴ Ein Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus Gründen der Familienzusammenführung kann abgelehnt werden, wenn falsche Angaben gemacht werden, die Beziehung nicht in der beschriebenen Form besteht, der Antragsteller eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellt, die Partner getrennt sind, Polygamie vorliegt oder – wie in Deutschland – einer der Partner unter 18 Jahre alt ist. Falls es nicht offensichtlich ist, dass das Verwandtschaftsverhältnis tatsächlich besteht, bzw. die schwedische Zuwanderungsbehörde (*Migrationsverket*) Zweifel daran hat, können die betreffenden Personen auf Kosten des Staates (freiwillig) einen DNA-Test vornehmen lassen, um die Elternschaft nachzuweisen.

⁷⁵ Eine vergleichbare Möglichkeit gibt es aber z. B. in Großbritannien. Auch dort können unverheiratete Partner nachziehen, wenn sie über 18 Jahre alt sind, die Partner zuvor mindestens zwei Jahre in einer eheähnlichen Beziehung gelebt haben und nicht mit einer anderen Person verheiratet sind (vgl. Thym 2014b).

⁷⁶ Ähnlich wie in den USA kann in Schweden eine Aufenthaltserlaubnis auch erteilt werden, wenn die Partner planen zu heiraten. Gleiches gilt in Schweden allerdings auch, wenn sie in nichtehelicher Gemeinschaft zusammenleben möchten, sofern sie in einer als ernsthaft bzw. fest einzustufenden Beziehung leben und keine speziellen Gründe vorliegen, die einer Aufenthaltserlaubnis entgegenstehen. In solchen Fällen wird beispielsweise überprüft, wie lange die Partnerschaft schon besteht oder wie viel die Partner voneinander wissen (Pascouau/Labayle 2011: 34).

bisher nicht (vgl. Ruffer 2011: 937–940; Staver 2013: 83f.; Block/Bonjour 2013: 206–208; Bonjour 2014). In Deutschland müssen Drittstaatsangehörige, die zu einem in Deutschland lebenden Ehepartner nachziehen wollen, in der Regel vor der Einreise Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) nachweisen, d. h. sie müssen sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können (vgl. SVR 2011: 98f.; 2014: 90f.).⁷⁷ Die Pflicht zum Nachweis von Sprachkenntnissen als Voraussetzung für den Familiennachzug ist politisch und juristisch jedoch umstritten. Erst im Juli 2014 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die entsprechende Regelung im deutschen Aufenthaltsgesetz als Verstoß gegen die sog. Stillhalteklausele des Assoziierungsabkommens mit der Türkei und damit als europarechtswidrig eingestuft (EuGH, Urt. v. 10.07.2014, Rs. C-138/13, *Dogan*). Entgegen der Darstellung in den Medien untersagt das Urteil aber nicht generell Sprachtests als Voraussetzung für den Familiennachzug. Es sagt lediglich, dass die deutschen Regelungen insofern zu pauschal sind, als der Familiennachzug automatisch zu verweigern ist, wenn die Betroffenen keine einfachen Deutschkenntnisse nachweisen können (vgl. Thym 2014a; 2014d). Um das Urteil vorläufig umzusetzen, haben Auswärtiges Amt und Bundesministerium des Innern sich auf einen Erlass geeinigt. Dieser sieht vor, dass „auch für den Nachzug zu assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen“ vor der Einreise deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden müssen, in diesen Fällen zukünftig aber auch „Härtefallgesichtspunkte zu prüfen sind“ und ggf. auch „ohne den Nachweis einfacher Deutschkenntnisse“ ein Visum zu erteilen ist (BT-Drs. 18/2414). In entsprechender Weise könnte der Gesetzgeber die Sprachnachweispflicht auch europarechtlich ‚wasserdicht‘ machen, indem er eine allgemeine Härtefallklausele einführt, die „eine klare rechtliche Grundlage dafür [schafft], bei unverhältnismäßigen Belastungen auf einen Sprachnachweis vor der Einreise zu verzichten“ (SVR 2014: 92). Eine solche Klausel existiert beispielsweise in Großbritannien.

Abgesehen von der umstrittenen Sprachnachweispflicht für Ehegatten unterscheiden sich in Deutschland und Schweden auch die Nachzugsmöglichkeiten für Kinder. Zwar sind diesbezüglich beide Länder durch Art. 4

der Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG) gebunden, die das Recht von Kindern festschreibt, zu ihren Eltern nachzuziehen. Dieses Recht wird aber unterschiedlich ausgestaltet: Während in Schweden Kinder bis zur Volljährigkeit ein uneingeschränktes Recht auf Familienzusammenführung haben, müssen in Deutschland Kinder zwischen 16 und 18 Jahren gemeinsam mit ihren Eltern (bzw. mit dem allein personensorgeberechtigten Elternteil) einreisen. Andernfalls müssen sie bestimmte Integrationsvoraussetzungen erfüllen (Deutschkenntnisse oder ‚positive Integrationsprognose‘ aufgrund der bisherigen Ausbildung und der Lebensverhältnisse, Art. 32 Abs. 2 AufenthG), sofern die Gewährung des Nachzugs nicht geboten ist, um eine besondere Härte zu vermeiden (§ 32 Abs. 4 AufenthG).

Schließlich besteht die Möglichkeit des Familiennachzugs in Schweden noch für andere enge Verwandte, z. B. unverheiratete Kinder ab 18 Jahren oder Eltern. Voraussetzung dafür ist, dass bereits im Herkunftsland ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen ihnen und der Bezugsperson bestanden hat (z. B. pflegebedürftige Eltern) und sie im selben Haushalt gelebt haben (vgl. Pascouau/Labayle 2011: 47). Die entsprechenden deutschen Regelungen unterscheiden sich davon nicht grundsätzlich: Nach dem Aufenthaltsgesetz können ausländische Eltern eines minderjährigen Kindes eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung der Personensorge erhalten (§§ 28, 36 Abs. 1 AufenthG) und weitere Familienangehörige „zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte“ (§ 36 Abs. 2 AufenthG).

A.3.3 Die doppelte Bedeutung der Familienmigrationspolitik

Tab. A.4 fasst die unterschiedlichen Konzeptionen hinsichtlich der Berechtigung zum Familiennachzug in den drei Vergleichsländern zusammen. Sie macht deutlich, dass die USA den Adressatenkreis weiter fassen als das in Europa etablierte Konzept der Kernfamilie. Diese erweiterten Nachzugsmöglichkeiten bestehen aber nicht für alle Bezugspersonen, sondern lediglich für amerikanische Staatsbürger. Zudem werden diese Optionen durch Quotierungen und daraus resultierende erhebliche Wartezeiten faktisch unterminiert.

⁷⁷ A1 ist die niedrigste Kompetenzstufe im Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen. Eine Person mit einer A1-Kompetenz kann „vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen“, „kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben“; zudem kann die betreffende Person „sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen“ (Goethe-Institut 2013). Von der Nachweispflicht sind verschiedene Gruppen ausgenommen: Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU Gebrauch gemacht haben und unter das Freizügigkeitsrecht der EU fallen, sowie nachziehende Ehepartner von Inhabern einer Blue Card oder von Staatsangehörigen bestimmter Länder (u. a. den USA, Kanada, Israel, Japan, Australien, Neuseeland, Südkorea), die schon länger bestimmte Privilegien beim Arbeitsmarktzugang genießen (vgl. § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 und 5 AufenthG) (vgl. SVR 2014: 90f.).

Tab. A.4 Nachzugsberechtigte Familienangehörige in Deutschland, Schweden und den USA

Bezugsberechtigte	Deutschland		Schweden		USA	
	Staats-angehöriger	Ausländer	Staats-angehöriger	Ausländer	Staats-angehöriger	Ausländer
Ehepartner/eingetragene Lebenspartner	ja	ja	ja	ja	ja	ja
unverheiratete minderjährige Kinder	ja	ja, bis 16 Jahre;	ja	ja	ja	ja
		ab 16 Jahre u. b. V.				
unverheiratete volljährige Kinder	u. b. V.	u. b. V.	u. b. V.	u. b. V.	ja	ja
verheiratete volljährige Kinder	nein	nein	nein	nein	ja	nein
Eltern	u. b. V.	u. b. V.	u. b. V.	u. b. V.	ja	nein
Geschwister	nein	nein	nein	nein	ja	nein
Lebenspartner in nichtehelicher Gemeinschaft	nein	nein	ja	ja	nein	nein

Lesehilfe: Grün (ja) bedeutet, dass die Person/Personengruppe im jeweiligen Land nachzugsberechtigt ist, Gelb, dass sie nur unter bestimmten Voraussetzungen nachzugsberechtigt ist, und Rot (nein), dass sie nicht nachzugsberechtigt ist.

Anmerkung: u. b. V. = unter bestimmten Voraussetzungen

Quelle: eigene Recherche und Zusammenstellung

A.3.3.1 Familienmigrationspolitik als präventive Sozialpolitik

Unabhängig davon, wie der Staat die Gruppe der nachzugsberechtigten Familienmitglieder konkret definiert, haben Einwanderungsländer die Möglichkeit, den Familiennachzug von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen. Zu den ‚Standardforderungen‘ gehören neben dem bereits angesprochenen Nachweis von Sprachkenntnissen vor der Einreise (der in Deutschland, aber nicht in Schweden verlangt wird), vor allem Anforderungen in Bezug auf Einkommen, Wohnraum oder Krankenversicherungsschutz, die die Bezugsperson erfüllen muss (Art. 7 Abs. 1 der Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG)). Damit soll eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ verhindert werden. Überraschend ist vor diesem Hintergrund, dass selbst die USA mit ihrem we-

nig ausgeprägten Sozialstaat entsprechende Bedingungen stellen: Dort muss die Bezugsperson (*Sponsor*) eine Erklärung abgeben, dass sie alle Kosten für nachziehende Familienangehörige übernimmt. In diesem *Affidavit of Support* muss sie ein Einkommen nachweisen, das mindestens 125 Prozent der Armutsgrenze entspricht (vgl. Thym 2014b: 9).⁷⁸

In einer Vergleichsperspektive ist aber vor allem die Entwicklung in Schweden aufschlussreich. Bis 2010 gab es hier für Familienmigration kaum Voraussetzungen, obwohl das Land im internationalen Vergleich eine der umfassendsten Absicherungen gegen zentrale Risiken des Lebens (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität etc.) bietet und in dieser Hinsicht praktisch einen Gegenpol zu den USA bildet. Das Jahr 2010 bildete dann insofern eine politische Zäsur, als Voraussetzungen für den Familiennachzug in das Gesetz aufgenommen wurden, nämlich

⁷⁸ Die Armutsgrenze orientiert sich an der Haushaltsgröße und entspricht ungefähr einem monatlichen Einkommen von 1.250 Euro für zwei Personen bzw. 1.900 Euro für vier Personen (Thym 2014b: 9; vgl. auch Department of Homeland Security 2014). Zum *Affidavit of Support* vgl. <http://www.uscis.gov/green-card/green-card-processes-and-procedures/affidavit-support>, 23.01.2015.

ein regelmäßiges Einkommen der Bezugsperson sowie ausreichender Wohnraum.⁷⁹ Unmittelbar nach Einführung dieser Voraussetzungen ist die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse, die im Rahmen der Familienzusammenführung ausgestellt wurden, zwar kurzfristig gefallen (von 37.710 im Jahr 2009 auf 29.837 im Jahr 2010), 2012 und 2013 lag sie jedoch höher als vor 2010 (40.873 bzw. 39.783) (Migrationsverket 2014; vgl. Pascouau/Labayle 2011: 104; Parusel 2014: 20f.).

Schweden schließt sich mit der Einführung dieser Nachweispflicht dem europaweiten Trend an, für den Familiennachzug Bedingungen zu stellen (vgl. Pascouau/Labayle 2011: 76f.; Leerkens/Kulu-Glasgow 2011: 95; Ruffer 2011: 936; Block/Bonjour 2013: 205–208; Staver 2013: 72, 81f.). Anders als in Deutschland muss die Bezugsperson in Schweden aber keinen ausreichenden Krankenversicherungsschutz für sich und die zuziehenden Familienangehörigen nachweisen. Dieser Unterschied ergibt sich unmittelbar aus den Organisations- und Bereitstellungsprinzipien der jeweiligen Sozialsysteme: Im schwedischen System sind die Leistungen (abgesehen von Zuzahlungen beim Arztbesuch und beim Kauf von Medikamenten) rein steuerfinanziert und werden allen gewährt, insofern kann auf eine Pflicht zum Nachweis eines entsprechenden Schutzes verzichtet werden.

A.3.3.2 Familienmigrationspolitik als Standortpolitik

Familiennachzugspolitik ist aber nicht nur eine Form ‚präventiver Sozialpolitik‘, die dazu dient, eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ zu verhindern. **❶ In Verbindung mit den Regelungen zur Arbeitsmigration (s. Kap. A.1) ist Familienmigrationspolitik auch eine Form von ‚Standortpolitik‘.** Damit ist eine ihr inhärente Funktion angesprochen, nämlich international umworbene Fachkräfte für das Land zu gewinnen, indem man sie beim Familiennachzug privilegiert. Befragungen von Hochqualifizierten haben deutlich gezeigt, wie wichtig Zuzugs- und Arbeitsmöglichkeiten für Familienmitglieder für ihre Standortentscheidung sind (Heß 2009: 58). Entsprechend folgerichtig ist die jüngere Entwicklung in Deutschland, neben den Optionen für Arbeitsmigranten auch die Zuzugs- und

Arbeitsmöglichkeiten für mit einreisende Ehepartner zu erweitern.

Für Ehepartner von Blue-Card-Inhabern – die anders als etwa in Österreich keine Deutschkenntnisse nachweisen müssen – war ein uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang bereits ab August 2012 vorgesehen. Ein Jahr später erhielten auch Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs besitzen, generell einen freien Arbeitsmarktzugang, d. h. sie können unabhängig vom Status und der Art des Aufenthaltstitels der Bezugsperson arbeiten (§ 27 Abs. 5 AufenthG) (vgl. SVR 2014: 93; BT-Drs. 17/13022: 30).⁸⁰

Ähnliche Anreize für umworbene Arbeitsmigranten setzt die Familienmigrationspolitik auch in Schweden: Wenn Zuwanderer eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, um in Schweden zu arbeiten, kann ihren Familienangehörigen für denselben Zeitraum eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden. Für die Kinder von zuwandernden Arbeitnehmern ist die Altersgrenze zudem weiter gefasst als beim Familiennachzug allgemein: Nachziehen können in diesem Fall unverheiratete Kinder bis 21 Jahre, aber auch Kinder ab 21 Jahren, sofern sie von einem Elternteil oder dessen Partner finanziell abhängig sind. Beide Länder beschreiten damit in gewisser Weise den amerikanischen Weg: Dort ist es Standard, dass Familienmigranten mit der Green Card einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten.

A.3.4 Familienbegriff und Einkommensvoraussetzungen: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Der zentrale Unterschied in der Familienmigrationspolitik zwischen den USA auf der einen und Schweden und Deutschland auf der anderen Seite besteht in den gewählten Instrumenten: **❶ Einer quotenbasierten Regulierung in den USA steht auf der anderen Seite des Atlantiks eine Einzelfallprüfung gegenüber**, bei der ein Visum grundsätzlich erteilt wird, wenn die verschiedenen im Gesetz definierten Anforderungen erfüllt sind. Die Regelungen zur Familienzusammenführung in den USA

79 Ausnahmen gelten beispielsweise, wenn die Bezugsperson als Flüchtling anerkannt ist oder wenn sie noch minderjährig ist und für einen Elternteil ein Antrag auf Familienzusammenführung gestellt wird. Zudem hat die Verwaltung insofern Spielraum, als ein Antrag auf Familienzusammenführung in Schweden nicht automatisch abgelehnt wird, wenn das erforderliche Level nicht erreicht wird (das lediglich spezifiziert ist als Anforderung, sich selbst finanzieren zu können). Nach dem Gesetz gibt es hier Ermessensspielräume z. B. in Bezug auf die Dauerhaftigkeit des Einkommens (Pascouau/Labayle 2011: 77–83). In allen drei Ländern, die hier detaillierter betrachtet werden, liegt das erforderliche Mindesteinkommen der Bezugsperson allerdings noch deutlich unter dem in Großbritannien, das nicht an die Familienzusammenführungsrichtlinie gebunden ist: Hier orientiert sich das Gesetz nicht am Existenzminimum, sondern am nationalen Durchschnittseinkommen und fordert für den Nachzug des Partners ein Einkommen von 144 Prozent, für Partner und Kind von 173 Prozent des durchschnittlichen Einkommens (Thym 2014b: 9).

80 Damit wurde die absurde, aber durchaus mögliche Konstellation unterbunden, dass sehr gut ausgebildete Ehepartner keinen unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, während Ehepartner von Inhabern einer Blue Card ohne Einschränkungen arbeiten dürfen, selbst wenn sie nie eine Ausbildung abgeschlossen haben (vgl. SVR 2014: 91).

erscheinen liberal, doch die oben diskutierten Folgen der Quotierung lassen sie in einem anderen Licht und als nicht nachahmenswert erscheinen. ❶ **Unabhängig davon, wie eine quotenbasierte Familienmigrationspolitik politisch zu bewerten ist, scheidet die Option, das System entsprechend zu ändern, für Deutschland und andere EU-Staaten aber schon deshalb aus, weil dies mit den Vorgaben des europäischen Rechts nicht kompatibel ist** (u. a. mit der Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG, die ihrerseits im Sinne des menschenrechtlich verbürgten Schutzes des Familienlebens (Art. 8 EMRK, Art. 7 Grundrechtecharta) auszulegen ist) (Thym 2014b: 16).

❶ **Jenseits der ‚Systemfrage‘ zeigen sich zwischen den Vergleichsländern an einigen Stellen jedoch Ten-**

denzen einer Annäherung. Das betrifft etwa die Regelung, dass die Bezugsperson ein Mindesteinkommen nachweisen muss. In den USA ist der sog. *Affidavit of Support*, der als Mindesteinkommen des Stammberechtigten (*Sponsor*) 125 Prozent der Armutsgrenze fordert, schon seit Jahrzehnten bekannt. Aber auch in Schweden, das migrations- und integrationspolitisch in vielen Bereichen als besonders liberal zu bewerten ist (s. Kap. A.1, B.4), wurde 2010 eine entsprechende Nachweispflicht für Mindesteinkommen und Wohnraum eingeführt. Damit folgt Schweden dem europaweit beobachtbaren Trend, den Familiennachzug stärker zu regulieren (vgl. auch SVR 2011). Das ist vermutlich u. a. darauf zurückzuführen, dass gerade in der EU ein intensiver (auch informeller) Austausch über politische Optionen stattfindet.⁸¹

81 Für die Bereiche Migration und Integration kann als wichtigste Instanz des innereuropäischen Ideenaustauschs das Europäische Migrationsnetzwerk gelten. Zum Transfer nationaler Politiken bzw. zu ‚vertikalen‘ oder ‚horizontalen‘ (durch Mitgliedstaaten bzw. durch die supranationale Ebene vorangetriebenen) Europäisierungsprozessen im Bereich der Familienzusammenführung vgl. Block/Bonjour (2013); Staver (2013); Bonjour (2014).

Asyl- und Fluchtmigration

2013 wurde auf europäischer Ebene ein umfangreiches Paket von Richtlinien und Verordnungen verabschiedet und damit die Grundlage für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) geschaffen, das für den gesamten EU-Raum gilt (mit Ausnahme der Opt-out-Länder Großbritannien, Irland und Dänemark, für die nur die Verordnungen relevant sind). Das GEAS etabliert EU-weit verbindliche Standards für Verfahren und die Gründe, aus denen ein Anspruch auf internationalen Schutz anerkannt wird. Darum wird im ersten Teil dieses Kapitels nicht ein spezifisches Land der EU mit anderen europäischen oder außereuropäischen Staaten verglichen, sondern die EU insgesamt als Staatenverbund mit gemeinsamen Regeln Kanada gegenübergestellt, das auch im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik häufig als politisches Vorbild und Orientierungspunkt gilt (vgl. etwa Gieler 2003; Elrick 2013; Soennecken 2014).⁸² Im zweiten Teil des Kapitels richtet sich der Blick dann auf GEAS-interne Unterschiede. Hier werden die asyl- und flüchtlingspolitischen Realitäten in Spanien, Italien und Griechenland beleuchtet, die zeigen, dass sich trotz des gemeinsamen rechtlichen Rahmens und ähnlicher geografischer wie ökonomischer Rahmenbedingungen in der EU die Politik vor Ort weiterhin erheblich unterscheidet.

Auf Brüssels politischer Agenda steht seit vielen Jahren, die Asyl- und Flüchtlingspolitik in der EU zu harmonisieren. Im Juni 2013 wurde ein Verordnungs- und Richtlinienpaket verabschiedet und damit die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen für ein GEAS geschaffen. Der Inhalt des GEAS wurde im letzten Jahresgutachten des SVR (2014: 79–81) detailliert beschrieben;

Info-Box 2 fasst seine wichtigsten Elemente noch einmal zusammen. Vor allem für die Standards des Asylverfahrens und der Entscheidung gibt es in der EU nun einheitliche und rechtlich bindende Regeln. Für Unterbringung und Versorgung wurde festgeschrieben, dass die Leistungen, die Flüchtlingen und Asylbewerbern⁸³ zu gewähren sind, den Standards der Bevölkerung im jeweiligen Mitgliedstaat angeglichen werden müssen.⁸⁴

A.4.1 Schutzformen und Steuerungsinstrumente: das GEAS und das kanadische Asylsystem

Für Kanada war lange Zeit eine liberale Flüchtlingspolitik kennzeichnend. Sie basierte auf einer positiven Grundeinstellung zu Zuwanderung, die in der Gesellschaft tief verankert ist. Das zeigte sich auch darin, dass das für die Anerkennung von Flüchtlingen zuständige *Immigration and Refugee Board* (IRB) die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)⁸⁵ sehr weit auslegte, was zu hohen Anerkennungsquoten führte (Soennecken 2014: 110; 2013: 297). Wie in vielen anderen Ländern setzten aber auch hier die Terroranschläge vom 11. September 2001 eine politische Zäsur: In der Folge hat sich die Flüchtlingspolitik tiefgreifend und umfassend geändert und orientiert sich nun stärker an den restriktiveren europäischen Prinzipien des Flüchtlingsschutzes (Macklin 2013).

Dieser Angleichungsprozess wird im Folgenden bezogen auf zwei Aspekte skizziert. Zunächst geht es um die Schutzformen, die in beiden Systemen etabliert sind:

82 1986 verlieh der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) dem kanadischen Volk – als erstem und bisher einzigem Volk überhaupt – die angesehene Nansen-Medaille, um das außergewöhnliche Engagement des Landes für den Flüchtlingsschutz zu würdigen.

83 Unter dem Begriff „Flüchtling“ werden im Folgenden allgemein Personen verstanden, die aufgrund einer subjektiv wahrgenommenen Notsituation ihr Herkunftsland bzw. das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts verlassen und Zuflucht in einem anderen Land suchen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Der Begriff „Schutzsuchende“ wird synonym verwendet. Nach dieser Definition sind Asylbewerber Flüchtlinge, die im Zielland bereits einen Antrag auf Schutz gestellt haben.

84 Europaweit einheitliche Standards sind deshalb nicht möglich, weil das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung und der sozialstaatlichen Leistungen in den Ländern sehr unterschiedlich ist.

85 Kanada trat 1951 der Genfer Flüchtlingskonvention bei und unterzeichnete 1969 das ergänzende New Yorker Protokoll. Bereits in der sog. Ward-Entscheidung von 1993 folgte es der UNHCR-Ansicht und erkannte an, dass die Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention auch bei Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure gilt (*Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689).

Info-Box 2 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)

Auf rechtlich-institutioneller Ebene besteht das GEAS aus zwei Institutionen, zwei Verordnungen und fünf Richtlinien. Während Verordnungen sofort wirksam sind, müssen Richtlinien von den Mitgliedstaaten erst in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Institutionen

Das 2010 geschaffene *Europäische Asylunterstützungsbüro* (EASO) unterstützt die Asyl- und Einwanderungsbehörden vor allem in den südeuropäischen Mitgliedsländern und bietet für Mitarbeiter der entsprechenden Behörden Trainings und Schulungsmaßnahmen an. Darüber hinaus erstellt es Berichte über die Lage in wichtigen Herkunftsländern von Menschen, die nach Europa flüchten, und koordiniert bei unbegleiteten Minderjährigen und beim Schutz für Opfer von Menschenhandel die Zusammenarbeit.

Die bereits 2004 gegründete europäische Grenzschutzagentur *Frontex* hat vor allem die Aufgabe, gemeinsame Grenzschutzoperationen der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Geografischer Schwerpunkt solcher Operationen ist das Mittelmeer. Darüber hinaus unterstützt Frontex die Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten technisch und personell, sammelt Daten und erstellt Berichte zu Grenzüberschreitungen und Grenzschutz (Mungianu 2013).

Die Verordnungen

Im Sommer 2013 wurde die *Dublin-III-Verordnung* verabschiedet. Am zentralen Mechanismus zur Feststellung der Zuständigkeit hat sich dadurch nichts geändert: In der Regel ist für die Durchführung eines Verfahrens der Staat der Ersteinreise zuständig. Die Verordnung erweitert aber den Personenkreis, für den dieses Zuständigkeitsprinzip gilt, um Personen, die einen Antrag auf subsidiären Schutz gestellt haben. Zudem präzisiert und erweitert sie die Fallkonstellationen, in denen vom Dublin-Prinzip abgewichen werden kann. Die *Eurodac-Verordnung* regelt den Aufbau und die Arbeitsweise der Datenbank, in der die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulär Eingereisten gespeichert sind; sie ist also zentral für das Funktionieren der Zuständigkeitsverordnung. Die novellierte Verordnung präzisiert u. a. die Berechtigungen für einen Zugriff auf die Datenbank und erweitert die Möglichkeiten dazu.

Die Richtlinien

Die *Massenzustromsrichtlinie* existiert schon seit 2001, wurde aber bisher noch nie angewandt. Sie ist ein ‚Pauschalverfahren‘, nach dem Flüchtlinge einen zeitlich befristeten Aufenthaltsstatus bekommen können, ohne ein Asylverfahren durchlaufen zu müssen. Voraussetzung für die Anwendung dieser Richtlinie ist laut Art. 2d der „Zustrom einer großen Zahl Vertriebener, die aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet kommen, unabhängig davon, ob der Zustrom in die Gemeinschaft spontan erfolgte oder beispielsweise durch ein Evakuierungsprogramm unterstützt wurde“.

Die *Qualifikationsrichtlinie* in ihrer 2013 beschlossenen neuen Fassung definiert den Status von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten. Gegenüber der alten Richtlinie wurden die Anerkennungskriterien großzügiger gefasst und auch die Rechte anerkannter Flüchtlinge gestärkt.

Die *Aufnahmerichtlinie* normiert Mindeststandards für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden. Diese Standards wurden gegenüber der vorherigen Version präzisiert.

Die *Asylverfahrensrichtlinie* soll die verschiedenen Anerkennungs- und Widerrufsverfahren in den Mitgliedstaaten vereinheitlichen. Im Zentrum stehen dabei Fristen und Verfahrensrechte. Zudem stellt die Richtlinie subsidiär Geschützte verfahrensrechtlich mit Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gleich. Die *Rückführungsrichtlinie* vereinheitlicht die Standards und Verfahren für Maßnahmen zur Beendung des Aufenthalts.

einerseits den klassischen individuellen Schutz vor Verfolgung bzw. Bedrohung für Leib und Leben über ein Asylverfahren, das in der Regel im Aufnahmeland beantragt werden muss, andererseits kollektive Schutzformen, bei denen der Staat sich bereit erklärt, ein bestimmtes Kontingent von Flüchtlingen einer bestimmten

Herkunftsgruppe aus dem Ausland aufzunehmen. Der zweite Aspekt betrifft asyl- und flüchtlingspolitische Instrumente, mit denen die Zuständigkeit für die Verfahrensdurchführung bestimmt wird – wie in Europa das Dublin-Prinzip –, und den Einsatz von Listen sicherer Herkunftsstaaten.

A.4.1.1 GFK, Resettlement, temporärer Schutz

Die kanadische Asylpolitik basiert auf zwei Formen von Schutz, die sich danach unterscheiden, wo der Antrag gestellt wurde: im Inland (*inland protection*) oder im Ausland (*overseas protection*). Bei der *inland protection*, also beim kanadischen Asylverfahren, gibt es drei Untergruppen von *protected persons*:

- (1) Personen mit anerkanntem GFK-Schutzstatus;
- (2) Flüchtlinge, die als *persons in need* geführt werden und subsidiären Schutz erhalten. Darunter fallen Flüchtlinge, denen zwar ein Schutz nach der GFK versagt wurde, die aber trotzdem nicht zurückgeführt werden können, weil ihnen im Fluchtland Folter, grausame Behandlung oder der Tod droht;
- (3) Personen, die weder unter (1) noch unter (2) fallen, denen aber in einem Folgeverfahren (*Pre-Removal Risk Assessment*) Schutz zugesprochen wurde.

Das kanadische System der *inland protection* bildet damit im Wesentlichen dieselben Formen des Schutzes ab wie das GEAS, dessen Mitgliedstaaten allesamt die GFK unterzeichnet haben: Auch das GEAS unterscheidet in den Asylverfahren zwischen Schutz nach GFK und subsidiärem Schutz jenseits der GFK-Bedingungen.⁸⁶ Letzterer ist dann zu gewähren, wenn es stichhaltige Gründe dafür gibt, dass einem Flüchtling im Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht (Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit). Während sich das GEAS hier auf die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 3 EMRK) bezieht, ist für Kanada der normative Bezugspunkt die UN-Antifolterkonvention. Bei der Bestimmung von Schutzbedürftigkeit stimmen das kanadische und das europäische System also weitgehend überein.⁸⁷ Das erklärt sich zum einen aus der großen inhaltlichen Überschneidung von EMRK und UN-Konvention und zum anderen daraus, dass sowohl Kanada als auch alle EU-Staaten die GFK unterzeichnet haben.

Die zweite wichtige Schutzform in Kanada ist die *overseas protection*, die als „Schutz durch Aufnahme aus dem Ausland“ beschrieben werden kann. Darunter fallen vor allem sog. Resettlement- bzw. Neuansiedlungsprogramme (*Refugee and Humanitarian Resettlement Programmes*). Solche Programme gibt es bereits seit 1978 sowohl in staatlicher als auch in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft; sie sollen Flüchtlingen dauerhaften Schutz in Kanada bieten. Für die Gruppe der *Government-Assisted Refugees*, die in der Regel der UNHCR nominiert, werden die Kosten für die Umsiedlung und Niederlassung vollständig von der Regierung übernommen. Bei *Privately Sponsored Refugees* verpflichten sich private und zivilgesellschaftliche Organisationen, die Kosten für das erste Jahr zu tragen (Gnatzy 2001; CIC 2012).⁸⁸ In dem staatlich geförderten Programm werden ausschließlich Flüchtlinge nach der GFK aufgenommen, die privat finanzierte Variante berücksichtigt dagegen auch Personen in *refugee-like situations*.⁸⁹

Diese beiden Resettlement-Varianten sind für Kanada empirisch genauso bedeutend wie die Schutzbeantragung im Inland.⁹⁰ Für die Aufnahmestaaten sind Resettlement-Programme insofern attraktiver als individueller Schutz, als sie dabei Zahl und Profil der Flüchtlinge besser beeinflussen können. So hat die kanadische Regierung u. a. Höchstquoten für Schwerkranke (*medical cases*) festgelegt⁹¹ und unbegleitete Minderjährige von dem Programm ausgeschlossen. Zu den Auswahlkriterien des kanadischen Resettlement-Programms gehört auch die Fähigkeit, sich erfolgreich in die Gesellschaft zu integrieren.⁹² **❗ Zudem können bei einer Zuwanderung über Resettlement-Programme sofort Integrationsmaßnahmen einsetzen**, denn in dem Fall steht bei der Einreise der Flüchtlinge bereits fest, dass diese dauerhaft in Kanada bleiben können. **❗ Sind diese Integrationsmaßnahmen erfolgreich, kann das auch die Akzeptanz bei der Bevölkerung erhöhen** (vgl. auch Thränhardt 2014a: 180). **❗ Für die Flüchtlinge haben Resettlement-Programme gegenüber individuellen Asylverfahren vor allem den**

86 Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten frei, Schutzverfahren außerhalb des GEAS einzuführen oder zu nutzen. In Deutschland sind solche Verfahren etwa die Asylberechtigung nach § 16a GG und der nationale Abschiebeschutz gem. § 60 Abs. 5 und 7 S. 1 AufenthG (i. V. m. § 25 Abs. 3 S. 1 AufenthG).

87 Dies entspricht einer Forderung des UNHCR, der regelmäßig Empfehlungen zur Auslegung der GFK veröffentlicht (Gilbert 2013) und darauf drängt, das Flüchtlingsrecht der einzelnen Länder international anzugleichen.

88 Seit 2013 gibt es zudem den *blended visa office-referred refugee stream*, bei dem sich der Staat und private Sponsoren die Kosten der Flüchtlingsaufnahme teilen.

89 Darunter fallen Personen, die sich außerhalb des Landes aufhalten, in dem sie normalerweise leben, und die nach wie vor ernsthaft und persönlich von Bürgerkrieg oder bewaffneten Konflikten betroffen sind oder die unter massiven Menschenrechtsverstößen gelitten haben (zitiert nach www.cic.gc.ca/ENGLISH/refugees/outside/index.asp, 23.01.2015).

90 Im Zeitraum 2003 bis 2012 wurden in Kanada 116.439 Personen als Flüchtlinge anerkannt, die als Asylbewerber eingereist waren. Über Resettlement-Programme wurden im gleichen Zeitraum 111.472 Flüchtlinge aufgenommen (CIC 2012).

91 Es gibt dabei keine absolute Höchstzahl, sondern eine Fünf-Prozent-Quote für die größten Herkunftsgruppen.

92 Im UNHCR-Resettlement-Handbuch heißt es diesbezüglich zu Kanada: „Normally, applicants must show potential to become self-sufficient and successfully established in Canada within a 3 to 5 year time frame. Factors such as education, presence of a support network (family or sponsor) in Canada, work experience and qualifications, ability to learn to speak English or French and other personal suitability factors such as resourcefulness will be taken into account by visa officers“ (UNHCR 2014b: 5).

Vorteil, dass ihnen die häufig irreguläre und gefährliche Einreise erspart bleibt. Zudem haben die aufgenommenen Flüchtlinge von Anfang an Gewissheit darüber, dass ihnen Schutz gewährt wird; so können sie vom ersten Tag an ihr neues Leben planen und müssen nicht – womöglich jahrelang – auf eine endgültige Entscheidung warten.

Im Bereich des Resettlements unterscheidet sich die EU bzw. das GEAS von Kanada in doppelter Hinsicht: Es gibt zwar seit 2012 ein EU-Resettlement-Programm, dieses ist jedoch nicht Teil des GEAS. Es basiert auf einer freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen, unterliegt also letztlich allein den Nationalstaaten; allerdings wird es von der EU finanziell unterstützt. Im Gegensatz zu Kanada ist das Volumen von umgesiedelten Flüchtlingen in den bisher etablierten Programmen gering, sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur gesamten humanitären Zuwanderung.⁹³

Ein zentrales Merkmal kanadischer Zuwanderungspolitik war zumindest in der Vergangenheit, dass permanente gegenüber temporärer Zuwanderung dominierte (s. auch Kap. A.1). Dies gilt auch im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik: Sowohl Personen, die nach der GFK Schutz genießen, als auch sog. *persons in need* und Flüchtlinge, die über Resettlement-Verfahren ins Land kommen, erhalten sofort ein Daueraufenthaltsrecht. Von dieser Möglichkeit hat das 2012 verabschiedete Gesetz Bill C-31 allerdings zunehmend Personen ausgeschlossen, deren Asylantrag abgelehnt wurde und denen nicht in einem Folgeverfahren (*Pre-Removal Risk Assessment*) Schutz zugesprochen wurde. In der EU überwiegt bei Flüchtlingen nicht so klar ein permanenter Aufenthalt. Die EU folgt eher dem Konzept einer gestuften Aufenthaltsverfestigung, das im Primär- wie im Sekundärrecht verankert ist: Für alle Zuwanderergruppen (sogar für Blue-Card-Inhaber, s. dazu Kap. A.1) ist zunächst nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis vorgesehen. Ein Daueraufenthalt wird erst später gewährt, gemäß der neuen Daueraufenthaltsrichtlinie 2011/51/EU nach spätestens fünf Jahren (Thym 2010 18–24).⁹⁴

Neben den Programmen, in denen der Aufenthalt permanent angelegt ist – bzw. temporär mit Option der Umwandlung in einen Daueraufenthalt –, gibt es sowohl in der EU als auch in Kanada rein temporäre Schutzformen. Um einen entsprechenden Schutzanspruch zu begründen, gelten dramatische Umstände im Herkunftsland als ausreichend; somit wird auf eine individuelle Prüfung der Schutzbedürftigkeit verzichtet.⁹⁵ In Kanada gibt es ein entsprechendes Programm, das die Abschiebung von Flüchtlingen in Länder aussetzt, wo „eine generelle Gefahr für die gesamte Zivilbevölkerung besteht, etwa wegen eines bewaffneten Konflikts im Land oder einer Umweltkatastrophe“ (Art. 230 I lit. A lit. c IRPR, Übers. d. SVR). In Kraft gesetzt wird dieser temporäre Schutzmechanismus durch ein Dekret des kanadischen Ministers für öffentliche Sicherheit. Analog können europäische Staaten zwar nicht auf EU-Ebene, aber auf nationaler Ebene Abschiebungen aussetzen.

Die EU verfügt daneben noch über das Instrument der sog. Massenzustromsrichtlinie.⁹⁶ Dabei hat der Europäische Rat die Schlüsselrolle: Er kann auf Vorschlag der Kommission beschließen, einer bestimmten Personengruppe vorübergehend Schutz zu gewähren und einen entsprechenden Aufenthaltstitel zu erteilen. Der Rat muss sich auch darüber verständigen, welcher EU-Staat wie viele Flüchtlinge aufnimmt und wie überlastete Staaten unterstützt werden. Allerdings erreichten Vorschläge, die Richtlinie anzuwenden, im Rat bislang nie die erforderliche qualifizierte Mehrheit. Einige Regierungen (darunter die deutsche Bundesregierung) hatten sich z. B. dafür eingesetzt, die Richtlinie zu aktivieren, um syrischen Flüchtlingen unbürokratisch und schnell kollektiv Schutz zu gewähren, anstatt sie in individuelle Asylverfahren zu drängen. Dass die Anwendung der Massenzustromsrichtlinie bisher abgelehnt wurde, liegt vor allem an der Unklarheit darüber, wie die aufgenommenen Flüchtlinge und die damit einhergehenden Kosten innerhalb der EU verteilt werden sollen (vgl. hierzu SVR-Forschungsbereich 2013a). Das schließt aber nicht

93 In Deutschland hatte sich die Innenministerkonferenz (IMK) Ende 2011 entschieden, zunächst probenhalber ein Programm zur dauerhaften Neuansiedlung einzuführen. Unter finanzieller Beteiligung der EU-Kommission sollten darüber von 2012 bis 2014 jährlich 300 Flüchtlinge aus einem UNHCR-Resettlement-Programm aufgenommen werden. Die im Herbst 2013 gewählte Bundesregierung hat sich darauf verständigt, solche Programme auszubauen und zu verstetigen. Im Jahr 2013 nahmen EU-Staaten 5.120 Flüchtlinge im Rahmen von Resettlement auf (UNHCR 2014c). Die Bundesregierung hat schon vor ihrer formalen Teilnahme am UNHCR-Resettlement-Programm Flüchtlinge aus Erstzufluchtsstaaten nach Deutschland umgesiedelt. 2009 und 2010 nahm Deutschland ad hoc 2.500 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien auf.

94 Mit der Neufassung der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2011/51/EU fallen in deren Anwendungsbereich auch Ausländer, die internationalen Schutz im Sinne der Qualifikationsrichtlinie genießen. Nach der vorherigen Fassung (2003/109/EG) konnten sie kein EU-Daueraufenthaltsrecht erwerben. Dessen Erteilung ist jedoch an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, die viele Flüchtlinge in der Praxis nur schwer erfüllen können; u. a. müssen die betreffenden Personen ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern.

95 Geprüft wird in solchen Fällen nur noch, ob die aufzunehmenden Personen tatsächlich der Gruppe angehören, die als schutzbedürftig definiert wurde, und ob bestimmte Ausschlussgründe vorliegen, insbesondere sicherheitsrelevante Gründe oder die Beteiligung an schweren Straftaten oder Kriegsverbrechen.

96 Es handelt sich um die Richtlinie 2001/55/EG des Rats vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

aus, dass die Nationalstaaten eigene befristete Aufnahmeprogramme initiieren und ‚im Alleingang‘ umsetzen. So hat z. B. Deutschland temporäre Schutzprogramme für syrische Flüchtlinge eingerichtet und als einer von wenigen EU-Staaten in größerem Umfang syrische Flüchtlinge außerhalb des regulären Asylverfahrens aufgenommen.⁹⁷ Diese Vorreiterrolle bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus Syrien wird von der Bevölkerung unterstützt: Diese ist flüchtlingspolitisch zwar im Allgemeinen eher zurückhaltend eingestellt, nur knapp 44 Prozent stimmen einer stärkeren Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland „voll und ganz“ oder „eher“ zu. Bei Flüchtlingen aus Syrien sind die Werte dagegen deutlich höher: Für diese Gruppe wünscht sich eine Mehrheit der Befragten (über 54 %) eine großzügigere Politik (Abb. 4 im Anhang).

Kanada kann im Bereich der vorübergehenden kollektiven Schutzgewährung unkomplizierter handeln als Europa: Die sog. Moratoriumsoption, die solche Situationen regelt, erfordert lediglich eine Ministerentscheidung. Die größere Handlungsfreiheit ergibt sich auch unmittelbar daraus, dass die Ermessensspielräume der Exekutive in Kanada generell sehr viel größer sind.

A.4.1.2 Steuerungselemente: Zuständigkeitsregelungen und sichere Herkunftsländer

Im Bereich der Asyl- und Flüchtlingszuwanderung sind die Steuerungsmöglichkeiten der Staaten bekanntlich durch völker- und menschenrechtliche Vorgaben und eine entsprechende Rechtsprechung erheblich (und zunehmend) begrenzt. Das gilt für die EU und für Kanada gleichermaßen. Zugleich haben die EU-Staaten, aber auch Kanada Regelungen dazu getroffen, welcher Staat im konkreten Fall für die Durchführung eines Schutzverfahrens zuständig ist. Für die EU sind in dieser Hinsicht besonders die Regelungen zum Ort der Verfahrensdurchführung relevant, die bestimmen, welcher Staat für ein Schutzverfahren zuständig ist. Ein weiterer Punkt sind länderbezogene Kollektiveinschätzungen zu möglichen und dominanten Fluchtursachen. Asylsuchende aus Herkunftsstaaten, die als sicher eingestuft sind, sollen grundsätzlich als nicht schutzberechtigt gelten, es sei denn, es liegen besondere Umstände vor, die im Einzelfall dennoch eine Schutzbedürftigkeit begründen (Engelmann 2014).

In der EU ist die Zuständigkeit seit 1997 nach dem Dublin-System geregelt, das inzwischen mehrfach reformiert wurde. Danach ist im Regelfall der Staat der Erst-einreise verpflichtet, den Asylantrag zu bearbeiten. Indem es die grundsätzliche Zuständigkeit klar festlegt, soll Dublin nicht nur verhindern, dass Flüchtlinge in mehreren Staaten Asyl beantragen (sog. *asylum shopping*) (Bendel 2009: 7), sondern auch das Phänomen der *‘refugees in orbit’* vermeiden, also den Fall, dass alle potenziellen Aufnahmeländer sich für nicht zuständig erklären.

In der Öffentlichkeit weniger bekannt ist, dass es in Kanada ein ähnliches System gibt wie die Dublin-Verordnung: Nach langjährigen und immer wieder gescheiterten Verhandlungen hat Kanada im Dezember 2002 mit seinem südlichen (und einzigen) Nachbarn USA das *Safe Third Country Agreement* (STCA) geschlossen.⁹⁸ Diese Vereinbarung erklärt Anträge von Flüchtlingen, die über die USA nach Kanada eingereist sind, grundsätzlich für unbegründet. ‚Flüchtlingsgeografisch‘ ist Kanada damit nun in einer ähnlichen Lage wie Deutschland, das von EU-Nachbarländern umgeben ist. Damit ist es zumindest rechtlich unmöglich geworden, dass Asylsuchende auf dem Landweg nach Kanada einreisen, denn für die Prüfung eines Schutzbegehrens kann es in solchen Fällen grundsätzlich keinen Anlass geben. Allerdings sieht das STCA wie auch die Dublin-Verordnung eine Reihe von Ausnahmen von diesem Grundsatz vor, etwa für Familienangehörige oder unbegleitete Minderjährige. EU-Staaten steht es darüber hinaus frei, auf eine Rücküberweisung zu verzichten und das Asylverfahren selbst durchzuführen, auch wenn sie nach der Dublin-Regelung nicht zuständig sind (Selbst-eintrittsrecht).

Neben diesem nordamerikanischen Äquivalent zu Dublin, das es seit über zehn Jahren gibt, hat sich Kanada im Sommer 2010 zu einem weiteren flüchtlingspolitischen Instrument entschlossen, das in Europa schon länger bekannt ist: Mit der Verabschiedung des *Balanced Refugee Reform Act* (BRRA) wurde das Konzept der sicheren Herkunftsländer eingeführt. Der *Minister of Citizenship and Immigration* hat per Erlass sog. *Designated Countries of Origin* (DCO) bestimmt, die normalerweise keine Fluchtstaaten sind, Menschenrechte respektieren und staatlichen Schutz gewähren. Anträge von Personen aus diesen Staaten⁹⁹ werden in einem beschleunigten

97 Inzwischen gab es drei Bundesprogramme (im Mai 2013 wurden 5.000 Flüchtlinge aufgenommen, im Dezember 2013 5.000 und im Juni 2014 10.000). Zudem haben 15 Bundesländer Aufnahmeerlasse beschlossen, nach denen Syrer zu in Deutschland lebenden Familienangehörigen nachziehen können, wenn diese sich verpflichten, die Lebenshaltungskosten zu übernehmen. Die finanziellen Voraussetzungen sind in den Ländererlassen unterschiedlich gestaltet, für viele Flüchtlinge sind sie aber schwer erfüllbar. Dadurch konnten nur wenige Syrer, die Angehörige in Deutschland haben, tatsächlich von den Länderprogrammen profitieren.

98 *Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries* vom 05.12.2002. Das Abkommen trat am 29.12.2004 in Kraft.

99 Zu den DCO gehören sämtliche EU-Mitgliedstaaten außer Rumänien und Bulgarien, außerdem Norwegen, Island und die Schweiz sowie Australien, Chile, Israel (ausgenommen Gaza und die West Bank), Japan, Mexiko, Neuseeland, Südkorea und die USA. Durch Erlasse des zuständigen Ministeriums wurde die Liste seit 2010 sukzessive erweitert.

Verfahren geprüft, zudem haben die Antragsteller in diesem Fall keine Möglichkeit, die Entscheidung gerichtlich anzufechten. Seit der Einführung dieser Staatenliste sind die Asylanträge in Kanada deutlich zurückgegangen (Alboim/Cohl 2012): Innerhalb eines Jahres halbierte sich die Zahl von 20.223 (2012) auf 10.299 (2013) (UNHCR 2014a). Im GEAS gibt es zwar keine direkte Entsprechung zu den DCO. Auf eine europaweit einheitliche Liste sicherer Herkunftsländer konnten sich die EU-Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen zum GEAS-Paket nicht verständigen. Nach der neuen Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) können die Länder aber auf nationaler Ebene weiterhin entsprechende Listen einsetzen. In Deutschland sind neben allen EU-Mitgliedsländern seit längerem der Senegal und Ghana als sichere Herkunftsländer¹⁰⁰ eingestuft (§ 29a Abs. 2 AsylVfG). Im November 2014 wurde die Liste um Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina erweitert.¹⁰¹ Es ist allerdings kaum zu begründen, dass ein Herkunftsland in einem EU-Mitgliedsland als sicher gilt und in einem anderen nicht.

➔ **In Anbetracht dessen sollte die EU ihre Bemühungen wieder aufnehmen, eine EU-weite Liste sicherer Herkunftsländer von Flüchtlingen zu definieren.**

A.4.1.3 Annäherung an Europa: Abschied von der liberalen kanadischen Flüchtlingspolitik?

Der Vergleich zwischen dem GEAS und Kanada zeigt einen doppelten und zeitlich versetzt ablaufenden Konvergenzprozess. Wie der SVR (2014: 79–90) ausführlich beschrieben hat, wurde der Schutzanspruch in Europa sukzessive erweitert (etwa auf Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure und auf geschlechtsspezifische Verfolgung); diese zunehmend weite Auslegung der GFK wurde auch maßgeblich von Gerichten forciert (vgl. dazu auch Dreyer 2014). Für diesen Prozess kann der in Kanada praktizierte asyl- und flüchtlingspolitische Weg als ein wichtiger Orientierungspunkt gelten. Allerdings ist auch die andere Seite dieses Konvergenzprozesses zu bedenken: Vor allem nach dem 11. September 2001 wurden im kanadischen Recht auch stärker regulierende Instrumente verankert (die in Europa bereits etabliert waren) und dadurch der

Zugang zum kanadischen Asylsystem eingeschränkt (Macklin 2013; Tab. A.5).

Dieser Konvergenzprozess erfolgte schrittweise: Er begann 2001 mit dem *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), der vor allem Kanadas Möglichkeiten erweiterte, Flüchtlinge abzuschieben. 2002 setzte er sich mit dem STCA fort, das strukturell dem Dublin-System entspricht, und endete schließlich (vorläufig) mit dem *Balanced Refugee Reform Act* (BRRA), der eine Liste sicherer Herkunftsländer (*Designated Countries of Origin*, DCO) einführt, und der Bill C-31 von 2012, die abgelehnte Flüchtlinge von der Option eines Daueraufenthalts ausschließt. Vor diesem Hintergrund liegt es tatsächlich nahe, von einem „European Turn in Canadian Refugee Policy“ (Soennecken 2014) zu sprechen.

Dieser transatlantische Ost-West-Export flüchtlingspolitischer Steuerungsinstrumente und daraus ableitbare Konvergenzprozesse dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zwischen Europa und Kanada in der Flüchtlingspolitik weiterhin einen zentralen Unterschied gibt, der etwas mit der Geografie Kanadas und Europas zu tun hat. Kanada ist für Asylsuchende grundsätzlich viel weniger zugänglich als die EU.¹⁰² Denn seit der Verabschiedung des STCA, das die Einreise von Asylsuchenden über die USA und damit über den Landweg ausschließt, ist Kanada nahezu vollständig ‚abgeriegelt‘. Das Territorium der EU ist dagegen vergleichsweise leicht erreichbar, nicht nur auf dem Landweg, sondern auch über den Seeweg – trotz der Stärkung von Frontex. Nur vor diesem Hintergrund kann die kanadische Flüchtlingspolitik in ihrer spezifischen Anlage verstanden werden. Sie kann großzügig sein, die GFK weit auslegen und Flüchtlingen sofort den Weg in den Daueraufenthalt eröffnen, weil die Geografie ihr einen Teil der Arbeit abnimmt. Diese autonome Position sichert die Flüchtlingspolitik noch weiter ab, indem sie zunehmend Resettlement-Verfahren bevorzugt (was durchaus auch zu Lasten des klassischen Asylverfahrens geht), denn damit kann sie Kontingente festlegen und Flüchtlinge nach bestimmten Kriterien auswählen. Diese Selektivität, die bereits im System etabliert ist, hat sich durch die jüngsten Reformen weiter verstärkt. Auch in ihrer öffentlichen Rhetorik behandelt die kanadische

100 Als sichere Herkunftsländer definiert Art. 16a Abs. 3 GG Staaten, „bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.“

101 Die drei in Deutschland neu hinzugekommenen Länder fallen etwa in Österreich schon länger in die Kategorie der sicheren Herkunftsländer. Österreich listet neben den 27 EU-Staaten Norwegen, Island, Liechtenstein, die Schweiz, Kanada, Neuseeland, Australien, Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und den Kosovo.

102 In den knapp 100 Jahren zwischen 1914 und 2011 reisten weniger als 3.000 Flüchtlinge irregulär auf dem Seeweg nach Kanada ein (Macklin 2013). Nachdem in den Jahren 2009 und 2010 zwei in Thailand gestartete Boote mit insgesamt 568 tamilischen Flüchtlingen in British Columbia gelandet waren, wurden die Gesetze zu irregulärer Einreise verschärft. Seit 2012 können nach der Bill C-31 irregulär eingereiste Flüchtlinge auf unbestimmte Zeit inhaftiert werden; dies wurde explizit als Abschreckungsmaßnahme ausgewiesen. Kanada hat sich hier bewusst am australischen Modell orientiert (Johnson 2010; Times Colonist 2012).

Tab. A.5 Zentrale Schutzformen und flüchtlingspolitische Instrumente im GEAS und in Kanada

	GEAS	Kanada
Schutzformen		
Inlandsschutz	<ul style="list-style-type: none"> – individuelles Asyl – Schutz nach GFK – subsidiärer Schutz 	<ul style="list-style-type: none"> – Personen mit anerkanntem GFK-Schutzstatus – <i>Persons in Need</i> – Schutz nach <i>Pre-Removal Risk Assessment</i>
Auslandsschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Massenzustromsrichtlinie – nationale temporäre Aufnahme-programme – unverbindliches EU-Resettlement-Programm 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Refugee and Humanitarian Resettlement Programmes</i> – <i>Government-Assisted Refugees</i> – <i>Privately Sponsored Refugees</i>
asyl- und flüchtlingspolitische Instrumente		
sichere Herkunftsländer	EU-Mitgliedsländer haben das Recht, solche Länder zu definieren	Bestimmung von <i>Designated Countries of Origin</i> (DCO)
Regelungen zur Zuständigkeit	Dublin-Mechanismus	<i>Safe Third Country Agreement</i> (STCA) mit den USA

Quelle: eigene Zusammenstellung

Regierung die (stärker) steuerbare Aufnahme von Flüchtlingen über das Resettlement-Verfahren als normalen Weg und als flüchtlingspolitischen Regelfall gegenüber dem unreguliert erscheinenden Zuzug von Asylbewerbern, die erst in Kanada Schutz beantragen.¹⁰³ Dies geht so weit, dass Flüchtlinge, die selbständig einreisen und in Kanada Schutz beantragen, in der Öffentlichkeit abwertend als *‘queue-jumpers’* (‘Vordrängler’) bezeichnet werden (vgl. Alboim/Cohl 2012; Times Colonist 2012). Als Kehrseite der klaren Präferenz für Resettlement kann nach Arbel und Brenner (2013: 1, Übers. d. SVR) beobachtet werden, dass Kanada inzwischen „systematisch seine Grenzen für Asylbewerber schließt“.

Europa ist durch seine geografische Lage in der Nähe zahlreicher Konfliktherde der Welt geprägt und seine Grenzen sind verglichen mit Kanada leichter zu überwinden. Flüchtlingspolitisch erscheint es gegenüber dem liberal-selektiven Kanada eher restriktiv-universell.¹⁰⁴ Hier dominiert bei den Schutzformen das ‚Inlandsverfahren‘, d. h. eine Antragstellung auf dem Gebiet der EU. Resettlement-Programme spielen im GEAS keine und in den EU-Mitgliedstaaten bisher nur eine untergeordnete Rolle. Auch dies ist weniger eine politische Entscheidung als eine Folge der leichteren Zugänglichkeit des Territoriums.

Einen wesentlichen Teil der Flüchtlingsbevölkerung vorab auszuwählen, wie es in Kanada üblich ist, scheidet in der EU wegen eines geografisch bedingten ‚Aufnahmeuniversalismus‘ aus, bei dem allen auf EU-Territorium befindlichen Flüchtlingen entsprechende Rechte zu gewähren sind. Darüber erklärt sich, dass das Flüchtlingsrecht hier restriktiver ist als in Kanada, zumindest in Bezug auf die Gewährung von Daueraufenthaltsrechten.

A.4.2 Gemeinsame Standards, unterschiedliche Politiken? Umsetzung des GEAS im Vergleich

In Kap. A.4.1 wurde das europäische Asylsystem mit dem kanadischen Ansatz des Flüchtlingsschutzes verglichen. Dabei wurde von einer einheitlichen europäischen Politik im Bereich von Flucht und Asyl ausgegangen, um die unterschiedlichen Philosophien und Handlungsrationalitäten der beiden Großregionen Europa und Kanada aufzeigen zu können. Diese Annahme ist eine für internationale Vergleiche notwendige Vereinfachung; der flüchtlingspolitischen Realität in Europa entspricht sie aber (noch) nicht. Mit der Verabschiedung eines umfangreichen

¹⁰³ Anders als viele europäische Regierungen muss die Regierung in Ottawa kaum befürchten, dass sie durch sprunghaft ansteigende Asylbewerberszahlen gegenüber der eigenen Bevölkerung unter Rechtfertigungsdruck gerät.

¹⁰⁴ Dieser Gegensatz zwischen liberal-selektiven und restriktiv-universellen Asylländern entspricht dem von „rights vs. numbers“, den Ruhs und Martin (2008) für den Bereich der Arbeitsmigration beschreiben.

Verordnungs- und Richtlinienpakets im Sommer 2013 wurde zwar auf politischer Ebene das GEAS weiterentwickelt; die Praxis der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf dem europäischen Kontinent ist aber von einer wirklich einheitlichen Politik, d. h. insbesondere der Einhaltung der gemeinsamen Mindeststandards zur Behandlung von Flüchtlingen, weit entfernt.

Entsprechend sollen im Folgenden unterschiedliche asyl- und flüchtlingspolitische Realitäten in Europa dargestellt werden (vgl. dazu auch umfassend den letzten Bericht des EASO 2014). Exemplarisch werden hier Italien, Griechenland und (etwas weniger ausführlich) Spanien betrachtet. Diese drei Länder unterliegen einerseits als EU-Mitglieder denselben europarechtlichen Rahmenbedingungen, andererseits haben sie alle umfangreiche (blaue) EU-Außengrenzen und sind damit zentrale Erstaufnahmeländer für Flüchtlinge nach Europa. Schließlich sind sie alle (wenn auch in unterschiedlichem Maße) von Staatsschuldenkrise, hoher Arbeitslosigkeit und geringem Wirtschaftswachstum betroffen. Der SVR hat hierzu eine vergleichende Analyse (Pastore/Roman 2014) in Auftrag gegeben, auf der die weiteren Ausführungen basieren.

Vor allem Italien und Griechenland stehen seit vielen Jahren im Zentrum der Kritik von Gerichten, Öffentlichkeit und Nichtregierungsorganisationen. Im Fall Griechenlands hat dies so weit geführt, dass Rücküberstellungen, die nach dem Dublin-Mechanismus erforderlich waren, ausgesetzt wurden (EGMR, Beschluss vom 21.01.2011, *M.S.S. vs. Belgium*; vgl. Moreno-Lax 2012). Griechenland nimmt damit seit 2011 am Dublin-System nicht mehr teil. In seinem Urteil vom 21. Dezember 2011 (EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-411/10 und C-493/10, *Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others*, NVwZ 2012) hat der EuGH dann den Prüfmaßstab der ‚systemischen Mängel‘ eingeführt (Pelzer 2012; Lieven 2012). Solche werden konstatiert, wenn die Gefahr besteht, dass Flüchtlinge im Sinne von Art. 3 EMRK generell unmenschlich behandelt werden.¹⁰⁵ Für Italien wurden bisher keine systemischen Mängel festgestellt (dazu Thym 2013: 331–334), allerdings haben deutsche Verwaltungsgerichte in mehreren Fällen einstweiligen Rechtsschutz gegen eine Rücküberstellung nach Italien gewährt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) kommt in einem Urteil (EGMR, Urteil v. 21.01.2011, *M.S.S./Belgien und Griechenland*) ebenfalls zu dem Schluss, dass die Mängel im italienischen Asylsystem zwar gravierend, aber eben nicht systemischer Natur seien.

Italien, Spanien und Griechenland als Länder mit ähnlichen strukturellen Ausgangsbedingungen bieten sich an, um zu zeigen, dass trotz der rechtlichen Fortschritte, die

in den letzten Jahren erreicht wurden, und der beschlossenen Harmonisierungen von einem echten GEAS in der politischen Realität noch nicht die Rede sein kann. Die vergleichende Analyse bezieht sich auf vier Dimensionen, die den verschiedenen Regelungsbereichen des GEAS entsprechen und zugleich für den asyl- und flüchtlingspolitischen Alltag zentral sind, nämlich (1) den Aufriff bzw. die Rettung von Flüchtlingen (im Falle der Vergleichsländer: aus dem Mittelmeer), (2) die Identitätserfassung (Screening) und Erstaufnahme, (3) die Versorgung und Unterbringung und schließlich (4) die Verfahrensdurchführung und die Anerkennungspraxis.

A.4.2.1 Grenzschutz und Rettungsoperationen im Mittelmeer

In der Migrationspolitik ist es gängig, nach dem Motiv der Zuwanderung zu unterscheiden zwischen Zuwanderern, die Arbeitsmöglichkeiten suchen, also ihre wirtschaftlichen Lebensumstände verbessern wollen, und Zuwanderern, die vor politischer Verfolgung fliehen. In allen Ländern muss man davon ausgehen, dass Zuwanderer aus beiden Motivkategorien die gleichen irregulären Seerouten über das Mittelmeer nach Europa nutzen (sog. *mixed migration flows*) (Angenendt 2014). Der ohnehin schwierige Balanceakt zwischen legitimer Grenzkontrolle und effektivem Flüchtlingsschutz wird dadurch zusätzlich erschwert.

Um die unterschiedlichen asyl- und flüchtlingspolitischen Praktiken der drei Vergleichsländer (und ihre jeweilige Entwicklung im Zeitverlauf) darstellen zu können, wird hier als heuristische Hilfe eine binäre Unterscheidung herangezogen: die zwischen einem eher *schutzorientierten* politischen Ansatz, der der Rettung von Menschenleben eindeutig den Vorrang gibt, und einem *kontrollorientierten* Ansatz, der vor allem darauf fokussiert, die Außengrenzen zu sichern.

Italien: vom Gaddafi-Abkommen zu Mare Nostrum

Italien war bis 2011 eindeutig als eher kontrollorientiertes Land zu klassifizieren, das der Sicherung der Außengrenzen klar den Vorrang gab und entsprechend weniger auf Fragen der (Seenot-)Rettung orientiert war. Die Zeit bis zum Ende des letzten Jahrzehnts kann hier als ‚*push-back era*‘ charakterisiert werden: Wenn im Mittelmeer Schiffe geortet wurden, die vermutlich irreguläre Zuwanderer an Bord hatten und vermeintlich Italien ansteuerten, wurden sie ohne Prüfung eventueller Rechtsansprüche nach Libyen zurückgeschickt. Dies geschah auf der Basis eines ‚Freundschafts- und Partnerschaftsabkommens‘ mit Libyen (Paoletti/Pastore 2010; Klepp 2010). Der EGMR hat

¹⁰⁵ Umstritten ist, wie das Kriterium der ‚systemischen Mängel‘ genau ausgelegt werden soll bzw. ob es zu anspruchsvoll ist. Lübke (2014: 105–111) etwa argumentiert, dass systemische Mängel auch etwas sein können, was nur einzelne Asylbewerber betrifft.

diese Praxis in einem spektakulären und umstrittenen Urteil als rechtswidrig eingestuft (EGMR-Beschluss vom 23.02.2012, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*) und damit den Geltungsbereich der EMRK auf Schiffe erweitert, die unter der Flagge von EMRK-Unterzeichnerstaaten in internationalen Gewässern fahren. Der Sturz des Gaddafi-Regimes 2011 markiert einen Wendepunkt in der italienischen Politik: Damit fiel ein für Italien zentraler ‚flüchtlingspolitischer Kooperationspartner‘ weg (der aus menschenrechtlicher Perspektive natürlich höchst zweifelhaft war). In der Folge wandte Italien sich von seiner einseitig kontrollorientierten Perspektive ab. Verstärkt wurde dieser Wandel durch die tragischen Ereignisse vor der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa, wo im Oktober 2013 mehrere Hundert Asylsuchende ertranken. Lampedusa hat die Flüchtlingspolitik ins Zentrum der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt und die italienische Regierung unter Handlungsdruck gesetzt. Sichtbarstes Zeichen des Wandels ist die von der Regierung eingerichtete Operation Mare Nostrum, in deren Rahmen die italienische Marine nicht nur in italienischen, sondern auch in internationalen Gewässern Flüchtlinge in Seenot gerettet und Schleuser festgenommen hat. Angesichts der über 150.000 Flüchtlinge, die die italienische Marine gerettet hat, muss Mare Nostrum in jedem Fall als Erfolg und humanitäre Großtat gelten. Kritiker argumentieren aber nicht zu Unrecht, die Ausweitung der maritimen Schutzzone, die die italienischen Behörden abdecken, habe die unerwünschte Nebenwirkung, dass sie die Operationen von Schleuserbanden erleichtere. Diese, so die Kritik, müssten die Boote in Richtung Europa jetzt nur noch in internationale Gewässer bringen und könnten dann sicher sein, dass ihre ‚Klienten‘ von der italienischen Marine ‚übernommen‘ und nach Italien gebracht würden.

Angesichts der Tatsache, dass Mare Nostrum ohne Zweifel Leben gerettet hat, ist es bedauerlich, dass die Operation offenbar Teil eines politischen Tauschgeschäfts ist bzw. war und inzwischen beendet wurde. Italien begründet dies mit den hohen Kosten von knapp zehn Millionen Euro pro Monat, die ausschließlich aus italienischen Haushaltsmitteln bestritten wurden, und hatte schon früher gedroht, das Programm einzustellen, wenn die anderen EU-Staaten sich weiterhin nicht an den Kosten beteiligen. Im EU-Ministerrat besteht durchaus Einvernehmen darüber, dass eine als gesamteuropäisch begriffene und entsprechend finanzierte Grenzkontrollpolitik notwendig ist. Als Voraussetzung einer solchen gemeinsamen Opera-

tion sieht man dort allerdings, dass die italienische Regierung die Eurodac- und die Dublin-Regelungen stringent einhält. Der EU-Innenministerrat hat seinerseits die Operation Triton beschlossen, die im Rahmen des Mandats der europäischen Grenzschutzagentur Frontex konzipiert wurde und im November 2014 begonnen hat.¹⁰⁶ Diese Operation kann Mare Nostrum jedoch nicht ersetzen; zum einen ist ihr Einsatzgebiet auf territoriale Gewässer begrenzt, zum anderen ist sie mit 2,6 Millionen Euro monatlich finanziell weitaus schlechter ausgestattet. Zudem ist die Zielsetzung eine grundlegend andere: Gemäß dem Frontex-Mandat soll Triton vor allem die Außengrenzen sichern und irreguläre Zuwanderung verhindern.

Griechenland: *Push-backs* an der Tagesordnung?

Während Italien in den letzten Jahren einen Wandel von einer primär kontrollorientierten zu einer eher schutzorientierten Grenzschutzpolitik vollzogen hat, ist die griechische Politik weitgehend konstant geblieben und hat sich nur graduell geändert. Dort dominiert im Grenzschutz eindeutig ein kontroll- und abwehrpolitischer Ansatz, der nur in Ausnahmefällen Rettungsoperationen startet. Während Italien im Rahmen von Mare Nostrum den Radius seiner Rettungseinsätze auch auf internationale Gewässer ausgedehnt hat, beschränken sich griechische Operationen auf nationale Gewässer.¹⁰⁷ Ein zentrales Element der griechischen Grenzschutzpolitik, das aus rechtlicher wie aus politischer Perspektive vollkommen inakzeptabel ist, sind die *Push-backs*, die auch in Italien einige Zeit praktiziert wurden. Es liegen zahlreiche – auch aktuelle – Berichte von NGOs, Medien und dem UNHCR darüber vor, dass die griechische Marine Schiffe in türkische Hoheitsgewässer abgedrängt oder zurückgeschleppt hat (vgl. The Economist 2014). Diese *Push-backs* führen zu zahlreichen Todesfällen, auch deshalb, weil Flüchtlinge und Schleuser ihnen zu entgehen versuchen, indem sie ihre Boote zerstören, um eine Seenotrettung und einen Transport zum Festland zu erzwingen. Die EU-Kommission hat mittlerweile Untersuchungen dazu eingeleitet, ob solche *Push-backs* von den griechischen Behörden zu verantworten sind; Ergebnisse dazu stehen noch aus.¹⁰⁸

Spanien: Extraterritorialisierung des Grenzschutzes

Während die rechtlich wie politisch inakzeptablen *Push-backs* in Italien früher ein zentrales Element der Grenzschutz- und Grenzkontrollpolitik waren und es in Griechenland heute noch sind, erscheint Spanien in dieser Frage

106 An Triton sind 21 Staaten beteiligt. Sieben Schiffe, vier Flugzeuge, ein Hubschrauber und 65 Mitarbeiter werden dafür bereitgestellt.

107 Mit der Türkei hat Griechenland einen zuverlässigen Kooperationspartner. Im EU-Türkei-Rückübernahmeabkommen verpflichtet sich die Türkei zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und erhält im Gegenzug Visaerleichterungen. Im Rahmen dieses Abkommens erhält sie auch finanzielle und technische Unterstützung für den Aufbau und die Ausrüstung ihrer Grenzpolizei.

108 Siehe dazu das *Commission Staff Working Document on the Assessment of the Implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration Management*.

weitgehend ‚unbelastet‘: Es gibt derzeit keine Berichte darüber, dass die spanischen Grenzschutzbehörden Flüchtlingsboote zurückgedrängt hätten. Dies ist allerdings weniger darauf zurückzuführen, dass in Spanien etwa seit jeher eine Schutzperspektive dominierte. Die spanische Seegrenzschutzpolitik war zwar bis 2007 stark schutzorientiert, ist aber seither deutlich kontrollbezogener geworden; zudem beschränkt sie sich nun auf spanisches Seeterritorium, während sie vorher Rettungsoperationen auch in internationalen Gewässern durchführte. Entscheidend für den spanischen Fall ist ein anderer Aspekt, der sich bereits beim asylpolitischen Systemvergleich zwischen dem GEAS und Kanada (s. Kap. A.4.1) als zentral erwiesen hat: Es geht um die Möglichkeit, das Territorium des Ziellands überhaupt zu betreten oder sich auch nur auf den Weg dorthin zu machen – oder ex negativo formuliert: darum, inwieweit ein Staat sich unerreichbar machen kann. Das kanadische (See-)Territorium können Asylsuchende kaum erreichen, weil sie auf dem Seeweg nicht nach Kanada gelangen können. Spanien ist zwar aus geografischer Sicht leicht zugänglich, aber es hat sich dadurch weitgehend ‚unerreichbar‘ gemacht, dass es mit seinen wichtigen Herkunfts- bzw. Transitländern Mauretanien, Marokko und dem Senegal entsprechende Abkommen geschlossen hat. Dadurch hat es seine Grenzschutzpolitik in diese drei afrikanischen Länder ausge- bzw. vorverlagert: Sie übernehmen nun für Spanien die Funktion, die Libyen in der Gaddafi-Ära für Italien innehatte. Flüchtlinge, die über die Westroute nach Europa kommen wollen und dabei unweigerlich Spanien erreichen und passieren würden, werden also von den drei afrikanischen Ländern effektiv am Ablegen gehindert.¹⁰⁹ Ein ähnliches ‚Kooperationsmodell‘ wird bei den spanischen Landaußengrenzen nach Ceuta und Melilla angewendet. In enger Zusammenarbeit mit Marokko werden Zäune und technologisch aufgerüstete Grenzschutzanlagen errichtet, um den Zutritt nach Spanien zu verhindern.

A.4.2.2 Identitätserfassung und Erstaufnahme

Wenn ein Flüchtling auf hoher See aufgegriffen wird oder auf dem Territorium eines Staates einen Asylantrag stellt, beginnt das eigentliche Asylverfahren mit der Feststellung der Identität (Screening) und der Erstaufnahme des Asylsuchenden. Diese Phase ist asyl- und flüchtlingspolitisch

in doppelter Hinsicht bedeutsam: Für die südeuropäischen EU-Staaten ist das Screening zentral, um eindeutig schutzbedürftige Zuwanderer, die im Rahmen der sog. *mixed migration flows* ins Land gekommen sind, schnell identifizieren und versorgen zu können. Dies gilt umso mehr für besonders schutzbedürftige Personen wie Minderjährige und Folteropfer. Darüber hinaus ist eine zuverlässige Durchführung von Screening/Identitätserfassung im Land des Erstzutritts entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Dublin-Prinzips, das eine tragende Säule des europäischen Asylsystems ist. Entsprechend werden in dieser Phase des Asylverfahrens Informationen zur Identität der Migranten (Name, Alter, Staatsangehörigkeit) erhoben, außerdem Identifizierungselemente für die Eurodac-Datenbank (Fingerabdrücke, Foto). Darüber hinaus ist ein Screeninginterview vorgesehen, um Informationen über Herkunftsland, Reiseroute, avisiertes Zielland und Einwanderungsgründe zu gewinnen.

Italien: heimlicher Boykott von Dublin?

Gegen Italien erheben vor allem nord- und westeuropäische EU-Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland) den Vorwurf, dass es bei den Personen, die auf dem Seeweg ins Land eingereist sind, bestenfalls ein unzuverlässiges und unvollständiges Screening durchführt. Oftmals würde auch absichtlich darauf verzichtet, die Fingerabdrücke abzunehmen, damit Italien nicht als Ersteinreiseland identifiziert werden könne, wenn die Flüchtlinge nach Deutschland oder Schweden weiterreisen (Pastore/Roman 2014: 21f.). Eine Rücküberstellung nach Italien wird damit unmöglich. Pastore und Roman (2014: 18f.) zeigen in ihrem Gutachten, dass in Italien zwischen der Aufnahme und dem Beginn des Identifikations-/Screeningverfahrens in der Tat mehrere Tage vergehen. Die italienische Regierung wiederum verweist darauf, dass es angesichts der hohen Zahl von Asylsuchenden, die auf dem Seeweg nach Italien kämen, logistisch nicht zu leisten sei, bereits auf dem Schiff oder unmittelbar nach dem Anlegen im Hafen die Identität festzustellen.

Statistisch dokumentiert ist eine Lücke zwischen der Zahl der im Land registrierten Ankünfte (Januar–August 2014: 108.000) und der in diesem Zeitraum gestellten Asylanträge (36.000)¹¹⁰ (Pastore/Roman 2014:20). Das gibt einen wichtigen Hinweis darauf, dass anscheinend tatsächlich viele Zuwanderer die Phase bis zum Beginn

109 Diese Strategie, durch Auslagerung des Grenzschutzes die ‚Schmutzarbeit‘ in Transitstaaten ‚outzusourcen‘, geriet aber in letzter Zeit doppelt unter Druck: Zum einen wird diese menschenrechtlich problematische Praxis immer stärker kritisiert, zum anderen verfolgen Transitstaaten zunehmend ihre eigene politische Agenda und werden damit als ‚flüchtlingspolitische Erfüllungsgehilfen‘ unzuverlässiger (Baumann/Lorenz/Rosenow 2011: 274–275).

110 Am gravierendsten ist die Differenz bei syrischen Flüchtlingen: Von den 11.307 Syrern, die 2013 in Italien eingereist sind, haben nur 695 (6 %) in Italien Asyl beantragt (Pastore/Roman 2014:20; vgl. auch UNHCR 2014a).

des Screeningverfahrens nutzen, um in ihr eigentliches Zielland weiterzuwandern¹¹¹ oder in die aufenthaltsrechtliche Illegalität abzutauchen. Insgesamt spricht einiges dafür, dass Italien in dieser kritischen ersten Phase, die für das Funktionieren einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik essenziell ist, es zumindest duldet und zum Teil womöglich sogar aktiv fördert, dass Flüchtlinge ohne Registrierung in andere europäische Länder weiterreisen. Der Verweis auf die logistische Herausforderung, die aus der hohen Zuzugszahl entsteht, scheint dabei eher ein Vorwand zu sein. Dennoch wird hier ein asyl- und flüchtlingspolitisches Dilemma deutlich: Die EU bzw. nord- und westeuropäische EU-Mitgliedsländer knüpfen ein stärkeres finanzielles Engagement (z. B. für Mare Nostrum) bzw. generell eine stärkere Verantwortungsteilung (etwa durch Quotenmodelle) daran, dass Italien die GEAS-Regeln konsequenter umsetzt. Italien seinerseits reagiert auf den Vorwurf, die GEAS-Regeln nur halbherzig zu befolgen, mit dem Verweis auf die besonderen Herausforderungen, die sich aus seiner geografischen Lage ergeben. Die unzureichende Einhaltung der Eurodac-Vorschriften zur Identitätserfassung, die das Dublin-System unterminiert, wird wiederum implizit als Kompensation für hohe Zuzugszahlen und finanzielle Aufwendungen im Rahmen von Mare Nostrum betrachtet (Pastore/Roman 2014: 19–21).

Griechenland: Gefängnisse als Erstaufnahmeeinrichtungen

Wegen schwerwiegender (sog. systemischer) Mängel im griechischen Asylsystem ist seit 2011 die Rückführung von Flüchtlingen nach Griechenland gemäß dem Dublin-Prinzip ausgesetzt. Die für Italien zentrale Frage der Identitätsfeststellung und der Erfassung von Merkmalen ist somit im Fall von Griechenland für das Funktionieren des GEAS wenig relevant.

Taurige Berühmtheit hat Griechenland asylpolitisch dadurch erlangt, dass eine Infrastruktur für die Erstaufnahme von Flüchtlingen bis vor Kurzem weitgehend inexistent war. Bis 2011 gab es im Land kein Erstaufnahmezentrum; erst dann wurde das Hauptzentrum in Athen eingerichtet. Zusätzliche regionale Erstaufnahmezentren in Grenzgebieten existieren erst seit 2013, ebenso mobile Einheiten, die in abgelegenen Regionen und/oder je nach Situation schnell operieren können. Die Zustände in Griechenland im Bereich der Erstaufnahme verbessern sich zwar langsam, sind aber weiterhin vollkommen unzureichend; die bereitgestellten Kapazitäten reichen nicht ansatzweise aus. Das hat u. a. zur Folge, dass als

Erstaufnahmeeinrichtungen für die Asylbewerber nach wie vor meist Haftanstalten fungieren. Wartezeiten von bis zu einem Monat, bis die Flüchtlinge überhaupt einen Asylantrag stellen können, und bis zu 18 Monaten, bevor darüber abschließend entschieden wird, gehören zum asylpolitischen Alltag des Landes. Die Einrichtung einer zentralen Erstaufnahmebehörde hat die Situation in Griechenland allerdings leicht verbessert. Dazu haben vermutlich auch die umfangreichen Schulungs- und Qualifizierungsprogramme beigetragen, die in den letzten Jahren unter der Trägerschaft von Frontex und EASO für Mitarbeiter der griechischen Behörden durchgeführt wurden.

Spanien: kaum Flüchtlinge, keine Probleme (I)?

Spaniens asyl- und flüchtlingspolitische Praxis in Bezug auf Erstaufnahme und Screening unterscheidet sich wiederum deutlich von der Griechenlands und Italiens, und zwar aus den gleichen Gründen, die auch für seine spezielle Situation im Bereich der Grenzschutz- und Seerettungspolitik verantwortlich sind. Durch Abkommen mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern erreichen nur sehr wenige Asylbewerber und Flüchtlinge das spanische Festland. Entsprechend sind weder in Bezug auf die Feststellung der Identität und die Erfassung persönlicher Merkmale für die Eurodac-Datenbank gravierende Probleme bekannt noch hinsichtlich der Einhaltung der Mindeststandards nach den europäischen Vorschriften. Davon ausgenommen ist die Situation in den spanischen (aber nicht zum Schengen-Raum gehörenden) Exklaven Ceuta und Melilla, die über den Landweg erreichbar sind: Dort häufen sich in letzter Zeit Berichte über überfüllte Aufnahmezentren und entsprechend unhaltbare Zustände bei der Erstversorgung und der Unterbringung von Flüchtlingen.

A.4.2.3 Versorgung und Unterbringung

Nach der Erstaufnahme und der Feststellung der Identität beginnt die Prüfung der Schutzansprüche. In dieser Zeit werden die Asylbewerber untergebracht und versorgt. Die sog. Aufnahmerichtlinie in dem GEAS-Paket, das im Sommer 2013 auf europäischer Ebene verabschiedet wurde, hat auch die Bedingungen der Unterbringung und die Versorgungsstandards vereinheitlicht.

Italien: Kapazitätsengpässe und Qualitätsprobleme

In einem rechtlich umstrittenen Urteil (EGMR, Urteil v. 04.11.2014, *Tarakhel v. Switzerland*) hat der EGMR im November 2014 für Italien und die dort

111 Viele Flüchtlinge, die Italien lediglich als Transitstaat sehen und in ein anderes Land weiterreisen wollen, entziehen sich damit aktiv einer Feststellung ihrer Identität, um einer Rücküberführung nach Italien zu entgehen, wenn sie in einem anderen EU-Staat einen Asylantrag stellen. Eine Feststellung der Identität unter Anwendung von Zwangsmitteln ist zwar zulässig, erfordert jedoch einen richterlichen Beschluss.

herrschenden Rahmenbedingungen für Asylbewerber und Flüchtlinge zwei Dinge festgestellt: Ein systemischer Mangel wie in Griechenland, der generell dazu geführt hätte, dass Rücküberführungen dorthin ausgesetzt werden, liegt in Italien nicht vor. Allerdings müssen Staaten, die nach der Dublin-Verordnung Flüchtlinge nach Italien zurückschicken, sich von den italienischen Behörden garantieren lassen, dass diese im Einzelfall prüfen, dass die betreffenden Flüchtlinge in Italien human behandelt werden und entsprechend ihren Bedürfnissen untergebracht werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um besonders verletzbare Personen handelt, z. B. um minderjährige Kinder (im konkreten Fall ging es um eine Unterbringung, die dem Alter der Kinder angemessen ist und die Familieneinheit wahrt). Unabhängig davon, wie dieses Urteil juristisch zu bewerten ist, lässt sich daraus schließen, dass es in Italien (im Gegensatz zu Griechenland) durchaus eine Infrastruktur zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen gibt, die den Prüfmaßstäben des EGMR entspricht. Allerdings ist angesichts der europaweit und damit auch in Italien steigenden Flüchtlingszahlen eben nicht sichergestellt, dass alle Flüchtlinge diese Strukturen in Anspruch nehmen können.

Die Expertise von Pastore und Roman (2014: 24–26) bestätigt diese Einschätzung: Die großen staatlichen Aufnahmezentren haben derzeit eine Kapazität von nur 8.500 Plätzen und sind seit langer Zeit chronisch überbelegt. Ähnliches gilt für ein ergänzendes Aufnahmesystem mit kleineren Unterbringungseinheiten, das seit 2002 besteht. Es bietet derzeit etwa 13.000 Plätze; wegen der absehbar steigenden Flüchtlingszahlen will die italienische Regierung es aber bis 2016 auf knapp 20.000 Plätze ausbauen. Neben dem offensichtlichen Quantitätsproblem gibt es in Italien bei der Flüchtlingsaufnahme und -versorgung aber auch ein Qualitätsproblem. Deshalb haben verschiedene Gerichte (darunter auch deutsche Verwaltungsgerichte) Überstellungen nach Italien für nicht zulässig erklärt (vgl. auch Thränhardt 2014a: 178). Die italienische Regierung hat jedoch gemeinsam mit den Provinzen und Kommunen einen Aktionsplan beschlossen, um die Kapazitäten zu erhöhen und gleichzeitig die in der Richtlinie festgeschriebenen Standards flächendeckend sicherzustellen.

Griechenland: systemische Mängel, katastrophale Zustände

Ein Aufnahme- und Unterbringungssystem für Flüchtlinge, das menschenrechtlichen Standards genügt, war in Griechenland über viele Jahre quasi inexistent – und damit ein Verstoß gegen europäisches Recht an der Tagesordnung. Auch an der Praxis, Asylbewerber bis zum Abschluss ihres Verfahrens zu inhaftieren, hat sich bis heute nichts Elementares geändert. Derzeit sind über 10.000 Gefängnisplätze von Asylbewerbern belegt (AIDA 2014: 74); das ist menschenrechtlich inakzeptabel. Bis 2010 belief sich

die Gesamtkapazität des griechischen Asylsystems auf 160 Plätze. Seither wurde sie auf 1.160 gesteigert; angesichts von 50.000 im Land registrierten Asylbewerbern ist das ein Tropfen auf den heißen Stein. Selbst besonders schutzbedürftige Flüchtlinge wie Kinder und unbegleitete Minderjährige bleiben von Inhaftierung nicht verschont. Der EGMR hat Griechenland 2013 verurteilt, weil es einen Minderjährigen fast zwei Monate inhaftiert hatte (EGMR, Urteil v. 24.10.2013, *Husein vs. Greece*).

Vor allem auf Initiative der EU hat Griechenland bereits 2010 einen Aktionsplan zur Reform des Asylsystems entwickelt und sich verpflichtet, in diesem Rahmen Aufnahmekapazitäten zu schaffen, die qualitativ den in der Aufnahmerichtlinie definierten Standards entsprechen. Einhaltung und Fortschritte des Aktionsplans werden von der EU jährlich überprüft. Die bisherigen 1.160 Plätze sollen in der nächsten Zeit verdoppelt werden; dabei soll sichergestellt werden, dass alle Asylbewerber Zugang zu grundlegenden Leistungen wie Rechtsberatung, psychologischer und medizinischer Versorgung erhalten.

Spanien: kaum Flüchtlinge, keine Probleme (II)?

Durch die Verlagerung seiner Grenzschutzpolitik in afrikanische Länder, die ein zentrales Element der spanischen Asyl- und Flüchtlingspolitik bildet und durch Abkommen mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern erreicht wurde, ist Spanien als Zielland für Asylbewerber und Flüchtlinge weitgehend unbedeutend (geworden). Zwischen 2009 und 2013 wurden hier lediglich 16.240 Asylanträge gestellt. Zum Vergleich: Im deutlich kleineren Schweden waren es mehr als zehnmal so viele, und auch in Italien (106.950) und Griechenland (53.320) waren es deutlich mehr. Die Situation der (wenigen) spanischen Flüchtlinge scheint auch hinsichtlich der Unterbringung und Versorgung unproblematisch zu sein. Es wurden keine Kapazitätsengpässe gemeldet und keine Beschwerden darüber geäußert, dass die Bedingungen der Unterbringung von den Mindeststandards abweichen, die die Aufnahmerichtlinie definiert. Das gilt allerdings ausdrücklich nicht für die Exklaven Ceuta und Melilla: Hier sind Kapazitätsengpässe seit Langem an der Tagesordnung. Auffällig ist in Spanien zudem ein Nord-Süd-Gefälle: Die wohlhabenderen und von Zuwanderung weniger betroffenen Regionen Nordspaniens bieten deutlich bessere Aufnahmebedingungen als Südspanien und die Metropolregion Madrid (Pastore/Roman 2014: 19–21).

A.4.2.4 Verfahrensablauf und Schutzgewährung

Ein wichtiger Teil des im Sommer 2013 verabschiedeten GEAS-Pakets ist die Asylverfahrensrichtlinie, mit der europaweit einheitliche Standards zur Durchführung des Verfahrens etabliert wurden. Darüber hinaus definiert die Qualifikationsrichtlinie einheitliche Normen für die Anerkennung als Flüchtling und den Flüchtlingsstatus. Dadurch

Tab. A.6 Positive Entscheidungen und Gesamtschutzquoten für ausgewählte Herkunftsländer von Asylbewerbern in Griechenland, Italien, Spanien und der EU28 (2013)

	Afghanistan		Eritrea		Irak		Syrien		insgesamt	
Griechenland	11 %	100	36 %	40	8 %	20	60 %	105	4 %	500
Italien	91 %	1.600	92 %	1.405	73 %	455	51 %	395	61 %	14.390
Spanien	83 %	25	50 %	10	100 %	5	94 %	150	22 %	535
EU28	52 %	11.955	75 %	6.740	54 %	5.490	90 %	32.990	34 %	111.170

Quelle: Eurostat 2014d, eigene Darstellung

sollen sich u. a. die Anerkennungsquoten angleichen, die zwischen den europäischen Flüchtlingsaufnahmeländern bisher sehr weit auseinanderfallen.

Italien: komplexe Prozesse, lange Verfahren

Hinsichtlich der Organisation und Durchführung der Asylverfahren zeichnet sich Italien vor allem durch zwei Dinge aus: Erstens ist die Durchführung der Verfahren hochgradig dezentralisiert; neben zehn fest installierten regionalen Asylentscheidungskommissionen gibt es weitere zehn variable Kommissionen, deren Einsatz vom Asylantrag abhängt. Das GEAS garantiert Asylbewerbern, dass im Verfahren bei Bedarf Dolmetscher eingeschaltet werden, damit sie sich in ihrer Muttersprache äußern können (oder in einer anderen Sprache, die sie beherrschen). Dies wird in Italien ebenso eingehalten wie die Vorgabe, dass besonders schutzbedürftige Asylbewerber die Möglichkeit erhalten, sich im Verfahren von Sozialarbeitern, Psychologen oder Ärzten begleiten zu lassen. Zweitens ist allerdings festzustellen, dass die Dauer der Asylverfahren die gesetzlich vorgegebenen Fristen deutlich übersteigt. Dabei ist das italienische Asylgesetz sehr ambitioniert: Es schreibt vor, dass die Anhörung spätestens 30 Tage nach Antragstellung erfolgen soll, weitere drei Tage nach der Anhörung soll die zuständige Kommission dann den Bescheid erlassen. Von der Einhaltung dieser Vorgaben ist Italien im Moment weit entfernt. In der Realität dauert das Verfahren schon in der ersten Instanz sechs bis zehn Monate (Pastore/Roman 2014: 30).

Was die Anerkennungspraxis betrifft, gehört Italien zu den europäischen Ländern, in denen vergleichsweise viele Asylbewerber Schutz finden. Die Schutzquoten waren 2013 fast doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt (Tab. A.6); dieses Bild bleibt auch bestehen, wenn man die Quoten um Herkunftsländereffekte bereinigt und nur

Flüchtlinge aus bestimmten Herkunftsländern betrachtet. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in Italien zwar die Zuzugszahlen hoch sind, aber vergleichsweise wenige Flüchtlinge einen Asylantrag stellen. Die hohen Schutzquoten basieren somit auf einer eher kleinen Grundgesamtheit. Eritreische und afghanische Flüchtlinge erhalten in Italien fast nie einen negativen Bescheid. Deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt hingegen die Anerkennungsquote für syrische Flüchtlinge, die beispielsweise in Deutschland annähernd 100 Prozent beträgt.

Griechenland: Verbesserung durch neues Verfahren?

Das vollkommen unzureichende griechische Verfahren wurde erst im Juni 2013 durch ein neues Verfahren abgelöst. Bis dahin konnten Asylbewerber ihren Antrag nur im Polizeipräsidium in Athen stellen.¹¹² Auch Beschwerden gegen Entscheidungen der ersten Instanz konnten nur bei einer Stelle eingereicht werden: einer Beschwerdekammer, die zentral bei der Polizei eingerichtet war. Diese extreme Zentralisierung und die damit verbundene personelle Unterausstattung führten unweigerlich dazu, dass die Verfahren nicht Monate, sondern Jahre dauerten. Nicht selten vergingen allein bis zur Antragstellung schon mehrere Monate.

Infolge der oben angesprochenen Gesetzesreform gibt es in Griechenland nun seit 2013 eine eigenständige Asylbehörde mit neun regionalen Außenstellen.¹¹³ Obwohl das neue System erst 18 Monate in Kraft ist, zeigen sich schon erste Fortschritte. Zum einen werden die Verfahrensstandards besser eingehalten (Dolmetscher werden eingeschaltet, die Flüchtlinge erhalten Unterstützung durch externe Berater wie Anwälte, Sozialarbeiter oder Psychologen). Zum anderen ist die vorher grotesk lange Verfahrensdauer deutlich gesunken: Aktuell dauert es bis zur Erstentscheidung im Durchschnitt 79 Tage; wird gegen

¹¹² Zudem wurden Anträge nur samstags entgegengenommen. Das hatte zur Folge, dass sich ab Dienstag lange Schlangen von Antragstellern bildeten, die vor dem Polizeipräsidium kampierten (Pastore/Roman 2014: 30).

¹¹³ Trotz Dezentralisierung und Kapazitätsaufbau ist die griechische Hauptstadtbehörde weiterhin überlastet, da die weitaus meisten Asylanträge (81 %) dort registriert werden (vgl. Pastore/Roman 2014: 31).

den Erstbescheid Widerspruch eingelegt, vergehen durchschnittlich weitere 45 Tage bis zur zweiten Entscheidung (Pastore/Roman 2014: 31). Hinsichtlich der Verfahrensstandards scheint es also erste Früchte zu tragen, dass das Personal der Asylbehörde von Fachleuten des EASO und des UNHCR intensiv geschult wird; die Polizeibeamten, die beim alten Verfahren für die Durchführung zuständig waren, wurden auf diese Aufgabe nicht gesondert vorbereitet.

Leichte Verbesserungen zeichnen sich auch bei den griechischen Schutzquoten ab: Wie aus Tab. A.6 ersichtlich ist, lagen die griechischen Anerkennungsquoten noch 2013 zum Teil dramatisch unter dem Durchschnitt der EU28. Vorläufige Zahlen für 2014 legen nahe, dass sie sich nun dem EU-Durchschnitt annähern.

Spanien: niedrige Antragszahlen und Anerkennungsquoten

In Spanien gibt es für die Registrierung und Durchführung von Asylverfahren eine zentrale Behörde in Madrid. Diese operiert aber nicht landesweit, sondern ist nur für Anträge zuständig, die auch in Madrid gestellt werden. Außerhalb der Hauptstadt werden Asylanträge – wie in Griechenland vor der Asylverfahrensreform – von der lokalen Polizei aufgenommen und bearbeitet, die für diese Aufgabe nicht gesondert geschult ist. Bei den Anhörungen, die im Rahmen des Verfahrens vorgesehen sind, kann ein Vertreter des UNHCR anwesend sein. Die Entscheidung über das Asylgesuch trifft eine interministerielle Kommission; dabei ist das UNHCR-Büro in Madrid nach eigener Auskunft regelmäßig präsent und kann Stellungnahmen abgeben. Das Innenministerium muss der Entscheidung der Kommission allerdings nicht zwingend folgen; in der Praxis weicht es von der Kommissionsvorlage jedoch selten ab.

Da sich in Spanien nur wenige Asylbewerber aufhalten – die Gründe dafür wurden oben ausführlich dargestellt –, könnte man erwarten, dass die Schutzquoten hier eher hoch sind. Das ist aber nicht der Fall: Die spanische Gesamtschutzquote liegt nicht nur unter der von Italien, sondern auch deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. Die hohen Quoten des Landes für Iraker und Syrer in Tab. A.6 sind zudem mit Vorsicht zu interpretieren; vermutlich ergeben sie sich vor allem daraus, dass es nur wenige Anträge von Personen aus diesen Ländern gibt.

A.4.2.5 Gemeinsamer rechtlicher Rahmen, unterschiedliche Politik: das GEAS als *system in the making*

Italien, Griechenland und Spanien spielen für Asylsuchende sowohl als ‚gatekeeper‘ als auch als Staaten der Erstaufnahme und Erstversorgung eine zentrale Rolle. Der Vergleich dieser drei Länder macht zwei Dinge deutlich: Zum einen ist Europa von einer einheitlichen Umsetzung der GEAS-Normen noch weit entfernt. Im Sommer 2013 wurden zwar die rechtlichen Grundlagen für eine gemeinsame europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik entscheidend präzisiert, in der Praxis werden diese gemeinsamen Standards aber in einer Reihe von Mitgliedstaaten noch nicht erfüllt. Die Entwicklung eines *tatsächlichen* gemeinsamen europäischen Asylsystems steht erst am Anfang.¹¹⁴ Der Blick vor allem nach Italien und Griechenland zeigt aber auch, dass die Standards und die Mechanismen zu ihrer Implementierung und Unterstützung, die mit dem GEAS geschaffen wurden, durchaus wirksam sind. In beiden Ländern hat sich die Situation für Asylsuchende leicht verbessert (wenn auch noch keineswegs in ausreichendem Maße). Das flüchtlingspolitische Monitoring, das die Kommission und das EASO in den letzten Jahren forciert haben, dürfte zumindest dazu beigetragen haben, die teilweise gravierenden Unzulänglichkeiten einiger nationaler Asylsysteme zu reduzieren; es muss also unbedingt und mit großem Nachdruck fortgesetzt werden.

A.4.3 Dublin-Reform und Ausbau des Kollektivschutzes: Folgerungen und Empfehlungen für die EU und Deutschland

Aus dem Vergleich des GEAS mit dem kanadischen System des Flüchtlingsschutzes und dem GEAS-internen Vergleich lassen sich zwei unterschiedlich gelagerte Bündel von Handlungsempfehlungen ableiten. Zum einen geht es um den Auf- und Ausbau von Schutzverfahren außerhalb des GEAS, zum anderen geht es GEAS-intern um die Ergänzung und Stärkung eines zentralen GEAS-Elements, nämlich des Dublin-Mechanismus.

¹¹⁴ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Neufassung der Asylverfahrens- und der Aufnahmerichtlinie erst im Sommer 2013 verabschiedet wurde und die Frist zu ihrer Umsetzung erst im Sommer 2015 abläuft. Wenn die Nationalstaaten sie fristgerecht umsetzen, sollte ab diesem Zeitpunkt das GEAS stärker als bisher auch politische Realität sein.

A.4.3.1 Ein Mechanismus der Lastenteilung: Dublin und *free choice*

Wie die Analyse gezeigt hat, wird das Dublin-Prinzip, eine zentrale Säule des europäischen Asylsystems, von der asyl- und flüchtlingspolitischen Praxis in Italien untergraben und gerät damit auch politisch unter Druck. Italien erfüllt sowohl bei der Erstaufnahme und der Unterbringung von Asylbewerbern als auch bei der anschließenden Prüfung der GFK-relevanten Fluchtgründe nicht die erforderlichen Standards. Ob dies nun strategisch beabsichtigt ist oder sich zufällig ergibt, ist unerheblich: Italien gefährdet damit das Dublin-Prinzip, denn dieses kann nur funktionieren, wenn sich alle Vertragsstaaten daran halten.

Der SVR steht dieser Form der ‚kalten‘ Unterminierung wie auch jeder anderen Relativierung des Dublin-Mechanismus skeptisch gegenüber. Denn damit geht die Gefahr einher, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik wieder in die Hände der Nationalstaaten gelegt wird. Dies wäre nicht nur ein europapolitisches fatales Signal, dass Brüssel (erneut) versagt hat, es würde auch den asyl- und flüchtlingspolitischen Status quo in Europa keineswegs verbessern, ganz im Gegenteil: Könnten Asylbewerber frei wählen, in welchem Land sie den Antrag stellen – das wird gegenwärtig als mögliche Alternative zu Dublin in die Diskussion gebracht –, würden sich Flüchtlingszuwanderung und Asylantragstellung in Europa vollkommen ungleich verteilen. Dann würden in Staaten wie Schweden, den Niederlanden, Frankreich oder Deutschland die heute schon hohen Antragszahlen noch erheblich steigen, während in anderen Ländern bzw. Regionen, z. B. in Süd- und Osteuropa, kaum Asylanträge gestellt würden.¹¹⁵ Letztere hätten dann keinerlei Motivation, ihre derzeit noch sehr defizitären Asylsysteme zu verbessern, und für Staaten mit hohen Antragszahlen würde ein gegenteiliger Anreiz gesetzt. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass einige Staaten dann versuchen würden, für Asylbewerber weniger attraktiv zu werden, indem sie die Verfahrens- und Unterbringungsstandards senken. Ein solcher ‚Wettbewerb der

Schäbigkeiten‘ wäre unvermeidbar, er kann aber politisch keinesfalls gewollt sein.

Allein schon um zu vermeiden, dass einzelne EU-Staaten sich im Wechsel für nicht zuständig erklären und daraus ein Problem von ‚*refugees in orbit*‘¹¹⁶ entsteht, **➔ sollte aus der Sicht des SVR das Dublin-Prinzip weiterhin gültig bleiben, aber durch geeignete Maßnahmen flankiert werden. Vorgeschlagen wird ein System der Verantwortungsteilung, das flexibel ist und in den verschiedenen Phasen des GEAS (Grenzschutz/Seenotrettung, Screening/Erstaufnahme, Unterbringung/Verfahrensdurchführung, Anerkennung/Rückführung) unterschiedlich wirkt.** Es soll Staaten in konkreten Überforderungssituationen unterstützen und so dazu beitragen, dass die Aufnahme von Flüchtlingen, die Hatton (2012: 2) als „public good“ bezeichnet, sichergestellt und ggf. gesteigert werden kann.

Finanzielle Hilfe und Freizügigkeit: Kombinationslösung aus Dublin und *free choice*

➔ In den ersten drei GEAS-Phasen – also Grenzschutz/Seenotrettung, Screening/Erstaufnahme und Unterbringung/Verfahrensdurchführung – würde ein Mitgliedstaat, der besonders stark von Flüchtlingszuwanderung betroffen bzw. von der Situation überfordert ist, finanzielle und logistische Hilfe erhalten. Der entsprechende europäisch abgestimmte Mechanismus könnte auf Antrag eines betroffenen Mitgliedstaats aktiviert werden.¹¹⁷ Ein besonderes flüchtlingspolitisches Engagement eines EU-Staats, wie das der italienischen Regierung im Fall von Mare Nostrum, ließe sich somit im Sinne einer europäischen Verantwortungsteilung finanziell und logistisch absichern.

➔ Für die letzte GEAS-Phase – Anerkennung/Rückführung – sollte eine andere Form der Verantwortungsteilung in Betracht gezogen werden. Hier würde das Prinzip der freien Wahl angewendet, das besonders Dublin-Kritiker immer wieder befürworten. Dafür ist es aber zwingend erforderlich, dass die im GEAS definierten

115 Verfechter eines allgemeinen *free choice*-Modells, nach dem Asylbewerber das Land der Antragsbearbeitung frei wählen können, schlagen meist einen Mechanismus des finanziellen Ausgleichs für Länder mit hohen Antragszahlen vor. Dies wäre aber aus mindestens zwei Gründen problematisch: Zum einen würden dann unweigerlich finanzielle Transfers aus ärmeren Staaten im Süden und Osten in die wohlhabenden Staaten des Nordens erforderlich; es ist aber fraglich, wie realistisch und politisch durchsetzbar dies überhaupt wäre. Zum anderen ist eine finanzielle Kompensation eine unzureichende Antwort darauf, dass in den Hauptaufnahmestaaten durch steigende Asylbewerberzahlen möglicherweise Akzeptanzprobleme entstehen.

116 Auch gegenwärtig gibt es Fälle, in denen Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens verneinen, obwohl sie nach geltendem Recht zuständig wären. Dies ist jedoch vor allem darauf zurückzuführen, dass einige Mitgliedstaaten die Dublin-Verordnung nicht korrekt anwenden. In jedem Fall ist – spätestens nach Ablauf der in der Dublin-Verordnung vorgesehenen Überstellungsfristen – für jeden Asylbewerber ein bestimmter Mitgliedstaat zuständig. Die Frist beträgt in der Regel sechs Monate, kann aber auf bis zu 18 Monate verlängert werden.

117 Dieser Mechanismus könnte etwa wie folgt aussehen: Sieht ein EU-Mitgliedstaat sich in einer Überforderungssituation, muss er diese gegenüber einem Gremium anzeigen und belegen; ein solches Gremium ist auf europäischer Ebene zu bilden und muss politisch unabhängig sein. Als analytischer Rahmen zur Orientierung könnte das vom SVR-Forschungsbereich (2013a) entwickelte und in SVR (2014) erläuterte Mehrfaktorenmodell dienen. Wenn das besagte Gremium dem Antrag entspricht, setzen finanzielle Transfers und logistische Hilfeleistungen ein. Denkbar wäre auch eine Lastenteilung anhand von Quoten, die unabhängig von Überforderungssituationen greift. Bei der Installation und Umsetzung eines solchen Mechanismus könnte das EASO eine tragende Rolle übernehmen.

Mindeststandards bei Versorgung und Unterbringung und der Verfahrensdurchführung eingehalten werden und die Anerkennungsquoten sich angleichen, die derzeit nach Ziel- und Herkunftsländern noch stark variieren (Tab. A.6). Sicherzustellen ist auch, dass Staaten nicht Asylanträge massenhaft positiv bescheiden, ohne die angeführten Fluchtgründe kritisch zu überprüfen. Diese Option könnte attraktiv wirken, weil dann die Hoffnung besteht, dass die anerkannten Flüchtlinge bald weiterwandern. Weiterhin muss gewährleistet sein, dass die Länder ihre sozialpolitische Verantwortung wahrnehmen, politische Flüchtlinge im Verfahren und nach der Anerkennung den Standards entsprechend unterzubringen. ➔ **Als Grundsäulen eines GEAS, das um Elemente der Lastenteilung¹¹⁸ erweitert wird, schlägt der SVR somit folgende Verfahrensprinzipien vor:**

- (1) ➔ **Für die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen und die Durchführung des Asylverfahrens ist weiterhin der Staat der Ersteinreise zuständig.** Dabei sind die Ausnahmen zu berücksichtigen, die die Dublin-III-Verordnung jetzt schon vorsieht (vgl. Maiani/Hruschka 2014). Wenn die Dublin-Vorschriften und die Eurodac-Verordnung konsequent eingehalten werden, gehören ‚italienische Verhältnisse‘ in dem Sinne, dass hohen *migration flows* niedrige Asylantragszahlen gegenüberstehen, bald der Vergangenheit an. In Überforderungssituationen leisten die anderen EU-Staaten aber finanzielle und logistische Hilfe; ebenso bei besonderen Leistungen (etwa im Bereich der Seenotrettung). Hinsichtlich der Verfahrensdurchführung ist es wichtig, dass sowohl bei offensichtlich schutzbedürftigen als auch bei offenkundig nicht schutzbedürftigen Personen die Verfahren so schnell wie möglich abgewickelt werden, damit über das Aufenthaltsrecht Klarheit besteht.¹¹⁹ Eine physische Umverteilung der Flüchtlinge zu Beginn des Asylverfahrens erfolgt nicht, denn das hätte verschiedene praktische Nachteile: Es würde einen

zusätzlichen Zeitverlust bedeuten – der nicht nur zu Lasten der Flüchtlinge selbst ginge –, außerdem müsste dafür eine ‚Umverteilungsbürokratie‘ aufgebaut werden.

- (2) ➔ **Die Erstaufnahmeländer sind entsprechend auch dafür verantwortlich, nicht schutzberechtigte Asylbewerber konsequent zurückzuführen¹²⁰ und dabei die menschenrechtlichen Standards einzuhalten.** Im Sinne einer Bekämpfung der Fluchtursachen, die in Kap. A.4.3.2 erörtert wird, sollten Rückführungen zudem möglichst mit entwicklungspolitischen Maßnahmen kombiniert werden.
- (3) Während (1) und (2) bereits jetzt Bestandteil des GEAS sind, sollte mit (3) eine Option in Betracht gezogen werden, die gegenüber dem flüchtlingspolitischen Status quo neu ist und die Rechte anerkannter Flüchtlinge stärkt: Unter der Voraussetzung, dass die Erstaufnahmestaaten die im GEAS gesetzten Versorgungs-, Verfahrens- und Unterbringungsstandards erfüllen und dem Dublin-Prinzip folgen, ➔ **sollte die Politik prüfen, ob sie anerkannten Asylbewerbern europaweit Freizügigkeitsrechte gewährt.** Nach Abschluss des Verfahrens käme also das Prinzip der freien Wahl zum Tragen.

Mit diesem Modell bestünde die Lastenverteilung nicht nur aus finanzieller und logistischer Unterstützung, sondern hätte auch eine ‚physische Komponente‘, die die Flüchtlinge selbst bestimmen: Wenn ihr Asylantrag im Ersteinreisestaat positiv beschieden wurde, dürfen sie in ein anderes EU-Land ihrer Wahl weiterwandern (müssen das aber natürlich nicht). Bislang ist dies nicht möglich, nationale humanitäre Aufenthaltstitel werden von den EU-Mitgliedstaaten nicht wechselseitig anerkannt.¹²¹ Die bestehende Asymmetrie bei der Aufnahme, Unterbringung und Verfahrensdurchführung, die zweifellos zu Lasten der südeuropäischen Länder geht, würde sich dadurch nach Abschluss des Verfahrens reduzieren oder gar vollständig ausgleichen.

118 In Politik und Öffentlichkeit scheint zwar bislang unklar zu sein, wie eine europäische Lastenteilung im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik aussehen könnte. Dennoch findet die Idee, dass grundsätzlich alle europäischen Mitgliedsländer ihre asyl- und flüchtlingspolitische Verantwortung wahrnehmen müssen, in Deutschland Zustimmung: 8 von 10 Befragten wünschen sich, dass sich die Bundesregierung stärker dafür engagiert, in der EU eine asylpolitische Lastenteilung zu etablieren (Abb. 5 im Anhang). Ähnliche Zustimmungsraten erhält eine stärkere Entwicklungshilfe als mögliches Instrument zur Bekämpfung der Fluchtursachen. Auch eine bessere Sicherung der Außengrenzen wird als flüchtlingspolitische Option mehrheitlich befürwortet, allerdings deutlich schwächer als Lastenteilung und Entwicklungshilfe.

119 Dazu könnten womöglich Instrumente wie ein *Joint Processing* nützlich sein, bei dem an der Asylprüfung mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind. Das EASO bereitet derzeit ein entsprechendes Pilotprojekt auf Malta vor.

120 Die Beibehaltung der Regel, dass für Asylbewerber grundsätzlich der Staat der Ersteinreise zuständig ist, lässt sich entsprechend auch damit begründen, dass die Rückführung aus diesem Staat einfacher zu vollziehen ist als aus einem anderen Staat, in den die betreffenden Personen weitergereist sind.

121 Nach fünf Jahren können anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte (nach Maßgabe der EU-Qualifikationsrichtlinie) ein EU-Daueraufenthaltsrecht erhalten. Der damit verbundene Status ist dem der Unionsbürger angenähert, jedenfalls in dem Staat, der das Daueraufenthaltsrecht verliehen hat. Das Recht auf Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat (Freizügigkeit) kann aber weiterhin eingeschränkt bzw. an bestimmte Bedingungen geknüpft werden.

Nur Gewinner, keine Verlierer? Zu den Folgen von Dublin und free choice

Das neue GEAS würde also mit der Durchführung der Verfahren und der Rückführung weiterhin die (tatsächlichen) Erstaufnahmeländer betrauen, dabei aber für Überforderungssituationen finanzielle und logistische Hilfe anbieten, und es würde anerkannten Asylbewerbern europäische Freizügigkeitsrechte gewähren. Für ein solches GEAS könnten drei Argumente sprechen: Damit würden gegenüber dem derzeitigen unbefriedigenden Status quo sowohl die Staaten im Süden Europas bessergestellt, die als Erstaufnahmeländer eine wichtige Rolle spielen, als auch die Länder ohne EU-Außengrenzen, die aufgrund der beschriebenen Funktionsdefizite im Dublin-System derzeit den Löwenanteil der Asylverfahren bearbeiten. Hinzu tritt ein genuin europäisches bzw. europapolitisches Argument, das sich zudem auch auf die Interessen der Flüchtlinge selbst bezieht.

- (1) Die Aussicht auf finanzielle und logistische Hilfe in den ersten GEAS-Phasen und darauf, dass zumindest ein Teil der anerkannten Flüchtlinge weiterwandert, übermittelt den Staaten im Süden Europas, die als Erstaufnahmeländer stark gefordert sind, ein klares Signal europäischer Solidarität und Lastenteilung. Sie werden mit den – gesamteuropäischen – Aufgaben des Grenzschutzes und der Seenotrettung, der Unterbringung und der Verfahrensdurchführung nicht allein gelassen (wie Italien im Fall von Mare Nostrum), sondern erhalten finanzielle und logistische Hilfe. Die derzeitige Praxis, dass die Dublin-Vorschriften unterlaufen werden und dadurch Asylsuchende unreguliert in Richtung Norden weiterwandern, würde zudem durch die Installierung der Freizügigkeit nach Verfahrensdurchführung ersetzt und damit asyl- und flüchtlingspolitisch re-reguliert und ‚regularisiert‘.
- (2) Eine Stärkung des Dublin-Prinzips in Kombination mit dem Prinzip der freien Wahl nach Verfahrensabschluss dürfte auch für Staaten attraktiv sein, die zwar nach ihrer geografischen Lage als Erstaufnahmeländer für Schutzsuchende kaum relevant sind, die jedoch derzeit trotzdem hohe Asylbewerberzahlen haben, weil durch Funktionsdefizite des Dublin-Systems in den tatsächlichen Ersteinreisestaaten viele Flüchtlinge unregistriert weiterwandern.¹²² Zwar ist

davon auszugehen, dass viele der Flüchtlinge, die in den Südländern der EU anerkannt werden, nicht dort bleiben, sondern in nördliche Länder weiterwandern. Durch die vorausgesetzte Stärkung des Dublin-Prinzips in den Ländern des Südens werden im Norden aber zugleich entsprechend weniger Asylbewerber Anträge stellen. Dadurch würde also vermutlich die Zahl der Schutzsuchenden in etwa gleich bleiben, aber bei der Flüchtlingspopulation in den nördlichen Ländern würde sich der aufenthaltsrechtliche Status ändern: Es gäbe weniger Asylbewerber im Verfahren, zugleich würden im Land mehr anerkannte Asylbewerber leben, die auch unmittelbar Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten und damit die Möglichkeit, für sich selbst aufzukommen.¹²³ Unter diesen Umständen wird die Möglichkeit der Weiterwanderung vermutlich auch in der Bevölkerung stärker akzeptiert. Bei dem hier vorgestellten Gesamtkonzept für eine europäische Flüchtlingspolitik würden zudem kollektive Aufnahmeverfahren innerhalb der EU gestärkt (s. Kap. A.4.3.2), und dies würde wohl auch zu einer gewissen Entlastung bei individuellen Schutzverfahren führen. Gegenwärtig drängen gerade syrische Bürgerkriegsflüchtlinge in großer Zahl in das individuelle Schutzverfahren, bei denen nach Ansicht des SVR unbedingt in Betracht gezogen werden sollte, sie im Rahmen kollektiver Verfahren aufzunehmen.

- (3) Für einen solchen Vorschlag spricht schließlich auch ein europäisches Argument: Die Asyl- und Flüchtlingspolitik ist fast vollständig europäisiert. Im Sinne europarechtlicher und -politischer Konsistenz läge es entsprechend nahe, dass Menschen, die nach den gemeinsamen Rechtsgrundlagen der Europäischen Union als Flüchtlinge anerkannt worden sind, sich auch auf dem gesamten Gebiet der EU frei bewegen können. Der gemeinsamen europäischen Asylpolitik entsprächen dann europäische Mobilitätsrechte für anerkannte Asylbewerber, die deren derzeitige Mobilitätsoptionen deutlich erweitern würden.

Quotenbegrenzungen und Karenzzeiten: mögliche Übergangsbestimmungen

Es soll und kann nicht geleugnet werden, dass gegen den Vorschlag, europäische Freizügigkeitsrechte zu gewähren,

¹²² Dazu zählt neben Schweden und Österreich auch Deutschland, das nach den Dublin-Bestimmungen aufgrund seiner geografischen Lage als Ersteinreisestaat nur für die wenigen Flüchtlinge in Frage kommt, die mit dem Flugzeug einreisen, und für Asylbewerber, die vom Prinzip der Zuständigkeit des Ersteinreisestaats ausgenommen sind (dazu SVR 2014: 79–80). Zu diesen Ausnahmen zählen auch Flüchtlinge, die visumfrei in das Gebiet der EU einreisen dürfen und für die nach der Dublin-III-Verordnung der Zielstaat zuständig ist. In diese Gruppe fallen die Flüchtlinge aus den Westbalkanstaaten, die gegenwärtig etwa 30 Prozent der Schutzsuchenden ausmachen.

¹²³ Zudem könnten bei einem solchen Modell die Aufnahmekosten geringer sein als in Modellen ohne Freizügigkeit, denn es ist anzunehmen, dass einige der anerkannten Asylbewerber in den Ländern ihrer Wahl bei Familienangehörigen unterkommen. Auch dies könnte ein wichtiges Argument für die gesellschaftliche Akzeptanz einer solchen Reform sein.

einige begründete Vorbehalte bestehen. Zum einen ist die Vorstellung der europaweit eingehaltenen Standards, die hier im Rahmen der Diskussion vorausgesetzt wurde, derzeit noch eine Fiktion; es wird leider noch lange dauern, bis das GEAS eine rechtliche und politische Realität ist. Zum anderen ist das Argument wohlfahrtsstaatlicher Pull-Effekte ernst zu nehmen: Es ist zumindest nicht auszuschließen, dass die höchst unterschiedlichen Niveaus sozialstaatlicher Absicherung, die sich in absehbarer Zeit auch nicht ändern werden, Flüchtlinge in Länder mit einer umfassenderen sozialen Absicherung umlenken.¹²⁴ ➔ **Vor diesem Hintergrund sollte über zwei mögliche politische Maßnahmen nachgedacht werden, die Bedenken der Bevölkerung gegen eine zu hohe Zuwanderung anerkannter Asylbewerber reduzieren könnten:**

- (1) ➔ **Zum einen könnte den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich zugestanden werden, zumindest für eine Übergangszeit eine – europäisch abgestimmte – Höchstquote für freizügigkeitsberechtigte Asylbewerber festzulegen.** Der Vorteil einer solchen Option wäre, dass mögliche Zielländer anerkannter Asylbewerber eine klare Vorstellung von der Maximalzuwanderung freizügigkeitsberechtigter Asylbewerber hätten und dies gegenüber ihrer Bevölkerung kommunizieren könnten. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass dies automatisch eine ‚Lotterie‘ erzeugt; Mobilitätschancen für anerkannte Asylbewerber hängen dann vom Zeitpunkt des Entscheids und damit womöglich vom Jahreszeitpunkt ab.
- (2) Zum anderen gäbe es die Option, die Mobilitätsrechte anerkannter Asylbewerber zumindest in den ersten Monaten ihres Aufenthalts im Land ihrer Wahl von sozialstaatlichen Rechten zu trennen.¹²⁵ ➔ **Konkret würde dies bedeuten, Karenzzeiten einzuführen: Anerkannte Asylbewerber, die in ein Land ihrer Wahl weiterwandern und dort (noch) nicht erwerbstätig sind, würden für einen befristeten Zeitraum nur reduzierte Sozialtransfers erhalten.** Damit ließe sich ein wohlfahrtsstaatlicher Pull-Effekt reduzieren. Allerdings bestehen gerade in Deutschland gegen eine solche Maßnahme erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.¹²⁶

A.4.3.2 Schutz über GEAS hinaus: kollektive Verfahren und legale Einwanderungskanäle ausbauen

Der Vergleich zwischen dem GEAS und dem kanadischen System des Flüchtlingsschutzes in Kap. A.4.1 hat die zwei grundlegenden Formen humanitär orientierter Zuwanderungspolitik deutlich gemacht: Staaten können vereinfacht gesagt entweder warten, bis Flüchtlinge kommen, oder in die Regionen gehen, aus denen Flüchtlinge fortwollen. Das erste Szenario verweist auf das klassische individuell-territoriale Asylverfahren, das zweite beschreibt extraterritoriale Programme, die oft als Kollektivaufnahmen angelegt sind. Ob in der Asyl- und Flüchtlingspolitik eines Landes der eine oder der andere Weg dominiert, hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab. Wie Kap. A.4.1 deutlich gemacht hat, ist etwa Kanadas starkes Engagement in Resettlement-Verfahren nur vor dem Hintergrund zu verstehen, welche Schritte das Land in den letzten Jahren unternommen hat, um Flüchtlinge auszuschließen, die über den individuell-territorialen Weg dort Schutz suchen wollten.

Resettlement und Massenzustromsrichtlinie

Im GEAS werden dagegen individuell-territoriale Schutzverfahren absehbar weiterhin die Hauptrolle spielen, schon allein wegen Europas geografischer Lage. Das Beispiel des Syrienkriegs und der hohen Flüchtlingszahlen als Folge der dramatischen Verhältnisse im Land zeigt allerdings, dass das GEAS auch eine extraterritorial-kollektive Ergänzung benötigt. Diese soll Schutzsuchenden, die aus kriegserschütterten Ländern mit offensichtlich unhaltbaren Zuständen fliehen, die gefährliche Einreise über das Mittelmeer und den mühevollen Weg über das individuell-territoriale Schutzverfahren ersparen, indem sie unbürokratisch und schnell einer großen Zahl von Asylsuchenden Schutz gewährt. Dazu müsste nicht einmal eine neue rechtliche Grundlage geschaffen werden, denn mit der sog. Massenzustromsrichtlinie ist eine zeitlich befristete und schnelle Aufnahme von Flüchtlingen in Europa jetzt schon möglich. Umso mehr ist es zu bedauern, dass eine Aktivierung der Richtlinie und damit eine entsprechende Ergänzung des GEAS-Schutzes (die u. a. von der

124 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei Flüchtlingen, die auf dem Gebiet der EU anerkannt sind, die Entscheidung zur (Weiter-)Wanderung keinesfalls allein vom Niveau der sozialstaatlichen Absicherung abhängt. Mindestens ebenso stark dürfte der Einfluss von Verwandtschaftsbeziehungen oder anderen Netzwerken sein (Barthel/Neumayer i. E.; Scholz 2013) und daneben auch die Situation am Arbeitsmarkt.

125 Einwanderungsbefürworter in den USA propagieren eine solche Politik u. a. unter dem Motto „build a wall around the welfare state, not around the country“ (Niskanen 2006). Hier zeigt sich eine offensichtliche Parallele zu den Diskussionen um eine sog. Armutsmigration von EU-Bürgern aus Rumänien und Bulgarien u. a. nach Deutschland. Der EuGH hat jüngst in einem Urteil (EuGH, Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano*) klargestellt, dass Deutschland Ausländer aus anderen EU-Mitgliedstaaten von staatlichen Leistungen ausschließen kann, wenn die betreffenden Personen nur einreisen, um Sozialleistungen zu beziehen (s. Kap. B.3). Für die hier erörterte Frage der Mobilitätsrechte für anerkannte Asylbewerber ist das entsprechende Urteil allerdings nur eingeschränkt hilfreich. Denn im Gegensatz zu Unionsbürgern, denen bei unrechtmäßigem Transferbezug die Rückkehr in ihr Herkunftsland nahegelegt werden kann, haben anerkannte Asylbewerber eine solche Alternative offensichtlich nicht.

126 Hierzu sei auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz aus dem Jahr 2013 verwiesen, auf das der SVR (2014: 83f.) detaillierter eingeht.

Bundesregierung betrieben wird) bislang an Uneinigkeit im Rat der EU gescheitert ist. Ein Hauptgrund dafür ist, dass die Frage der Verteilung noch ungeklärt ist. Vor allem Staaten mit einer (tatsächlich oder ‚gefühlter‘) hohen Zahl von Flüchtlingen im individuellen Schutzverfahren oder einer angespannten Wirtschaftslage befürchten, dass sie neue, kollektive Schutzmöglichkeiten innenpolitisch schwer legitimieren können.

Auch um eine gesellschaftliche Akzeptanz für solche Programme zu schaffen, wäre es umso dringender, das bereits angesprochene System der Verantwortungsteilung zu installieren. Es könnte überforderten Staaten die Angst nehmen, dass durch Kontingenzuteilungen im Rahmen von Kollektivverfahren noch zusätzliche ‚Lasten‘ auf sie zukommen. Darüber hinaus wäre es auch denkbar, die extraterritorial-kollektiv aufgenommenen Flüchtlinge nach Quoten zu verteilen. Diese könnten mit Hilfe eines Mehrfaktorenmodells ermittelt werden, wie es etwa der SVR-Forschungsbereich (2013a) entwickelt hat. Als eine weitere Voraussetzung für solche temporären Kollektivschutzprogramme müsste geklärt werden, wie die Flüchtlinge ausgewählt werden, die in diesem Rahmen in der EU Schutz finden sollen. Das erfordert gewisse institutionelle und organisatorische Voraussetzungen auf europäischer Ebene, die derzeit noch nicht bestehen. Auf jeden Fall wäre aber der UNHCR in entsprechende Vorkehrungen einzubinden.

Das GEAS enthält für Resettlement-Verfahren keine europaweit bindenden Vorschriften. Die Entscheidung, ein solches ergänzendes extraterritoriales Aufnahmeprogramm zu installieren, liegt somit bei den Nationalstaaten. Deutschland beteiligt sich seit 2012 im Rahmen eines vom UNHCR verwalteten Resettlement-Programms daran, Flüchtlinge aus Erstzufluchtsstaaten dauerhaft aufzunehmen. Die Koalitionspartner der 18. Legislaturperiode streben an, diese flüchtlingspolitische Option auszubauen (vgl. CDU/CSU/SPD 2013: 77), was der SVR sehr begrüßt; gerade angesichts der steigenden Zahl von Asylbewerbern wäre dies eine weitsichtige flüchtlingspolitische Weichenstellung. ➔ **Aufgrund seines politischen Gewichts in Europa sollte Deutschland hier eine Vorreiterrolle übernehmen und durch eine aktive Resettlement-Politik andere EU-Staaten ‚mitziehen‘, die ebenfalls über Resettlement nachdenken.** Die Flüchtlingssituation in den Nachbarregionen der EU (vor allem in Afrika und Arabien) wird auch in nächster Zukunft absehbar dramatisch bleiben; insofern könnte ein gestaltender und

aktiv-offensiver Umgang mit Resettlement-Programmen das eher passiv-reaktiv funktionierende individuelle Asyl sinnvoll und politisch klug ergänzen.

Ausbau legaler Zuzugsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten

Der in Kap. A.4.2 angesprochene Begriff der *mixed migration flows* (Flüchtlinge im Verfahren, anerkannte Asylbewerber, Wirtschaftsmigranten) ist in der Expertise von Pastore und Roman (2014) zentral, um die zuwanderungs- und auch flüchtlingspolitische Realität in Spanien, Italien und Griechenland zu beschreiben. Er verweist darauf, dass neben politisch Verfolgten auch zahlreiche Personen nach Europa kommen, die nicht im Sinne des GEAS schutzberechtigt sind, und dort einen Asylantrag stellen, weil es dazu keine Alternativen gibt oder aber diese nicht hinreichend bekannt sind. In Deutschland scheint die Situation nicht grundlegend anders zu sein. Wie eine Studie von Klingholz und Woellert (2014) zeigt, muss man bei den *mixed migration flows* aus Afrika und dem Nahen Osten nach Deutschland sogar davon ausgehen, dass die Akademikerquote hier fast doppelt so hoch ist wie bei der deutschen Bevölkerung. Das hat eine Diskussion darüber in Gang gesetzt, ob Asyl- und Arbeitsmigration miteinander verschränkt werden könnten. Wenn sich etwa bei Asylbewerbern im Laufe des Verfahrens herausstellt, dass sie über Qualifikationen verfügen, die im Land benötigt werden, könnten sie eine Abzweigung aus dem Asylverfahren nehmen.

Der SVR hat sich in seinem letzten Gutachten gegen eine solche Verschränkung von Asyl- und Arbeitsmigration ausgesprochen, da diese unweigerlich zu einer Utilitarisierung der Flüchtlingspolitik führen würde. ➔ **Der SVR plädiert dafür, stattdessen die legalen Wege nach Deutschland und Europa auszubauen, die Zuwanderer auf der Suche nach Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten nutzen können.** Deutschland ist in dieser Hinsicht mit § 18c AufenthG schon sehr weit;¹²⁷ das Defizit liegt hauptsächlich darin, dass diese Möglichkeiten nicht hinreichend bekannt sind. ➔ **Darüber hinaus wäre es wünschenswert, sich auch für nicht akademisch qualifizierte Arbeitskräfte zu öffnen, die zur Arbeitsuche nach Deutschland kommen möchten.** Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung beschlossen hat, mit § 17a AufenthG nichtakademischen Fachkräften aus Drittstaaten mit entsprechenden Vorqualifikationen¹²⁸ einen Aufenthalt zu Nachqualifizierung und

127 Dieser Passus war zunächst bis Mitte 2016 befristet. Die von der Bundesregierung getroffene Entscheidung, diese aus rechtssystematischer Perspektive eminent wichtige Zuwanderungsoption zu entfristen, ist aus Sicht des SVR ein wichtiger Schritt zur nachhaltigen Stärkung Deutschlands als Einwanderungsland für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige (vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom Dezember 2014: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/gesetzentwurf-bleiberecht.pdf?__blob=publicationFile, 23.01.2015).

128 Dabei sollte geprüft werden, ob nicht auch im Herkunftsland erworbene Berufserfahrung in dem betreffenden Beruf als entsprechende Vorqualifikation anerkannt werden kann.

anschließender Jobsuche zu ermöglichen (s. Kap. A.1). Da für die Regelung der Arbeitsmigration weiterhin hauptsächlich die Nationalstaaten zuständig sind und Brüssel in diesem Bereich kaum Kompetenzen besitzt, ist es Aufgabe jedes einzelnen Nationalstaats, auch zur Entlastung seiner eigenen Asylsysteme und durchaus je nach den konkreten Bedürfnissen der lokalen Arbeitsmärkte die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten für nicht politisch verfolgte Zuwanderer auszubauen.

Diese Möglichkeit hat allerdings auch die Europäische Union. Schon seit einiger Zeit werden auf europäischer Ebene entsprechende Programme für ausgewählte Herkunftsländer diskutiert und zum Teil bereits umgesetzt. Solche Initiativen müssen verstärkt und ausgebaut werden. Sog. Mobilitätspartnerschaften können vor allem für solche Herkunftsländer attraktiv sein, die ein Grundniveau an politischer Stabilität und wirtschaftlichem Wachstum aufweisen (Cali/Cantore 2010; de Haas 2010; Hunger 2003; Schneider/Parusel 2011). Über solche Partnerschaften könnten Zuwanderer aus diesen Ländern legal nach Europa kommen, hier befristet arbeiten und anschließend in ihre Herkunftsländer zurückkehren (mit der Option, wieder nach Europa einzureisen). Unabhängig davon sollte angesichts Tausender Schutzsuchender, die die Flucht nach Europa nicht überleben, generell darüber nachgedacht werden, die Wege legaler Einwanderung zu stärken und auszubauen (auch für Zuwanderer, die nicht aus wirtschaftlichen Motiven einreisen) (Baumann/Lorenz/Rosenow 2011; Basaran 2014). Hier sind langfristige Strategien zu entwickeln – die möglichst auch auf der europäischen Ebene koordiniert werden. Das ist eine Aufgabe, die nicht von heute auf morgen zu bewältigen ist und für die es keine einfachen Lösungen gibt.

Bekämpfung der Ursachen, nicht der Symptome

So wichtig es ist, effektiv an den Symptomen anzusetzen, so wenig darf darüber vergessen werden, wie entscheidend es ist, vor allem die Ursachen von Flucht effektiv zu bekämpfen. Damit ist (auch) die Rolle der Entwicklungspolitik angesprochen. Aus zahlreichen empirischen

Studien ist bekannt, dass Entwicklung im Sinne wirtschaftlichen Wachstums und politischer Stabilität zunächst nicht migrationshemmend, sondern migrationsfördernd wirkt (Thränhardt 2005; Angenendt 2014). Erst mittelfristig kann eine aufholende Entwicklung im Land dazu beitragen, Fluchtgründe sukzessive zu beseitigen. Die eigentlichen politischen Stellschrauben liegen weitgehend außerhalb des Bereichs der Zuwanderungspolitik im engeren Sinne und können an dieser Stelle nur kurz gestreift werden. Bekannt ist aber, dass die EU mit landwirtschaftlichen Subventionen und einer protektionistischen Handelspolitik in einigen Branchen wirtschaftliche Entwicklungspotenziale gerade von afrikanischen Staaten unterminiert (Bade 2011: 22). Zudem sollte die Rolle der EU als Akteur im Rahmen eines präventiven Konfliktmanagements gestärkt werden.

Akzeptanz nach innen schaffen

Für nachhaltige Reformen sowohl im Bereich des individuellen Flüchtlingsschutzes als auch bei ergänzenden kollektiv-extraterritorialen Schutzverfahren ist es entscheidend, eine politische Balance zu halten zwischen dem bestmöglichen Flüchtlingsschutz und der gesellschaftlichen Akzeptanz notwendiger Reformen. **❶ Eine Politik gegen die Bevölkerung ist zum Scheitern verurteilt. Entsprechend wichtig ist es, die Information der Bevölkerung und den Dialog mit ihr als eine politische Daueraufgabe zu begreifen.** Das hier vorgeschlagene Gesamtkonzept einer (europäischen) Flüchtlingspolitik stellt das humanitäre Schutzanliegen für diejenigen in den Vordergrund, die humanitären Schutz auch wirklich benötigen. Für diejenigen, die aus wirtschaftlicher Not den Weg nach Europa suchen, ist ein Asylantrag kein adäquater Weg. Das Asylverfahren soll Schutz in Notsituationen, vor Verfolgung und Bürgerkrieg gewähren; ein Weg zur Einwanderung ist es nicht. **❷ Das Gelingen der europäischen Flüchtlingspolitik ist auch ein Prüfstein für das europäische Integrationsprojekt insgesamt und seine Akzeptanz in der Bevölkerung.**

B. Integrationspolitik im internationalen Vergleich

Unter dem Begriff der Integrationspolitik wird in der Regel das Portfolio politischer Maßnahmen zusammengefasst, mit denen der Staat aus dem Ausland zugewanderten Personen und ihren Nachkommen Teilhabechancen in gesellschaftlich relevanten Bereichen ermöglicht. Grundsätzlich lassen sich integrationspolitische Maßnahmen einteilen in Spezialprogramme, die sich exklusiv an Zuwanderer richten, und Maßnahmen aus dem Bereich der politischen Regelstrukturen, die entsprechend Personen mit und ohne Migrationshintergrund betreffen, für Personen mit Migrationshintergrund aber besonders folgenreich sein können (vgl. auch SVR 2014: 138–160). Teil B dieses Gutachtens befasst sich international vergleichend mit verschiedenen politischen Ansätzen zur För-

derung von Teilhabe. Entsprechend werden hier sowohl exklusive Maßnahmen für Zuwanderer berücksichtigt als auch integrationspolitisch relevante allgemeine Maßnahmen. ‚Klassiker‘ aus dem Bereich der politischen Regelstrukturen sind bildungspolitische Ansätze, die in Kap. B.1 vergleichend analysiert werden, und die in Kap. B.3 behandelten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ansätze zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration. Eher in den Bereich der Spezialmaßnahmen fallen hingegen Integrationsprogramme für Neuzuwanderer (Kap. B.2), der Bereich der politischen Partizipation (Kap. B.4), die Antidiskriminierungspolitik (Kap. B.5) sowie die Bezeichnungs- und Zugehörigkeitspolitik (Kap. B.6).

Ausgewählte bildungspolitische Ansätze

In seinem Jahresgutachten 2014 hat der SVR integrationspolitisch ein ambivalentes Fazit gezogen. Positiv bewertet wurden Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der institutionellen Gleichstellung des Islam oder der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen. Eher ernüchternd fiel dagegen die Analyse der Bildungspolitik aus. Schulleistungsuntersuchungen wie PISA, IGLU oder TIMSS zeigen zwar, dass Schüler mit Migrationshintergrund inzwischen ein höheres Kompetenzniveau erreichen; dennoch ist das deutsche Bildungssystem insgesamt noch nicht hinreichend auf die heterogenen Schülerschaften in der Einwanderungsgesellschaft ausgerichtet.¹²⁹ Wichtig sind daher Bildungsreformen, die die Durchlässigkeit im mehrgliedrigen Schulsystem erhöhen, sowie eine individuelle Förderung von Schülern und eine bessere Ausbildung von Lehrern in Bezug auf den Umgang mit einer heterogenen Schülerschaft (SVR 2014: 156–159). Weitere konkrete Reformvorschläge beziehen sich darauf, verstärkt mit den Eltern zusammenzuarbeiten, die Deutschkenntnisse von Schülern jeder Altersstufe zu verbessern und frühkindliche Bildungsangebote zu intensivieren (Neumann 2012; Fischer 2012: 362; SVR-Forschungsbereich 2013b: 4). Dabei erscheint es nach neueren Forschungserkenntnissen zielführender, die Förderung der Sprachkompetenzen nicht auf den Sprachunterricht und einzelne Förderstunden zu beschränken, sondern die Schüler in allen Unterrichtsfächern beim Sprachlernen zu unterstützen. Hierfür müssen angehende und bereits im Dienst stehende Lehrkräfte gezielt qualifiziert werden (Gogolin et al. 2011: 93–98).

Das Problem, auf die zunehmend heterogenen Schülerschaften bildungspolitisch adäquat zu reagieren, stellt sich nicht für Deutschland allein, sondern für alle europäischen Einwanderungsländer. Einige dieser Länder haben bereits viele Jahre vor Deutschland begonnen, ihre Bil-

dungssysteme auf diese neuen Herausforderungen einzustellen. Insofern lohnt sich ein Blick in das europäische Ausland, um die dortigen bildungspolitischen Programme oder die institutionellen Rahmenbedingungen näher zu beleuchten. Mit den Niederlanden und Schweden werden zwei Länder betrachtet, deren Einwanderungsgeschichte der von Deutschland sehr ähnelt. Für das dritte Vergleichsland England gilt dies gerade nicht, allerdings können die dortigen Schulen für Deutschland insofern interessant sein, als sie eine sehr viel längere Tradition des Umgangs mit sprachlich und kulturell heterogenen Schülergruppen haben.¹³⁰

B.1.1 Niederlande: Eigenverantwortung der Schulen

Migrations- und integrationspolitisch prägend war für die Niederlande wie für Deutschland die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer vor allem in den 1960er Jahren. Wie Deutschland gingen auch die Niederlande viele Jahre lang davon aus, dass die als ‚Gastarbeiter‘ angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer letztlich in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden, und wie in Deutschland erwies sich dies als eine Illusion.¹³¹ Ein Großteil der als temporäre Arbeitskräfte angeworbenen Personen wurde zu Einwanderern, die sich in den Niederlanden niederließen und bald ihre Familien nachholten. Aus bildungspolitischer Perspektive ist dabei wichtig, dass sehr viele der Zugewanderten die im Land etablierte Verkehrssprache (Niederländisch) nicht beherrschten und sie erst im Zielland erlernten, während sie mit ihren Kindern hauptsächlich in der Sprache ihres Herkunftslandes kommunizierten. Damit steht die Bildungspolitik in beiden Ländern vor der Herausforderung, dass etwa jeder fünfte Grundschüler in

129 Dabei sind die in internationalen Schulleistungsuntersuchungen ermittelten Kompetenzen nur einer von vielen Indikatoren für den Bildungserfolg junger Menschen (van Ackeren/Klein 2014: 56–58). Für die individuelle schulische und berufliche Entwicklung sowie für das gesellschaftliche Zusammenleben nicht weniger bedeutsam sind z. B. soziale Kompetenzen wie Teamfähigkeit und Konfliktbewältigung, die sowohl im Unterricht als auch außerhalb entwickelt werden (Goldenbaum 2012: 42).

130 In Großbritannien gibt es jeweils eigenständige Schulsysteme in England, Nordirland, Schottland und Wales, zwischen denen zwar Ähnlichkeiten bestehen, deren Inhalte und Strukturen sich jedoch unterscheiden.

131 Zudem hatten die Niederlande in den 1970er Jahren eine starke (post-)koloniale Zuwanderung.

der Familie kaum Deutsch bzw. Niederländisch spricht.¹³² Umso wichtiger ist es, flächendeckende frühkindliche Bildungsangebote sicherzustellen.

Entsprechend ist es aus bildungswissenschaftlicher Sicht ein Vorteil, dass das niederländische Bildungssystem solche potenziell leistungssteigernden frühkindlichen Bildungsangebote in die Grundschule integriert hat. Bereits im Alter von vier Jahren besuchen 98 Prozent aller Kinder eine Grundschule, in der sie schrittweise und meist spielerisch an Buchstaben, Zahlen und andere grundlegende Unterrichtsinhalte herangeführt werden. Zudem werden Kinder in den Niederlanden früher eingeschult als in Deutschland, nämlich mit fünf Jahren (Onderwijsinspectie 2012: 6; UNESCO 2012a: 12). Vor der Einschulung bieten Kommunen speziell für sozial benachteiligte Kinder zwischen zwei und fünf Jahren zusätzliche schulvorbereitende Kinderbetreuung an (Eurydice 2014).

Seit Mitte der 1990er Jahre unterstützt das niederländische Bildungsministerium aktiv den Ausbau dieser Fördermaßnahmen (BMBF 2007: 203f.; UNESCO 2012a: 19). Gleichzeitig stärken Bildungsprogramme, die speziell auf die Bedürfnisse von Eltern mit Migrationshintergrund zugeschnitten sind, die familiäre Begleitung von Lernprozessen. Ein Beispiel hierfür ist das „Rucksack“-Programm, das in den Niederlanden Ende der 1980er Jahre entwickelt wurde und mittlerweile auch in Deutschland angeboten wird: Es hilft Eltern mit Migrationshintergrund, die sprachliche und geistige Entwicklung ihrer Kinder gezielt zu unterstützen (Schwaiger/Neumann 2010: 177f.). Dass sich die frühkindliche Förderung – insbesondere für benachteiligte Kinder – in den Niederlanden deutlich stärker als in Deutschland an Bildungsinhalten orientiert und dass die Kinder dort früher eingeschult werden, könnten zwei wichtige Erklärungsfaktoren für den höheren Bildungserfolg junger Zuwanderer in den Niederlanden sein (Vandell et al. 2010; Pianta et al. 2009).¹³³

Aufschlussreich ist auch, wie in den Niederlanden mit der zunehmend heterogenen Schülerschaft umgegangen wird. Anders als im deutschen Schulsystem hat man dies in den Niederlanden frühzeitig als eine bildungspolitisch wichtige Aufgabe erkannt und entsprechende Reformen (u. a. in der Lehrerbildung) sowie Sprachförderprogramme eingeleitet. Bereits in den 1980er Jahren wurde auf nationaler Ebene vorgegeben, dass interkulturel-

le Bildung verpflichtend in die Curricula aufgenommen wird, um alle Schüler auf ein Leben in einer multikulturell geprägten Gesellschaft vorzubereiten. Seitdem wird der Lernerfolg von Kindern mit Migrationshintergrund durch verschiedene vom Bildungsministerium finanzierte Förderprogramme gezielt unterstützt (BMBF 2007: 204).

Hervorzuheben sind hier die kommunalen Förderprojekte im Programm „Headstart“: Sie fördern den Spracherwerb von schulpflichtig werdenden Kindern, indem sie deren Eltern einbeziehen, und begleiten die Kinder auch während der ersten Schuljahre. Anders als die meisten deutschen Modellprogramme wurde „Headstart“ frühzeitig verstetigt: Seit Ende der 1980er Jahre können kommunale Schulbehörden und Schulen verlässlich auf die Projektmittel zugreifen. Damit Schüler auch im Unterricht in Bezug auf ihre sprachlichen, geistigen und sozialen Ausgangsvoraussetzungen gezielt gefördert werden können, enthält die niederländische Lehrerbildung verpflichtende Anteile, die Kompetenzen im Umgang mit Vielfalt vermitteln. An allen pädagogischen Hochschulen sind Studienmodule zu Mehrsprachigkeit und Niederländisch als Zweitsprache obligatorisch (Onderwijscoöperatie 2004: 2). Auch in Deutschland werden zunehmend vergleichbare Studienmodule implementiert, doch bis vor wenigen Jahren verpflichtete nur etwa jede fünfte Lehrerbildende Hochschule ihre Studierenden dazu, entsprechende Kurse zu belegen (Centrum für Hochschulentwicklung 2012).

Beachtung verdient zudem eine steuerungspolitische Besonderheit des niederländischen Schulsystems: Niederländische Schulen genießen ein hohes Maß an Eigenverantwortung. Das birgt für die Kompetenzentwicklung von Schülern mit Migrationshintergrund sowohl Chancen als auch Risiken. Dank ihrer größeren curricularen und finanziellen Handlungsspielräume können niederländische Schulen deutlich stärker als deutsche Schulen auf die individuellen Lernvoraussetzungen der Schüler vor Ort eingehen; die Eltern ihrerseits können dank freier Schulwahl die für ihr Kind passendste Schule wählen.¹³⁴ Gleichzeitig verschärft aber die Wahl- und Angebotsfreiheit von Schulen und Eltern die Segregation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, was wiederum deren Bildungschancen verschlechtert (Ladd/Fiske/Ruijs 2010: 31; Baumert/Stanat/Watermann 2006: 134).

132 In den Niederlanden sprechen 22,2 Prozent aller Grundschüler zu Hause nur manchmal oder nie Niederländisch. In Deutschland verwenden 19,7 Prozent aller Grundschüler die deutsche Sprache daheim nur manchmal oder nie. Der Anteil derjenigen, die im Elternhaus nie die Verkehrssprache des jeweiligen Landes sprechen, beträgt aber nur etwa 1 bis 2 Prozent (Bos et al. 2012: 194).

133 Eine Sonderauswertung der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) zeigt, dass Deutschlands Grundschüler mit Migrationshintergrund im Lesen etwa ein Jahr hinter ihren Mitschülern ohne Migrationshintergrund zurückliegen (–32 Lesepunkte). In den Niederlanden ist der Rückstand geringer (–21 Lesepunkte) (vgl. Bos et al. 2012).

134 Traditionell wählten Eltern in den Niederlanden eine Schule entsprechend ihrer Konfession. Mit zunehmender Säkularisierung und Zuwanderung traten jedoch bei der Schulwahl andere Faktoren in den Vordergrund, z. B. der Zuwandereranteil einer Schule (Ladd/Fiske/Ruijs 2010: 14). In Deutschland können Eltern die Grundschule bislang nur in wenigen Bundesländern frei wählen, z. B. in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Dort legen jeweils die Schulträger den Schulbezirk fest. Für die Sekundarschulen besteht in der Regel freie Schulwahl (SVR-Forschungsbereich 2012: 4).

Diese Ambivalenz ist eine Folge des niederländischen Schulsystems, das vom Grundprinzip der Bildungsfreiheit geprägt ist und zum Teil widersprüchliche Anreize setzt. Es gesteht staatlichen Schulen und Schulen in privater Trägerschaft dieselben Rechte auf öffentliche Finanzierung und die eigenständige Ausgestaltung von Lehrinhalten zu. Einerseits sind die Schulen gehalten, durch zielgruppenspezifische Bildungsangebote die Bedürfnisse einer kulturell und sprachlich heterogenen Schülerschaft zu erfüllen. Andererseits erhöht die Kombination aus schulischer Vielfalt¹³⁵ und freier Schulwahl den Wettbewerb zwischen Schulen, in welchem Bildungsangebot und -nachfrage nicht selten durch die Bedürfnisse von Familien ohne Migrationshintergrund bestimmt werden. Dies ist besonders am Schulwahlverhalten ablesbar: Familien ohne Migrationshintergrund entscheiden sich häufiger bewusst für eine Schule mit niedrigem Zuwandereranteil und treiben so die Entmischung der ‚schwarzen Schulen‘ (*zwarte scholen*) weiter voran (Ladd/Fiske/Ruijs 2010: 14). Die zuständigen Schulbehörden bemühen sich sehr, die Qualität an segregierten Schulen durch regelmäßige Schulinspektionen und gezielte Desegregation zu verbessern;¹³⁶ Langzeitstudien belegen jedoch, dass die Segregation im niederländischen Schulsystem nachhaltig leistungshemmend wirkt (Luyten/Wolf 2011: 451–456; Ladd/Fiske/Ruijs 2010: 14).¹³⁷

B.1.2 Schweden: Sprachförderung und Lehrerbildung

Schweden und Deutschland haben ebenfalls eine ähnliche Zuwanderungsgeschichte: In den 1960er Jahren warben beide Länder verstärkt Arbeitskräfte aus Italien, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien an. In den folgenden drei Jahrzehnten war das Zuwanderungsbild bestimmt vom Familiennachzug ehemaliger Arbeitsmigranten und der steigenden Zahl von Asylsuchenden, bevor in beide Länder verstärkt hoch qualifizierte EU-Bürger

zuwanderten. Trotz dieser Parallelen hatten Schwedens Schüler mit Migrationshintergrund bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts eine deutlich höhere Lesekompetenz als nach Deutschland zugewanderte Kinder und Jugendliche.¹³⁸ Aus deutscher Perspektive interessant erscheint besonders die systematisch gezielte Sprachförderung von Schülern und ihren Familien, die in Schweden seit vielen Jahren etabliert ist.

Anders als Deutschland hat sich das schwedische Schulsystem frühzeitig auf heterogene Schülergruppen eingestellt. Um Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund gezielt beim Lernen der schwedischen Sprache zu unterstützen, wurde das zunächst optionale Schulfach Schwedisch als Zweitsprache (SaZ) 1995 per Gesetz an allen Grund- und Sekundarschulen verpflichtend eingeführt. Dabei ist es den Schulen selbst überlassen, ob sie die national einheitlichen Lernziele im Rahmen eines gesonderten SaZ-Unterrichts¹³⁹ umsetzen oder über eine in den Fachunterricht integrierte Sprachbildung. In jedem Fall wird der SaZ-Unterricht von einer speziell ausgebildeten Lehrkraft geleitet. Durch diese gezielte Sprachförderung sollen alle SaZ-Schüler das gleiche Sprachniveau erreichen wie ihre Mitschüler im regulären Schwedischunterricht.¹⁴⁰ Neben der schwedischen Sprache sind die Schulen seit 1977 verpflichtet, Muttersprachen der Schüler zu unterrichten, die von mindestens fünf Schülern täglich gebraucht werden, sofern die Schule dafür eine qualifizierte Lehrkraft findet. Die am häufigsten unterrichteten Muttersprachen sind Arabisch, Bosnisch und Serbokroatisch (Otterup 2012: 6). Zudem nutzen Schwedens Schulen seit Jahren die Muttersprachen, um Zuwandererkinder fachlich zu unterstützen: In bestimmten schwedischsprachigen Unterrichtsfächern (z. B. Physik) können Muttersprachenlehrer eingesetzt werden, die einzelnen Schülern helfen, dem Unterricht zu folgen. Während der Rest der Klasse die fachlichen Informationen auf Schwedisch erhält, werden die Zugewanderten durch den Muttersprachenlehrer zusätzlich in ihrer Muttersprache unterstützt; dadurch haben sie die Möglichkeit, Unterrichtsinhalte und

135 Neben Montessori-Schulen und anderen von pädagogischen Reformgedanken geprägten Schulen spielen christliche und seit den 1980er Jahren auch islamische Konfessionsschulen eine zentrale Rolle; tatsächlich sind rein staatliche Schulen in den Niederlanden inzwischen eher die Ausnahme als der Regelfall.

136 Die Schulinspektion evaluiert die schulinternen Arbeitsabläufe und Unterrichtspraktiken, außerdem die Schülerleistungen, die über einheitliche Tests ermittelt werden, und Querschnittsthemen wie interkulturelle Schul- und Unterrichtsentwicklung. Die Häufigkeit der Inspektionen orientiert sich an der Leistung der einzelnen Schulen. Zwischen zwei Inspektionen liegen maximal vier Jahre (Onderwijsinspectie 2006: 6; 2012: 12).

137 Luyten und de Wolf (2011) stellen für segregierte Grundschulen in den Niederlanden fest, dass selbst eine Durchmischung der Schülerschaft kurzfristig keine Verbesserung bewirkt.

138 Eine Sonderauswertung der PISA-Lesedaten zeigt für das Jahr 2006, dass Schwedens Jugendliche mit Migrationshintergrund im Lesen weniger als ein Jahr hinter ihren Mitschülern ohne Migrationshintergrund zurücklagen (–28 Lesepunkte). In Deutschland betrug der Rückstand mehr als 1,5 Jahre (–66 Lesepunkte). In den folgenden Jahren stiegen die Leistungen bei Deutschlands Schülern mit Migrationshintergrund; 2012 wurde in beiden Ländern ein Leistungsrückstand von etwa einem Lernjahr gemessen (vgl. Prenzel et al. 2013).

139 Schüler, die diesen Unterricht besuchen, sind häufig vom regulären Schwedischunterricht befreit. Das handhaben die einzelnen Schulen jedoch unterschiedlich (Otterup 2012: 5).

140 Entsprechend führt der SaZ-Unterricht ebenso zur Berufsbildungs- und Hochschulreife wie der reguläre Schwedischunterricht (Otterup 2012: 5).

schwedisches Fachvokabular gleichzeitig zu lernen (Otterup 2012: 5–8). Allerdings ist bislang nicht empirisch belegt, dass diese und andere Formen des muttersprachlichen Unterrichts tatsächlich leistungssteigernd wirken (SVR 2010: 147).¹⁴¹

Ein wichtiger Grundstein für eine Unterrichtspraxis, die sich am ‚Normalfall Vielfalt‘ orientiert, wurde 2001 mit der Reform der schwedischen Lehrerbildung gelegt: Seitdem ist gesetzlich vorgeschrieben, dass die Entwicklung interkultureller Kompetenzen ein zentraler Teil der Lehrerbildung ist. Allerdings setzen die Hochschulen, die Lehrer ausbilden, dies weiterhin sehr unterschiedlich um. Einige haben verpflichtend entsprechende Module eingeführt und versuchen gezielt, mehr Studierende mit Migrationshintergrund anzuwerben und auf diesem Weg eine kulturell vielfältigere Lehrerschaft auszubilden.¹⁴² In Deutschland sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass junge Menschen mit Migrationshintergrund ohne eine weitere fachliche Qualifizierung nicht automatisch eine höhere interkulturelle Kompetenz haben als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. Ohne Zweifel stärken aber Lehrkräfte mit Migrationshintergrund die Vielfalt auf allen Ebenen des Schulsystems und können als Rollenvorbilder wirken (Neumann/Karakaşoğlu 2011; Rotter 2013).

Eine weitere Besonderheit der schwedischen Integrations- und Bildungspolitik ist, dass im Vergleich zu Deutschland sehr früh Schwedischkurse für ehemalige ‚Gastarbeiter‘ eingerichtet wurden:¹⁴³ Schon seit den frühen 1970er Jahren bieten die Kommunen kostenlose Schwedischkurse an. Diese Kurse legen den Grundstein dafür, dass (Neu-)Zuwanderer sich in der schwedischen Gesellschaft und im schwedischen Bildungssystem besser orientieren können (OECD 2010: 33). Durch die Sprachförderung von Eltern mit Migrationshintergrund werden zugleich indirekt die Kinder gefördert. Eine begleitende Integration von Neuzuwanderern wie in Schweden wurde bei den ehemaligen ‚Gastarbeitern‘ in Deutschland versäumt. Das ist eine der Ursachen dafür, dass es bis heute notwendig ist, innerhalb wie außerhalb des deutschen Bildungssystems eine nachholende Integrations- und Partizipationspolitik zu betreiben (Bade 2006: 32–35; SVR 2010: 20).

Strukturell ist die Eingliedrigkeit des schwedischen Schulsystems hervorzuheben. Dessen Bildungserfolge wurden zuletzt in der international vergleichenden TIES-

Studie herausgestellt, die zeigt, dass Stockholms Einwohner mit türkischem Migrationshintergrund¹⁴⁴ deutlich seltener einen niedrig qualifizierenden Schulabschluss erwerben (9,8 %) als die entsprechende Bevölkerungsgruppe in Frankfurt und Berlin (29,4 %). Gleichzeitig erlangen sie häufiger die Hochschulreife (33,4 %) als Zuwanderer mit türkischem Migrationshintergrund in deutschen Großstädten (6,7 %) (Crul et al. 2012: 116–118). Bis zum Ende der Schulpflicht im Alter von 16 Jahren besuchen Schwedens Schüler gemeinsam die Grundschule. Anschließend gehen fast alle auf ein Gymnasium, wo ihnen ein hochschulvorbereitender und ein berufsorientierender Bildungsgang offensteht (vgl. Crul et al. 2012: 106). Etwa sechs von zehn Gymnasiasten entscheiden sich für die Hochschuloption; allerdings können Schüler im berufsorientierenden Bildungsgang über zusätzliche Kurse ebenfalls die Hochschulreife erwerben (Skolverket 2014; Utbildningsinfo 2013). Schwedens eingliedrigem Schulsystem stehen in Deutschland zwei-, drei-, vier- und fünfgliedrige Sekundarschulsysteme gegenüber, die selbst für fachkundige Beobachter verwirrend sind (Neumann/Maaz/Becker 2013). Für die Bildungschancen von Zuwanderern ist zwar neben der reinen Zahl der Bildungsgänge auch die Durchlässigkeit zwischen diesen ein zentraler Faktor (SVR 2014: 156–158), dennoch erschwert das unübersichtliche deutsche Schulsystem die Orientierung, besonders für Neuzuwanderer.

Auch im Hinblick auf Schulstruktur und Steuerungspolitik bieten Schwedens jüngste Erfahrungen mit schulischer Autonomie Diskussionsstoff für zukünftige bildungspolitische Reformen. Die schwedischen Bildungsreformen der 1990er Jahre zeigen, dass selbstbestimmtes schulisches Handeln nicht automatisch zu besseren Lernergebnissen führt. Ähnlich wie in England zielten die Reformen in Schweden darauf ab, die Qualität der Schulen zu erhöhen, indem sie den Schulen mehr Autonomie gewährten, finanzielle Anreize setzten, die elterlichen Wahlmöglichkeiten erhöhten und freie Trägerstrukturen stärkten (z. B. von Eltern gegründete Schulen). Dies hatte jedoch einen Nebeneffekt: Die elterliche Nachfrage nach neu gegründeten ‚Freischulen‘ (*friskolor*) verschärfte die Segregation von sozial benachteiligten Schülern und Schülern mit Migrationshintergrund. Im Schuljahr 2012/13 befanden sich bereits 38,7 Prozent aller Gymnasien in freier Trägerschaft, Mitte der 1990er Jahre waren es nur 10,9 Prozent.¹⁴⁵ Attraktive Schulprofile, der professionelle Umgang

141 Dies gilt sowohl für fachliche Inhalte als auch für die Kompetenz in der im Regelunterricht verwendeten Verkehrssprache.

142 Vgl. <http://www.lararutbildningar.se/>, 23.01.2015.

143 Die als ‚Gastarbeiter‘ zugewanderten Arbeitnehmer wurden zum Teil sogar von der Arbeit freigestellt, um Sprachkurse zu besuchen (Westin 2006; Höhne 2013: 15).

144 Bei den Befragten handelt es sich um 18- bis 35-jährige Einwohner von Berlin und Frankfurt bzw. Stockholm, die in Deutschland bzw. Schweden geboren sind und mindestens einen in der Türkei geborenen Elternteil haben (zweite Generation). Die Prozentwerte umfassen sowohl bereits erreichte als auch zum Zeitpunkt der Untersuchung angestrebte Bildungsabschlüsse (vgl. Crul et al. 2012: 109).

145 Vgl. <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Antal-friskolor-i-Sverige/>, 23.01.2015.

mit Schülern und Eltern als ‚Kunden‘ und die aktive Werbung einzelner Schulen zogen viele bildungsinteressierte und gut informierte Eltern an. Diese nutzten die Wahlfreiheit, die verschiedene Kommunen neu gewährten, und vermieden Schulen mit schlechten Testergebnissen oder mit einem hohen Zuwandereranteil. So stieg z. B. in Stockholm die Segregation von Schülern mit Migrationshintergrund zwischen 1998 und 2001 deutlich an, nachdem die Stadt bei der Schulzuweisung nicht mehr den Hauptwohnsitz berücksichtigte (Söderström/Uusitalo 2005). Während also einige Aspekte des schwedischen Bildungssystems Deutschland durchaus als Anregung dienen können, gibt es darin andere Aspekte, die mit Blick auf die ethno-soziale Entmischung als Fehlentwicklung zu betrachten sind.

B.1.3 England: Chancen und Risiken von schulischer Autonomie und Ergebniskontrolle

Als größte Kolonialmacht der Geschichte und Mutterland der Industrialisierung ist Großbritannien und insbesondere England ein klassisches Zielland für Einwanderer sowohl aus den Commonwealth-Staaten als auch von außerhalb. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist in England ähnlich hoch wie in Deutschland; aufgrund der selektiveren Zuwanderungssteuerung der britischen Regierung gibt es zwischen den Zuwandererpopulationen der beiden Länder aber deutliche Unterschiede: In England haben Menschen mit Migrationshintergrund den gleichen sozioökonomischen Status wie ihre Mitmenschen ohne Migrationshintergrund; das gilt sowohl für Personen, die selbst nach England zugewandert sind (erste Generation), als auch für in England Geborene, deren Eltern beide aus dem Ausland stammen (zweite Generation). In Deutschland hingegen bestehen hier deutliche Unterschiede zu Ungunsten der Zuwanderer (Gebhardt et al. 2013: 285). Zudem stammt ein großer Teil von Englands Zuwanderern aus Ländern, in denen viel Englisch gesprochen wird bzw. Englisch eine der Amtssprachen ist.¹⁴⁶ Dadurch haben die jungen Zuwanderer oft sprachliche Vorkenntnisse, was für ihre Bildungschancen vorteilhaft ist. Angesichts dieser Fakten ist es für die deutsche Bildungspolitik interessant, wie England die bildungspolitischen Herausforderungen bewältigt hat, mit denen es in seiner langen Geschichte als beliebtes Einwanderungsland zwangsläufig konfrontiert

war. Besonders hervorzuheben ist hier zum einen, dass die Mittel für einzelne Schulen über ethno-soziale Finanzierungsindizes gezielt bemessen werden, zum anderen Großbritanniens Erfahrung – positive wie negative – mit staatlicher Ergebniskontrolle.

Anders als in Deutschland hat es im englischen Schulsystem eine lange Tradition, die vielfältigen Ausgangsvoraussetzungen der Schüler statistisch zu erheben und systematisch zu berücksichtigen. Bereits 1966 wurde im *Section Eleven Fund* eine bedarfsorientierte Schulfinanzierung gesetzlich festgelegt. Diese sollte primär ethnischen Minderheiten¹⁴⁷ mit geringen Englischkenntnissen zugutekommen (Heise 2010: 126; Tomlinson 2009: 163). Schulen mit großer ethnischer Vielfalt erhielten zusätzliches Personal und Sachmittel, die vor allem in die Sprachförderung flossen. Diese an ethnischer Zugehörigkeit und Sprachgebrauch orientierte Förderpraxis¹⁴⁸ wurde 1998 ersetzt durch den *Ethnic Minority Achievement Grant* (EMAG), eine Art Sozialindex, der Schulen vor allem nach der sozialen Benachteiligung ihrer Schüler zusätzliche Mittel gewährt (BMBF 2007: 197). Schulen in einem sozial belasteten Umfeld können so gezielter gefördert werden, allerdings müssen sie ihren Bedarf in Form von Aktionsplänen plausibel darlegen. Inwieweit die darin festgelegten Ziele erreicht wurden, wird anschließend durch gesonderte Testverfahren überprüft; deren Ergebnisse beeinflussen wiederum die zukünftige Mittelvergabe. Seit 2001 wird als zusätzliches Kriterium für EMAG-Förderung die Leistung der Schüler berücksichtigt (Heise 2010: 124f.). Diese Art der Finanzierung, die sich systematisch an den Ausgangsvoraussetzungen der konkreten Schülerschaften orientiert, steckt in den deutschen Bundesländern noch in den Kinderschuhen; einzig Hamburg und Bremen haben mehrjährige Erfahrung in der Mittelzuweisung über Sozialindizes (SVR-Forschungsbereich 2013c: 50).

Wie schon aus den niederländischen und schwedischen Erfahrungen ersichtlich wurde, bergen die vergleichsweise hohen finanziellen und curricularen Handlungsspielräume englischer Schulen für die Lernmöglichkeiten von Schülern mit Migrationshintergrund zugleich Chancen und Risiken: Positiv ist, dass diese Autonomie englischen Schulen ermöglicht, ein klareres Profil auszubilden und Unterricht und schulisches Handeln an den Lernvoraussetzungen der Kinder und Jugendlichen vor Ort zu orientieren. Gleichzeitig besteht für Schulen und Eltern der Anreiz, möglichst homogene Lerngruppen zu bilden, wodurch sich – auch ohne entsprechende

146 Somit überrascht es kaum, dass 75,8 Prozent von Englands Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu Hause vorwiegend Englisch sprechen. In Deutschland verwenden demgegenüber nur 65,8 Prozent zu Hause am häufigsten die deutsche Sprache (Gebhardt et al. 2013: 284).

147 Die Minderheitengruppen wurden mithilfe eines *ethnic monitoring* identifiziert, das die Zugehörigkeit zur ethnischen Gruppe statistisch erfasst (zum internationalen Vergleich von Bezeichnungspraktiken s. Kap. B.6). Die größten ethnischen Minderheiten in England sind Inder, Pakistanis, Schwarzafrikaner und sog. *Black Caribbeans* (van Ackeren 2006: 65).

148 Diese Praxis könnte durchaus als Indiz für ein antidiskriminierendes Selbstverständnis der englischen Schulpolitik gesehen werden.

Absicht – die Segregation von Schülern mit Migrationshintergrund erhöht. So zeigt eine Studie, dass in der Stadt Birmingham weiße Familien mehrheitlich einen längeren Schulweg auf sich nehmen, um zu vermeiden, dass ihr Nachwuchs eine multiethnisch geprägte Nachbarschaftsschule besucht (Johnston o. J.).

Die Qualität der staatlichen und privaten Bildungsangebote wird in England durch regelmäßige Ergebniskontrollen des staatlichen *Office for Standards in Education* (Ofsted) überprüft. Dabei wird u. a. untersucht, wie sehr Schulen die sprachlichen, geistigen und sozialen Ausgangslagen ihrer Schüler im Schulalltag berücksichtigen (UNESCO 2012b: 5). Neben der Qualitätskontrolle können Schulinspektionen auch gewährleisten, dass Diversity in Curriculum und Unterricht berücksichtigt wird. Die Entwicklungschancen, die sich aus solchen Rechenschaftspflichten ergeben, müssen jedoch im Licht der Risiken betrachtet werden, die eine solche Kombination von schulischer Autonomie und staatlicher Ergebniskontrolle birgt. So beklagen Kritiker, dass Ofsteds derzeitiges Kontrollsystem falsche Anreize setzt, indem es die Schulen für überdurchschnittliche Schülerleistung belohnt und für unterdurchschnittliche Testergebnisse bestraft (sog. *high-stakes testing*). Denn dies führe ungewollt dazu, dass viele Schulen einen großen Teil ihrer Ressourcen in den Wettbewerb um die besten Schüler investierten und entsprechend weniger in gezielte Förderung – sehr zu Lasten leistungsschwacher Schüler, von denen viele einen Migrationshintergrund haben (Bellmann/Weiß 2009: 290–292; Gomolla 2005: 203). Die freie Schulwahl verstärkt die Segregation zusätzlich, da für die elterliche Entscheidung für oder gegen eine Schule nicht nur die Schülerleistungen eine Rolle spielen, die in England in der Regel öffentlich dokumentiert sind, sondern auch die Zusammensetzung der Schülerschaft (Fürstenau 2007: 18f.).

Englands ambivalente Erfahrungen mit Autonomie und Ergebniskontrolle verdeutlichen zum einen, dass die Effekte staatlicher Eingriffe in das Bildungssystem bislang unzureichend erforscht sind. Zum anderen bestätigen sie die Schlussfolgerung, die im SVR-Jahresgutachten 2014 für Deutschlands Schulen gezogen wurde: Strukturelle Reformen allein reichen nicht aus, um die Leistungsrückstände von Schülern mit Migrationshintergrund substantiell zu verringern (SVR 2014: 158f.). Denn letztendlich ist schulischer Erfolg zum großen Teil auf die Qualität des Unterrichts und somit auf das Handeln der Lehrkräfte zurückzuführen (Hattie 2008).

Um angehende Lehrer auf den Umgang mit heterogenen Schülergruppen vorzubereiten, wurden entsprechen-

de Ausbildungsmodule in die englische Lehrerausbildung aufgenommen (Arthur/Cremin 2010: 290–302). Anders als in Deutschland, wo Lehrkräfte in zwei Fächern ausgebildet werden, spezialisieren sich Englands angehende Lehrer in der Regel auf ein einziges Fach. Im Vergleich zu Deutschland gibt es in England zudem mehr Möglichkeiten des (Quer-)Einstiegs in die Lehrerausbildung. So können angehende Lehrkräfte hier wählen zwischen einer universitären Lehrerausbildung und einer, die direkt an Schulen stattfindet.¹⁴⁹ In beiden Ausbildungspfaden wird regelmäßig staatlich überprüft, ob die nationalen Ausbildungsstandards erfüllt werden (BMBF 2007: 239). Der Lehrerberuf ist bei Englands Studierenden sehr beliebt, insofern haben nur Bachelor-Absolventen mit guten oder sehr guten Studienleistungen eine Chance auf einen der begehrten Master-Studienplätze für Lehrerausbildung (Department for Education 2013: 3).¹⁵⁰ Um die geeigneten Kandidaten zur Lehrerausbildung zuzulassen, müssen die Bewerber oft ein aufwändiges Auswahlverfahren durchlaufen (BMBF 2007: 226) – dies unterscheidet sich deutlich von der Zulassungspraxis deutscher Hochschulen.

In Bezug auf Durchlässigkeit zeigt sich für Englands heterogene Schullandschaft ein ambivalentes Bild: Zwar orientiert sich das englische Schulsystem prinzipiell daran, alle Schüler ohne Leistungsselektion gemeinsam zu beschulen. Die vielfältigen Möglichkeiten der elterlichen Schulwahl, die selektive Zulassungspolitik der elitären *grammar schools* und die Leistungs differenzierung, die in Sekundarschulen häufig erfolgt, deuten aber darauf hin, dass ein erfolgreicher Weg durch das englische Schulsystem – ähnlich wie in Deutschland – eher vom Elternhaus bestimmt wird als von einer durchlässigen Schulstruktur (Heise 2010: 88–92; van Ackeren/Klein 2014: 45).

B.1.4 Erfahrungen in ausgewählten Ländern: keine ‚Blaupausen‘, aber Lernimpulse

❗ Der Blick in die Niederlande, nach Schweden und nach England hat keine Allheilmittel ergeben. Der dortige Umgang mit zunehmend heterogenen Schülerschaften liefert jedoch interessante Ausgangspunkte für bildungspolitische Diskussionen in den deutschen Bundesländern:

- (1) Die große Bedeutung qualitativ hochwertiger frühkindlicher Bildungsangebote für den späteren Bildungserfolg unterstreicht, wie wichtig es ist, ❗ **Zugangsbarrieren zu senken bzw. zu beseitigen sowie**

149 Eine kleine Gruppe sog. Trainingsschulen erhält seit 2001 zusätzliche Mittel, um innovative, praxisorientierte Lehrerausbildungsprogramme zu entwickeln (BMBF 2007: 226).

150 Untersuchungen in Deutschland deuten darauf hin, dass Studierende mit dem Berufsziel Lehrer oft schlechtere schulische Vorleistungen vorzuweisen haben als Studierende mit anderen Berufszielen (Trautwein et al. 2006; Spinath/Ophuyzen/Heise 2005).

Elementar- und Primarbildung eng zu verzahnen.

Hier bietet die niederländische Kombination aus spielerischem Lernen und schrittweiser Heranführung an Bildungsinhalte ein interessantes Modell.

- (2) Hervorzuheben ist weiterhin das schwedische Sprachkursangebot für Neuzuwanderer, das bereits seit den 1970er Jahren dafür sorgt, dass zugewanderte Familien sich in der Gesellschaft und im Bildungssystem besser orientieren können.
- (3) Angehende und bereits im Dienst stehende **Lehrkräfte benötigen eine gezielte Qualifizierung, um im Rahmen von Schule kompetent mit sprachlicher, sozialer und kultureller Vielfalt umzugehen.** Das ist u. a. in England seit vielen Jahren der Fall.

In Deutschland hat die Kultusministerkonferenz 2013 Empfehlungen zur interkulturellen Bildung veröffentlicht (KMK 2013), in denen sie Schulen und die Bildungsverwaltung auffordert, ihr Handeln an den jeweiligen sozialen, sprachlichen und geistigen Ausgangslagen der Schülergruppen zu orientieren und Lehrkräfte dementsprechend aus- und fortzubilden. Schritte in diese Richtung sind heute schon bundesweit zu beobachten (Karakaşoğlu/Gruhn/Wojciechowicz 2011: 19–25); allerdings steht dieser Prozess erst am Anfang und ist noch längst nicht abgeschlossen. Trotz der zu verzeichnenden

Fortschritte in diesem Bereich fühlen sich zwei von drei Lehrkräften in Deutschland weiterhin nicht ausreichend darauf vorbereitet, sprachlich und kulturell heterogene Klassen zu unterrichten; das zeigt eine Umfrage unter Lehrern des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache (Becker-Mrotzek et al. 2012: 6).

Der Blick in das europäische Ausland verdeutlicht zudem das Problem zunehmender schulischer Segregation, die vor allem die Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund beeinträchtigt (vgl. Baumert/Stanat/Watermann 2006: 134). Sie ist auch in deutschen Großstädten zu beobachten: Hier besuchen knapp sechzig Prozent der Schüler mit Migrationshintergrund eine stark segregierte Grundschule mit einem Zuwandereranteil von mehr als 75 Prozent.¹⁵¹ Wie niederländische Langzeitstudien zeigen, stehen segregierte Schulen oft vor Problemen, die sie aus eigener Kraft und mit den bestehenden personellen und materiellen Ressourcen nicht lösen können (Luyten/Wolf 2011: 451–456). Um die Lernmöglichkeiten an solchen Schulen zu verbessern, wäre u. a. eine bedarfsgerechte Schulfinanzierung über Sozialindizes zu überlegen, wie sie z. B. in England oder hierzulande in Hamburg und Bremen seit Jahren praktiziert wird. Sie sollte allerdings regelmäßig evaluiert werden.

151 Zum Vergleich: Bei den Schülern ohne Migrationshintergrund beträgt dieser Anteil nur ca. 8 Prozent (SVR-Forschungsbereich 2013c: 8).

Integrationsprogramme für Neuzuwanderer

Bis auf wenige Ausnahmen sind in den letzten Jahrzehnten alle westlichen Industrieländer zu Einwanderungsländern geworden. Sie betrachten Einwanderung als eine Möglichkeit, den demografischen Wandel abzufedern, also eine junge Bevölkerung und Humankapital für sich zu gewinnen. Einwanderung ist aber gesellschaftspolitisch kein konfliktfreier Selbstläufer. Die gesellschaftliche Eingliederung von Neuzuwanderern setzt eine entsprechende gesellschaftliche Öffnung voraus. Damit die Zugewanderten Platz nehmen können, müssen die schon Anwesenden Platz machen. Integration ist in diesem Sinne immer ein zweiseitiger Prozess, und er hat auch etwas mit Verteilung und Umverteilung gesellschaftlicher Statuspositionen zu tun. Dieser Prozess kann und soll politisch unterstützt und geregelt werden. Die zentrale Frage dabei ist, welche politische Strategie angemessen ist, um Zugewanderten die Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen.

Deutschland gehört integrationspolitisch nicht gerade zu den Vorreitern: Ein bundesweit einheitliches und zentral koordiniertes Integrationsprogramm hat es erst mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 geschaffen (das in den Jahresgutachten 2010, 2013 und 2014 des SVR ausführlich diskutiert wurde). In den meisten Einwanderungsländern steht die Integration von Neuzuwanderern schon länger auf der politischen Tagesordnung. Grundsätzlich haben sich in dieser Frage zwei konkurrierende Strategien etabliert, nämlich Multikulturalismus und Republikanismus. Sie bilden in mehr oder minder idealisierter Form die strukturelle Basis für politische Interventionen in den Prozess der Eingliederung von Neuzuwanderern und ihren Nachkommen.

Diese beiden grundlegenden integrationspolitischen Strategien, zwischen denen der Staat sich entscheiden muss, basieren auf gegensätzlichen Vorstellungen davon, wie Integration ablaufen soll und wie dieser Prozess beeinflusst werden kann: Die eine Strategie, die hier als Anerkennung von Differenz bezeichnet wird, will Zuwanderern ermöglichen, sich auf der Basis ihrer eigenen (bzw. ihrer sozial konstruierten) kulturellen und religiösen Zugehörigkeit in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren. Das setzt einen sehr spezifischen Integrationsbegriff voraus und bringt unzweifelhaft Bruchstellen und Reibungs-

punkte mit sich. Dabei wird die (sozial konstruierte oder tatsächliche) Differenz zwischen Zuwanderern und Bevölkerung ohne Migrationshintergrund vom Staat nicht nur anerkannt, sondern auch aufrechterhalten und (finanziell wie ideell) gefördert. Bekannt geworden ist diese Strategie unter dem Label ‚multikulturelle Politik‘, die Wright und Bloemraad (2012: 78, Übers. d. SVR) im kanadischen Kontext definieren als „spezifische Regierungspolitiken, die entwickelt wurden, um Vielfalt positiv anzuerkennen und Minderheiten zu helfen, kulturelle und religiöse Praktiken beizubehalten und sie gleichzeitig ins öffentliche Leben zu integrieren“. Ein wichtiger Bestandteil des Multikulturalismus ist somit eine Form von Kulturrelativismus: Bestimmte Wertvorstellungen und Lebensentwürfe gelten als auf kulturelle Kontexte beschränkt, und es wird bestritten oder zumindest in Frage gestellt, dass sie generalisiert oder auf andere Kulturen übertragen werden können oder sogar müssen. Die Gesellschaft besteht aus verschiedenen Subgruppen, die nebeneinander und miteinander existieren, solange es einen gemeinsamen rechtlichen, politischen und symbolischen Überbau gibt.

Das Gegenmodell, das hier als Indifferenzstrategie bezeichnet wird, beruht auf dazu diametral entgegengesetzten Annahmen. Anstelle von Differenz und ihrer staatlichen Aufrechterhaltung und Förderung fokussiert es auf Förderung von Gleichheit (und damit von Indifferenz im wahrsten Sinne des Wortes). Gerade kultureller und religiöser Differenz, die im Multikulturalismus anerkannt wird, begegnen die betreffenden Staaten mit Indifferenz. Entsprechend werden Neuzuwanderer vornehmlich als potenzielle Bürger des betreffenden Staates betrachtet, ihre kulturellen oder religiösen Zugehörigkeiten werden dabei nicht berücksichtigt (oder gar gefördert). Stattdessen wird von ihnen gefordert, sich anzupassen. Zusammen mit einer staatlich garantierten Gleichbehandlung aller Bürger, die von bestehenden Unterschieden absieht, soll diese Anpassung die Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens sicherstellen. In diesem Modell sind nicht nur die „öffentliche Förderung kollektiver Rechte von Zuwanderern und Minderheiten“ oder „politische Zugeständnisse an kulturelle Traditionen ethnischer Minderheiten“ (Wihtol de Wenden 1999: 70, Übers. d. SVR) unvorstellbar, sondern schon der Gedanke,

ethnische Minderheiten auch nur separat statistisch zu erfassen (s. Kap. B.6). Im Gegensatz zum ‚kultursensiblen‘ Multikulturalismus agiert diese Strategie also ‚kultur- bzw. ethnienblind‘. In der wissenschaftlichen Diskussion wird sie allgemein als Republikanismus bezeichnet (s. etwa Hollifield 2010 oder Finotelli/Michalowski 2012). Mit diesem ist also ein Kulturuniversalismus verbunden, der das Ausleben kultureller Unterschiede bzw. daraus resultierender unterschiedlicher Bedürfnisse auf den privaten Bereich beschränkt, während der öffentliche Raum als kulturell neutral gilt oder zumindest als universell in dem Sinne, dass dort einheitliche Werte gelten.

Weniger als Alternativmodell diskutiert denn als Antimodell kritisiert wurde das ethnische Nationalstaatsmodell, das auch als ‚Gastarbeiter‘- oder Segregationsmodell bezeichnet wird und u. a. in Deutschland lange Zeit vorherrschte: Eine Einbürgerung war hier über viele Jahre nur unter sehr strengen Bedingungen möglich (vgl. SVR 2014: 117), es gab keine staatliche Infrastruktur, um ‚Gastarbeitern‘ die Eingliederung zu erleichtern, und vor allem wurde in der offiziellen politischen Kommunikation mit dem Credo von Deutschland als Nicht-Einwanderungsland parteiübergreifend die Einwanderungsrealität geleugnet. All dies verweist darauf, dass das Ziel der Politik weniger Integration im Sinne der Förderung gleichberechtigter Teilhabe war als vielmehr eine Segregation, die auch unter der Illusion gewählt wurde, dass die Zuwanderer irgendwann in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden. Besonders deutlich wird die Zielsetzung der Politik daran, wie Deutschland mit den ‚Gastarbeiter‘-Kindern in der Schule umging: In den Beschlüssen der Kultusministerkonferenz (KMK) ging es zwar darum, wie die Schüler für die Zeit ihres Aufenthaltes in Deutschland in die deutsche Schule integriert werden können; bis in die 1970er Jahre hinein nahm daneben aber auch die Förderung und der Erhalt der muttersprachlichen Kompetenz breiten Raum ein. So hieß es im Beschluss der KMK vom 8. April 1976 (Fassung vom 26. Oktober 1979) ausdrücklich: „Es geht darum, die ausländischen Schüler zu befähigen, die deutsche Sprache zu erlernen und die deutschen Schulabschlüsse zu erreichen sowie die Kenntnisse in der Muttersprache zu erhalten und zu erweitern. Gleichzeitig sollen die Bildungsmaßnahmen einen Beitrag zur sozialen Ein-

gliederung der ausländischen Schüler *für die Dauer des Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland* [Herv. d. SVR] leisten. Außerdem dienen sie der Erhaltung ihrer sprachlichen und kulturellen Identität.“ Letzteres diente vor allem dem „Erhalt der Rückkehrfähigkeit“ der Kinder (Langenfeld 2001: 35). Diesem Modell werden neben Deutschland auch Österreich und die Schweiz zugerechnet. Ihm lag ausdrücklich kein multikulturalistischer Ansatz zugrunde, wie er weiter oben in diesem Kapitel beschrieben ist und etwa in den Niederlanden praktiziert wurde.

Diese Unterteilung in grundlegende Modelle der Integration bzw. des Umgangs mit Zuwanderung, die in der Literatur umfassend diskutiert wurde (vgl. dazu zusammenfassend Finotelli/Michalowski 2012), ist keineswegs zu verstehen als eine akkurate Beschreibung der politischen Integrationsrealität in westlichen Einwanderungsländern.¹⁵² Vielmehr gibt es unterschiedliche Ausprägungen der einzelnen Strategien und Mischformen; im Übrigen haben sich diese Formen im Zeitverlauf auch nachhaltig verändert. Die Einteilung in Modelle kann aber als analytische Schablone ein- und umgesetzt werden und bildet damit in vergleichenden Untersuchungen eine Heuristik für die Länderauswahl. Gerade für ein Land wie Deutschland erscheint im Sinne des ‚Lernens von anderen‘ nicht nur ein länder-, sondern auch ein modellübergreifender Blick angebracht, denn es hat auf nationaler Ebene erst vor vergleichsweise kurzer Zeit Integration als politische Herausforderung erkannt und anerkannt, entsprechend könnte es in seiner Integrationsphilosophie noch wenig festgelegt sein.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die derzeitigen Integrationsprogramme für Neuzuwanderer für vier Länder vergleichend dargestellt: zwei Länder, die dem multikulturalistischen Modell zugerechnet werden oder ehemals wurden (Kanada, Niederlande), ein republikanisches Land (Frankreich) und ein Land, das für seine Segregations- bzw. Rotationsstrategie kritisiert wurde (Schweiz). Um zu vermeiden, dass einfach die integrationspolitischen Idealtypen wiedergegeben werden, wird dabei besonders auf den Inhalt der Programme, deren organisatorische Gestaltung und die damit adressierte Gruppe eingegangen.

152 Entsprechend kritisch wird die Verwendung von Modellen in der vergleichenden Migrationsforschung gesehen. Bauböck (1998) verweist auf ihren idealtypischen Charakter; er räumt zwar ihren Nutzen für internationale Vergleiche ein, betont aber zugleich, dass länderspezifische Modellkonzeptionen die gesellschaftliche Realität nur sehr eingeschränkt wiedergeben könnten (eine ähnliche Argumentation findet sich in von Oswald/Schönwälder/Sonnenberger 2003 und Pettigrew 1998). Kritisiert wird zudem, dass diese Modellkonzeptionen statisch seien und einen Wandel der einzelnen Integrationspolitiken kaum erfassen könnten; die Ablösung eines Modells durch ein anderes – die empirisch möglich sei – werde damit nicht in Betracht gezogen (Thränhardt 1998; Bade/Bommes 2000): Wer einmal Modell x gefolgt sei, sei unausweichlich auf diesem Pfad gefangen.

B.2.1 Niederlande: vom Multikulturalismus zum *model for Europe*?

Zentral für die Strategie der Eingliederung von Neuzuwanderern, die in den Niederlanden lange Jahre praktiziert wurde, war die Anerkennung von Differenz, die den Zuwanderern eine „Integration aus der eigenen Identität heraus“ (Michalowski 2007: 10) ermöglichen sollte. Sie materialisierte sich politisch darin, dass eine intraethnische Infrastruktur in Form von „ethnisch konstituierte[n] Beratungsgremien für die Regierung“ staatlich gefördert wurde, und in der „Finanzierung eigener Radio- und Fernsehsendungen oder auch [der] Gründung eigener Schulen“ (Michalowski 2007: 10). Der Staat wollte Gleichheit zwischen Allochthonen und Autochthonen¹⁵³ (s. umfassend zu den Begriffen Kap. B.6) herstellen, indem er kulturelle und religiöse Unterschiede zwischen Zuwanderer und Mehrheitsbevölkerung explizit anerkannte und die Aufrechterhaltung kultureller Identitäten finanziell förderte.¹⁵⁴ Der in den Niederlanden gewählte Weg erscheint von allen entsprechenden Ländern am besten geeignet, um die Besonderheiten einer multikulturellen Strategie der Eingliederung von Zuwanderern deutlich zu machen. Denn als „gleichsam [...] unüberbrückbare Vermittlungsinstanz [...] zwischen Individuum und Gesellschaft“ (Bade/Bommes 2004: 12) und als zentrales Integrationsinstrument fungierten in den Niederlanden ethnische und kulturelle Organisationen und Gemeinschaften, die ihrerseits vom Staat finanziell und ideell gefördert wurden. Die Integration von Zuwanderern folgte damit einem historisch etablierten Modus der Integration von Minderheiten. Zentrale Metapher dafür ist das Konzept der ‚Versäulung‘. Es beschreibt eine politische Strategie der Niederlande, für die im Prozess der Nationalstaatsbildung die Zugehörigkeit zu einer religiösen bzw. weltanschaulichen Gruppe gewissermaßen konstitutiv ist: Der Staat stellte eine Infrastruktur bereit, die den einzelnen Minderheiten (für die Niederlande sind das konkret Katholiken, Protestanten, Liberale und Sozialisten) ermöglichen sollte, ihre jeweiligen kulturellen Eigen- und Besonderheiten aufrechtzuerhalten (Doomernik 2013: 86). Es lag nahe, dass die Niederlande auf einen vertrauten und scheinbar be-

währten Integrationsmechanismus zurückgreifen, um die im Zuge von Kolonial- und ‚Gastarbeiter‘-Zuwanderung ins Land gekommenen ‚neuen Minderheiten‘ einzugliedern, und dass sie diesen über die Finanzierung der angesprochenen ethnischen Infrastruktur die Basis für eine eigene Säule zur Verfügung stellen. Entsprechend materialisierte sich der niederländische Multikulturalismus de facto in einer Strategie der Integration durch Trennung der Lebenswelten.

Der niederländische Weg der Integration von Neuzuwanderern galt lange Jahre als vorbildlich (Böcker/Thränhardt 2003). Doch um die Jahrtausendwende geriet er in eine tiefe Krise, hervorgerufen durch seine unerwarteten und auch ernüchternden Ergebnisse: Entgegen der eigenen Erwartung führte das niederländische Modell nicht zu Gleichheit und einer schnellen Eingliederung von Zuwanderern, vielmehr brachte es mehr Ungleichheit und Marginalisierung hervor – selbst im Vergleich zum kritisierten deutschen Antimodell (s. bereits Rath 1996; Entzinger 1998; Koopmans 2002; Böcker/Thränhardt 2003).¹⁵⁵ So konnte das Modell auch den Aufstieg rechtspopulistischer Parteien wie der Liste Pim Fortuyn oder der von Geert Wilders gegründeten ‚Freiheitspartei‘ nicht verhindern, ganz im Gegenteil: Das Scheitern der ‚multikulturellen‘ Position, Zuwanderer durch lebensweltliche Separierung zu integrieren, wurde parteipolitisch zum Thema gemacht.

Vor diesem Hintergrund beschloss die niederländische Regierung, ihre Politik radikal zu ändern, und führte als erstes Land in Europa obligatorische Integrationskurse für Neuzuwanderer ein: Nach langer Diskussion wurde 1998 das Gesetz zur staatsbürgerlichen Integration von Neuankömmlingen (*Wet Inburgering Nieuwkomers*, WIN) verabschiedet, das Neuzuwanderer verpflichtete, einen Sprach- und Gesellschaftskurs mit ca. 600 Stunden zu absolvieren.¹⁵⁶ Bei Nichtkooperation konnten Bußgelder verhängt oder Transferleistungen gekürzt werden, dies war aber nicht zwingend vorgeschrieben. Die Kurskosten von ca. 6.600 Euro pro Teilnehmer wurden vollständig vom niederländischen Staat übernommen. Diese staatliche Subventionierung endete allerdings bereits im Jahr 2002. Stattdessen wurden die Kurse vollständig privatisiert, und die Kurskosten mussten nun die Teilnehmer

153 *Autochtoons* (altgriechisch für ‚bodenständig, eingeboren, alteingesessen‘) und *allochtoons* (altgriechisch für ‚fremd, auswärtig‘) sind die niederländischen Termini zur statistischen Erfassung von Personen mit und ohne Migrationsgeschichte.

154 Als ein besonders plastisches Beispiel für den niederländischen Ansatz der Förderung von Differenz beschreibt Koopmans (2010: 7, Übers. d. SVR) Projekte niederländischer öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften: Hier wurde bei Neubauten darauf geachtet, dass der Toilettensitz nicht nach Mekka ausgerichtet ist; außerdem war eine „Trennung privater und ‚öffentlicher‘ Bereiche im Apartment mit der Küche in der Mitte“ vorgesehen, „was es den Frauen ermöglichte, die Männer im ‚öffentlichen‘ Teil des Hauses zu bedienen, ohne von ihnen gesehen zu werden“.

155 Dabei spielt auch eine Rolle, dass die religiöse Komponente der Identität (der Zuwanderer) unter Umständen erst in der Migration auffällig oder bedeutsam wird; durch Verstärkung dieses Aspekts werden möglicherweise Unterschiede zwischen Allochthonen und Autochthonen vergrößert und zementiert. Darüber hinaus ist die Religion der Zuwanderer im niederländischen Kontext zwar relevant (Muslime aus Marokko und der Türkei), aber kein allgemeines Orientierungskriterium für die Berücksichtigung kultureller Differenzen.

156 Von der Teilnahmepflicht ausgenommen sind lediglich Studierende und Zeitarbeitskräfte. Bürger der Europäischen Union, des EWR, der Schweiz und der USA, die aus anderen Gründen als zur Familiengründung oder -zusammenführung ins Land kommen, sind ebenfalls nicht verpflichtet, an einem Kurs teilzunehmen.

allein tragen; im Gegenzug wurde die Teilnahme freigestellt (Doomernik 2013: 91; Strik 2014: 263). Verpflichtend blieb allerdings der Integrationstest, der aus einer Sprach- und einer Gesellschaftskomponente besteht und den bestimmte Gruppen bereits im Herkunftsland ablegen müssen.

Aktuell besteht das niederländische Integrationsprogramm somit aus zwei Teilen: einem bereits im Herkunftsland abzulegenden Test und einer Komponente, die bei einem Statuswechsel oder der Aufenthaltsverfestigung in den Niederlanden zu absolvieren ist. Den Test im Herkunftsland müssen grundsätzlich alle Zuwanderer aus visapflichtigen Herkunftsländern ablegen, deren Alter zwischen Volljährigkeit und Rentenanstritt liegt. Allerdings gibt es zahlreiche Ausnahmen, etwa für türkische Staatsbürger, Universitätsabsolventen, Personen, die als Arbeitnehmer oder Au-pair oder über Austauschprogramme einreisen etc. De facto ist der Sprachtest somit eine Maßnahme, um die Familienmigration zu steuern. Während die Integrationsvoraussetzungen für den Familiennachzug, die 2007 in Deutschland eingeführt wurden, sich für den Nachziehenden darauf beschränken, einfache Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 nachzuweisen (s. dazu ausführlich Kap. A.3), sind in den Niederlanden drei Testkomponenten vorgesehen, die im Folgenden näher erläutert werden: ein Wissenstest über die niederländische Gesellschaft (*Kennis van de Nederlandse Samenleving*, KNS) und ein Niederländischtest, der aus den zwei Komponenten Sprechen – *Gesproken Nederlands* (TGN) – und Lesen/Leseverständnis – *Geletterdheid en Begrijpend Lezen* (GBL) – besteht.

(1) Die Fragen zum KNS beziehen sich auf einen Film (*Naar Nederland*), der in vielen Sprachen¹⁵⁷ verfügbar ist und den die Testabsolventen als DVD erhalten. Sie werden von einem Sprachcomputer, der in der Botschaft im entsprechenden Herkunftsland aufgestellt ist, auf Niederländisch gestellt und sind auf Niederländisch zu beantworten. Die Teilnehmer müssen aus einer Liste von 100 Fragen, die ihnen vorliegt, 30 Fragen beantworten. Der Film ist umstritten, u. a. weil er Szenen wie barbusige Frauen oder sich küssende Homosexuelle zeigt, die von offizieller Seite und von den Machern des Films als typisch für die Niederlande eingeschätzt werden (Doomernik 2013: 97).¹⁵⁸ Kritiker der niederländischen Entwicklung sehen darin – durchaus mit einiger Berechtigung – einen Versuch kultureller Assimilierung oder gar Überwältigung, der in einer liberalen Gesellschaft unzulässig ist, bzw. einen platten Versuch, die ‚nieder-

ländische Kultur‘ auf solche vorgeblich ‚typischen‘ Elemente zu reduzieren.

- (2) Der Sprachtest TGN ist ebenfalls per Sprachcomputer zu absolvieren. Hier müssen die Teilnehmer ihre Fähigkeit nachweisen, sich im Niederländischen auf dem Niveau A1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen mündlich auszudrücken.
- (3) A1 ist auch das Referenzniveau für den GBL, der das Lese- und Textverständnis misst. Die Teilnehmer müssen dabei wiederum vor einem Computer Sätze auf Niederländisch vervollständigen bzw. ergänzen sowie eine auf einen Text bezogene Frage beantworten.

Alle Teile des Kurses können beliebig oft wiederholt werden, allerdings wird dann eine Gebühr von 350 Euro fällig. Darüber hinaus fallen für das Vorbereitungsmaterial Kosten von etwas über 100 Euro an.

Neben dem Test, der bereits im Herkunftsland abgelegt werden muss und vor allem Familienmigranten betrifft, gibt es auch einen im Land zu absolvierenden Test für Zuwanderer, die in den Niederlanden einen aufenthaltsrechtlichen Statuswechsel bzw. eine Daueraufenthaltserlaubnis anstreben und im Herkunftsland noch keinen Test abgelegt haben. Dieser Test besteht ebenfalls aus mehreren Elementen:

- (1) In einem computergestützten Gesellschaftskundentest (*Kennis van de Nederlandse Samenleving*, KNS) werden kurze Videosequenzen gezeigt, anschließend müssen Fragen zu deren Inhalt beantwortet werden. Der Test dauert 45 Minuten und umfasst 43 Fragen, von denen ein Großteil öffentlich zugänglich ist; die Teilnehmer können sich also gut darauf vorbereiten.
- (2) Der auf 15 Minuten angelegte *Gesproken Nederlands*-Test (TGN) prüft das Verständnis und die Ausdrucksfähigkeit im Niederländischen. Die Teilnehmer müssen Kenntnisse auf dem Niveau A2 nachweisen. Der Test wird telefonisch absolviert.
- (3) Wiederum als Computertest konzipiert sind Tests zu Leseverständnis und -fähigkeit. In beiden Teilen müssen die Absolventen Fragen zum Arbeitsleben, zum Bildungssystem und zum Alltag in den Niederlanden beantworten.
- (4) Schließlich ist ein Test zur schriftlichen Ausdrucksfähigkeit zu absolvieren. Auch hier werden alltagsrelevante Fragen bzw. Aufgaben gestellt. Die Teilnehmer erhalten beispielsweise die Aufgabe, eine E-Mail zum Geburtstag eines Freundes zu verfassen oder ein Formular der Arbeitsagentur auszufüllen.

157 Im Einzelnen sind dies Chinesisch, Pashto, Thai, Dari, Portugiesisch, Türkisch, Englisch, Russisch, Urdu, Französisch, Spanisch, Vietnamesisch, Indonesisch, Somali, Kurdisch (Kurmanji), Standardarabisch, marokkanisches Arabisch, Riff Berber.

158 Es gibt speziell ‚editierte‘ Versionen des Films, um Personen aus Ländern, wo entsprechende Bilder verboten sind, bei der Vorbereitung auf den Test nicht zu gefährden.

Der Test kann in fünf niederländischen Städten in Testzentren abgelegt und beliebig oft wiederholt werden. Die Kosten dafür trägt der Einwanderer; sie belaufen sich (für alle Testkomponenten) auf 250 Euro.

Die Niederlande gelten als *model for Europe* – nicht wegen ihrer besonderen Integrationsprogramme, die im internationalen Vergleich eher restriktiv angelegt sind, sondern weil einige andere europäische Einwanderungsländer später die Idee verpflichtender Programme übernommen haben, die vor allem darauf abzielen, dass die Zuwanderer Kenntnisse in der Verkehrssprache des Landes erwerben. Dazu gehört auch Deutschland: Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurden verpflichtende Integrationskurse eingeführt, die vor allem als Deutschkurse angelegt sind (dazu ausführlich SVR 2010; 2012; 2013). Ein Integrationskurs umfasst maximal 960 Stunden, der Regelfall sind 660 Stunden. Davon entfallen 900 bzw. 600 Stunden auf den Sprachkurs, der Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 vermitteln soll, und 60 auf den sog. Orientierungskurs. Auch in Deutschland sind die Aufenthaltserlaubnis und der Bezug von Transferleistungen unter bestimmten Voraussetzungen daran gekoppelt, dass die betreffenden Personen einen Integrationskurs erfolgreich absolvieren. ☞ **Den niederländischen Weg, die Kurse umfassend zu privatisieren und von staatlicher Seite lediglich die Testinfrastruktur bereitzustellen, hat Deutschland allerdings nicht beschränkt und sollte es auch nicht.** Hier wird eine Mischfinanzierung aus staatlicher Subventionierung und (geringen) Eigenbeiträgen¹⁵⁹ der Zuwanderer praktiziert, die sich bewährt hat.

B.2.2 Kanada: ‚empathischer Multikulturalismus‘

Als zentraler Vordenker und Mitgestalter des kanadischen Multikulturalismus kann Charles Taylor gelten. In seinem Werk „The Politics of Recognition“ stellt er heraus, dass die Anerkennung jedes Individuums durch eine kulturelle Gemeinschaft nicht nur ein Primärgut sei (Taylor 1992: 26), sondern auch die zentrale Voraussetzung, um eine Identität und Selbstbewusstsein zu entwickeln. Daraus lässt sich aus seiner Sicht die staatliche Aufgabe ableiten, kulturelle Gemeinschaften besonders zu schützen. Dieser Schutzanspruch wurde in Kanada zunächst vor allem der

frankokanadischen Minderheit in Quebec zugesprochen. Der Multikulturalismus war also anfangs ein Bikulturalismus. Er reagierte auf anhaltende Spannungen zwischen Anglo- und Frankokanadiern, war also im Grunde ein „unbeabsichtigtes Nebenprodukt des Québec-Separatismus“ (Geißler 2003: 22); seine Entstehung hatte mit Zuwanderung zunächst wenig zu tun. Seit 1988 gibt es in Kanada ein Multikulturalismusgesetz. Es stellt Multikulturalismus als „unschätzbare Ressource“ für Kanadas Zukunft heraus und fordert, die Freiheit aller anzuerkennen, ihr kulturelles Erbe zu bewahren, zu fördern und zu teilen (Section 3 (1), Übers. d. SVR).

In Europa ist Multikulturalismus als politisches Konzept, um Zuwanderern Teilhabe zu ermöglichen, durch das niederländische Beispiel mittlerweile weitgehend diskreditiert, und europäische Einwanderungsländer distanzieren sich davon fast reflexartig.¹⁶⁰ In Kanada hingegen hat sich nichts daran geändert, dass Multikulturalismus zur ‚politischen DNA‘ des Landes gehört, auch in bewusster Abgrenzung zu den USA mit ihrer Idee des *melting pot*. Kanada bezeichnet sich weiterhin als „champion of multiculturalism“ (Schmidtke 2014: 78). Die Gründe für diesen transatlantischen Gegensatz können hier nicht umfassend erörtert werden. Aufschlussreich ist dafür aber die Bemerkung von Geißler (2004: 291–292), dass der „kanadische Multikulturalismus [...] einen Mittelweg zwischen den Polen Assimilation und Segmentation“ darstelle und dem „Recht auf sozialkulturelle Differenz“ mit der „Funktionserfordernis der sozialen Kohäsion [...] Grenzen“ gesetzt habe. „Kultur- und Werterelativismus und spalterische Segmentation und Segregation“ könnten eben dadurch vermieden werden, dass „Verschiedenheit [...] Grenzen bekommen“ habe. Diese Grenzen sind in Kanada klar definiert. Das Prinzip der Anerkennung von Differenz endet nicht nur da, wo die Verfassung, Gesetze oder die Grundwerte liberal-demokratischer Staaten nicht respektiert werden, sondern bereits dann, wenn Zuwanderer sich die Verkehrs- und Schriftsprachen des Landes nicht aneignen oder sich in abgeschottete ethnische Kolonien zurückziehen. An dieser Stelle geht Kanada, um es mit dem Titel eines einflussreichen Buchs von David A. Hollinger (1995) zu sagen, „Beyond Multiculturalism“.¹⁶¹ Die ‚multikulturelle Linie‘ in Kanada begründet und schützt nicht nur das Recht auf soziokulturelle Verschiedenheit, sondern beschreibt auch die Grenzen dieses Rechts. Dies

159 Den Kursteilnehmern werden 1,20 Euro pro Kursstunde in Rechnung gestellt. Für einen Kurs in der Standardvariante werden entsprechend 792 Euro berechnet. Personen, die Transferleistungen beziehen oder aufgrund ihrer persönlichen Situation nicht in der Lage sind, diese Kosten zu tragen, können sich vom Eigenanteil befreien lassen.

160 Eine Ausnahme bildet(e wohl, zumindest für einige Zeit) Schweden, obwohl sich auch dort der klassische multikulturelle Ansatz auf dem Rückzug befindet. Vgl. dazu beispielsweise schon Ring (1998) sowie Bade/Bommes (2004).

161 Hollinger (1995) argumentiert in diesem Buch, gerade die Verteidiger kultureller Pluralität müssten die Kulturstatik überwinden, die dem klassischen Multikulturalismus innewohne und sich darin manifestiere, dass von festgelegten und irreversiblen Identitäten ausgegangen werde. Er plädiert für eine neue Form des Kosmopolitanismus, die nicht biologisch begründet wird, sondern vielmehr auf Übereinstimmung („*consent*“) und gemeinsamen Überzeugungen basiert.

unterscheidet Kanada von den ‚multikulturell extremen‘ Niederlanden der 1980er und 1990er Jahre, wo Integration durch eine Trennung der Lebenswelten erfolgen sollte, die sich durch nahezu sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens zog. Es kann zumindest vermutet werden, dass dieser Unterschied der Grund dafür ist, dass der Multikulturalismus als politisches Konzept in den beiden Ländern unterschiedliche ‚Karrieren‘ genommen hat.

Migrations- und integrationspolitisch gilt Kanada vielerorts als Vorbild. Auch bei Politikern aus Deutschland ist es beliebt, dorthin zu reisen, „um im Bereich der Integrationspolitik etwas von Kanada zu lernen“ (Bauder/Lenard/Straehle 2014: 2, Übers. des SVR). Allerdings haben die kanadischen Integrationsprogramme für Neuzuwanderer, die in diesem Kapitel im Zentrum stehen, zwei Besonderheiten, die es unmöglich machen, sie einfach nach Europa zu ‚importieren‘:

- (1) Kanada unterscheidet sich von anderen Einwanderungsländern insofern, als hier Englisch und Französisch als offizielle Verkehrssprachen etabliert sind, zwei Sprachen mit einem enorm hohen ‚Kommunikationswert‘ (zu Begriff und Konzept s. Esser 2006: 487–496). Infolgedessen spricht ein hoher Anteil der Zuwanderer nach Kanada mindestens eine der beiden Landessprachen. Somit ist es unnötig, eine staatliche Infrastruktur zum Erwerb der im Land gesprochenen Sprachen aufzubauen und die Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen verpflichtend zu machen.¹⁶² In den meisten europäischen Einwanderungsländern entsprechen die im Land etablierten Sprachen dagegen weitaus weniger denen, die die Zuwanderer ‚importieren‘. Die Zuwanderer können ihre mitgebrachten sprachlichen Kompetenzen also am Arbeitsmarkt und in den Bildungssystemen nicht oder nur eingeschränkt verwerten. Entsprechend hat das Erlernen der im Land etablierten Verkehrssprache integrationspolitisch eine hohe Priorität, denn es ist zentral für Bildungserfolg und Arbeitsmarktintegration. Dies erklärt, dass in den Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer der europäischen Länder Sprachkurse strukturell dominieren,¹⁶³ was in Kanada überflüssig ist.
- (2) Kanada gilt allgemein als klassisches Einwanderungsland. Das Prädikat ‚klassisch‘ verweist auch darauf,

dass die selektive, qualifikationsbasierte Anwerbung von Zuwanderern in Kanada über viele Jahre oder Jahrzehnte als wichtiger Teil staatlicher Bevölkerungspolitik begriffen wurde. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Punktesystem, das seit fast einem halben Jahrhundert als Rückgrat der kanadischen Zuwanderungssteuerung etabliert ist (Triadafilopoulos 2012). Zwar hat sich die Steuerungslogik dieses Punktesystems in den letzten Jahren deutlich geändert (s. Kap. A.1), bestehen geblieben ist aber der Fokus auf hoch qualifizierte, im Idealfall akademisch gebildete Fachkräfte, die möglichst genau zum kanadischen Arbeitsmarkt passen. Diese Tradition einer Einwanderungspolitik, die sich auch am Nutzen des Landes orientiert, hat auch dazu geführt, dass in Kanada das Bildungsniveau der im Ausland geborenen Staatsangehörigen bzw. der im Land lebenden Ausländer das höchste im gesamten OECD-Raum ist (OECD 2008). Viele der europäischen Einwanderungsländer haben dagegen in den 1950er bis 1970er Jahren für ihre segmentierten Arbeitsmärkte primär niedrig qualifizierte Arbeitnehmer angeworben; als Folge davon stehen sie nun vor der integrationspolitischen Herausforderung, dass die Zuwandererbevölkerung im Land überwiegend niedrig qualifiziert ist. Zwar löst sich der Unterschied im Qualifikationsniveau der Zuwandererbevölkerung zwischen den sog. klassischen Einwanderungsländern und den europäischen Einwanderungsländern langsam auf, da sich die Zuzugsmuster ändern. So ist gerade in Deutschland der Anteil von gut und sehr gut qualifizierten Personen an der gesamten Zuwandererbevölkerung in den letzten Jahren deutlich gestiegen (Brücker 2013).¹⁶⁴ Dennoch bleiben Unterschiede hinsichtlich der Qualifikation aufgrund der intergenerationalen Vermittlung noch lange bestehen und sind als strukturelles Merkmal bei einem Vergleich unbedingt einbeziehen.

Diese ungleichen Ausgangsbedingungen für die Integration von Neuzuwanderern erklären auch, dass der in vielen europäischen Ländern wahrnehmbare Trend, Integrationsmaßnahmen verbindlich zu machen und die Aufenthaltserfestigung daran zu koppeln, an Kanada (bislang) vorbeigegangen ist und dort eine stärker fordernde

162 Trotzdem ist es etwa bei den Zugangsvoraussetzungen zum *Federal Skilled Worker Program* (FSWP), das als Punktesystem bekannt ist, in letzter Zeit deutlich wichtiger geworden, eine der beiden Verkehrssprachen Kanadas zu beherrschen (s. Kap. A.1). Bewerber, die die Voraussetzungen für die Teilnahme erfüllen und den anschließenden Punktecheck grundsätzlich erfolgreich absolviert haben, werden sogar nachträglich disqualifiziert, wenn sie die im FSWP geforderten Sprachkenntnisse nicht aufweisen. Die strenger sprachbasierte Selektion beim Zuzug begrenzt entsprechend indirekt die Notwendigkeit, eine Kursinfrastruktur bereitzustellen.

163 In vielen Einwanderungsländern enthalten die Integrationskurse auch Orientierungskurse, die jedoch weniger Stunden haben und für den Kurserfolg weniger wichtig sind. In Deutschland machen die Sprachkurse mehr als neun Zehntel des Kursumfangs aus (s. Kap. B.2.1 sowie SVR 2013: 135–140 für eine umfassende Darstellung der deutschen Integrationskurse).

164 Ursächlich dafür ist vor allem, dass deutlich mehr Unionsbürger zugezogen sind. Aber auch bei den Drittstaatsangehörigen steigt der Anteil der Hochqualifizierten. Vgl. zuletzt Griesbeck (2014).

Integrationspolitik auch nicht als notwendig angesehen wird. Gleichwohl wurde auch in Kanada eine Integrationsinfrastruktur aufgebaut, nämlich das *Canadian Immigrant Integration Program* (CIIP) (ab 2007 zunächst als Pilotprogramm und seit 2010 als Regelstruktur). Ein zentraler Aspekt dieses Programms ist, dass es bereits im Herkunftsland versucht,¹⁶⁵ potenzielle Zuwanderer nach Kanada kostenfrei und ohne Verpflichtung auf den kanadischen Arbeitsmarkt vorzubereiten. Das CIIP besteht aus drei Elementen: (1) In einem eintägigen Workshop werden Zuwanderungsinteressierte über die Besonderheiten des kanadischen Arbeitsmarktes informiert. (2) Eine stärker personalisierte Beratung informiert darüber, welche Schritte für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration erforderlich sind. (3) Die dritte Komponente schließlich stellt verschiedene internetgestützte Instrumente zur Jobsuche vor und vermittelt ggf. auch einen direkten Kontakt zu möglichen kanadischen Arbeitgebern.

B.2.3 Frankreich: Integrationspolitik und Republikanismus

Während bei multikulturalistischen Strategien zur Förderung von Teilhabe im Fokus steht, kulturelle Identitäten und damit ggf. auch Differenz anzuerkennen und aufrechtzuerhalten, folgt das republikanische Modell der entgegengesetzten Logik: Anstelle von Differenz und ihrer staatlichen Aufrechterhaltung und Förderung ist hier Indifferenz gegenüber Differenz zentral. Den Idealtypus eines republikanischen Einwanderungslands verkörpert Frankreich. Während in multikulturalistischen Ländern Gleichheit dadurch hergestellt werden soll, dass Sonderrechte und Gruppenprivilegien allen gewährt werden, geht Frankreich den umgekehrten Weg: Gleichheit soll dadurch hergestellt werden, dass jegliche Sonderrechte und Partikularprivilegien verweigert werden; dies ist kombiniert mit der Erwartung, dass die Zuwanderer sich anpassen. Der Republikanismus als Staatsphilosophie ist damit als ‚farben- und kulturblind‘ konzipiert, über ethnisch-religiöse Fragen legt sich der von John Rawls

so bezeichnete „Schleier des Nichtwissens“ (vgl. Bertossi 2007). Ein Resultat dieser Indifferenzstrategie ist, dass Differenz markierende (religiöse) Symbole und Accessoires in Frankreich parteiübergreifend (d. h. von Gaullisten wie von Sozialisten) abgelehnt werden. Das Kopftuch ist keineswegs das einzige umstrittene Symbol, lediglich ein besonders offensichtliches.¹⁶⁶ Die Religionsfreiheit ist auch in Frankreich als wichtiges und schützenswertes Gut anerkannt, doch gilt sie gegenüber den republikanischen Werten Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit als nachrangig und Religion als Privatsache. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die in Frankreich feststellbare „Marginalisierung ethnischer und religiöser Themen im öffentlichen Diskurs“ (Pries 2013b: 195, Übers. d. SVR).¹⁶⁷

Der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnisch-kulturellen Gruppe, die für die Niederlande (in der Vergangenheit) und für Kanada zentral war bzw. ist und staatlich anerkannt bis unterstützt wird, entspricht in Frankreich die Zugehörigkeit zur „communauté des citoyens“ (Schnapper 1994) und damit eine politische Zugehörigkeit im Sinne eines „plébiscite de tous les jours“ (Ernest Renan). Die *citoyenneté* grenzt sich bewusst von der *nationalité* ab, die lediglich den Besitz der staatsbürgerlichen Rechte bezeichnet, und beinhaltet ein Bewusstsein als am Gemeinwohl beteiligter Bürger. Insofern ist das französische Konzept nicht exklusiv auf Zuwanderer abgestimmt, sondern „ein Konzept der gesamtgesellschaftlichen Integration“ (Heckmann/Tomei 1997: 34).¹⁶⁸ Integrationspolitik existiert somit nur als allgemeine Integrationspolitik in Bezug auf die eigenen (bzw. zukünftigen) Staatsbürger.¹⁶⁹ Insofern ist eine auf ethnischen Merkmalen basierende Förderung oder auch nur die separate statistische Erfassung ethnischer Minderheiten mit dem Republikanismus als Staatsphilosophie nicht vereinbar;¹⁷⁰ zudem gilt sie als dem Zusammenhalt der Gesellschaft abträglich (s. dazu auch Kap. B.6). Dass Zuwanderer und ihre Nachfahren trotzdem sozial benachteiligt sind, wird in Frankreich entsprechend nicht als einwanderungspolitische, sondern ausschließlich als sozialpolitische Frage adressiert, etwa durch gezielte Förderung von Stadtteilen, die als prioritär förderbedürftig gelten (Michalowski 2007; Wuhl 2008).¹⁷¹

165 Entsprechende Angebote bestehen derzeit in China, Indien, den Philippinen, Großbritannien, Bahrain, Bangladesch, Bhutan, Finnland, Indonesien, Irland, Japan, Kuwait, Malaysia, Nepal, Norwegen, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Singapur, Sri Lanka, Schweden, den Vereinigten Arabischen Emiraten und dem Jemen.

166 In Frankreich gibt es schon seit 1905 ein Gesetz zur Trennung von Staat und Kirche (*laïcité*). Es bildet eine wichtige institutionelle Stütze der ‚republikanischen Blindheit‘ für ethnische, kulturelle und eben auch religiöse Unterschiede.

167 Die starke Betonung der *laïcité* kann auch als eine Folge der Zuwanderung von Personen muslimischen Glaubens angesehen werden. Dieses Modell ist jedoch nicht uneingeschränkt akzeptiert. So finden sich parteiübergreifend sowohl Vertreter eines strengen Republikanismus als auch solche, die mit der Einführung multikultureller Elemente bzw. der Anerkennung von Differenz sympathisieren.

168 Dies geht einher mit einem historisch gewachsenen starken Zentralismus: Regionale Identitäten erscheinen ebenso als Bedrohung für die Nation wie die partikularen Identitäten von Einwanderern.

169 Eine besondere Rolle spielen dabei die Schule, das Militär und die Arbeitswelt als gesellschaftliche ‚Assimilationsmaschinen‘.

170 Vgl. dazu den Dissens zwischen zwei französischen Demografen zu der Frage, ob ethnische Kategorien im französischen Zensus separat statistisch erfasst werden sollen, der u. a. bei Michalowski (2007: 39–40) und Pries (2013b: 192) angesprochen wird.

171 Bei der Identifikation solcher prioritären Stadtteile spielen Indikatoren wie der Anteil von *immigrés* oder *étrangers* zumindest offiziell keine Rolle.

Die Ausschreitungen in den Vorstädten zahlreicher französischer Großstädte im Jahr 2005 müssen auch als Reaktion darauf verstanden werden, dass Nachfahren von Zuwanderern, die dort vorrangig aufwachsen, anhaltende gesellschaftliche Exklusion erfahren (dazu schon Kepel 1987). Dadurch ist der breiten Öffentlichkeit eine Krise des ‚farbenblinden‘ französischen Integrationsmodells bekannt und bewusst geworden, die schon seit mehreren Jahren schwelt. Der *Conseil d'État*, ein wichtiges Gremium zur Beratung der Regierung in Rechtsfragen (und zugleich oberstes Verwaltungsgericht), kritisierte schon in seinem Jahresbericht von 1996 die abstrakte Konzeption republikanischer Gleichheit und stellte in Frage, dass diese Konzeption in einer ethnisch diversen Gesellschaft ein wirksames Instrument gegen Diskriminierung sei (Bertossi 2007). Eine erste vorsichtige Aufweichung der ‚reinen Lehre‘ des Republikanismus waren die sog. Empfangsplattformen (*Plate-formes d'accueil*), die bei der *Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations* (ANAEM) bereits 1998 eingerichtet wurden, denn es handelt sich dabei um eine Maßnahme, die exklusiv für Zuwanderer bereitgestellt wird.¹⁷² Ihre Bedeutung liegt vor allem darin, dass sie ein umfangreicheres französisches Integrationsprogramm initiiert hat, das sich exklusiv an Neuzuwanderer richtet.

Ab 2003 wurden erste Pilotversuche mit einem Aufnahme- und Integrationsvertrag (*Contrat d'accueil et d'intégration*, CAI) gestartet, die zunächst auf einige Regionen begrenzt waren. Mit dem Einwanderungsgesetz vom 24. Juni 2006 wurde der CAI ab 2007 verpflichtend für alle legalen Neuzuwanderer, die sich dauerhaft in Frankreich niederlassen wollen. Der Vertrag enthält eine zweiseitige Absichtserklärung: Der französische Staat verpflichtet sich, Kurse und Lehrprogramme bereitzustellen und zu finanzieren, der Zuwanderer erklärt seine Bereitschaft zur Teilnahme am Kursprogramm. Der Vertrag wird in der Regel für zwölf Monate abgeschlossen; auf Vorschlag der Einwanderungs- und Integrationsbehörde (*Office français de l'immigration et de l'intégration*, OFII), die seit 2009 zentral für die französische Integrationspolitik verantwortlich ist, kann er aber um weitere zwölf Monate verlängert werden. Seit seiner verpflichtenden Einführung im Jahr 2007 unterzeichnen jährlich rund 100.000 Personen einen CAI.

Ein relativ hoher Anteil der Zuwanderer nach Frankreich ist französischsprachig. Trotzdem nehmen im französischen Integrationsprogramm für Neuzuwanderer wie in den Niederlanden und in Deutschland Sprachkurse den größten Raum ein. Darüber hinaus bietet der Staat einen Informationstag *Vivre en France* an, der zwischen einer und sechs Stunden umfasst und vor allem über den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (Gesundheit, Schule, Beschäftigung, Wohnen, Kinderbetreuung) informieren soll, sowie einen auf sechs Stunden angelegten Kurskurs *formation civique*,¹⁷³ der die Institutionen und Werte der französischen Republik und die Organisation und Funktionsweise des französischen Staates vermitteln soll. Diese Angebote fallen aber gegenüber den Sprachkursen kaum ins Gewicht.

Je nachdem, was eine vorherige Erfassung ihrer Französischkenntnisse ergeben hat, absolvieren Neuzuwanderer nach ihrer Ankunft in Frankreich einen Französischkurs. Das Ziel ist in der Regel, grundlegende Sprachkenntnisse zu erwerben, die etwas unterhalb des Sprachniveaus A1 – in Frankreich als A1.1 bezeichnet – des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens liegen. Seit 2012 können die Zuwanderer auch einen höheren Sprachkurs absolvieren (A1 oder A2; DELF (*diplôme d'études en langue française*)), wenn sie im Herkunftsland mindestens sekundäre Bildung absolviert haben. Die durchschnittliche Kursdauer beträgt 270 Stunden; im Vergleich zur deutschen Kurskonzeption, die in der Standardvariante 660 Stunden vorsieht, ist das französische Programm also eher ‚dünn‘. Ein finanzieller Eigenbeitrag der Kursteilnehmer wird nicht erhoben. Der Kurs schließt mit einer Prüfung ab, die eine mündliche (35 Minuten) und eine schriftliche Komponente (40 Minuten) beinhaltet.¹⁷⁴ Bei erfolgreich bestandener Prüfung erhalten die Teilnehmer das *diplôme initial de langue française* (DILF). Im Gegensatz zur rein freiwilligen und nicht sanktionsbewehrten *Plate-forme d'accueil* ist beim CAI die Aufenthaltsverfestigung grundsätzlich an eine Teilnahmepflicht gekoppelt.¹⁷⁵ Von diesen Möglichkeiten der Kopplung wird in der Praxis allerdings kaum Gebrauch gemacht (Strik et al. 2010).

Frankreichs Programm zur Integration von Neuzuwanderern unterscheidet sich vom niederländischen Modell und auch von den deutschen Integrationskursen zwar in vielen Punkten, aber nicht in der grundsätzlichen Idee.

172 Die *Plate-formes d'accueil* basierten allerdings nur auf ministeriellen Rundschreiben, sie hatten keine gesetzliche Grundlage.

173 Im Gegensatz zu den deutschen Orientierungskursen oder auch den niederländischen Gesellschaftskundekursen ist hier keine Prüfung vorgesehen.

174 Im Schnitt bestehen über 90 Prozent der Kursteilnehmer die Prüfung im ersten Versuch. Die erste Prüfung ist kostenlos, alle weiteren Prüfungen müssen die Teilnehmer selbst bezahlen.

175 Konkret ist vorgesehen, bei Nichtteilnahme die Verlängerung des Aufenthaltstitels abzulehnen bzw. keinen Daueraufenthaltstitel (*carte de résident*) zu erteilen. Die Kurse sind aber nicht (wie etwa in Deutschland) so mit dem Sozialrecht verschränkt, dass darüber vermittelt Sozialleistungen gekürzt werden könnten.

Der Erwerb der im Land gesprochenen Verkehrssprache spielt eine noch größere Rolle, die Vermittlung von Grundlagenwissen über die französische Gesellschaft beschränkt sich dagegen auf wenige Stunden. Gemeinsam ist den Maßnahmen der drei Länder ein starker Fokus auf eine bessere Arbeitsmarktintegration. Die Entwicklung in Frankreich ist vor allem deshalb interessant, weil der Republikanismus, der hier lange Zeit dominierte, spezifische Maßnahmen für Zuwanderer eigentlich nicht vorsieht – und auch, weil sie einem Grundmuster folgt: Die Konvergenz migrations- und integrationspolitischer Maßnahmen in Europa, aber auch in den klassischen Einwanderungsländern in Übersee ist nicht zu übersehen.

B.2.4 Schweiz: kantonale Autonomie und Integrationspolitik

Die Schweiz ist als Vergleichsland u. a. deshalb instruktiv, weil sie zahlreiche Parallelen zu Deutschland aufweist. Beide Länder gehören seit vielen Jahrzehnten zu den quantitativ wichtigsten Einwanderungsländern in Westeuropa (s. zur Schweiz D'Amato 2012; Carrel 2012; zu Deutschland zuletzt OECD 2014c), und in beiden kontrastierte die Wanderungsrealität scharf mit der Selbstversicherung, kein Einwanderungsland zu sein. Gemeinsam haben die Schweiz und Deutschland auch, dass zumindest die Integration in den Arbeitsmarkt verglichen mit anderen europäischen Einwanderungsländern relativ erfolgreich verlief; Mahnig und Wimmer (1999; 2003) sprechen hier von „integration without immigrant policy“. Und schließlich gehören in Bezug auf Integrationsprogramme für Neuzuwanderer weder Deutschland noch die Schweiz in Europa zu den Vorreitern. In Deutschland wurden erst 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz bundes-

weit Integrationskurse etabliert; die Schweiz hat sogar erst 2008 mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) eine erste gesetzliche Grundlage für eine gesamtschweizerische Integrationspolitik und die Einrichtung von Integrationskursen geschaffen (Carrel 2012; Tov 2014).¹⁷⁶

Damit sind die strukturellen Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und der Schweiz allerdings erschöpft. In der Umsetzung der Integrationsprogramme zeigen sich fundamentale Unterschiede: Während in Deutschland – abweichend von der im föderalen System etablierten Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern – die Kurse zentral vom Bund (ohne Länderbeteiligung) finanziert, konzipiert und bereitgestellt werden (Leptien 2013), gibt das Schweizerische Bundesgesetz den Kantonen lediglich einen rechtlichen Rahmen vor. Er gewährt ihnen nicht nur großen Handlungsspielraum bei der Umsetzung, sondern stellt die Einführung von Integrationsprogrammen grundsätzlich frei.¹⁷⁷ Derzeit haben z. B. 12 der 26 Kantone von der vom Bundesgesetz eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, Integrationsvereinbarungen einzuführen, die zwischen dem Kanton und dem Zuwanderer geschlossen werden.¹⁷⁸

Diese Vereinbarungen stehen im Zentrum der Integrationsprogramme. Wegen des „unverhältnismäßigen administrativen Aufwand[s]“ (BfM 2007a) wurde aber nicht angestrebt, dieses Instrument flächendeckend auf (fast) alle Neuzuwanderer anzuwenden, wie es beispielsweise im zentralistischen Frankreich geschieht. Als Zielgruppe definiert das Bundesgesetz Neuzuwanderer aus Drittstaaten im Familiennachzug, Zuwanderer, die bereits in der Schweiz leben und bei denen „aufgrund ihres Verhaltens das Risiko einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung besteht“, und Zuwanderer, die eine auf das Heimatland bezogene religiöse, kulturelle

176 Schon bei der Novellierung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung im Jahr 1999 wurde erstmals ein ‚Integrationsartikel‘ (Art. 25a) eingeführt. Danach war es möglich, über die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) Kredite für Integrationsprojekte zu vergeben, u. a. für Sprachkurse (D'Amato 2012; Wicker 2009).

177 Die Bundesebene versuchte 2012, Integrationsvereinbarungen zumindest für bestimmte Gruppen landesweit verpflichtend zu machen und damit eine ‚Gerechtigkeitslücke‘ zu schließen, denn ob Zuwanderer zum Abschluss einer solchen Vereinbarung verpflichtet sind oder nicht, hängt von ihrem Wohnort ab. Dieser Vorstoß fand jedoch keine Mehrheit. Überhaupt ist in der schweizerischen Einwanderungs- und Integrationspolitik das föderale Element stark ausgeprägt; u. a. gibt es zwischen den Kantonen große Unterschiede bei der Einbürgerung oder dem Wahlrecht von Ausländern. So fällt es schwer, von einem einheitlichen Integrationsmodell zu sprechen. Auch formal ist die Integrationspolitik in den Kantonen sehr unterschiedlich verankert (Wichmann et al. 2011: 62ff.). In einigen Kantonen wurde die Förderung der Integration von Zuwanderern in die Verfassung aufgenommen (z. B. Basel-Land, Basel-Stadt, Fribourg, Solothurn, Schwyz, Vaud); einige haben ein eigenes Integrationsgesetz (z. B. Appenzell Innerrhoden, Basel-Land, Basel-Stadt, Genève, Neuchâtel), andere regeln Integrationsfragen auf Verordnungsebene (z. B. Jura, Zug, Zürich). Da die kommunale Ebene ebenfalls einen gewissen Handlungsspielraum hat, gibt es auch in der Integrationspolitik der Gemeinden teilweise deutliche Unterschiede.

178 Hier zeigt sich die Bedeutung der Trennlinie zwischen deutsch- und französischsprachiger Schweiz, die als ‚Röstigraben‘ bekannt geworden ist: Unter den zwölf Kantonen, die die vom Bundesgesetz geschaffenen Möglichkeiten genutzt haben, befindet sich kein französischsprachiger Kanton. Ob dies eine Folge des ‚französischen‘ Einflusses ist (so etwa Manatschal 2011; 2012) oder dabei doch eher Faktoren wie unterschiedliche Urbanisierungsgrade und Zuwandereranteile in den Kantonen eine Rolle spielen (Kaya/Efionayi-Mäder/Schönenberger 2011; Liebig/Kohls/Krause 2012), kann hier offenbleiben. Freiwillige Integrationsangebote für Neuzuwanderer mit letztlich ähnlichen Inhalten in Form von Sprach- und Orientierungskursen gibt es auch in Kantonen ohne Integrationsvereinbarungen (Kaya/Efionayi-Mäder/Schönenberger 2011).

oder sprachliche Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben. Diese Zielgruppen bilden für die Kantone allerdings nur eine Empfehlung. Entsprechend ist die Anwendungspraxis sehr unterschiedlich.¹⁷⁹ Genau die Hälfte der Kantone, die Integrationsvereinbarungen als politisches Instrument nutzen, macht diese für Zuwanderer aller drei Gruppen verpflichtend (u. a. Bern, Basel-Stadt, Basel-Land), die andere Hälfte beschränkt sie auf Neuzuwanderer im Familiennachzug (u. a. Sankt Gallen, Solothurn, Zürich). In einigen Kantonen sind grundsätzlich alle Neuzuwanderer (im Familiennachzug) ‚vereinbarungspflichtig‘, in anderen wiederum wird dies von einem ersten Gespräch abhängig gemacht (Wichmann et al. 2011). Entsprechend variiert die Zahl der abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen den Kantonen (so wurden z. B. 2010 im Kanton Bern 16 Vereinbarungen geschlossen, im Kanton Solothurn dagegen 461). Im Einklang mit den unterschiedlich gefassten Zielgruppen variieren auch die Ziele der kantonalen Programme (Wichmann et al. 2011). Tov et al. (2010) unterscheiden hier mit dem ‚Fordern-Setting‘, dem ‚Fördern-Setting‘ und dem ‚Fördern-und-Fordern-Setting‘ drei Strategien (Tov et al. 2010: 92–95; Tov 2012). Im Zentrum des ‚Fordern-Settings‘ steht der Druck, die Integrationsvereinbarung erfüllen zu müssen, damit der Aufenthaltstitel verlängert wird. Diese Strategie wird vor allem bei länger anwesenden Personen mit Integrationsdefiziten angewendet. Beim ‚Fördern-Setting‘ liegt der Schwerpunkt auf der Beratung und Begleitung von Neuzuwanderern. Das ‚Fördern-und-Fordern-Setting‘ vereint diese beiden Ansätze, es kombiniert also Beratung mit „sanftem Druck“ (Wichmann et al. 2011: 68) und wird ebenfalls überwiegend bei neu Zuziehenden angewendet.

Hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung ähneln die Kantonsprogramme grundsätzlich den Programmen anderer europäischer Einwanderungsländer. Im ‚Gesamtpaket‘ dominiert ein Sprachkurs, durch den Zuwanderer in der Regel das Niveau A2 des europäischen Referenzrahmens für Sprachen erreichen sollen; daneben sind sog. Integrations- oder Staatskundekurse vorgesehen. Laut dem Schweizer Bundesamt für Migration sollen diese Kurse „dazu beitragen, alltägliche Besorgungen und Behördengänge erledigen zu können, die Schweiz mit ihren Eigenheiten und Gepflogenheiten kennen zu lernen sowie mit den Normen, Rechten und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, der Gleichstellung von Mann und Frau, mit dem Gesundheitssystem etc. vertraut zu werden“ (BfM 2007b). Auch hier gibt es in der Praxis der Umsetzung große Unterschiede zwischen den Kantonen. Nach Tov et al. (2010:

80) kann dabei ebenso „die allgemeine Orientierung über die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme der Schweiz und des Kantons“ im Zentrum stehen wie „ein spezifischer Kurs gegen häusliche Gewalt“.

Nach dem Gesetz ist es grundsätzlich möglich, die Verlängerung eines Aufenthaltstitels an die Erfüllung der Integrationsvereinbarung zu koppeln; faktisch wird davon aber kaum Gebrauch gemacht. Eine größere Rolle spielt in der Praxis die (positive) Sanktion, bei Erfüllung der Vereinbarung die Mindestaufenthaltsdauer von zehn Jahren für eine Niederlassungserlaubnis (C-Bewilligung) auf fünf Jahre zu halbieren. Nicht vorgesehen ist eine Verschränkung der Vorgaben im Aufenthaltsgesetz mit dem allgemeinen Sozialrecht (wie in Deutschland), die es ermöglicht, bei einem ‚Bruch‘ der Vereinbarung die Sozialtransfers zu kürzen. Einige Kantone prämiieren aber den erfolgreichen Abschluss des Sprachkurses damit, dass sie die Teilnahmegebühren erstatten (Tov 2014: 18).

B.2.5 Integrationskurse und die Entstehung eines *illiberal liberalism* in Europa

In den vorangegangenen Abschnitten wurden europäische Einwanderungsländer mit unterschiedlichen Integrationsstrategien betrachtet: der ehemalige multikulturelle Vorreiter Niederlande, sein republikanisches Pendant Frankreich und die Schweiz; deren ‚Gastarbeiter‘- bzw. Rotations-Ansatz ist nicht zu einem Modell oder einer Philosophie geronnen, folgte aber dennoch klaren Prinzipien, nämlich die Eingliederung und Niederlassung von Zuwanderern zu vermeiden oder zumindest zu verzögern (und wurde dafür entsprechend kritisiert). **Vergleicht man die integrationspolitische Entwicklung dieser Länder, zeichnen sich zwei Dinge ab: in den einzelnen Ländern eine (ex negativo beschreibbare) Ablösung von Integrationsphilosophien, die vormals als stabil angesehen wurden, und zwischen den Ländern ein Konvergenzprozess** „hinsichtlich der allgemeinen Ausrichtung und des konkreten Inhalts von Integrationspolitik“ (Joppke 2007: 1–2, Übers. d. SVR; vgl. auch Hansen 2012: 8), der vor allem von Michalowski (2004; 2007) und Joppke (2007) beschrieben wurde.

Gemeinsamer Ausgangspunkt der Entwicklung in den Niederlanden, Frankreich und der Schweiz wie auch in anderen Ländern ist, dass „Integrationsprobleme [...] als Symptom einer Krise des Wohlfahrtsstaates“ (Michalowski

179 Zuwanderer, die einen völkerrechtlichen oder rechtlichen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz haben, können nicht zu einer Integrationsvereinbarung verpflichtet werden, da ihr Aufenthaltsrecht nicht an Bedingungen geknüpft werden kann. Darunter fallen Bürger aus EU/EFTA-Staaten, Zuwanderer nach dem GATS-Abkommen und Zuwanderer nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen. Diese Zuwanderer sollen jedoch auf bestehende Sprach- und Integrationsangebote hingewiesen werden, wenn ein entsprechender Bedarf festgestellt wird.

2007: 59–68) wahrgenommen werden. Infolgedessen wird die „Leistungsbeziehung zwischen den Wohlfahrtsstaaten und ihren potentiellen Leistungsempfängern“ generell neu definiert (Bommes 2006: 63). Daraus ergeben sich jeweils länderspezifisch ein- und angepasste Programme, bei denen der Erwerb der Verkehrssprache des Landes im Zentrum steht. Entscheidend dabei ist, dass es sich bei einer solchen Anlage der Integrationspolitik „um keinen Sonderzugriff dieser Staaten auf ihre Migrationsbevölkerungen“ (Bommes 2006: 63) handelt, sondern eher um eine spezifische Ausgestaltung allgemeiner arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Prinzipien (s. auch Kap. B.3). Manche Autoren interpretieren eine solche Integrationspolitik als vom Staat forcierte (und entsprechend zu kritisierende) kulturelle Assimilation.¹⁸⁰ Dies kann aber vor allem deshalb nicht überzeugen, weil der im Rahmen der Integrationskurse vermittelte Inhalt zwar nicht ‚kulturfrei‘ ist (und auch nicht sein kann), aber grundsätzlich keine Assimilierungspolitik verfolgt, die auf kulturelle Homogenisierung abzielt. In den Kurscurricula hat der Erwerb der jeweiligen Verkehrssprachen zentrale Bedeutung, und die Orientierungskurse zielen fast ausschließlich darauf ab, grundlegendes Wissen über die Strukturen der jeweiligen Polity und andere alltagsrelevante Eigenschaften der Institutionen des Landes zu vermitteln. Entsprechend können die Integrationskurse kaum als Ausdruck einer Renaissance staatlich forcierter kultureller Assimilationspolitik gedeutet werden, die normativ nicht zu rechtfertigen wäre, oder als „Wiedergeburt von Nationalismus und Rassismus“ (so zutreffend Joppke 2007: 14, Übers. d. SVR). Dies heißt aber nicht, dass die Diskurse keinerlei assimilierendes Moment beinhalten. Liberal-demokratische Einwanderungsländer müssen jedenfalls eine Balance finden zwischen der notwendigen Aufgabe, normative Grundlagen des Zusammenlebens als unerlässlich zu vermitteln, und der abzulehnenden Praxis, gesellschaftliche Werte als homogen zu definieren und als verpflichtend darzustellen.

Die beschriebenen Konvergenztendenzen, die die integrationspolitischen Programme in der Schweiz, Frankreich und den Niederlanden – und auch in Deutschland – trotz aller historischen und politisch-kulturellen Unterschiede zeigen, basieren auf einer „starke[n] Dosis von ökonomischem Instrumentalismus“ (Joppke 2007: 16,

Übers. d. SVR). Neuzuwanderer werden stärker als bislang dazu motiviert und verpflichtet, sich zu qualifizieren, um längere Transferabhängigkeit zu vermeiden (Entzinger 2003: 76), und sich selbst um Teilhabe am Arbeitsmarkt zu bemühen, denn für wohlfahrtsstaatliche Umverteilung gibt es in Zeiten angespannter staatlicher Haushalte immer weniger Spielraum (Joppke 2007: 16). An die Stelle von Erwägungen über Kultur und kulturelle Zugehörigkeit treten damit Erwägungen der ökonomischen Nützlichkeit, die etwa Offe (2011: 351) als einseitigen „migration productivism“ kritisiert. Die jeweilige Verkehrssprache des Landes, deren Erwerb im Zentrum der Programme steht, ist dabei keineswegs als „das Herzstück nationaler Identität“ (Oberndörfer 2006: 41) zu verstehen, vielmehr wird sie weitgehend instrumentell gesehen und ihre Aneignung gefördert, weil sie ein Mittel zur schnelle(re)n Aufnahme von Arbeit ist. Entsprechend nahe liegt es, dass parallel zur strukturellen und konzeptionellen Neufassung der Integrationspolitik auch die staatliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umfassend neu konzipiert wird (s. Kap. B.3) (s. exemplarisch Thym 2010: 301; Weinbach 2005; Bommes 2006; Groh/Weinbach 2005; Michalowski 2006; 2007; Joppke 2007). Hansen (2012: 2) hat also nicht unrecht, wenn er zu den integrationspolitischen Herausforderungen in Europa zugespitzt bemerkt, das Problem sei nicht Kultur, sondern Geld, und konstatiert, dass bei der Integration von Zuwanderern in Europa Beschäftigung im Zentrum stehe. Diese Dominanz ökonomischer Überlegungen, die sich in Bezug auf Integration abzeichnet, ist für die Zuwanderungspolitik nicht neu, sie bildet vielmehr eine zentrale Kontinuitätslinie der Migrationspolitik in Europa (vgl. exemplarisch Oltmer/Krienbrink/Sanz Díaz 2012). Auffällig – aber angesichts der Parallelität politischer Steuerungsprinzipien folgerichtig und erwartbar – ist dabei, dass die politische Aufgabe, die Teilhabe von Neuzuwanderern zu fördern, als solche immer weniger sichtbar wird und zunehmend in den Regelstrukturen allgemeiner Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aufgeht (SVR 2014: 159f.).

Diese Facette einer integrationspolitischen Konvergenz,¹⁸¹ die in der Literatur bereits umfassend aufgearbeitet wurde, hat Joppke (2007) als *illiberal liberalism* klassifiziert: Liberale Ziele wie wirtschaftliche Autonomie, Selbständigkeit und Unabhängigkeit von staatlichen

180 So spricht etwa Orgad (2010: 69–70) bezogen auf die Einführung von Integrations- und Einbürgerungstests in Deutschland von einer „strict rule of forced cultural assimilation“. Diese Einschätzung kann aber gerade angesichts der umfassenden, international vergleichend angelegten Analyse von Michalowski (2011: 749–768) nicht überzeugen, auch wenn der niederländische Film *Naar Nederland* durchaus als Fall einer versuchten „cultural assimilation“ gelten kann.

181 Der Konvergenz, die in den hier betrachteten europäischen Einwanderungsländern festzustellen ist, widersetzt Kanada sich allerdings nachdrücklich. Das Programm zur Erstintegration von Zuwanderern, das dort erst vor Kurzem aufgebaut wurde, operiert auf freiwilliger Basis, und derzeit wohl unvorstellbar ist dort die Praxis der wechselseitigen Verpflichtung, die in Europa üblich geworden ist und durch die in Frankreich und der Schweiz verwendete Vertragssemantik besonders betont wird. Angesichts der sehr unterschiedlichen integrationspolitischen Ausgangsbedingungen sind die Unterschiede zwischen Europa und Kanada folgerichtig und erwartbar. Die starke Ausrichtung des kanadischen Programms auf Teilhabe am Arbeitsmarkt kann aber durchaus als Element eines länderübergreifenden Konvergenzprozesses gesehen werden.

Leistungen werden auch mit illiberalen Mitteln verfolgt, etwa der Verpflichtung zur Kursteilnahme und der Drohung, bei Nichtkooperation die staatlichen Transferleistungen zu entziehen. **❶ Diese Kombination einer liberalen Zielsetzung mit dem Einsatz illiberaler Mittel wirkt auf den ersten Blick paradox. Sie bildet aber derzeit den gemeinsamen Nenner der Integrationspolitik europäischer Einwanderungsländer. Damit markiert sie den Übergang von einer Zeit integrationspolitischer Großtheorien und Masterpläne zu einer Variante des Politpragmatismus mit einer ‚dünnen‘ und prozessorientierten Fundierung.**

B.2.6 Politik für die Mehrheitsbevölkerung? Gründe für eine europäische Konvergenz

Der Konvergenzprozess in der Integrationspolitik der Länder, der sich bei der Bereitstellung von Angeboten zur Förderung der Teilhabe von Neuzuwanderern abzeichnet, wirft angesichts der deutlich unterschiedlichen normativen Ausgangsbedingungen die Frage nach den Ursachen und Treibern dieser Entwicklung auf. Aufgrund der reichhaltigen und kaum noch überschaubaren Literatur zum Thema Politikwandel (vgl. u. a. Sabatier 1993; Hall 1993; Holzinger/Knill 2007) kann hier nicht in die Tiefe gegangen werden. Stattdessen werden zwei Ansätze zur Erklärung dieser Annäherung skizziert: eine ökonomisch-funktionalistische und eine stärker politisch-institutionelle Begründung.

Im Zentrum des funktionalistischen Arguments steht die Beobachtung, dass zumindest die europäischen Einwanderungsländer¹⁸² ähnliche strukturelle Voraussetzungen haben: Die Zuwandererbevölkerung ist primär niedrig qualifiziert und ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt unterdurchschnittlich (s. dazu auch Kap. B.3); zugleich ist das staatliche Budget in vielen Ländern angespannt, dadurch sinkt die Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats. Angesichts dieser Situation betreiben die Länder Integrationspolitik auch als Instrument der Kostensenkung. Der Haushaltsposten für die Integrationskurse ist also aus funktionalistischer Perspektive primär eine Investition, die sich mittelfristig durch geringere Aufwendungen für staatliche Transfers amortisieren soll. Die Ergebnisse des Integrationspanels, das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt wird, zeigen durchaus einige Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Integrationskurse tatsächlich den erwarteten Effekt haben, dass sie also die strukturelle und auch soziale Integration verbessern. Eindeutig belegen lässt sich dies allerdings

nicht (vgl. SVR 2014: 140–141; Lochner/Büttner/Schuller 2013). Ein integrationspolitischer Problemdruck, der gemeinhin als eine Facette der generellen „Krise des Wohlfahrtsstaates“ (Michalowski 2007: 59) wahrgenommen wird, führt nach dieser Interpretation zu dem beschriebenen Konvergenzprozess, der nach den unterschiedlichen politisch-strukturellen Ausgangspositionen nicht unbedingt zu erwarten war.

Zu diesem Ansatz in Konkurrenz steht das Konzept der „World Polity“ (nach John W. Meyer, vgl. u. a. Meyer et al. 1997), das sich aus dem sozialwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus entwickelt hat. Unter diesem Begriff werden Forschungs- und Theorieansätze zusammengefasst, die das Verhalten und Handeln von Organisationen (und damit auch von Staaten) als kollektiven Akteuren systematisch zu gesellschaftlichen Institutionen in Beziehung setzen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Strukturen und Prozesse von Organisationen nicht in erster Linie nach rationalen Effizienz- und Effektivitätskalkülen an den explizierten Organisationszielen ausrichten, sondern sehr stark auch an den wahrgenommenen oder unterstellten Legitimitätserwartungen der organisationalen Umwelt, die durch gesellschaftliche Institutionen strukturiert und geprägt ist (Meyer/Rowan 1977; Scott 2001). Die Rationalität, die Organisationen unterstellt wird, ist demnach ein Mythos. Organisationen passen sich durch äußeren Zwang, professionelle Normen oder einfaches Nachahmen ihrer Umwelt an. Meyer et al. (1997) haben diese Grundidee weiterentwickelt und damit z. B. versucht zu erklären, warum bestimmte Institutionen weltweit verbreitet sind, etwa ein von anderen gesellschaftlichen Bereichen abgegrenztes Erziehungssystem. Ihnen zufolge verbreiten sich bestimmte Institutionen nicht unbedingt deshalb global, weil sie universell effizient sind, sondern auch durch (blinde) Nachahmung (z. B. weil es als fortschrittlich gilt, eine eigene nationale Armee zu haben), durch die Wirksamkeit grenzüberschreitender ‚epistemischer Gemeinschaften‘ (etwa neoliberaler Finanzkapitalmanager) oder einen (Quasi-)Zwang (etwa dass ein Land die Menschenrechte anerkennen muss, wenn es Mitglied der Vereinten Nationen werden will). Es spricht vieles dafür, dass bestimmte Formen des ‚institutionellen Lernens‘ zwischen Nationalstaaten im Bereich von Migration und Integration auch auf solche Mechanismen der Isomorphie zurückgehen. Konvergenztendenzen beruhen dann nicht auf einer sorgfältigen Abwägung, ob bestimmte Maßnahmen angemessen und übertragbar sind, sondern auf deren mehr oder weniger unreflektierter Nachahmung, um ihre Legitimation im internationalen Feld zu sichern.

Es ist an dieser Stelle nicht notwendig, zwischen diesen beiden Ansätzen – die sich auch nicht wechselseitig

182 Gemein ist vielen dieser Länder, dass sie in den 1950er Jahren ‚Gastarbeiter‘ für spezifische Tätigkeiten angeworben haben, die von einheimischen Arbeitskräften eher gemieden wurden, und dass sie zugleich Ziel kolonialer oder anderer ethnisch basierter Zuwanderung waren.

ausschließen – definitiv zu entscheiden. ❶ **Die hohe politische Aufmerksamkeit, die die Themenfelder Migration und Integration in der öffentlichen Wahrnehmung derzeit genießen, spricht aber dafür, dass die politisch-institutionelle Erklärung zumindest ähnliches Erklärungspotenzial haben dürfte wie die ökonomisch-funktionalistische Argumentation.** Danach sind die Integrationsprogramme als Ausdruck einer bestimmten politischen ‚Körpersprache‘ auch ein politischer Aktivitätsnachweis für die Mehrheitsbevölkerung: Gerade weil angesichts der demografischen Entwicklung eine stärkere Zuwanderung politisch gewollt ist und die Zuzugsregeln liberalisiert werden (s. dazu Kap. A.1), sollen sie zeigen, dass die Politik die Herausforderungen, die möglicherweise aus verstärkter Zuwanderung entstehen, nicht ignoriert. ❷ **Die Integrationsprogramme sind also u. a. ein Instrument der Legitimierung und Rechtfertigung.** Darüber hinaus kann der wechselseitige Lern- und Anpassungsprozess auch darauf zurückgehen, dass die poli-

tischen Entscheidungsträger länderübergreifend unsicher sind, wie sie mit Zuwanderung und Diversität adäquat umgehen können. ❸ **Entsprechend attraktiv wird eine politische Strategie des ‚institutionellen Lernens‘ in der Form, Programme und Instrumente zu übernehmen und länderspezifisch zu adaptieren, die andere Einwanderungsländer mit ähnlichen soziostrukturellen und politischen Rahmenbedingungen bereits erprobt haben, auch wenn ihre genauen Wirkungen auf Integrationsverläufe nicht bekannt sind.** Die Hoffnung, über die Integrations- und Sprachkurse die Innenpolitik gegenüber einer grundsätzlich in einigen Bereichen eher zuwanderungsskeptischen Bevölkerung legitimieren zu können, reicht als Existenzberechtigung für die Kurse allein sicher nicht aus. Sie ist aber eine wichtige Ergänzung zu deren eigentlicher Funktion, nämlich den Erwerb der Verkehrssprache des Ziellandes zu beschleunigen, um die Arbeitsmarktintegration zu verbessern und damit die Grundlage für weitergehende kulturelle und soziale Teilhabe zu schaffen.

Allgemeine arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen

Nachdem in Kap. B.2 Integrationsprogramme verglichen wurden, die exklusiv auf Zuwanderer bezogen sind, behandelt dieses Kapitel nun allgemeine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen. Diese dürften für die Teilhabe von Zuwanderern am Arbeitsmarkt in vielen Fällen wichtiger sein als die Spezialprogramme (vgl. auch SVR 2014; Collett/Petrovic 2014). Warum eine erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt wichtig ist, bedarf eigentlich keiner längeren Erläuterung: Zuwanderer gewinnen durch eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration nicht nur finanzielles, sondern auch soziales und kulturelles Kapital, das ihnen auch die Teilhabe in anderen Bereichen ermöglichen kann. Für den Staat ist erfolgreiche Arbeitsmarktintegration wichtig, damit Zugewanderte nicht zu ‚Ballast‘ für den Sozialstaat werden; so ist Zuwanderung weiterhin politisch zu legitimieren, aber vor allem bleiben die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme leistungsfähig. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen, die nicht immer klar voneinander zu trennen sind: Die eine ist die, ob eine umfassende sozialstaatliche Absicherung die Zuwanderung von Personen fördert, bei denen ein Transferbezug wahrscheinlich ist (wie es die sog. Magnet-Hypothese nahelegt) (Bauer 2002).¹⁸³ Die andere ist die damit teilweise zusammenhängende Frage, ob bei Zuwanderern, die bereits im Zielstaat leben, ein Transferbezug wahrscheinlicher oder weniger wahrscheinlich ist als bei Personen ohne Migrationshintergrund.

In der Öffentlichkeit wurde eine solche Verbindung zwischen Zuwanderung und sozialstaatlicher Leistungsfähigkeit zuletzt im Zusammenhang damit diskutiert, dass für Staatsangehörige der EU-Beitrittsländer von 2007 (Rumänien und Bulgarien) Anfang 2014 die Übergangsfristen ausliefen (Guild/Carrera/Eisele 2013). So forderten die Innenminister von Österreich, Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien im April 2013 die Europäische Kommission auf, das europäische Sozialrecht zu überprüfen.¹⁸⁴ Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen betrach-

tet dieses Kapitel in einer vergleichenden Perspektive zunächst die empirischen Integrationsverhältnisse in Bezug auf den Arbeitsmarkt und geht dann der Frage nach, wie Zuwanderer (aus der EU und aus Drittstaaten) in Einwanderungsländern mit unterschiedlichen sozialstaatlichen Prinzipien sozialrechtlich gestellt sind. Abschließend wird die allgemeine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der betrachteten Länder vergleichend analysiert.

B.3.1 Arbeitsmarktintegration und Transferbezug

Ebenso wie die Effekte von Integrationspolitiken, die sich exklusiv auf Zuwanderer beziehen, werden auch die Bedingungen für Teilhabe am Arbeitsmarkt maßgeblich von der Struktur des Wohlfahrtsstaats bestimmt. In Wohlfahrtsstaaten, die auf einem Sozialversicherungsmodell basieren, hat die Förderung von Teilhabe eine andere Dynamik als bei steuerfinanzierten Systemen mit einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (Sainsbury 2012). Das Grundlagenwerk der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ist Esping-Andersens Studie zu „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990), an die sich zahlreiche Untersuchungen angeschlossen haben. Esping-Andersen identifiziert anhand einer Analyse von 18 OECD-Staaten drei idealtypische Modelle sozialstaatlicher Absicherung: das liberal-angelsächsische, das konservativ-kontinental-europäische und das sozialdemokratisch-skandinavische. Der Sinn und die Grenzen solcher Modellbildungen zur Beschreibung integrationspolitischer Strategien wurden bereits in Kap. B.2 beschrieben: Die Modelle sind nicht als empirisch akkurate Beschreibung verschiedener wohlfahrtsstaatlicher Ausprägungen zu verstehen, sondern lediglich als heuristische Hilfestellung. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung können sie als Instrumente genutzt werden, um allgemeine Tendenzen

¹⁸³ Die wenigen vorliegenden Studien dazu können keine oder nur unzureichende empirische Belege für die Magnet-Hypothese liefern. Sie wurden im SVR-Jahresgutachten (2013: 124–128) speziell für die EU-Binnenmigration ausführlich dargelegt, darum wird hier nicht ausführlicher darauf eingegangen.

¹⁸⁴ Wie Groenendijk (2013a) ausführt, ist diese Skepsis gegenüber der Freizügigkeit kein neues Phänomen; Debatten über ‚Sozialtourismus‘ hat es in den meisten Mitgliedstaaten bei jeder EU-Erweiterungsrunde gegeben.

Tab. B.1 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit der 25- bis 64-Jährigen nach Staatsangehörigkeit in ausgewählten EU-Staaten 2013

	Arbeitslose					Langzeitarbeitslose (12 Monate und länger)				
	Arbeitslosenquote			Arbeitslosenquote von Ausländern relativ zu der von Inländern		Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen der jeweiligen Gruppe			Langzeitarbeitslosenquote von Ausländern relativ zu der von Inländern	
	Inländer	Unionsbürger	Drittstaatsangehörige	(Unionsbürger/Inländer)	(Drittstaatsangehörige/Inländer)	Inländer	Unionsbürger	Drittstaatsangehörige	(Unionsbürger/Inländer)	(Drittstaatsangehörige/Inländer)
Deutschland	4,6 %	6,6 %	12,0 %	1,43	2,61	49,5 %	38,4 %	48,3 %	0,78	0,98
Großbritannien	5,3 %	6,1 %	9,5 %	1,15	1,79	42,4 %	24,8 %	36,2 %	0,58	0,85
Niederlande	5,5 %	7,9 %	18,0 %	1,44	3,27	41,7 %	33,5 %	51,7 %	0,80	1,24
Österreich	3,6 %	7,1 %	10,3 %	1,97	2,86	29,5 %	19,5 %	23,4 %	0,66	0,79
Schweden	4,9 %	9,8 %	27,3 %	2,00	5,57	24,5 %	26,9 %	30,1 %	1,10	1,23
EU28	9,0 %	11,7 %	20,5 %	1,30	2,28	51,6 %	41,3 %	49,6 %	0,80	0,96

Anmerkung: Verwendet werden Daten zur Staatsangehörigkeit und nicht zum Geburtsland, da Letztere für Deutschland nicht verfügbar sind.

Quelle: Eurostat 2014a; 2014e; eigene Berechnung und Darstellung

und wichtige Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten deutlich zu machen (Ebbinghaus 2012; Sainsbury 2012). Die in der Literatur diskutierten Modelle dienen hier als Ausgangspunkt für die Länderauswahl.¹⁸⁵ Der Vergleich berücksichtigt folgende Länder:

- (1) Großbritannien, das mit seiner geringen Dichte wohlfahrtsstaatlicher Leistungen klar zum liberal-angelsächsischen Typus gehört,
- (2) Österreich als konservativ-kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaat mit hoher sozialer Absicherung,
- (3) Schweden, das den Typus ‚sozialdemokratisch-skandinavisch‘ prägt und egalitär-universalistische Schutzprinzipien bevorzugt, und schließlich
- (4) die Niederlande, die in der Literatur verschiedenen Modellen zugeordnet werden¹⁸⁶ und als Hybridmodell zwischen dem konservativen und dem sozialdemokratischen Modell gelten können (vgl. die zusammenfassende Analyse in Ebbinghaus 2012).

B.3.1.1 Arbeitslosigkeit

Zu den klassischen Indikatoren für Arbeitsmarktintegration zählt die Arbeitslosenquote, insbesondere die für

Langzeitarbeitslosigkeit. Tab. B.1 zeigt zunächst ein bekanntes Muster: Drittstaatsangehörige sind in den betrachteten Ländern deutlich häufiger über längere Zeit arbeitslos als die eigenen Staatsbürger; die Quote der Unionsbürger liegt zwischen denen von Drittstaats- und eigenen Staatsangehörigen. Dies liegt u. a. daran, dass in konjunkturell schwachen Perioden (zuletzt infolge der Krise 2008/09) Zuwanderer häufiger ihren Arbeitsplatz verlieren als Nichtzuwanderer, da sie öfter in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind oder in Branchen, die von Krisen stärker betroffen sind (OECD 2012a).

Besonders groß sind die Abstände zwischen Zuwanderern und Nichtzuwanderern in Schweden, besonders klein sind sie in Großbritannien. In Schweden ist allerdings der Anteil derer, die über einen längeren Zeitraum arbeitslos sind, in allen Gruppen vergleichsweise gering. Wie erfolgreich die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern verläuft, hängt von drei Faktoren ab, die sich auch wechselseitig beeinflussen: (1) den individuellen Merkmalen der Zuwanderer (dazu gehören: Sprachkompetenzen, Arbeitsmarkterfahrung, Qualifikation, Bildungsniveau, Herkunftsregion), (2) den strukturellen Bedingungen im Zuwanderungsstaat (d. h. der Situation in der

¹⁸⁵ Für den Vergleich in diesem Kapitel kommen grundsätzlich Staaten in Frage, die (1) zumindest in ähnlichem Maße wie Deutschland Einwanderungsländer sind und für die (2) international vergleichbare Daten zur Arbeitsmarktintegration bzw. zum Sozialleistungsbezug von Zuwanderern verfügbar sind. Aus dem Kriterium der Datenverfügbarkeit ergibt sich eine Konzentration auf Mitgliedstaaten der EU.

¹⁸⁶ Von den zehn Studien, die Ebbinghaus (2012) aufführt, ordnen drei explizit die Niederlande dem sozialdemokratischen Modell zu, drei dem konservativen und eine einem sog. europäischen Modell. Drei weitere Studien halten die Niederlande für nicht typisch für irgendein Modell.

Wirtschaft und am Arbeitsmarkt) und (3) den politischen Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt und Integration (Benton/Fratzke/Sumption 2014). Die vergleichsweise großen Abstände in der Arbeitsmarktintegration in Schweden etwa rühren zumindest zum Teil daher, dass dort der Anteil humanitärer Zuwanderung am Gesamtzugzug traditionell besonders groß ist. Flüchtlinge werden selbstverständlich (wie nachziehende Familienangehörige) nicht nach arbeitsmarktrelevanten Kriterien ausgewählt. Daher weisen sie anfangs häufig nicht die Qualifikationen auf, die lokal nachgefragt sind; es dauert also vergleichsweise länger, bis sie einen Einstieg in den Arbeitsmarkt finden. Zudem sind Flüchtlinge in Schweden verpflichtet, an Orientierungskursen teilzunehmen, wodurch sich ihre Arbeitsaufnahme automatisch verzögert (Bevelander/Iratorza 2014).

Die relativ geringen Abstände bei den Arbeitslosenraten in Großbritannien wiederum lassen sich wohl vornehmlich durch strukturelle Faktoren erklären: Der Arbeitsmarkt in Großbritannien ist einer der am wenigsten regulierten Arbeitsmärkte in der OECD, was „wahrscheinlich den frühen Einstieg in den Arbeitsmarkt für Zuwanderer erleichtert“ (Benton/Fratzke/Sumption 2014: 16). Zudem ist das Qualifikationsniveau der Zuwanderer in Großbritannien vergleichsweise hoch (Dustmann/Frattini 2014a). Deutschland liegt bei allen in Tab. B.1 aufgeführten Messgrößen eher am unteren Ende, was auf eine eher erfolgreiche Arbeitsmarktintegration hinweist; allerdings fällt auf, dass hier in allen Gruppen (Inländer, Unionsbürger, Drittstaatsangehörige) der Anteil der Langzeitarbeitslosen besonders hoch ist.

Für Unterschiede in der Teilhabe am Arbeitsmarkt und die ihnen zugrunde liegenden politischen Strategien der Teilhabeförderung, die hier interessieren, ist (Langzeit-)Arbeitslosigkeit aber nur ein erster Indikator und bei Weitem kein ausreichender. Vor allem können unterschiedliche sozialrechtliche Definitionen von Erwerbsfähigkeit in den Ländern das Bild von der Teilhabe am Arbeitsmarkt verzerren. So haben in wirtschaftlichen Krisenphasen modellübergreifend zahlreiche Länder (darunter Großbritannien, die Niederlande und auch Schweden) eine „sozialstaatlich subventionierte Verknappung des Arbeitsangebotes über Erwerbsunfähigkeit und Krankheit“ (Konle-Seidl/Lang 2006: 4) herbeigeführt, indem sie Arbeitnehmern mehr Möglichkeiten geboten haben, eine Erwerbsunfähigkeit feststellen zu lassen und sich damit aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Darum bezieht die Analyse von Konle-

Seidl, Rhein und Trübswetter (2014) zu wirtschaftlicher (In-)Aktivität auch Erwerbsunfähigkeit und Vorruhestand ein. Dadurch relativiert sich vor allem das positive Bild der Niederlande und Schwedens, die „bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 als arbeitsmarktpolitisch besonders erfolgreich galten“.¹⁸⁷ So ist in Schweden die Wahrscheinlichkeit, zur Gruppe der Langzeit-Nichterwerbstätigen zu gehören, bei Ausländern etwa doppelt so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung. In Großbritannien gibt es hier zwischen Inländern und Ausländern keine Unterschiede. In den Niederlanden wiederum ist bei Zuwanderern, die (noch) nicht die niederländische Staatsangehörigkeit besitzen, die Wahrscheinlichkeit, dass sie über längere Zeit nicht erwerbstätig sind, um 61 Prozent höher als in der Gesamtbevölkerung. Zum Vergleich: In Deutschland liegt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Ausländer zur Gruppe der Langzeit-Nichterwerbstätigen gehört, nur um 9 Prozent höher als bei der Gesamtbevölkerung.

B.3.1.2 Erwerbstätigkeit

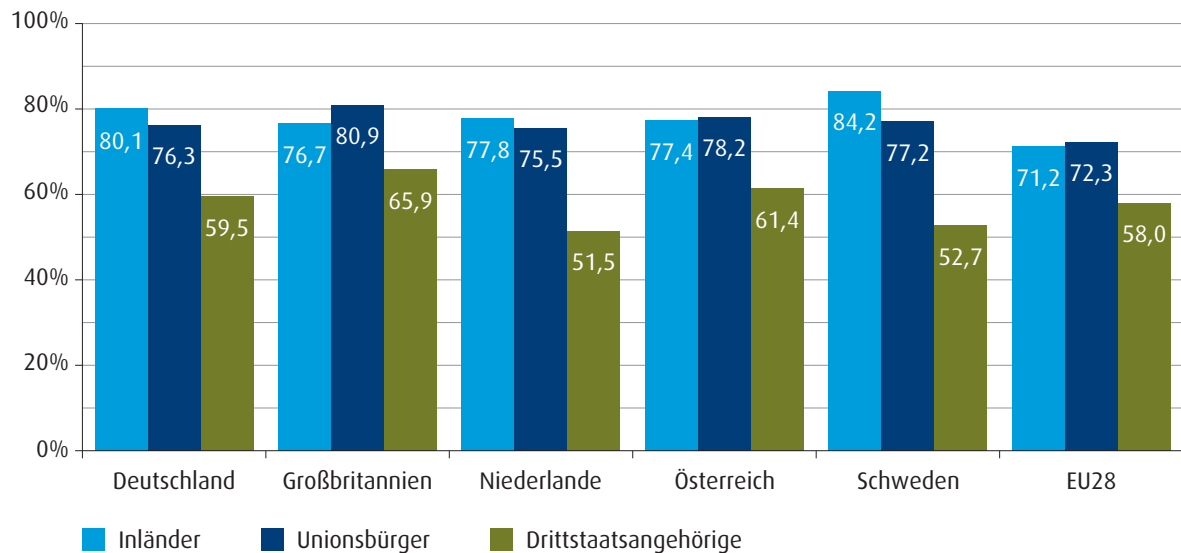
Als Indikator für wirtschaftliche Teilhabe hat sich in internationalen Vergleichsuntersuchungen zudem die Erwerbstätigenquote etabliert, also der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung.¹⁸⁸ In der Aufstellung in Abb. 2 fällt auf, dass vor allem in Schweden und in etwas geringerem Ausmaß auch in den Niederlanden die Erwerbstätigenquote bei den Inländern eher hoch ist, bei den Drittstaatsangehörigen jedoch nicht nur unter dem EU-Durchschnitt liegt, sondern auch unter den Werten der hier herangezogenen Vergleichsländer Großbritannien und Österreich. Hier dürfte derselbe Erklärungsansatz zutreffen, der oben bereits genannt wurde: Ein schneller Eintritt in den Arbeitsmarkt wird in Schweden durch die ‚nicht selektierte‘ humanitäre und familienbezogene Zuwanderung erschwert, ebenso wie in den Niederlanden durch die Zuwanderung, die durch die koloniale Historie bedingt ist. In Großbritannien dagegen wird die Erwerbstätigkeit von Zuwanderern dadurch begünstigt, dass der Arbeitsmarkt stark dereguliert ist und die Zuwanderungssteuerung schon vergleichsweise früh auf die Anwerbung Hochqualifizierter ausgerichtet war.

Betrachtet man die Erwerbstätigenquote der neu Zugewanderten im Zeitverlauf (ohne Abb.), zeigt sich in der Regel, dass sie über die Jahre ansteigt, da die Zuwanderer die lokal nachgefragten Kompetenzen (z. B. Sprache, Kenntnis der Institutionen) mit der Zeit erwerben. Dieser

187 Auch die in Teil C ausführlicher vorgestellte Vergleichsuntersuchung MIPEX schätzt Schweden als „favourable overall for integration“ ein (Huddleston et al. 2011: 189).

188 Eurostat (2014c) definiert Erwerbstätige – leicht abweichend von der Definition der Internationalen Organisation für Arbeit (ILO) – als „Personen ab 15 Jahren, die in der Bezugswoche mindestens eine Stunde lang gegen Entgelt, zur Gewinnerzielung oder zur Mehrung des Familieneinkommens gearbeitet haben oder nicht gearbeitet haben, aber einen Arbeitsplatz hatten, von dem sie vorübergehend abwesend waren, z. B. aufgrund von Krankheit, Urlaub, Streik oder Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen“.

Abb. 2 Erwerbstätigenquote der 25- bis 64-jährigen nach Staatsangehörigkeit in ausgewählten EU-Staaten 2013



Anmerkung: Unterschieden wird nach Staatsangehörigkeit, da für Deutschland keine Daten nach Geburtsland verfügbar sind.

Quelle: Eurostat 2014b, eigene Berechnung und Darstellung

Zusammenhang kann für Deutschland und in geringerem Maß auch für Großbritannien und Schweden bestätigt werden (Benton/Fratzke/Sumption 2014). Für eine umfassende Analyse der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern muss zudem in Betracht gezogen werden, welche Art von Arbeit die Zuwanderer aufnehmen (können). Wie Benton, Fratzke und Sumption (2014) für sechs EU-Staaten zeigen, sind Personen, die in den letzten zehn Jahren zugewandert sind, in niedrig qualifizierten Jobs in einem Maß überrepräsentiert, das sich durch ihr jeweiliges Bildungsniveau allein nicht erklären lässt: Auch relativ zu nicht zugewanderten Personen mit einem vergleichbaren Bildungsniveau arbeiten sie häufiger in Niedriglohnjobs.

B.3.1.3 Transferbezug

Eine direkte Folge von Nichtteilhabe am Arbeitsmarkt ist die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen. Die Frage, in welchem Ausmaß Zuwanderer staatliche Leistungen in Anspruch nehmen, spielt unter dem Schlagwort ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ auch medial eine

große Rolle. Als Indikator für internationale Vergleiche ist die relative Transferbezugsquote verfügbar. Sie wird ausgewiesen als Anteil derer, die Transferleistungen beziehen, an allen Zuwanderern relativ zu dem entsprechenden Anteil an der übrigen Bevölkerung.

Wenn die relativen Transferbezugsquoten von Personen mit und ohne Migrationshintergrund länderspezifisch unterschiedlich ausfallen, liegt es nahe, eine niedrige Quote als erfolgreiche Teilhabe von Zuwanderern am Arbeitsmarkt zu interpretieren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass solche Unterschiede auch eine Folge von Informationsdefiziten aufseiten der Zuwanderer sein können (Barrett/Maitre 2011: 1).

Um den relativen Transferbezug von Zuwanderern international zu vergleichen, nutzen Ökonomen die Daten der Statistik der Europäischen Union zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) (z. B. Boeri 2009; Barrett/Maitre 2011; Zimmermann et al. 2012).¹⁸⁹ Eine aktuelle Studie (Huber/Oberdabernig 2014) vergleicht anhand dieser Daten (2009er Welle) die Intensität der Transferabhängigkeit von im Ausland und im Inland Geborenen

¹⁸⁹ EU-SILC ist „die einzige Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen, die auf europäischer Ebene harmonisiert ist und einen direkten Ergebnisabgleich zwischen den EU-Mitgliedstaaten ermöglicht“ (Statistisches Bundesamt 2011: 4). Die Befragung wird seit 2005 in allen Mitgliedstaaten sowie in Norwegen und Island durchgeführt. Die Rechtsgrundlage dafür ist die Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlaments und des Rats. EU-SILC erhebt sowohl Querschnitts- als auch Längsschnittdaten; für die Querschnittsdaten werden EU-weit etwa 130.000 Haushalte und 270.000 Personen ab 16 Jahren befragt. Für die deutsche Befragung im Rahmen von EU-SILC, „LEBEN IN EUROPA“, werden jährlich etwa 14.000 Haushalte befragt; die Auswahlgrundlage bildet die Dauerstichprobe befragungsbereiter Haushalte, die wiederum auf dem Mikrozensus basiert.

in 16 europäischen Ländern.¹⁹⁰ Zentrales Ergebnis der Studie ist, dass ein zugewandererspezifischer Effekt auf die Wahrscheinlichkeit eines Transferbezugs nicht besteht. Mit anderen Worten: Vergleicht man Personen aus der Mehrheits- und der Zuwandererbevolkerung mit ähnlichen sozioökonomischen Merkmalen miteinander, gibt es in der Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs keine Unterschiede mehr.¹⁹¹ Instrukтив ist dieses Ergebnis deshalb, weil es noch einmal deutlich macht, dass Migrations- und Integrationspolitik zusammenhängen und eine selektive Zuwanderungspolitik, die sich primär am Eigeninteresse des Landes orientiert, die Teilhabe im Bereich von Ausbildung und Arbeit erheblich fördert.

Weitere Indizien liefern ökonomische Analysen für einzelne Einwanderungsländer: Für Großbritannien beispielsweise zeigen Dustmann und Frattini (2014b), dass zwischen 1995 und 2011 Zuwanderer eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen als Briten in derselben Region, staatliche Leistungen oder Steuergutschriften zu erhalten oder in Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus zu leben. Für seit dem Jahr 2000 Zugewanderte gilt, dass ihr Beitrag zum britischen Steuer- und Wohlfahrtssystem insgesamt ein positiver war. Besonders heben die Autoren den stark positiven finanziellen Beitrag der EU10-Zuwanderer hervor.¹⁹² Für Deutschland zeigt Bonin (2014) ebenfalls, dass Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit den Staatshaushalt nicht be-, sondern entlasten: Seinen Berechnungen zufolge sorgten Ausländer 2012 in den deutschen Staatskassen insgesamt für ein Plus von 22 Milliarden Euro. Jeder Ausländer hat demnach in Deutschland durchschnittlich 3.300 Euro mehr an Steuern und Abgaben einbezahlt als an Leistungen erhalten. Allerdings ist bei solchen Berechnungen zu den fiskalischen Effekten von Zuwanderung umstritten, welche Einnahmen- und Ausgabenposten jeweils zu berücksichtigen sind. Sinn (2015) etwa kommt zu einem deutlich anderen Ergebnis als Bonin: Er weist pro Zuwanderer einen fiskalischen Verlust von 1.800 Euro aus. Die widersprüchlichen Ergebnisse erklären sich dadurch, dass Sinn im Gegensatz zu Bonin auch den Pro-Kopf-Anteil an den allgemeinen Staatsausgaben (etwa Straßenbau) als Kosten berücksichtigt. Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass derartige

Berechnungen mit erheblichen methodischen Problemen verbunden sind und deshalb mit großem Vorbehalt interpretiert werden müssen. So ist es bei einer derartigen Bilanzierung des fiskalischen Beitrags von Zuwanderern z. B. äußerst problematisch, die Kosten staatlicher Leistungen, insbesondere die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter konkret ihren Nutzern und Nutznießern zuzurechnen. Auch auf der Ertragsseite einer solchen Bilanzierung werden üblicherweise wichtige Komponenten vernachlässigt. Unberücksichtigt bleiben dabei etwa die indirekten fiskalischen Effekte der Zuwanderung, beispielsweise über die Arbeitsmärkte, sowie die Wirkungen der Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum oder den sektoralen Strukturwandel. Auf 1.000 Euro oder gar auf 100 Euro genau lässt sich der fiskalische Beitrag von Zuwanderern über deren gesamtes Leben daher gar nicht berechnen. Der überwiegende Teil der bisher vorliegenden Studien weist jedoch darauf hin, dass der fiskalische Beitrag von Zuwanderern tendenziell eher positiv ist (vgl. von Loeffelholz et al. 2004 für einen Überblick).

B.3.2 Sozialstaatliche Gleichbehandlung: das Konzept der ‚gestuften Solidarität‘

Die in Kap. B.3.1 dargestellten empirischen Ergebnisse zum Leistungsbezug von Zuwanderern lassen die Frage offen, welche Möglichkeiten die Nationalstaaten haben, im Bereich des Sozialrechts zwischen Ausländern und Einheimischen zu differenzieren. Gerade angesichts der oben aufgezeigten gegenwärtigen ‚Teilhabe-Lücke‘ zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund könnte es vor allem für Länder, die Einwanderung aktiv gestalten wollen, eine Strategie sein, In- und Ausländer sozialrechtlich unterschiedlich zu behandeln, um eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ zu begrenzen. Diese Möglichkeit ist in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern in den letzten Jahren deutlich geschrumpft, nicht zuletzt durch die Rechtsprechung europäischer und nationaler Gerichte. Insgesamt ist die Rechtslage sehr komplex und der rechtliche Rahmen für den Zugang zu

190 Die Niederlande gehören zu den Ländern, die Huber und Oberdabernig (2014) wegen fehlender Daten aus der Analyse ausschließen mussten.

191 Damit reiht sich die Analyse von Huber und Oberdabernig (2014) ein in eine Reihe anderer Untersuchungen mit identischem Tenor. Zimmermann et al. (2012) haben im Auftrag des EU-Programms für Beschäftigung und Soziale Solidarität PROGRESS (2007–2013) Literaturrecherchen und Datenanalysen (mit EU-SILC) sowie zwölf länderspezifische Fallstudien durchgeführt. Sie kommen zu dem gleichen Ergebnis wie später Huber und Oberdabernig (2014), dass Zuwanderer einige Sozialleistungen häufiger beziehen als Einheimische, andere Sozialleistungen dagegen seltener. Zudem betonen sie: „Das eindeutigste Ergebnis aus diesem [deskriptiven] Teil der Analyse ist die größere Wahrscheinlichkeit, mit der Migranten von Armut betroffen sind.“ (Zimmermann et al. 2014: xxvii) Im zweiten Teil der Analyse zeigt sich „unter Berücksichtigung von Merkmalen wie Alter, Bildung und Familienzusammensetzung [...] das allgemeine Muster, dass Migranten im Verhältnis zu vergleichbaren Einheimischen geringere Unterstützungsleistungen erhalten“ (Zimmermann et al. 2012: 10).

192 Interessant ist, wie die öffentliche Wahrnehmung und die Realität der Zuwanderung auseinanderklaffen: Die britische Bevölkerung schätzt die Auswirkungen der Zuwanderung auf den Wohlfahrtsstaat weitgehend negativ ein. In Norwegen ist eine solche Meinung weit weniger verbreitet, obgleich die Arbeitsmarktintegration und der Sozialleistungsbezug von Zuwanderern dort erheblich ungünstiger sind als in Großbritannien (so die Analyse von Bratsberg/Raaum/Røed 2014); den Vergleich ziehen Dustmann und Frattini (2014a).

Tab. B.2 Aufenthaltsrecht für Unionsbürger nach wirtschaftlichem Status

Aufenthaltsdauer und/oder Erwerbsstatus	Erwerbstätige	unter drei Monate, Arbeit-suchende und Nichterwerbs-tätige	über drei Monate, Arbeitsuchende	über drei Monate, Nichterwerbstätige	mehr als fünf Jahre
Aufenthaltsrecht	bedingungslos	bedingungslos	mindestens sechs Monate bedingungslos, dann abhängig von der generellen Chance der Arbeitsfindung	unter der Voraussetzung, dass sie über genügend finanzielle Eigenmittel verfügen und eine Krankenversicherung haben	bedingungslos

Quelle: eigene Zusammenstellung

Sozialleistungen in der EU „stark fragmentiert“ (Guild/Carrera/Eisele 2013: 132). Hier muss grundsätzlich unterschieden werden zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen.

B.3.2.1 Sozialleistungen für Unionsbürger

Die Mitgliedstaaten der EU regulieren ihre Sozialsysteme jeweils auf nationalstaatlicher Ebene. Jedoch gibt es seit 1971 ein System, das die Systeme der sozialen Sicherheit auf EU-Ebene koordiniert (Cornelissen 2013).¹⁹³ Angesichts der unterschiedlichen Ausgestaltung der Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten muss dieses Koordinierungssystem zwei Ziele vereinbaren: Zum einen soll es verhindern, dass Unionsbürger durch den Umzug in einen anderen Mitgliedstaat Ansprüche auf Leistungen verlieren, die sie zuvor erworben haben – denn das würde einen Gegenanreiz zur EU-Freizügigkeit setzen. Zum anderen soll es so weit wie möglich verhindern, dass Unterschiede zwischen den Sozialstaaten für eine ‚Sozialstaatsarbitrage‘ ausgenutzt werden (Benton 2013). Nach Art. 3 der Koordinierungsverordnung (VO (EG) Nr. 883/2004) umfasst das Koordinierungssystem verschiedene Zweige der Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Alters-, Invaliditätsversicherungen, Renten, Familienleistungen, Leistungen bei

Arbeitslosigkeit) und sog. besondere beitragsunabhängige Leistungen. Unter Letztere, also Leistungen „mit Hybridcharakter“, fällt auch die deutsche Grundsicherung für Arbeitsuchende (Art. 70 VO Nr. 883/2004; Thym 2014c: 82).¹⁹⁴ Sozialhilfe ist vom Koordinierungssystem ausdrücklich ausgeschlossen; hier behalten die Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum (s. u.). Die Koordinierungsverordnung enthält ein Gleichbehandlungsgebot (Art. 4 VO 883/2004): Unionsbürger dürfen nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit von Leistungen der sozialen Sicherheit ausgeschlossen werden und sind im Prinzip Inländern gleichgestellt. Auch die Freizügigkeitsrichtlinie beinhaltet ein generelles Gleichbehandlungsgebot für alle Unionsbürger, das auch die Sozialhilfe umfasst. Sowohl die Freizügigkeitsrichtlinie als auch die Rechtsprechung des EuGH lassen hier aber Ausnahmen und Beschränkungen zu; „die etablierte EuGH-Rechtsprechung [erlaubt] den Mitgliedstaaten durchaus[,] einen ungleichen Zugang zu Sozialleistungen“ (Thym 2014c: 87) festzulegen.

Tab. B.2 verdeutlicht, wie das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern nach der Freizügigkeitsrichtlinie (Art. 7 RL 2004/38/EG) geregelt ist. Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständige) sind im Sozialsystem des Gastlandes gleichermaßen integriert wie Inländer. Arbeitnehmer, die arbeitslos werden, zuvor aber länger als ein Jahr im

193 Das Koordinierungssystem enthält keine inhaltlichen Bestimmungen zu Sozialleistungen, sondern regelt die Exportierbarkeit von Leistungen und die Zuständigkeit der jeweiligen Mitgliedstaaten dabei. So werden z. B. „Alters-, Invaliditätsversicherung und Renten [...] auch bei Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat gezahlt“, und ein Anspruch auf Arbeitslosengeld kann unter bestimmten Voraussetzungen auch „nach Verzug in einen anderen EU-Mitgliedstaat“ für bis zu sechs Monate bestehen (Hailbronner 2014: 298).

194 Abweichend vom generellen Ansatz des Koordinierungssystems sind diese Leistungen nicht exportierbar, sondern werden ausschließlich vom Mitgliedstaat des Wohnorts gewährt. Offizielle Statistiken zur Zahl der nicht aktiven Unionsbürger, die in anderen Mitgliedstaaten leben, gibt es nicht. Im Auftrag der Europäischen Kommission wurde ein Bericht darüber erstellt, wie Ansprüche nicht aktiver innergemeinschaftlicher Zuwanderer auf besondere beitragsunabhängige Geld- und Gesundheitsleistungen sich auf die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten auswirken. Dem Bericht zufolge bilden diese Zuwanderer je nach Datengrundlage zwischen 0,7 und 1,0 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung (Juravle et al. 2013: 13). In Österreich, Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden sind die Raten der Nichtaktiven bei den EU-Zuwanderern 8 bis 12 Prozentpunkte niedriger als bei den jeweils Einheimischen, lediglich in Schweden ist sie bei den EU-Zuwanderern um 1 Prozentpunkt höher als bei den Schweden selbst (Juravle et al. 2013: 18f.).

Aufenthaltsstaat tätig waren, behalten ihren Status als Arbeitnehmer und haben Anspruch auf Gleichbehandlung, auch wenn sie zeitweilig keine Arbeit haben.¹⁹⁵ Auch geringfügig Beschäftigte, deren Bezahlung unter dem Existenzminimum liegt und die deswegen zusätzliche Sozialtransfers beziehen („Aufstocker“), sind nach europäischem Recht als Erwerbstätige anzusehen. Während Erwerbstätige ein bedingungsloses Freizügigkeitsrecht haben, wird dieses für andere EU-Bürger eingeschränkt.

Insgesamt zeigt sich, dass Europa auf dem Weg zu einer Sozialunion schon relativ weit fortgeschritten ist (SVR 2013) und es wenig Möglichkeiten gibt, sozialrechtlich zwischen Staats- und Unionsbürgern zu differenzieren. Dass die Bevölkerung das anders bewertet und es angebracht findet, stärker zwischen Staats- und Unionsbürgern zu differenzieren, ist ein anderer, aber mindestens ebenso wichtiger Befund.¹⁹⁶

Wer hat nun ab wann Anspruch auf Sozialleistungen? Zunächst ist festzustellen, dass nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH nichts dagegenspricht, „dass die Gewährung von Sozialleistungen an Unionsbürger, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, [von ihrem Aufenthaltsrecht] abhängig gemacht wird“ (EuGH, Ur. v. 19.09.2013, Rs. C-140/12, *Brey*). Den Mitgliedstaaten steht es also frei, Unionsbürger, die die in Tab. B.2 dargestellten Voraussetzungen nicht erfüllen, von Sozialleistungen auszuschließen. So entschied der EuGH in einem Urteil von 2014 (EuGH, Ur. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano*), dass Nichterwerbstätige, die „nicht über ausreichende Existenzmittel“ verfügen und mithin „kein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat [...] geltend machen“ können, sich nicht auf das Diskriminierungsverbot der Freizügigkeitsrichtlinie (Art. 24 Abs. 1) berufen können.¹⁹⁷ Grundsätzlich müssen Personen, die nicht Arbeitnehmer oder Selbständige sind, „ausreichende Existenzmittel“ nachweisen (dazu ausführlich SVR 2013: 69f.), um ihr Freizügigkeitsrecht ausüben zu können (RL 2004/38/EG Art. 7 Abs. 1), damit sie „die Sozialhilfeleistungen des

Aufnahmestaats nicht unangemessen in Anspruch“ nehmen (EuGH, Ur. v. 19.09.2013, Rs. C-140/12, *Brey*).

Der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen hängt also vom Aufenthaltsrecht ab; umgekehrt kann ein unangemessener Sozialhilfebezug auch zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Dies erfolgt aber nicht automatisch: Nach dem Urteil des EuGH im Fall *Brey* (September 2013) „müssen die Mitgliedstaaten einen gewissen Sozialleistungsbezug bei Nichterwerbstätigen hinnehmen“ (Thym 2014c: 82).¹⁹⁸ Entscheidend ist laut dem EuGH nicht der Transferbezug an sich, dieser darf nur nicht „unangemessen“ sein; das ist jedoch „eine notorisch offene Formulierung, die der Konkretisierung bedarf“ (Thym 2014c: 85). Für Leistungen der sozialen Sicherheit ist grundsätzlich der Ort der Erwerbstätigkeit entscheidend. Bei Nichterwerbstätigen ist der Staat des gewöhnlichen Aufenthalts zuständig.

Zur Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe gibt es noch genauere Regeln. Das europäische Recht erlaubt, Nichterwerbstätige in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts von solchen Leistungen auszuschließen und Arbeitsuchende für die gesamte Zeit ihrer Arbeitsuche (Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG). Zentral ist hier der Umfang des Begriffs ‚Sozialhilfeleistungen‘, insbesondere die Frage, ob der Leistungsausschluss sich auch auf besondere beitragsunabhängige Leistungen bezieht.¹⁹⁹ In seinen Urteilen in den Fällen *Vatsouras* und *Koupatantze* (EuGH, Ur. v. 04.06.2009, Rs. C-22/08 u. C-23/08, *Vatsouras* und *Koupatantze*) entschied der EuGH, dass „[f]inanzielle Leistungen, die unabhängig von ihrer Einstufung nach nationalem Recht den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, [...] nicht als ‚Sozialhilfeleistungen‘ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 angesehen werden“ können. Er befand, dass EU-Bürger, „die auf Arbeitsuche in einem anderen Mitgliedstaat sind und tatsächliche Verbindungen mit dem Arbeitsmarkt dieses Staates hergestellt haben“, einen Anspruch auf Leistungen haben, die „den Zugang zum

195 Nach der Rechtsprechung des EuGH gilt als Erwerbstätiger jeder, „der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen“ (EuGH, Ur. v. 04.06.2009, Rs. C-22/08 und C-23/08, *Vatsouras* und *Koupatantze*, Rn. 26 bis 30). Im ersten Jahr können Erwerbstätige ihren Status verlieren. Wenn sie ihre Tätigkeit in dieser Frist unterbrechen, sind sie nur während der folgenden sechs Monate als Erwerbstätige anzusehen (Art. 7 Abs. 3 Buchst. c RL 2004/38/EG).

196 Nach einer repräsentativen Umfrage des SVR weichen bei den in Deutschland befragten Personen die Möglichkeiten des Transferbezugs für Unionsbürger, die sie vermuten, deutlich von denen ab, die sie als angemessen erachten. Die Befragten wünschen sich tendenziell, dass zugewanderte Unionsbürger länger warten müssen, bis sie Zugang zu Sozialleistungen bekommen (Abb. 6 im Anhang).

197 Im konkreten Fall hatte das Sozialgericht Leipzig dem EuGH einen Fall zur Entscheidung vorgelegt: Das Jobcenter Leipzig hatte einer Rumänin den Bezug von Hartz IV verweigert mit der Begründung, sie sei nicht nach Deutschland eingereist, um Arbeit zu suchen, und bemühe sich nicht um eine solche. Gegen diesen Bescheid hatte Frau *Dano* geklagt.

198 Zur Entscheidung stand hier, ob die steuerfinanzierte österreichische Ausgleichszulage für Rentner auch an einen deutschen Rentner zu zahlen sei, der vorher nicht in Österreich gearbeitet hatte. Laut einer Fallstudie im Auftrag der EU-Kommission waren im Jahr 2012 von denen, die diese Ausgleichszulage erhielten, lediglich 0,3 Prozent Unionsbürger, die eine Rente aus einem anderen Mitgliedstaat bezogen; die Zahl solcher Fälle hat allerdings in den letzten Jahren leicht zugenommen (Juravle et al. 2013: 152f.).

199 Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasst die Sozialhilfe Leistungen, die der Existenzsicherung dienen, unabhängig von ihrer Einstufung im nationalen Recht (Hailbronner 2014: 463).

Arbeitsmarkt erleichtern sollen“. In diesen Fällen ging es aber um Unionsbürger, die schon kurz in Deutschland gearbeitet und Leistungen nach dem SGB II beantragt hatten. Davon unabhängig ist mittlerweile klargestellt, dass Leistungen nach dem SGB II (und nach dem SGB XII), d. h. Hartz IV und die allgemeine Sozialhilfe für Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, unter den Begriff der Sozialhilfe nach der Ausschlussklausel in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 fallen (EuGH, Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano*). Ob Arbeitsuchende, die noch nicht im Aufnahmestaat erwerbstätig waren, einen Anspruch auf solche Leistungen haben können, muss vom EuGH aber noch geklärt werden, trotz der scheinbar klaren Regelung in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie.

Für die Frage, inwieweit Nichterwerbstätige nach den ersten drei Monaten im Aufnahmestaat Sozialhilfeleistungen und Hybridleistungen – also nicht exportierbare beitragsunabhängige Leistungen – erhalten können, ist entscheidend, dass es nach der derzeitigen europäischen Rechtsprechung für Unionsbürger „eine partielle Entkopplung von Aufenthaltsrecht und Leistungsanspruch“ im Sinne einer „gestuften Solidarität“ gibt (Thym 2014b: 89). Seit der Entscheidung im Fall *Dano* ist allerdings auch klar, dass Personen, die keinerlei Anstrengungen unternehmen, sich in den Arbeitsmarkt des Aufenthaltsstaats zu integrieren, sich nicht auf das Freizügigkeitsrecht berufen können. Im Übrigen kann der Leistungsbezug für Nichterwerbstätige vor allem davon abhängig gemacht werden, ob die betreffenden Personen eine tatsächliche Verbindung zum Arbeitsmarkt des jeweiligen Aufnahmelandes haben bzw., wenn sie keine Arbeit suchen (z. B. aufgrund von Erwerbsunfähigkeit), ein gewisses Maß an Integration aufweisen (Hailbronner 2014: 462).

Die Mitgliedstaaten haben also durchaus einen gewissen Handlungsspielraum, auch wenn dieser begrenzt ist. Dieser Spielraum wird z. B. in Großbritannien auch genutzt: Die einkommensbasierte Arbeitslosenunterstützung (*Jobseeker's Allowance*, JSA) ist eine Hybridleistung für Personen, die arbeitslos, aber erwerbsfähig sind. Seit 2004 (also dem Zeitpunkt der EU-Osterweiterung) unterzieht Großbritannien Unionsbürger, die JSA beantragen, einem sog. *right to reside*-Test, der klären soll, ob die betreffenden Personen sich tatsächlich gewöhnlich in Großbritannien aufhalten (Juravle et al. 2013: 63f.). Cornelissen (2013: 104, Übers. d. SVR) bezweifelt, dass dieser Test mit dem EU-Recht vereinbar ist, weil die Frage des Aufenthalts in der Verordnung 1408/71 „nie von der Legalität dieses Aufenthalts abhing“, sondern sich eher auf den faktischen Lebensmittelpunkt beziehe.

In den Niederlanden hat die Minderheitenregierung, die von den Stimmen der rechtspopulistischen *Partij voor de Vrijheid* von Geert Wilders abhängig war, zwischen 2010 und 2012 unter anderem vorgeschlagen, für Nichtstaatsangehörige (EU-Bürger und Drittstaatsangehörige), die Sozialhilfe beziehen, die Regelungen für die Ausweisung zu verschärfen oder als Bedingung für Sozialhilfebezug einen Niederländisch-Test einzuführen. Dieser Sprachtest taucht auch in der Koalitionsvereinbarung der jetzigen konservativ-sozialdemokratischen Koalition (von *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) und *Partij van de Arbeid* (PvdA)) wieder auf. Laut Groenendijk (2013a: 8f.) ist er mit den Richtlinien 2004/38/EC und 2003/109/EC nicht vereinbar; das veranschauliche „den stark symbolischen Charakter dieser Politikintentionen“. Die beabsichtigte Regelung ist aber bis dato weder implementiert noch rechtlich abschließend entschieden.

Die EuGH-Rechtsprechung im Fall *Dano* hat allerdings noch einmal betont, dass die Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts mit der Integration in den Arbeitsmarkt zusammenhängt. Es bleibt abzuwarten, ob diese Linie in Bezug auf arbeitsuchende EU-Bürger (s. dazu bereits oben) fortgesetzt wird. Darüber hinaus haben die Länder aber die Möglichkeit, auf Sozialleistungsbetrug mit Ausweisung zu reagieren. In Deutschland haben Bundestag und Bundesrat im November 2014 eine Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU beschlossen: Der deutsche Gesetzgeber will in Fällen von Betrug oder Rechtsmissbrauch EU-Zuwanderern befristet die Wiedereinreise verbieten (Deutscher Bundestag 2014). Die Wirksamkeit dieses Instruments dürfte freilich begrenzt bleiben, da Fälle von Sozialleistungsbetrug in den seltensten Fällen gegeben bzw. nachweisbar sein dürften.

B.3.2.2 Transferbezugsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige

Auch für Drittstaatsangehörige unterscheiden sich Bezugsmöglichkeiten nach der Art der Sozialleistungen (Tab. B.3). Ein Recht auf beitragsunabhängige Sozialhilfeleistungen besteht nur sehr begrenzt: Von den sechs EU-Richtlinien zu Migration, die zwischen 2003 und 2012 verabschiedet wurden,²⁰⁰ gewährt nur die Richtlinie 2003/109/EG Drittstaatsangehörigen Gleichbehandlung in Bezug auf Sozialhilfe, wenn sie langfristig aufenthaltsberechtigt sind. Die anderen Richtlinien knüpfen das Aufenthaltsrecht überwiegend an den Nachweis eines ausreichenden Einkommens und überlassen die Regelungen zu beitragsunabhängigen Sozialleistungen für

200 Dies sind: die Richtlinie 2003/86/EG zur Familienzusammenführung, die Richtlinie 2003/109/EG für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, die Richtlinie 2004/114/EG Studenten, die Richtlinie 2005/71/EG Forscher, die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und die Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige.

Tab. B.3 Sozialleistungen für Drittstaatsangehörige nach den EU-Richtlinien zu Migration

Richtlinie	Sozialhilfe	soziale Sicherheit
RL 2003/86/EG (Familienzusammenführung)	selbständige Sicherung des Lebensunterhalts Voraussetzung für Aufenthaltsrecht kein Gleichbehandlungsgebot	kein Gleichbehandlungsgebot
RL 2003/109/EG (langfristig aufenthalts- berechtigte Drittstaats- angehörige)	selbständige Sicherung des Lebensunterhalts Voraussetzung für Erwerb des Rechts auf langfristigen Aufenthalt nach Erwerb dieses Rechts Gleichbehandlung mit Inländern (mit Einschränkungen) ²⁰¹	nach Erwerb des Rechts auf langfristigen Aufenthalt Gleich- behandlung mit Inländern (bei Wohnsitz im Inland)
RL 2004/114/EG (Studenten)	selbständige Sicherung des Lebensunterhalts Voraussetzung für Aufenthaltsrecht kein Gleichbehandlungsgebot	kein Gleichbehandlungsgebot
RL 2005/71/EG (Forscher)	selbständige Sicherung des Lebensunterhalts Voraussetzung für Aufenthaltsrecht kein Gleichbehandlungsgebot	Gleichbehandlungsgebot
RL 2009/50/EU (Blue Card)	Mindesteinkommen Voraussetzung für Aufenthaltsrecht kein Gleichbehandlungsgebot	Gleichbehandlungsgebot mit Einschränkungen (Blue Card kann bei Arbeits- losigkeit über drei Monate oder bei wiederholter Arbeitslosig- keit entzogen werden)
RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie Flüchtlinge)	Gleichbehandlungsgebot	Gleichbehandlungsgebot
RL 2011/98/EU (Rahmenrichtlinie Arbeit- nehmerrechte)	kein Gleichbehandlungsgebot	Gleichbehandlungsgebot mit Einschränkungen (u. a. bleibt das Recht zum Entzug des Aufenthaltsrechts unberührt)

Quelle: eigene Zusammenstellung

201 Die Mitgliedstaaten können in diesem Fall die Gleichbehandlung „auf Kernleistungen beschränken“ (Art. 11 Abs. 4 RL 2003/109/EG).

Drittstaatsangehörige im Übrigen den Nationalstaaten (Groenendijk 2013b). Lediglich anerkannten Flüchtlingen gewährt die Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) ein unbedingtes Aufenthaltsrecht und volle Gleichbehandlung beim Zugang zu Sozialleistungen. Mehr Rechte haben Drittstaatsangehörige in Bezug auf beitragsabhängige Leistungen der sozialen Sicherheit; Regeln dazu beinhalten vier der sechs Richtlinien (Groenendijk 2013b). Ein echtes Anrecht auf Gleichbehandlung haben sie aber auch hier erst, wenn sie nach mindestens fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts einen unbefristeten Aufenthaltsstatus erreichen.²⁰²

Im Einklang mit den Vorgaben der EU-Richtlinien müssen nach deutschem Recht Drittstaatsangehörige für ein Aufenthaltsrecht grundsätzlich nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können, ohne beitragsunabhängige öffentliche Leistungen in Anspruch zu nehmen (vgl. § 5 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 3 AufenthG). Davon ausgenommen sind aber Familienleistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag, Erziehungsgeld, Elterngeld) und Leistungen der Ausbildungsförderung (vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG). Der Bezug solcher Leistungen wirkt sich daher in der Regel auf das Aufenthaltsrecht nicht negativ aus; somit können sie auch herangezogen werden, um ein hinreichendes Einkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts nachzuweisen.

In Bezug auf die Gleichbehandlung mit Inländern ist im deutschen Sozialrecht neben den (begrenzten) Vorgaben im EU-Recht vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) wichtig. Danach garantiert das Grundgesetz (Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG) zum einen allen in Deutschland lebenden Personen ein „Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ (BVerfG, 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09). Dieses Recht gilt unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus. In seinem Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 18. Juli 2012 hat das BVerfG zudem ausdrücklich festgestellt, dass migrationspolitische Erwägungen nicht rechtfertigen können, die Leistungen unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum zu senken; die im Grundgesetz garantierte Menschenwürde sei „migrationspolitisch nicht zu relativieren“. Die Ausgestaltung der existenzsichernden Leistungen nach Personengruppen zu differenzieren sei nur zulässig, wenn deren tatsächlicher Bedarf sich signifikant unterscheide (BVerfG, 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11). Der Deutsche Bundestag hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 6. November 2014 umgesetzt.

Zum anderen hat das BVerfG in mehreren Urteilen zu Familienleistungen klargestellt, dass auch bei sozialen Leistungen, die nicht der Existenzsicherung dienen (freiwillige Leistungen), eine Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen hinreichend begründet sein muss (BVerfG, 06.07.2004 – 1 BvL 4/97, 1 BvL 5/97, 1 BvL 6/97; BVerfG, 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09; BVerfG, 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11). Nach diesen Urteilen könnte z. B. ein hinreichender Grund für eine Differenzierung die Prognose sein, dass die betreffenden Personen nicht im Land bleiben werden, sofern es um soziale Leistungen für Familien geht, die eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung im Inland fördern (Britz 2014: 59).

Tab. B.4 gibt mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (beitragsunabhängige bzw. Hybridleistungen), dem Kindergeld und Elterngeld (Familienleistungen) und dem Arbeitslosengeld nach SGB III einen exemplarischen Überblick darüber, inwieweit Drittstaatsangehörige in Deutschland Zugang zu Sozialleistungen haben. Ob die betreffenden Regelungen im Einzelnen den Vorgaben in der Rechtsprechung des BVerfG genügen, ist bislang noch nicht abschließend geklärt.

Für Leistungen zur Ausbildungsförderung (Leistungen nach dem BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III, „Meister-BAföG“ nach dem AFBG) gelten wiederum andere (und meist höhere) Voraussetzungen (vgl. hierzu im Einzelnen § 8 BAföG, § 59 SGB III und § 8 AFBG). Drittstaatsangehörige, die einen Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums oder der Ausbildung haben, erhalten grundsätzlich keine Leistungen nach dem BAföG und keine Berufsausbildungsbeihilfe. Drittstaatsangehörige mit einer Duldung oder mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln können solche Leistungen nach aktuell geltendem Recht erst nach einem vierjährigen Voraufenthalt erhalten. Gleiches gilt für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs, sofern die bereits im Inland lebenden Familienangehörigen noch kein unbefristetes Aufenthaltsrecht haben. Die Frist für den Voraufenthalt soll aber – mit Ausnahme des „Meister-BAföG“ – mit Wirkung vom 1. August 2016 auf 15 Monate verkürzt und damit den neuen Regelungen im SGB II und in der BeschV angeglichen werden (vgl. Art. 1 Nr. 5, Art. 3 Nr. 4 u. Art. 6 Abs. 2 im 25. BAföGÄndG-E, BT-Drs. 18/2663).

Insgesamt zeigen die Ausführungen in diesem Abschnitt, wie wenig Möglichkeiten die Mitgliedstaaten mittlerweile haben, beim Zugang zu sozialen Schutzsystemen nach Staatsangehörigkeit zu differenzieren. Möglicherweise hat der zunehmende Wegfall sozialrechtlicher

²⁰² Bei Drittstaatsangehörigen, die innerhalb der EU umziehen oder in sonstiger Weise einen die Binnengrenzen der EU überschreitenden Sachverhalt erfüllen, sind zudem die Vorgaben in der VO (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu beachten (vgl. Art. 1 VO (EU) 1231/2010).

Tab. B.4 Sozialleistungen für Drittstaatsangehörige nach deutschem Recht

Grundsicherung nach SGB II (beitragsunabhängige Leistungen)	Elterngeld, Kindergeld (Familienleistungen)	Arbeitslosengeld nach SGB III (beitragsabhängige Leistungen)
kein reguläres Aufenthaltsrecht (Asylbewerber, Geduldete)		
<ul style="list-style-type: none"> – Anspruch erst nach 15 Monaten Vor-aufenthalt (§ 2 Abs. 1 AsylbLG neu, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II) – davor nur Leistungen nach dem Asyl-bewerberleistungsgesetz 	<ul style="list-style-type: none"> – kein Anspruch (§ 1 Abs. 7 BEEG, § 62 Abs. 2 EStG) 	<ul style="list-style-type: none"> – setzt Berechtigung zur Erwerbstätigkeit voraus, Zustimmung zu Beschäftigung grundsätzlich nach 3 Monaten möglich (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylVfG neu, § 32 Abs. 1 S. 1 BeschV neu),²⁰³ Vorrangprü-fung soll nach 15 Monaten entfallen²⁰⁴ – im Übrigen wie Inländer
vorübergehende Aufnahme aus humanitären Gründen		
<ul style="list-style-type: none"> – Anspruch erst nach 15 Monaten Vor-aufenthalt (§ 2 Abs. 1 AsylbLG neu, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II) – davor nur Leistungen nach dem Asyl-bewerberleistungsgesetz 	<ul style="list-style-type: none"> – Anspruch erst nach 3 Jahren Vorauf-enthalt und unter weiteren Einschrän-kungen (§ 1 Abs. 7 BEEG, § 62 Abs. 2 EStG) 	<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer – Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22ff. AufenthG sind entwe-der von Gesetzes wegen generell zur Erwerbstätigkeit berechtigt oder gemäß § 31 BeschV kann in ihrem Fall Beschäftigungserlaubnis ohne Zustim-mung der BA erteilt werden
sonstige vorübergehende Aufenthaltszwecke (Ausbildung, Studium, Beschäftigung ohne Verlängerungsoption)		
<ul style="list-style-type: none"> – selbständige Sicherung des Lebensun-terhalts Voraussetzung für Aufenthalts-recht 	<ul style="list-style-type: none"> – kein Anspruch 	<ul style="list-style-type: none"> – bei Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums: kein Anspruch, da keine unbeschränkte Berechtigung zur Erwerbstätigkeit – bei Aufenthalt zum Zweck einer Beschäftigung: aufenthaltsrechtliche Konsequenzen bei Verlust des Arbeits-platzes
befristetes Aufenthaltsrecht mit Bleibeperspektive		
<ul style="list-style-type: none"> – selbständige Sicherung des Lebens-unterhalts ist i. d. R. Voraussetzung für Aufenthaltsrecht – Anspruch auf Grundsicherung entspre-chend § 7 SGB II, wenn sich Aufent-haltsrecht nicht nur aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt und wenn Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gestattet ist oder gestattet werden könnte – aber: Bezug von Leistungen nach SGB II steht Verlängerung der Aufent-haltserlaubnis entgegen, wenn kein besonderer Ausnahmegrund erfüllt ist 	<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer – Leistungen werden bei Berechnung des für die Sicherung des Lebensun-terhalts notwendigen Einkommens berücksichtigt und haben keine negativen Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht 	<ul style="list-style-type: none"> – bei Aufenthalt zum Zweck einer Beschäftigung: aufenthaltsrechtliche Konsequenzen bei Verlust des Arbeits-platzes
anerkannte Flüchtlinge		
<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer 	<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer 	<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer
dauerhaftes Aufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis, Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)		
<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer 	<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer 	<ul style="list-style-type: none"> – wie Inländer

Quelle: eigene Zusammenstellung

Differenzierungsmöglichkeiten auch dazu beigetragen, dass sich die Wohlfahrtsstaaten stärker auf Aktivierung ausgerichtet haben.

B.3.3 Arbeitsmarktpolitik: konvergente Entwicklung zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat

Die Fortschritte bei der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern, die in Deutschland in den letzten Jahren festzustellen sind, hat der SVR in seinem Jahresgutachten 2014 auch auf die Strukturreformen des deutschen Arbeitsmarktes zurückgeführt (Info-Box 3). Der dabei vollzogene Wandel vom versorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat ist aber keineswegs ein deutsches Spezifikum. Vielmehr haben in letzter Zeit OECD-weit Länder ihren Arbeitsmarkt und ihre sozialen Sicherungssysteme reformiert mit dem Ziel, das Verhältnis von Nettobeitragszahlern zu Nettobeitragsempfängern zu verbessern (für länderübergreifende Vergleiche bzw. eine Beschreibung dieses allgemeinen Trends vgl. beispielsweise Eichhorst/Konle-Seidl 2008; Dingeldey 2009; Bonoli 2010; Immervoll 2012; Immervoll/Scarpetta 2012).

Der gemeinsame Nenner dieser Anstrengungen ist, dass sie sich stärker auf eine sog. aktivierende Arbeitsmarktpolitik ausrichten, verstanden als „eine Kombination politischer Instrumente, die unterstützend wirken und Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schaffen, um darüber vermittelt autark und weniger abhängig von staatlicher Hilfe zu werden und zu bleiben“ (Immervoll 2012: 1, Übers. d. SVR). In enger Verbindung mit den in Kap. B.2 beschriebenen Integrationsprogrammen, die exklusiv für Zuwanderer bereitgestellt werden, soll eine solche Arbeitsmarktpolitik also dafür sorgen, dass Menschen von staatlichen Transferleistungen wirtschaftlich unabhängig werden. Dies betrifft Personen mit wie ohne Migrationshintergrund.

Die Politik, eine aktive Teilhabe am Arbeitsmarkt stärker durch Anreize umzusetzen, ist nicht neu. Erste Ansätze dazu reichen bis in die 1950er Jahre zurück; in den 1970er Jahren wurden als Folge der Massenarbeitslosigkeit Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik in vielen eu-

ropäischen Ländern erprobt (Bonoli 2010). Der entscheidende „activation turn“ (Bonoli 2010: 20) erfolgte Mitte der 1990er Jahre; seit dieser Zeit setzen sich auch Organisationen wie die OECD und die Europäische Union für eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik ein (Dingeldey 2009). Zumindest europaweit ist also eine konvergente Entwicklung in der Arbeitsmarktpolitik festzustellen. Das bedeutet nicht, dass die betreffenden Länder auf ein einheitliches Modell aktivierender Arbeitsmarktpolitik zulaufen.²⁰⁵

Eichhorst und Konle-Seidl (2008) sprechen bezogen auf Deutschland, Frankreich, die Niederlande, die Schweiz, Großbritannien, die USA, Schweden und Dänemark von einem Prozess der „contingent convergence“: Die Instrumente, Zielgruppen und Organisationsstrukturen nähern sich an, die arbeitsmarktpolitischen Strategien der einzelnen Staaten hängen aber weiterhin von den jeweiligen nationalen Besonderheiten ab. Dingeldey (2009) betont sogar eher die Unterschiede, wenn sie in Bezug auf diese Strategien in Dänemark, Deutschland und Großbritannien von einer „divergent convergence“ spricht. Im Folgenden werden die Entwicklungen der arbeitsmarktpolitischen Strategien *from welfare to workfare* in den einzelnen Vergleichsländern dargestellt.

B.3.3.1 Großbritannien: Aktivierungspolitik mit dem Programm *New Deal*

Die britische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ist von einer klassischen marktliberalen Überzeugung geprägt und stützt sich seit jeher „auf die Kernprinzipien von Chancengleichheit und selbständigem Individualismus“ (Hemerijck et al. 2013: 13, Übers. d. SVR). Darum stand bei diesem liberalen Wohlfahrtsstaat lange Zeit im Zentrum, Bedürftigen ein (eher gering ausfallendes) Mindesteinkommen zu sichern (Mitton 2008). Ab den 1980er Jahren nahmen konservative Regierungen in der britischen Arbeitsmarktpolitik „eine Reihe radikaler Veränderungen“ (Mitton 2008: 264) vor, um das Land wieder international wettbewerbsfähig zu machen. Unter den Regierungen Thatcher (1979–1990) und Major (1990–1997) wurden Sozialversicherungen zunehmend privatisiert und die sozialstaatliche Absicherung insgesamt gesenkt. Dabei

203 Vgl. BT-Drs. 1528/18 vom 28.05.2014 u. BR-Drs. 383/14(B) vom 19.09.2014.

204 Vgl. Protokollerklärung der Bundesregierung zu TOP 5 der Sitzung des Bundesrats am 19.09.2014. Weiterhin gelten soll jedoch das generelle Arbeitsverbot bei Einreise aus wirtschaftlichen Gründen oder bei Abschiebehindernissen nach § 33 BeschV, die vom Antragsteller zu vertreten sind.

205 Die EU beeinflusst durch die oben genannten Direktiven direkt die Wohlfahrtssysteme der Mitgliedstaaten. Noch größer ist aber ihr indirekter Einfluss über die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Greve 2014): Diese setzt universalistisch geprägte Wohlfahrtsstaaten wie Dänemark unter Druck, Regelungen einzuführen, die erst nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer Zugang zum Sozialsystem gewähren. So trägt die EU mittelbar zur Konvergenz der europäischen Wohlfahrtssysteme bei.

Info-Box 3 Deutschland: mit der Agenda 2010 zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat

Der Wandel vom versorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat erfolgte in Deutschland hauptsächlich mit der Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreform, die als Agenda 2010 bekannt geworden ist und vor etwas mehr als zehn Jahren in verschiedenen Schritten umgesetzt wurde (für eine ähnliche Darstellung dieser Reform s. SVR 2014: 159f.). Diese „größte Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (Hüther/Scharnagel 2005: 26) besteht aus einem Bündel von Maßnahmen, bei denen es im Kern darum ging, das Anreizsystem für die Aufnahme von Arbeit strukturell zu reformieren und „vom fürsorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat“ (Dingeldey 2006: 3) umzustellen. Analog zur Entwicklung in anderen Industriestaaten reagierten die umfassenden Reformen in Deutschland auf die wirtschaftliche Situation nach der Jahrtausendwende, wo die Auswirkungen hoher struktureller Arbeitslosigkeit über Jahrzehnte und der fortschreitende demografische Wandel zu einer Überforderung der Sozialversicherungssysteme führten (vgl. Rinne/Zimmermann 2013; Straubhaar 2013). Eine der weitreichendsten Reformen der Agenda war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV) im Jahr 2005, mit der ein einheitliches Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende geschaffen wurde (ALG II). Dadurch wurden einerseits ineffiziente und unnötige bürokratische Doppelstrukturen in der Arbeits- und Sozialverwaltung abgebaut und zugleich dafür gesorgt, dass Arbeitsuchende effizienter in Arbeit vermittelt werden können (Berthold/von Berchem 2005). Andererseits wurden im Sinne von ‚Fördern und Fordern‘ negative Leistungsanreize im System eliminiert und die Anreize zur Aufnahme von Arbeit verstärkt (Blum 2008: 153). Unter anderem wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (nun als ALG I bezeichnet) verkürzt; das sollte die Betroffenen motivieren, schnell wieder eine Beschäftigung aufzunehmen (vgl. Bauer 2007). Die Agenda 2010 wird unterschiedlich bewertet: Ihre Befürworter heben hervor, dass die derzeitige stabile Wirtschaftslage und die niedrige Arbeitslosigkeit in Deutschland auch ein Ergebnis dieser Reformen sind. Kritiker verweisen dagegen auf das Los der Reform-Verlierer und monieren, dass soziale Aufwärtsmobilität in Deutschland nicht genügend verwirklicht sei. Ungeachtet ihrer Bewertung (die unweigerlich auch politisch geprägt ist) kann auf einer breiten empirischen Basis festgestellt werden: Die im Rahmen der Agenda 2010 umgesetzten Reformen haben unzweifelhaft für bestimmte Gruppen soziale Härten verursacht. Aber sie haben auch die Voraussetzungen für einen stabilen Arbeitsmarkt geschaffen, der nicht dem europäischen Trend steigender Arbeitslosigkeit folgt. Der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt geht (auch) auf die mutigen Strukturreformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung zurück. Damit hat die Agenda 2010 zugleich die Rahmenbedingungen für die Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt verändert. Die Daten weisen darauf hin, dass vom Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt auch Menschen mit Migrationshintergrund profitiert haben.

wurde eine Zunahme gesellschaftlicher Ungleichheit in Kauf genommen, um die Ausgaben für staatliche Wohlfahrtsleistungen zu senken (Mitton 2008).

Mit der Einführung der *Job Seeker's Allowance* 1996 wurde im Königreich noch unter konservativer Regierungsführung eine Aktivierungspolitik eingeleitet; ausgebaut und erweitert wurde sie jedoch erst von der (New-) Labour-Regierung unter Tony Blair. Das Programm *New Deal* wurde zunächst konzipiert, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, in den Folgejahren entwickelte es sich jedoch zu einem umfassenden arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsprogramm (Dingeldey 2009). Nach der berühmten sozialpolitischen Metapher vom ‚Trampolin‘, das der ‚Hängematte‘ vorzuziehen sei (Hemerijck et al. 2013: 14), wurde die Auszahlung von Transferleistungen an den Nachweis geknüpft, dass die betreffenden Personen sich auch selbst um Arbeit bemüht oder an Weiterbildungen teilgenommen hatten. Verstöße gegen

die Mitwirkungspflicht bei der Jobsuche wurden durch Leistungskürzungen sanktioniert. Außerdem wurden im Sinne einer ‚*make work pay*‘-Strategie niedrige Löhne aufgestockt, um Anreize für eine Arbeitsaufnahme zu setzen. Parallel zu dieser Reform wurden auf institutioneller Ebene Vermittlungs- und Trainingsmaßnahmen privaten Trägern übertragen (Dingeldey 2009) und die administrative Trennung von *Employment Service*- und *Benefit Administration*-Agenturen aufgelöst.

B.3.3.2 Niederlande: Reform der Arbeitsunfähigkeitsversicherung

Die Niederlande garantierten über viele Jahre einen großzügig ausgebauten Sozialstaat mit einer entsprechenden Höhe und Dichte von Leistungen (vgl. dazu etwa Pioch 2000: 79). Diese staatlich bereitgestellten sozialen Sicherungsleistungen konnten für lange Zeit durch den Verkauf

von Erdgas aus der Nordsee gewährleistet werden (vgl. van Paridon 2003: 381). Gerade diese Orientierung auf den Rohstoffexport stellte das Land aber ab der weltweiten wirtschaftlichen Rezession, die Anfang der 1980er Jahre einsetzte, vor enorme sozial- und wirtschaftspolitische Herausforderungen: Als ebendiese Sondererlöse aus dem Rohstoffexport nach und nach wegbrachen, wurden die hohen Leistungen des niederländischen Sozialstaats immer weniger finanzierbar.

Das Diktum von ‚*welfare without work*‘ beschreibt die auch in den Niederlanden praktizierte Strategie, den Arbeitsmarkt zu entlasten durch großzügige sozialstaatliche Arrangements, die von einer Beteiligung am Arbeitsmarkt weitgehend abgekoppelt sind (Esping-Andersen 1990). Eine niederländische Besonderheit dabei war eine überaus großzügig ausgestaltete Invaliditäts- bzw. Arbeitsunfähigkeitsversicherung (WAO), über die entsprechend Berechtigte dauerhaft monatlich 80 Prozent ihres vorherigen Einkommens erhielten. Diese Versicherung wurde staatlich alimentiert; die Anwartschaftszeiten und die Zugangsvoraussetzungen dafür waren niedrig. Der *Sociaal-Economische Raad* (SER 2000: 27), ein sozial- und wirtschaftspolitisches Beratungsorgan der niederländischen Regierung, berichtet, dass Ende der 1990er Jahre ungefähr 900.000 Personen in den Niederlanden eine Erwerbsunfähigkeitsrente bezogen hätten, viele von ihnen schon seit 15 Jahren und länger; das entsprach dem Bericht zufolge „gut 12 Prozent der Anzahl von Arbeitnehmern“. Bekannt ist zudem, dass zumindest zwischenzeitlich die Aufnahmebedingungen für diese Arbeitsunfähigkeitsversicherung wenig transparent waren und die Aufnahme relativ großzügig gehandhabt wurde. Insgesamt musste der niederländische Staat für das System der Arbeitsunfähigkeitsrente jährlich über zehn Milliarden Euro aufwenden (Gebink 2009). Diese hohe Bedeutung der Arbeitsunfähigkeitsversicherung als Teilelement der sozialstaatlichen Sicherung ist eine niederländische Besonderheit, sie findet sich in der Form in keinem anderen Staat Europas.

Entsprechend kann es wenig überraschen, dass die Arbeitsunfähigkeitsversicherung ein zentraler „Dreh- und Angelpunkt der Reformen“ (Kleinfeld 1997: 305) wurde. Ihre Neuordnung hatte in den Niederlanden etwa die gleiche Bedeutung wie in Deutschland die Grundausrichtung der sozialstaatlichen Sicherungsleistungen in den Agenda-Reformen der 2000er Jahre. Van Oorschot (2008: 472f.) schildert in seinem Überblick über die Entwicklung des niederländischen Wohlfahrtsstaats die verschiedenen Schritte zur Reform der Arbeitsunfähigkeitsversicherung: Die Lohnersatzrate wurde von 80 auf 70 Prozent des letzten Einkommens gekürzt, die Bemessungsgrundlagen wurden verschärft, Bezugsdauer und Leistungshöhe nach Alter gestaffelt und Arbeitgeber subventioniert, wenn sie Arbeitnehmer mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit einstellten. All dies war jedoch zunächst nur

mäßig erfolgreich. Als deutlich wirksamer werden die Maßnahmen beschrieben, die erst 2002 im Rahmen des sog. Gatekeeper-Gesetzes (*Wet Verbetering Poortwachter*) erlassen wurden und die Bedingungen für den Bezug einer Arbeitsunfähigkeitsrente noch einmal verschärften. So wurde u. a. ein unabhängiger Arzt eingeschaltet, um den Gesundheitszustand der betreffenden Arbeitnehmer zu beurteilen, und bei einem gesundheitsbedingten Ausfall musste, wenn sich der Gesundheitszustand besserte, ein Wiedereingliederungsplan aufgestellt werden. 2006 wurde das alte WAO-System schließlich vollständig ersetzt durch das sog. WIA (*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen* – Gesetz für Arbeit und Lohn nach Arbeitsfähigkeit), das „stärker auf die verbleibenden Arbeitskapazitäten als den Grad der Arbeitsunfähigkeit abstellt“ (van Oorschot 2008: 473). Damit rückte die aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt ins Zentrum der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

B.3.3.3 Schweden: die drei Phasen der Aktivierungspolitik

Der schwedische Wohlfahrtsstaat gilt als Prototyp des skandinavisch-sozialdemokratischen Modells. Er verfolgte „von Beginn an einen gesamtgesellschaftlich orientierten, aber staatszentrierten Ansatz“ (Hort 2008: 525, Übers. d. SVR), und diese Ausrichtung hat er laut Hort auch beibehalten, trotz der aktivierungspolitischen Reformen der letzten Jahre. Leistungsniveau und Leistungsdichte sind in Schweden traditionell hoch (Sproß/Lang 2008). Die schwedische Verfassung gibt als eines der Staatsziele vor: „Es obliegt der öffentlichen Verwaltung, das Recht auf Arbeit zu gewährleisten“ (Hort 2008: 530, Übers. d. SVR), und die aktive Arbeitsmarktpolitik zielt laut Hort (2008: 531, Übers. d. SVR) darauf ab, dass „Outsider – insbesondere Jugendliche und Immigranten – [...] zu Insidern, d. h. zu Steuerzahlern auf dem Arbeitsmarkt werden“.

Sproß und Lang (2008) unterteilen die schwedische Aktivierungspolitik in drei Phasen: In der wirtschaftlichen Krise Anfang der 1990er Jahre wurde angesichts hoher Arbeitslosenzahlen zunächst das *work first*-Prinzip eingeführt; es sollte vor allem jüngeren Arbeitssuchenden aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch Erwerbsarbeit garantieren. Zusätzlich zu den Qualifizierungsprogrammen, die bereits ab den 1970er Jahren eingesetzt hatten, wurde daher 1992 mit dem Gesetz zur Jugendpraxis eine Form staatlich subventionierter Beschäftigung für unter 25-Jährige eingeführt, und 1994 wurde die Zielgruppe der arbeitslosen Jugendlichen erweitert um Jugendliche, die Sozialhilfe beziehen.

Ab Mitte der 1990er Jahre setzte dann die zweite Welle der schwedischen Aktivierungspolitik ein: Mit der Neuorientierung der *Arbejdlinien* (Arbeitslinie) wurden immer mehr Gruppen wirtschaftlich inaktiver Personen stärker gefordert. Die Pflicht des Einzelnen, eine sich bietende

Arbeit anzunehmen, wurde strenger ausgelegt als zuvor; dies wurde dadurch verstärkt, dass mit der Reform der Arbeitslosenversicherung 1997 die Leistungen gekürzt wurden und später auch andere Sozialleistungen. Nun wurde auch Arbeit als zumutbar bewertet, die deutlich unter dem vorherigen Lohnniveau bezahlt wurde. Die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen wurde für viele Arbeitslose verpflichtend, nicht mehr nur für die jüngeren. Hier spielten nun auch die Kommunen eine größere Rolle, denn im Zuge der zweiten Phase erhielten sie in dem zuvor stark zentralisierten System mehr Handlungsspielraum. Parallel zu dieser Aktivierungspolitik senkte Schweden das Steuerniveau besonders für Haushalte der unteren und mittleren Einkommensstufen (Sproß/Lang 2008).

In einer dritten Phase, die im Vergleich zu den Niederlanden und Großbritannien relativ spät einsetzte, erfuhr das schwedische System weitere „[e]inschneidende Änderungen“ (Sproß/Lang 2008: 65): Im Jahr 2000 wurde eine sog. Aktivitätsgarantie eingeführt; seither muss jeder Leistungsbezieher mit einem Berater einen individuellen Plan zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ausarbeiten. 2001 wurde das Sozialgesetz reformiert, dabei wurden die Anforderungen an alle Leistungsempfänger erhöht. Eine weitere entscheidende Wende bildete die Wahlniederlage der Sozialdemokraten bei den Parlamentswahlen 2006, die offenbar auch mit „der zunehmend veränderten Wahrnehmung des schwedischen Modells“ sozialer Absicherung zusammenhing (Sproß/Lang 2008: 66). Danach setzte die neue Regierung der bürgerlichen ‚Allianz für Schweden‘ Reformen um, mit denen sie sowohl die allgemeinen sozialstaatlichen Leistungen kürzte als auch striktere Voraussetzungen für den Transferbezug festlegte.

Bezüglich der Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern wurde lange Zeit kritisiert, dass die schwedische Regierung dafür nur unzureichende Programme anbiete. Erst 2007 übertrug die Regierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung die Aufgabe, für Neuzuwanderer den Zugang zu den regulären Arbeitsmarktprogrammen zu verbessern und gezielte Programme für diejenigen einzuführen, die an den regulären Programmen wegen begrenzter Schwedischkenntnisse nicht teilnehmen können (Emilsson 2014). 2010 übertrug die Regierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung auch die Verantwortung dafür, sog. Einführungsprogramme für aus humanitären Gründen Zugewanderte und ihre Familien durchzuführen; diese Aufgabe lag vorher bei den Kommunen. Damit soll die Arbeitsmarktintegration auch bei Zuwanderern dieser Gruppe beschleunigt werden (Emilsson 2014).

B.3.3.4 Österreich: Fördern und Fordern

Auch in Österreich, das dem Modell des konservativ-kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaats zuzuordnen ist (Heitzmann/Österle 2008), spielt aktivierende Ar-

beitsmarktpolitik „seit dem Beginn der 1990er Jahre eine wichtige Rolle in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategie“ (Grand 2009: 212). Das wird wie in anderen Ländern vornehmlich darauf zurückgeführt, dass ab Anfang der 1980er Jahre die Arbeitslosigkeit stark anstieg (Atzmüller 2009) – verschiedene Autoren bringen es aber auch mit dem EU-Beitritt 1995 in Zusammenhang (Grand 2009), „nicht zuletzt deshalb, weil es möglich geworden ist, Ressourcen von Seiten der Europäischen Strukturfonds dafür zu verwenden“ (Heitzmann/Österle 2008: 59).

Den Grundstein für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Österreich hatte schon das Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) gelegt, das 1968 in Kraft getreten war (Atzmüller 2009). Aber erst mit dem Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) von 1994 wurde die österreichische Arbeitsmarktpolitik institutionell wie programmatisch grundlegend reformiert und aktivierende Elemente verstärkt (Atzmüller 2009). Die Arbeitsmarktverwaltung, die vormals direkt beim Bund angesiedelt war, wurde umgebaut zum Arbeitsmarktservice (AMS), einem Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts. In Österreich ist der Arbeitsmarktservice für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik allein verantwortlich, während dies in Deutschland je nach Rechtskreis die Bundesagentur für Arbeit (SGB III), der Bund (bzw. die BA im Auftrag des Bundes) oder die Kommunen (SGB II) sind (Bock-Schappelwein et al. 2014).

In mehreren Reformschritten wurde die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Österreich ab 1994 mit Maßnahmen in drei Bereichen (Beschäftigung, Qualifizierung, Unterstützung) und verschiedenen Sonderprogrammen ausgebaut (BMASK 2012). Dabei wurden aufseiten des ‚Förderns‘ die Leistungsansprüche der Arbeitsuchenden sukzessive reduziert und die Sanktionsmöglichkeiten erweitert, außerdem wurde die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten breiter gefasst (Atzmüller 2009). Zugleich wurde aufseiten des ‚Förderns‘ in Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen und individuelle Beratung investiert. Dabei konzentrierte sich die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Österreich vornehmlich auf Jugendliche und ältere Menschen (Grand 2009). Die Ausgaben dafür sind zwischen 1998 und 2007 kontinuierlich gestiegen, und auch die Zahl der neu geförderten Personen hat sich zwischen 2001 und 2007 erhöht (Grand 2009).

Im direkten Vergleich mit Deutschland gibt Österreich anteilig etwas weniger Mittel für aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus. Insgesamt sind die Ausgabenstrukturen der beiden Staaten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aber recht ähnlich, und auch die Gesamtausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt haben sich insbesondere seit 2007 angenähert (Bock-Schappelwein et al. 2014: 45). Ein Unterschied zur deutschen Arbeitsmarktpolitik liegt darin, dass Österreich stärker auf Qualifizierungsmaßnahmen setzt (auch auf längerfristige und damit kostenintensivere), Deutschland dagegen

stärker auf Gründungsinitiativen und Beschäftigungsanreize (Bock-Schappelwein et al. 2014: 46). In Österreich wird zudem mehr Geld für Vorruhestandsleistungen ausgegeben als in Deutschland, obwohl die Pensionsreformen der Jahre 2000 und 2003 eine vorzeitige Verrentung bereits erschwert haben (Grand 2009).

B.3.4 Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: zunehmend gleiche soziale Rechte und Pflichten

In den Vergleichsländern sind Personen mit Migrationshintergrund seit vielen Jahren in Arbeitslosigkeit und im Transferbezug überrepräsentiert. Das ist primär eine Folge der Einwanderungspolitik in der Vergangenheit, die kaum an den Qualifikationen der Zuwanderer ausgerichtet war; zudem ist es der Tatsache geschuldet, dass eine Integrationspolitik über viele Jahre gar nicht oder nur punktuell betrieben wurde. Der (politisch bedingten) besonderen Anfälligkeit von Zuwanderern für Transferbezug können Staaten zumindest grundsätzlich damit begegnen, dass sie bei der Vergabe sozialer Rechte nach Staatsangehörig-

keit differenzieren. Faktisch wurde diese Möglichkeit aber durch gerichtliche Entscheidungen und europäische Vorgaben zunehmend beschnitten. Zuwanderer wachsen in Europa je nach rechtlichem Status und Aufenthaltsdauer relativ schnell in einen Zustand sozialrechtlicher Gleichberechtigung hinein.

❗ **Viele europäische Einwanderungsländer haben daher ihre sozialstaatliche (und damit implizit auch integrationspolitische) Förderung umgestellt auf ein Prinzip des ‚Förderns und Forderns‘.** Dies gilt nicht nur für integrationspolitische Spezialmaßnahmen, die exklusiv für Zuwanderer bereitgestellt werden (s. dazu Kap. B.2) – solche Maßnahmen verlieren ohnehin tendenziell an Bedeutung angesichts eines zunehmenden Trends zu einem Mainstreaming von Integrationspolitik, die damit in den politischen Regelstrukturen aufgeht (Bendel 2014) –, es gilt auch für die allgemeine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. ❗ **Die zunehmende Gleichbehandlung hinsichtlich sozialer Rechte findet damit eine Entsprechung bei den sozialen Pflichten,** und dazu zählen viele Einwanderungsländer in Europa zunehmend auch Eigenverantwortung und Eigeninitiative für eine Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Zivilgesellschaftliche und politische Teilhabe

Dass Teilhabe an Bildung (s. Kap. B.1) und am Arbeitsmarkt (s. Kap. B.3) zentrale Mechanismen sind, um weitere Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe zu schaffen, ist unbestritten und in Politik und Öffentlichkeit mittlerweile auch allgemein anerkannt. Weniger beachtet ist ein anderes Feld von Teilhabe, nämlich das politische und zivilgesellschaftliche Engagement. Dies ist aber eine wichtige Möglichkeit, Sozialkapital oder allgemeiner gesprochen Ressourcen für soziale Teilhabe zu schaffen. Sozialkapital wird hier generell verstanden als „Gesamtheit der aktuellen und potentiellen Ressourcen, die mit dem Besitz eines dauerhaften Netzes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitigen Kennens oder Anerkennens verbunden sind“ (Bourdieu 1983: 190f.). Umgekehrt fördert Sozialkapital wiederum auch die politische und zivilgesellschaftliche Teilhabe. Auf dieses dialektische Verhältnis hat bereits Granovetter (1973) hingewiesen.²⁰⁶

Darüber hinaus bestehen Wechselwirkungen zwischen zivilgesellschaftlicher Teilhabe und Teilhabe in anderen gesellschaftlichen Bereichen. So kann z. B. das Engagement in Vereinen, Verbänden oder auch politischen Parteien die Teilhabechancen in den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung erhöhen. Umgekehrt vergrößert eine gelungene Arbeitsmarktintegration das soziale Netz und erhöht das Wissen über gesellschaftliche Prozesse. Insgesamt kann festgehalten werden: Wer sich zivilgesellschaftlich und/oder politisch engagiert, vergrößert sein Wissen über die Gesellschaft und ihre verschiedenen Systeme, kann sich darin sicherer bewegen und erhöht seine Teilhabechancen auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen.

Im Folgenden wird Deutschland in Bezug auf zivilgesellschaftliche und politische Teilhabe mit Kanada und Schweden verglichen (s. Kap. B.4.1 und B.4.2). Diese beiden Länder sind nicht nur bei der Vergabe politischer

Rechte an Einwanderer besonders großzügig, sondern gelten allgemein auch als migrations- und integrationspolitisch besonders erfolgreich (vgl. auch Pendakur/Bevelander 2014). Die Einbürgerungsanforderungen sind dort deutlich geringer als in Deutschland. Zugleich haben sie jedoch mit Deutschland gemein, dass sie gegenüber eigenen Staatsangehörigen, die im Ausland leben, einen Generationenschnitt praktizieren und damit die bedingungslose und zeitlich unbegrenzte Vererbung der Staatsangehörigkeit über das *ius sanguinis* unterbinden. Darauf geht Kap. B.4.3 detailliert ein. In Kap. B.4.4 werden schließlich empirische Erkenntnisse aus den Vergleichsländern und in Kap. B.4.5 Lehren für Deutschland dargestellt.

B.4.1 Zivile und politische Rechte jenseits von Wahlen: kaum Unterschiede

Wahlen sind ein wichtiger Mechanismus zivilgesellschaftlicher und politischer Teilhabe, aber bei Weitem nicht der einzige. Die Möglichkeiten, auf politische Entscheidungsträger Einfluss zu nehmen, die Hirschman (1973) als „voice“ zusammenfasst, beinhalten neben dem aktiven und passiven Wahlrecht auch außerparlamentarische Formen politischen und zivilgesellschaftlichen Engagements. Dazu gehören etwa die Gründung von Interessenorganisationen oder politisch ausgerichteten Vereinen, die Mitgliedschaft in einer Partei oder publizistische Tätigkeit.

Für politische Freiheitsrechte wie das Recht, politische Organisationen zu gründen, einer Partei beizutreten oder sich journalistisch zu betätigen, gibt es sowohl in Kanada und Schweden als auch in Deutschland für Ausländer kaum Beschränkungen. In allen drei Ländern können sich Ausländer und Inländer gleichermaßen zivilgesellschaftlich beteiligen und genießen Meinungs-

²⁰⁶ Vgl. die klassische Studie von Granovetter (1973) und – bezogen auf Deutschland – Franzen/Freitag (2007) sowie Runia (2002). Zum Zusammenhang zwischen Sozialkapital und Migration vgl. für die USA z. B. Min (1996) und Palloni/Massey/Ceballos (2001). Für Deutschland stellt Haug (2010) einen positiven Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in Vereinen und der Integration in den Arbeitsmarkt fest, und Diehl (2004) beobachtet einen Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in ethnischen Vereinen und politischer Partizipation in Deutschland. Die genauen Wirkungszusammenhänge und -richtungen zwischen Sozialkapital und kulturellem oder ökonomischem Kapital sind allerdings noch nicht hinreichend erforscht, sowohl allgemein als auch in Bezug auf Migrationsprozesse (Hope Cheong et al. 2007).

Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Dabei sind Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit in Deutschland zunächst sog. Deutschengrundrechte. Für EU-Ausländer wirkt sich dieser Unterschied im Ergebnis aber ohnehin nicht aus: Aufgrund der unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote müssen entweder die Deutschengrundrechte auch für EU-Ausländer gelten oder diesen muss nach der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein den Deutschengrundrechten gleichwertiger Grundrechtsschutz garantiert werden. Zudem besteht Einigkeit darüber, dass Art. 2 Abs. 1 GG die von den Deutschengrundrechten geschützten Freiheitsbetätigungen auch für andere Ausländer verfassungsrechtlich absichert: Danach haben Ausländer einen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass Freiheitsbeschränkungen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen gerechtfertigt sein müssen. Im Übrigen sind sie durch einfachgesetzliche Regelungen (Versammlungsgesetz/Vereinsgesetz) Deutschen weitgehend gleichgestellt. Dies wird gestützt durch die entsprechenden Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die in Deutschland als einfaches Bundesgesetz gilt. Unterschiede gibt es aber im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit: Bei Ausländervereinen bestehen mehr Möglichkeiten der Einschränkung (§§ 14ff. VereinsG).²⁰⁷

Der Staat kann politische Teilhabe jenseits von Wahlen aber nicht nur dadurch fördern oder einschränken, dass er politische und zivilgesellschaftliche Aktivitäten von Ausländern rein rechtlich zulässt oder untersagt. Er kann zivilgesellschaftliche und politische Organisationen von Ausländern bzw. Zuwanderern z. B. auch finanziell und institutionell unterstützen oder diesen ermöglichen, in anderer Form politisch Einfluss zu nehmen (etwa durch Beiräte oder Beratungsgremien). In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass in Kanada Ausländer-/Migrantenverbände zwar organisatorisch und finanziell unterstützt werden, nach Daten der Vergleichsuntersuchung *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) (Huddleston et al. 2011) jedoch in geringerem Maß als in Deutschland oder Schweden. Unterstützung ist dort an bestimmte Kriterien gebunden, die je nach Einzelfall variieren. In Deutschland und Schweden dagegen werden Ausländer-/Migrantenverbände, die auf den verschiedenen Ebenen

des politischen Systems die Interessen von Zuwanderern vertreten, in gleicher Weise öffentlich unterstützt und finanziell gefördert wie entsprechende Verbände von Deutschen bzw. Schweden.²⁰⁸

Anders als in vielen europäischen Staaten haben Ausländer in Kanada zudem kaum Möglichkeiten, über institutionalisierte Beratungsgremien politisch Einfluss zu nehmen, wie es in Deutschland auf kommunaler Ebene und auf Landesebene durch unabhängige und gewählte Gremien möglich ist (z. B. Integrations-, Migranten- oder Ausländerbeiräte) (vgl. Huddleston et al. 2011: 48, 90).²⁰⁹ Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass es in Kanada deutlich leichter ist als in Deutschland, sich einbürgern zu lassen und damit die politische Vollmitgliedschaft zu erwerben. Dadurch erscheinen entsprechende Beiräte als Ersatz für politische Teilhabe möglicherweise nicht notwendig.

Insgesamt zeigt der Vergleich, dass Ausländer in diesen Ländern – jenseits des Wahlrechts – fast die gleichen zivilen und politischen Rechte wie Staatsbürger haben. Eine am Kriterium der Staatsangehörigkeit ausgerichtete differenzierte Vergabe ziviler und politischer Rechte würde zumindest bei EU-Staaten auch an europarechtlichen Vorgaben scheitern. Drittstaatsangehörige verfügen in EU-Mitgliedstaaten über fast identische zivile und politische Rechte wie Staatsbürger.

B.4.2 Wahlrecht: kommunales und regionales Wahlrecht in Schweden

Das Wahlrecht ist eine tragende Säule demokratischer Staaten: Es ist das entscheidende Instrument, um die Volkssouveränität zu wahren, denn es garantiert, dass die Personen, die dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft unterstehen, darüber entscheiden können, wie diese staatliche Herrschaft personell und inhaltlich ausgestaltet wird. In keinem der drei hier betrachteten Länder gibt es ein nationales Wahlrecht, das grundsätzlich von der Staatsbürgerschaft entkoppelt wäre (was bedeuten würde, dass es auch für Ausländer gilt). Ein solches Wahlrecht würde die Staatsangehörigkeit auf rein völkerrechtliche Aspekte reduzieren und damit entwerten.²¹⁰ In

207 Einschränkungen gelten für die Gründung von Parteien, die nicht nur in Deutschland als zentral für politische Willensbildung und Artikulation von Interessen gesehen werden: Gemäß § 2 Abs. 3 PartG gelten politische Vereinigungen, bei denen die Mitglieder (oder die Vorstandsmitglieder) in der Mehrheit Ausländer sind, nicht als Parteien. Ein zentrales Merkmal der Aktivität von Parteien ist die Teilnahme an Wahlen und damit die Mandatsübernahme von Parteifunktionären. Da es auf Bundes- und Landesebene kein allgemeines aktives und passives Ausländerwahlrecht gibt, ist diese Einschränkung bezogen auf die Bundes- und Landesebene folgerichtig und auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

208 Entsprechend erhalten in der Vergleichsuntersuchung MIPEX (s. dazu Kap. C.1.3) Schweden und Deutschland anders als Kanada jeweils den Maximalwert von 100 Punkten (Huddleston et al. 2011).

209 Der SVR (2010: 192) hat zu Integrations- oder Ausländerbeiräten ein ambivalentes Fazit gezogen: Diese könnten zwar „lokal und regional eine Mediatorenrolle einnehmen“, echte „politische Partizipation [...] aber – gerade angesichts nur geringer Wahlbeteiligung bei den entsprechenden Beiratswahlen“ – kaum gewährleisten.

210 Dies sieht beispielsweise das Konzept einer Wohnbürgerschaft (*denizenship*) anstelle einer Vollbürgerschaft (*citizenship*) vor (vgl. Bast 2013).

Schweden und Deutschland als EU-Staaten gibt es den ‚Sonderfall‘ der Unionsbürger, die nach dem Vertrag von Maastricht hier das kommunale Wahlrecht und das Europawahlrecht haben (vgl. SVR 2013: 39–43). Darüber hinaus gewährt Schweden bereits seit 1975 Drittstaatsangehörigen, die sich seit mindestens drei Jahren im Land aufhalten, sowohl auf regionaler als auch auf lokaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht (vgl. Bernitz 2013). In Kanada und Deutschland ist dies nicht vorgesehen (für Deutschland vgl. Pedroza 2013). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den Bundesstaaten Kanada und Deutschland die Ebenen der Länder bzw. Provinzen und der Kommunen mit erheblichen politischen Kompetenzen ausgestattet sind. Im zentralistischen Schweden dagegen hat zumindest die regionale Ebene vergleichsweise geringe Kompetenzen; das regionale und lokale Ausländerwahlrecht eröffnet hier also faktisch nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten politischer Gestaltung und Teilhabe.

Ein erklärtes demokratiepolitisches Ziel besteht darin, dem Auseinanderfallen von Wohn- und Wahlbevölkerung entgegenzuwirken. Denn es ist demokratiepolitisch natürlich nicht wünschenswert, wenn nur eine Teilmenge der Wohnbevölkerung wahlberechtigt ist und damit über die gesamte Wohnbevölkerung entscheidet. Ein Mittel, um Wohn- und Wahlbevölkerung zur Deckung zu bringen, ist die gerade angesprochene Option, ein Wahlrecht für Ausländer einzuführen. Ein anderes ist, Einbürgerung zu fördern, mit der die Betroffenen die politische Vollmitgliedschaft erlangen (vgl. Bauböck 2002; 2005). Diese beiden Wege stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis, denn durch ein Ausländerwahlrecht wird automatisch die Staatsbürgerschaft als politische Vollmitgliedschaft (zumindest teilweise) entwertet. Der SVR hat sich in bisherigen Gutachten (SVR 2010: 190–192; 2014: 117–119) stets dafür ausgesprochen, den Zugang zur politischen Vollmitgliedschaft zu erleichtern, um die politische Partizipation von Zuwanderern zu fördern, auch wegen der verfassungsrechtlichen Probleme, die die Einführung eines Ausländerwahlrechts in Deutschland mit sich bringen könnte. In Schweden und Kanada gibt es ebenfalls keinerlei Tendenz, die politischen Rechte von der Staatsangehörigkeit vollständig zu entkoppeln. Für die demokratietheoretisch wie integrationspolitisch wichtige Förderung politischer Teilhabe spielt somit auch in diesen Ländern die Staatsangehörigkeitspolitik eine zentrale Rolle.

B.4.3 Staatsangehörigkeitspolitik in Kanada und Schweden

Die Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit definieren, unter welchen Bedingungen eine Person die vollen und uneingeschränkten politischen Rechte erhält. Eine Gegenüberstellung dieser Regelungen in den Vergleichsländern fördert zwei Konvergenzen bzw. Trends zutage: Sowohl in Schweden als auch in Kanada sind die Anforderungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit niedriger als in Deutschland, und in beiden Staaten wird per Generationenschnitt verhindert, dass im Ausland lebende Bürger die jeweilige Staatsangehörigkeit unbegrenzt an ihre Nachkommen weitergeben.

B.4.3.1 Geburtserwerb: Mischformen in Kanada, Schweden und Deutschland

Eine Staatsangehörigkeit wird entweder durch Geburt erworben oder durch Einbürgerung. Beim Erwerb durch Geburt sind die zentralen Mechanismen für die Vergabe der Staatsangehörigkeit das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*), nach dem die Staatsangehörigkeit der Eltern an die Kinder weitergegeben wird, und das Geburtsortprinzip (*ius soli*), nach dem das Kind die Staatsangehörigkeit des Geburtslandes erhält. Kanada stand als klassisches Einwanderungsland lange Zeit für ein ‚*ius soli pur*‘. Im Gegensatz dazu war das Staatsangehörigkeitsrecht in Deutschland lange einseitig am Abstammungsprinzip orientiert, erst 2000 wurde es um eine Komponente des Geburtsortprinzips erweitert. Mittlerweile gibt es in beiden Staaten Mischformen des Geburtserwerbs (OECD 2011c: 69, 76): Die kanadische Staatsbürgerschaft wird durch Geburt in Kanada oder als Kind eines kanadischen Elternteils im Ausland erworben; Mehrstaatigkeit wird dabei grundsätzlich hingenommen. Die deutsche Staatsangehörigkeit wird – seit der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000 – entweder durch Geburt als Kind eines deutschen Elternteils erworben²¹¹ oder durch Geburt in Deutschland als Kind von Ausländern, die seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland leben (§ 4 Abs. 1, 3 StAG). In Deutschland wie in Kanada gilt also für den Geburtserwerb mittlerweile ein konditionales *ius soli*, das (teilweise in Kombination mit dem *ius sanguinis*) als ‚Standardmodell‘ liberaler Einwanderungsländer gelten kann (vgl. auch Hansen/Weil 2001).

211 In diesem Fall wird auch ohne Weiteres Mehrstaatigkeit hingenommen, d. h. ein Kind einer deutschen Mutter und eines türkischen Vaters erwirbt über das *ius sanguinis* sowohl die deutsche als auch die türkische Staatsangehörigkeit.

Schweden stützt sich bei der Vergabe der Staatsbürgerschaft ebenfalls auf eine Kombination aus *ius sanguinis*- und *ius soli*-Elementen (OECD 2011c: 69, 76; Bernitz 2012: 10f.). Auch hier wird Mehrstaatigkeit grundsätzlich hingenommen. Beim Geburtserwerb gibt es somit zwischen den drei Ländern nur geringe Unterschiede, vor allem nachdem Deutschland kürzlich die Optionspflicht abgeschafft hat und für im Land geborene und aufgewachsene Kinder von Ausländern die Mehrstaatigkeit hinnimmt.

Für Schweden ist bemerkenswert, dass hier lange ein staatsangehörigkeitsrechtlicher Gender-Bias bestand: Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Inland orientierte sich ausschließlich an der Staatsangehörigkeit der Mutter. Ein Kind eines schwedischen Vaters erhielt zwar bei Geburt im Ausland automatisch die schwedische Staatsangehörigkeit, nicht jedoch bei Geburt im Inland, wenn die Mutter Ausländerin war. Erst 2001 wurde dies bereinigt; seitdem erhält auch ein in Schweden geborenes Kind eines schwedischen Vaters und einer ausländischen Mutter automatisch die schwedische Staatsangehörigkeit (*ius soli*). Ein Kind einer schwedischen Mutter wird nach wie vor bei der Geburt im In- wie im Ausland automatisch Schwede (*ius sanguinis*). Darüber hinaus gilt seit 2001: Heiratet ein schwedischer Mann eine ausländische Frau, erhalten auch alle vor der Heirat geborenen minderjährigen (ausländischen) Kinder der Frau die schwedische Staatsangehörigkeit (vgl. Bernitz 2012: 11f.).

B.4.3.2 Einbürgerung: geringe Mindestaufenthaltsdauer in Kanada und Schweden

Neben dem Erwerb qua Geburt können Ausländer die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie leben, durch Einbürgerung erhalten. Zwischen Deutschland und Kanada gibt es in diesem Bereich auf den ersten Blick mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede:

- (1) Beide Länder verlangen als Einbürgerungsvoraussetzung den Nachweis von Kenntnissen in der Landessprache bzw. einer der Landessprachen. In Deutschland sind die Anforderungen mit dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) etwas höher als in Kanada; dort wird Level 4 des kanadischen Referenzrahmens in Englisch oder Französisch gefordert (*Canadian Language Benchmarks, CLB/Niveaux de Compétence Linguistique Canadiens, NCLC*), was in etwa Niveau A2 GER entspricht.²¹²
- (2) Beide Länder setzen Straffreiheit voraus. Außerdem müssen einbürgerungswillige Personen in einem schriftlichen Einbürgerungstest Wissen über das Land und über staatsbürgerliche Rechte und Pflichten nachweisen.²¹³
- (3) Schließlich müssen einbürgerungswillige Ausländer sich in beiden Ländern zu den (staatsbürgerlichen) Rechten und Pflichten des Landes bekennen und dies durch ihre Unterschrift bestätigen (OECD 2011c: 71, 77). In Deutschland umfasst dies das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG), in Kanada wird im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Einbürgerungsfeier der *Oath of Citizenship* abgelegt.

Unterschiede bestehen allerdings in zwei anderen Bestimmungen, die für die Ausgestaltung der Einbürgerungsregeln elementar sind:

- (1) In Deutschland ist als Voraussetzung für eine Anspracheinbürgerung festgelegt, dass der Bewerber seit mindestens acht Jahren im Land lebt (§ 10 Abs. 1 StAG). Im Falle eines erfolgreich absolvierten Integrationstests reduziert sich die Mindestaufenthaltsdauer auf sieben Jahre; wenn sog. besondere Integrationsleistungen vorliegen, kann sie durch eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde auf sechs Jahre gesenkt werden (§ 10 Abs. 2 StAG). Das kanadische Recht ist an dieser Stelle deutlich

212 Zum Vergleich: Die Voraussetzungen für Level 4 CLB (*Fluent Basic*) lauten: „Basic language ability encompasses abilities that are required to communicate in common and predictable contexts about basic needs, common everyday activities and familiar topics of immediate personal relevance. In the CLB, these are referred to as non-demanding contexts of language use.“ (Centre for Canadian Language Benchmarks 2012) Die Voraussetzungen für A2 GER (Elementare Sprachverwendung) lauten: „Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen [...] und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.“

213 Zur Vorbereitung auf die Prüfung stellt der Staat kostenfrei das Lehrbuch „Discover Canada: The Rights and Responsibilities of Citizenship“ zur Verfügung. Es befasst sich schwerpunktmäßig mit den Rechten und Pflichten kanadischer Staatsbürger. Als 2010 ein neuer Einbürgerungstest eingeführt wurde, stieg der Anteil derer, die den Test nicht bestehen, zunächst von rund 4 auf ca. 30 Prozent. Daraufhin wurde der Test erneut angepasst; mittlerweile bestehen ihn 80 bis 85 Prozent der Teilnehmer (Erick 2013). Den bundesweit einheitlichen Multiple-Choice-Test in Deutschland bestehen 98 bis 99 Prozent (BMI/BAMF 2014: 153). Zur Vorbereitung auf den Test werden hier (nicht verpflichtende) Einbürgerungskurse angeboten (§ 10 Abs. 5 S. 2 StAG). Zudem wird online ein interaktiver „Fragenkatalog zur Testvorbereitung“ bereitgestellt. Vom Test befreit werden Einbürgerungsbewerber, die diese Voraussetzung aufgrund „einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen [können]“ (§ 10 Abs. 6 StAG).

weniger voraussetzungsfull: Hier können Ausländer schon eingebürgert werden, wenn sie in den letzten vier Jahren mindestens drei Jahre (bzw. 1.095 Tage, davon zwei Jahre mit unbefristetem Aufenthaltsstatus)²¹⁴ in Kanada gelebt haben.²¹⁵

- (2) Der zweite relevante Unterschied zwischen den beiden Ländern ist der Umgang mit Mehrstaatigkeit. Während Kanada die doppelte und mehrfache Staatsbürgerschaft grundsätzlich akzeptiert, lehnt Deutschland in dem Kompromiss zum Staatsangehörigkeitserwerb, den die Koalitionspartner dazu kürzlich geschlossen haben, Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung weiterhin grundsätzlich ab.

Im Bereich der Einbürgerung stellt Kanada damit weniger Bedingungen als Deutschland. Noch geringer sind die Voraussetzungen in Schweden, das deshalb und wegen der allgemeinen Hinnahme von Mehrstaatigkeit mittlerweile als eines der liberalsten Einwanderungsländer weltweit gilt (vgl. Bernitz 2012: 13; Sochin D'Elia 2012: 20). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Staatsangehörigkeit (auch) in Schweden ihre Rolle als „sozialer Platzanweiser“ (Bommers 2006: 65) verloren hat: Die Rechte von Staats- und Wohnbürgern unterscheiden sich kaum noch. Neben einer relativ geringen Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren zeichnet sich Schweden vor allem dadurch aus, dass die in vielen Ländern fest etablierten Bedingungen hier fehlen (z. B. ein Nachweis von Sprachkenntnissen, ein Einbürgerungstest oder ein Bekenntnis zur Verfassung oder politischen Grundordnung). Außerdem müssen Ausländer ihre bestehende Staatsangehörigkeit bei einer Einbürgerung nicht aufgeben, Mehrstaatigkeit wird seit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 2001 grundsätzlich hingenommen (vgl. Gustafson 2002; Parusel 2009: 6; OECD 2011c: 70, 76; Bernitz 2012). Als Voraussetzungen sind lediglich ein unbefristeter Aufenthaltsstatus²¹⁶ und Straffreiheit²¹⁷ bestehen geblieben. Ebenfalls nicht gefordert wird ein Einkommensnachweis bzw. der Nachweis, den Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen be-

streiten zu können, wie es in Deutschland vorgeschrieben ist. Einen Antrag auf Einbürgerung können Personen ab 18 Jahren stellen; minderjährige Kinder können mit eingebürgert werden (vgl. Bernitz 2012: 13).²¹⁸ Ähnlich wie in Deutschland gibt es in vielen schwedischen Gemeinden Einbürgerungsfeiern bzw. -zeremonien, die am Nationalfeiertag abgehalten werden (vgl. Parusel 2009: 6).

Darüber hinaus gibt es in Schweden zahlreiche Ausnahmen, die das Staatsangehörigkeitsgesetz in der Praxis noch liberaler machen. So gelten für bestimmte Personengruppen verkürzte Mindestaufenthaltszeiten; das betrifft etwa Staatenlose und anerkannte Flüchtlinge (vier Jahre Mindestaufenthalt) sowie binationale Ehen bzw. registrierte Partnerschaften (drei Jahre Mindestaufenthalt, sofern das Paar zusammenlebt und der Partner seit mindestens zwei Jahren schwedischer Staatsangehöriger ist). Dänen, Finnen, Isländer und Norweger können nach fünfjährigem Aufenthalt in einem vereinfachten und besonders schnellen Anzeigeverfahren die schwedische Staatsangehörigkeit erwerben; die Gebühr dafür beträgt umgerechnet 52 Euro. Haben sie noch keinen fünfjährigen Aufenthalt vorzuweisen, können sie einen regulären Einbürgerungsantrag stellen, bei dem für sie aber eine deutlich kürzere Mindestaufenthaltsdauer gilt als für Zuwanderer aus anderen Herkunftsländern, nämlich zwei Jahre. Vereinfachte Einbürgerungsverfahren gibt es außerdem für junge Erwachsene zwischen 18 und 20 Jahren, sofern sie einen unbefristeten Aufenthaltsstatus haben und seit ihrem 13. Lebensjahr dauerhaft und mit Niederlassungserlaubnis in Schweden leben (Staatenlose: 15. Lebensjahr).

Überspitzt formuliert ist Schweden im Bereich der Einbürgerungspolitik also ‚kanadischer als Kanada‘: Die in Kanada geltenden Regeln, die im Vergleich zu Deutschland, aber auch zu anderen europäischen Einwanderungsländern sehr liberal sind, werden von Schweden noch übertroffen.²¹⁹ Das mag mit der Tradition der offenen Einwanderungspolitik aus den 1950er und 1960er Jahren zusammenhängen, als das Land wegen seiner guten

214 Tage, an denen noch kein unbefristeter Aufenthaltsstatus bestand, werden als halbe Tage gezählt. Mit einem Online-Tool, dem sog. *Residence Calculator*, kann individuell berechnet werden, ob die notwendige Aufenthaltszeit bereits erreicht ist.

215 Derzeit wird in Kanada darüber diskutiert, die Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung zu erhöhen. Auf Vorschlag der kanadischen Bundesregierung wurde ein Gesetzentwurf (Bill C-24) angenommen, der u. a. vorsieht, den geforderten Mindestaufenthalt von drei Jahren (1.095 Tage) innerhalb der letzten vier Jahre zu erhöhen auf vier Jahre (1.460 Tage) innerhalb der letzten sechs Jahre. Zudem wird bei der Einbürgerung die Zeit eines befristeten Aufenthalts vor Erhalt einer Daueraufenthaltserlaubnis nicht mehr angerechnet. Letzteres betrifft vor allem Studenten und ausländische Arbeiter, die zunächst meist nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis bekommen. In diesen Fällen ist der für eine Einbürgerung notwendige Gesamtaufenthalt also etwa so lang wie in Deutschland. Die Regelungen treten voraussichtlich Mitte 2015 voll in Kraft (Thym 2014b: 20; vgl. Beiser/Bauder 2014).

216 Diesen Status erhält man in der Regel nach fünf Jahren legalem Aufenthalt in Schweden.

217 Dazu gehört in Schweden auch, dass man finanzielle Verpflichtungen gegenüber dem Staat und gegenüber Privatpersonen (Unterhalt, Steuern, Bußgelder) erfüllt. Strafrechtlich verurteilte Ausländer können sich in Schweden erst nach einer gewissen Wartezeit einbürgern lassen.

218 Wird ein Einbürgerungsantrag abgelehnt, kann dies wie in Deutschland und Kanada rechtlich angefochten werden (OECD 2011c: 70, 77). Die Einbürgerungsgebühr in Schweden ist mit 1.500 Schwedischen Kronen (SEK) (etwa 165 Euro) geringer als in Deutschland (255 Euro).

219 In der Vergleichsuntersuchung MIPEX (s. Kap. C.1.3) erhält Schweden im Bereich der Voraussetzungen für eine Einbürgerung 71 Punkte, Kanada 68 und Deutschland nur 33 (Huddleston et al. 2011).

wirtschaftlichen Entwicklung dringend Arbeitskräfte benötigte und Zuwanderer mit offenen Armen empfang. Diese Einwanderungspolitik und die nahezu voraussetzungslose Einbürgerung sind aber längst nicht mehr gesellschaftlicher Konsens: Während die kommunistische Partei, die Grünen und die Sozialdemokraten daran noch festhalten, verlangen die Konservativen, die Christdemokraten, die Liberalen und auch die Schwedendemokraten zumindest nachgewiesene Kenntnisse der schwedischen Sprache und einen Staatsbürgerschaftstest, der sich sowohl auf die historische Entwicklung des Landes bezieht als auch auf das aktuelle politische System. Es bleibt abzuwarten, welche (neuen) Akzente die im Herbst 2014 neu ins Amt gekommene schwedische Regierung in diesem Bereich setzen wird.

Wie oben bereits angesprochen, bleibt in der EU trotz Europäisierung und Globalisierung die Ausgestaltung der Regeln zum Erwerb der Staatsangehörigkeit eine der zentralen Kompetenzen nationalstaatlicher Politik. Schwedens Grundsatzentscheidungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft sind mit dem EU-Recht jedenfalls kompatibel. Seine Rolle als ‚liberaler Außenseiter‘ ist allerdings aus europäischer Perspektive nicht unproblematisch, denn mit der schwedischen Staatsangehörigkeit erwerben Drittstaatsangehörige auch die Unionsbürgerschaft und können über die damit verbundenen Rechte (SVR 2013: 39–49) vor allem die Freizügigkeit nutzen, in andere EU-Mitgliedstaaten zu reisen bzw. sich dort niederzulassen. Damit hat die schwedische Staatsangehörigkeitspolitik auch einwanderungspolitische *spillover*-Effekte auf andere Staaten.²²⁰ ➔ **Ohne den Nationalstaaten die staatsangehörigkeitsrechtlichen Kompetenzen nehmen zu wollen, wäre in dieser Hinsicht ein europaweit stärker abgestimmtes Vorgehen sinnvoll, etwa in Form eines europäischen Bandbreitenmodells, das hinsichtlich der Anforderungen für die Einbürgerung einen Korridor vorgibt, den die Nationalstaaten einhalten müssen.**

B.4.3.3 Der Generationenschnitt für ausgewanderte Kanadier und Schweden

Wie die Analyse dokumentiert, unterscheidet sich die Staatsbürgerschaftspolitik der drei betrachteten Länder zwar in ihrer Grundanlage kaum, aber doch maßgeblich

hinsichtlich der Bedingungen, die für den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung zu erfüllen sind. In einem Punkt stimmen die Länder jedoch auch in diesem Feld überein. Es geht um den Umgang mit dem *ius sanguinis* als Mechanismus zur Vergabe der Staatsangehörigkeit (dazu ausführlich Langenfeld 2014; SVR 2014: 145–152). Dass dieses Prinzip den alleinigen Grundsatz für die Vermittlung umfassender politischer Zugehörigkeit bildet, gilt mittlerweile (nicht nur in Deutschland) als überholt. Unbestritten ist aber seine grundsätzliche Berechtigung dafür. Denn während das *ius soli* sich lediglich auf den Raum bezieht und völlig ‚zeitlos‘ ist, lassen sich über das *ius sanguinis* intergenerative Aspekte der Vermittlung von Staatsangehörigkeit nachvollziehen. Damit wird der Forderung Rechnung getragen, dass Eltern und Kinder zunächst und grundsätzlich identische politische, soziale und kulturelle Zugehörigkeiten haben können. Allerdings sollten diese intergenerativen Aspekte der Weitergabe politischer Zugehörigkeitsverhältnisse von einer Generation zur nächsten nicht konstant bleiben, sondern im Zeit- bzw. Generationenverlauf abnehmen.²²¹ Dies lässt sich anhand des folgenden stilisierten Verlaufs von Einwanderung und Niederlassung leicht nachvollziehen:

Für die erste Generation stellt sich die Frage des Geburtserwerbs generell nicht, da politische Vollmitgliedschaft im Zielland nur über Einbürgerung möglich ist. Die zweite Generation, die Kinder der ‚Pionierwanderer‘, hat jedoch unter Umständen eine doppelte Bindung: Möglicherweise fühlt sie sich ebenso eng an das Herkunftsland der Eltern gebunden wie an das Land, in dem sie aufgewachsen ist und lebt. Es ist anzunehmen, dass im weiteren Generationenverlauf die Bindung zum Herkunftsland der Elterngeneration kontinuierlich sinkt, während die zum Land des aktuellen Lebensmittelpunkts steigt.

Deutschland, Schweden und Kanada haben gemein, dass sie dieser im Zeitverlauf schwächer werdenden Bindungswirkung des *ius sanguinis* in ihrem Staatsangehörigkeitsrecht Rechnung tragen: Sie praktizieren eine Regel, die der SVR (2014) in Anlehnung an Masing (2001) als ‚Doppelpass mit Generationenschnitt‘ propagiert. In Kanada wurde das Staatsangehörigkeitsrecht 2009 in diesem Sinne weitreichend reformiert (Bill C-37): Neben einer Wiedereinbürgerungsklausel (*Repatriation Clause*) wurde die sog. *First Generation Limitation* eingeführt. Die

220 Ähnliches gilt natürlich auch für einen ‚Verkauf‘ der Staatsangehörigkeit wie in Malta, wo sich solche Fälle in letzter Zeit häufen: Drittstaatsangehörige können durch eine Mindestinvestition im Land die maltesische Staatsangehörigkeit und somit auch die Unionsbürgerschaft erwerben. Dieser ‚Missbrauch‘ bei der Verleihung der Staats- und Unionsbürgerschaft wurde vom Europäischen Parlament in einer Resolution (2013/2995(RSP)) gerügt.

221 Zuwanderer der dritten oder gar vierten Generation haben oft nur noch eingeschränkte Beziehungen zum Herkunftsland (die sich z. B. auf Urlaubsreisen und Verwandtschaftsbesuche beschränken). Insofern ist es konsequent, politische Bindungen zum Herkunftsland der Großeltern und Urgroßeltern, die nur durch die automatische Weitergabe der Staatsangehörigkeit bestehen, im Generationenverlauf zu kappen. Dem steht nicht entgegen, eine kulturelle Verbundenheit mit dem Herkunftsland der Vorfahren zu akzeptieren und zu fördern (SVR 2014: 152). Für die USA hat etwa Harrington (1982) festgestellt, dass doppelte Loyalitäten von Einwanderern das Verhältnis zu den Herkunftsländern nicht negativ beeinflussen, vielmehr haben sie sogar freundschaftliche Bindungen zwischen den Staaten gefördert.

Wiedereinbürgerungsklausel ist eine weitgehend unumstrittene Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts, die als schon lange überfällig angesehen wird. Sie soll vor allem Personen kanadischer Abstammung ermöglichen, die kanadische Staatsangehörigkeit (wieder) zu erlangen, die sie aufgrund bestimmter Klauseln im Staatsangehörigkeitsgesetz von 1947 nicht erwerben konnten bzw. verloren haben; die betreffenden Klauseln werden heute als diskriminierend angesehen und sind mit der kanadischen Charta der Rechte und Freiheiten (*Charter of Rights and Freedom*) unvereinbar.²²² Politisch umstrittener ist die *First Generation Limitation*, die die Weitergabe bzw. Vererbung der kanadischen Staatsangehörigkeit ab der zweiten Auswanderergeneration unterbindet (vgl. Winter 2014a: 51–54; 2014b: 43–46): Ein im Ausland geborenes Kind ausgewanderter kanadischer Eltern (zweite Generation) erwirbt selbst noch qua Abstammung die kanadische Staatsangehörigkeit, vererbt sie jedoch nicht mehr an die eigenen Kinder (dritte Generation), wenn diese auch außerhalb Kanadas geboren werden.

Das Motiv für die Einführung der *First Generation Limitation* war, zu unterbinden, dass die kanadische Staatsangehörigkeit im Generationenverlauf (theoretisch) unendlich an Personen weitergegeben wird, die zu Kanada keinerlei ernsthafte Verbindung (mehr) haben und die Staatsangehörigkeit lediglich als ‚Rettungsanker‘ nutzen (sog. *citizens of convenience*, vgl. Winter 2014b: 44).²²³ Sie ist somit ein kanadisches (in der Ausgestaltung allerdings strengeres) Pendant zum deutschen § 4 Abs. 4 StAG, der den Generationenschnitt für im Ausland lebende Deutsche regelt. Danach erhält seit dem Jahr 2000 ein im Ausland geborenes Kind eines deutschen Elternteils nicht mehr automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn dieser Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Das Kind kann aber die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, indem seine deutschen Eltern innerhalb eines Jahres nach seiner Geburt die Beurkundung der Geburt im Geburtenregister beantragen; eine Verbindung zu Deutschland muss dafür nicht nachgewiesen werden. Die deutsche Staatsangehörigkeit tritt dann neben die sonstige(n) Staatsangehörigkeit(en) des Kindes; der Erwerb erfolgt jedoch nicht automatisch. Die deutschen Regelungen sind deutlich weniger weitreichend als die kanadischen, denn mit § 4 Abs. 4 StAG wird die Weitergabe der Staatsangehörigkeit von der zweiten

auf die dritte Auswanderergeneration (bzw. spätere Generationen) lediglich eingeschränkt, während die *First Generation Limitation* eine Vererbung der kanadischen Staatsangehörigkeit von der zweiten auf die dritte Auswanderergeneration vollständig unterbindet.

In beiden Regelungen – der *First Generation Limitation* und § 4 Abs. 4 StAG – ist für die Frage, ob Auswanderer die Staatsangehörigkeit über das *ius sanguinis* an ihre Kinder weitergeben, der tatsächliche Lebensmittelpunkt (*domicilium*) entscheidend. Wie das Beispiel der kanadischen Regelung zeigt, sehen auch sog. klassische Einwanderungsländer mit *ius soli*-Tradition, die Mehrstaatigkeit grundsätzlich akzeptieren, eine unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit durch bzw. an Auswanderer und die Anhäufung mehrfacher Staatsangehörigkeiten mittlerweile als problematisch an, wenn die betreffenden Personen zum Land keine Verbindung mehr haben. Mit § 4 Abs. 4 StAG und der *First Generation Limitation* gibt es zwei – unterschiedlich restriktive – Regelungen, die dafür sorgen, dass eine funktional nicht begründbare Anhäufung von Staatsangehörigkeiten begrenzt wird.

Bemerkenswert ist, dass auch Schweden für seine im Ausland lebenden bzw. ausgewanderten Staatsbürger einen Generationenschnitt vornimmt: Kinder ausgewanderter Schweden (zweite Generation) erwerben zwar bei ihrer Geburt zunächst automatisch die schwedische Staatsangehörigkeit. Ein im Ausland geborener Schwede, der nie in Schweden wohnhaft war und keinerlei Verbindung zum Land belegen kann, verliert jedoch mit Eintritt des 22. Lebensjahres automatisch seine schwedische Staatsangehörigkeit, sofern er eine zweite Staatsangehörigkeit besitzt (in der Regel die des Wohnsitzlandes), dadurch also nicht staatenlos wird (vgl. Bernitz 2012: 15). In der Verwaltungspraxis wird Anträgen auf Beibehaltung der schwedischen Staatsangehörigkeit in der zweiten Auswanderergeneration (bzw. der ersten im Ausland geborenen Generation) in der Regel noch stattgegeben. Bei den nachfolgenden Generationen geschieht dies nur noch, wenn der Antragsteller nachweisen kann, dass die Verbindungen zu Schweden nicht vollständig abgerissen sind (Bernitz 2012: 16).

❗ **Aus der Sicht des SVR sind diese begrenzte Weitergabe der Staatsbürgerschaft nach dem *ius sanguinis* und ihre stärkere Koppelung an die tatsächlichen Lebensbezüge (*ius domicilii*) sinnvoll.** Um diesen Weg politisch beschreiten zu können, müsste aber sichergestellt

222 Das betrifft u. a. im Ausland geborene Kinder eines kanadischen und eines nichtkanadischen Elternteils oder Personen, die bei einer Einbürgerung in einem anderen Land vor 1977 die kanadische Staatsangehörigkeit aufgeben mussten, weil doppelte Staatsangehörigkeit damals noch nicht möglich war (vgl. Dvorak 2009; Winter 2014a: 51).

223 Beispielsweise wurden im Libanonkrieg 2006 ca. 15.000 kanadische Staatsangehörige aus dem Libanon evakuiert; die Kosten dafür beliefen sich auf ca. 85 Millionen Kanadische Dollar (CAD). Bei den evakuierten Kanadiern handelte es sich vermutlich größtenteils um kanadisch-libanesischen Doppelstaater, die niemals in Kanada gelebt oder Kanada auch nur besucht hatten (vgl. Winter 2014b: 44).

sein, dass das Prinzip in einem gewissen Gleichschritt durchgesetzt wird. Sonst ‚produziert‘ der eine Staat eine immer größer werdende Auslandsbevölkerung, während der andere Staat in dieser Hinsicht puristisch vorgeht und sich damit dem Vorwurf aussetzt, er vernachlässige die Interessen der Diaspora im Ausland. Es lässt sich nur schwer begründen, dass das, was gegenüber den eigenen Staatsangehörigen im Ausland richtig erscheint, für im Inland lebende Staatsangehörige anderer Staaten falsch sein kann. ➔ **Um Asymmetrien zu vermeiden, wäre es dringend notwendig, diese Frage international zu thematisieren und damit eine politische Initiative zu starten, um die unendliche Weitergabe der Staatsbürgerschaft über das ius sanguinis zu begrenzen.**

B.4.4 Empirische Erkenntnisse

Die moderaten Einbürgerungsvoraussetzungen in Kanada gelten als zentrale Erklärung für die Einbürgerungszahlen bzw. -raten, die selbst für ein klassisches Einwanderungsland hoch sind (vgl. Diehl/Blohm 2003; Bauböck 2006; Kober/Morehouse/Walther 2008; Thränhardt 2008; Henkes et al. 2011: 59; Diehl/Fick 2013: 343; Tjaden 2014: 14; Winter 2014b: 43). Ähnliches gilt für Schweden: Obwohl die Rechte von Staats- und Wohnbürgern sich immer weniger unterscheiden, ist das Einbürgerungsinteresse hier ungebrochen hoch – vor allem bei Drittstaatsangehörigen, die mit der schwedischen Staatsbürgerschaft auch alle Rechte der Unionsbürgerschaft erwerben (vgl. EUDO Observatory on Citizenship 2014). Als Ursache dafür gelten auch hier die sehr geringen Einbürgerungsvoraussetzungen und der vergleichsweise hohe Anteil an Asylzuwanderung. Für anerkannte Flüchtlinge ist eine Rückkehr in vielen Fällen unwahrscheinlich, der dauerhafte Aufenthalt dagegen naheliegend. Die steigenden Einbürgerungszahlen werden schließlich auch damit begründet, dass Schweden seit 2001 Mehrstaatigkeit akzeptiert (vgl. Bernitz 2012: 11–13; Sochin D’Elia 2012: 20).

B.4.4.1 Einbürgerung: höhere Zahlen bei ebenso geringem Zusatznutzen?

Ein empirischer Vergleich der Einbürgerungsintensitäten in verschiedenen Ländern (anhand von Indikatoren wie der Einbürgerungsquote oder dem ausgeschöpften Ein-

bürgerungspotenzial) ist methodisch schwierig. Er wird erschwert durch unterschiedliche Berechnungsarten und Bezugsgrößen (z. B. im Ausland geborene Personen oder Ausländer); oft sind entsprechende Daten auch nicht verfügbar (vgl. OECD 2011b: 161). Das Statistische Bundesamt ermittelt für Deutschland jährlich das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial, also das Verhältnis von erfolgten zu möglichen Einbürgerungen.²²⁴ Für Kanada und Schweden liegen keine Daten vor, anhand derer sich ein entsprechender Vergleichswert ermitteln ließe. Hier können lediglich das Verhältnis der Einbürgerungen zur Zahl der im Ausland geborenen Personen und die Einbürgerungsquote herangezogen werden, d. h. die Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der im Land lebenden Ausländer. Beide Werte liegen in Deutschland mit 1,1 Prozent bzw. 1,7 Prozent deutlich niedriger als in Kanada (2,7 % bzw. 9,2 %) oder Schweden (2,6 % bzw. 5,6 %) (Tab. B.5).

International vergleichende Studien nutzen als Indikator häufig die Einbürgerungsquote (vgl. SVR 2014: 118; OECD 2014c; Reichel 2012). Diese ist als Vergleichsmaßstab jedoch problematisch: Zum einen ist unklar, inwiefern die als Bezugsgröße herangezogenen Ausländer überhaupt die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, zum anderen hängt die Zahl der Ausländer erheblich davon ab, wie der ius-soli-Erwerb im Land geregelt ist. In Deutschland, wo Kinder ausländischer Eltern erst seit dem Jahr 2000 unter bestimmten Voraussetzungen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, dürfte die Zahl der im Land lebenden Ausländer höher sein als in Ländern mit langer ius-soli-Tradition. Denn Regelungen, die den Staatsangehörigkeitserwerb erleichtern, schlagen sich in den Einbürgerungsquoten (vormals) traditioneller ius-sanguinis-Länder erst nach längerer Zeit nieder.

Aber unabhängig von diesen methodischen Hinweisen ist in den drei Vergleichsländern sowohl das Verhältnis der Einbürgerungen zur Zahl der im Ausland geborenen Personen als auch die Einbürgerungsquote in Deutschland am geringsten. Darüber hinaus ist der Anteil der Staatsangehörigen an allen im Ausland geborenen Zuwanderern ab 15 Jahren in Kanada und Schweden (über 75 % und ca. 70 %) deutlich höher als in Deutschland (über 50 %) (OECD 2012b: 134–137) (ohne Tab.). Auch wenn solche Werte schwer zu vergleichen und zu interpretieren sind, zeigen die absoluten Zahlen deutlich, dass Einbürgerungen in Kanada 1,7-mal so häufig sind

224 Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial bezieht die Zahl der Einbürgerungen auf die Zahl der Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren in Deutschland leben. Bezugsgröße ist jeweils die Zahl der Ausländer nach dem Ausländerzentralregister (AZR), die zu Beginn eines Jahres die geforderte Aufenthaltsdauer aufweisen. Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial für 2013 ist also das Verhältnis aller Einbürgerungen im Jahr 2013 zu allen Ausländern, die Anfang 2013 im Bundesgebiet lebten und schon mindestens zehn Jahre dort gelebt hatten. Eine Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren wird hier „vereinfachend mit dem Sachverhalt gleich[gesetzt], dass „alle Anforderungen für eine Einbürgerung“ erfüllt sind“ (Statistisches Bundesamt 2014b).

Tab. B.5 Daten zu Einbürgerungen, Ausländern und Zuwanderern in Deutschland, Kanada und Schweden 2011

		Deutschland	Kanada	Schweden
Bevölkerungsgröße		80,3 Mio.	33,5 Mio.	9,5 Mio.
im Ausland geborene Bevölkerung (1. Generation)	absolut	9.642.400	6.775.800	1.427.300
	anteilig	12,0 %	20,2 %	15,1 %
Ausländer	absolut	6.338.900	1.975.100	655.100
	anteilig	7,9 %	5,9 %	6,9 %
Einbürgerungen		106.900	181.300	36.600
Verhältnis der Einbürgerungen zur Anzahl der im Ausland geborenen Bevölkerung		1,1 %	2,7 %	2,6 %
Einbürgerungsquote		1,7 %	9,2 %	5,6 %

Anmerkung: Die Einbürgerungsquote ist das Verhältnis der Eingebürgerten zur Zahl der im Land lebenden Ausländer. Für Kanada wurde die Zahl der im Land lebenden Ausländer nach Angaben des *National Household Survey* (NHS) von 2011 berechnet.

Quelle: Bernitz 2012; OECD 2013a; Statistics Canada 2012; 2013a; 2013b; Statistisches Bundesamt 2012; 2014c; eigene Berechnung und Zusammenstellung

wie in Deutschland, obwohl die im Ausland geborene Bevölkerung – und somit die für Einbürgerung relevante Bevölkerungsgruppe – nur 0,7-mal so groß ist. Für Schweden gilt Ähnliches: In absoluten Zahlen sind Einbürgerungen zwar seltener, zugleich ist aber die Bezugsgruppe sehr viel kleiner.²²⁵

Neben den Einbürgerungsbedingungen ist eine weitere mögliche Erklärung für die unterschiedliche Einbürgerungsintensität die Frage, wie groß oder gering der Zusatznutzen ist, den die betreffende Person mit der Einbürgerung gegenüber der Daueraufenthalts Erlaubnis erzielen kann. Dieser Erklärungsansatz greift jedoch zu kurz: In Kanada sind die Einbürgerungszahlen vergleichsweise hoch, obwohl auch die Daueraufenthalts genehmigung, die vergleichsweise leicht erreichbar ist,²²⁶ viele Rechte gewährt und im Grunde als ‚Staatsbürgerschaft minus Wahlrecht‘ beschrieben werden kann. Ähnliches

gilt für Schweden: Die zeitlichen Voraussetzungen für Daueraufenthalt und Einbürgerung sind identisch, auch hier ist durch Einbürgerung gegenüber einer Daueraufenthalts Erlaubnis lediglich das Wahlrecht zu ‚gewinnen‘.²²⁷ Dieser geringe Zusatznutzen scheint Einbürgerung aber nicht zu hemmen, denn beide Staaten gehören zu den OECD-Staaten mit den höchsten Einbürgerungsraten (vgl. Pendakur/Bevelander 2014: 389). In Deutschland ist die Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt zwar etwas voraussetzungsvoller,²²⁸ die Mindestaufenthaltsdauer für eine langfristige Aufenthaltsberechtigung beträgt aber gemäß Art. 4 Abs. 1 der RL 2003/109/EG ebenfalls nur fünf Jahre. Ein Daueraufenthaltsrecht ist also der Einbürgerung vorgelagert. Diese bringt dann – neben den Vorteilen der Unionsbürgerschaft – vor allem das Wahlrecht mit sich, außerdem sind die Visabedingungen und der völkerrechtliche Schutz im Ausland besser. Obwohl

225 In Deutschland wurden 2011 knapp dreimal so viele Personen eingebürgert wie in Schweden; die Gruppe der im Ausland Geborenen, die im Land leben, ist aber in Deutschland knapp siebenmal so groß wie in Schweden.

226 Um eine *Permanent Resident Card* (PR Card) (auch als *Maple Leaf Card* bezeichnet) zu beantragen, müssen Ausländer innerhalb der zurückliegenden fünf Jahre mindestens zwei Jahre (730 Tage) in Kanada gelebt haben.

227 Dennoch nennen befragte Zuwanderer in Schweden als Grund für den Erwerb der schwedischen Staatsangehörigkeit häufig auch das damit gewährte Recht zum dauerhaften Aufenthalt. Ähnlich wichtig sind ihnen aber Schutz und Unterstützung im Ausland, die Möglichkeit, einen schwedischen Pass zu bekommen, und das Recht, sich an nationalen Wahlen zu beteiligen. Dies gilt sowohl für Personen, die im Erwachsenenalter eingebürgert wurden, als auch für in Schweden lebende Ausländer mit Daueraufenthaltsrecht. Bei Letzteren ist mehr als die Hälfte der Ansicht, es sei sehr wichtig, ein Daueraufenthaltsrecht in Schweden zu haben, doch nur etwa 20 Prozent von ihnen finden es wichtig, die schwedische Staatsangehörigkeit erwerben zu können (Statens Offentliga Utredningar 2013: 95f.).

228 In Deutschland wird eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt frühestens nach fünf Jahren erteilt, wenn ausreichende Kenntnisse in der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland nachgewiesen werden und belegt wird, dass der eigene Lebensunterhalt und der der Angehörigen durch feste und regelmäßige Einkünfte gesichert ist und dass ausreichender Wohnraum für sich und die Familie vorhanden ist. Darüber hinaus darf von der betreffenden Person keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen (§ 9a Abs. 2 AufenthG).

sich also der Zusatznutzen einer Einbürgerung zwischen den drei Staaten nur eher geringfügig unterscheidet, rangiert Deutschland bei der Einbürgerungsintensität hinter Kanada und Schweden. Der Zusatznutzen allein ist dafür also offenbar nicht entscheidend.

Ein anderer Erklärungsfaktor könnte sein, dass Ausländer bei der Einbürgerung in Deutschland ihre bestehende Staatsangehörigkeit aufgeben müssen; das ist weder in Schweden noch in Kanada der Fall.²²⁹ Damit sind in Deutschland die subjektiven ‚Zusatzkosten‘ für den Erwerb der Staatsangehörigkeit höher. Doch diese Erklärung trägt allein ebenfalls nicht: Damit lassen sich weder die Unterschiede in den Einbürgerungszahlen der Bundesländer begründen noch die Varianz bei den Herkunftsländern²³⁰ und auch nicht die Tatsache, dass Unionsbürger die Möglichkeit der Einbürgerung kaum nutzen, obwohl sie die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes nicht aufgeben müssten (vgl. dazu auch ausführlich Lämmermann 2009).

In jedem Fall greifen monokausale Erklärungsmuster offensichtlich zu kurz; vielmehr scheint es ein Bündel von Gründen zu sein, die Einbürgerung fördern oder hemmen. Ein Blick auf die unterschiedlichen Einbürgerungsraten der Bundesländer zeigt, wie eine gezielte Ansprache durch die Politik wirken kann, die eine gelebte Willkommenskultur zum Ausdruck bringt. In Hamburg beispielsweise schreibt der Bürgermeister die in der Stadt lebenden einbürgerungsberechtigten Ausländer persönlich an und lädt sie ein, sich einbürgern zu lassen. Durch dieses persönliche Engagement konnten die Einbürgerungsraten über einen längeren Zeitraum gesteigert werden. Die Entscheidung für oder gegen die Einbürgerung ist also offenbar mehr als ein rationales Abwägen, nämlich eben auch ein emotionaler Akt, der zum Teil auch damit zusammenhängt, inwieweit sich das jeweilige Land selbst als Einwanderungsland sieht und welche Botschaft es in dieser Hinsicht den Zuwanderern übermittelt.

B.4.4.2 Wahlrecht: starke parlamentarische Repräsentation von Zuwanderern in Kanada und Schweden

Nach den unterschiedlichen Einbürgerungsvoraussetzungen und -intensitäten ist zu erwarten, dass in den drei hier untersuchten Ländern auch die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts variiert, also die Ausübung der politischen Rechte, die zumindest auf nationaler Ebene nur Staatsbürgern zukommen. Absolut gesehen unterscheidet sich die Wahlbeteiligung der im Ausland geborenen Wahlberechtigten bei nationalen Wahlen aber kaum: In Kanada und Deutschland gehen jeweils ca. 64 Prozent von ihnen zur Wahl. Vergleicht man dies mit der Wahlaktivität der im Inland Geborenen, ergibt sich jedoch ein anderes Bild: In Kanada ist der Unterschied nur marginal (3 Prozentpunkte), doch in Deutschland liegt zwischen den beiden Gruppen eine Differenz von 20 Prozentpunkten. Eine solche Lücke bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts zeigt sich auch in Schweden, allerdings auf einem deutlich höheren Niveau: In der Gruppe der im Ausland geborenen Schweden üben ca. 75 Prozent der Wahlberechtigten ihr Wahlrecht auch aus, bei den im Land geborenen Schweden sind es etwa 91 Prozent (OECD 2012c). Dass schwedische Staatsbürger ihr Wahlrecht generell stärker wahrnehmen, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Politik zentralistisch angelegt ist: Im Gegensatz zu Deutschland mit seinen zahlreichen Landtagswahlen, die als ‚kleine Bundestagswahlen‘ gelten können, zieht in Schweden die Wahl auf nationaler Ebene die gesamte politische Aufmerksamkeit auf sich, weil es daneben kaum politisch relevante Wahlen gibt.

Bezüglich des passiven Wahlrechts zeigt sich: In Kanada und Schweden sind Zuwanderer (der ersten und zweiten Generation) häufiger im nationalen Parlament vertreten als in Deutschland;²³¹ das liegt vermutlich

229 Diese Verpflichtung nennen Zuwanderer in Deutschland bei Umfragen als Hauptgrund dafür, sich nicht einbürgern zu lassen; daneben wird der zu geringe Zusatznutzen einer Einbürgerung gegenüber der Wohnbürgerschaft angeführt (vgl. u. a. Worbs 2008; Niesten-Dietrich 2012; Sauer 2013; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012).

230 Die Varianz zwischen verschiedenen Zuwanderergruppen lässt sich ansatzweise erklären, wenn man z. B. die zentralen Einbürgerungsmotive türkeistämmiger Zuwanderer heranzieht: Diese liegen vor allem in der Rechtssicherheit bzw. der rechtlichen Gleichstellung mit den Einheimischen und in pragmatischen Gründen wie Reisefreiheit in der EU. In den letzten Jahren hat es zudem als Einbürgerungsmotiv leicht an Bedeutung gewonnen, dass die Befragten in Deutschland verwurzelt sind oder sich hier zu Hause fühlen (Sauer 2013: 63; Witte 2014).

231 Es ist verhältnismäßig schwierig, Abgeordnete mit Migrationshintergrund systematisch, zuverlässig und vollständig zu erfassen. Wüst und Saalfeld (2011) haben eine entsprechende Bestandsaufnahme für vier europäische Länder vorgenommen, darunter Deutschland und Schweden (Stand: März 2008); neuere, systematische und ländervergleichende Erhebungen sind nicht bekannt. Die Erhebung des SVR (Stand: November 2014) basiert auf öffentlich zugänglichen Informationen über die Abgeordneten (biografischen Handbüchern, elektronischen Verzeichnissen der Parlamente, Fraktionen und Parteien, Websites der Abgeordneten) sowie schriftlichen Nachfragen bei Abgeordneten, für die der Name und/oder das Foto einen Migrationshintergrund nahelegen. Für die deutschen und kanadischen Abgeordneten sind die Geburtsorte verzeichnet, damit können Personen der ersten Zuwanderergeneration identifiziert werden (vgl. für Deutschland Kürschners Volkshandbuch 2014; für Kanada z. B. <http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/Compilations/Parliament/BornOutsideCanada.aspx?Menu=HOC-Bio&Show=MP&Language=E>, 03.12.2014). Für Schweden gestaltete sich die Recherche aufgrund des sprachlichen Zugangs schwieriger. Jedoch bietet *Immigrant Institutet* eine Aufstellung der Zuwanderer im Schwedischen Reichstag (Benito 2014), die hier durch eigene Recherchen ergänzt wurde.

Tab. B.6 Parlamentarische Repräsentation von Zuwanderern im nationalen Parlament in Deutschland, Kanada und Schweden im Herbst/Winter 2014

		Deutschland	Kanada	Schweden
Abgeordnete insgesamt		631	303	349
Abgeordnete mit Migrationshintergrund in aktueller Wahlperiode	absolut	35	64	38
	anteilig	5,5 %	21,1 %	10,8 %
	1. Generation	12	40	26
	2. Generation	23	24	12
Differenz Anteil Abgeordnete mit Migrationshintergrund der 1. Generation und im Ausland geborene Bevölkerung (in Prozentpunkten)		-10,1	-7,0	-7,6
ergänzend: Differenz Anteil Abgeordnete mit Migrationshintergrund insgesamt und im Ausland geborene Bevölkerung (in Prozentpunkten)		-6,5	+0,9	-4,3

Anmerkung: Für Kanada und Schweden liegen keine Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund vor und somit auch keine zu allen Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund.

Quelle: eigene Recherche, Zusammenstellung und Berechnung

daran, dass die Voraussetzungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit vergleichsweise gering sind. Während im Deutschen Bundestag aktuell 35 der 631 Abgeordneten einen Migrationshintergrund haben (5,5 %), sind es im kanadischen *House of Commons* 64 von 303 Abgeordneten (21,1 %) ²³² und im schwedischen *Riksdag* 38 von insgesamt 349 Abgeordneten (10,8 %). Zudem ist in beiden Vergleichsländern bei den Parlamentariern mit Migrationshintergrund der Anteil der ersten Zuwanderergeneration höher (Kanada: 40 von 64, Schweden: 26 von 38), in Deutschland gehört dagegen ein größerer Teil der zweiten Generation an (23 von 35) (Tab. B.6).

Als Vergleichsmaßstab für die parlamentarische Repräsentation von Zuwanderern würde sich das Verhältnis von ‚Zuwandererparlamentariern‘ zu allen wahlberechtigten Zuwanderern anbieten (vgl. SVR 2014: 120). Da für Kanada und Schweden jedoch zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund (erste und zweite Generation) keine Daten vorliegen und somit auch keine zu den Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund, werden für alle drei Staaten ersatzweise Daten zu den im Ausland geborenen Personen (erste Generation) herangezogen. Entsprechend werden die zugewanderten Abgeordneten der ersten Generation zur im Ausland geborenen Bevölkerung ins Ver-

hältnis gesetzt; lediglich ergänzend wird das Verhältnis der Abgeordneten mit Migrationshintergrund der ersten und zweiten Generation zur im Ausland geborenen Bevölkerung (nur erste Generation) verglichen. Diese Betrachtung zeigt bezogen auf die erste Generation, dass bislang in keinem der drei Länder der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund (erste Generation) dem Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung entspricht. In Deutschland ist die Differenz am größten.

B.4.5 Lehren für Deutschland: Mindestaufenthaltsdauer senken, für doppelte Staatsbürgerschaft mit Generationenschnitt werben

Deutschland hat im internationalen Vergleich eine geringe Einbürgerungsintensität (vgl. u. a. OECD 2011b; 2011c). In zahlreichen anderen Staaten sind die Einbürgerungsraten höher, nicht nur in Kanada und Schweden, die hier als Vergleichsländer herangezogen wurden und für die Einwanderungsländer insgesamt nicht repräsentativ sind. Die Dynamik bei der Einbürgerung, die in Deutschland in

²³² Das *House of Commons* hat gegenwärtig 308 Sitze, fünf Parlamentarier sind jedoch mittlerweile ausgeschieden. Somit sind nur 303 Sitze besetzt. Anders als man erwarten könnte, kommt nur ein sehr kleiner Teil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund (5) aus den USA.

den letzten Jahren zu beobachten war, hat sich mittlerweile verlangsamt und ist 2013 fast zum Erliegen gekommen (vgl. Statistisches Bundesamt 2014b).

➔ **Der SVR schlägt für die Staatsangehörigkeits- bzw. Einbürgerungspolitik eine Paketlösung mit drei zentralen Elementen vor:**

- (1) ➔ **Bei gut integrierten Zuwanderern die Mindestaufenthaltsdauer für die Einbürgerung absenken.** Eine solche ‚Turbo-Einbürgerung‘ hat der SVR bereits in seinem ersten Gutachten (2010: 73, 188) gefordert, und zwar „für Zuwanderer, die besonders erfolgreich wirtschaftlich und sozial integriert sind (z. B. das 1,5-Fache des deutschen Durchschnittsgehalts verdienen oder ein Ehrenamt ausüben), gut Deutsch sprechen, ihren Lebensmittelpunkt eindeutig nach Deutschland verlagert haben und ein einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis haben“ (SVR 2010: 73). Eine Turbo-Einbürgerung sollte nach vier Jahren Aufenthalt in Deutschland möglich sein.
- (2) ➔ **Mehrstaatigkeit auch bei Einbürgerung akzeptieren.** Mit der Abschaffung der Optionspflicht hat die Regierungskoalition eine doppelte Staatsbürgerschaft im Rahmen des Geburtserwerbs bereits möglich gemacht. Nun sollte auch bei Einbürgerung der Zwang entfallen, die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes aufzugeben. Dies ist durchaus im Sinne der Bevölkerung, wie die SVR-Umfrage zum Jahresgutachten 2015 bestätigt: Sie ist grundsätzlich damit einverstanden, dass doppelte Staatsbürgerschaft (noch) stärker als bislang praktiziert wird. Allerdings zeigt sich hier keine uneingeschränkte Akzeptanz und Unterstützung der doppelten Staatsbürgerschaft, sondern vielmehr ein ‚zurückhaltendes Ja‘ (in Form einer knappen Mehrheit) (Abb. 7 im Anhang). ➔ **Auch der SVR plädiert nicht dafür, doppelte Staatsbürgerschaft generell und bedingungslos hinzunehmen; vielmehr sollte dies mit einem Generationenschnitt kombiniert werden,** der die zeitlich unlimitierte Weitergabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes unterbindet. Würde ein solcher ‚Schnittmechanismus‘ im Recht der Länder verankert, die für Deutschland wichtige Herkunftsländer von Einwanderern sind, entfielen das zentrale Argument dagegen, bei Einbürgerung die doppelte Staatsbürgerschaft zu akzeptieren.²³³ Offen ist noch, wie ein solcher Schnittmechanismus eingerichtet werden kann. Das ist eine schwierige Frage, denn es erfordert die Mitwirkung der Her-

kunftsländer. Als grundlegende Alternativen stehen sich eine Parallel- und eine Sequenzlösung gegenüber. Das Sequenzverfahren beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit: In diesem Modell wird Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung nur bei Staatsangehörigen von Staaten akzeptiert, die bereit sind, in ihrem Staatsangehörigkeitsrecht einen entsprechenden Schnittmechanismus zu etablieren (dieser könnte etwa analog zu § 4 Abs. 4 StAG gestaltet sein). Ein Parallelverfahren erfordert dagegen eine gewisse Vorleistung der Bundesregierung: Diese müsste zunächst doppelte Staatsbürgerschaft auch bei Einbürgerung ohne Bedingungen hinnehmen, parallel dazu würde sie aber bei den Regierungen der für Deutschland wichtigen Herkunftsländer dafür werben, ebenfalls einen Schnittmechanismus zu verankern. Der Vorteil des einen Verfahrens ist der Nachteil des anderen: Beim Sequenzverfahren ist die Bundesregierung nicht (ausschließlich) auf den guten Willen der Regierungen der Herkunftsländer angewiesen, sondern handelt nach dem Grundsatz des ‚do ut des‘ und hat damit in Verhandlungen eine bessere Position als beim Parallelverfahren. Dieses hat wiederum auf individueller Ebene den Vorteil, dass in Deutschland lebende Ausländer nicht für das Handeln ihrer Herkunftsländer haftbar gemacht werden.

- (3) Unabhängig von gesetzlichen Änderungen, die – zumindest was den Generationenschnitt angeht – wegen der erforderlichen Abstimmung mit Herkunftsländern eher langfristig angelegt sind, ➔ **schlägt der SVR eine Kampagne vor, um die Einbürgerungsbereitschaft zu erhöhen.** Als Vorbilder dafür könnten z. B. die Stuttgarter Initiative „PASS Auf, lass Dich einbürgern!“ oder die oben angesprochene Einbürgerungsoffensive von Hamburg dienen. Solche Initiativen versuchen das Einbürgerungspotenzial vor allem dadurch stärker auszuschöpfen, dass einbürgerungsberechtigte Personen gezielt persönlich angeschrieben und zur Einbürgerung eingeladen werden. Diese gelebte Willkommenskultur schlägt sich direkt in konkreten und messbaren Ergebnissen nieder: In Hamburg sind die Einbürgerungsanträge infolge der Kampagne um etwa 37 Prozent gestiegen (Behörde für Inneres und Sport 2013). Letztlich geht es darum, ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, das zur Einbürgerung einlädt. Hier sind nicht zuletzt Parteien und Verbände gefragt, diese Haltung auch öffentlich zu vertreten.

²³³ Um die Idee des Generationenschnitts auch auf internationaler Ebene zu diskutieren und auszugestalten, wäre etwa der Europarat ein geeigneter Ort. Überhaupt ist es wünschenswert, dass das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten des Europarats (weiter) harmonisiert wird (vgl. Wiedemann 2005: 27). Dazu könnte im Rahmen des Europarats ein Übereinkommen geschlossen oder bestehende Übereinkommen ergänzt werden, z. B. das Europäische Übereinkommen zur Staatsangehörigkeit von 1997. Bei den dazu erforderlichen Verhandlungen könnte Deutschland eine führende Rolle spielen, u. a. mit Verweis auf sein eigenes Recht.

Antidiskriminierungspolitik

In einigen Kapiteln dieses Gutachtens wird angesprochen, wie unterschiedliche nationalstaatliche Traditionen von Teilhabeförderung eine spezifische Anlage von Politik beeinflussen. Dabei kristallisiert sich kein einheitlicher Trend heraus: Im Bereich der Infrastruktur, die der Staat für Neuzuwanderer bereitstellt, verlieren integrationspolitische Philosophien zunehmend ihre Unterscheidungskraft und die Prozesse in den Ländern entwickeln sich zunehmend konvergent (s. dazu Kap. B.2); dagegen zeigt Kap. B.6, das den unterschiedlichen bezeichnungs- und zugehörigkeitspolitischen Ansätzen gewidmet ist, wie stark staatliche und gesellschaftlich-institutionelle Ansätze der Erfassung und Beschreibung von Diversität (weiterhin) geprägt sind durch die jeweiligen Traditionen des Umgangs mit einwanderungsbedingter Vielfalt.

Inwieweit unterschiedliche nationalstaatliche Traditionen politisches Handeln leiten, ist auch für die hier behandelte Antidiskriminierungspolitik eine wichtige Frage und ist handlungsleitend für die Auswahl der Vergleichsländer Großbritannien, Frankreich und Ungarn. Grundlage dieses Kapitels ist eine vom SVR in Auftrag gegebene vergleichende Expertise (Thym 2014b). Bei der Analyse zur Antidiskriminierungspolitik ist zudem zu berücksichtigen, dass die EU als normensetzende Instanz in diesem Bereich größeren Einfluss hat als in anderen integrationspolitischen Bereichen, die in Teil B dieses Gutachtens behandelt werden.²³⁴ Wichtig dafür sind insbesondere zwei Richtlinien, die bereits im Jahr 2000 verabschiedet wurden und auf einem „starken“ Antidiskriminierungskonzept fußen (Jestaedt 2005: 314): die sog. Richtlinie zur Rassengleichheit (*Racial Equality Directive*) (2000/43/EG) (Antirassismusrichtlinie) und die sog. Rahmenrichtlinie (*Employment Equality Directive*) (2000/78/EG). Die Antirassismusrichtlinie konzentriert sich auf Diskri-

minierungen wegen der Merkmale Rasse und ethnische Herkunft. Ihr sachlicher Anwendungsbereich umfasst die Bereiche Erwerbstätigkeit, Bildung, Sozialschutz und den Zugang zu bzw. die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum. Die Rahmenrichtlinie ist beschränkt auf den sachlichen Anwendungsbereich Beschäftigung und Beruf, erweitert aber den Kreis der Merkmale: Sie verbietet Diskriminierung aufgrund der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung.

B.5.1 Die antidiskriminierungsrechtlichen Vorgaben der EU

Die beiden EU-Richtlinien bilden zusammen mit den auf geschlechtsspezifische Diskriminierung bezogenen Richtlinien ein ‚starkes‘ unionsrechtliches Antidiskriminierungskonzept, das durch drei Aspekte gekennzeichnet ist: Erstens etablieren die Richtlinien einen weiten Diskriminierungsbegriff, der neben direkter auch mittelbare (indirekte) Diskriminierung umfasst – d. h. scheinbar neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die aber faktisch eine bestimmte Gruppe benachteiligen.²³⁵ Zudem werden auch Belästigung und die Anweisung zu Diskriminierung als Diskriminierung betrachtet. Zweitens erstrecken sich die Diskriminierungsverbote auch auf den Privatrechtsverkehr – „in einer dem deutschen Recht bislang unbekannten Weise“ (Langenfeld i. E.). Drittens etablieren die EU-Richtlinien einen robusten Durchsetzungsmechanismus; hier ist neben der Verbandsklage und abschreckenden Sanktionen insbesondere die Beweislastumkehr zu erwähnen. Außerdem müssen nach den Vorgaben der EU

²³⁴ Entsprechend können bei diesem Vergleich nur EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Für eine vergleichende Betrachtung antidiskriminierungspolitischer Maßnahmen in den USA, Kanada, Südafrika und Indien vgl. einen Bericht der Europäischen Kommission von Fredman (2012), für eine Analyse der Situation in Südamerika vgl. Dulitzky (2005).

²³⁵ Im Bereich der Geschlechterdiskriminierung ist ein typisches Beispiel für mittelbare Diskriminierung von Frauen die Schlechterstellung von Teilzeitbeschäftigten.

alle Mitgliedstaaten eine nationale Gleichstellungsbehörde einrichten; deren Aufgaben- und Kompetenzbereich wird allerdings nicht konkretisiert.

Positive Diskriminierung ist im ‚starken‘ Antidiskriminierungskonzept der EU nicht berücksichtigt. Das EU-Recht erlaubt fördernde Maßnahmen zugunsten von Trägern bestimmter Merkmale. Allerdings sind dem durch die Rechtsprechung des EuGH Grenzen gesetzt: Dieser lehnt eine schematische Bevorzugung mithilfe starrer Quotenregelungen ab und verlangt, mögliche Quoten durch Öffnungsklauseln zu flexibilisieren (Langenfeld i. E.).

Mittlerweile sind die Antirassismus- und die Rahmenrichtlinie in allen EU-Staaten in nationales Recht umgesetzt worden und der EuGH hat dazu in den letzten Jahren mehrere konkretisierende Urteile gefällt. Damit gibt es in allen EU-Staaten umfangreiche und weitgehend parallele rechtliche Regelungen zur Nichtdiskriminierung. Von der Konvergenzentwicklung, die im Bereich der Integrationsprogramme festgestellt wurde (s. Kap. B.2), unterscheidet sich die hier beobachtbare Rechts- bzw. Politikangleichung allerdings in einem zentralen Punkt: Die Konvergenz bei den Integrationskursen resultiert daraus, dass die Nationalstaaten ihre Programme wechselseitig an den Praktiken anderer Länder ausrichten, und wurde somit als ‚mimetisches Verhalten‘ interpretiert.²³⁶ Im Bereich der Antidiskriminierungspolitik dagegen ist die konvergente Entwicklung ein zentral gesteuerter Prozess, denn die EU gibt den Nationalstaaten einen klar definierten Rahmen vor in dem Sinne, dass bestimmte Untergrenzen nicht unterschritten werden dürfen. Der rechtliche Angleichungsprozess in diesem Bereich geht somit nicht auf freiwillige ‚Nachahmung‘ zurück; in Anlehnung an den Begriff des mimetischen Isomorphismus könnte man hier von „coercive isomorphism“ (DiMaggio/Powell 1983: 150) sprechen, also von einer Angleichung, die auf EU-Ebene – durch mehr oder weniger gemeinsam erarbeitete Richtlinien – ‚erzwungen‘ wurde.

Damit steht der Bereich der Antidiskriminierungspolitik wie kaum ein anderes migrations- und integrationspolitisch relevantes Feld für einen umfassenden und weitreichenden rechtlichen Rahmen. Dessen tatsächliche Wirksamkeit wird allerdings dadurch relativiert, dass die Gesetze unterschiedlich und in einigen Staaten auch mangelhaft umgesetzt wurden. Und ungeachtet des Einflusses von Brüssel und daraus resultierender Rechtsangleichungen gibt es in Europa schon allein deshalb keine einheit-

liche Antidiskriminierungspolitik, weil Wirksamkeit und Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens nicht zuletzt abhängen von den Traditionen gesellschaftlicher Integration im Allgemeinen und den Maßnahmen zur Bekämpfung individueller Ausgrenzung und gruppenspezifischer Benachteiligungen im Besonderen, und die sind in den einzelnen Ländern höchst unterschiedlich. Entsprechend bietet es sich an, analog zu Kap. B.2 als Vergleichsländer Staaten zu wählen, in denen die gesellschaftspolitischen Prämissen der Bekämpfung von Ausgrenzung und der Förderung von Teilhabe sich unterscheiden. Im Fokus stehen daher im Folgenden das pluralistisch-liberale Großbritannien und das republikanische Frankreich als Modellantagonisten. Als drittes Vergleichsland wird Ungarn betrachtet, einer der neuen postkommunistischen EU-Mitgliedstaaten, das als Erbe der kommunistischen Diktatur im Verdacht steht, eine Grundskepsis gegenüber staatlichen Gleichheitspostulaten mitzubringen (Thym 2014b).

Einen ersten Hinweis darauf, dass trotz einer EU-weit vorgegebenen Rechtsangleichung länderspezifische Unterschiede fortbestehen, gibt Tab. B.7, die überblicksartig darstellt, welche Diskriminierungskategorien in den Vergleichsländern über den Basiskatalog hinaus geschützt sind. Sie macht deutlich, dass die Länder den europäisch vorgegebenen Mindestrahmen in unterschiedlicher Weise ergänzen und ‚übererfüllen‘. Darüber hinaus zeigt sich, dass entgegen der Erwartung ausgerechnet Ungarn auf rein rechtlicher Ebene zu den Vorreitern in der Antidiskriminierungspolitik zu gehören scheint – ein Land, das sich in den letzten Monaten und Jahren vor allem in Bezug auf Roma (FRA 2009: 9), aber auch auf andere Minderheiten als Hochburg von Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen erwiesen hat. Bereits an dieser Stelle wird also deutlich, dass ein umfassender rechtlicher Rahmen zwar eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung ist, um effektiv vor Diskriminierung zu schützen.

Tab. B.8 gibt einen Gesamtüberblick darüber, welche staatlichen Institutionen in den Vergleichsländern mit dem Schutz vor Diskriminierung zentral betraut sind, auf welchen Rechtsgrundlagen Antidiskriminierung basiert und in welcher Art die europäischen Richtlinien umgesetzt werden. Anschließend wird auf die einzelnen in der Tabelle aufgeführten Länder detaillierter eingegangen.

236 Da ihre Kompetenzen in diesem Bereich beschränkt sind, kann die EU hier nur über das sog. *soft law* koordinierend wirken. Dazu gehören etwa die von der EU entwickelten *Common Principles on Integration*.

Tab. B.7 Übersicht über zusätzliche Merkmale, die im Antidiskriminierungsrecht in Frankreich, Großbritannien und Ungarn berücksichtigt sind

	Frankreich	Großbritannien	Ungarn
Familienstand	ja	ja	ja
Gesundheit	ja	nein	ja
Hautfarbe (bzw. Erscheinungsbild)	ja	ja	ja
Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft	ja	nein	ja
politische Überzeugung	ja	nein	ja
Sprache	nein	nein	ja
Staatsbürgerschaft/ Staatsangehörigkeit	ja	ja	ja
sonstige zusätzlich geschützte Merkmale	scheinbare Herkunft, Moralauffassung, genetische Charakteristik, Familiennamen	gleichgeschlechtliche Partnerschaft, nationale Herkunft	soziale Herkunft, finanzieller Status, Teilzeitarbeit

Quelle: Thym 2014b

B.5.2 Großbritannien: lange Tradition von Antidiskriminierungspolitik

In Großbritannien haben Diskriminierungsverbote eine lange, fast fünfzigjährige Geschichte. Im Sog der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung, die 1964 mit dem *Civil Rights Act* die Gleichstellung von Schwarzen rechtlich festgeschrieben hatte, wurde 1965 der *Race Relations Act* verabschiedet, der später mehrfach ergänzt und überarbeitet wurde. Die frühe Prominenz von Antidiskriminierungspolitik in Großbritannien erklärt sich vor allem aus der Tatsache, dass dort keine kodifizierte Verfassung existiert – und somit auch kein grundrechtlicher Gleichheitsanspruch, der in vielen europäischen Staaten mit geschriebener Verfassung als funktionaler Ersatz und als Garant für eine effektive Antidiskriminierungspolitik gelten kann. Hinzu kommt die liberale Rechtstradition, in der Schutz vor Diskriminierung zu den individuellen negativen Freiheitsansprüchen zählt. Zudem erkannte Großbritannien anders als z. B. Deutschland seinen Status eines Einwanderungslandes schon früh an; das trug ebenfalls dazu bei, dass es die Aufgabe der Antidiskriminierung schon sehr früh politisch anging. Als unmittelbare Folge dieser langen Tradition expliziter Antidiskriminierungspolitik hat die Institution, die der Staat mit der Umsetzung dieser Aufgabe betraut hat, eine recht starke Position.

Der wichtigste antidiskriminierungspolitische Akteur in Großbritannien ist die Gleichstellungsbehörde *Equality and Human Rights Commission* (EHRC), die im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinien mit dem *Equality Act* von 2006 (einem der Nachfolgegesetze des *Race Relations Act*) geschaffen wurde.²³⁷ Ihr vom Parlament erteiltes Mandat umfasst allgemein die Bekämpfung von Diskriminierung und den Schutz der Menschenrechte. Ihre Instrumente dafür sind, Rechtsbeschwerden zu unterstützen, bei entsprechendem Verdacht eigene Untersuchungen durchzuführen und die Öffentlichkeit mittels Öffentlichkeitsarbeit zu sensibilisieren. Darüber hinaus kann die EHRC Diskriminierung am Arbeitsmarkt bekämpfen, indem sie verbindliche Vereinbarungen mit Arbeitgebern trifft und sie mithilfe einstweiliger Verfügungen durchsetzt. Hinsichtlich ihrer strukturellen Anlage und ihrer öffentlichen Wirksamkeit entspricht die EHRC einer Mischung aus dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIM) und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Sie ist aber deutlich stärker in den Medien präsent als das DIM, und gemessen an der ADS wird sie im öffentlichen und vor allem im politischen Diskurs stärker wahrgenommen.

Angeichts der langen Tradition einer expliziten staatlichen Antidiskriminierungspolitik in Großbritannien ist es wenig überraschend, dass der im *Equality Act* von 2010

²³⁷ Ihrer Selbstbeschreibung zufolge hat die EHRC folgendes Mandat: „Wir leben in einem Land mit einer langen Geschichte der Aufrechterhaltung der Rechte seiner Bevölkerung, das Vielfalt wertschätzt und Intoleranz bekämpft. Die EHRC will dieses Erbe erhalten und stärken“ (Equality and Human Rights Commission 2014, Übers. d. SVR).

Tab. B.8 Übersicht über die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Ungarn

	Gleichstellungsbehörde	Rechtsnormen	Art der Umsetzung
Deutschland	Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), daneben andere Normen	„routiniert“
Frankreich	<i>Défenseur des droits</i>	kein zentrales Antidiskriminierungsgesetz; arbeits-, zivil- und strafrechtliche Regelungen existieren nebeneinander	„routiniert“
Großbritannien	<i>Equality and Human Rights Commission</i> (EHRC)	kein zentrales Antidiskriminierungsgesetz; wichtigste Rechtsnorm: <i>Equality Act</i>	„routiniert“
Ungarn	<i>Egyenlő Bánásmód Hatóság</i> (EBH)	zentrales Gleichbehandlungsgesetz	„ambitioniert“

Anmerkung: Art der Umsetzung nach Benecke (2010: 65): „Routiniert“ = es liegen „keine erheblichen Defizite, aber auch keine ungewöhnlichen Übererfüllungen“ vor; „ambitioniert“ = die Mindeststandards werden deutlich und nicht nur punktuell übererfüllt.

Quelle: eigene Zusammenstellung

festgeschriebene rechtliche Rahmen teilweise deutlich über die Vorgaben der EU hinausgeht und auch über den Schutzbereich, der im deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) etabliert ist. Konkret untersagt das Gesetz offene und verdeckte Diskriminierung, Belästigung, Viktimisierung und Anweisung zur Diskriminierung aufgrund von Alter, Behinderung, Geschlechtsumwandlung, Ehestatus oder Status gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, Schwangerschaft und Mutterschaft, Rasse, Religion oder Glauben, Geschlecht und sexueller Orientierung. Unter den Begriff ‚Rasse‘ fallen im *Equality Act* die Hautfarbe, die Staatsbürgerschaft und die ethnische oder nationale Herkunft. Der landesspezifische Schutzbereich ist somit umfangreicher als der der EU-Richtlinien (Tab. B.7).²³⁸ Die spezifische Migrationsgeschichte Großbritanniens spiegelt sich darin wider, dass der inhaltliche Anwendungsbereich des *Equality Act* 2013 um das Merkmal der Kaste (als eines weiteren Aspekts von ‚Rasse‘) erweitert wurde. Damit wurde dem großen Anteil in-

dischstämmiger Personen an der Bevölkerung im Land Rechnung getragen.

Auch der sachliche Anwendungsbereich geht in Großbritannien teilweise über die EU-Vorgaben und auch das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz hinaus. Die Rahmenrichtlinie (2000/78/EG) spezifiziert den Geltungsbereich in Art. 3 Abs. 1: Danach gilt die Richtlinie für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt und den Beschäftigungsbedingungen.²³⁹ Ausgenommen vom Geltungsbereich sind demnach Leistungen durch staatliche oder gleichgestellte Systeme der sozialen Sicherheit; allerdings werden diese von der Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG) gedeckt. Letztere ist auch gültig für Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen, Bildung sowie den Zugang zu bzw. die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen (z. B. Wohnraum). In Großbritannien umfasst der *Equality Act* zusätzlich Diskriminierung

238 Dabei ist allerdings zu bedenken, dass „[d]ie explizite Aufnahme weiterer Merkmale [...] nicht notwendig zu einer inhaltlichen Erweiterung des Schutzbereichs“ führt; z. B. dient das zusätzlich geschützte Merkmal der Hautfarbe weitestgehend dazu, den Schutzbereich der rassistischen und ethnischen Herkunft klarzustellen (Thym 2014b).

239 Konkret ist der Geltungsbereich in der Richtlinie wie folgt beschrieben: „Im Rahmen der auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten gilt diese Richtlinie für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen, in Bezug auf a) die Bedingungen – einschließlich Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen – für den Zugang zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, unabhängig von Tätigkeitsfeld und beruflicher Position, einschließlich des beruflichen Aufstiegs; b) den Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung, einschließlich der praktischen Berufserfahrung; c) die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlassungsbedingungen und des Arbeitsentgelts; d) die Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation oder einer Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschließlich der Inanspruchnahme der Leistungen solcher Organisationen.“

aufgrund von Nationalität und Hautfarbe, Behinderung, sexueller Orientierung sowie Religion und Weltanschauung auch in den Bereichen Bildung, öffentliche Güter und Dienstleistungen und bei der Ausführung öffentlicher Aufgaben durch öffentliche Stellen; unklar ist allerdings, ob dies auch für den Sozialschutz gilt.²⁴⁰

Betroffenen steht in Großbritannien je nach inhaltlichem Bezug der Rechtsweg zu einem Arbeits- oder Zivilgericht offen. In den meisten Fällen wird bei erwiesener Diskriminierung auf Schadensersatz entschieden; dabei werden häufig derart hohe Kompensationszahlungen zugesprochen, dass ein Abschreckungseffekt vermutet werden kann: Durchschnittlich wurden in rassenbezogenen Diskriminierungsfällen in den Jahren 2011–2012 ca. 100.000 Pfund Sterling zugesprochen (das entspricht ca. 126.000 Euro), die Höchstsumme betrug mehr als 4,4 Millionen Pfund Sterling.

Der *Equality Act* führte zudem eine neue allgemeine Gleichbehandlungspflicht für den gesamten öffentlichen Sektor in Großbritannien ein (*public sector equality duty*). Öffentliche Stellen sind damit verpflichtet, beim „Ausführen einer öffentlichen Funktion“ die Ziele und Forderungen des Gleichstellungsgesetzes „gebührend zu berücksichtigen“ (Equality and Human Rights Commission 2013, Übers. d. SVR). In diesem Zusammenhang erlaubt der *Equality Act* auch sog. positive Maßnahmen, um Chancengleichheit zu fördern (z. B. das Angebot eines mit dem Islam kompatiblen Pensionsfonds o. Ä.). Eine Verpflichtung zur Durchführung solcher Maßnahmen gibt es allerdings nicht (Equality and Human Rights Commission 2013).²⁴¹ Festzustellen ist aber auf jeden Fall, dass seit der Einführung der Gleichbehandlungspflicht durch den *Equality Act* „staatliche Einrichtungen [in Großbritannien] beim Diskriminierungsschutz eine pro-aktive Rolle“ (Thym 2014b: 26) übernehmen.

B.5.3 Frankreich: Antidiskriminierungspolitik im Republikanismus

In Großbritannien haben die EU-Richtlinien von 2000 keinen nennenswerten Reformimpuls ausgelöst, weil der pluralistisch-liberalen Tradition folgend Diskriminierungsverbote dort bereits seit Jahrzehnten gesetzlich verankert sind; sie haben den im Land bereits bestehenden Schutznormen lediglich einen zusätzlichen europarechtlichen

Überbau verschafft. Die französische Republik dagegen gehört zur breiten Mehrheit der europäischen Staaten, in denen die EU-Vorgaben durchaus eine derartige Impulswirkung entfaltet und Diskriminierungsbekämpfung zu einer genuin staatlichen Aufgabe gemacht haben.

In Frankreich ist Gleichheit als Grundwert in der Verfassung verankert. Der Staat verfolgt die Strategie, Gleichheit zu fördern (und Ungleichheit und Diskriminierung zu bekämpfen), indem er sich gegenüber kulturell-religiösen und sonstigen Unterschieden indifferent zeigt (s. Kap. B.2); entsprechend ist das französische Antidiskriminierungsrecht zersplittert und uneinheitlich, trotz der Reformen, die die EU-Vorgaben seit 2001 ausgelöst haben: Arbeits-, zivil- und strafrechtliche Regelungen existieren nebeneinander (Benecke 2010), ein zentrales Antidiskriminierungsgesetz existiert nicht. Ungenauigkeiten in der bisherigen Rechtslage führten dazu, dass die Umsetzung der EU-Richtlinien erst 2008 mit dem Gesetz Nr. 2008-496 abgeschlossen wurde (Benecke 2010). Zumindest seit Verabschiedung dieses Gesetzes kann Frankreich zu den nordwesteuropäischen Staaten gezählt werden, die die antidiskriminierungsrechtlichen Vorgaben aus Brüssel „routiniert“ umsetzten, ohne elementare Unter- oder auch Übererfüllung der Vorgaben (so die Einschätzung von Benecke 2010: 65). Punktuell geht die französische Rechtssetzung aber auch über die Vorgaben hinaus; so umfasst das französische Antidiskriminierungsrecht z. B. auch ein Verbot von Diskriminierung aufgrund des äußeren Erscheinungsbilds, des Familienstands, der politischen Überzeugung, des Gesundheitszustands, der scheinbaren Herkunft, der Moralauffassung, des Nachnamens, genetischer Charakteristika und gewerkschaftlichen Engagements (Tab. B.7).

Der sachliche Anwendungsbereich geht nach erfolgten Nachbesserungen inzwischen auch über den europarechtlich vorgeschriebenen Bereich hinaus. So garantiert das generelle Gleichheitsgebot in Frankreich gleichen Schutz hinsichtlich aller oben aufgezählten Merkmale im Bereich Soziales und Bildung. Diskriminierungsverbote für die in der Antirassismusrichtlinie aufgeführten Merkmale gelten zudem im Bereich der öffentlichen Güter und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum (Thym 2014b). Was die Rechtsfolgen anbelangt, fällt der in Zivilprozessen zugesprochene Schadensersatz in Frankreich allerdings eher niedrig aus. Die strafrechtlichen Konsequenzen können dagegen erheblich sein, denn „nach dem

240 Nicht vollständig erfasst ist allerdings entgegen den europarechtlichen Vorgaben der Bereich der selbständigen Beschäftigung, d. h. der Fall, dass Personen selbständig Leistungen anbieten und nicht in einem Subordinationsverhältnis stehen. Hier greift der Antidiskriminierungsschutz nach einer Entscheidung des *Supreme Court* vom Juli 2011 (*Jivraj vs. Hashwani*) nicht (vgl. Thym 2014b: 24). In dem betreffenden Fall ging es um eine Schiedsvereinbarung, nach der die Schiedsrichter Angehörige einer bestimmten muslimischen Gemeinde sein sollten.

241 Einige Verfügungen des *Equality Act* erlauben ausdrücklich positive Maßnahmen zur Förderung bestimmter Gruppen im Hinblick auf den Arbeitsmarkt, doch in den meisten Fällen sind solche Maßnahmen rechtlich nicht gedeckt – insbesondere positive Diskriminierung durch Quotenregelungen ist nicht erlaubt (Jarrett 2011).

Strafrechtsreformgesetz von 2004 [sind] für Diskriminierung maximal 5 Jahre Gefängnis und eine Geldstrafe bis zu 75.000 € vorgesehen“ (Benecke 2010: 51).

Der als Republikanismus bekannte französische Weg der Teilhabeförderung wurde in Kap. B.2 ausführlich beschrieben. Im Zentrum dieses Modells steht die Annahme, Teilhabe sei dadurch zu gewährleisten, dass man kulturelle und religiöse Unterschiede ausblendet, auf die Integrationskraft der französischen Staatsbürgerschaft vertraut und daraus ableitbar die Zugehörigkeit zur französischen *citoyenneté* betont. Eine allgemeine Antidiskriminierungspolitik lässt sich bereits aus der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ableiten, die 1789 die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz verkündete. Nach den Erfahrungen mit dem Vichy-Regime, das im Zweiten Weltkrieg mit der deutschen Besatzungsmacht kooperiert hatte, wurde die Verfassung 1946 um eine Präambel ergänzt, die festschreibt, dass alle Menschen ohne Unterscheidung (*distinction*) nach Rasse, Religion und Glauben die gleichen Rechte haben.²⁴² Dies wurde in Frankreich lange Zeit so ausgelegt, dass die Behörden gegenüber der Einwandererbevölkerung obligatorisch blind und Letztere ‚statistisch unsichtbar‘ sein sollte (vgl. Wihtol de Wenden/Salzbrunn/Weber 2013: 48; s. auch Kap. B.6).

Die Antidiskriminierungsgesetzgebung hat in Frankreich insbesondere das Straf- und Arbeitsrecht ins Visier genommen. Seit 1972 können rassistisch diskriminierende Reden und Verhaltensweisen als Angriff auf die Menschenwürde strafrechtlich verfolgt werden. Außerdem dürfen seit 1982 diskriminierende Praktiken bei Anstellungen und Entlassungen oder bei Disziplinarmaßnahmen am Arbeitsplatz als Verletzung des *Code du travail* bestraft werden. Allerdings muss nach französischer Rechtspraxis die diskriminierende Intention bewiesen werden.

Der Republikanismus und das damit eng verbundene Prinzip des Laizismus, die nebst den universell gültigen Menschenrechten tragende Säulen des französischen Selbstverständnisses sind, erfahren eine inhaltliche Änderung: Die Einführung von speziell an Neuzuwanderer gerichteten Integrationskursen (s. Kap. B.2) kann dabei ebenso wie der bereits unter dem Präsidenten Sarkozy unter dem Stichwort „positiver Laizismus“ eingeschlagene Weg einer stärkeren öffentlichen Verantwortung und Sichtbarkeit von Religion(en) als Abkehr von republikanischen Prinzipien *à la française* verstanden werden. Diesen Änderungen entspricht im Bereich der Antidiskriminierungspolitik, dass zur Erfüllung der EU-Vorgaben

2004 per Gesetz eine unabhängige Verwaltungsbehörde etabliert wurde, die explizit mit der Bekämpfung von Diskriminierung betraut wurde (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité* – HALDE, Hohe Autorität zur Bekämpfung von Diskriminierungen und für die Gleichheit).

Zu den Aufgaben und Kompetenzen der Behörde gehörte hauptsächlich, eingereichte Klagen juristisch zu prüfen und zu begleiten und durch Maßnahmen, die sich an die breite Öffentlichkeit richten, Gleichheit zu fördern, etwa durch die Veröffentlichung von Berichten und Studien und die Organisation von Fortbildungen (Keller/Tucci/Jossin 2010). 2011 wurde die Gleichstellungsbehörde HALDE unter das Dach des *Défenseur des droits* (Verteidiger der Rechte) überführt. Diese unabhängige Autorität verfügt über verfassungsmäßige Vollmachten und hat damit – ähnlich wie die britische EHRC – „weit reichende Befugnisse. [Der Verteidiger] fungiert zugleich als Ombudsmann nach skandinavischem Vorbild und erreichte in den ersten Jahren seiner Existenz eine gewisse Sichtbarkeit im öffentlichen Diskurs“ (Thym 2014b: 30). Der *Défenseur des droits* kann u. a. Gesetzesreformen vorschlagen, Fördermaßnahmen initiieren und Forschung betreiben; allerdings stehen ihm nur vergleichsweise geringe Mittel zur Verfügung. Grundsätzlich lässt sich der Auf- und Ausbau einer antidiskriminierungspolitisch wirkenden Institution wie des *Défenseur des droits* auch so interpretieren, dass Frankreich schrittweise von der rein republikanischen Strategie abrückt, ethnische und kulturelle Unterschiede und daran kristallisierende Ausgrenzungs- und Diskriminierungsprozesse zu negieren (Tandé 2008; Streiff-Fénart 2012).

B.5.4 Ungarn: weitgehende Antidiskriminierungsgesetze mit eingeschränkter Wirkung

Ungarn ist seit der Erweiterungsrunde 2004 Mitglied der EU und genießt eine traurige Prominenz als Land, in dem Minderheiten anhaltend und gravierend diskriminiert werden. Roma sind hier besonders von Diskriminierung betroffen (FRA 2009; 2013c), aber auch antisemitische Einstellungen sind in Ungarn weit verbreitet (FRA 2013a). Ungarn ist derzeit (mit Griechenland) einer der beiden EU-Staaten, in denen Diskriminierung, Rassismus und Intoleranz solche Ausmaße annehmen, dass nationale, EU- und internationale Gremien sich alarmiert zeigen

242 Bereits der erste Artikel der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 lautete: „Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es.“ Die Präambel der Verfassung der Französischen Republik von 1946 bekräftigt, „dass jedes menschliche Wesen ohne Unterschied der Rasse, der Religion oder des Glaubens unveräußerliche und heilige Rechte besitzt“ (vgl. Chi-hye Suk 2008).

(FRA 2013c).²⁴³ In politischen, medialen und öffentlichen Diskursen finden sich zunehmend Elemente extremistischer Ideologien (FRA 2013c), und selbst die etablierten politischen Parteien geben sich im öffentlichen Diskurs offen romafeindlich: Die Partei *Jobbik* (Bewegung für ein besseres Ungarn), seit 2010 als drittstärkste Partei im ungarischen Parlament vertreten, verwendet eine rechtsextreme Rhetorik in Bezug auf Roma und Juden (FRA 2013c). Der UNHCR (2012) äußerte sich zudem besorgt über eine zunehmend xenophobe Haltung der ungarischen Bevölkerung gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen.

Diese gesellschaftlichen Entwicklungen stehen in einem (zumindest auf den ersten Blick) merkwürdigen Kontrast dazu, dass Ungarn (und andere postkommunistische osteuropäische EU-Staaten) die Vorgaben aus Brüssel in ihrem nationalen Recht grundsätzlich übererfüllen. Während zahlreiche südeuropäische Staaten die Richtlinien eher „widerwillig“ umsetzten und die nordwesteuropäischen Staaten eher „routiniert“, entschied sich Ungarn für eine „ambitionierte“ Umsetzung der Vorgaben (diese Einteilung nimmt Benecke 2010: 65 vor; Tab. B.8).

Bereits im Vorfeld des EU-Beitritts wurde 2003 das ungarische Gleichbehandlungsgesetz eingeführt. Seither musste es mehrfach überarbeitet werden, da die vorherigen Fassungen Umsetzungsdefizite aufwiesen (vgl. Benecke 2010). Ungarn hat damit wie Deutschland – und im Unterschied zu Frankreich und Großbritannien – ein zentrales Antidiskriminierungsgesetz. Zusammen mit Regelungen im Zivil-, Arbeits- und Gesundheitsrecht, die ebenfalls vor Diskriminierung schützen, und dem in Art. XV der Verfassung von 2011 verankerten Diskriminierungsverbot hat Ungarn damit prinzipiell ein konsistentes Regelsystem, das an mehreren Punkten über die Minimalvorgaben der EU hinausgeht. Beispielsweise enthält Art. 13 des ungarischen Antidiskriminierungsgesetzes mit 19 Merkmalen die umfassendste Aufzählung von Diskriminierungsgründen aller EU-Staaten, und „[d]ie Formu-

lierung am Ende deutet darauf hin, dass diese ohnehin umfassende Aufzählung nicht abschließend ist“ (Benecke 2010: 31) (s. Tab. B.7).²⁴⁴

In Bezug auf den sachlichen Anwendungsbereich sticht Ungarn dadurch heraus, dass es als einziges der Vergleichsländer nicht die verschiedenen Geltungsbereiche auflistet, sondern stattdessen die öffentlichen und privaten Akteure benennt, die die Vorgaben des zentralen Gleichbehandlungsgesetzes in allen ihren Tätigkeiten zu berücksichtigen haben: Neben staatlichen Institutionen nennt die Liste Private bei öffentlichen Ausschreibungen, bei öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen, als Selbständige, juristische Personen und Organisationen, die staatliche Zuschüsse erhalten, sowie als Arbeitgeber im Verhältnis zu Arbeitnehmern. Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen zählt Ungarn damit – entgegen seinem öffentlichen Image – in Europa eher zu den antidiskriminierungspolitisch besonders progressiven Staaten.

Zu der gut ausgebauten rechtlich-institutionellen Infrastruktur der Antidiskriminierungspolitik gehört auch die Gleichbehandlungsbehörde (Egyenlő Bánásmód Hatóság, EBH), die mit dem Gleichbehandlungsgesetz von 2003 etabliert wurde. Diese Behörde hat vor allem die Aufgabe, Justiz und Öffentlichkeit zu sensibilisieren und bei Verstößen gegen die Gesetze Bußgelder zu verhängen. Solche Bußgelder können bis zu 12.000 Euro betragen, meistens bewegen sie sich aber in einem eher moderaten Rahmen von 2.000 bis 3.000 Euro (Benecke 2010: 51, 58). Zudem führt die EBH Forschungsprojekte, Trainings und Kommunikationsaktivitäten durch und treibt die Vernetzung von und mit NGOs, Gewerkschaften, Anwälten etc. voran (Equinet 2012).

Rechtlich-institutionell verfügt Ungarn damit über einen gut ausgebauten antidiskriminierungspolitischen Rahmen, der mit den Standards anderer europäischer Länder durchaus vergleichbar ist.²⁴⁵ Die zentrale

243 Die unabhängige Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats berichtete mehrfach über weit verbreiteten Rassismus, Diskriminierung und Intoleranz gegenüber Roma und anderen Minderheiten in Ungarn (ECRI 1997; 2000; 2004). In ihrem vierten Bericht (ECRI 2009) lobte die Institution positive Entwicklungen insbesondere bei der Inklusion der Roma, stellte aber auch fest, dass rassistische Äußerungen in der öffentlichen Debatte in alarmierendem Ausmaß zugenommen hätten.

244 Die Diskriminierungsgründe sind im Einzelnen: „Geschlecht, ethnische Abstammung, Hautfarbe, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit, Muttersprache, Behinderung, Gesundheitszustand, Religion oder Glauben, politische oder sonstige Auffassung, Familienstand, Mutterschaft (Schwangerschaft) oder Vaterschaft, sexuelle Orientierung, sexuelle Identität, Alter, soziale Herkunft, Finanzlage, Teilzeitarbeit oder andere Arbeitsbeziehungen, Zugehörigkeit zu einer Repräsentantengruppe oder andere Situation, beilegte Eigenschaft oder Zustand einer Person oder Gruppe“ (Benecke 2010: 31).

245 Darüber, warum die ungarische Regierung die antidiskriminierungsrechtlichen Vorgaben der EU so „ambitioniert“ umgesetzt hat, kann hier nur spekuliert werden. Ironischerweise könnte die Ursache für den umfassenden Minderheitenschutz gerade im nationalistischen Klima Ungarns liegen. Dies legt etwa die Analyse von Kelemen (2007) nahe: Ca. 2,4 Millionen ethnische Ungarn leben in Nachbarländern (vor allem Rumänien, Slowakei, Serbien, Ukraine) –, in Ungarn selbst leben etwa 9,5 Millionen. Die Abtrennung vormals ungarischen Territoriums, die im Vertrag von Trianon 1920 vereinbart wurde, wird in Ungarn immer noch als große Ungerechtigkeit wahrgenommen, und die Situation ungarischer Minderheiten im Ausland ist weiterhin ein wichtiges innenpolitisches Thema. Eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung könnte in diesem Zusammenhang den Zweck haben, den Nachbarländern ein Beispiel zu geben und sie unter Druck zu setzen, die Autonomierechte der ungarischen Minderheiten zu erweitern.

Krux in Ungarn ist aber, dass die rechtlichen Vorschriften mangelhaft angewendet werden; zwischen den Rahmenbedingungen und der rechtlichen und politischen Praxis besteht eine enorme Lücke. Die Gründe dafür sind vielschichtig, und in vielerlei Hinsicht kann darüber nur spekuliert werden. Dazu gehören neben dem oben angesprochenen nationalkonservativen politischen Klima in Ungarn auch die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen in postkommunistischen Staaten, in denen „staatliche Gleichheitspostulate [...] kritisch gesehen werden und sich vielfach noch keine Sensibilität für ‚weiche‘ Faktoren der gesellschaftlichen Teilhabe bildete“ (Thym 2014b: 27). Zudem herrscht in Ungarn wie in den meisten zuvor totalitär regierten Staaten noch immer großes Misstrauen gegenüber der Justiz. Zu berücksichtigen ist auch, dass das Wohlstandsniveau geringer ist als in den Staaten Nord- und Westeuropas. Damit sind auch Rechtsschutzversicherungen wenig verbreitet. Das schränkt die Nutzung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen ein, denn mit einer Klage ist auch ein Kostenrisiko verbunden (Benecke 2010: 66). Bei der Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen in Ungarn fällt zudem auf, dass diese im Vorfeld des EU-Beitritts „teils im Copy-Paste-Verfahren aus EU-Vorgaben oder den Regelungen anderer Mitgliedstaaten im Akkord übernommen“ wurden (Thym 2014b: 28). In Kombination damit, dass die umfassende Erfüllung (bzw. Übererfüllung) der Brüsseler Vorgaben wie oben angedeutet eher strategische (und weniger intrinsische) Motive hatte, könnte dies darauf hindeuten, dass Politik und Gesellschaft sich die neuen Regelungen noch zu wenig zu eigen gemacht haben.

Als defizitär erweist sich in Ungarn schließlich auch die antidiskriminierungspolitische Rechtsprechung, eine konsistente Linie zeichnet sich hier erst in Ansätzen ab. Besonders gravierend ist in diesem Zusammenhang, dass vormals zulässige Popularklagen vor dem Verfassungsgericht, mit denen Diskriminierung von Roma-Schulkindern seitens einiger Kommunen erfolgreich bekämpft werden konnte, nicht mehr eingesetzt werden. Bis 2006 erkannten ungarische Gerichte und die Gleichbehandlungsstelle zudem sog. Testing-Verfahren (Situationstests)²⁴⁶ zum Beweis von Diskriminierung nicht an; mittlerweile werden sie aber akzeptiert (vgl. auch Klose/Kühn 2011).

B.5.5 Antidiskriminierungsschutz in Deutschland: das AGG und andere Normen

In Deutschland bewirkte die Umsetzung der EU-Richtlinien „einen Paradigmenwechsel, weil Nichtdiskriminierung plötzlich zum rechtlichen und politischen Thema wurde“ (Thym 2014b: 24). Deutschland hat die Vorgaben der EU-Richtlinien mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) von 2006 implementiert und gehört damit zu den Staaten, die die EU-Vorgaben „routiniert“ umgesetzt haben (Benecke 2010). Jenseits einer routinierten Umsetzung liegt aber, dass das Diskriminierungsverbot sich im allgemeinen Privatrechtsverkehr (§ 19 AGG) auch auf Benachteiligungen wegen der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität erstreckt. Dies geht deutlich über die Vorgaben der EU-Richtlinien hinaus, die für den allgemeinen Privatrechtsverkehr – also z. B. auf dem Wohnungs- und Versicherungsmarkt, aber auch im normalen Geschäftsverkehr – ein Diskriminierungsverbot nur für die Merkmale Rasse, ethnische Herkunft und Geschlecht vorsehen.²⁴⁷

Im Zuge der Umsetzung der Richtlinien hat Deutschland wie die meisten anderen Mitgliedstaaten eine neue Behörde geschaffen, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), die mit Inkrafttreten des AGG ihre Arbeit aufgenommen hat. Ihre Aufgaben sind im AGG festgeschrieben. Sie unterstützt Personen, die wegen ihrer Rasse, ihrer ethnischen Herkunft, ihres Alters, ihres Geschlechts, ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung oder ihrer sexuellen Identität benachteiligt werden oder wurden. Neben Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligung gehört zu ihren Aufgaben u. a. die Information über Ansprüche und Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens zum Schutz vor Benachteiligungen, die Vermittlung von Beratungen und wissenschaftliche Forschungen. Zudem legt die Antidiskriminierungsstelle alle vier Jahre zusammen mit den anderen zuständigen Stellen (z. B. der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration oder der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen) und dem Deutschen Bundestag einen

246 „Ein Situationstest ist ein Verfahren, das dem Nachweis der Diskriminierung mithilfe eines Paarvergleichs dient und bei dem sich aufeinander abgestimmte Personenpaare, die sich nur in dem speziellen Merkmal voneinander unterscheiden, das untersucht werden soll (z. B. dem Alter), beispielsweise um eine offene Stelle bewerben“ (Thym 2014b: 28). „Es erfolgt also eine Inszenierung, bei der die zu testende Person mit einem/einer oder mehreren fiktiven Kandidat_innen konfrontiert wird, um ihr Verhalten beobachten und vergleichen zu können“ (Klose/Kühn 2011: 6).

247 Das Diskriminierungsverbot wird allerdings nicht angewendet in Fällen, die ein besonderes Nähe- oder Vertrauensverhältnis begründen, etwa bei der Vermietung einer Wohnung in einem Zweifamilienhaus, das der Eigentümer selbst nutzt.

Bericht vor, der einen Überblick über Diskriminierung und Empfehlungen zu ihrer Vermeidung gibt (vgl. ADS 2010; 2013). Der Bericht enthält auch Angaben zu Beratungsanfragen und Beschwerden bei der ADS. Daraus wird ersichtlich, dass ein Großteil der Anfragen auf die Bereiche ethnische Herkunft und Behinderung entfällt (je ca. 25 %) (ADS 2013: 46).

Das AGG umfasst explizit lediglich die sechs in der Antidiskriminierungsrichtlinie genannten Merkmale, d. h. es schützt vor Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität. Wie das kürzlich erschienene Handbuch „Rechtlicher Diskriminierungsschutz“ der ADS aufzeigt, gibt es aber neben dem AGG noch zahlreiche andere Rechtsnormen im Privatrecht wie im öffentlichen Recht, die Diskriminierungsverbote enthalten und damit Möglichkeiten bieten, gegen diskriminierendes Verhalten rechtlich vorzugehen (Berghahn et al. 2014, vgl. insbesondere die Übersicht auf den Seiten 31f.).

So können Diskriminierungen z. B. auch über das Strafrecht verfolgt werden, das über die im AGG erfassten Merkmale hinausgeht. Infrage kommt in diesem Bereich Strafbarkeit wegen Volksverhetzung (§ 130 StGB), vor allem aber wegen Beleidigung (§ 185 StGB) (Berghahn et al. 2014: 24, 68, 187–195). Weiterhin beschränkt sich das AGG sachlich „auf den Bereich der Erwerbstätigkeit und im Wesentlichen auf private Rechtsbeziehungen. Die allgemeine Schulbildung (in staatlichen Schulen) wird daher z. B. jenseits der Beschäftigungsverhältnisse (z. B. für Lehrer_innen) nicht erfasst“ (Berghahn et al. 2014: 23). Allerdings können die Bundesländer in ihre jeweiligen Schulgesetze besondere Diskriminierungsverbote aufnehmen. Zudem sind staatliche Schulen wie alle staatlichen Institutionen direkt an die im Grundgesetz verankerten Grundrechte gebunden; insofern sind „zumindest Diskriminierungen durch Schule und Lehrende über die im Grundgesetz verankerten Diskriminierungsverbote gedeckt“ (Berghahn et al. 2014: 25). Das AGG gestattet in § 5 auch positive Maßnahmen, die Nachteile wegen eines (oder mehrerer) der im Gesetz erfassten Merkmale verhindern oder ausgleichen sollen. Allerdings müssen solche Maßnahmen mit dem in Art. 3 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz festgeschriebenen ‚Bevorzugungsverbot‘ im Einklang stehen (Langenfeld i. E.).

Was die Rechtsprechung anbelangt, sind die zugesprochenen Schadensersatzsummen in Deutschland verhältnismäßig gering. Eine der bislang höchsten Summen war 17.000 Euro; sie wurde einer Klägerin wegen geschlechterdiskriminierender Beförderung 2011 vom Lan-

desarbeitsgericht Berlin-Brandenburg zugesprochen (von Steinau-Steinrück 2013). Außerhalb des Bereichs Beschäftigung und Beruf gibt es bisher erst wenige Urteile (ADS 2014). Die Prozessflut, die beispielsweise Arbeitgeberverbände und einzelne Unternehmer befürchtet hatten, ist in Deutschland – wie in der EU insgesamt – ausgeblieben. Allerdings gehört Deutschland mit Frankreich, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien zu den Staaten in der Europäischen Union, aus denen die meisten Gerichtsentscheidungen berichtet werden (Benecke 2010).

B.5.6 Antidiskriminierungspolitik: Grenzen des Rechts, Grenzen der Harmonisierung ‚von oben‘

❗ Der Ländervergleich in diesem Kapitel hat nicht nur gezeigt, wie unterschiedlich die europäischen Vorgaben im Bereich der Antidiskriminierungspolitik umgesetzt wurden. Er ist vor allem deshalb aufschlussreich, weil er die Grenzen des Rechts als Instrument von Gesellschaftspolitik deutlich macht. Ein entsprechender rechtlicher Rahmen ist zweifellos notwendig, aber er reicht eben nicht aus. In allen EU-Staaten sind mittlerweile umfangreiche rechtliche Diskriminierungsverbote in Kraft. Die rechtlichen Vorgaben allein stellen aber keineswegs eine diskriminierungsfreie Gesellschaft sicher. Dies zeigen die Berichte der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA 2013b; 2014a), denen zufolge Zuwanderer und Angehörige verschiedener Minderheitengruppen in der EU immer noch regelmäßig Diskriminierung erfahren. Wie die Ergebnisse des Integrationsbarometers 2014 deutlich machen, fühlen sich auch in Deutschland Menschen mit Migrationshintergrund im Alltag diskriminiert, und zwar insbesondere an Schulen und Hochschulen, am Arbeitsplatz und bei der Wohnungssuche (SVR 2014).²⁴⁸

Problematisch ist insbesondere, dass viele potenziell Betroffene nicht wissen, dass es in der EU einen Rechtsschutz für Diskriminierung gibt. Eine mangelnde Kenntnis der eigenen Rechte ist in vielen Untersuchungen der Grundrechte-Agentur ein wiederkehrender Befund (FRA 2014a: 128). So wissen beispielsweise laut einer Umfrage der *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA) aus dem Jahr 2011 nur etwa 49 Prozent der weiblichen Roma und 55 Prozent der männlichen Roma (ab 16 Jahre) in Ungarn, dass es für Bewerber um einen Arbeitsplatz einen Diskriminierungsschutz gibt; in Frankreich ist die Situation ähnlich schlecht (47 % der Roma-Frauen, 56 % der Roma-Männer) (FRA 2014b: 38). Ähnlich verhält es sich mit dem Wissen der Europäer über ihre jeweilige

248 Empirische Testverfahren, die nicht die ‚gefühlte‘, sondern real erfolgte Diskriminierung ermitteln können, belegen dies für den Wohnungsmarkt (Auspurg/Hinz/Schmid 2011), den Arbeitsmarkt (Kaas/Manger 2010) und den Ausbildungsmarkt (SVR-Forschungsbereich 2014a).

ationale Gleichstellungsbehörde: Auf die Nennung der jeweiligen Institution hin antworteten 60 Prozent, sie hätten von dieser Behörde noch nie gehört (FRA 2013b).

Wie im Ländervergleich ebenfalls deutlich wird, garantiert der ‚von oben‘ zentral initiierte Prozess der Rechtsangleichung auch keine ähnlichen politischen Praktiken und gesellschaftlichen Prozesse. Betrachtet man lediglich den Antidiskriminierungsschutz ‚auf dem Papier‘, stellt die ambitionierte Antidiskriminierungsgesetzgebung in Ungarn viele andere EU-Mitgliedstaaten in den Schatten. Das zeigen auch die Ergebnisse des MIPEX, der im Politikbereich Antidiskriminierung anhand von sieben Indikatoren misst, ob alle im Land lebenden Personen effektiven Rechtsschutz vor Diskriminierung in allen Lebensbereichen haben. Ungarn erreicht im MIPEX von 2010 einen Wert von 75, damit liegt es weit über dem Durchschnitt der als EU15 bezeichneten ‚alten‘ EU-Mitgliedstaaten (64 MIPEX-Punkte) und gehört im Bereich des Antidiskriminierungsschutzes insgesamt zur Spitzengruppe. Deutschland etwa erreicht in diesem Politikfeld lediglich 48 MIPEX-Punkte.

Ein solch einseitiger Blick auf den im Gesetz festgeschriebenen Diskriminierungsschutz ergibt jedoch ein verzerrtes Bild der sozialen Realität in den einzelnen Staaten. **❗ *Jenseits der festgeschriebenen Rechtsnormen ist nämlich auch entscheidend, welchen Resonanzkörper rechtliche Vorgaben in der Gesellschaft haben***

und welche gesellschaftspolitischen Vorstellungen von Teilhabeförderung in den Ländern traditionell prägend waren. Aus sozialpsychologischen Studien wird etwa deutlich, dass der länderspezifische sozialpolitische Kontext die persönlichen Einstellungen gegenüber ethno-religiösen Minderheiten erheblich beeinflusst (Guimond et al. 2013).²⁴⁹

So zeigt sich, dass Großbritannien als Staat ohne kodifizierte Verfassung bereits früh Diskriminierungsverbote auch als Verfassungssubstitut gesetzlich verankert hat. In Frankreich ist die Nichtdiskriminierungsgesetzgebung rechtlich zersplittert; das ist auch auf das republikanische Selbstverständnis als *communauté des citoyens* zurückzuführen, in der qua Staatsbürgerschaft alle per se als ‚gleich‘ gelten und Spezialmaßnahmen grundsätzlich irritierend wirken. In Ungarn wiederum wirkt wie in den anderen Staaten des ehemaligen Ostblocks das erst vor gut einem Vierteljahrhundert überwundene totalitäre kommunistische Regime nach; deswegen wurden die durch die EU ‚von oben‘ erzwungenen Antidiskriminierungsregelungen zwar in einem umfassenden nationalen Rechtsrahmen umgesetzt, in dessen praktischer Anwendung zeigen sich aber noch deutliche Defizite. Das Beispiel Ungarn zeigt, wie wichtig es jenseits der bloßen gesetzgeberischen Umsetzung der Richtlinie ist, inwieweit Politik und Gesellschaft bereit sind, Nichtdiskriminierungsgebote auch anzuwenden.

249 Zugleich belegen Studien der experimentellen Sozialpsychologie, dass Angehörige der ‚Mehrheitsgesellschaft‘ soziale Gleichheitsnormen besser annehmen und verinnerlichen, wenn diese als moralisches Ideal und nicht als moralische Pflicht präsentiert werden. Mit anderen Worten: Die Bereitschaft, soziale Gleichheit zwischen ethnischen Gruppen zu unterstützen, wird durch positive moralische Anreize erhöht (Does/Derks/Ellemers 2011).

Bezeichnungs- und Zugehörigkeitspolitiken

Die Zugehörigkeit zur ‚deutschen Gesellschaft‘ wurde im 20. Jahrhundert vorwiegend über blutsverwandtschaftliche Beziehungen definiert: Deutscher Staatsbürger war, vereinfacht gesagt, wer von deutschen Eltern abstammte. Neben dieses ius-sanguinis-Prinzip trat mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 das ius-soli-Prinzip (s. auch Kap. B.4). Deutsche Staatsangehörige sind danach auch Personen, die nicht als Kind deutscher Eltern, aber in Deutschland geboren sind. Gehören dann also Menschen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, die in Deutschland leben, nicht zur deutschen Gesellschaft? Der Begriff ‚ausländische Mitbürger‘, der früher häufig verwendet wurde, verweist darauf, dass auch diese Bevölkerungsgruppe ‚irgendwie dazugehört‘. 2005 wurde in der offiziellen staatlichen Statistik der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ eingeführt.²⁵⁰ Einige Bevölkerungsgruppen halten das für einen Fortschritt, weil es anerkennt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist; andere fühlen sich dadurch in ungewollter Weise ‚etikettiert‘.

B.6.1 Wer sind ‚die Anderen‘? Bezeichnungen und Zugehörigkeiten in Einwanderungsländern

Begriffe und Kategorien, die Zugehörigkeiten anzeigen (sollen), unterliegen dem Wandel der Zeit und sind gesellschaftlich nicht unumstritten. Sie sind nicht biologisch oder ‚natürlich‘ vorgegeben, sondern ergeben sich aus sozialen Prozessen kollektiver Selbst- und Fremdzuschreibungen.²⁵¹ Gerade für Einwanderungsländer stellen sich Fragen der Bezeichnungs- und Zugehörigkeitspolitik, der Bestimmung eines mehr oder weniger klaren ‚Wir‘ und

seiner Abgrenzung von einem ebenfalls meistens unklaren ‚Anderen‘. Selbst- und Fremdzuschreibungen sind damit ein zentrales Instrument gesellschaftlicher Identitätsfindung und -wahrung im Sinne von „wir sind, wer wir sind, durch das, was wir nicht sind“ (Zolberg 1999: 85, Übers. d. SVR).

Die grundlegendste Form einer staatlichen Bezeichnungs- und Zugehörigkeitspolitik ist die binäre Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern. Die Staatsangehörigkeit bildet das rechtliche Band zwischen Staat und Bürger. Ihre Monopolstellung als Instanz, die soziale Teilhabe vermittelt, hat sie zwar in den meisten westlichen Einwanderungsländern verloren (Pries/Pauls 2013: 13; Walter 2013), sie ist dafür aber immer noch ein zentrales Kriterium. In einer Gesellschaft, die sich nach Herkunftsländern, -ethnien, -kulturen und -nationen vielschichtig zusammensetzt, geht die Frage, wer ‚die Anderen‘ sind und wie Zugehörigkeit semantisch definiert wird, aber über eine bloße Unterscheidung nach Staatsbürgerschaft hinaus. Denn die Zugehörigkeitspolitik beeinflusst auch die Chance auf Teilhabe und Anerkennung in praktischen Lebensbereichen wie der Nachbarschaft, dem Arbeitsplatz, religiösem oder einem sonstigen zivilgesellschaftlichen Engagement (Crowley 1999; Brubaker 2010). Die Mitgliedschaft in einer Nation wird somit nicht nur von Staatsbeamten verwaltet, „sondern von gewöhnlichen Menschen im Laufe des alltäglichen Lebens, die sich stillschweigender Verständnisse dessen bedienen, wer dazugehört und wer nicht, über das Wir und die Anderen“ (Brubaker 2010: 65, Übers. d. SVR).

Staatliche Zugehörigkeitspolitik findet somit in verschiedenen ‚Arenen‘ statt: nicht nur in Bund, Ländern und Kommunen²⁵² und somit an den verschiedenen

²⁵⁰ Das Statistische Bundesamt (2014a) rechnet zu den Personen mit Migrationshintergrund „alle Ausländer und eingebürgerte[n] ehemalige[n] Ausländer, alle nach 1949 als Deutsche auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderte[n], sowie alle in Deutschland als Deutsche Geborene[n] mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.“

²⁵¹ Wie dynamisch und oft auch konfliktgeladen solche Zuordnungen zu bestimmten Gruppen und Staaten sind, zeigen exemplarisch die ethnisch, religiös und/oder national definierten Konflikte nach dem Zerfall Jugoslawiens.

²⁵² Gerade im „unerklärten Einwanderungsland“ Deutschland (Thränhardt 1992, Übers. d. SVR) spielten die Kommunen, die von Zuwanderung direkt und unmittelbar betroffen waren, auch zugehörigkeitspolitisch eine wichtige Rolle. Denn Deutschland war lange Jahre geprägt von dem Gegensatz zwischen der politischen Selbsterklärung, kein Einwanderungsland zu sein, und der Realität hoher Zuwanderung. Verschiedenen kommunalpolitischen Ansätzen auch in diesem Bereich widmete sich das SVR-Jahresgutachten 2012 (SVR 2012).

politischen Orten, die in einem politischen Mehrebenensystem dafür vorgesehen sind, sondern auch in staatlichen Organisationen (wie z. B. der Bundeswehr). Zuwanderer sind aber nicht nur Gegenstand der staatlichen Zugehörigkeitspolitik, sie nehmen an den wechselseitigen Aushandlungsprozessen über Zugehörigkeit auch selbst teil und beeinflussen damit aktiv die Formen der Selbst- und Fremdzuschreibung in der Einwanderungsgesellschaft (vgl. z. B. Uslucan 2011). Eine wichtige Rolle spielen dabei die Migranten(selbst)organisationen, die im Jahresgutachten 2014 (SVR 2014: 123–125) ausführlicher behandelt wurden. Der Wandel von eher herkunftsland-orientierten Organisationen zu Akteuren, deren Ziele primär auf Deutschland oder transnational bezogen sind, hat auch Konsequenzen für die Bezeichnungspolitik der Organisationen selbst.

Zugehörigkeit und ihre Grenzen werden also nicht nur in der Politik im engeren Sinne definiert, sondern auch und vor allem im öffentlichen Raum und im öffentlichen Diskurs. Dabei beeinflussen Öffentlichkeit und staatliche Institutionen sich wechselseitig (Pries/Pauls 2013: 2); in diesem Prozess spielen die Medien eine wichtige Rolle als Katalysator und verstärken manchmal auch die wechselseitige Beeinflussung. Zugehörigkeit wird entsprechend auch nicht statisch definiert, sondern vor dem Hintergrund der politischen und sozialen Rahmenbedingungen und der jeweiligen Narrative der Nationenbildung zwischen Staat und Öffentlichkeit in vielschichtigen Aushandlungsprozessen permanent neu verhandelt und (re-)konstruiert.²⁵³

In diesem Gutachten geht es vor allem um Optionen des ‚Lernens von anderen‘, die sich auf staatliche Akteure beziehen. Darum beschränken sich die folgenden vergleichenden Ausführungen zu länderspezifischen Zugehörigkeits- und Bezeichnungspolitiken bewusst auf Bezeichnungspolitiken, die vom Staat und auf Bundes- bzw. nationalstaatlicher Ebene (top-down) betrieben werden, und blenden andere staatliche und nichtstaatliche Akteure im Bereich von Zugehörigkeitspolitik weitgehend aus.²⁵⁴

Der Vergleich staatlicher Bezeichnungspolitiken ist von zwei Gesichtspunkten geleitet: Erstens sind solche Politiken entscheidend für die tatsächliche Verteilung von Ressourcen in einer Gesellschaft. Die dynamischen Pro-

zesse von Teilhabevermittlung und Integration sind nur vor dem Hintergrund der Zugehörigkeitspolitiken wirklich zu verstehen (vgl. Pries 2013a: 56; Wimmer 2007: 19). Zweitens sind Bezeichnungen und Kategorisierungen unabdingbar, um Diskriminierung staatlich zu bekämpfen (s. dazu detaillierter Kap. B.5). Dadurch entsteht aber die paradoxe Situation, dass „man für das Aufdecken ungleicher Chancen oder Diskriminierung Messinstrumente benötigt, aber im Moment der Erfindung neuer Kategorien diese ein Eigenleben als Mechanismen des Benennens und Abgrenzens im öffentlichen Diskurs entwickeln“ (Pries 2013a: 78, Übers. d. SVR).²⁵⁵

Länderspezifisch lässt sich die (Re-)Konstruktion von Zugehörigkeit daran nachvollziehen, welche Definitionen ‚des Anderen‘ historisch jeweils dominiert und wie sie sich verändert haben. Die deutsche Begriffsbildung wird hier im Vergleich zu der in den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten dargestellt:

- (1) Für die Niederlande war die Zugehörigkeit zu einer religiösen oder politisch-weltanschaulichen Minderheit staatskonstitutiv. Wie in Kap. B.2 ausführlich dargelegt wird, dominierte hier lange Zeit das Modell des Multikulturalismus; entsprechend wurden bezeichnungspolitisch in erster Linie die Selbstbeschreibungen der Zuwanderer übernommen. Mit der Abwendung vom Multikulturalismus wurde vor etwa zwei Jahrzehnten das Begriffspaar *autochtoons* (altgriechisch für ‚bodenständig, eingeboren, alteingesessen‘) und *allochtoons* (altgriechisch für ‚fremd, auswärtig‘) eingeführt, das sich auf das eigene Geburtsland und das der Eltern bezieht. Der Begriff *allochtoons* war zunächst als neutrales Instrument zur Evaluierung politischer Maßnahmen gedacht und ist eigentlich neutral und rein deskriptiv. Im öffentlichen Diskurs wurde er jedoch bald zu einem Synonym für ‚unerwünschte‘, niedrig qualifizierte und/oder muslimische Zuwanderer (Doomernik 2013).
- (2) Frankreich kann dem Modell des Republikanismus zugeordnet werden. Hier wurde das ‚Wir‘, das die *communauté des citoyens* bildet, von ‚den Anderen‘ traditionell über die Staatsangehörigkeit abgegrenzt und nicht über eine angenommene ethnische Gemeinsamkeit (s. dazu ausführlich Kap. B.2).

253 So geht es bei Zugehörigkeitspolitiken nicht ausschließlich um Fragen der Zugehörigkeit, die durch Migration ausgelöst werden, sondern auch darum, wie Gesellschaften mit ethnischen oder religiösen Minderheiten umgehen, die seit jeher auf ihrem Staatsterritorium ansässig sind (Brubaker 2010).

254 Als zugehörigkeitspolitische Akteure sind nicht nur die Zielländer relevant, sondern auch die Herkunftsländer (auf die hier ebenfalls nicht näher eingegangen werden kann). Dies lässt sich gut daran zeigen, wie beispielsweise die türkische Regierung politisch mit den in Deutschland lebenden Türkeistämmigen umgeht: Diese galten bis in die 1990er Jahre als ‚verlorene Söhne der Heimat‘; seit einigen Jahren zeichnet sich aber ein wenn auch noch zögerliches Loslassen ab. Aydin (2014) beschreibt detailliert die historischen Stationen etwa der türkischen Diasporapolitik; er meint, dass diese die Positionen der (heterogenen) türkeistämmigen Bevölkerung in Deutschland mittlerweile nur noch begrenzt beeinflusst.

255 Auf dieses Spannungsfeld wird detailliert in Kap. B.5 eingegangen, das sich unterschiedlichen Ansätzen von Antidiskriminierungspolitik in verschiedenen Ländern widmet.

Zuwanderer wurden aufgefordert, möglichst schnell die französische Staatsbürgerschaft zu erwerben und generell über kulturelle Anpassung ‚Franzosen zu werden‘.

- (3) In der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien ist durch die Konstitution als Vereinigtes Königreich nationale Identität ohnehin eine schwierige Frage. Sie kategorisiert ihre Bevölkerung primär über ethnische Gruppenzugehörigkeit, wobei sie dem angloamerikanischen Konzept der Selbstkategorisierung folgt. Hier ist gut beobachtbar, wie Kategorisierungen in einem Wechselspiel zwischen Staat und ethnischen Gruppen ausgehandelt werden, denn der Staat bietet Plattformen, um die eigene ethnische Gruppe sichtbar zu machen (und darüber vermittelt Lobbyarbeit zu organisieren und Ressourcen zu gewinnen; Green/Skelton 2013).
- (4) In den USA ist die wichtigste Kategorie zur Sichtbarmachung von Ungleichheiten das Konzept der ‚Rasse‘, das in Deutschland vor allem aus historischen Gründen diskreditiert ist. Allerdings wandelt sich dieses Konzept und gerät zunehmend unter Druck durch Akteure, die Ethnizität als alternatives Unterscheidungsmerkmal verfechten (Hollinger 2005; Hattam 2007). Aufschlussreich für die Aushandlung von Zugehörigkeit ist besonders die umstrittene Frage, wie ‚die Latinos‘ zu kategorisieren bzw. statistisch zu erfassen sind (Rodríguez 2009).

B.6.2 Aushandlungsprozesse und Bezeichnungspolitik in Deutschland

Für die Bundesrepublik trifft die Feststellung zu, dass „[d]ie Kategorien, die für Neuankömmlinge verwendet werden, hauptsächlich etwas über die Gesellschaft aussagen, zu der sie hinzukamen“ (Pries 2013a: 55, Übers. d. SVR; vgl. auch Anderson 2013). Denn die Kategorien und Bezeichnungspolitik und ihr Wandel über die Zeit bringen zum Ausdruck, wie sich die kollektive Selbstwahrnehmung im Laufe der Jahre verändert hat (Pries 2013a: 62).

Deutschlands Geschichte der Abgrenzungen zwischen dem ‚Wir‘ und ‚den Anderen‘ ist vor dem Hintergrund seiner historischen Sondersituation zugleich von Kontinuität und von Brüchen geprägt. In der Rolle der jeweils ‚Anderen‘ lösten sich verschiedene Gruppen ungewollt ab – und das zum Teil sogar am gleichen Ort, denn

„[i]n vielen Städten und Dörfern gab es Barackenlager, die nacheinander etwa von Reichsarbeitsdienst-Kolonnen, dann während des Krieges von ‚Fremdarbeitern‘, später von DP[s] [Displaced Persons] und anschließend von Vertriebenen bewohnt worden waren, um nicht selten seit den frühen 60er Jahren als ‚Gastarbeiterlager‘ Verwendung zu finden“ (Herbert 2003: 197).

Betrachtet man die Grenzen der Zugehörigkeit in der Bundesrepublik und ihre Verschiebungen ab 1945 chronologisch, erscheint es sinnvoll, zwei Stränge zu unterscheiden, die zunächst parallel laufen: auf der einen Seite den Zustrom deutscher ‚Volkszugehöriger‘, d. h. Vertriebenen und Spät-/Aussiedler, auf der anderen Seite den von Ausländern, die als nicht zum deutschen Volk gehörig betrachtet wurden. Diese Unterscheidung spiegelt die Logik der Zugehörigkeit nach dem *ius sanguinis* wider, die in Deutschland lange Jahre dominierte: Danach entscheidet nicht der Pass darüber, wer Mitglied der Nation ist, sondern der Passfrage ist die Frage nach der Blutszugehörigkeit vorgeschaltet (s. Kap. B.4). Entsprechend definiert das Bundesvertriebenengesetz von 1953 die Volkszugehörigkeit in § 6 wie folgt: „Deutscher Volkszugehöriger im Sinne dieses Gesetzes ist, wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird.“²⁵⁶ ‚Die Anderen‘ waren in Deutschland also lange Zeit diejenigen, die nicht dem ethnisch definierten deutschen Volk angehörten. Die Geschichte der Abgrenzung gegenüber diesen ‚Anderen‘ ist jedoch äußerst dynamisch und wechselvoll.

B.6.2.1 Vom ‚Fremdarbeiter‘ zum ‚Gastarbeiter‘ zum ‚Ausländer‘

Prägend für das Einwanderungsland Deutschland sind bis heute die Abkommen zur Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer, die zwischen Mitte der 1950er und Anfang der 1970er Jahre geschlossen wurden.²⁵⁷ Das erste Abkommen wurde 1955 mit Italien getroffen; dem folgten bis 1968 Verträge mit Griechenland, Spanien, der Türkei, Portugal und Jugoslawien (vgl. exemplarisch Bade 1994).²⁵⁸ Damit wurde etwa 15 Jahre nach Kriegsende die „massenhafte Beschäftigung von Ausländern“ wieder aufgenommen, „ohne daß die Einstellungen und Haltungen gegenüber den ausländischen Zwangsarbeitern während des Krieges in den 50er Jahren eine öffentliche, kritische Bearbeitung erfahren hätten“ (Herbert 2003: 201). Dass

²⁵⁶ Das damit verbundene staatliche Postulat eines einheitlichen deutschen Nationalgefühls kontrastierte allerdings damit, dass die Bevölkerung über viele Jahre die Unterscheidung zwischen den ‚Einheimischen‘ und denen ‚von drüben‘ aufrechterhielt und später die zwischen ‚Wessis‘ und ‚Ossis‘.

²⁵⁷ ‚Fremdarbeiter‘-Abkommen gab es in Europa schon ab den 1920er Jahren (vgl. Rass 2010).

²⁵⁸ In die DDR zogen ausländische Arbeitskräfte in größerer Zahl deutlich später als in die Bundesrepublik. Erst Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre kamen sog. Vertragsarbeiter ins Land, nachdem die DDR mit einigen außereuropäischen sozialistischen Staaten bilaterale Abkommen geschlossen hatte (vgl. Dennis 2005; Bade/Oltmer 2004: 95).

die Bevölkerung ihre Haltung zu den Neuankömmlingen nicht reflektierte, zeigt sich auch im „wie selbstverständlichen Weitergebrauch der Bezeichnung ‚Fremdarbeiter‘“ (Herbert 2003: 206). Dieser Begriff gehörte schon ab der Jahrhundertwende zum allgemeinen Sprachgebrauch.

Ab Beginn der 1960er Jahre wurde allgemein der Begriff ‚Gastarbeiter‘ verwendet. Er „sollte freundlicher klingen und den vorübergehenden Aufenthalt der angeworbenen ausländischen Arbeiter in Deutschland besonders betonen“ (Herbert, in FAZ 2005). Dann führte der Anwerbestopp von 1973 unbeabsichtigt dazu, dass die ausländischen Arbeitnehmer, die ursprünglich für eine begrenzte Zeit angeworben worden waren, sich verstärkt in Deutschland niederließen. Das schürte die Sorge, die Zuwanderung könnte die deutsche Gesellschaft überfordern. Als etwa Mitte der 1970er Jahre klar wurde, dass der „Trend zum Daueraufenthalt“ (Herbert 2003: 232) unaufhaltsam war, verwandelte sich der ‚Gastarbeiter‘ im politischen und öffentlichen Sprachgebrauch in den ‚Ausländer‘.

B.6.2.2 ‚Die Türken‘ als Referenzpunkt zum ‚Wir‘

Die Besorgnis bezog sich zunächst auf die ‚Ausländer‘ allgemein. Doch alsbald kristallisierte sich eine Subgruppe heraus, die als besonders ‚problematisch‘ betrachtet wurde: die Türkeistämmigen (Thränhardt 2000). Im Kontrast etwa zu den (christlichen) italienischen, portugiesischen, spanischen oder griechischen ‚Gastarbeitern‘ wurde nun primär diese Gruppe als ‚nichteuropäisch‘ und damit ‚andersartig‘ angesehen. Die Gründe dafür liegen auch in den weltpolitischen Zusammenhängen jener Zeit; so „spielte in der Debatte über das ‚Türkenproblem‘ seit den frühen 80er Jahren der Islam, der nach der Revolution im Iran nun verstärkt als politische Bedrohung wahrgenommen wurde, eine zunehmende Rolle“ (Herbert 2003: 260). Die prominente Rolle ‚der Türken‘ als Referenzpunkt zum ‚Wir‘ verstärkte sich in den 1990er Jahren; parallel dazu wurde politisch wieder stärker proklamiert, Deutschland sei kein Einwanderungsland.²⁵⁹

B.6.2.3 Verlagerung der Aufmerksamkeit auf ‚die Asylanten‘

Dass Politik und Öffentlichkeit bei der Abgrenzung des ‚Wir‘ von ‚den Anderen‘ zusammenwirken und sich wechselseitig aufeinander beziehen, zeigt in der Bundesrepublik insbesondere die Asyldebatte in den 1990er Jahren: Mitte der 1980er Jahre stieg infolge der Umbrüche in Osteuropa und auf dem Balkan die Zahl der Asylbewerber deutlich an; dadurch „verlagerte sich das öffentliche

Interesse [...] zunehmend auf diese Gruppe von Zuwanderern“ (Herbert 2003: 263). Unrühmliche Begleitscheinung dieses öffentlichen Interesses war „eine der schärfsten, polemischsten und folgenreichsten innenpolitischen Auseinandersetzungen der deutschen Nachkriegsgeschichte“ (Herbert 2003: 299). In einigen Medien wurden Asylbewerber mit Bezeichnungen wie ‚Asylant‘ oder ‚Wirtschaftsasylant‘ generell als Betrüger diffamiert, die nicht schutzbedürftig seien, sondern in Deutschland nur Sozialleistungen beziehen wollten (vgl. Herbert 2003). Diese öffentliche Stimmung gipfelte schließlich in brennenden Asylbewerberheimen und anderen Mordanschlägen auf Asylbewerber und andere Zuwanderer.

Die außergewöhnlich hohe Zuwanderung nach Deutschland, aber auch der öffentliche und mediale Diskurs, der zu einer stärkeren Abschottung tendierte, beeinflussten auch die deutsche Migrationspolitik, die in den 1990er Jahren in einigen Punkten rigider wurde (Pries/Pauls 2013: 6). Die wechselseitige Beeinflussung von Politik und Öffentlichkeit führte schließlich zu dem ‚Asylkompromiss‘ von 1993. Dieser löste das vormals ‚ultraliberale‘ deutsche Asylrecht ab, das zu verstehen war als eine „historische Antwort auf die Aufnahme, aber auch Nichtaufnahme von im Nationalsozialismus Verfolgten im Ausland“ (SVR 2010: 75); je nach Sichtweise hat er dieses außergewöhnlich weit gefasste Asylrecht unnötig zerstört (so etwa Bade 1993: 21) oder mit den europäischen Vorgaben kompatibel gemacht (tendenziell in diesem Sinne Joppke 1998).

B.6.2.4 ‚Ausländischer Mitbürger‘, ‚Einwanderer‘ und ‚Zuwanderer‘

Ende der 1970er Jahre waren die Arbeitsaufenthalte der ‚Gastarbeiter‘ schon zu großen Teilen in echte Einwanderung übergegangen (SVR 2010). Mit zunehmender Verweildauer verfestigte sich ihr Aufenthaltsstatus, und schließlich wurde 1990 im Rahmen des Ausländergesetzes (AuslG) ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung eingeführt. Im öffentlichen Diskurs differenzierte sich dadurch die Begrifflichkeit für zugewanderte Bevölkerungsgruppen weiter aus; neue Bezeichnungen kamen auf, z. B. ‚ausländische Mitbürger‘ oder auch (bezogen auf die Eingebürgerten) ‚Einwanderer‘. Dabei verschob sich das Kriterium der Grenzssetzungen in der öffentlichen Diskussion allmählich von der Staatsbürgerschaft auf andere Merkmale wie die Herkunftsregion (Bauder 2006).

Etwa zeitgleich wurde der Begriff ‚Zuwanderer‘ geprägt und insbesondere im politischen Diskurs verwendet. Er sollte u. a. darauf hinweisen, dass der Wanderungsprozess auch umkehrbar ist, und damit möglicherweise auch

259 In der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP von 1982 heißt es dazu: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland. Es sind daher alle humanitär vertretbaren Maßnahmen zu ergreifen, um den Zuzug von Ausländern zu unterbinden.“

das Diktum des Nichteinwanderungslandes aufrechterhalten (Pries 2013a: 65). Die Intention, die zu jener Zeit hinter der Verwendung dieses Begriffs stand, unterscheidet sich maßgeblich von den Gründen, die den SVR veranlasst haben, in seinen Gutachten ebenfalls von *Zuwanderung* und *Zuwanderern* zu sprechen: Grundsätzlich spiegelt dieser Begriff den transnationalen Charakter und die Vorläufigkeit von Migrationsprozessen besser wider als die Konkurrenzbegriffe *Einwanderung* oder *Einwanderer*.

B.6.2.5 Wechselnde Bezeichnung der ‚Spät-/Aussiedler‘: vom ‚Volkszugehörigen‘ zur ‚Person mit Migrationshintergrund‘

Die Zuwanderer, die Bade und Oltmer (1999) zutreffend als „[d]eutsche Einwanderer aus Osteuropa“ beschreiben und die als deutsche Volkszugehörige neu ins Land kamen, wurden in den politischen Diskussionen der späten 1970er und frühen 1980er Jahre weder von der Öffentlichkeit noch von politischen Entscheidungsträgern in migrations- und integrationspolitische ‚Problembeschreibungen‘ einbezogen. Das vorherrschende politische Ziel war, Heimat für ‚deutsche Volkszugehörige‘ zu sein, und dieses Ziel hatte bis kurz nach der Wiedervereinigung Deutschlands Bestand. Entsprechend konstant war die soziokulturelle wie staatsrechtliche Grenzziehung gegenüber anderen Zuwanderergruppen.²⁶⁰ Doch schon einige Jahre vor der Wiedervereinigung, gegen Ende der 1980er Jahre, veränderte sich auch die Haltung der Öffentlichkeit zu den Aussiedlern, die in immer größerer Zahl ins Land kamen.

Aussiedler waren ab 1957 deutschen Vertriebenen rechtlich gleichgestellt, damit erhielten sie automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit und umfangreiche staatlich finanzierte Eingliederungsmaßnahmen. Dass Flüchtlinge und Vertriebene besondere wohlfahrtsstaatliche Leistungen genossen, galt als eine „Frage der solidarischen nationalen ‚Schicksalsgemeinschaft‘ im Gefolge der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs“ (Bommes 2004: 16). Diese Solidaritätssemantik verlor aber nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmend ihre Überzeugungskraft, und die Sonderbehandlung von Flüchtlingen und Vertriebenen wurde in der Öffentlichkeit immer weniger akzeptiert. Dadurch wurde auch „[d]ie rechtliche und politische Begründung für den Status als ‚Aussiedler‘ [...] zum innenpolitischen Streitpunkt“ (Herbert 2003: 276). Ende der 1980er Jahre versuchte der damalige Aussiedlerbeauftragte des Bundes, die Debatten über die Legitimität dieser Sonderbehandlung durch eine bundesweite PR-Kampagne mit dem Slogan „Aussiedler sind keine

Ausländer“ (Bade 2007) zu beeinflussen. Dieses Motto illustriert plakativ, dass die Gräben in der deutschen Zugehörigkeitspolitik seinerzeit zwischen ‚Volkszugehörigen‘ und ‚Ausländern‘ verliefen.²⁶¹

B.6.2.6 ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ als statistische Hilfskategorie

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands kann der Prozess der Nationalstaatsbildung als abgeschlossen betrachtet werden. Zudem eröffnete sie grundsätzlich die Option, dass Deutschlands Status als Einwanderungsland allgemein akzeptiert würde (Joppke 1998; SVR 2010: 76). Der Diskurs zu dieser Frage war jedoch so emotional und negativ aufgeladen, dass es noch zehn Jahre dauerte, bis sich dies in rechtlichen Maßnahmen niederschlug. Erst ab den späten 1990er Jahren wurde das Staatsangehörigkeitsgesetz geändert (s. Kap. B.4) und die Green Card eingeführt. Daran schloss sich ein Umbau des Zuwanderungsrechts an, der anderthalb Jahrzehnte dauerte und in die Richtung ging, hoch qualifizierte bzw. allgemein für den deutschen Arbeitsmarkt als ‚geeignet‘ befundene Zuwanderer stärker zu privilegieren (SVR 2014: 72–77; s. auch Kap. A.1). Durch all dies entstanden neue Kategorisierungen und Differenzierungsformen. Unabhängig von zugeschriebenen Merkmalen wie Ethnizität oder Religion trat nun das Kriterium der Qualifikation in den Vordergrund (dazu allgemein Joppke 2005): Der Gegensatz zwischen ‚Hochqualifizierten‘ und ‚Niedrigqualifizierten‘ wurde politisch bedeutsam, denn daran wird der Nutzen – und damit die Erwünschtheit – von Zuwanderern festgemacht.

Mit dem 2005 in Kraft getretenen Mikrozensusgesetz von 2004 wurde die Kategorie ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ eingeführt, um Integrationsfortschritte und bestehende sozioökonomische Ungleichheiten bei bestimmten Zuwanderergruppen statistisch zu erfassen (vgl. Pries 2013a: 75). Der Zuwandererstatus wird in der offiziellen Statistik nun also – entsprechend dem internationalen Trend – nicht mehr allein über die Staatsangehörigkeit definiert, sondern zusätzlich über das Geburtsland der Person selbst und das der Eltern. So werden nun auch deutsche Spätaussiedler und Eingebürgerte statistisch weiterhin als Personen mit Migrationshintergrund erfasst.

Der ‚Migrationshintergrund‘ als Merkmal für die statistische Erfassung hat zwei Seiten. Unbestritten ist, dass dies eine echte Innovation gegenüber vorher ist, als lediglich nach dem Pass zwischen Staatsbürgern und Ausländern unterschieden werden konnte. Die Erfassung des Migrationshintergrunds ist eine notwendige (wenn auch

²⁶⁰ Den Normalisierungsprozess, der nach der Wiedervereinigung einsetzte, hat u. a. der SVR (2010) ausführlich beschrieben.

²⁶¹ Vor diesem Hintergrund ist es kaum überraschend, dass die Gruppe der Spät-/Aussiedler es nicht einhellig begrüßte, dass sie mit der Einführung der Kategorie ‚Migrationshintergrund‘ nachträglich als Zugewanderte klassifiziert wurde (Pries 2013a: 72).

keine hinreichende) Bedingung, um Ungleichheit und Diskriminierung sichtbar zu machen, aber auch um Integrationserfolge zu dokumentieren. Es kann gezeigt werden, dass aus der sog. Ausländerstatistik die sozioökonomisch erfolgreichen Zugewanderten überdurchschnittlich oft ‚verschwinden‘, denn sie haben zugleich eine höhere Einbürgerungswahrscheinlichkeit und werden daher in Statistiken, die auf der Staatsbürgerschaft basieren, in einer anderen Kategorie verrechnet. Durch diese nicht intendierte Selektivität wird das Diktum der gescheiterten Integration statistisch legitimiert.

Der Begriff hat aber auch eine Schattenseite, die gerade in den letzten Jahren zunehmend diskutiert wird: Er schreibt einer heterogenen Gruppe von Menschen eine gemeinsame Identität zu (vgl. z. B. Foroutan 2012; 2013; Mecheril 2013; Elrick/Schwartzman 2015). Im Zentrum dieser Kritik steht, dass dieses Labeling die so bezeichnete Gruppe vom ‚Wir‘ abgrenzt, obwohl sie qua Staatsangehörigkeit zumindest teilweise ‚dazugehört‘. Dabei wird ausdrücklich anerkannt, dass dieses Kriterium Möglichkeiten für die Politik geschaffen hat, Teilhabe in den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens besser und gezielter zu fördern. Der Begriff, der eigentlich der neutralen statistischen Erfassung dienen sollte, hat sich nach Ansicht mancher Autoren aber mittlerweile verselbständigt und im politischen, öffentlichen und medialen Diskurs seine Wertneutralität verloren. Wie Scavaglieri und Zech (2013) über eine linguistische Analyse zeigen, hat er im öffentlichen Diskurs inzwischen eine negative Konnotation als Beschreibung einer Problem- bzw. Defizitgruppe.

B.6.2.7 Neue Bezugspunkte des ‚Wir‘: ‚Muslime‘ und ‚Armutszuwanderer‘

In den vielschichtigen Aushandlungsprozessen zur (Re-)Konstruktion von Zugehörigkeiten zeigt sich ein deutlicher Hang zur Wiederholung: „Migration und Integration werden von Generation zu Generation immer wieder pessimistisch betrachtet [...]. Kennzeichnend ist dabei jeweils die Idee, daß frühere Einwanderungsbewegungen gut integrierbar und weniger problematisch waren und die aktuellen Migrationen im Gegensatz dazu gefährlich und schwer integrierbar seien“ (Thränhardt 2000: 8).

Wurde in den 1980er Jahren ein ‚Türkenproblem‘ wahrgenommen, entwickelte sich im neuen Jahrtausend – parallel zu den Debatten in anderen europäischen Einwanderungsländern – eine Grenzziehung zwischen einem ‚Wir‘ und ‚den Muslimen‘. Deren Religion wird in der säkularen westlichen Welt besonders seit dem 11. September 2001 in der harmloseren Variante skeptisch als ‚unzeitgemäß‘, in der radikaleren Variante als ‚zivilisati-

onsfremd‘ und ‚gefährlich‘ wahrgenommen. So wird der Migrant zum Muslim und der Muslim zum Sinnbild des problematischen Migranten (Spielhaus 2013).²⁶²

Der bisher Letzte in der Reihe der ‚Anderen‘ ist schließlich der osteuropäische ‚Armutszuwanderer‘ – dieser Begriff musste 2013 dem verwandten Wort ‚Sozialtourismus‘ den Vortritt als ‚Unwort des Jahres‘ lassen. Insgesamt ist aber festzustellen, dass die Sensibilität für solche Bezeichnungen in der Bevölkerung zugenommen hat. Auf die Risiken, die mit der Beibehaltung oder Ersetzung des Begriffs ‚Migrationshintergrund‘ verbunden sind, wird am Ende des Kapitels detaillierter eingegangen.

B.6.3 Wer sind ‚die Anderen‘ in anderen Ländern? Bezeichnungen und Zugehörigkeiten im Vergleich

Das in Kap. B.6.1 ausführlich dargestellte deutsche Beispiel zeigt, dass bei der Ausgestaltung der Bezeichnungs- und Zugehörigkeitspolitik die strukturelle Verfasstheit des Nationalstaats eine große Rolle spielt. Im Folgenden wird Deutschland beispielhaft mit den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten verglichen, bei denen der Prozess der Nationenbildung deutlich anders verlief.

B.6.3.1 Niederlande: Allochthone und Autochthone

Für die parlamentarische Monarchie der Niederlande war die Zugehörigkeit der Bürger zu einer konfessionellen bzw. weltanschaulichen Gruppe oder Minderheit gewissermaßen staatskonstitutiv. Hier war über viele Jahrzehnte das Prinzip der ‚Versäulung‘ prägend: Die verschiedenen konfessionellen bzw. weltanschaulichen Gruppen bildeten die Säulen des Staates, und dessen Dach waren das Königshaus und das Narrativ vom weltoffenen und toleranten Land. Um den staatlichen bzw. gesellschaftlichen Anspruch zu erfüllen, ihre jeweilige religiöse bzw. weltanschauliche Identität aufrechtzuerhalten, unterhalten die Minderheiten in den Niederlanden ihre eigene soziale Infrastruktur (Schulen, Universitäten, Vereine, Medien etc.). Als die Niederlande durch postkoloniale und ‚Gastarbeiter‘-Zuwanderung zu einem Einwanderungsland wurden, lag es entsprechend nahe, den schon ‚erprobten‘ Modus des politischen Umgangs mit Minderheiten auch auf die neuen Zuwanderer anzuwenden. Auf diesem soziopolitischen Hintergrund entstand der niederländische Multikulturalismus (s. dazu ausführlich Kap. B.2).

Der Begriff ‚ethnische Minderheiten‘ hat somit im politischen wie im öffentlichen Diskurs grundsätzlich eine

262 Die allgemeine Struktur der Disqualifizierung und Abwertung neu Hinzukommender haben Norbert Elias und John Lloyd Scotson (1965) bereits in ihrem Klassiker „The Established and the Outsiders“ beschrieben.

lange Tradition. Als offizielle politische Kategorie gewann er aber erst im Zusammenhang mit der Einwanderung von Gruppen, die als sozioökonomisch strukturell benachteiligt angesehen wurden, eine entsprechende spezifische Bedeutung (Jacobs et al. 2009: 77).

1989 wurde in einem Bericht des Wissenschaftlichen Beirats der Regierung der Begriff *allochtoon* (altgriechisch für ‚fremd, auswärtig‘) in den politischen Diskurs der Niederlande eingeführt, der heute sowohl die statistische Erfassung als auch den öffentlichen Diskurs um Migration und Integration beherrscht. Durchgesetzt hat er sich allerdings erst einige Jahre später, nachdem er vom Nationalen Statistikbüro *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS) 1995 operationalisiert wurde. Das CBS verwendete zunächst eine enge und eine weite Definition des Begriffs; unter dem Druck der Regierung, die ein Interesse daran hatte, die langfristigen Auswirkungen der im Wandel begriffenen Integrationspolitik zu evaluieren (Doomernik 2013: 98), definiert es aber seit 1999 ‚Allochthone‘ einheitlich als „alle in den Niederlanden lebenden Personen, von denen zumindest ein Elternteil im Ausland geboren wurde“ (zitiert nach Jacobs et al. 2009: 78, Übers. d. SVR). Hier wird also das Geburtsland der Eltern herangezogen, um Zuwanderer bis zur zweiten Generation zu erfassen.

1999 führte das CBS eine weitere bezeichnungspolitische Differenzierung ein: Es ergänzte die primäre Unterteilung in Allochthone und Autochthone um die Unterkategorien ‚westliche‘ und ‚nichtwestliche Allochthone‘. Diese scheinbar harmlose, rein geografisch basierte Unterscheidung veranschaulicht die derzeitige bezeichnungspolitische Philosophie der Niederlande. Denn statistisch zählen zu den ‚westlichen Allochthonen‘ nicht nur Personen nordamerikanischer oder europäischer Herkunft (mit Ausnahme der Türkei), sondern eben auch Zuwanderer aus Ozeanien, Indonesien oder Japan, also solche, denen tendenziell geringere Integrationsprobleme zugeschrieben werden. Zu den ‚nichtwestlichen Allochthonen‘ zählen dagegen Personen türkischer, afrikanischer, lateinamerikanischer und asiatischer Herkunft (ausgenommen Indonesien und Japan) und somit Zuwanderer, die allgemein mit Integrationsproblemen in Verbindung gebracht werden. Damit ist klar, dass der Begriff ‚allochthon‘ „mehr als nur eine ethnische Dimension hat“ (Jacobs et al. 2009: 80, Übers. d. SVR): Wie das CBS selbst einräumt, berücksichtigt er auch sozioökonomische und kulturelle Faktoren.

Der Begriff der *allochtoons*, der zunächst als neutrales statistisches Erfassungsinstrument eingeführt wurde,

entwickelte also – ähnlich wie später in Deutschland der Begriff ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘ – ein Eigenleben im öffentlichen Diskurs, in politischen Dokumenten und wissenschaftlichen Debatten, aber auch in den Medien und fand schließlich Eingang in die Alltagssprache. Es ist „wenig überraschend, dass [er] in diesem Prozess einen Bedeutungswandel erfuhr und zunehmend in einer Art und Weise verwendet wurde, die von seiner ursprünglichen administrativen Definition beträchtlich abwich“ (Jacobs et al. 2009: 79, Übers. d. SVR). So wurde ‚allochthon‘ bald automatisch mit ‚gescheiterter‘ Integration in Verbindung gebracht; teilweise wurde er auch offen pejorativ verwendet, um Personen türkischer, marokkanischer, surinamischer oder antillischer Herkunft oder Flüchtlinge aus Afrika, Asien und Lateinamerika auszugrenzen (Doomernik 2013: 99). Damit erhielt der Begriff allmählich die „Konnotation des ‚nichtweißen, nichteuropäischen Anderen‘“ (Jacobs et al. 2009: 79, Übers. d. SVR). Auch diese Rolle und Zuschreibung wandelte sich in den letzten Jahren, denn aktuell sind es die Osteuropäer – und damit ‚westliche Allochthone‘ –, die „auf der Anklagebank“ sitzen (Lucassen/Lucassen 2014: 9).

Zugehörigkeitsdebatten waren und sind in den Niederlanden eng verknüpft mit politischen Ereignissen (Pries 2013b: 189), besonders seit der Islam eine prominente Rolle als ‚Abgrenzungsobjekt‘ eingenommen hat. Bereits die Rushdie-Affäre²⁶³ Ende der 1980er Jahre hatte in der Öffentlichkeit Schockreaktionen ausgelöst, denn auch in den Niederlanden demonstrierten Muslime gegen den britischen Schriftsteller (Lucassen/Lucassen 2014: 19f.). Geert Wilders‘ Freiheitspartei (PVV) hat eine zum Hass mutierte Islamkritik auf die Spitze getrieben mit der Folge, dass ‚Allochthone‘ nun oftmals generell als Muslime beschrieben werden und als Menschen, die zur Kriminalität neigen und ‚nichtniederländischen‘ Werten und Normen folgen (Doomernik 2013: 101). Die Niederlande reißen sich damit ein in die Gruppe von Staaten, in denen das Aufeinanderprallen einer zunehmend säkularisierten Gesellschaft und ‚alter‘ und ‚neuer‘ Zuwanderer muslimischer Herkunft eine zentrale gesellschaftliche Konfliktlinie bildet (vgl. Doomernik 2013: 87, 99f.).

B.6.3.2 Frankreich: Bezeichnungspolitik in der *communauté des citoyens*

Das französische System gilt als Prototyp des republikanischen Assimilationsmodells und damit als Gegenmodell zum niederländischen Multikulturalismus. Der

263 Ausgangspunkt dieser Affäre war die Publikation des Romans „Die satanischen Verse“ des britisch-indischen Schriftstellers Salman Rushdie. Dieses Buch enthält angeblich blasphemische und allgemein islamfeindliche Passagen, darum sprach der iranische Revolutionsführer Chomeini 1989 eine Fatwa aus, die Muslime auffordert, Rushdie zu töten. Diese Fatwa ist bis heute nicht aufgehoben, allerdings haben ihr alle Mitgliedstaaten der Organisation der Islamischen Konferenz widersprochen. Der Schriftsteller selbst lebt seitdem unter Polizeischutz und unter falschem Namen; auf mehrere Übersetzer und einen Verleger des Buches wurden Anschläge verübt, ein Übersetzer starb dabei.

Republikanismus versucht Gleichheit dadurch zu erreichen, dass er Spezialrechte für bestimmte Gruppen verweigert und von Zuwanderern Anpassung fordert (s. dazu ausführlich Kap. B.2).

In den frühen 1980er Jahren rückten in Frankreich die Themen Migration und Integration immer mehr ins Blickfeld der Öffentlichkeit, als im Zuge der postkolonialen Zuwanderung nicht mehr nur Arbeitsmigranten, sondern zunehmend auch deren Familien ins Land kamen. Im Einklang mit republikanischen Prinzipien erhielten die Kinder der Arbeitsmigranten schnell die französische Staatsangehörigkeit. Das schuf allerdings auch einen Resonanzboden für den *Front National*: Dieser erzielte seine ersten politischen Erfolge, indem er gegen ein Staatsbürgerschaftsgesetz argumentierte, das zu lax sei, die Loyalität der neu eingebürgerten ‚Papier-Franzosen‘ zum Staat in Zweifel zog und vertrat, ‚Französischsein‘ erfordere mehr als einen französischen Pass (vgl. Bertossi 2012: 431).

Auch in Regierungsdokumenten wurden in den 1980er und 1990er Jahren erstmals die ethnokulturellen Unterschiede zwischen den ‚neuen‘ Zuwanderern und der französischen Gesellschaft betont. So stellte z. B. der 1989 eingesetzte *Haut Conseil d'Intégration* (HCI) in seinen Berichten die ‚guten‘, ökonomisch erfolgreichen chinesischen, koreanischen und vietnamesischen Zuwanderer denen aus dem Maghreb gegenüber, deren Integration als ‚gescheitert‘ galt (Bertossi 2012: 433). So entstand im Integrationsdiskurs allmählich eine „De-facto-Hierarchie von Franzosen“ (Wihtol de Wenden/Salzbrunn/Weber 2013: 40, Übers. d. SVR), der mit den migrationspolitischen Reformen Mitte der 2000er Jahre eine „De-jure-Hierarchie von Ausländern“ an die Seite gestellt wurde: Im Zuge der weltweiten Konkurrenz um ‚die besten Köpfe‘ und der Klagen französischer Arbeitgeber über Fachkräfteengpässe wurde 2006 unter Sarkozy eine neue Zuwanderungspolitik eingeführt, die z. B. eine neue Kategorie ‚Kompetenzen und Talente‘ beinhaltete. Der Slogan dazu lautete „Ja zu gewählter Einwanderung, nein zu erlittener Einwanderung“ („oui à l'immigration choisie, non à l'immigration subie“) (Wihtol de Wenden/Salzbrunn/Weber 2013: 36, Übers. d. SVR). Mit dieser neuen Differenzierung nach Kriterien der Nützlichkeit verlor die formalrechtliche Unterscheidung zwischen Bürgern und Ausländern, die für die Republik lange Zeit konstitutiv war, an Bedeutung (Pries 2013b: 189).

Dazu trägt in Frankreich auch bei, dass Migration – insbesondere die muslimische Zuwanderung²⁶⁴ – zunehmend skeptisch gesehen wird. In der säkularen Republik gilt der Islam in der öffentlichen Debatte als unvereinbar mit dem Laizismus, der wieder verstärkt als Kernelement französischer Identität betrachtet wird (vgl. Bertossi 2012: 436). Zusätzlich wird der Islam als Religion der ‚Armen‘ und ‚Kolonisierten‘ wahrgenommen. So trifft er „in der öffentlichen Meinung auf vielfältige Formen islamophober Zurückweisung“ (Wihtol de Wenden/Salzbrunn/Weber 2013: 46, Übers. d. SVR). Diese öffentliche Wahrnehmung ist davon begleitet, dass auch die Politik zunehmend von der Norm staatlicher Indifferenz abweicht, die im universalistischen Frankreich erwartet wird, indem sie sich mit religiös-kulturellen Ansprüchen befasst. So kann die Institutionalisierung eines Dialogs mit islamischen Repräsentanten, die 2002 unter dem damaligen Innenminister Sarkozy erfolgte, als Bruch mit der Tradition der ‚farbenblinden‘ Politik gelten (vgl. Bertossi 2012). 2004 wurde muslimischen Schülerinnen verboten, im Schulunterricht das Kopftuch zu tragen.²⁶⁵ Einige Jahre später rückte die Burka, der muslimische Gesichtsschleier, als ‚Gefahr für republikanische Werte‘ ins Zentrum der öffentlichen Zugehörigkeitsdebatten (Bertossi 2012). 2011 trat ein Vollverschleierungsverbot in Kraft, das der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer Entscheidung von 2014 als rechtens anerkannte.

Trotz der beschriebenen ‚Kulturalisierung‘ der Zugehörigkeitspolitik werden Begriffe wie ‚Ethnizität‘ „im Land der formal-rechtlichen Gleichheit immer noch als tabu erachtet“ (Wihtol de Wenden/Salzbrunn/Weber 2013: 42, Übers. d. SVR). In der statistischen Kategorisierung von Zuwanderung wurde aber vor 15 Jahren eine wichtige Neuerung eingeführt: Während der Zensus bis 1999 nur zwischen französischen Staatsangehörigen und Ausländern unterschied, wurde 1999 zusätzlich die Kategorie des ‚Einwanderers‘ eingeführt. Als solcher wird unabhängig von der aktuellen Staatsangehörigkeit jede Person definiert, die nicht in Frankreich geboren ist. Damit war es erstmals möglich, soziale Ungleichheiten in der *communauté des citoyens* quantitativ zu erfassen: Im Oktober 2012 veröffentlichte die nationale Statistikbehörde INSEE umfassende Daten und Auswertungen zur Situation der zugewanderten Bevölkerung (Bildung, Arbeitsmarkt etc.) und ihrer Nachkommen nach Herkunftsgruppen

264 Die etwa fünf Millionen Muslime, die in Frankreich leben, sind eine sehr heterogene Gruppe. Die meisten von ihnen stammen aus Nordafrika; andere Herkunftsregionen sind die Türkei, der Nahe und Mittlere Osten sowie das subsaharische Afrika (vgl. Wihtol de Wenden/Salzbrunn/Weber 2013: 46).

265 Ein solches Verbot wurde in Deutschland nie erlassen. Allerdings gab es gerade in den 1990er und noch bis in die 2000er Jahre immer wieder Fälle, in denen Schulleitungen den Schülerinnen das Tragen des Kopftuchs ‚in deren eigenem Interesse‘ verbieten wollten, nämlich zur Stärkung ihrer Emanzipation. Daher befassten sich in den 1990er Jahren auch einige Juristen mit diesem Thema; vgl. etwa Spies (1993). Einen Überblick über diese Diskussionen gibt Karakaşoğlu (2000: 27–57).

(Engler 2012). Mit der Einführung dieser Kategorie versucht Frankreich also, „den demografischen Beitrag der Einwanderung zu seiner Bevölkerung etwas sichtbarer zu gestalten, ohne jedoch ethnische Gruppen zu unterscheiden“ (Jacobs et al. 2009: 71, Übers. d. SVR).

Ethnische Zugehörigkeit wird in Frankreich weiterhin nicht statistisch erfasst. Dabei wurde diese Möglichkeit wiederholt diskutiert; konservative politische Kräfte schlugen zuletzt 2007 vor, in staatlichen Statistiken ethnische Kategorien einzuführen. Der Verfassungsrat entschied jedoch dagegen mit dem Hinweis, dies verstoße gegen das in der französischen Verfassung geschützte Prinzip der Gleichheit. Die offizielle Begründung lautete: „[O]bwohl die Auswertung von Daten, die notwendig ist, um Studien zur Vielfalt der Herkunft von Personen, zu Diskriminierung und Integration durchzuführen, in objektiver Art und Weise möglich ist, kann diese Auswertung nicht auf Ethnizität und ‚Rasse‘ basiert sein, ohne die in Artikel 1 der Verfassung festgeschriebenen Prinzipien zu verletzen“ (zitiert nach Wihtol de Wenden/Salzbrunn/Weber 2013: 52, Übers. d. SVR).

B.6.3.3 Großbritannien: Superdiversität und das Wachstum von Zuschreibungsmerkmalen

Großbritannien beschreitet einen diametral entgegengesetzten Weg in der statistischen Erfassung von Minderheiten und zum Teil auch in der damit einhergehenden informellen Aushandlung des ‚Wir‘. In der ehemaligen Kolonialmacht wurden schon in der Zeit unmittelbar nach dem Krieg durch Zu- und Rückwanderung aus den Gebieten des Commonwealth, dem Nachfolger des British Empire, neue Bevölkerungsgruppen sesshaft, die phänotypisch als ‚anders‘ erkennbar waren (Green/Skeldon 2013: 110). Eine Antidiskriminierungspolitik wurde bereits 1965 mit dem *Race Relations Act* gesetzlich verankert (s. dazu auch Kap. B.5). Großbritannien folgte damit einer Tradition des politischen Liberalismus, der die Rechte des Individuums über die von Gruppen stellte. Das Individuum durfte ‚anders‘ sein; der Turban der Sikh oder das muslimische Kopftuch wurden im öffentlichen Raum zur Normalität (Sales 2012: 38).

Etwa ab Ende der 1990er Jahre wurde das Migrationsgeschehen in Großbritannien zusehends differenzierter. Der von Vertovec (2007) geprägte Begriff der ‚Superdiversität‘, der empirisch auf viele Einwanderungsländer zutrifft, bezog sich ursprünglich auf die multiethnische, multireligiöse und multikulturelle britische Gesellschaft des neuen Jahrtausends. Das Bild des ‚Migranten‘ verschiebt sich in der öffentlichen Wahrnehmung laufend; das zeigt sich auch daran, dass im allgemeinen Sprachgebrauch Begriffe wie *migrant*, *foreigner* und *immigrant* willkürlich und synonym verwendet und manchmal auch mit anderen Kategorien wie *ethnic minorities* und *asylum-seekers* vermischt werden (Anderson/Blinder 2014).

Seit etwa zwei Jahrzehnten wird in Großbritannien zur Kategorisierung von Zuwanderergruppen offiziell der Begriff ‚ethnische Minderheiten‘ gebraucht. Green und Skeldon (2013: 116) führen dies darauf zurück, dass bei den immer zahlreicheren Zuwanderern der zweiten und dritten Generation die Herkunft nicht mehr über das Merkmal des Geburtslandes bestimmt werden kann, das vom Nationalen Statistikbüro (ONS) ehemals vorgezogen wurde.

Aufschluss über Prozesse der Aushandlung von ‚Zugehörigkeit‘ in Großbritannien gibt insbesondere der Zensus, der alle zehn Jahre stattfindet. Die darin enthaltenen Fragen werden in Abstimmung mit zahlreichen Instanzen wie Ministerien, gemeinnützigen Organisationen und den betroffenen Gruppen selbst entwickelt und festgelegt, darum wird der Aushandlungscharakter der Grenzen von Selbst- und Fremdzuschreibungen hier besonders deutlich (Green/Skeldon 2013: 108, 117). Der Aspekt der Ethnizität floss erstmals im Jahr 1991 ein mit der Frage „Was ist Ihre ethnische Gruppe?“ (zitiert nach Green/Skeldon 2013: 121, Übers. d. SVR). Die möglichen Antworten basierten auf verschiedenen Arten von Unterscheidungs- und Abgrenzungsmerkmalen: Darunter waren sowohl die Hautfarbe (‚weiß‘, ‚schwarz‘) als auch geografische Elemente (‚indisch‘, ‚pakistanisch‘ etc.) und Kombinationen dieser beiden Kategorien (‚Schwarze (Afrika)‘, ‚Schwarze (Karibik)‘) (Tab. B.9).

In den folgenden zwei Jahrzehnten wurden die Kategorien erweitert, was „klar die Tatsache widerspiegelt, dass die Einführung einer Frage zur Ethnizität eine steigende Nachfrage nach solchen Daten geschaffen hat“ (Green/Skeldon 2013: 121, Übers. d. SVR). 2001 kam die Kategorie ‚gemischt/mehrere ethnische Gruppen‘ neu hinzu; sie reflektiert die zunehmende Diversität der britischen Gesellschaft. Im Zensus von 2011 setzte sich der Trend zur Aufschlüsselung weiter fort: Neu hinzu kamen die Kategorien ‚gipsy/irische Fahrende‘ und ‚Araber‘. Erstere gelten als marginalisierte ethnische Minderheit, die statistisch bis dahin nicht systematisch erfasst werden konnte (Office for National Statistics 2014); die Aufnahme der Letzteren dürfte sich daraus ergeben haben, dass die Öffentlichkeit sich zunehmend mit Muslimen beschäftigte (Sales 2012). Zusätzlich wurde eine Frage zur nationalen Identität eingeführt (mit sechs möglichen Antworten: englisch, walisisch, schottisch, nordirisch, britisch und andere, nämlich ...); dies zeigt das zunehmende politische Interesse in den Teilregionen an der Frage, wo sich Menschen innerhalb des Königreichs zugehörig fühlen (Green/Skeldon 2013: 125).

Vergleicht man die Bezeichnungen für ethnische Zugehörigkeit bzw. Ethnizität, die in den drei Zensus 1991 bis 2011 verwendet wurden, fällt nicht nur auf, dass die Ankreuzmöglichkeiten sich erweitert haben, sondern auch, dass die Benennungen der einzelnen Kategorien relativ konstant bleiben. Die Farbterminologie beispielsweise,

die für mitteleuropäische Leser durchaus irritierend ist, stieß zwar in den Konsultationen zum 2011er Zensus auf eine gewisse Kritik, „scheint aber mittlerweile gut etabliert zu sein“ (Green/Skelton 2013: 128, Übers. d. SVR).

Systeme, die auf der Selbstzuordnung der Befragten basieren, stoßen in den meisten europäischen Staaten auf Skepsis. Das Klassifizierungssystem in Großbritannien, das sich auf die subjektive ethnische Zugehörigkeit stützt, ist jedoch weitgehend unumstritten (Green/Skelton 2013); debattiert wird lediglich über die Auswahl und die jeweilige Bezeichnung der Gruppen. Als Problem werden in Großbritannien also nicht die im Zensus erfragten Kategorien und darüber vermittelte Zuschreibungen gesehen, sondern die Kategorien, die dort nicht berücksichtigt werden. So haben etwa in Großbritannien lebende lateinamerikanischstämmige Zuwanderer moniert, dass eine entsprechende Kategorie („lateinamerikanisch“) im Zensus fehlt; sie werteten dies als Ausgrenzung und als Signal, dass sie nicht dazugehören (BBC 2011).

Die statistische Erfassung auf der Basis von Selbstidentifikation birgt allerdings auch andere Probleme, sowohl technischer als auch politischer Natur. So stellt sie es auch Personen, die sichtbar einer Minderheit angehören, frei, sich der Mehrheitskategorie zuzuordnen.²⁶⁶ Dies wäre unbestritten eine „legitime Entscheidung, würde aber zugleich die korrekte Analyse diskriminierender Praktiken [...] vereiteln“ (Jacobs et al. 2009: 74, Übers. d. SVR). Abgesehen davon stellt sich auch die Frage, ob die inflationäre Zunahme der Zensuskategorien nicht einer zunehmenden Fragmentierung von Kultur und Gesellschaft Vorschub leistet und dies den Anschein erwecken könnte, dass der Staat eine solche als legitim oder sogar wünschenswert erachtet (Green/Skelton 2013: 131). Damit ist das zentrale Risiko des britischen Wegs angesprochen: Die bisherige ständige Erweiterung der Kategorien im Zensus betont vor allem die Unterschiede. Es ist zumindest nicht auszuschließen, dass dies dem allgemein anerkannten Ziel abträglich ist, willkürliche und nicht meritokratisch zu rechtfertigende Ungleichheiten sichtbar zu machen, und damit den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft eher gefährdet.

B.6.3.4 USA: Abkehr vom *ethno-racial pentagon*

In den USA ist das entscheidende Kriterium für die Frage von Zugehörigkeit weiterhin die ‚Rasse‘, obwohl dieses Konzept wissenschaftlich mittlerweile in Verruf geraten ist (Hollinger 2005; Cobas/Duany/Feagin 2009). Im aka-

demischen wie im politischen Sprachgebrauch wird es seit einigen Jahren zunehmend durch ‚*ethnicity*‘ ersetzt (Hattam 2007), im amerikanischen Zensus ist ‚*race*‘ allerdings seit 200 Jahren fest etabliert (Rodríguez 2009). Der erste Zensus von 1790 differenzierte lediglich nach den drei Kategorien ‚freie Weiße‘, ‚Skaven‘ und ‚alle anderen freien Menschen‘; später kamen neue Kategorien hinzu, „sobald eine Bevölkerungsgruppe groß oder sichtbar genug geworden war“ (Rodríguez 2009: 39, Übers. d. SVR). Radikal verändert hat sich das System der Klassifizierung im Zensus erst 1980, als zum einen das Prinzip der Selbstidentifikation eingeführt wurde, zum anderen neben die verschiedenen ‚*racess*‘ als neue Option der Identitätsmarker ‚*hispanic*‘ trat. Diese beschreibungspolitische Differenzierung nach Ethnie und ‚Rasse‘ war hauptsächlich dadurch motiviert, dass man in der Lage sein wollte, die Vielfalt in der amerikanischen Bevölkerung zu beschreiben, um auf dieser Grundlage die anhaltende Benachteiligung und Diskriminierung einzelner Gruppen effektiv politisch bekämpfen zu können.

In seinem 1995 erschienenen Werk „Postethnic America“ führt der amerikanische Historiker David Hollinger das „unverwechselbare System der Klassifizierung“ in den USA zurück auf ein hier vorherrschendes „Gefühl, das Ziel der Gleichheit verlange von Amerika eine Zukunft, die sogar noch ‚ethnischer‘ wäre als seine Vergangenheit“ (Hollinger 2005: 23, Übers. d. SVR). Daraus habe sich bezeichnungspolitisch schließlich das „ethno-racial pentagon“ („ethno-rassisches Fünfeck“) (Hollinger 2005: 23, Übers. d. SVR) ergeben, das die USA insgesamt und den Alltag vieler Amerikaner prägt: Zahlreiche Bewerbungsformulare, Fragebögen und sonstige Dokumente sehen „routinemäßig“ anhand der offiziellen Kategorien ‚*Euro-American*‘, ‚*Asian American*‘, ‚*African American*‘, ‚*Hispanic*‘ und ‚*Indigenous Peoples*‘ eine ‚farbspezifische‘ Selbstbeschreibung als ‚schwarz‘, ‚braun‘, ‚rot‘, ‚gelb‘ oder ‚weiß‘ vor (Hollinger 2005: 221). Aufgebrochen wurde dieses „ethno-racial pentagon“ schließlich mit dem 2000er Zensus, der die Möglichkeit einführte, mehr als eine der zur Wahl gestellten ‚Rassen‘-Kategorien anzukreuzen (Rodríguez 2009). Diese „epochale Entscheidung“ des Zensusbüros (Hollinger 2005: 235, Übers. d. SVR) ging vor allem darauf zurück, dass in der Bevölkerung interethnische Partnerschaften tendenziell zunahmen und gesellschaftlich zunehmend akzeptiert waren.

Heute erfasst das US-Zensusbüro Daten zu ‚Rasse‘ und hispanischer Herkunft nach den 1977 herausgegebenen und 1997 überarbeiteten Richtlinien zu den Standards

²⁶⁶ Telles, Flores und Urrea (2014) liefern für sechs lateinamerikanische Länder einen interessanten Vergleich dazu, wie wichtige Merkmale sozialer Ungleichheit (etwa Einkommen und Schulbildung) mit den ethnischen Zuschreibungen zusammenhängen, die entweder von den Betroffenen selbst oder von Interviewern vorgenommen werden.

Tab. B.9 Klassifizierung ethnischer Gruppen im englischen Zensus 1991–2011

1991 (9 Kategorien)	2001 (16 Kategorien)	2011 (17 Kategorien)
– weiß	A. weiß – britisch – irisch – sonstiger weißer Hintergrund, nämlich: ...	A. weiß – englisch/walisisch/schottisch/nord-irisch/britisch/irisch – <i>gipsy</i> und irische Fahrende – sonstiger weißer Hintergrund, nämlich: ...
	B. gemischt/mehrere ethnische Gruppen – weiß und schwarz (Karibik) – weiß und schwarz (Afrika) – weiß und asiatisch – sonstiger gemischter Hintergrund, nämlich: ...	B. gemischt/mehrere ethnische Gruppen – weiß und schwarz (Karibik) – weiß und schwarz (Afrika) – weiß und asiatisch – sonstiger gemischter/multipler ethnischer Hintergrund, nämlich: ...
– indisch – pakistanisch – bangladeschisch – chinesisch	C. asiatisch/britisch-asiatisch – indisch – pakistanisch – bangladeschisch – sonstiger asiatischer Hintergrund, nämlich: ...	C. asiatisch/britisch-asiatisch – indisch – pakistanisch – bangladeschisch – chinesisch – sonstiger asiatischer Hintergrund, nämlich: ...
– Schwarze (Afrika) – Schwarze (Karibik) – Schwarze (sonstige), nämlich: ...	D. schwarz/schwarz-britisch – afrikanisch – karibisch – sonstiger schwarzer/afrikanischer/karibischer Hintergrund, nämlich: ...	D. schwarz/afrikanisch/karibisch/schwarz-britisch – afrikanisch – karibisch – sonstiger schwarzer/afrikanischer/karibischer Hintergrund, nämlich: ...
– sonstige ethnische Gruppe, nämlich: ...	E. chinesisch oder sonstige ethnische Gruppe – chinesisch – sonstige, nämlich: ...	E. sonstige ethnische Gruppe – arabisch – sonstige, nämlich: ...

Anmerkung: In Schottland, Wales und Nordirland wurden im Zensus teilweise leicht abweichende Kategorien verwendet. Die Konsultationen erfolgen für die vier Regionen separat (Green/Skelton 2013).

Quelle: Green/Skelton 2013: 120, Übers. d. SVR

für die Klassifizierung bundesstaatlicher Daten zu ‚Rasse‘ und Ethnizität des *US Office of Management and Budget* (OMB) (Hattam 2007). Nach diesen Standards sind ‚Rasse‘ und hispanische Herkunft (Ethnizität) unterschiedliche Konzepte, die getrennt abgefragt werden müssen (Humes/Jones/Ramirez 2011). Im 2010er Zensus war der Frage nach der ‚Rasse‘ erstmals eine Frage nach der Ethnizität vorgeschaltet. Der Ablauf bzw. die Gestaltung des Zensus-Fragebogens ist in der Info-Box 4 detailliert dargestellt.

In Bezug auf diese staatlichen Beschreibungspolitiken ist vor allem die Frage der Identität und Identifikation der Latinos nach wie vor heftig umstritten (Rodríguez 2009; Hattam 2007). Der Grund dafür liegt angesichts der fun-

damentalen demografischen Veränderungen in den Vereinigten Staaten auf der Hand: „Wie sich die Identifikation der Latinos in den kommenden Jahrzehnten auswirken könnte, hat beträchtliche politische Bedeutung und könnte im politischen Machtkampf zwischen Republikanern und Demokraten sogar das Zünglein an der Waage sein“ (Hattam 2007: 11, Übers. d. SVR).

Die Einführung der Kategorie ‚hispanic‘ in den nationalen Richtlinien von 1977, die top-down vonstatten ging, war umstritten. In den überarbeiteten Richtlinien von 1997 ist von ‚hispanic or Latino‘ die Rede. Dabei sind ‚die Latinos‘ eine sehr heterogene Gruppe, und eine pan-hispanische Identität – wenn es sie überhaupt gibt – ist

Info-Box 4 Fragebogen des amerikanischen Zensus 2010

Die Einstiegs- und erste Filterfrage im Zensus von 2010 bezog sich auf die Herkunft und lautete: „Ist diese Person hispanischer, Latino- oder spanischer Herkunft?“ Mögliche Antworten waren:

- „Nein, nicht hispanischer, Latino- oder spanischer Herkunft
- Ja, mexikanisch, mexikanisch-amerikanisch, *Chicano*
- Ja, puertoricanisch
- Ja, kubanisch
- Ja, andere hispanische, Latino- oder spanische Herkunft (Herkunft in Druckschrift schreiben, z. B. argentinisch, kolumbianisch, dominikanisch, nicaraguanisch, salvadorianisch, spanisch usw.: ...)

Darauf folgte die Frage: „Was ist die Rasse dieser Person?“ Hier sollten eine oder mehrere der folgenden Antwortmöglichkeiten angekreuzt werden:

- „weiß
- schwarz, afroamerikanisch oder ‚*negro*‘
- amerikanisch-indianisch oder Alaska-Ureinwohner (Stamm in Druckschrift schreiben: ...)
- asiatisch-indisch
- chinesisch
- Filipino
- japanisch
- koreanisch
- vietnamesisch
- sonstige asiatische (Rasse in Druckschrift schreiben, z. B. Hmong, Laote, Thai, Pakistani, Kambodschaner usw.: ...)
- hawaiianischer Ureinwohner
- Guamanianer oder Chamorro
- Samoer
- sonstiger pazifischer Insulaner (Rasse in Druckschrift schreiben, z. B. Fidschianer, Tongaer usw.:)
- irgendeine andere Rasse (Rasse in Druckschrift schreiben: ...)

Quelle: US-Zensus, zitiert nach Humes/Jones/Ramirez 2011: 1, Übers. d. SVR

in den USA erst im Entstehen (Hattam 2007). Auffällig ist zudem, dass Latinos über die Jahre eine starke Tendenz hatten, bei der Frage nach der Rasse nicht die Kategorie ‚weiß‘ zu wählen, die ihnen von außen oft zugeschrieben wird, sondern die Restkategorie ‚irgendeine andere Rasse‘ anzukreuzen und dann Latinozeichnungen wie z. B. ‚puertoricanisch‘ zu ergänzen. In den Zensus der Jahre 1980, 1990 und 2000 wählten jeweils ca. 40 Prozent der Latinos diese Kategorie, obwohl offizielle Stellen sich bemühten, dem entgegenzuwirken (Rodríguez 2009: 43). Auch in den USA zeichnen sich also die Probleme der Selbstidentifikation ab, die bereits im Zusammenhang mit Großbritannien beschrieben wurden. Nach Hollinger ist es nicht nur zunehmend schwierig geworden, „die innere Vielfalt dieser Gruppen zu ignorieren“ (Hollinger 2005: 237, Übers. d. SVR); darüber hinaus zeige sich auch immer deutlicher, dass die in den USA gebräuchlichen Kategorien „politische Artefakte“ seien, deren Zahl und Ausgestaltung durch „politisches Lobbying“ verändert werden könne.

B.6.4 Deutschlands Mittelweg zwischen statistischer Negation und exzessiver Ausdifferenzierung

❗ Ein Vergleich der Bezeichnungspolitiken von Deutschland und anderen Einwanderungsländern mit anderen soziopolitischen Bedingungen zeigt, dass Deutschland in dieser Hinsicht eine Mittelposition zwischen den Extrem Polen Frankreich und Großbritannien einnimmt: Im republikanischen Frankreich wurde auf die Integrationskraft der französischen *citoyenneté* vertraut und die Erfassung ethnischer Vielfalt und Unterschiede tabuisiert; dementsprechend zeichnet sich das Land durch weitgehende bezeichnungspolitische Abstinenz aus. Angesichts der normativen Überzeugung, dass es in Frankreich keine Benachteiligung gebe(n könne), die an der ethnischen Zugehörigkeit festzumachen wäre, erscheinen entsprechende statistische Erhebungen überflüssig oder gar dem Ziel gesellschaftlicher Kohäsion abträglich. Großbritannien

unterscheidet sich davon diametral; gegen Frankreichs zurückhaltende Bezeichnungspolitik erscheint das Land geradezu aktionistisch: Es verfolgt sein Ziel, möglichst genaue Informationen über Prozesse der Vermittlung gesellschaftlicher Teilhabe zu gewinnen, indem es die Zuschreibungskategorien stetig erweitert und ausdifferenziert.

Die unterschiedlichen Vorgehensweisen der einzelnen Staaten sind eng mit den jeweils historisch bedingten Strukturen nationalstaatlicher Verfasstheit verknüpft und müssen auch vor diesem Hintergrund betrachtet werden.

❗ **Auch darum ist für Deutschland weder der französische noch der britische oder der US-amerikanische Weg im Sinne des ‚Lernens von anderen‘ eine attraktive oder auch nur gangbare Alternative. Im Zentrum der deutschen Bezeichnungspolitik steht das noch vergleichsweise junge statistische Merkmal des Migrationshintergrunds.** Dieses war bei seiner Einführung 2004/05 zunächst auch von Migrationsforschern begrüßt worden, als überfällige Ergänzung der bis dahin alternativen Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit. Als statistisches Ordnungskriterium erfüllt es eine wichtige politische Funktion, denn es kann Prozesse der Teilhabe an gesellschaftlichen Bereichen im Einwanderungsland Deutschland weitaus differenzierter transparent machen als die vorherige Unterscheidung allein nach Pass.

❗ **Der Begriff ist aber nicht unproblematisch, denn er greift zum Teil über mehrere Generationen in die Vergangenheit zurück und verleiht das Label ‚Migrationshintergrund‘ auch Menschen, für deren soziale Realität es keine Bedeutung mehr besitzt. Personen, die mit diesem Etikett versehen werden, könnten dies als diskriminierend wahrnehmen,** vor allem wenn das Merkmal im öffentlichen Diskurs vorwiegend oder ausschließlich mit Problemen oder Defiziten assoziiert wird. Qualitative Studien zeigen, wie Fremd- und Selbstzuschreibung zusammenhängen und wie z. B. bei Jugendlichen die fortgesetzte Konfrontation mit der Positionierung als ‚Andere‘ den Identitätsbildungsprozess beeinträchtigt (Riegel/Geisen 2007). Auch andere Autoren erheben Einwände gegen den Terminus ‚Migrationshintergrund‘, weil er zu neuen Unterscheidungen führe (vgl. die Beiträge in Mecheril et al. 2013). Entsprechend zeichnet sich im offiziellen Regierungskontext aktuell ein Paradigmenwechsel in

der Bezeichnungspolitik ab: Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge etwa wirbt in seiner aktuellen Selbstdarstellung im Social Web mit dem Slogan „Die Anderen‘ gibt es nicht. Es gibt nur uns“.²⁶⁷

➡ **Der SVR nimmt diese Einwände gegen die Grundlage der deutschen Bezeichnungspolitik ernst, plädiert allerdings dennoch dafür, Merkmale wie den ‚Migrationshintergrund‘ in der amtlichen Statistik (weiterhin) zu erheben.** Denn sie sind notwendig, um systematische Benachteiligungen zu identifizieren, die im Zusammenspiel von Migration und gesellschaftlicher Teilhabe bestehen können. Wenn Politik und Zivilgesellschaft sich mit den tatsächlichen Strukturen und Dynamiken von Teilhabechancen und von Zugehörigkeitserfahrungen beschäftigen wollen, kommen sie ohne solide Daten nicht aus. Wenn bestimmte soziale Gruppen gesellschaftlich diskriminiert werden, allein aufgrund von Merkmalen, die auf die Herkunft aus anderen Ländern, auf die Zugehörigkeit zu bestimmten Kulturen, Ethnien oder Religionsgemeinschaften verweisen, kann dies ohne entsprechende evidenzbasierte Studien nicht wissenschaftlich analysiert und gesellschaftspolitisch bearbeitet werden. Alle internationalen Erfahrungen, die in den vorausgehenden Abschnitten herangezogen wurden, zeigen, dass Etikettierung und Diskriminierung auch – oder gerade – dann stattfinden können, wenn es *keine* wissenschaftlich abgesicherte Datengrundlage gibt, denn dadurch wird Spekulationen über bestimmte Gruppen und ihre (angeblichen) sozial relevanten Merkmale Tür und Tor geöffnet.²⁶⁸ Dabei teilt der SVR die Position von Hollinger (2005: 236), dass amtliche und auch wissenschaftliche Merkmalsdefinitionen und Datenerhebungen nur dazu dienen (sollten), „historisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen vor den Effekten vergangener und gegenwärtiger Diskriminierung zu schützen“ und die unterschiedlichen Kulturen innerhalb eines Landes – und oft sogar innerhalb der einzelnen Personen – wahrzunehmen und anzuerkennen. Dieses Plädoyer für den Erhalt des statistischen Merkmals geht einher mit dem Bekenntnis, dass es notwendig ist, jenseits dieser Bezeichnungen eine Sprache oder eine Begrifflichkeit für die Gesellschaft im Einwanderungsland Deutschland zu finden, die Bundespräsident Joachim Gauck 2014 als „neues deutsches Wir“ bezeichnet hat.

267 <https://de-de.facebook.com/bamf.socialmedia>, 23.01.2015

268 So zeigt beispielsweise eine jüngst vom SVR-Forschungsbereich vorgelegte Kurzinformation, dass die Zahl der in Deutschland lebenden Muslime abhängig vom Bildungsniveau der Befragten teilweise deutlich überschätzt wird (SVR-Forschungsbereich 2014b).

C. Vergleichen mit anderen und lernen von anderen: Möglichkeiten und Grenzen

Die ersten international vergleichend angelegten Untersuchungen im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung wurden zu Beginn der 1990er Jahre vorgelegt; meist waren es qualitative Analysen mit einer geringen Zahl von Vergleichsbeispielen. Exemplarisch für den Bereich der Migrationspolitik sei hier das sozialwissenschaftliche Standardlehrbuch „The Age of Migration“ genannt, das mittlerweile in der fünften Auflage erschienen ist (die erste Auflage von 1993 stammt von Castles und Miller, die letzte aus dem Jahr 2014 von Castles, Miller und de Haas). Darin werden Einwanderungsländer anhand einer Typologie von *migration regimes* miteinander verglichen. Eine vergleichende Studie aus dem Bereich der Integrationsforschung ist der Zwei-Länder-Vergleich von Brubaker (1992) zur deutschen und französischen Staatsangehörigkeitspolitik. Viele weitere Vergleichsuntersuchungen sind seit damals erarbeitet worden, beispielsweise die Untersuchung von Thränhardt (1992), die Studien von Freeman (1995), Cornelius, Martin und Hollifield (1994), Mintzel (1997) oder Bommes und Halfmann (1998).²⁶⁹

Für das vorliegende Jahresgutachten ist vor allem die Frage relevant, ob und wie die bestehenden Vergleichsuntersuchungen das ‚Lernen von anderen‘ explizit ansprechen und wie die Ergebnisse des Vergleichs an die Politik weitergegeben werden. Aus der Literatur ergeben sich nach diesem Kriterium drei Typen von Vergleichsstudien:

Typ 1: Studien, die keinerlei politischen bzw. politikberatenden Anspruch haben und entsprechend nicht diskutieren (wollen), was ein Land von der politischen Praxis eines anderen lernen kann oder sollte. Arbeiten dieses Typs sind recht zahlreich; in der Regel handelt es sich dabei um grundlagenorientierte Studien, die mit dem durchgeführten Vergleich einen rein wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn anstreben.

Typ 2: Studien, die durchaus einen politikberatenden Anspruch haben, aber nicht in dem Sinne, dass sie einem Land empfehlen, bestimmte migrations- oder integrationspolitische Maßnahmen zu übernehmen, die in einem anderen Land identifiziert wurden. Sie weisen lediglich auf mögliche politische und gesellschaftliche Folgen einer bestimmten Politik hin; ihr politikberatender Anspruch ist also indirekter und subtiler (bzw. weniger ambitioniert). Zu diesem Typ gehören tendenziell auch Studien, die vergleichend untersuchen, wie europäische Vorgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten implementiert werden.

Typ 3: Vergleichsstudien mit dem ausdrücklichen Anspruch, Politik zu beraten. Diese Studien sind am stärksten an das politische Tagesgeschäft gekoppelt. Ihr Ziel ist, politische Maßnahmen(konstellationen) zu identifizieren, die die verantwortlichen Wissenschaftler als anderen politischen Überlegungen normativ überlegen ansehen. Diese politischen Programme, in solchen Studien oft als Best Practice bezeichnet, werden dann anderen Ländern zur Übernahme empfohlen. Solche Untersuchungen können also als ‚politikinterventionistisch‘ bezeichnet werden, weil sie der Politik konkrete Handlungsanleitungen geben wollen.

Der gesamte Bestand vergleichender Studien zum Bereich Migration ist unüberschaubar; entsprechend kann er hier nur exemplarisch dargestellt werden. Daher stellt Kap. C.1, geordnet nach der Art ihres politischen bzw. politikberatenden Anspruchs, einige wichtige Vergleichsuntersuchungen vor, die in Politik und Wissenschaft rezipiert wurden, und konzentriert sich dabei auf Studien aus den letzten Jahren.

²⁶⁹ Qualitativ angelegte Studien basieren auf narrativen und mehr oder minder standardisierten Länderberichten, quantitativ strukturierte Untersuchungen hingegen arbeiten mit Indizes und vergleichen Länder vor allem im Zeitverlauf.

Etablierte Vergleichsuntersuchungen in der Migrationsforschung und ihr politikberatender Anspruch

Die oben vorgestellte Typologie, die sich auf die Verbindung zwischen Wissenschaft und Politik stützt, lässt sich nicht auf jede Untersuchung trennscharf anwenden: Einige der im Weiteren vorgestellten Studien können nicht eindeutig einem Typus zugeordnet werden, sondern stehen gleichsam zwischen den Kategorien. Dennoch lässt sich bei den bestehenden Vergleichsuntersuchungen ein grundsätzlicher Trend identifizieren.

Wie Tab. C.1 veranschaulicht, entfallen viele Untersuchungen auf den Typ 1: Sie erheben keinerlei politischen bzw. politikberatenden Anspruch und geben auch keine Empfehlungen dazu, was ein Land von der politischen Praxis eines anderen lernen kann oder sollte. Politik ist darin eine von vielen unabhängigen Variablen. Ebenso viele Literaturbeispiele sind dem Typ 2 zuzuordnen – Studien mit einem politikberatenden Anspruch, die aber politische Rezepturen vermeiden. Am seltensten vertreten sind Beispiele des Typs 3: Vergleichsstudien mit dem ausdrücklichen Anspruch, Politik zu beraten. Ein klassisches Beispiel dafür ist die Studie zum *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX).

C.1.1 Der Vergleich als wissenschaftliches Instrument: Migrationsforschung ohne politikberatenden Anspruch

In den letzten Jahren wurden vor allem quantitative Vergleichsstudien vorgenommen, die einzelne Komponenten eines Politikfeldes nach einem Zahlenschema in einen Score übersetzen und aus diesen dann wiederum einen Index bilden. Das zentrale und unausweichliche Problem solcher Vergleichsstudien, die auf der Basis von Indizes arbeiten, ist, dass die einzelnen Variablen, die in den In-

dex eingehen, zwangsläufig subjektiv gewichtet werden (müssen). Je nach ihrer Gewichtung können sie also zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Konkrete politische Handlungsempfehlungen, etwa auch im Sinne eines ‚Lernens von anderen‘, geben die Studien des Typs 1 nicht, sie werden von den Autoren solcher Studien auch gar nicht angestrebt.

Ein klassisches Beispiel für eine solche indexbasierte Vergleichsuntersuchung ist der von Howard (2010) entwickelte *Citizenship Policy Index*, mit dem die Entwicklung der Staatsbürgerschaftspolitiken in der EU15 im Zeitverlauf abgebildet werden kann.²⁷⁰ Die darüber gewonnenen Daten bilden dann die empirische Grundlage für das zentrale Erkenntnisinteresse der Studie, nämlich die Frage, wie die politische Ausrichtung der Regierung mit einer Liberalisierung der Staatsangehörigkeitspolitik zusammenhängt (diese wird hier vollkommen wertfrei als zu erklärende Variable betrachtet).

Die Studie von Koopmans, Michalowski und Waibel (2012) ist inhaltlich ähnlich angelegt: Sie vergleicht die Entwicklung der staatsbürgerschaftlichen Rechte von Zuwanderern in zehn westeuropäischen Staaten über vier Messzeitpunkte (1980, 1990, 2002, 2008). Dabei stützt sie sich auf 41 Indikatoren aus acht thematischen Feldern.²⁷¹ Ziel der Untersuchung ist zu klären, ob sich die staatsbürgerlichen Rechte von Zuwanderern international konvergent entwickeln oder nationale Pfadabhängigkeiten eine Angleichung verlangsamen oder verhindern. Den Autoren zufolge zeigt die Studie, dass die Politiken im Zeitverlauf mit Ausnahme von Dänemark länderübergreifend inklusiver und ‚multikultureller‘ geworden sind in dem Sinne, dass der Staat kulturelle Unterschiede stärker berücksichtigt und individuelle Rechte stärker betont; eine internationale Entwicklung hin zu einem

270 Dieser Index setzt sich aus drei Faktoren zusammen: (1) dem Prinzip der Weitergabe der Staatsangehörigkeit (*ius soli* vs. *ius sanguinis*), (2) der Mindestaufenthaltsdauer für eine Anspruchseinbürgerung und (3) der Zulässigkeit doppelter Staatsbürgerschaft. In jeder Komponente können null (sehr restriktiv) bis zwei Punkte (keine Restriktionen) vergeben werden, der Gesamtindex bewegt sich also auf einer Skala von null bis sechs.

271 Die acht Themenfelder sind: Erwerb der Staatsangehörigkeit, Familienzusammenführung, Ausweisung, Antidiskriminierung, Beschäftigung von Nicht-Staatsangehörigen im öffentlichen Sektor, politische Rechte von Nicht-Staatsangehörigen, Recht auf kulturelle Bildung, andere kulturelle und religiöse Rechte.

Tab. C.1 Überblick über ausgewählte Vergleichsuntersuchungen nach ihrem politikberatenden Anspruch

kein politischer bzw. politikberatender Anspruch		Anspruch <u>mittelbarer</u> Politikberatung		Anspruch <u>direkter</u> Politikberatung	
Autor(en)	Kurztitel	Autor(en)	Kurztitel	Autor(en)	Kurztitel
Howard 2010	<i>Citizenship Policy Index (CPI)</i>	Banting/ Kymlicka 2012	<i>Multiculturalism Policy Index (MPI)</i>	Huddleston et al. 2011	<i>Migrant Integration Policy Index (MIPEX)</i>
Koopmans/ Michalowski/ Waibel 2012	<i>Citizenship Rights for Immigrants</i>	Ruhs 2013b	<i>Openness Index, Rights Index</i>		
Jeffers/ Honohan/ Bauböck 2012 (EUDO <i>Citizenship</i>)	<i>Citizenship Law Indicators (CITLAW)</i>	Klugman/ Medalho Pereira 2009	<i>Assessment of National Migration Policies</i>		
Goodman 2010	<i>Civic Integration Index (CIVIX)</i>	Lowell 2005	<i>Index of Skilled Immigrant Competitiveness</i>		
Cerna 2008	<i>High Skilled Immigration Index (HSII)</i>	Hatton 2011	<i>Asylum Policy Index (API)</i>		
Helbling et al. 2013	<i>Immigration Policy in Comparison (IMPIC)</i>	Castles/ Delgado Wise 2007	<i>Migration and Development: Perspectives from the South</i>		
Thielemann 2004	„Abschreckungs-Index“	IOM/EurAsylum 2008	<i>Costs and Impacts of Migration Policy</i>		

Anmerkung: Themenfelder: Gelb = primär Arbeitsmigration, Blau = primär Asylpolitik, Grün = primär Integrationspolitik, Lila = Migration und Entwicklung, Blau/Gelb = Asyl- und Arbeitsmigration

Quelle: eigene Zusammenstellung

gemeinsamen Modell von Integration und/oder Akkommodation sei jedoch nicht festzustellen.

Auch wenn die beschriebenen Untersuchungen in keiner Weise den Anspruch haben, direkte Politikberatung zu leisten, können ihre Ergebnisse für die Politik durchaus relevant sein und werden dort auch wahrgenommen und rezipiert. Besonders deshalb ist es wichtig, auf die Grenzen der Aussagekraft solcher quantitativen Indexuntersuchungen hinzuweisen (vgl. dazu ausführlich Bjerre et al. 2014). Das betrifft nicht nur das bereits angesprochene zentrale Problem, dass die Einzelvariablen zwangsläufig subjektiv gewichtet werden müssen und unterschiedliche Gewichtungsgewichtungen abweichende Ergebnisse produzieren können. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, wie gut Indizes, mit denen quantitative Vergleichsuntersuchungen üblicherweise arbeiten, die komplexe

migrations- und integrationspolitische Realität überhaupt abbilden können (Ruhs 2013a: 39). Außerdem müssen sich Indexuntersuchungen auf die Regeln beschränken, die in Gesetzen und Verwaltungsvorschriften kodifiziert sind, etwas anderes lassen ihre quantitative Anlage und ihr Anspruch, Länder untereinander und im Zeitverlauf umfassend zu vergleichen, nicht zu – die Studie von Koopmans, Michalowski und Waibel (2012) etwa deckt einen Zeitraum von knapp 30 Jahren ab und umfasst mittlerweile mehr als 25 Länder. Eine soziale Realität jenseits von Gesetzen und Verordnungen lässt sich mit solchen Untersuchungen nicht erfassen; wenn die Länder beispielsweise in ihren administrativen Praktiken Migrations- und Integrationspolitik unterschiedlich umsetzen, kann das quantitativ nicht oder zumindest nicht durchgehend erhoben werden (de Haas/Czaika 2013).

C.1.2 Wissenschaftliche Grundlagen für informierte Politikentscheidungen: Studien mit dem Anspruch mittelbarer Politikberatung

Von den Studien des Typs 1 unterscheiden sich jene des Typs 2 weniger in methodischer Hinsicht als vielmehr in ihrem Anspruch von Politikberatung: Sie weisen explizit darauf hin, dass die jeweilige Untersuchung auch einen Beitrag zur politischen Diskussion leisten soll und sich neben Wissenschaftlern (dem einzigen Publikum, das die Typ-1-Untersuchungen ansprechen) auch an politische Entscheidungsträger richtet. Wissenschaftliche Ergebnisse werden aber nicht direkt auf die Politik übertragen in der Weise, dass die Studien bestimmte integrations- oder migrationspolitische Maßnahmen bewerten und anderen Ländern empfehlen, sie zu übernehmen. Politikberatung geschieht vielmehr indirekt, etwa in der Form, dass mögliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen politischen Maßnahmen aufgezeigt werden.

Ein klassisches Beispiel einer solchen Typ-2-Studie ist der *Multiculturalism Policy Index* (MPI) von Banting und Kymlicka (2006), den die Autoren konzipiert haben „in der Hoffnung, eine fundiertere und genauere Debatte“ (Banting/Kymlicka 2012: 6, Übers. d. SVR) über die Entwicklung und die sozialpolitischen Auswirkungen des politischen Multikulturalismus zu ermöglichen. Anhand der Daten wird für drei Zeitpunkte (1980, 2000 und 2010) die Intensität multikultureller Politik in 21 westlichen Einwanderungsländern berechnet.²⁷² Inhaltlich geht es den Autoren vor allem um die Frage, wie in westlichen Einwanderungsländern eine multikulturelle Politik mit der Entwicklung des Niveaus sozialstaatlicher Absicherung zusammenhängt. Motiviert war die Untersuchung vor allem dadurch, dass grundsätzliche Befürworter einer

multikulturellen Politik in vielen Ländern die Befürchtung äußerten, dass eine solche Politik mit einer umfassenden sozialstaatlichen Absicherung strukturell unvereinbar sei. Anhand der MPI-Daten lässt sich die vielfach befürchtete Erosion der sozialstaatlichen Sicherung durch Multikulturalismus jedoch nicht belegen. Deutschland hat nie eine so intensive multikulturelle Politik betrieben wie die sog. klassischen Einwanderungsländer in dem Sinne, dass die Wahrung kultureller Identitäten aktiv gefördert wurde. Für die politische Diskussion in Deutschland hat diese Untersuchung somit nur begrenzten Wert. Der MPI veranschaulicht aber exemplarisch eine bestimmte Form wissenschaftlicher Politikberatung, die nicht versucht, Land x eine in Land y identifizierte Maßnahme zur Übertragung zu empfehlen. Ihr Anspruch ist vielmehr, mögliche Folgen und (auch nicht intendierte) Effekte bestimmter politischer Maßnahmen für politische Entscheidungsträger transparent zu machen.

Tendenziell dem Typ 2 zuzuordnen ist auch der *Asylum Policy Index* (API) von Hatton (2011), der die asylpolitischen Entwicklungen in 19 OECD-Staaten im Zeitraum von 1997 bis 2006 untersucht. Inhaltlich basiert er auf den Jahresberichten zu Politikentwicklungen und den Länderberichten der OECD, des *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) und des *United States Committee for Refugees and Immigrants*. Dort identifizierte Änderungen werden von Länderexperten in quantitative Scores übersetzt.²⁷³ Aus dem API ergeben sich keine direkten Politikempfehlungen in der Art, einen bestimmten politischen Ansatz zu übernehmen, der (nach welchen Kriterien auch immer) als besonders gut bewertet wurde. Die Studie verzichtet auch auf Rankings, die in der Politik wegen ihrer Anschaulichkeit sehr beliebt sind. Sie beschränkt sich stattdessen darauf, die asyl- und flüchtlingspolitische Entwicklung der untersuchten Länder im Zeitverlauf darzustellen. Damit stellt sie politischen

272 Der MPI basiert auf acht Einzelindikatoren: (1) verfassungsrechtliche, gesetzliche oder parlamentarische Bejahung von Multikulturalismus auf Bundes- und/oder regionaler und kommunaler Ebene; (2) Aufnahme von Multikulturalismus in Schullehrpläne; (3) Aufnahme ethnischer Repräsentanz/Sensitivität in das Mandat öffentlicher Medien oder Medienlizenzen; (4) Ausnahmen von Kleidungs Vorschriften, entweder durch Gesetze oder durch Gerichtsentscheidungen; (5) Akzeptanz doppelter Staatsbürgerschaft; (6) Finanzierung ethnischer Organisationen zur Unterstützung kultureller Aktivitäten; (7) Finanzierung von zweisprachiger Bildung oder muttersprachlichem Unterricht; (8) *affirmative action* (positive Diskriminierung) für benachteiligte Migrantengruppen. Für jeden dieser Indikatoren werden Scores von 0 (keine entsprechende Politik), 0,5 (teilweise) oder 1,0 (klare entsprechende Politik) vergeben und diese dann mit gleicher Gewichtung addiert, sodass die Staaten einen Gesamtscore zwischen 0 und 8 erreichen können. Dass die Scores der einzelnen Indikatoren gleich gewichtet werden, ist eine von den Autoren getroffene Entscheidung, die nicht inhaltlich begründbar ist. Bei einer anderen Gewichtung (die ebenso gut oder schlecht zu begründen wäre) würde das Ergebnis also womöglich anders ausfallen.

273 Der Index hat 15 einzelne Komponenten, jeweils fünf in den Bereichen (1) Bedingungen/Voraussetzungen für den Zugang zum Territorium (Regelungen zu Visapflichten, Grenzkontrollen, Sanktionen zur Bekämpfung des Menschenhandels, Haftung von Luftfahrtunternehmen und Offshore-Asylantragstellung), (2) Bedingungen/Voraussetzungen des Asylverfahrens und der Statusbestimmung (Regelungen zur Definition von Flüchtling, zum Umgang mit offensichtlich unbegründeten Anträgen, Verfahrensbeschleunigung, subsidiärer Status, Rechtsbehelfe), (3) Bedingungen, die sich auf das Wohl der Asylsuchenden beziehen (Regelungen zu Inhaftierung, Abschiebung, Arbeitsaufnahme, Zugang zu Sozialleistungen, Familienzusammenführung). Der Index startet jeweils bei 0; bei einer erheblichen Verschärfung der betreffenden Komponente steigt er jeweils um 1 Punkt, bei einer Lockerung der Regelungen sinkt er um 1 Punkt. Auf die Probleme, die sich daraus ergeben, verweist Hatton (2011: 53, Übers. d. SVR) selbst: Das Kriterium der „erheblichen“ Veränderung sei „ein grober Indikator für oft subtile und komplexe Veränderungen darin, wie Asylsysteme funktionieren“.

Entscheidungsträgern im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik, die von zahlreichen internationalen Abkommen geprägt ist (s. Kap. A.4), Informationen über Trends in diesem Bereich zur Verfügung.

Die *Price of Rights*-Untersuchung von Ruhs (2013b) konzentriert sich hingegen auf den Bereich der Arbeitsmigrationspolitik. Im Zentrum steht hier die Frage, ob die beiden zuwanderungspolitischen Forderungen, einerseits die Zuwanderungsmöglichkeiten zu erweitern und andererseits die Rechte von Arbeitsmigranten zu stärken, zusammen überhaupt politisch realisierbar sind oder ob sie empirisch nicht eher in einem Spannungsverhältnis stehen; in zuwanderungspolitischen Diskussionen werden diese Forderungen oft in einem Atemzug erhoben. Entsprechend entwickelt die Studie einen Offenheitsindex, in dem 104 Programme für Arbeitsmigranten unterschiedlicher Qualifikationsstufen in 46 Vergleichsländern erfasst werden,²⁷⁴ und stellt dem einen Rechteindex gegenüber, der anhand von 23 Indikatoren den Umfang der politischen, wirtschaftlichen, sozialen, aufenthaltsbezogenen und familienbezogenen Rechte von Arbeitsmigranten abbildet.²⁷⁵ Das Ergebnis wird aus dem Titel des Abschlussberichts („The Price of Rights“) bereits deutlich: Zumindest in den dort untersuchten Ländern besteht zwischen den Rechten, die Zuwanderern zugestanden werden, und der Offenheit des Landes für Neuzuwanderer ein Konkurrenzverhältnis. Dies wird aber nicht als Politikempfehlung präsentiert, sondern eher als Informationsangebot, das die Akteure im Feld der Arbeitsmigrationspolitik international vergleichend über die Folgen einer entsprechenden Politik in Kenntnis setzt.

C.1.3 Klare Präferenzen, eindeutige Rezepte? MIPEX als klassische Best-Practice-Studie

Die politisch einflussreichste Vergleichsuntersuchung ist zweifellos der MIPEX, der von der Brüsseler Beratungs- und Lobbyorganisation *Migration Policy Group* (MPG) entwickelt und 2011 zum zweiten Mal herausgegeben wurde (eine aktualisierte dritte Version wird in der 1. Jahreshälfte 2015 veröffentlicht). Neben integrationspolitischen Themengebieten wie Antidiskriminierungspolitik, Staatsangehörigkeitsrecht, politische Teilhabe und Bildungspolitik umfasst er vereinzelt auch Themen

wie den Familiennachzug, die in den Bereich der Migrationspolitik fallen. Auf der Basis von 148 Indikatoren in sieben Bereichen werden 31 Einwanderungsländer verglichen.²⁷⁶

Von Typ-1- und Typ-2-Untersuchungen unterscheidet der MIPEX sich vor allem durch den damit verbundenen politischen Anspruch, in den einzelnen Bereichen wie auch bereichsübergreifend klar und eindeutig die Länder mit der besten Integrationspolitik zu identifizieren. Normativ vorgegeben ist, dass Länder, die Zuwanderern eher schnell und ohne Voraussetzungen umfassende Rechte gewähren, einen hohen Score und das Prädikat *favorable* oder zumindest *slightly favorable* erhalten. Länder mit einer solchen Politik bewertet MIPEX grundsätzlich als überlegen gegenüber Ländern, die in ihrer Integrationspolitik Angebote für Zuwanderer mit Verpflichtungen kombinieren (etwa im Sinne eines ‚Förderns und Forderns‘). Eine so ausgeprägte und direkte normative Vorgabe findet sich in anderen Untersuchungen nicht.

Wissenschaftlich problematisch ist neben den stark normativen Vorgaben die Subjektivität der Vorgehensweise. Die Bewertung der integrationspolitischen Maßnahmen wird einzelnen nationalen Korrespondenten überlassen. Regierungs- und maßnahmenfreundliche Korrespondenten vergeben dabei tendenziell höhere Scores als kritisch eingestellte Berichtersteller. Das können sie auch, denn die Bewertung der Einzelmaßnahmen wird nicht an konkrete Integrationsergebnisse rückgekoppelt. Länder, die Rechte schnell und voraussetzungslos vergeben, erhalten also grundsätzlich hohe MIPEX-Scores und werden als integrationspolitisch erfolgreich gelobt; dabei wird nicht berücksichtigt, inwieweit Zuwanderer in diesen Ländern tatsächlich an den verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilhaben können.

Die Gesamtergebnisse werden bei MIPEX in einer Art ‚Bundesliga-Tabelle‘ dargestellt. Aus dieser geht als MIPEX-Meister 2007 und 2010, wenig überraschend, Schweden hervor. Anwärtern auf die ‚MIPEX-Champions League‘ (Kanada, Portugal) stehen ‚MIPEX-Abstiegskandidaten‘ gegenüber, die in den letzten beiden Untersuchungen allesamt aus Süd-, Mittel- und Osteuropa stammten (Zypern, Lettland, Türkei, Slowakei). Damit einher geht eine klare politische Empfehlung an Länder mit niedrigem Wert, sich an Ländern mit hoher Punktzahl zu orientieren und entsprechende Politiken zu übernehmen, um ihren MIPEX-Wert zu erhöhen.²⁷⁷

274 Der Offenheitsindex misst konkret, in welchem Maß der Zugang für Arbeitsmigranten beschränkt ist. Erfasst werden klassische arbeitsmigrationspolitische Steuerungsinstrumente wie Quotenregelungen, Arbeitsvertragsvorlagen, Vorrangprüfungen, aber auch andere Restriktionen wie Gebühren, die Rolle der Gewerkschaften, das Beherrschen der im Land gesprochenen Sprache als Voraussetzung etc.

275 Die 23 Indikatoren des Rechte-Index umfassen fünf Bürger- und politische Rechte (z. B. Wahlrecht), fünf wirtschaftliche Rechte (z. B. freie Berufswahl), fünf soziale Rechte (z. B. Zugang zu Sozialtransfers und Bildung), fünf Rechte im Bereich Aufenthalt und Zugang zur Staatsangehörigkeit und drei Rechte im Bereich Familienzusammenführung (z. B. Recht des Ehepartners auf Arbeit).

276 Ähnlich wie in anderen Untersuchungen gehen die in den sieben Themenbereichen ermittelten Teilscores gleichrangig in einen Gesamtscore ein.

277 Auf der MIPEX-Homepage findet sich dazu ein eigenes „Improve your Score“-Tool (<http://www.mipex.eu/play/interact.php>, 23.01.2015).

Unbestritten ist, dass die MIPEX-Untersuchung einen qualitativ hochwertigen Datensatz für die vergleichende Migrationsforschung geschaffen hat, der von zahlreichen Anschlussuntersuchungen verwendet wird,²⁷⁸ und dass sie damit wichtige Denkanstöße für die Politik gegeben hat. Problematisch ist aber ihr spezifischer politischer Anspruch, der sich anders als bei Typ-2-Untersuchungen nicht darauf beschränkt, wissenschaftlich generierte Ergebnisse bereitzustellen und dadurch die Grundlagen politischen Entscheidens zu verbessern. Es geht vielmehr darum, eine (zweifelloso legitime) integrationspolitische Position mithilfe eines datengestützten Rankings im politischen Prozess zu unterstützen und zu stärken.

Angreifbar macht sich der MIPEX vor allem in zwei Punkten: Zum einen verleiht er den einzelnen Ländern und Politiken nach ihren jeweiligen Scores stark wertende Prädikate ((un)favorable, slightly unfavorable, halfway favorable etc.). Damit wird der Eindruck erweckt, der MIPEX basiere auf genauen und empirisch abgesicherten

Informationen zu migrations- und integrationspolitischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen; dabei blendet er aber (genau wie andere Index-Untersuchungen)²⁷⁹ die integrationspolitische Realität in den jeweiligen Ländern völlig aus, die in Form von Arbeitsmarktbeteiligung, Bildungserfolg, objektiver Diskriminierung etc. gemessen werden kann²⁸⁰ – was er aus methodischen Gründen natürlich auch muss. Zum anderen negiert MIPEX die unterschiedlichen historischen, politischen, ökonomischen und kulturellen Rahmenbedingungen der in den Vergleich einbezogenen Länder und suggeriert, dass eine *favorable policy* in allen Fällen und zu jeder Zeit einfach übertragbar sei. Gerade weil die kausalen Effekte einer spezifischen politischen Maßnahme sich dem analytischen Zugriff von MIPEX und anderen Indexuntersuchungen entziehen, sollten politische Entscheidungsträger Indizes wie MIPEX als rein beschreibendes und informierendes Instrument und nicht als politische Handlungsanweisung verstehen.

278 Entsprechend verweist MIPEX in dem Blog auf seiner Homepage darauf, dass die Untersuchung stark mit dem MPI und der Untersuchung unter Leitung von Koopmans (Koopmans/Michalowski/Waibel 2012) korreliert; vgl. <http://www.mipex.eu/blog/are-europes-policies-becoming-more-multicultural>, 23.01.2015.

279 Der (hier relevante) zentrale Unterschied zwischen MIPEX und anderen Index-Untersuchungen ist, dass nur MIPEX eine normative Grundposition der Art „die Politik x ist besser als die Politik y“ enthält.

280 Koopmans (2010) verweist z. B. darauf, dass besonders MIPEX-Highscorer hinsichtlich der tatsächlichen Teilhabe am Arbeitsmarkt (s. Kap. B.3) oder auch der wohnräumlichen Segregation eher schlecht abschneiden. Der suggerierte Zusammenhang, dass die von MIPEX als *favorable* herausgestellten Politiken zu guten Integrationsergebnissen führen, lässt sich empirisch also nicht belegen (das Gegenteil aber natürlich auch nicht).

„Lernen von anderen“ oder die „Grenzen des Lernens“: Deutschlands Migrations- und Integrationspolitik im internationalen Vergleich

In der deutschen Migrationspolitik und den medialen Debatten darüber ist „Lernen von anderen“ geradezu zu einem Mantra geworden. Die damit verbundene Lesart ist: Die deutsche Migrations- und Integrationspolitik ist – trotz einiger Verbesserungen – immer noch hochgradig oder zumindest tendenziell defizitär; nur durch konsequente Übernahme von Praktiken, die sich in anderen Ländern (anscheinend) bewährt haben, kann sie wettbewerbsfähig gemacht und den Anforderungen einer Einwanderungsgesellschaft angepasst werden (vgl. exemplarisch Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012; Morehouse 2013). Entsprechend attraktiv sind in vielen Bereichen in und außerhalb der Politik Untersuchungen wie MIPEX, die der Politik klare Anweisungen und einfache Rezepte der Art „Macht es wie das Land xy“ an die Hand geben. Zentrale Bezugspunkte des geforderten „Lernens von anderen“ sind in der Regel Länder wie Kanada oder Schweden, die sich allgemein dadurch auszeichnen, dass sie Zuwanderern schnell Rechte zugestehen und dafür niedrige Anforderungen stellen (und damit in MIPEX, der zentralen Typ-3-Untersuchung, traditionell gut abschneiden). Gerade für Kanada hat sich ein regelrechter „Polititourismus“ etabliert mit dem Ziel, dem Geheimnis seines migrations- und integrationspolitischen Erfolgs auf die Spur zu kommen (Bauder/Lenard/Straehle 2014).²⁸¹

Wie die vergleichenden Analysen zu migrations- und integrationspolitischen Aufgabenfeldern, die in den Teilen A und B dieses Gutachtens dargestellt wurden, zeigen, ist es kaum möglich, von anderen zu lernen in dem Sinne, dass sich Praktiken der Integrationsförderung (s. Kap. B.1 bis B.6) und des Migrationsmanagements (s. Kap. A.1 bis A.4) herausarbeiten lassen, die sich in anderen Ländern bewährt haben und nun umstandslos auf Deutschland übertragen werden können. Eine solche Empfehlung findet sich in keinem der zehn Einzelkapitel. Verantwortlich dafür sind drei voneinander unabhängige Faktoren bzw. Entwicklungen, die im Folgenden detaillierter erörtert werden.

C.2.1 Deutschland als Vorreiter: rapide Politikwechsel in der Arbeitsmigrations- und Bildungsmigrationspolitik

In bestimmten Branchen und Regionen ist heute schon ein Fachkräftemangel dokumentiert, der sich durch die demografische Entwicklung zukünftig weiter verschärfen wird. Angesichts dessen ist der SVR überzeugt, dass im Bereich der Arbeits- und Bildungsmigrationspolitik liberale Zuwanderungsregeln notwendig sind, dass sie aber nicht ausreichen, damit Deutschland im Wettbewerb um international umworbene Fachkräfte aus Drittstaaten bestehen kann. Akzeptiert man diese Grundannahme und nimmt die Offenheit einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderungspolitik zum Maßstab der Bewertung, eignet sich Deutschland in diesem Bereich eher als Lehrer denn als Schüler (s. Kap. A.1): Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen mit einem (anerkannten) akademischen Abschluss ist fast vollständig liberalisiert. Mit § 18c AufenthG wurde zudem ein Instrument aus dem Bereich der Humankapitalsteuerung eingeführt und damit eine Abkehr vom „keine Einwanderung ohne Arbeitsvertrag“-Dogma vollzogen, das in Deutschland über viele Jahre gegolten hatte.

Mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie (Blue Card) wurde zudem der Bereich der arbeitsvertragsorientierten Zuwanderungssteuerung deutlich liberalisiert; die Neufassung der Beschäftigungsverordnung und die geplante Einführung des § 17a AufenthG werden den deutschen Arbeitsmarkt insbesondere auch für Fachkräfte ohne akademische Ausbildung weiter öffnen, denn damit kann nun auch eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Nachqualifizierung erteilt werden, wenn im Herkunftsland erworbene berufliche Abschlüsse nur zum Teil anerkannt wurden. Folgerichtig zählt die OECD (2013a) Deutschland im Bereich der Arbeitsmigration mittlerweile zu den liberalsten Einwanderungsländern der Welt. Dies

²⁸¹ Von dieser einseitigen Fixierung auf und Bewunderung für Kanada sichtlich irritiert, drehen die in Kanada tätigen Migrationsforscher Bauder, Lenard und Straehle (2014: 2f.) die Blickrichtung um und fragen auch, in welchen Punkten Kanada seinerseits migrations- und integrationspolitisch von Deutschland lernen kann.

gilt, obwohl Deutschland als Bedingung für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt weiterhin und im Grundsatz zu Recht erwartet, dass die Zuwanderer berufliche Qualifikationen haben, die einer in Deutschland erworbenen Qualifikation gleichwertig sind. Bund und Länder haben in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen Gesetze geschaffen, um die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen zu erleichtern. Deren Anwendung ist in der Praxis allerdings vielfach noch zu schwerfällig und bürokratisch, hier besteht noch Liberalisierungsbedarf. Dennoch: Deutschland ist im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik vom „Nachzügler“ zum „Vorreiter“ geworden und kann infolgedessen zumindest auf rechtlich-institutioneller Ebene wenig lernen (vgl. auch SVR 2014: 72–78). Lernpotenzial gibt es allerdings hinsichtlich der „Verpackung“ eines aus der Sicht des SVR gut gelungenen Inhalts. Der oben schon angeführte Befund der OECD, dass Deutschland im Bereich der Arbeitsmigration zu den liberalsten Einwanderungsländern der Welt gehört, ist der Welt eben noch nicht bekannt. In dieser Tragik liegt zugleich der politische Auftrag.

Die Diagnose eines beschränkten Lernpotenzials gilt auch für den Bereich der Bildungsmigrationspolitik bzw. die Bleibemöglichkeiten und die Möglichkeit des Statuswechsels für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten mit einem deutschen Hochschulabschluss (s. Kap. A.2). Bis 2000 hatten ausländische Absolventen deutscher Hochschulen bis auf wenige Ausnahmen keinerlei Möglichkeit, nach ihrem Studienabschluss im Land zu bleiben und zu arbeiten. Mittlerweile gehört das institutionelle „Bleibepaket“, das bleibewilligen Jungakademikern aus Drittstaaten hier offeriert wird (18-monatige Suchphase mit unbeschränkten Arbeitsmöglichkeiten, keine Vorrang- und keine Gleichwertigkeitsprüfung, flexible Auslegung des Kriteriums „angemessener Arbeitsplatz“), zu den liberalsten Regeln der Welt. Und wiederum gilt: Ist das der Welt auch bekannt?

In beiden Feldern hat also ein „rapider Politikwechsel“ (Rüb 2014: 9–46) stattgefunden. Dieser kann normativ grundsätzlich unterschiedlich bewertet werden, aus der Sicht des SVR war er für das demografisch schrumpfende Einwanderungsland Deutschland aber dringend erforderlich. **❗ Aufgrund seines eigenen radikalen Lernprozesses in der Vergangenheit hat Deutschland in diesen zwei Bereichen zumindest auf rechtlich-institutioneller Ebene derzeit kaum etwas von anderen zu lernen.**

C.2.2 Deutschland als „Mitläufer“: Konvergenzdruck in der Migrations- und Integrationspolitik

❗ Für zahlreiche migrations- und integrationspolitische Bereiche, die in diesem Gutachten untersucht werden, gibt es zwischen den einzelnen Einwanderungsländern nur noch graduelle und keine kategorischen Unterschiede mehr. Auch Deutschland folgt dem migrations- und integrationspolitischen Mainstream. Damit ist zunächst keinerlei normative Positionierung verbunden. Die „Tendenz von Politiken, sich immer mehr anzugleichen, in Form einer zunehmenden Ähnlichkeit von Strukturen, Prozessen und Leistungen“ (Drezner 2001: 53, Übers. d. SVR), die sich in vielen migrations- und integrationspolitischen Aufgabenfeldern abzeichnet, reduziert aber erheblich das Lernpotenzial, denn dieses ergibt sich gerade aus Unterschieden zwischen den Ländern.

Die internationalen Konvergenzprozesse, die hier als „Lernbremse“ angesprochen sind, lassen sich wiederum nach ihrem Wirkungsmechanismus und ihrer Steuerungsrichtung differenzieren: Manche gemeinsamen Regeln werden den Nationalstaaten (u. U. auch gegen ihren Willen) zentral auferlegt, etwa von einer supranationalen Instanz. Daneben gibt es Angleichungsprozesse, die sich ohne eine zentral verantwortliche Instanz der Politikdurchsetzung dezentral entwickeln, durch eine wechselseitige Übernahme von Praktiken, die in anderen Ländern als vermeintlich oder tatsächlich erfolgreich identifiziert wurden.²⁸²

Ein klassisches Beispiel einer solchen „Konvergenzentwicklung von unten“ sind die Integrationskurse für Neuzuwanderer, die in Kap. B.2 ausführlich behandelt werden. Hier lösen sich sogar integrationspolitische Grundphilosophien, die lange Zeit als stabil und unumstößlich galten, auf zugunsten einer staatlichen Integrationspolitik, die sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die im Land gesprochene Sprache sowie einige zentrale Fakten über das jeweilige politische System des Landes und nützliches Alltagswissen zu vermitteln.

Die Hintergründe dieses Trends sind sicher vielfältig; doch spricht viel dafür, dass die länderübergreifende Entstehung von Integrationsprogrammen, die sich konzeptionell stark ähneln, vor allem als Politik für die Mehrheitsbevölkerung zu verstehen ist. Zuwanderung nimmt

282 In der neoinstitutionalistischen Literatur, die sich intensiv mit solchen Angleichungsprozessen auseinandersetzt, werden die hier angesprochenen Konvergenzvarianten als „mimetic“ oder „coercive“ bezeichnet; vgl. dazu grundlegend DiMaggio und Powell (1983).

zu und eine Liberalisierung der Arbeitsmigrationspolitik wird gesellschaftlich zunehmend als notwendig erkannt; gleichzeitig sind die staatlichen Haushalte angespannt. Gerade in solchen Zeiten geraten die politischen Entscheidungsträger unter Druck: Sie müssen versuchen, die Beteiligung der Zuwanderer am Arbeitsmarkt sicherzustellen, um die Voraussetzungen für ein eigenständiges, von staatlichen Transfers unabhängiges Leben zu schaffen. Die europaweit entstehenden Integrationskurse sind nicht zuletzt Ausdruck dessen, dass der staatliche Legitimations- und Rechtfertigungsdruck gegenüber der eigenen Wählerschaft gestiegen ist.

Ähnliches lässt sich für den Bereich der politischen Teilhabe bzw. der Staatsbürgerschaftspolitik feststellen, der in Kap. B.4 behandelt wird. Hier zeichnen sich in den Vergleichsländern zwei Konvergenzprozesse ab: Der eine ist der internationale ‚Siegeszug‘ eines konditionalen *ius soli* als ein zentrales Prinzip, nach dem die Staatsangehörigkeit an im Land geborene Kinder von Zuwanderern vergeben wird; er ist in der Literatur umfassend dokumentiert (vgl. dazu exemplarisch Hansen/Weil 2001 sowie die umfassenden Länderberichte in der EUDO-Datenbank²⁸³). Neben dem *ius sanguinis* gewinnen damit in der Einwanderungsgesellschaft andere Wege zum Erwerb der Staatsangehörigkeit an Bedeutung. Weniger bekannt ist ein zweiter Konvergenztrend, der sich darauf bezieht, wie ein Land staatsbürgerschaftspolitisch mit seinen im Ausland lebenden Staatsangehörigen bzw. deren Nachkommen umgeht: Deutschland, Schweden und Kanada sehen in ihren jeweiligen Staatsangehörigkeitsgesetzen alle einen Mechanismus vor, der die automatische und (prinzipiell) unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit an im Ausland lebende Nachkommen ausgewanderter Staatsbürger durch einen Generationenschnitt unterbindet.

Im Bereich der arbeitsmarkt- und sozialrechtlichen Integration bzw. der allgemeinen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, um die es in Kap. B.3 geht, zeigen sich ebenfalls dezentrale Konvergenzprozesse ‚von unten‘. Andere Angleichungsprozesse sind aber das Resultat einer Politik, die den Nationalstaaten von einer unabhängigen und/oder übergeordneten Instanz auferlegt wurde. So ist es in Europa mittlerweile etabliert, dass Staatsangehörige und Zuwanderer sozialrechtlich weitgehend gleichgestellt sind; der nationale Spielraum dafür, beim Zugang zu den sozialen Schutzsystemen nach Staatsangehörigkeit zu differenzieren, hat sich immer weiter verengt. Das ist eine direkte Folge EU-rechtlicher Vorgaben und entsprechender Konkretisierungen durch den EuGH (vgl. dazu etwa auch Greve 2014).

Als Musterbeispiel einer weitgehend von oben ‚verordneten‘ Politikangleichung wurde in Kap. B.5 der Bereich der Antidiskriminierungspolitik beschrieben. Durch zwei Richtlinien (die mittlerweile auch europaweit umgesetzt sind) und mehrere konkretisierende Urteile des EuGH wurde ein europaweiter antidiskriminierungsrechtlicher Rahmen geschaffen. Nun sind die Nationalstaaten nicht als willenslose Empfänger einer Antidiskriminierungspolitik zu sehen, die in Brüssel von ‚Eurokraten‘ isoliert entwickelt wurde; das wäre schon deshalb ein Zerrbild, weil die Nationalstaaten im Rat der Regierungschefs bzw. Minister vertreten sind, der in Europa weiterhin entscheidend ist. Ausgegangen sind die entscheidenden Initiativen und Impulse für einen stärker verankerten rechtlichen Antidiskriminierungsschutz aber zweifellos von der europäischen Ebene. Sie hat die Mitgliedstaaten unter Zugzwang und den Angleichungsprozess in Gang gesetzt, der vor allem zur Etablierung einer antidiskriminierungsrechtlichen Untergrenze geführt hat.

C.2.3 Grenzen des Lernens: andere politische, ökonomische und historisch-kulturelle Kontexte

❗ **Das Lernen voneinander hat immer auch Grenzen. Bestimmte Maßnahmen benötigen einen sehr spezifischen historischen oder auch geografischen Kontext, und wenn der Kontext ein anderer ist, lassen sich die Maßnahmen schlicht nicht übertragen.** In Kap. A.3 beispielsweise wurden unter den internationalen Ansätzen der Familienmigrationspolitik Quotenregelungen beschrieben. In den USA bilden sie ein zentrales Element in diesem Bereich, was die Sichtweise, dass die USA den Familienbegriff großzügiger auslegen als europäische Einwanderungsländer, deutlich relativiert. In Europa sind solche Quotensteuerungen nicht nur aufgrund der Bestimmungen der EU-Familiennachzugsrichtlinie rechtlich nicht umsetzbar, sie widersprechen auch dem hier weitgehend unumstrittenen Verständnis,²⁸⁴ dass Familienmigration sich starren Quotenvorgaben entzieht und jeweils für den Einzelfall zu regeln ist; zudem ist sie stark von menschenrechtlichen Vorgaben geprägt. Quotensteuerungen in der Familienmigrationspolitik passen zu einem Großteil Europas weder rechtlich noch politisch-kulturell.

Ähnliches lässt sich für die in Kap. B.6 analysierten Ansätze der Zugehörigkeits- und Bezeichnungspolitik feststellen. In diesem Bereich zeigt sich nicht die gleiche Tendenz zu einer konvergenten Entwicklung wie in

²⁸³ Vgl. <http://eudo-citizenship.eu/country-profiles>, 23.01.2015.

²⁸⁴ Das zeigt auch ein Blick nach Großbritannien, das ebenfalls auf Quotensteuerungen verzichtet, obwohl es nicht an die Vorgaben der Familiennachzugsrichtlinie gebunden ist und damit mehr Handlungsspielraum hat.

vielen Bereichen der Migrations- und Integrationspolitik. Vielmehr ist der Umgang mit einer durch Einwanderung bedingten Vielfalt weiterhin stark von nationalstaatlichen Traditionen geprägt (dies gilt auch für die in Kap. B.1 dargestellten ausgewählten bildungspolitischen Ansätze), ebenso wie die daran anschließenden staatlichen und gesellschaftlich-institutionellen Bestrebungen dazu, Diversität zu erfassen und zu beschreiben. Am offensichtlichsten ist das für den ‚Siedlerstaat‘ USA: Hier spielt bezeichnungspolitisch nicht nur die Methode der Selbstzuordnung eine Rolle, sondern auch das Konzept der ‚Rasse‘, das in Deutschland aus offensichtlichen Gründen vollständig diskreditiert ist.

Strukturell anders gelagert sind die Unterschiede zwischen Kanada und Europa im Bereich der Asyl- und

Flüchtlingspolitik, die in Kap. A.4 herausgearbeitet wurden. Kanadas geografische Lage ist sehr spezifisch: Neben weitgehend unüberwindlichen blauen Grenzen gibt es eine Landgrenze, die durch ein entsprechendes Abkommen mit den USA für Flüchtlinge nahezu unüberwindbar ist. Dadurch ist Kanada in der Lage, die Aufnahme von Flüchtlingen fast ausschließlich über Resettlement-Verfahren zu steuern. Das EU-Europa ist dagegen für Flüchtlinge vergleichsweise einfach erreichbar. Das individualisierte Asylverfahren im Zielland wird nie so weit an Bedeutung verlieren wie in Kanada, und zugleich wird Resettlement als kollektives ‚Auslands-Verfahren‘ nie so prominent werden wie dort. Ein direktes Lernen von Kanada scheitert also schon allein an den geografischen Rahmenbedingungen.

Fazit: Lernen auf einer anderen Ebene

Was bleibt also von der Idee des ‚Lernens von anderen‘? **❶ Deutschland kann lernen, dass es von anderen vor allem etwas über die Zusammenhänge zwischen und die Kontextgebundenheit von politischen Maßnahmen lernen kann.** Der internationale Vergleich bestätigt zudem die zentrale Diagnose des 2014 vorgelegten Jahresgutachtens, das Deutschland auf dem Weg zum modernen Einwanderungsland sieht und in den letzten Jahren vor allem im Bereich der Migrationspolitik, aber (etwas weniger ausgeprägt) auch im Bereich der Integrationspolitik deutliche Fortschritte feststellt.

Damit ist aber ausdrücklich nicht gesagt, dass Deutschland migrations- und integrationspolitisch nichts mehr tun müsste. Im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik ist dies offensichtlich, aber auch in anderen Feldern hat das Jahresgutachten 2014 noch immensen politischen Handlungsbedarf festgestellt. **❷ Wie das vorliegende Vergleichsgutachten deutlich macht, kann Deutschland bei der Bewältigung dieser Herausforderungen jedoch nicht einfach ‚Blaupausen‘ nutzen, die in anderen Ländern entwickelt wurden. Vielmehr muss es (europäisch abgestimmt und eingebettet) seinen eigenen Weg finden und gehen. Der internationale Vergleich kann dafür aber eine Hilfestellung sein.** Zwar konnten dadurch keine politischen Maßnahmen identifiziert werden, die sich unmittelbar auf Deutschland übertragen lassen. Doch bestätigt er zum einen, dass Deutschlands migrations- und integrationspolitische Reformen (die politisch nicht immer unumstritten waren) in vielen Bereichen zu einer An-

gleichung an die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen anderer Einwanderungsländer geführt haben.²⁸⁵ Zum anderen kann Deutschland als Einwanderungsland aus dem internationalen Vergleich durchaus lernen, nur eben auf einer anderen Ebene als der, Best-Practice-Maßnahmen zu identifizieren und zu übernehmen.

Deutschland kann etwas lernen über Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen allgemeinen politischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen auf der einen und migrations- und integrationspolitischen Handlungsspielräumen auf der anderen Seite. Die einzelnen Länder können zeigen, unter welchen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen welche politischen Handlungsspielräume bestehen oder erforderlich sind und welche nicht. **❸ Lernen kann Deutschland aber auch, dass eine erfolgreiche Migrations- und Integrationspolitik weit mehr umfasst als liberale Migrations- und Integrationsgesetze, die dem internationalen Standard entsprechen.** Migrations- und Integrationspolitik geht über die Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen deutlich hinaus; gerade dieses Politikfeld ist stark von Emotionen geprägt. **❹ Darum ist es eine zentrale Aufgabe der Politik, in der Bevölkerung ein Selbstverständnis von Deutschland als Einwanderungsland zu fördern und dabei alle wichtigen gesellschaftlichen Akteure zu beteiligen.** Dazu bedarf es eines entschiedenen politischen Willens, mehr Kraft und Mut sowie einer politischen Symbolfigur und darüber hinaus einer abgestimmten Strategie, um diesen Prozess aktiv zu gestalten.

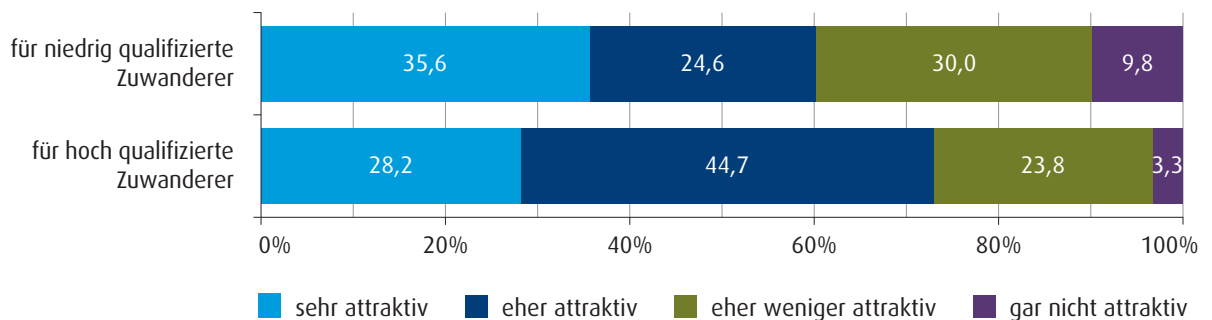
²⁸⁵ Der Befund einer Politikangleichung ist an sich noch keine normative Wertung. Es mag Politikbereiche geben, in denen man eine (wie auch immer gelagerte) Außenseiterrolle normativ bevorzugen würde.

Anhang I: Abbildungen der SVR-Umfrage zum Jahresgutachten 2015

Info-Box 5 Bundesweite Bevölkerungsumfrage zum SVR-Jahresgutachten 2015

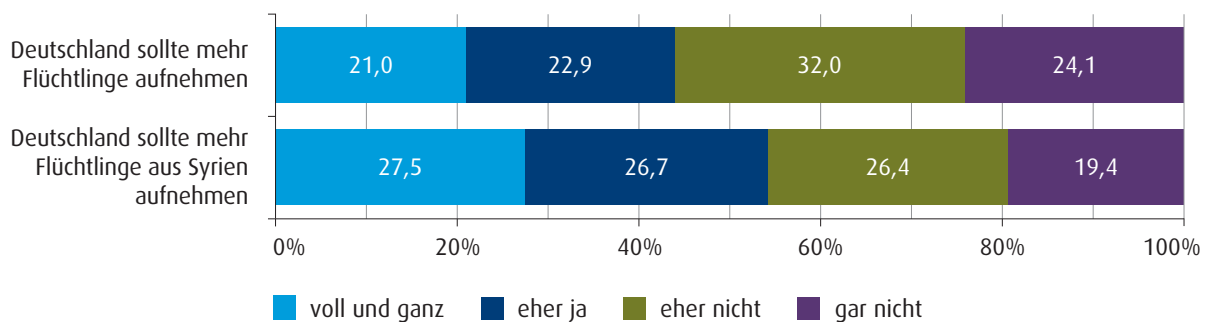
Für die bundesweit repräsentative Bevölkerungsumfrage zum SVR-Jahresgutachten 2015 wurden im September 2014 insgesamt 1.002 Personen im gesamten Bundesgebiet telefonisch befragt. Die Grundgesamtheit bildeten alle Personen ab 16 Jahren, die in Privathaushalten mit Festnetzanschluss leben und/oder über einen Mobilfunkanschluss erreichbar sind. Die Befragten für die Festnetzstichprobe wurden in zwei Schritten ausgewählt: Zunächst erfolgte eine Auswahl der Privathaushalte mit Telefonanschluss. Im zweiten Schritt wurde anhand der *Last Birthday*-Methode die Zielperson im Haushalt ermittelt, d. h. es wurde diejenige Person befragt, die zuletzt Geburtstag hatte. In der Mobilfunkstichprobe war die Zielperson stets der Besitzer des Mobilfunktelefons. Die Ausschöpfungsquote lag bei rund 26 Prozent; die Interviews dauerten im Durchschnitt 5,7 Minuten (Median: 4,8). Durchgeführt wurde die für die gesamte Wohnbevölkerung der Bundesrepublik repräsentative Befragung vom Sozialwissenschaftlichen Umfragezentrum (SUZ) GmbH.

Abb. 3 Beurteilung der Attraktivität Deutschlands für Zuwanderer



Quelle: SVR-Umfrage zum Jahresgutachten 2015; gewichtete Daten

Abb. 4 Zustimmung zur Aufnahme von mehr Flüchtlingen (aus Syrien)



Quelle: SVR-Umfrage zum Jahresgutachten 2015; gewichtete Daten

Abb. 5 Zustimmung zu politischen Maßnahmen, für die sich Deutschland stärker einsetzen sollte

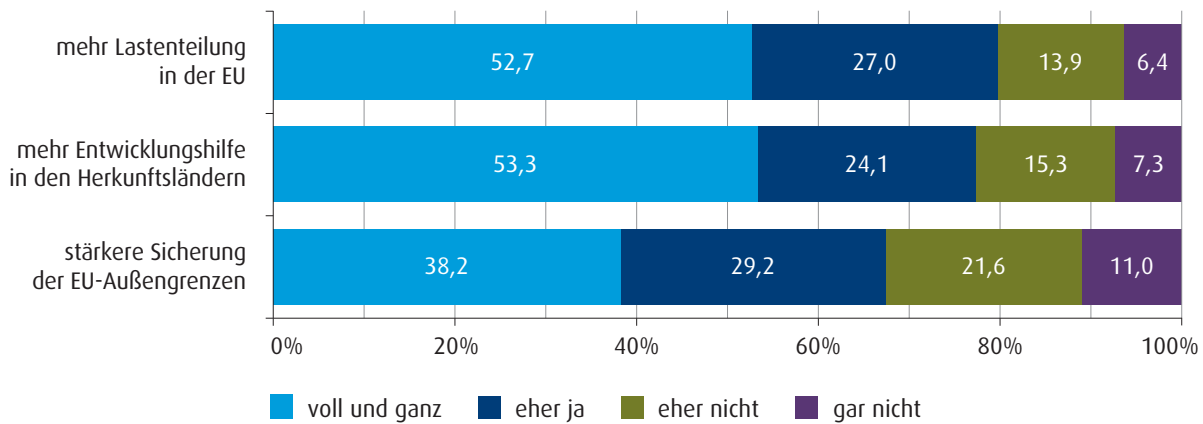


Abb. 6 Geschätzter und erwünschter Zeitpunkt, ab dem zugewanderte Unionsbürger Zugang zu Sozialleistungen haben (sollten)

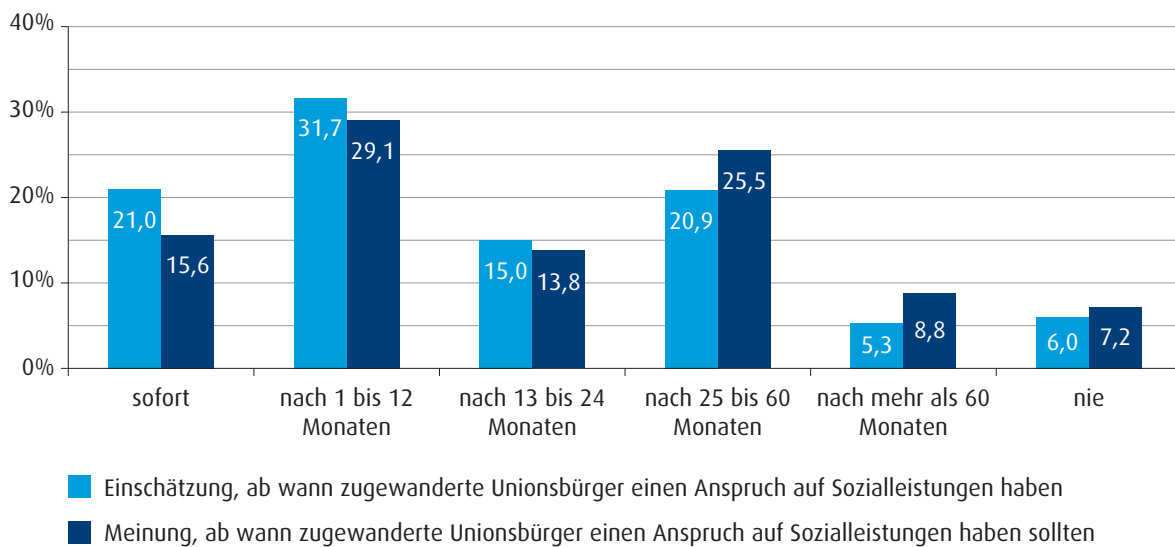
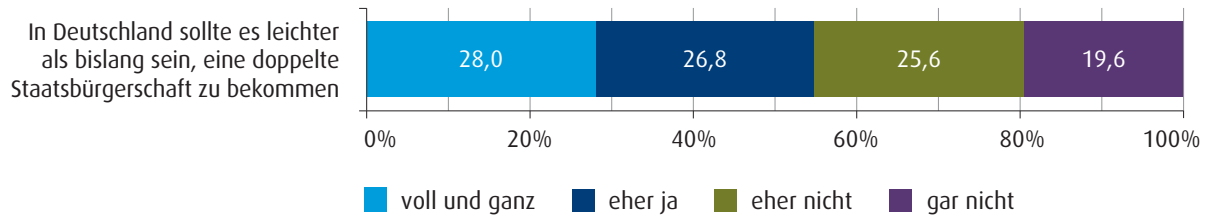


Abb. 7 Zustimmung zur leichteren Erlangung doppelter Staatsbürgerschaft



Quelle: SVR-Umfrage zum Jahresgutachten 2015; gewichtete Daten

Anhang II: Verzeichnisse

Abbildungen

Kapitel A-B

Abb. 1	Internationale Studierende in Deutschland, Kanada, den Niederlanden, Österreich und den USA, Gesamtzahl 2008–2013 (in Tsd.) und Anteil der MINT-Studierenden 2013 (in %) ...	46
Abb. 2	Erwerbstätigenquote der 25- bis 64-Jährigen nach Staatsangehörigkeit in ausgewählten EU-Staaten 2013	107

Anhang I

Abb. 3	Beurteilung der Attraktivität Deutschlands für Zuwanderer	169
Abb. 4	Zustimmung zur Aufnahme von mehr Flüchtlingen (aus Syrien)	169
Abb. 5	Zustimmung zu politischen Maßnahmen, für die sich Deutschland stärker einsetzen sollte	170
Abb. 6	Geschätzter und erwünschter Zeitpunkt, ab dem zugewanderte Unionsbürger Zugang zu Sozialleistungen haben (sollten)	170
Abb. 7	Zustimmung zur leichteren Erlangung doppelter Staatsbürgerschaft	171

Tabellen

Kapitel A-C

Tab. A.1	Rechtliche Bleibemöglichkeiten für internationale Hochschulabsolventen in ausgewählten Studienländern	48
Tab. A.2	Anteil internationaler Studierender mit verändertem Aufenthaltsstatus und weiterem Aufenthalt in ausgewählten OECD-Ländern (Verbleibequote) 2008 oder 2009	50
Tab. A.3	Möglichkeiten und Vorrangstrukturen für Zuwanderung im Rahmen der Familienzusammenführung in den USA	56
Tab. A.4	Nachzugsberechtigte Familienangehörige in Deutschland, Schweden und den USA	58
Tab. A.5	Zentrale Schutzformen und flüchtlingspolitische Instrumente im GEAS und in Kanada	67
Tab. A.6	Positive Entscheidungen und Gesamtschutzquoten für ausgewählte Herkunftsländer von Asylbewerbern in Griechenland, Italien, Spanien und der EU28 (2013)	73
Tab. B.1	Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit der 25- bis 64-Jährigen nach Staatsangehörigkeit in ausgewählten EU-Staaten 2013	105
Tab. B.2	Aufenthaltsrecht für Unionsbürger nach wirtschaftlichem Status	109
Tab. B.3	Sozialleistungen für Drittstaatsangehörige nach den EU-Richtlinien zu Migration	112
Tab. B.4	Sozialleistungen für Drittstaatsangehörige nach deutschem Recht	114
Tab. B.5	Daten zu Einbürgerungen, Ausländern und Zuwanderern in Deutschland, Kanada und Schweden 2011	128
Tab. B.6	Parlamentarische Repräsentation von Zuwanderern im nationalen Parlament in Deutschland, Kanada und Schweden im Herbst/Winter 2014	130
Tab. B.7	Übersicht über zusätzliche Merkmale, die im Antidiskriminierungsrecht in Frankreich, Großbritannien und Ungarn berücksichtigt sind	134
Tab. B.8	Übersicht über die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Ungarn	135
Tab. B.9	Klassifizierung ethnischer Gruppen im englischen Zensus 1991–2011	152
Tab. C.1	Überblick über ausgewählte Vergleichsuntersuchungen nach ihrem politikberatenden Anspruch	159

Info-Boxen

Kapitel A-B

Info-Box 1	Quantitative Bedeutung der Familienmigration in Deutschland, Schweden und den USA	53
Info-Box 2	Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)	62
Info-Box 3	Deutschland: mit der Agenda 2010 zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat	116
Info-Box 4	Fragebogen des amerikanischen Zensus 2010	153

Anhang I

Info-Box 5	Bundesweite Bevölkerungsumfrage zum SVR-Jahresgutachten 2015	169
------------	--	-----

Abkürzungen

a. F.	alte Fassung
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AIDA	Asylum Information Database
ALG	Arbeitslosengeld
API	Asylum Policy Index
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BfM	Bundesamt für Migration (Schweiz); seit 01.01.2015 Staatssekretariat für Migration (SEM)
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Österreich)
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRRA	Balanced Refugee Reform Act
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrats (Bundesratsdrucksache)
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CIC	Citizenship and Immigration Canada
CIIP	Canadian Immigrant Integration Program
CITLAW	Citizenship Law Indicators
CIVIX	Civic Integration Index
CLB	Canadian Language Benchmarks (s. auch NCLC)
CPB	Centraal Planbureau
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DCO	Designated Countries of Origin
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
EASO	European Asylum Support Office
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EstG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurAsylum	Research and Consulting on Migration and Asylum Policy Worldwide
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights/Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FSWP	Federal Skilled Worker Program
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen (für Sprachen)
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HDI	Human Development Index
HSII	High Skilled Immigration Index
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IIE	Institute of International Education
IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
IMPIC	Immigration Policy in Comparison
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IRPA	Immigration and Refugee Protection Act
IW Köln	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KNS	Kennis van de Nederlandse Samenleving
LMIA	Labor Market Impact Assessment
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MPG	Migration Policy Group
MPI	Multiculturalism Policy Index
NAM	Nationaler Aktionsplan Migration
NCLC	Niveaux de Compétence Linguistique Canadiens (s. auch CLB)
nuffic	Nederlandse organisatie voor internationalisering in het hoger onderwijs
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPT	Optional Practical Training
PGWPP	Post-Graduation Work Permit Program
PISA	Programme for International Student Assessment/Programm zur internationalen Schülerbewertung
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RWR-K	Rot-Weiß-Rot-Karte
SaZ	Schwedisch als Zweitsprache
SER	Sociaal-Economische Raad
SGB	Sozialgesetzbuch
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
STCA	Canada-U. S. Safe Third Country Agreement
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TFWP	Temporary Foreign Worker Program
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
USCIS	U. S. Citizenship and Immigration Services
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Literatur

A

ADS 2010: Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin.

ADS 2013: Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben – Zweiter gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin.

ADS 2014: Ausgewählte Entscheidungen deutscher Gerichte zum Antidiskriminierungsrecht, Berlin.

AIDA 2014: Mind the Gap: an NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System. Annual Report 2013/2014, Brussels.

Alboim, Naomi/Cohl, Karen 2012: Shaping the Future: Canada's Rapidly Changing Immigration Policies, Toronto.

Alichniewicz, Justina/Geis, Wido 2013: Zuwanderung über die Hochschule, Köln.

Anderson, Bridget 2013: Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control, Oxford.

Anderson, Bridget/Blinder, Scott 2014: Who Counts as a Migrant? Definitions and their Consequences, Oxford.

Angenendt, Steffen 2014: Flucht- und Migrationsursachen. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten, Berlin.

Arbel, Efrat/Brenner, Aletta 2013: Harvard Immigration and Refugee Law Clinical Program. Bordering on Failure. Canada-U. S. Border Policy and the Politics of Refugee Exclusion, Cambridge, MA.

Arthur, James/Cremin, Teresa 2010: Learning to Teach in the Primary School, London/New York.

Arthur, Nancy/Flynn, Sarah 2013: International Students' Views of Transition to Employment and Immigration, in: The Canadian Journal of Career Development, 12: 1, 28–37.

Atzmüller, Roland 2009: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich – Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik, in: Kurswechsel, 4/2009, 24–34.

Auspurg, Katrin/Hinz, Thomas/Schmid, Laura 2011: Contexts and Conditions of Ethnic Discrimination: Evidence from a Field Experiment in German Housing Markets. Working Paper 01–2011. DFG-Project „Ethnic Discrimination in the German Housing Market – Prevalence, Determinants, and the Contribution to Residential Segregation“, Konstanz.

Auswärtiges Amt 2014: Länderübersicht. (http://www.auswaertiges-amt.de/sid_4D557BF46DD7765549299D9692390428/DE/Laenderinformationen/LaenderReiseinformationenA-Z_node.html, 17.12.2014)

Aydin, Yasar 2014: Die neue türkische Diasporapolitik: ihre Ziele, ihre Grenzen und ihre Herausforderungen für die türkeistämmigen Verbände und die Entscheidungsträger in Deutschland, Berlin.

B

Bade, Klaus J. 1993: Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien, in: Mehrländer, Ursula (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland, Bonn, 51–67.

Bade, Klaus J. 1994: Ausländer, Aussiedler, Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München.

Bade, Klaus J. 2006: Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Interventionen, in: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 112, 29–35.

Bade, Klaus J. 2007: Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: Bade, Klaus J./Hieserich, Hans-Georg (Hrsg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11, Göttingen, 21–95.

Bade, Klaus J. 2011: Migration und Entwicklung – oder: Vom „Kampf“ gegen Flüchtlinge zum „Global Migration Management“, in: Frankfurter Hefte, 7/8, 21–22.

Bade, Klaus J./Bommes, Michael 2000: Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 163–204.

Bade, Klaus J./Bommes, Michael 2004: Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche. IMIS-Beiträge 23, Osnabrück.

- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen* (Hrsg.) 1999: Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa. IMIS-Schriften 8, Osnabrück.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen* (Hrsg.) 2004: Normalfall Migration, Bonn.
- Banting, Keith/Kymlicka, Will* 2006: Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies, Oxford.
- Banting, Keith/Kymlicka, Will* 2012: Is There Really a Backlash against Multiculturalism Policies? New Evidence from the Multiculturalism Policy Index. GRITIM Working Paper Series, Nr. 14, Pompeu Fabra.
- Barrett, Alan/Maitre, Bertrand* 2011: Immigrant Welfare Receipt Across Europe. IZA Discussion Paper 5515, Bonn.
- Barthel, Fabian/Neumayer, Eric i. E.*: Spatial Dependence in Asylum Migration, in: Journal of Ethnic and Migration Studies.
- Basaran, Tugba* 2014: Saving Lives at Sea: Security, Law and Adverse Effects, in: European Journal of Migration and Law, 16: 3, 365–387.
- Bast, Jürgen* 2013: Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, in: ZAR, 33: 10, 353–357.
- Bauböck, Rainer* 1998: International Migration and Liberal Democracies: The Challenge of Integration. IWE Working Paper 17, Wien.
- Bauböck, Rainer* 2002: Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. IWE Working Paper 35, Wien.
- Bauböck, Rainer* 2005: Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership, in: Political Science and Politics, 38: 4, 683–687.
- Bauböck, Rainer* 2006: Citizenship and Migration – Concepts and Controversies, in: Bauböck, Rainer (Hrsg.): Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation, Amsterdam, 15–32.
- Bauder, Harald* 2006: Labor Movement: How Migration Regulates Labor Markets, New York.
- Bauder, Harald/Lenard, Patti Tamara/Straehle, Christine* 2014: Lessons from Canada and Germany – Immigration and Integration Experiences Compared, in: Comparative Migration Studies, 2: 1, 1–7.
- Bauer, Thomas K.* 2002: Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71: 2, 249–271.
- Bauer, Thomas K.* 2007: Ungerechte Gerechtigkeit, in: ifo Schnelldienst, 60: 23, 16–19.
- Baumann, Mechthild/Lorenz, Astrid/Rosenow, Kerstin* 2011: Unintended Effects of Immigration Policies for Governments and Migrants: Conclusions, in: Baumann, Mechthild/Lorenz, Astrid/Rosenow, Kerstin (Hrsg.): Crossing and Controlling Borders, Opladen/Farmington Hills, 273–287.
- Baumert, Jürgen/Stanat, Petra/Watermann, Rainer* (Hrsg.) 2006: Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen – Differentielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit: Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden.
- BBC* 2011: Census 2011: Gypsies and Irish Travellers Get a Box. (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-12914877>, 12.01.2015)
- Becker-Mrotzek, Michael/Hentschel, Britta/Hippmann, Kathrin/Linnemann, Markus* 2012: Sprachförderung in deutschen Schulen – die Sicht der Lehrerinnen und Lehrer. Ergebnisse einer Umfrage unter Lehrerinnen und Lehrern, Köln.
- Behörde für Inneres und Sport* 2013: Hohe Resonanz auf Einbürgerungsinitiative. Sprunghafter Anstieg bei Anträgen und Beratungsgesprächen. Pressemitteilung vom 17.01.2013. (<http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3742332/2013-01-17-bis-pm-einbuengerungen/>, 23.01.2015)
- Beiser, Morton/Bauder, Harald* 2014: Canada's Immigration System Undergoing Quiet, Ugly Revolution. (http://www.thestar.com/opinion/commentary/2014/05/12/canadas_immigration_system_undergoing_quiet_ugly_revolution.html, 23.01.2015)
- Bellmann, Johannes/Weiß, Manfred* 2009: Risiken und Nebenwirkungen neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle, in: Zeitschrift für Pädagogik, 55: 2, 286–308.
- Bendel, Petra* 2009: Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends. Expertise im Auftrag der

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bendel, Petra 2014: Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels, Brüssel.

Benecke, Martina 2010: Rechtsvergleich der europäischen Systeme zum Antidiskriminierungsrecht, Berlin.

Benito, Miguel 2014: Invandrare och Politik. Riksdagsledamöter 2014. (<http://www.immi.se/politik/riksdagen> 2014, 03.12.2014)

Benton, Meghan 2013: Reaping the Benefits? Social Security Coordination for Mobile EU Citizens. MPI Policy Brief Series, Issue No. 3, Brüssel.

Benton, Meghan/Fratzke, Susan/Sumption, Madeleine 2014: Moving Up or Standing Still? Access to Middle-Skilled Work for Newly Arrived Migrants in the European Union. A Series on the Labor Market Integration of New Arrivals in Europe: Employment Trajectories, Washington D. C./Genf.

Berghahn, Sabine/Klose, Alexander/Lewalter, Sandra/Liebscher, Doris/Spangenberg, Ulrike/Wersig, Maria 2014: Handbuch „Rechtlicher Diskriminierungsschutz“, Berlin.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012: Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Integrationspolitik Kanadas lernen kann, Berlin.

Bernitz, Hedvig 2012: EUDO Citizenship Observatory. Country Report Sweden. Revised and Updated October 2012, Florenz.

Bernitz, Hedvig 2013: EUDO Citizenship Observatory. Access to Electoral Rights Sweden, Florenz.

Berthold, Norbert/von Berchem, Sascha 2005: Hartz IV – eine vertane Chance nutzen. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Julius-Maximilians-Universität Nr. 79, Würzburg.

Bertossi, Christophe 2007: French and British Models of Integration Public Philosophies, Policies and State Institutions. ESRC Centre on Migration, Policy and Society. Working Paper No. 46, Oxford.

Bertossi, Christophe 2012: The Performativity of Colour Blindness: Race Politics and Immigrant Integration in France, 1980–2012, in: Patterns of Prejudice, 46: 5, 427–444.

Bevelander, Pieter/Irastorza, Nahikari 2014: Catching Up: The Labor Market Integration of New Immigrants in Sweden. A Series on the Labor Market Integration of New Arrivals in Europe: Employment Trajectories, Washington D. C./Genf.

BfM 2007a: Empfehlungen zur Anwendung von Integrationsvereinbarungen, Bern.

BfM 2007b: Leitfaden für die Anwendung der Integrationsvereinbarung, Bern.

Birrell, Bob 2006: Implications of Low English Standards among Overseas Students in Australian Universities, in: People and Place, 14: 4, 53–65.

Bjerre, Liv/Helbling, Marc/Römer, Friederike/Zobel, Malisa 2014: Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective, in: International Migration Review. (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imre.12100/full>, 23.01.2015)

Block, Laura/Bonjour, Saskia 2013: Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands, in: European Journal of Migration and Law, 15: 2, 203–224.

Blum, Ulrich 2008: Agenda 2010: Neues unter Deutschlands Himmel?, in: Wirtschaftsdienst, 88: 3, 151–155.

BMASK 2012: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994–2012, Wien.

BMASK 2014: Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich. (http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/2/5/CH3136/CMS1421662784159/information_zur_rot-weiss-rot_karte.pdf, 23.01.2015)

BMBF 2007: Bildungsforschung Band 2: Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten, Bonn/Berlin.

BMI/BAMF 2014: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012, Nürnberg.

BMWi 2014: Welche Berufe gefragt sind. (<http://www.make-it-in-germany.com/arbeiten/welche-berufe-gefragt-sind/>, 23.01.2015)

Bock-Schappelwein, Julia/Fuchs, Stefan/Huemer, Ulrike/Konle-Seidl, Regina/Mahringer, Helmut/Rhein, Thomas 2014: Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland. Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich. Endbericht, Wien.

- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich* 2003: Erfolge und Misserfolge der Integration. Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: APuZ, 26, 3–11.
- Boeri, Tito* 2009: Immigration to the Land of Redistribution. IZA Discussion Paper 4273, Bonn.
- Bommes, Michael* 2004: Über die Aussichtslosigkeit ethnischer Konflikte in Deutschland, in: Eckern, Ulrich/Herwartz-Emden, Leonie/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, Wiesbaden, 155–184.
- Bommes, Michael* 2006: Integration durch Sprache als politisches Konzept, in: Davy, Ulrike/Weber, Albrecht (Hrsg.): Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Baden-Baden, 59–87.
- Bommes, Michael/Halfmann, Jost* (Hrsg.) 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück.
- Bonjour, Saskia* 2014: The Transfer of Pre-Departure Integration Requirements for Family Migrants among Member States of the European Union, in: Comparative Migration Studies, 2: 2, 203–226.
- Bonoli, Giuliano* 2010: The Political Economy of Active Labour Market Policy. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe 01/2010, Edinburgh.
- Bos, Wilfried/Tarelli, Irmela/Bremerich-Vos, Albert/Schwippert, Knut* (Hrsg.) 2012: IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster.
- Bourdieu, Pierre* 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Soziale Welt, Sonderband 2, 183–198.
- Bratsberg, Bernt/Raaum, Oddbjørn/Røed, Knut* 2014: Immigrants, Labour Market Performance and Social Insurance, in: The Economic Journal, 124: 580, 644–683.
- Brenke, Karl* 2012: Stellungnahme zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“ der Bundesregierung, dem „Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“ der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, dem Antrag „Programm zur Unterstützung des Fachkräftebedarfs mit Mitteln des Aufenthaltsrechts“ der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag und dem Antrag „Fachkräfteeinwanderung durch ein Punktesystem regeln“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag. Karl Brenke, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Brenning, Luise/Emminghaus, Christoph/Kluth, Winfried/Laub, Rene/Neureiter, Marcus/Schultz, Philipp Till/Steinbrück, Alice/Wielage, Nina* 2014: Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Brubaker, Rogers* 1992: Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge, MA.
- Brubaker, Rogers* 2010: Migration, Membership, and the Modern Nation State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging, in: Journal of Interdisciplinary History, 41: 1, 61–78.
- Brücker, Herbert* 2013: Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik, Gütersloh.
- C**
- Cali, Massimiliano/Cantore, Nicola* 2010: The Impact of Circular Migration on Source Countries. A Simulation Exercise. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.
- Carrel, Noemi* 2012: Schweiz. Focus Migration. Länderprofil 22, Osnabrück/Bonn.
- Castles, Stephen/de Haas, Hein/Miller, Mark J.* 2014: The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World, 5. Auflage, Houndmills.
- Castles, Stephen/Delgado Wise, Raúl* (Hrsg.) 2007: Migration and Development: Perspectives from the South, Genf.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.* 1993: The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World, London.
- CDU/CSU/SPD* 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Fassung vom 27.11.2013, Berlin.
- Centre for Canadian Language Benchmarks* 2012: Canadian Language Benchmarks. English as a Second Language for Adults, Ottawa.
- Centrum für Hochschulentwicklung* 2012: Hochschullehre. Inklusion und Heterogenität. Jede fünfte Hochschule

bereitet Lehramtsstudierende explizit auf diese Herausforderungen vor. Pressemeldung vom 17.12.2012. (<http://www.bikl.de/pm/86321/inklusion-und-heterogenitaet-jede-fuenfte-hochschule-bereitet-lehramtsstudierende-explizit-auf-diese-herausforderungen-vor/>, 23.01.2015)

Cerna, Lucie 2008: Towards an EU Blue Card? The Delegation of National High Skilled Immigration Policies to the EU Level. COMPAS Working Paper 65, Oxford.

Cerna, Lucie 2009: Changes in Swedish Labour Immigration Policy: A Slight Revolution?, Stockholm.

Chi-hye Suk, Julie 2008: French and American Approaches to Antidiscrimination Law. Policy Brief from the Equality of Opportunity Program, New York.

Choudaha, Rahul/Chang, Li/Schulmann, Paul 2013: Student Segmentation for an Effective International Enrollment Strategy, New York.

CIC 2010: Evaluation of the Federal Skilled Worker Program, Ottawa.

CIC 2012: Canada. Facts and Figures. Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents, Ottawa.

CIC 2014a: Canada. Foreign Students Present on December 1st by Study Level and Country of Last Permanent Residence, 2013, Ottawa.

CIC 2014b: Determine Your Eligibility — Work After Graduation. (<http://www.cic.gc.ca/english/study/work-postgrad-who.asp>, 23.01.2015)

CIC 2014c: Facts and Figures 2012. Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents. Temporary Residents. Canada – Foreign Students Present on December 1st by Gender and Level of Study Number, Ottawa.

CIC 2014d: Specific Eligibility Criteria – Federal Skilled Workers. (<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp#priority>, 23.01.2015)

CIC 2014e: Study Permits: Post Graduation Work Permit Program (PGWPP). (<http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/temp/students/post-grad.asp>, 01.12.2014)

Cobas, José A./Duany, Jorge/Feagin, Joe R. 2009: Introduction: Racializing Latinos: Historical Background and Current Forms, in: Cobas, José A./Duany, Jorge/Feagin, Joe R. (Hrsg.): How the United States Racializes Latinos: White Hegemony and its Consequences, Boulder, 1–14.

Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica 2014: The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion, Brüssel.

Cornelissen, Rob 2013: EU Regulations on the Coordination of Social Security Systems and Special Non-Contributory Benefits: A Source of Never-Ending Controversy, in: Guild, Elspeth/Carrera, Sergio/Eisele, Katharina (Hrsg.): Social Benefits and Migration: A Contested Relationship and Policy Challenge in the EU, Brüssel, 82–110.

Cornelius, Wayne A./Martin, Philip L./Hollifield, James F. 1994: Controlling Immigration: A Global Perspective, Stanford.

Cornelius, Wayne A./Tsuda, Takeyuki 2004: Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention, in: Cornelius, Wayne A./Martin, Philip L./Hollifield, James F. (Hrsg.): Controlling Immigration. A Global Perspective, Stanford, 3–48.

CPB 2012: De Economische Effecten van Internationalisering in het Hoger Onderwijs, Den Haag.

Crowley, John 1999: The Politics of Belonging: Some Theoretical Considerations, in: Geddes, Andrew/Favell, Adrian (Hrsg.): The Politics of Belonging: Migrants and Minorities in Contemporary Europe, Aldershot, 15–41.

Crul, Maurice/Schnell, Philipp/Herzog-Punzenberger, Barbara/Wilmes, Maren/Slootman, Marieke/Aparicio Gómez, Rosa 2012: School Careers of Second-Generation Youth in Europe. Which Education Systems Provide the Best Chances for Success?, in: Crul, Maurice/Schneider, Jens/Lelie, Frans (Hrsg.): The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?, Amsterdam, 101–164.

D

D'Amato, Gianni 2012: Switzerland, in: Joppke, Christian/Seidle, F. Leslie (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal/Kingston/London/Ithaca, 162–190.

DAAD/DZHW 2014a: Wissenschaft weltoffen. Bildungsausländer – Studierende 2013 nach Fächergruppen, Studienbereichen und Hochschularten (Universitäten und Fachhochschulen). (<http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/1/5/2>, 23.01.2015)

DAAD/DZHW 2014b: Wissenschaft weltoffen. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung. Schwerpunkt USA und Deutschland – Akademischer Austausch und studentische Mobilität/Facts and Figures on the International Nature of Studies

and Research in Germany. Focus USA and Germany – Academic Exchange and Student Mobility, Bielefeld.

DAAD/DZHW 2014c: Wissenschaft weltoffen. Studierende insgesamt, Deutsche und ausländische Studierende, Bildungsausländer, Bildungsinländer 1993 bis 2013, Anteil Ausländer, Bildungsausländer, Bildungsinländer an allen Studierenden. (<http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/1/1/1>, 23.01.2015)

de Haas, Hein 2010: Migration and Development: A Theoretical Perspective, in: *International Migration Review*, 44: 1, 227–264.

de Haas, Hein/Czaika, Mathias 2013: Measuring Migration Policies: Some Conceptual and Methodological Reflections, in: *Migration and Citizenship* (Newsletter of the American Political Science Association – Organized Section on Migration and Citizenship), 1: 2, 40–47.

Dennis, Mike 2005: Die vietnamesischen Vertragsarbeiter und Vertragsarbeiterinnen in der DDR, 1980–1989, in: Weiss, Karin/Dennis, Mike (Hrsg.): *Erfolg in der Nische? Die Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland*, Münster, 7–49.

Department for Education 2013: Statistical First Release. Initial Teacher Training Performance Profiles 2013 for the Academic Year 2011/12: England, London.

Department of Homeland Security 2013: 2012 Yearbook of Immigration Statistics, Washington D. C.

Department of Homeland Security 2014: 2014 HHS Poverty Guidelines for Affidavit of Support. USCIS Form I-864P Supplement, Washington D. C.

Derosa, Katie 2012: Background: Canada is Taking a Harder Line on Refugees. (<http://www.timescolonist.com/human-smuggling/background-canada-is-taking-a-harder-line-on-refugees-1.10768>, 23.01.2015)

Deutscher Bundestag 2014: Bundestag ändert Freizügigkeitsgesetz. (http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw45_de_freizuegigkeitsgesetz/336850, 23.01.2015)

Diehl, Claudia 2004: Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahme-land? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenz, in: Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Berger, Maria (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, Wiesbaden, 231–250.

Diehl, Claudia 2005: Wer wird Deutsche/r und warum? Determinanten der Einbürgerung türkisch- und italienischstämmiger Jugendlicher, in: Haug, Sonja/Diehl, Claudia (Hrsg.): *Aspekte der Integration. Eingliederungsmuster und Lebenssituation italienisch- und türkischstämmiger junger Erwachsener in Deutschland*, Wiesbaden, 309–335.

Diehl, Claudia/Blohm, Michael 2003: Rights or Identity? Naturalization Processes among „Labor Migrants“ in Germany, in: *International Migration Review*, 37: 1, 133–162.

Diehl, Claudia/Fick, Patrick 2013: Deutschsein auf Probe. Der Umgang deutsch-türkischer junger Erwachsener mit dem Optionsmodell, in: *Soziale Welt*, 63: 1, 339–360.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, 48: 2, 147–160.

Dingeldey, Irene 2006: Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: *APuZ*, 8–9, 3–9.

Dingeldey, Irene 2009: Activating Labour Market Policies and the Restructuring of Welfare and State: A Comparative View on Changing Forms of Governance. ZeS-Arbeitspapier 01/2009, Bremen.

Does, Serena/Derks, Belle/Ellemers, Naomi 2011: Thou Shalt Not Discriminate: How Emphasizing Moral Ideals Rather Than Obligations Increases Whites' Support for Social Equality, in: *Journal of Experimental Social Psychology*, 47: 3, 562–571.

Dömling, Martina 2013: Study and Work. Ausländische Studierende in Ostdeutschland halten, Willkommenssignale setzen. Ergebnisse Phase I Mai bis November 2012, Wittenberg.

Doomernik, Jeroen 2007: Open Borders, Close Monitoring, in: Jandl, Michael (Hrsg.): *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies: Ten Innovative Approaches to the Challenges of Migration in the 21st Century*, Amsterdam, 89–97.

Doomernik, Jeroen 2013: „The Others“ in the Netherlands: Shifting Notions of Us and Them since World War II, in: Pries, Ludger (Hrsg.): *Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China*, Houndmills, 86–106.

Dreyer, Domenica 2014: Europäische Gerichte als Akteure einer individualrechtlich orientierten Asylpolitik, in: *ZAR*, 34: 10, 358–365.

Drezner, Daniel W. 2001: Globalization and Policy Convergence, in: *International Studies Review*, 3: 1, 53–78.

Dulitzky, Ariel E. 2005: A Region in Denial: Racial Discrimination and Racism in Latin America, in: *Dzidzienyo, Anani/Oboler, Suzanne* (Hrsg.): *Neither Enemies nor Friends – Latinos, Blacks, Afro-Latinos*, Houndmills, 39–60.

Dustmann, Christian/Frattini, Tommaso 2014a: The Fiscal and Welfare Effects of Immigration: Introduction, in: *The Economic Journal*, 124: 580, 565–568.

Dustmann, Christian/Frattini, Tommaso 2014b: The Fiscal Effects of Immigration to the UK, in: *The Economic Journal*, 124: 580, 593–643.

Dvorak, Phred 2009: Canada Issues a Wake-up Call: You May Be a Citizen. (<http://online.wsj.com/news/articles/SB123993183347727843?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB123993183347727843.html>, 23.01.2015)

E

EASO 2014: Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013, Luxembourg.

Ebbinghaus, Bernhard 2012: Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy? Draft Paper Presented at European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, UK, September 6–8, 2012, Mannheim/Edinburgh.

ECRI 1997: ECRI's Country-by-Country Approach: Report on Hungary, Straßburg.

ECRI 2000: Second Report on Hungary. Adopted on 18 June 1999, Straßburg.

ECRI 2004: Third Report on Hungary. Adopted on 5 December 2003, Straßburg.

ECRI 2009: Report on Hungary (Fourth Monitoring Cycle). Adopted on 20 June 2008, Straßburg.

Eichhorst, Werner/Konle-Seidl, Regina 2008: Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA Discussion Paper 3905, Bonn.

Eisele, Katharina 2014: The External Dimension of the EU's Migration Policy. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Leiden.

Elias, Norbert/Scotson, John Lloyd 2014: The Established and the Outsiders: a Sociological Enquiry into Community Problems, London.

Elrick, Jennifer 2013: Kanada. Focus Migration. Länderprofil 8, Osnabrück/Bonn.

Elrick, Jennifer/Schwartzman, Luisa Farah 2015: From Statistical Category to Social Category: Organized Politics and Official Categorization of 'Persons with a Migration Background' in Germany, in: *Ethnic and Racial Studies*. (<http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2014.996240>, 21.01.2015)

Emilsson, Henrik 2014: No Quick Fix: Policies to Support the Labor Market Integration of New Arrivals in Sweden. A Series on the Labor Market Integration of New Arrivals in Europe: Assessing Policy Effectiveness, Washington D. C./Genf.

EMN 2013: Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals. European Migration Network Study 2013. Synthesis Report, Brüssel.

EMN 2014a: Ad-Hoc Query on Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment („EU Blue Card Directive“). Requested by COM on 21st January 2014. Compilation Produced on 4 March 2014, Brüssel.

EMN 2014b: Ad-Hoc Query on Regulatory Framework to Control Inflow of Foreign Workers. Requested by LT EMN NCP on 27 September 2013. Reply Requested by 20 October 2013, Brüssel.

EMN 2014c: EMN Bulletin. 8th Edition May 2014 to August 2014, Brüssel.

Engelmann, Claudia 2014: Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990–2013), in: *European Journal of Migration and Law*, 16: 2, 277–302.

Engler, Marcus 2012: Frankreich: Nachfahren von Migranten weiter benachteiligt, in: *Migration und Bevölkerung*, 9, 6–7.

Entzinger, Han B. 1998: Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande, in: *Bommers, Michael/Halfmann, Jost* (Hrsg.): *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*, Osnabrück, 105–122.

Entzinger, Han B. 2003: The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands, in: *Joppke, Christian/Morawska, Ewa* (Hrsg.): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigration in Liberal Nation-States*, London, 59–86.

Equality and Human Rights Commission 2013: Equality Act 2010 – Technical Guidance on the Public Sector Equality Duty – England, London.

Equality and Human Rights Commission 2014: What is the Equality Act? (<http://www.equalityhumanrights.com/legal-and-policy/key-legislatures/equality-act-2010/what-is-the-equality-act>, 23.01.2015)

Equinet 2012: Equal Treatment Authority Hungary, Budapest.

Esping-Andersen, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Esser, Hartmut 2006: Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt am Main.

EUDO Observatory on Citizenship 2014: Citizenship Acquisitions by Citizenship of Origin: Sweden (total 2000–2008, Top 10). (<http://eudo-citizenship.eu/databases/citizenship-statistics/data/?stype=1&coun=Sweden>, 23.01.2015)

Eurostat 2014a: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_urgan&lang=de, 28.05.2014)

Eurostat 2014b: Erwerbsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_argan&lang=de, 28.05.2014)

Eurostat 2014c: Erwerbstätigkeit. (http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/background/employment/index_de.htm, 15.12.2014)

Eurostat 2014d: First Instance Decisions on Applications by Citizenship, Age and Sex – Annual Aggregated Data (Rounded) [migr_asydcfst]. Last Update: 22-10-2014. (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfst&lang=en, 06.11.2014)

Eurostat 2014e: Langzeitarbeitslose (12 Monate und länger) als Prozentsatz der gesamten Arbeitslosigkeit, nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_upgan&lang=de, 23.05.2014)

Eurydice 2014: Netherlands. (<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Netherlands:Overview>, 23.01.2015)

F
Faßmann, Heinz 2013: Die Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich. Inhalt, Implementierung, Wirksamkeit, Gütersloh.

FAZ 2005: Wer sprach vom „Fremdarbeiter“? Interview mit Ulrich Herbert. (<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/interview-wer-sprach-vom-fremdarbeiter-1255581.html>, 23.01.2015)

Finn, Michael G. 2014: Stay Rates of Foreign Doctorate Recipients from U. S. Universities, 2011, Oak Ridge.

Finotelli, Claudia 2013: Change of Paradigms? A Comparison of Canadian and Spanish Labour Migration Models, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 15: 4, 331–348.

Finotelli, Claudia/Kolb, Holger i. B.: „The Good, the Bad and the Ugly“ Reconsidered: German, Canadian and Spanish Labor Migration Policy Compared.

Finotelli, Claudia/Michalowski, Ines 2012: The Heuristic Potential of Citizenship and Integration Models, in: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 10: 3, 231–240.

Fischer, Veronika 2012: Eltern- und Familienbildung in der Migrationsgesellschaft, in: Matzner, Michael (Hrsg.): *Handbuch Migration und Bildung*, Weinheim, 353–364.

Foroutan, Naika 2012: Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten. Wer gehört zum neuen Deutschland?, in: *APuZ*, 46–47, 9–15.

Foroutan, Naika 2013: Hybride Identitäten – Normalisierung, Konfliktfaktor und Ressource in postmigrantischen Gesellschaften, in: Brinkmann, Heinz-Ulrich/Uslucan, Hacı-Halil (Hrsg.): *Dabeisein und Dazugehören – Integration in Deutschland*, Wiesbaden, 85–99.

FRA 2009: EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey, Wien.

FRA 2013a: Discrimination and Hate Crime against Jews in EU Member States: Experiences and Perceptions of Antisemitism, Wien.

FRA 2013b: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Situation of Equality in the European Union 10 Years on from Initial Implementation of the Equality Directives, Wien.

FRA 2013c: Racism, Discrimination, Intolerance and Extremism: Learning from Experiences in Greece and Hungary. Thematic Situation Report, Wien.

FRA 2014a: Annual Report 2013 – Fundamental Rights: Challenges and Achievements in 2013, Wien.

FRA 2014b: Roma Survey – Data in Focus: Discrimination against and Living Conditions of Roma Women in 11 EU Member States, Wien.

Franzen, Axel/Freitag, Markus 2007: Aktuelle Themen und Diskussionen der Sozialkapitalforschung, in: Franzen, Axel/Freitag, Markus (Hrsg.): Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen. Sonderheft 47 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln, 7–22.

Fredman, Sandra 2012: Comparative Study of Anti-Discrimination and Equality Laws of the US, Canada, South Africa and India, Brüssel.

Freeman, Gary P. 1995: Modes of Immigration Politics in Liberal Democracies, in: *International Migration Review*, 24: 4, 881–902.

Frödin, Olle 2014: The Primacy of Contingency: Policy Preferences and the U-Turn in Swedish Labour Immigration Policy. The 7th Nordic Working Life Conference: Threats and Possibilities Facing Nordic Working Life. University of Gothenburg, Sweden, June 11–13 2014, Lund/Göteborg.

Fürstenau, Sara 2007: Bildungsstandards im Kontext ethnischer Heterogenität. Erfahrungen aus England und Perspektiven in Deutschland, in: *Zeitschrift für Pädagogik*, 53: 1, 16–33.

G

Gebbink, Andreas 2009: Das Wirtschaftssystem der Niederlande, Münster.

Gebhardt, Markus/Rauch, Dominique/Mang, Julia/Sälzer, Christine/Stanat, Petra 2013: Mathematische Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungshintergrund, in: Prenzel, Manfred/Sälzer, Christine/Klieme, Eckard/Köller, Olaf (Hrsg.): PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland, Münster/New York/München/Berlin, 275–308.

Geißler, Rainer 2003: Multikulturalismus in Kanada – Ein Modell für Deutschland?, in: *APuZ*, 26, 19–25.

Geißler, Rainer 2004: Einheit-in-Verschiedenheit. Die interkulturelle Integration von Migranten – ein humaner Mittelweg zwischen Assimilation und Segregation, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 14: 3, 287–289.

Gieler, Wolfgang 2003: Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik: Von Afghanistan bis Zypern, Berlin/Münster/Wien/Zürich/London.

Gilbert, Geoff 2013: Editorial. *Interesting Times*: 2002–13, in: *International Journal of Refugee Law*, 25: 2, 195–206.

Gnatzy, Thomas 2001: Zuwanderungssteuerung in den „klassischen“ Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien, in: *ZAR*, 21: 6, 243–253.

Goethe-Institut 2013: Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen: Lernen, lehren, beurteilen. (<http://www.goethe.de/z/50/commeuro/i3.htm>, 23.01.2015)

Gogolin, Ingrid/Lange, Imke/Hawighorst, Britta/Bainski, Christiane/Heintze, Andreas/Rutten, Sabine/Saalmann, Wiebke 2011: Durchgängige Sprachbildung. Qualitätsmerkmale für den Unterricht. *FörMig Material 2*, Münster.

Goldenbaum, Andrea 2012: Innovationsmanagement in Schulen. Eine empirische Untersuchung zur Implementation eines sozialen Lernprogramms, Wiesbaden.

Gomolla, Mechthild 2005: Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz, Münster.

Goodman, Sara Wallace 2010: Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 5, 753–772.

Grand, Peter 2009: Wann sind „umfassende“ Reformen auch ausreichend? Die janusköpfige Entwicklung der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik 1998–2007, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 38: 2, 213–230.

Granovetter, Mark S. 1973: The Strength of Weak Ties, in: *American Journal of Sociology*, 78: 6, 1360–1380.

Green, Anne/Skeldon, Ronald 2013: Shifting Categories of Belonging in the United Kingdom Census: Changing Definitions of Migration, Labour-Market Access and Experience, in: Pries, Ludger (Hrsg.): *Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China*, Houndmills, 107–135.

Greve, Bent 2014: Free Movement as a Threat for Universal Welfare States?, in: *European Review*, 22: 3, 388–402.

Griesbeck, Michael 2014: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: *ZAR*, 34: 5–6, 181–186.

- Groenendijk, Kees* 2013a: Access for Migrants to Social Assistance: Closing the Frontiers or Reducing Citizenship?, in: Guild, Elspeth/Carrera, Sergio/Eisele, Katharina (Hrsg.): Social Benefits and Migration: a Contested Relationship and Policy Challenge in the EU, Brüssel, 1–21.
- Groenendijk, Kees* 2013b: Social Assistance and Social Security for Lawfully Resident Third-Country Nationals: On the Road to Citizenship?, in: Guild, Elspeth/Carrera, Sergio/Eisele, Katharina (Hrsg.): Social Benefits and Migration: A Contested Relationship and Policy Challenge in the EU, Brüssel, 22–30.
- Groh, Kathrin/Weinbach, Christine* 2005: Zur Genealogie des politischen Raums. Politische Strukturen im Wandel, Wiesbaden.
- Guild, Elspeth/Carrera, Sergio/Eisele, Katharina* 2013: Social Benefits and Migration: A Contested Relationship and Policy Challenge in the EU, in: Guild, Elspeth/Carrera, Sergio/Eisele, Katharina (Hrsg.): Social Benefits and Migration: a Contested Relationship and Policy Challenge in the EU, Brüssel, 128–142.
- Guimond, Serge/Crisp, Richard J./De Oliveira, Pierre/Kamiejski, Rodolphe/Kteily, Nour/Kuepper, Beate/Lalonde, Richard N./Levin, Shana/Pratto, Felicia/Tougas, Francine/Sidanius, Jim/Zick, Andreas* 2013: Diversity Policy, Social Dominance, and Intergroup Relations: Predicting Prejudice in Changing Social and Political Contexts, in: Journal of Personality and Social Psychology, 104: 6, 941–958.
- Gustafson, Per* 2002: Globalisation, Multiculturalism and Individualism: the Swedish Debate on Dual Citizenship, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 28: 3, 463–481.
- H**
- Hailbronner, Kay* 2014: Asyl- und Ausländerrecht, 3., überarbeitete Auflage, Stuttgart.
- Hall, Peter A.* 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics, 25: 3, 275–296.
- Hanganu, Elisa/Heß, Barbara* 2014: Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen. Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie, Forschungsbericht 23, Nürnberg.
- Hansen, Randall* 2012: The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe, Washington D. C.
- Hansen, Randall/Weil, Patrick* (Hrsg.) 2001: Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU, New York.
- Harrington, Mona* 1982: Loyalties: Dual and Divided, in: Walzer, Michael/Kantowicz, Edward T./Higham, John/Harrington, Mona (Hrsg.): The Politics of Ethnicity, Cambridge/Massachusetts/London, 93–138.
- Hattam, Victoria* 2007: In the Shadow of Race: Jews, Latinos, and Immigrant Politics in the United States, Chicago/London.
- Hattie, John* 2008: Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, New York.
- Hatton, Timothy J.* 2011: Seeking Asylum: Trends and Policies in the OECD, London.
- Hatton, Timothy J.* 2012: Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration. Norface Migration Discussion Paper 16, London.
- Haug, Sonja* 2010: Soziale Netzwerke und soziales Kapital. Faktoren für die strukturelle Integration von Migranten in Deutschland, in: Gamper, Markus/Reschke, Linda (Hrsg.): Knoten und Kanten. Soziale Netzwerkanalyse in Wirtschafts- und Migrationsforschung, Bielefeld, 247–273.
- Heckmann, Friedrich/Tomei, Verónica* 1997: Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Zukunftsszenarien: Chancen und Konfliktpotentiale. Gutachten für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestags, Bamberg.
- Heise, Hannes* 2010: Chancengleichheit durch „Neue Steuerung“? Konzepte, Wirkungsprozesse und Erfahrungen am Beispiel des englischen Schulsystems, München.
- Heitzmann, Karin/Österle, August* 2008: Lange Traditionen und neue Herausforderungen: Das österreichische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch, Wiesbaden, 47–70.
- Helbling, Marc/Bjerre, Liv/Römer, Friederike/Zobel, Malisa* 2013: The Immigration Policies in Comparison (IM-PIC) Index: The Importance of a Sound Conceptualization, in: Migration and Citizenship (Newsletter of the American Political Science Association – Organized Section on Migration and Citizenship), 1: 2, 4–8.
- Hemerijck, Anton C./Palm, Trineke P./Entenmann, Eva/van Hooren, Franka J.* 2013: Changing European Welfare

- States and the Evolution of Migrant Incorporation Regimes. Background Paper Reviewing Welfare State Structures and Reform Dynamics in a Comparative Perspective, Amsterdam.
- Henkes, Christian/Akgün, Lale/Dahm, Jochen/Krell, Christian/Pfeiffer, Alexander/Schultze, Günther* 2011: Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie. Lesebuch der sozialen Demokratie 5, Bonn.
- Herbert, Ulrich* 2003: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter – Flüchtlinge, Bonn.
- Herzog-Schmidt, Julia* 2014: Zuwanderung Hochqualifizierter. Die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung in Deutschland, Baden-Baden.
- Heß, Barbara* 2009: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 28 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg.
- Höhne, Jutta* 2013: Language Integration of Labour Migrants in Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands and Sweden from a Historical Perspective, Berlin.
- Hollifield, James F.* 2010: Immigration, Integration, and the Republican Model in France. Paper Prepared for Presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D. C., 2–5 September 2010, Washington D. C.
- Hollinger, David A.* 1995: Postethnic America: Beyond Multiculturalism, New York.
- Hollinger, David A.* 2005: Postethnic America: Beyond Multiculturalism, New York.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph* 2007: Ursachen und Bedingungen internationaler Politikkonvergenz, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38, 85–106.
- Hope Cheong, Pauline/Edwards, Rosalind/Goulbourne, Harry/Solomos, John* 2007: Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review, in: Critical Social Policy, 27: 1, 24–49.
- Hort, Sven O. E.* 2008: Sklerose oder ständig in Bewegung? Das schwedische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch, Wiesbaden, 525–548.
- Howard, Marc Morjé* 2010: The Impact of the Far Right on Citizenship Policy in Europe: Explaining Continuity and Change, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 36: 5, 735–751.
- Huber, Peter/Oberdabernig, Doris A.* 2014: Decomposing Welfare Wedges: An Analysis of Welfare Dependence of Immigrants and Natives in Europe. WIFO Working Paper 459, Wien.
- Huddleston, Thomas/Niessen, Jan/Chaoimh, Eadaoin Ni/White, Emilie* 2011: Migrant Integration Policy Index III, Brüssel.
- Humes, Karen R./Jones, Nicholas A./Ramirez, Roberto R.* 2011: Overview of Race and Hispanic Origin: 2010. 2010 Census Briefs, Washington D. C.
- Hunger, Uwe* 2003: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Eine Expertise der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Hüther, Michael/Scharnagel, Benjamin* 2005: Die Agenda 2010 – Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: APuZ, 32–33, 23–30.
- I**
- IIE* 2013a: Open Doors Data. International Student Enrollment Trends 1984–2014. (<http://www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data/International-Students/Enrollment-Trends/1948-2014>, 23.01.2015)
- IIE* 2013b: Open Doors Data. International Students: Field of Study. (<http://www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data/International-Students/Fields-of-Study/2011-13>, 23.01.2015)
- Immervoll, Herwig* 2012: Activation Policies in OECD Countries: An Overview of Current Approaches, Washington D. C.
- Immervoll, Herwig/Scarpetta, Stefano* 2012: Activation and Employment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches, in: IZA Journal of Labor Policy, 1: 9, 2–20.
- IND* 2014: Income Requirements. (<https://ind.nl/en/individuals/employee/costs-income-requirements/Income-requirements>, 23.01.2015)
- IOM/EurAsylum* 2008: Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison, Genf/Stockport.

- J**
Jacobs, Dirk/Swyngedouw, Marc/Hanquinet, Laurie/Vandezande, Véronique/Andersson, Roger/Beja Horta, Ana Paula/Berger, Maria/Diani, Mario/Gonzalez Ferrer, Amparo/Giugni, Marco/Morariu, Miruna/Pilati, Katia/Statham, Paul 2009: The Challenge of Measuring Immigrant Origin and Immigration-Related Ethnicity in Europe, in: *International Migration & Integration*, 10: 1, 67–88.
- Jacoby, Tamar* 2010: Selecting for Integration – What Role for a Point System? Policy Brief, Washington D. C.
- Jarrett, Tim* 2011: The Equality Act 2010 and Positive Action, London.
- Jeffers, Kristen/Honohan, Iseult/Bauböck, Rainer* 2012: CITLAW Indicators: How to Measure the Purposes of Citizenship Laws. Comparing Citizenship Across Europe: Laws, Implementation and Impact, Florenz/Dublin.
- Jestaedt, Matthias* 2005: Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, in: *VVDStRL*, 64, 298–354.
- Johnson, Heather L.* 2010: Intercepting Boat Arrivals: What the Australian Policy Model Means for Canadian Asylum Policy, in: *Canada-Asia Agenda*, 15, 1–6.
- Johnston, Ron o. J.*: School Choice and School Ethnic Segregation: A Case Study of Birmingham. (<http://seis.bris.ac.uk/~ggrijj/current-papers/segregation/segregation22.pdf>, 23.01.2015)
- Joppke, Christian* 2005: Selecting by Origin. Ethnic Migration in the Liberal State, Cambridge.
- Joppke, Christian* 2007: Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe, in: *West European Politics*, 30: 1, 1–22.
- Joppke, Christian* (Hrsg.) 1998: Challenge to the Nation-State, Oxford.
- Juravle, Carmen/Weber, Tina/Canetta, Emanuela/Fries Tersch, Elena/Kadunc, Martina* 2013: Fact Finding Analysis on the Impact on Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence, Brüssel.
- K**
Kaas, Leo/Manger, Christian 2010: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment. IZA Discussion Paper 4741, Bonn.
- Karakaşoğlu, Yasemin* 2000: Das Grundgesetz, die Pädagogik und orthodoxe Muslime. Kontroverse Positionen in der aktuellen Debatte um die Grenzen der Toleranz, in: *Zeitschrift für Türkeistudien*, 13: 1, 27–57.
- Karakaşoğlu, Yasemin/Gruhn, Mirja/Wojciechowski, Anna* 2011: Wissenschaftliche Expertise mit Handlungsempfehlungen für einen „Entwicklungsplan Migration und Bildung“ im Auftrag der Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bremen, Bremen.
- Kaya, Bülent/Efionayi-Mäder, Denise/Schönenberger, Silvia* 2011: Agir en Faveur de l'Intégration des Migrants en Suisse Romande. Situation et Perspectives de Développement d'une Approche Interculturelle. Etudes du SFM 58, Neuchâtel.
- Kelemen, Katalin* 2007: A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága és a Nemzeti és Etnikai Kisebbség Jogainak Védelme, in: *Esély*, 2007/1, 24–46.
- Keller, Carsten/Tucci, Ingrid/Jossin, Ariane* 2010: Antidiskriminierung und Positive Maßnahmen in Frankreich, Berlin.
- Kepel, Gilles* 1987: Les Banlieues de l'Islam. Naissance d'une Religion en France, Paris.
- Klepp, Silja* 2010: A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea, in: *European Journal of Migration and Law*, 12: 1, 1–21.
- Klose, Alexander/Kühn, Kerstin* 2011: Die Anwendbarkeit von Testing-Verfahren im Rahmen der Beweislast, § 22 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Berlin.
- Klugman, Jeni/Medvalho Pereira, Isabel* 2009: Assessment of National Migration Policies: An Emerging Picture on Admissions, Treatment and Enforcement in Developing and Developed Countries. Human Development Reports Research Paper 48, New York.
- KMK* 2013: Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 25.10.1996 i. d. F. vom 05.12.2013), Bonn.
- Kober, Ulrich/Morehouse, Christal/Walther, Claudia* 2008: Zuwanderung als Segen oder Fluch? Moderne Zuwanderungs- und Integrationspolitiken als Bedingungen für positive Wirkungen der Migration, Gütersloh.
- Konle-Seidl, Regina/Lang, Kristina* 2006: Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials – Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen

Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich. IAB Forschungsbericht, Nürnberg.

Konle-Seidl, Regina/Rhein, Thomas/Trübswetter, Parvati 2014: Arbeitsmärkte im europäischen Vergleich: Erwerbslose und Inaktive in verschiedenen Sozialsystemen. IAB Kurzbericht, Nürnberg.

Koopmans, Ruud 2002: Zachte Heelmeesters. Een Vergeelijking van de Resultaten van het Nederlandse en Duitse Integratiebeleid en Wat de WRR Daaruit Niet Concludeert, in: *Migrantenstudies*, 18: 2, 87–92.

Koopmans, Ruud 2010: Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 1, 1–26.

Koopmans, Ruud/Michalowski, Ines/Waibel, Stine 2012: Citizenship Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980–2008, in: *American Journal of Sociology*, 117: 4, 1202–1245.

Kreuzhuber, Margit 2014: Arbeitsmigration nach Österreich – Eckpunkte und erste Erfahrungen zur RWR-Karte, in: *ZAR*, 34: 1, 13–19.

Kürschners Volkshandbuch 2014: Deutscher Bundestag. 18. Wahlperiode, Bad Honnef/Berlin.

L

Ladd, Helen F./Fiske, Edward B./Ruijs, Nienke 2010: Parental Choice in the Netherlands: Growing Concerns about Segregation. Sanford Working Paper Series 10-02, Durham.

Lämmermann, Falk 2009: Einbürgerung – Aktuelle Entwicklungen und Perspektiven, in: *ZAR*, 29: 9, 289–296.

Landale, Nancy S. 1997: Immigration and the Family: An Overview, in: Booth, Alan/Crouter, Ann C./Landale, Nancy S. (Hrsg.): *Immigration and the Family: Research and Policy on U. S. Immigrants*, Hillsdale, 281–293.

Langenfeld, Christine 2001: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten – eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.

Langenfeld, Christine 2014: Kommentar zur Rede des Bundespräsidenten vom 22.5.2014, in: *ZAR*, 34: 8, 253–256.

Langenfeld, Christine i. E.: Art. 3 Abs. 3 S. 1, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): *Grundgesetzkommentar*, München.

Langenfeld, Christine/Waibel, Stine 2013: Von der Begrenzung zur Steuerung: Deutschlands Abkehr vom „widerstrebenden“ Einwanderungsland, in: Jochum, Georg/Fritzemeier, Wolfgang/Kau, Marcel (Hrsg.): *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner*, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg, 169–184.

Leerkes, Arjen/Kulu-Glasgow, Isik 2011: Playing Hard(er) to Get: The State, International Couples, and the Income Requirement, in: *European Journal of Migration and Law*, 13: 1, 95–121.

Leptien, Kai 2013: Switzerland: Decentralisation and the Power of the People, in: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): *Immigration and Federalism in Europe* Federal, State and Local Regulatory Competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland, Osnabrück, 99–107.

Liebig, Thomas/Kohls, Sebastian/Krause, Karolin 2012: The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Switzerland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Paris.

Lieven, Sophie 2012: Case Report on C-411/10, N.S. and C-493/10, M.E. and Others, 21 December 2011, in: *European Journal of Migration and Law*, 14: 2, 223–238.

Lochner, Susanne/Büttner, Tobias/Schuller, Karin 2013: Das Integrationspanel. Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen. Working Paper 52 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg.

Lowell, Lindsay B. 2005: *Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work*, New York.

Lübbe, Anna 2014: „Systemische Mängel“ in Dublin-Verfahren, in: *ZAR*, 34: 3, 105–111.

Lucassen, Leo/Lucassen, Jan 2014: Gewinner und Verlierer: Fünf Jahrhunderte Immigration – eine nüchterne Bilanz. *Niederlande-Studien*, Münster/New York.

Luyten, Hans/de Wolf, Inge 2011: School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice, in: *School Effectiveness and School Improvement*, 22: 4, 439–460.

M

- Macklin, Audrey* 2013: A Safe Country to Emulate? Canada and the European Refugee, in: Lambert, Hélène/McAdam, Jane/Fullerton, Maryellen (Hrsg.): The Global Reach of European Refugee Law, Cambridge, 99–131.
- Mahnig, Hans/Wimmer, Andreas* 1999: Integration without Immigrant Policy: the Case of Switzerland. EFFNATIS Working Paper 29, Neuchâtel.
- Mahnig, Hans/Wimmer, Andreas* 2003: Integration without Immigrant Policy: the Case of Switzerland, in: Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Stuttgart, 135–164.
- Maiani, Francesco/Hruschka, Constantin* 2014: Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Verfahren, in: ZAR, 34: 2, 69–75.
- Manatschal, Anita* 2011: Taking Cantonal Variations of Integration Policy Seriously – or How to Validate International Concepts at the Subnational Comparative Level, in: Swiss Political Science Review, 17: 3, 336–357.
- Manatschal, Anita* 2012: Path-Dependent or Dynamic? Cantonal Integration Policies between Regional Citizenship Traditions and Right Populist Party Politics, in: Ethnic and Racial Studies, 35: 2, 281–297.
- Masing, Johannes* 2001: Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen.
- Mecheril, Paul* 2013: Von der interkulturellen zur migrationsgesellschaftlichen Öffnung – rassismuskritische Perspektiven. Vortrag auf dem Symposium des pädagogischen Instituts in München, München.
- Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens, Susanne/Romaner, Elisabeth* (Hrsg.) 2013: Migrationsforschung als Kritik? Spielräume kritischer Migrationsforschung, Wiesbaden.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M./Ramirez, Francisco O.* 1997: World Society and the Nation State, in: American Journal of Sociology, 103: 1, 144–181.
- Meyer, John W./Rowan, Brian* 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, 82: 2, 340–363.
- Michalowski, Ines* 2004: Integration Programs for Newcomers – A Dutch Model for Europe, in: Böcker, Anita/Hart, Betty de/Michalowski, Ines (Hrsg.): Migration and the Regulation of Social Integration, Osnabrück, 163–175.
- Michalowski, Ines* 2006: Le Contrat d'Accueil et d'Intégration Comparé: Expansion ou Disparition des Dispositifs pour l'Intégration des Étrangers en Europe?, in: Hommes et Migrations, 1216, 131–142.
- Michalowski, Ines* 2007: Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Berlin.
- Michalowski, Ines* 2011: Required to Assimilate? The Content of Citizenship Tests in Five Countries, in: Citizenship Studies, 15: 6–7, 749–768.
- Migrationsverket* 2014: Residence Permits Granted 1980–2013. Tabelle von Migrationsverket zur Verfügung gestellt.
- Mintzel, Alf* 1997: Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika. Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Passau.
- Mitton, Lavinia* 2008: Vermarktlichung zwischen Thatcher und New Labour: Das britische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch, Wiesbaden, 263–284.
- Morehouse, Christal* 2013: Mit der „Schwarz-Rot-Gold“-Karte internationale Fachkräfte gewinnen. Deutschland braucht ein neues Gesamtkonzept für Zuwanderung. Ein Diskussionspapier der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Moreno-Lax, Violetta* 2012: Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece, in: European Journal of Migration and Law, 14: 1, 1–31.
- Mungianu, Roberta* 2013: Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control, in: European Journal of Migration and Law, 15: 4, 359–385.

N

- Neumann, Marko/Maaz, Kai/Becker, Michael* 2013: Die Abkehr von der traditionellen Dreigliedrigkeit im Sekundarschulsystem: Auf unterschiedlichen Wegen zum gleichen Ziel?, in: RdJB, 61: 3, 274–292.
- Neumann, Ursula* 2012: Zusammenarbeit mit Eltern in interkultureller Perspektive. Forschungsüberblick und das Modell der Regionalen Bildungsgemeinschaften, in: Die Deutsche Schule, 104: 4, 363–373.

Neumann, Ursula/Karakaşoğlu, Yasemin 2011: Anforderungen an die Schule in der Einwanderungsgesellschaft: Integration durch Bildung, Schaffung von Bildungsge-
rechtigkeit und interkulturelle Öffnung, in: Neumann, Ursula/Schneider, Jens (Hrsg.): Schule mit Migrationshintergrund, Münster, 47–59.

Niessen-Dietrich, Julia 2012: Integration und Staatsangehörigkeit, in: ZAR, 32: 4, 85–93.

Niskanen, William A. 2006: Chairman's Message. Build a Wall around the Welfare State, Not around the Country, in: Cato Polity Report, September/October 2006, 2.

nuffic 2014: Internationalisering in Beeld, Den Haag.

O

Oberndörfer, Dieter 2006: Nation, Multikulturalismus und Migration – auf dem Weg in die postnationale Republik?, in: IMIS-Beiträge, 30/2006, 7–21.

OECD 2008: A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries, Paris.

OECD 2010: OECD Reviews of Migrant Education: Sweden, Paris.

OECD 2011a: Education at a Glance 2011. Indicator C3: Who Studies Abroad and Where? Chart C3.5. Percentage of International Students Changing Status and Staying on in Selected OECD Countries, 2008 or 2009. Version 1 – Last Updated: 26-Aug-2011, Paris.

OECD 2011b: International Migration Outlook: SOPEMI 2010, Paris.

OECD 2011c: Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?, Paris.

OECD 2011d: Taxation and Employment. OECD Tax Policy Studies, Paris.

OECD 2012a: International Migration Outlook 2012, Paris.

OECD 2012b: Settling In: OECD Indicators on Immigrant Integration 2012, Paris.

OECD 2012c: Settling In: OECD Indicators on Immigrant Integration 2012. Data Browser. Voting Rate for the Foreign-Born Population, Paris.

OECD 2013a: International Migration Outlook 2013, Paris.

OECD 2013b: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Paris.

OECD 2014a: Bildung auf einen Blick 2014. OECD Indikatoren, Paris.

OECD 2014b: Gross Domestic Product (GDP) (Indicator). doi: 10.1787/dc2f7aec-en. Total, US Dollars/Capita. (<http://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>, 23.01.2015)

OECD 2014c: International Migration Outlook 2014, Paris.

OECD 2014d: Key Short-Term Economic Indicators. Harmonised Unemployment Rate (HUR). (<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=21760>, 23.01.2015)

OECD 2014e: OECD Better Life Index. Life Satisfaction. (<http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/life-satisfaction/>, 23.01.2015)

OECD 2014f: OECD Harmonised Unemployment Rates. News Release. Methodological Notes, March 2014. (<http://www.oecd.org/std/labour-stats/44743407.pdf>, 23.01.2015)

OECD 2014g: Population, Fertility Rates (Indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en. (<http://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>, 23.01.2015)

Offe, Claus 2011: From Migration in Geographic Space to Migration in Biographic Time: Views from Europe, in: Journal of Political Philosophy, 19: 3, 333–373.

Office for National Statistics 2014: What Does the 2011 Census Tell Us about the Characteristics of Gypsy or Irish Travellers in England and Wales? (<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census-analysis/what-does-the-2011-census-tell-us-about-the-characteristics-of-gypsy-or-irish-travellers-in-england-and-wales-/index.html>, 23.01.2015)

Oltmer, Jochen/Kreienbrink, Axel/Sanz Díaz, Carlos (Hrsg.) 2012: Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München.

Onderwijscoöperatie 2004: Interpersoonlijk Competent. (www.onderwijscoöperatie.nl/wp-content/uploads/PO20_mei.pdf, 23.01.2015)

Onderwijsinspectie 2006: Toezicht op Burgerschap en Integratie. (www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2006/Toezicht+burgerschap+en+integratie.pdf, 23.01.2015)

Onderwijsinspectie 2012: The Inspectorate of Education in the Netherlands. (<http://www.onderwijsinspectie.nl/>

binaries/content/assets/Documents+algemeen/2012/update-blue-book-2010-11_netherlands-inspectorate-1march2012.pdf, 23.01.2015)

Orgad, Liav 2010: Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe, in: *The American Journal of Comparative Law*, 58: 1, 53–105.

Otterup, Torre 2012: Multilingual Development and Teacher Training in a Multicultural Society, Author's Manuscript – Working Paper. (http://amuse.eurac.edu/Documents/Publications/scientific/Multilingual_Development_and_Teacher_Training_Sweden.pdf, 23.01.2015)

P

Palloni, Alberto/Massey, Douglas S./Ceballos, Miguel 2001: Social Capital and International Migration: A Test Using Information on Family Networks, in: *American Journal of Sociology*, 106: 5, 1262–1298.

Paoletti, Emanuela/Pastore, Ferruccio 2010: Sharing the Dirty Job on the Southern Front? Italian–Libyan Relations on Migration and their Impact on the European Union. IMI Working Papers Series 29/2010, Oxford.

Papademetriou, Demetrios G./Sumption, Madeleine 2011: Rethinking Point Systems and Employer-Selected Immigration, Washington D. C.

Parusel, Bernd 2009: Schweden. Focus Migration. Länderprofil 18, Hamburg.

Parusel, Bernd 2013: Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals to Sweden. Report from EMN Sweden 2013: 1, Norrköping.

Parusel, Bernd 2014: EMN Policy Report 2013: Sweden, Norrköping.

Pascouau, Yves/Labayle, Henri 2011: Conditions for Family Reunification under Strain. A Comparative Study in Nine EU Member States, Brüssel.

Pastore, Ferruccio 2007: Europe, Migration and Development. Critical Remarks on an Emerging Policy Field. CeSPI Working Paper, August 2007, Bologna.

Pastore, Ferruccio/Roman, Emanuela 2014: Implementing Selective Protection. A Comparative Review of the Implementation of Asylum Policies at National Level Focusing on the Treatment of Mixed Migration Flows at EU's Southern Maritime Borders. Paper for the Expert Council of German Foundations on Integration and Migration (SVR), Turin/Berlin.

Pedroza, Luicy 2013: EUDO Citizenship Observatory. Access to Electoral Rights: Germany, Florenz.

Pelzer, Marei 2012: Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur „Dublin-II-Verordnung“. Keine Überstellungen bei Grundrechtsverletzungen aufgrund systemischer Mängel, in: *Asylmagazin*, 4/2012, 102–108.

Pendakur, Ravi/Bevelander, Pieter 2014: Citizenship, Enclaves and Earnings: Comparing Two Cool Countries, in: *Citizenship Studies*, 18: 3–4, 384–407.

Pettigrew, Thomas F. 1998: Reactions towards the New Minorities of Western Europe, in: *Annual Review of Sociology*, 24: 1, 77–103.

Pianta, Robert C./Barnett, W. Steven/Burchinal, Margaret/Thornburg, Kathy R. 2009: The Effects of Preschool Education: What We Know, How Public Policy Is or Is Not Aligned with the Evidence Base, and What We Need to Know, in: *Psychological Science in the Public Interest*, 10: 2, 49–88.

Picot, Garnett/Sweetman, Arthur 2012: Making It in Canada: Immigration Outcomes and Policies, Montreal.

Pioch, Roswitha 2000: Soziale Gerechtigkeit in der Politik – Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden, Frankfurt.

Prenzel, Manfred/Sälzer, Christine/Klieme, Eckard/Köller, Olaf (Hrsg.) 2013: PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland, Münster/New York/München/Berlin.

Pries, Ludger 2013a: Changing Categories and the Bumpy Road to Recognition in Germany, in: Pries, Ludger (Hrsg.): *Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China*, Houndmills, 55–85.

Pries, Ludger 2013b: Migration and the Shifting Boundaries of Belonging, in: Pries, Ludger (Hrsg.): *Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China*, Houndmills, 186–205.

Pries, Ludger/Pauls, Robert 2013: Introduction: New Dynamics of Migration and Belonging, in: Pries, Ludger (Hrsg.): *Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China*, Houndmills, 1–25.

R

Rass, Christoph 2010: Institutionalisierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt. Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974, Paderborn.

- Rath, Jan* 1996: Das strenge Gesicht von Frau Antje, in: *Neue Praxis*, 26: 6, 479–494.
- Reichel, David* 2012: Regulating Political Incorporation of Immigrants – Naturalisation Rates in Europe. ICMPD Working Paper No. 4, Wien.
- Riegel, Christine/Geisen, Thomas* (Hrsg.) 2007: *Jugend, Zugehörigkeit und Migration – Subjektpositionierung im Kontext von Jugendkultur, Ethnizitäts- und Geschlechterkonstruktionen*, Wiesbaden.
- Ring, Hans* 1998: Einwanderungspolitik im schwedischen Wohlfahrtsstaat, in: *Bommers, Michael/Halfmann, Jost* (Hrsg.): *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*, Osnabrück, 239–249.
- Rinne, Ulf/Zimmermann, Klaus F.* 2013: Is Germany the North Star of Labor Market Policy? IZA Discussion Paper 7260, Bonn.
- Rodríguez, Clara E.* 2009: Counting Latinos in the U. S. Census, in: *Cobas, José A./Duany, Jorge/Feagin, Joe R.* (Hrsg.): *How the United States Racializes Latinos: White Hegemony and its Consequences*, Boulder, 35–53.
- Rotter, Carolin* 2013: Zwischen Illusion und Schulalltag. Berufliche Fremd- und Selbstkonzepte von Lehrkräften mit Migrationshintergrund, Wiesbaden.
- Rüb, Friedbert W.* 2014: Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Gründe, Akteure, Dynamiken und Probleme, Baden-Baden.
- Ruffer, Galya Benarieh* 2011: Pushed Beyond Recognition? The Liberality of Family Reunification Policies in the EU, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37: 6, 935–951.
- Ruhs, Martin* 2013a: Measuring Labor Immigration Policies: Openness, Skills and Rights, in: *Migration and Citizenship* (Newsletter of the American Political Science Association – Organized Section on Migration and Citizenship), 1: 2, 34–40.
- Ruhs, Martin* 2013b: *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*, Princeton/Oxford.
- Ruhs, Martin/Martin, Philip* 2008: Numbers vs. Rights: Trade-offs and Guest Worker Programs, in: *International Migration Review*, 42: 1, 249–265.
- Runia, Peter* 2002: *Arbeitsmarkt und soziales Kapital. Eine komprimierte Darstellung theoretischer Grundlagen und empirischer Befunde*. Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung 1/2002, Duisburg.
- S**
- Sabatier, Paul A.* 1993: Policy Change over a Decade or More, in: *Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.* (Hrsg.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, 13–39.
- Sainsbury, Diane* 2012: *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*, Oxford.
- Sales, Rosemary* 2012: Britain and Britishness: Place, Belonging and Exclusion, in: *Ahmad, Waqar/Sardar, Ziauddin* (Hrsg.): *Muslims in Britain: Making Social and Political Space*, Abingdon, 33–52.
- Sauer, Martina* 2013: Einbürgerungsverhalten türkischstämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der dreizehnten Mehrthemenbefragung 2012. Eine Analyse in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Scarvaglieri, Claudio/Zech, Claudia* 2013: „Ganz normale Jugendliche, allerdings meist mit Migrationshintergrund“. Eine funktional-semantische Analyse von „Migrationshintergrund“, in: *Zeitschrift für Angewandte Linguistik*, 58: 1, 201–227.
- Schmidtke, Oliver* 2014: Managing Migration and Diversity in Canada and Germany: Beyond National Models, in: *Comparative Migration Studies*, 2: 1, 77–99.
- Schnapper, Dominique* 1994: *La Communauté des Citoyens. Sur l’Idée Moderne de Nation*, Paris.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd* 2011: Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 35 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg.
- Scholz, Antonia* 2013: Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung. Forschungsbericht 19, Nürnberg.
- Schwaiger, Marika/Neumann, Ursula* 2010: Regionale Bildungsgemeinschaften. Gutachten zur interkulturellen Elternbeteiligung der RAA. Gutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der RAA (Berlin), der Hauptstelle RAA NRW (Essen) und Integration Central (Weinheim), Hamburg.

Scott, William Richard 2001: Institutions and Organizations, 2. Auflage, Thousand Oaks.

SER 2000: Sozial- und Wirtschaftspolitik 2000–2004, Den Haag.

SER 2013: Make it in the Netherlands! Analyse ten Behoeve van Advies, Den Haag.

Shachar, Ayelet 2006: The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes, in: New York University Law Review, 81: 1, 148–206.

Skolverket 2014: Nästan Alla Grundskoleelever Fortsätter till Gymnasieskolan. (<http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/nyhetsarkiv/2.8084/nastan-alla-grundskoleelever-fortsatter-till-gymnasieskolan-1.223182>, 23.01.2015)

Sochin D'Elia, Martina 2012: Doppelte Staatsbürgerschaft bei Naturalisierung. Eine europäische Situationsanalyse unter spezieller Berücksichtigung Liechtensteins. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 37, BERN.

Söderström, Martin/Uusitalo, Roope 2005: School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform. IFAU Working Paper 2005: 7, Uppsala.

Soennecken, Dagmar 2013: The Managerialization of Refugee Determinations in Canada, in: Droit et Société, 84, 291–311.

Soennecken, Dagmar 2014: Shifting Up and Back. The European Turn in Canadian Refugee Policy, in: Comparative Migration Studies, 2: 1, 101–122.

Spielhaus, Riem 2013: Vom Migranten zum Muslim und wieder zurück – Die Vermengung von Integrations- und Islamthemen in Medien, Politik und Forschung, in: Halm, Dirk/Meyer, Hendrik (Hrsg.): Islam und die deutsche Gesellschaft, Wiesbaden, 169–194.

Spies, Axel 1993: Verschleierte Schülerinnen in Frankreich und Deutschland, in: NVwZ, 12: 7, 637–640.

Spinath, Birgit/Ophuysen, Stefanie van/Heise, Elke 2005: Individuelle Voraussetzungen von Studierenden zu Studienbeginn: Sind Lehramtsstudierende so schlecht wie ihr Ruf?, in: Psychologie in Erziehung und Unterricht, 52: 3, 186–197.

Sproß, Cornelia/Lang, Kristina 2008: Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken: Chronologie und gesetzliche Grundlagen. IAB Forschungsbericht, Nürnberg.

Statens Offentliga Utredningar 2013: Det Svenska Medborgarskapet. Betänkande av Medborgarskapsutredningen, Stockholm.

Statistics Canada 2012: The Canadian Population in 2011: Population Counts and Growth. Population and Dwelling Counts, 2011 Census, Ottawa.

Statistics Canada 2013a: Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada. The National Household Survey, Ottawa.

Statistics Canada 2013b: Obtaining Canadian Citizenship, Ottawa.

Statistics Canada 2014: International Student Enrollment Canada (Total and Stem). Physical and Life Sciences and Technologies; Mathematics; Computer and Information Sciences; Architecture; Engineering and Related Technologies (Part of CANSIM Table 477-0019) (zusammengestellte Tabelle). (<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a47>, 13.08.2014)

Statistik Austria 2014: Studien an Fachhochschulen und öffentlichen Universitäten (zusammengestellte Tabellen). (http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/universitaeten_studium/index.html, 23.01.2015)

Statistisches Bundesamt 2011: Qualitätsbericht: Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen. LEBEN IN EUROPA 2009, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2012: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2011. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2014a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2013. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2014b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2013. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2014c: Zensus 2011. Bevölkerung und Haushalte. Bundesrepublik Deutschland am 9. Mai 2011. Ergebnisse des Zensus 2011, Wiesbaden.

Staver, Anne 2013: Free Movement and the Fragmentation of Family Reunification Rights, in: European Journal of Migration and Law, 15: 1, 69–89.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/BDA/BDI/IW Köln 2008: Eckpunkte einer investitionsorientierten Hochschulfinanzierung. Ressourcen – Freiheit – Wettbewerb, Essen.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/McKinsey & Company, Inc. 2013: Hochschul-Bildungs-Report 2020, Essen.

Straubhaar, Thomas 2013: Mit einer Agenda 2020 ist Vollbeschäftigung möglich! HWWI Policy Paper 74, Hamburg.

Streiff-Fénart, Jocelyne 2012: A French Dilemma: Anti-Discrimination Policies and Minority Claims in Contemporary France, in: *Comparative European Politics*, 10: 3, 283–300.

Strik, Tineke 2014: The Netherlands: Putting the Dutch Integration Policy to a Test, in: Hofmeister, Wilhelm/Rueppel, Patrick/Pascouau, Yves/Frontini, Andrea (Hrsg.): *Migration and Integration. Common Challenges and Responses from Europe and Asia*, Singapur/Brüssel, 263–284.

Strik, Tineke/Böcker, Anita/Luiten, Maaïke/Oers, Ricky van 2010: The INTEC Project. Synthesis Report. Integration and Naturalisation Tests: the New Way to European Citizenship, Nijmegen.

SVR-Forschungsbereich 2012: Segregation an Grundschulen. Der Einfluss der elterlichen Schulwahl, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013a: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013b: Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013c: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2014a: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsempfehlungen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2014b: Wie viele Muslime leben in Deutschland? Einschätzungsmuster von Personen mit und ohne Migrationshintergrund, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/MPG 2012: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin.

SVR 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

T
Tandé, Alexandre 2008: La Notion de Discrimination dans les Discours de l'Action Publique en France (1992–2005), in: *Informations Sociales*, 4: 148, 20–31.

Taylor, Charles 1992: Multiculturalism and „The Politics of Recognition“: An Essay, Princeton.

Telles, Edward/Flores, René D./Urrea, Fernando 2014: Why Skin Color Captures Inequality Better than Census Ethnoracial Identification in Latin America. Oral Presentation at the XVII ISA World Congress of Sociology, 13–19 July 2014, Yokohama.

The Economist 2014: Migration into Europe: A Surge from the Sea. (<http://www.economist.com/news/europe/21612228-illegal-migration-causing-strains-across-continent-surge-sea>, 12.01.2015)

Thielemann, Eiko 2004: Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. CCIS Working Paper 112, San Diego.

Thränhardt, Dietrich 1998: Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland, in: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): *Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland*, Münster, 9–14.

Thränhardt, Dietrich 2000: Einwandererkulturen und soziales Kapital. Eine komparative Analyse, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): *Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel*, Münster, 15–51.

Thränhardt, Dietrich 2005: Entwicklung durch Migration. Ein neuer Forschungsansatz, in: *APuZ*, 27, 3–11.

Thränhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Thränhardt, Dietrich 2014a: Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?, in: ZAR, 34: 5–6, 177–181.

Thränhardt, Dietrich 2014b: Steps toward Universalism in Immigration Policies: Canada and Germany. RCIS Working Paper No. 2014/2, Toronto.

Thränhardt, Dietrich (Hrsg.) 1992: Europe – A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective, Münster/Hamburg/Boulder.

Thym, Daniel 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.

Thym, Daniel 2012: Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 23. April 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682 v. 15.02.2012). Forschungszentrum Ausländer und Asylrecht, Universität Konstanz, Prof. Dr. Daniel Thym. Ausschussdrucksache 17(4)482 C, Berlin.

Thym, Daniel 2013: Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien, in: ZAR, 33: 9, 331–334.

Thym, Daniel 2014a: Deutschtest für zuwandernde Ehegatten. Was der EuGH (nicht) sagt. Beitrag vom 10.07.2014, in: Legal Tribune ONLINE. (<http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-urteil-c-138-13-ehegattennachzug-tuerkisch-deutschtest/>, 23.01.2015)

Thym, Daniel 2014b: Hintergrundexpertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration zu den Themen „Familiennachzug“ – „politische Partizipation/Einbürgerung“ – „Nichtdiskriminierung“, Konstanz/Berlin.

Thym, Daniel 2014c: Sozialleistungen für und Aufenthalt von nichterwerbstätigen Unionsbürgern, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 23: 3, 81–120.

Thym, Daniel 2014d: Sprachkenntnisse und Ehegattennachzug: Bewegung beim Stillstand für türkische Staatsangehörige, in: ZAR, 34: 9, 301–306.

Tjaden, Jasper Dag 2014: Der Zugang zur Staatsbürgerschaft und seine Auswirkungen auf die Integration von Zuwanderern. Handbuch Deutschland, Brüssel/Florenz.

Tomlinson, Sally 2009: Eltern und bildungspolitische Dynamik in Großbritannien, in: Fürstenau, Sara/Gomolla, Mechthild (Hrsg.): Migration und schulischer Wandel: Elternbeteiligung, Wiesbaden, 161–180.

Tov, Eva 2012: Wann machen Integrationsvereinbarungen Sinn? Evaluationsergebnisse eines Schweizer Pilotprojektes zur Einführung von Integrationsvereinbarungen in fünf Kantonen, in: ZAR, 32: 3, 51–57.

Tov, Eva 2014: Evaluation der Integrationsvereinbarungen im Kanton St. Gallen – St. Galler Modell. Schlussbericht, Basel.

Tov, Eva/Piñeiro, Esteban/Eser Davolio, Miryam/Schnorr, Valentin 2010: Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich. Schlussbericht, Basel.

Trautwein, Ulrich/Maaz, Kai/Lüdtke, Oliver/Nagy, Gabriel/Husemann, Nicole/Watermann, Rainer/Köller, Olaf 2006: Studieren an der Berufsakademie oder an der Universität, Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule?, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 9: 3, 393–412.

Triadafilopoulos, Triadafilos 2012: Willkommen bei der Ankunft: Die Bedeutung des unbefristeten Aufenthaltsrechts für die Integration von Zuwanderern in Kanada, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Deutschland öffne Dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh, 91–104.

U

U. S. Chamber of Commerce 2014: Immigration Reform Will Save and Create American Jobs. (<https://www.uschamber.com/blog/immigration-reform-will-save-and-create-american-jobs>, 23.01.2015)

UNESCO 2012a: World Data on Education. Netherlands. 7th Edition, 2010/2011, Paris.

UNESCO 2012b: World Data on Education. United Kingdom (England). 7th Edition, 2010/2011, Paris.

UNHCR 2012: Hungary as a Country of Asylum – Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Refugees in Hungary, Genf.

UNHCR 2014a: Asylum Applications and Refugee Status Determination. (http://popstats.unhcr.org/PSQ_RSD.aspx, 17.12.2014)

UNHCR 2014b: Canada Resettlement Handbook, Genf.

UNHCR 2014c: Resettlement Fact Sheet – European Union, Genf.

United Nations Development Programme 2014a: Human Development Index (HDI). (<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>, 23.01.2015)

United Nations Development Programme 2014b: Human Development Reports, 2014. Human Development Statistical Tables, Table 1: Human Development Index and its Components, 2014. (<http://hdr.undp.org/en/data>, 23.01.2015)

USCIS 2014: USCIS Reaches FY 2015 H-1B Cap. Release Date: April 10, 2014. (<http://www.uscis.gov/news/uscis-reaches-fy-2015-h-1b-cap-0>, 23.01.2015)

Uslucan, Haci-Halil 2011: Migrantische Selbst- und Fremdplatzierungen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration, Gütersloh, 199–218.

Utbildningsinfo 2013: Antagningsregler till Universitet och Högskola. (<http://www.utbildningsinfo.se/gymnasieskola/2.278/antagningsregler-till-universitet-och-hogskola-1.709>, 23.01.2015)

V

van Ackeren, Isabell 2006: Migranten in Bildungssystemen. Ein explorativer Blick auf ausgewählte Länder, in: Die Deutsche Schule, 98: 1, 61–76.

van Ackeren, Isabell/Klein, Esther Dominique 2014: Woher und Wohin. Soziale Herkunft und Bildungserfolg. Zentrale Grundlagen und Befunde der Schulleistungsvergleichsstudien, Düsseldorf.

van Oorschot, Wim 2008: Von kollektiver Solidarität zur individuellen Verantwortung: Der niederländische Wohlfahrtsstaat, in: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch, Wiesbaden, 465–482.

van Paridon, Kees 2003: The German Labour Market Situation, from a Dutch Perspective, in: Blien, Uwe/den Butter, Frank (Hrsg.): Labour Participation and Unemployment: A Comparison of Developments and Institutions in Germany and the Netherlands, Den Haag, 25–40.

Vandell, Deborah Lowe/Belsky, Jay/Burchinal, Margaret/Steinberg, Laurence/Vandergift, Nathan 2010: Do Effects of Early Child Care Extend to Age 15 Years? Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development, in: Child Development, 81: 3, 737–756.

Vertovec, Steven 2007: Super-Diversity and its Implications, in: Ethnic and Racial Studies, 30: 6, 1024–1054.

von Loeffelholz, Hans Dietrich/Bauer, Thomas K./Haisken-DeNew, John/Schmidt, Christoph M. 2004: Fiskalische Kosten der Zuwanderer: Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Essen.

von Oswald, Anne/Schönwälder, Karen/Sonnenberger, Barbara 2003: Einwanderungsland Deutschland: A New Look at its Post-War History, in: Ohliger, Rainer/Schönwälder, Karen/Triadafilopoulos, Triadafilos (Hrsg.): European Encounters. Migrants, Migration and European Societies since 1945, Aldershot, 19–37.

von Steinau-Steinrück, Robert 2013: Laxe Strafen für Diskriminierungen hier, Horrorsummen in den USA – Gastbeitrag für den Management-Blog der Wirtschaftswoche. (<http://blog.wiwo.de/management/2013/06/27/laxe-diskriminierungsstrafen-hier-horrorsummen-in-den-usa-gastbeitrag-von-arbeitsrechtler-von-steinau-steinrueck/>, 23.01.2015)

W

Wadhwa, Vivek/Saxenian, Anna Lee/Freeman, Richard/Salkever, Alex 2009: Losing the World's Best and Brightest: America's New Immigrant Entrepreneurs, Part V, Boston.

Walter, Christian 2013: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration, in: VVDStRL, 72, 7–48.

Weinbach, Christine 2005: Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: Berliner Journal für Soziologie, 15: 2, 199–218.

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Forschungsbericht 15, Nürnberg.

Weizsäcker, Jakob von 2006: Welcome to Europe. Bruegel Policy Brief 2006/03, Brüssel.

Westin, Charles 2006: Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism. (<http://www.migrationpolicy.org/article/sweden-restrictive-immigration-policy-and-multiculturalism>, 23.01.2015)

Wichmann, Nicole/Hermann, Michael/D'Amato, Gianni/Efionayi-Mäder, Denise/Fibbi, Rosita/Menet, Joanna/Ruedin, Didier 2011: Gestaltungsspielräume im Föderation

lismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Materialien zur Migrationspolitik, Zürich.

Wicker, Hans-Rudolf 2009: Die neue schweizerische Integrationspolitik, in: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hrsg.): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses, Zürich, 23–47.

Wiedemann, Marianne 2005: Die Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts unter besonderer Berücksichtigung von Rechtsfragen mehrfacher Staatsangehörigkeit, Konstanz.

Wihl de Wenden, Catherine/Salzbrunn, Monika/Weber, Serge 2013: Beyond Assimilation: Shifting Boundaries of Belonging in France, in: Pries, Ludger (Hrsg.): Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China, Houndmills, 26–54.

Wimmer, Andreas 2007: How (Not) to Think about Ethnicity in Immigrant Societies. Toward a Boundary-Making Perspective. Concepts and Methods in Migration Research. Conference Reader, o. O.

Winter, Elke 2014a: (Im)Possible Citizens: Canada's „Citizenship Bonanza“ and its Boundaries, in: Citizenship Studies, 18: 1, 46–62.

Winter, Elke 2014b: Traditions of Nationhood or Political Conjuncture? Debating Citizenship in Canada and Germany, in: Comparative Migration Studies, 2: 1, 29–55.

Witte, Nils 2014: Legal and Symbolic Membership – Symbolic Boundaries and Naturalization Intentions of Turkish Residents in Germany. EUI Working Papers RSCAS 2014/100, Florenz.

Woellert, Franziska/Klingholz, Reiner 2014: Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin.

Worbs, Susanne 2008: Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland. Working Paper 17 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg.

World Health Organization 2014: Population Median Age (Years). (<http://apps.who.int/gho/data/view.main.POP2040>, 23.01.2015)

Worldbank 2014: World Development Indicators, Population Density (People per Sq. Km of Land Area). (<http://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST>, 23.01.2015)

Worswick, Christopher 2013: Economic Implications of Recent Changes to the Temporary Foreign Worker Program, Montreal.

Wright, Matthew/Bloemraad, Irene 2012: Is there a Trade-off between Multiculturalism and Socio-Political Integration? Policy Regimes and Immigrant Incorporation in Comparative Perspective, in: Perspective on Politics, 10: 1, 77–95.

Wuhl, Simon 2008: La „Discrimination Positive“ à la Française. Les Contradictions des Politiques Publiques, in: Informations Sociales, 4: 148, 84–93.

Wüst, Andreas M./Saalfeld, Thomas 2011: Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden: Opportunitäten und Politikschwerpunkte, in: Edinger, Michael/Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Politik als Beruf, Wiesbaden, 312–333.

Z

Zhou, Min/Bankston, Carl L. III. 1996: Social Capital and the Adaptation of the Second Generation: The Case of Vietnamese Youth in New Orleans, in: Portes, Alejandro (Hrsg.): The New Second Generation, New York, 197–232.

Zimmermann, Klaus F./Barrett, Alan/Kahanec, Martin/Maitre, Bertrand/Giulietti, Corrado/Guzi, Martin 2012: Study on Active Inclusion of Migrants. Commissioned by the European Union Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS (2007–2013). IZA Research Report 43, Bonn.

Zolberg, Aristide R. 1999: Matters of State: Theorizing Immigration Policy, in: Hirschman, Charles/Kasinitz, Philip/DeWind, Josh (Hrsg.): The Handbook of International Migration: The American Experience, New York, 71–93.

Anhang III: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören sieben Mitgliedsstiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration vorrangige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam tragen sie den Sachverständigenrat, der 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet wurde. So konnte die Lücke hinsichtlich einer umfassenden und unabhängigen Urteilsbildung aus ganzheitlicher Sicht in den Bereichen Integration und Migration geschlossen werden.

Der Sachverständigenrat bezieht regelmäßig zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung. Er begleitet die Politik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene kritisch mit wissenschaftlich fundierten und handlungsorientierten Empfehlungen. Er informiert die Öffentlichkeit sachlich und politisch unabhängig über gesellschaftliche und politische Entwicklungen in den Bereichen Integration und Migration und gibt so der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

Das besondere Augenmerk des Sachverständigenrats gilt den Migrationstrends (Zu-, Ab- und Rückwanderung von Ausländern und Deutschen), den Auswirkungen von Migration auf das Qualifikationsniveau in Deutschland, der Zuwanderungssteuerung sowie der Integrationsentwicklung und der Integrationsförderung, verstanden als Partizipationsförderung.

Die Arbeit des Sachverständigenrats soll auf diese Weise zu mehr Transparenz und zu einem fundierten Umgang mit den anstehenden Fragen in der öffentlichen Diskussion beitragen.

Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommission von den Stiftungen für drei Jahre berufen. Eine Wiederberufung ist möglich.



PROF. DR. CHRISTINE LANGENFELD

Vorsitzende

Institut für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen

Christine Langenfeld ist Professorin für Öffentliches Recht und Direktorin der Abteilung für Staatsrecht des Instituts für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen. Ihre Forschungsfelder sind das Europarecht und der europäische Menschenrechtsschutz, das Zuwanderungsrecht sowie das Bildungs- und Erziehungsrecht. Die Juristin hat sich 2000 an der Universität des Saarlandes für die Fächer deutsches und ausländisches öffentliches Recht sowie Europa- und Völkerrecht habilitiert.



PROF. DR. LUDGER PRIES

Stellvertretender Vorsitzender

Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum

Ludger Pries ist Professor für Soziologie und Direktoriumsmitglied im Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeits-, Organisations- und Migrationssoziologie im internationalen Vergleich sowie Transnationalisierung und Globalisierungsforschung. Forschungs- und Lehraufenthalte führten ihn nach Brasilien, Mexiko, Spanien und in die USA.



PROF. DR. GIANNI D'AMATO

Geistes- und sozialwissenschaftliche Fakultät der Université de Neuchâtel, Schweiz

Gianni D'Amato ist Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel, Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) und des Nationalen Forschungsschwerpunkts „On the Move: The Migration-Mobility Nexus“. Er ist außerdem Direktionsmitglied des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Zu den Arbeitsschwerpunkten des Politologen zählen Migration, Bürgergesellschaft, nationale Identitäten und soziale Bewegungen.



PROF. DR. THOMAS K. BAUER

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr-Universität Bochum

Thomas Bauer ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Migrationsforschung sowie der empirischen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktkonomik.



PROF. DR. WILFRIED BOS

Institut für Schulentwicklungsforschung an der Technischen Universität Dortmund

Wilfried Bos ist Professor für Bildungsforschung und Qualitätssicherung an der Technischen Universität Dortmund und Direktor des Instituts für Schulentwicklungsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die international vergleichende empirische Bildungsforschung und die Schulentwicklungsforschung. Er ist zudem Leiter der IGLU-, der ICILS- und der TIMSS-Studie für Deutschland.

**PROF. DR. CLAUDIA DIEHL**

Professorin für Soziologie an der Universität Konstanz

Claudia Diehl ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Mikrosoziologie an der Universität Konstanz. Die Forschungsschwerpunkte der überwiegend quantitativ arbeitenden Sozialwissenschaftlerin sind internationale Wanderungsbewegungen, soziokulturelle und identifikative Integrationsprozesse von Zuwanderern sowie ethnische Grenzziehungsprozesse wie Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Sie ist Mitglied des Expertenrats Demografie beim Bundesminister des Innern und des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Zum 1. Januar 2015 wurde Prof. Dr. Claudia Diehl als neues SVR-Mitglied berufen.

**PROF. DR. HEINZ FASSMANN**

Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien

Heinz Faßmann ist Vizerektor der Universität Wien, Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung sowie Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung (ISR) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er ist zudem Vorsitzender des Expertenrats für Integration beim Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres der Republik Österreich. Forschungsschwerpunkte: Stadtgeographie, Demografie und ausgewählte Themen der Migrations- und Integrationsforschung.

**PROF. DR. YASEMIN KARAKAŞOĞLU**

Fachbereich Bildungs- und Erziehungswissenschaften, Universität Bremen

Yasemin Karakaşoğlu ist Professorin für Interkulturelle Bildung am Fachbereich Bildungs- und Erziehungswissenschaften und Konrektorin für Interkulturalität und Internationalität der Universität Bremen. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Interkulturelle Öffnung von Schulen und Hochschulen, Bildungs- und Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in der Migrationsgesellschaft, transkulturelle Frauenforschung.

Zum 31. Dezember 2014 ist Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.

**PROF. DR. URSULA NEUMANN**

Prof. em. für Interkulturelle und International Vergleichende Erziehungswissenschaft, Universität Hamburg

Ursula Neumann war bis zu ihrer Emeritierung im April 2015 Professorin am Fachbereich Allgemeine, Interkulturelle und International Vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Bildungs- und Sozialisationsprozesse von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie die Gestaltung von interkultureller und sprachlicher Bildung in Kitas und Schulen. In den Jahren 1999 bis 2002 war sie Beauftragte des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für Fragen der Migrationspolitik. Zum 31. Dezember 2014 ist Prof. Dr. Ursula Neumann als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.

**PROF. DR. CHRISTIAN JOPPKE**

Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie an der Universität Bern

Christian Joppke ist Professor für Allgemeine Soziologie an der Universität Bern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören der Islam in der westlichen Einwanderungsgesellschaft, Immigrationspolitik im internationalen Vergleich, Staatsbürgerschaft und Multikulturalismus.

Zum 1. Januar 2015 wurde Prof. Dr. Christian Joppke als neues SVR-Mitglied berufen.

**PROF. DR. HACI HALIL USLUCAN**

Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen

Hacı Halil Uslucan ist Professor für Moderne Türkeistudien und wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Entwicklungs- und Bildungspsychologie, kulturvergleichende Psychologie, Migration und psychische Gesundheit sowie Jugendentwicklung und Erziehung in interkulturellen Kontexten.



Die Mitarbeiter der SVR GmbH:

Vordere Reihe v. l. n. r.: Katrin Dölle, Heidi Standt, Dr. David Schiefer, Juliane Schremer, Caroline Schultz, Dr. Cornelia Schu, Dorothee Winden, Sabine Schwebel. **Hinterer Reihe v. l. n. r.:** Dr. Jan Schneider, Simon Morris-Lange, Alex Wittlif, Marcus Engler, Dr. Henriette Litta, Martin Weinmann, Dr. Holger Kolb, Linda Brackwehr.

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Cornelia Schu Geschäftsführerin SVR GmbH und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs

Cornelia Schu ist promovierte Germanistin und verfügt über langjährige Erfahrung an den Schnittstellen von Wissenschaft, Politik und dem Stiftungssektor. Eine breite integrationspolitische Expertise hat sie als Leiterin des Themenschwerpunkts Integration bei der Stiftung Mercator gewonnen. Zuvor war sie in verschiedenen Funktionen in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates tätig.

Dr. Holger Kolb Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten und stellvertretender Leiter der Geschäftsstelle

Holger Kolb war nach dem Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig. Er unterrichtete als Lehrbeauftragter am Fachbereich Sozialwissenschaften an der Universität Osnabrück und am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Dr. Henriette Litta Büroleiterin der Geschäftsführung

Henriette Litta ist Politikwissenschaftlerin. Sie studierte und forschte in Berlin, Philadelphia und Singapur. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie an der Hertie School of Governance im Stab des Dekans.

Dr. Jan Schneider Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Jan Schneider ist Politikwissenschaftler und arbeitete u. a. für das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), das Kulturwissenschaftliche Institut Essen (KWI) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

Marcus Engler Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Marcus Engler ist Sozialwissenschaftler. Er arbeitete in einer Beratungsstelle für Flüchtlinge in Marseille, als Lehrbeauftragter an der HU Berlin und als Redaktionsleiter des Newsletters „Migration und Bevölkerung“. Zuletzt war er als externer Berater beim Integrationsbeauftragten des Senats von Berlin tätig.

Simon Morris-Lange Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Simon Morris-Lange ist Sozialwissenschaftler und Absolvent des Studiengangs Master of Public Policy der Hertie School of Governance. Er war beim Bildungsunternehmen iversity sowie als Analyst bei der Wissenschaftsberatung Illuminate Consulting Group im Silicon Valley (USA) tätig.

Dr. David Schiefer Wissenschaftlicher Mitarbeiter

David Schiefer ist Psychologe. Nach seinem Studium promovierte und arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Jacobs University Bremen. Daneben war er Postdoctoral Fellow an der Bremen International Graduate School of Social Sciences.

Caroline Schultz Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Caroline Schultz hat einen Masterabschluss in Migration Studies. In ihrer Masterarbeit analysierte sie die Auswirkungen des Arabischen Frühlings auf die Migrationspolitik der EU. Bevor sie zum SVR kam, war sie Migration Health Officer bei der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Genf.

Martin Weinmann Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Martin Weinmann ist Politikwissenschaftler. Er war vor seiner Tätigkeit beim SVR als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie für ein Mitglied des Hessischen Landtags tätig.

Alex Wittlif Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Alex Wittlif studierte Geschichtswissenschaften und Soziologie mit Schwerpunkt auf empirischer Sozialforschung und Migration. In seiner Abschlussarbeit untersuchte er den empirischen Zusammenhang von kulturellem Kapital und Gesundheit bei Zuwanderern und Personen ohne Migrationshintergrund.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin. Nach Journalistenausbildung und Studium arbeitete sie im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Dorothee Winden Kommunikationsmanagerin

Dorothee Winden ist Politikwissenschaftlerin und Absolventin der Deutschen Journalistenschule (DJS). Ihre beruflichen Stationen: Redakteurin einer überregionalen Tageszeitung, Pressesprecherin einer Bundestagsfraktion und eines Verbands.

Katrin Dölle Administration, Veranstaltungen und Projektberatung

Katrin Dölle studierte angewandte Kulturwissenschaften an der Leuphana Universität Lüneburg und Kulturmanagement an der Université Paul Cézanne Aix-Marseille III in Arles (Frankreich). Bevor sie zum SVR kam, war sie in verschiedenen Kultureinrichtungen als Projektmanagerin tätig.

Heidi Standt Kaufmännische Assistentin der Geschäftsführung

Heidi Standt ist Diplomökonomin. Sie war als Buchhalterin, Prokuristin und kaufmännische Geschäftsführerin in mehreren Unternehmen der Bauindustrie tätig.

Linda Brackwehr, Leonie Buczynski, Zhim-xun Ho, Juliane Schremer Studentische Hilfskräfte**Weitere Mitarbeit:**

Dr. Julia Herzog-Schmidt, Dr. Esther Weizsäcker, Dr. Heike Wendt, Safia Ahmedou, Ramona Fischer, Mikhail Lantsov, Nguyen Nhat An Trinh, Aron Vrieler

Die beteiligten Stiftungen



Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private Stiftung, die Wissenschaft, Bildung und Internationale Verständigung fördert. Sie initiiert, entwickelt und finanziert gezielt Projekte und Partnergesellschaften in den Themenbereichen, für die sie sich engagiert: Sie will Europa stärken, Integration durch gleiche Bildungschancen für alle verbessern, die Energiewende als Motor für globalen Klimaschutz vorantreiben und kulturelle Bildung in Schulen verankern. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.



VolkswagenStiftung

VolkswagenStiftung

Anders als ihr Name vermuten lässt, ist die VolkswagenStiftung keine Unternehmensstiftung, sondern eine eigenständige, gemeinnützige Stiftung privaten Rechts mit Sitz in Hannover. Sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre und vergibt Mittel für die Geistes- und Sozialwissenschaften ebenso wie für die Natur- und Ingenieurwissenschaften und die Medizin. Seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit 1962 wurden mehr als 30.000 Projekte mit rund 4,2 Milliarden Euro unterstützt.

Mit einem Fördervolumen von etwa 150 Millionen Euro jährlich ist sie eine der größten Stiftungen hierzulande und die größte private wissenschaftsfördernde Stiftung in Deutschland. Die Fördermittel werden aus dem Stiftungskapital – derzeit etwa 2,7 Milliarden Euro – erwirtschaftet; hinzu kommen die Gewinnansprüche auf die vom Land Niedersachsen gehaltenen Volkswagenaktien (v. a. Dividende).

Besondere Aufmerksamkeit widmet die VolkswagenStiftung dem wissenschaftlichen Nachwuchs sowie der Zusammenarbeit von Forscherinnen und Forschern auch über wissenschaftliche, kulturelle und staatliche Grenzen hinweg.

BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Durch ihr Engagement will sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann SE & Co. KGaA. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

FREUDENBERG
STIFTUNG



Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden und ist operativ tätig. Sie erprobt mit ihren Praxispartnern in lokalen Modellstandorten Förderstrategien in den Bereichen Integrationsgesellschaft, Jugend zwischen Schule und Beruf, Demokratische Kultur und Arbeit für psychisch Kranke und investiert in die Verstetigung und Verbreitung übertragbarer Ansätze. Im Mittelpunkt der Stiftungstätigkeit stehen überwiegend Praxisvorhaben für Kinder und Jugendliche, die generell auf deren soziale Integration abzielen. Ein zentraler Arbeitsschwerpunkt ist seit der Stiftungsgründung die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Durch kleinräumige und langfristig angelegte Praxisentwicklungsprogramme wie „Ein Quadratkilometer Bildung“ soll in benachteiligten Quartieren die Integrationskraft von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft verbessert werden. Die Stiftung reagiert in erster Linie auf Initiativlücken staatlichen und kommunalen Handelns.

Gemeinnützige

Hertie-Stiftung



Gemeinnützige Hertie-Stiftung

Die Gemeinnützige Hertie-Stiftung ist eine der größten weltanschaulich unabhängigen und unternehmerisch ungebundenen Stiftungen in Deutschland. Sie wurde 1974 von den Erben des Kaufhausinhabers Georg Karg ins Leben gerufen und engagiert sich mit ihren Mitarbeitenden und ihrem Vermögen in den Arbeitsgebieten Vorschule und Schule, Hochschule, Beruf und Familie sowie Neurowissenschaften.

Die Projekte und Initiativen der Stiftung leisten wissenschaftlich basierte und praxisorientierte Beiträge zur Lösung drängender Probleme unserer Gesellschaft. Sie haben sowohl zum Ziel, die Qualität des öffentlichen Diskurses zu verbessern, als auch in der Praxis modellhafte Lösungsansätze zu schaffen. Diese können und sollen von anderen übernommen werden. Entsprechend fördert und fordert die Hertie-Stiftung Eigeninitiative und Hilfe zur Selbsthilfe.

Die Gemeinnützige Hertie-Stiftung war von 2008 bis einschließlich 2014 Teil des den SVR fördernden Stiftungskonsortiums und hat die Entstehung des aktuellen Jahresgutachtens mit gefördert.



Körber-Stiftung

Gesellschaftliche Entwicklung fordert kritische Reflexion. Die Körber-Stiftung stellt sich mit ihren operativen Projekten, in ihren Netzwerken und mit Kooperationspartnern aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen. Die fünf Themen Dialog mit Asien, Demokratiebildung, MINT-Förderung, Potenziale des Alters und Musikvermittlung stehen derzeit im Fokus ihrer Arbeit. 1959 vom Unternehmer und Anstifter Kurt A. Körber ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute mit eigenen Projekten und Veranstaltungen von ihren Standorten Hamburg und Berlin aus national und international aktiv.

Die Körber-Stiftung war von 2008 bis einschließlich 2014 Teil des den SVR fördernden Stiftungskonsortiums und hat die Entstehung des aktuellen Jahresgutachtens mit gefördert.

Robert Bosch Stiftung

Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung gehört zu den großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. Sie investiert jährlich rund 70 Millionen Euro in die Förderung von ca. 800 eigenen und fremden Projekten aus den Gebieten der Völkerverständigung, Bildung, Gesellschaft und Kultur sowie Gesundheit und Wissenschaft. Insgesamt hat die Stiftung seit ihrer Gründung mehr als 1,2 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit eingesetzt. Die Robert Bosch Stiftung setzt die gemeinnützigen Ziele des Firmengründers und Stifters Robert Bosch (1861–1942) fort. Sie hält rund 92 Prozent der Geschäftsanteile an der Robert Bosch GmbH und finanziert sich aus den Dividenden, die sie aus dieser Beteiligung erhält. Die Stiftung hat ihren Sitz im ehemaligen Stuttgarter Wohnhaus von Robert Bosch. Dort und in ihrer Berliner Repräsentanz beschäftigt sie rund 140 Mitarbeiter.

Die Robert Bosch Stiftung ist seit Januar 2015 Teil des SVR-Förderkonsortiums, sie war dem SVR zuvor bereits durch Projektförderung z. B. des Integrationsbarometers verbunden.



Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft

Der Stifterverband ist eine Gemeinschaftsaktion der deutschen Wirtschaft. In ihm haben sich rund 3.000 Unternehmen, Unternehmensverbände, Stiftungen und Privatpersonen zusammengeschlossen, um Wissenschaft, Forschung und Bildung voranzubringen. Seine gemeinnützigen Aktivitäten finanziert der Stifterverband ausschließlich über die Beiträge und Spenden seiner Mitglieder und Förderer. Dank der privaten Finanzierung ist es möglich, unbürokratisch und frei von staatlichen Vorgaben zu handeln.



Vodafone Stiftung Deutschland

Die Vodafone Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Unter dem Leitmotiv „Erkennen. Fördern. Bewegen.“ unterstützt die Stiftung als gesellschaftspolitischer Thinktank insbesondere Programme in den Bereichen Bildung, Integration und soziale Mobilität mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklungen einer aktiven Bürgergesellschaft zu fördern und gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Dabei geht es der Vodafone Stiftung Deutschland vor allem darum, benachteiligten Kindern und Jugendlichen den sozialen Aufstieg zu ermöglichen.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Bildnachweise

David Ausserhofer (S. 3, 200, 201)
Dennis Börsch (S. 5)
Wolfgang Borrs (S. 200, 201)
Michael Setzpfandt (S. 201, 202)

Gestaltung

KALUZA+SCHMID GmbH
Alexanderstraße 7
10178 Berlin

Druck

Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

ISSN 2199-5621

© SVR GmbH, Berlin 2015



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in diesem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Christine Langenfeld (Vorsitzende), Prof. Dr. Ludger Pries (Stellvertretender Vorsitzender) sowie Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Heinz Faßmann, Prof. Dr. Christian Joppke und Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de