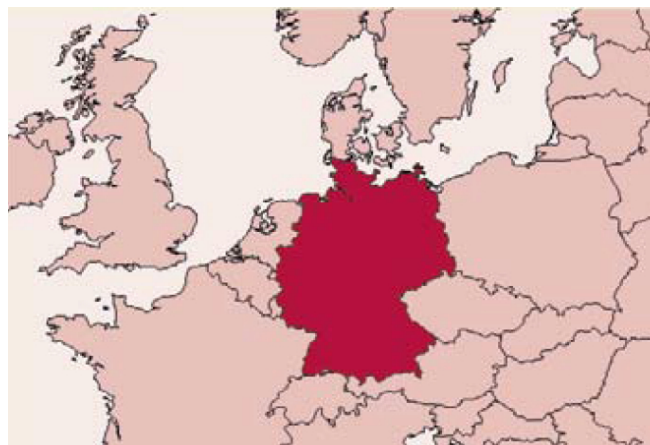


## Deutschland

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Mehr als 22 Prozent der Bevölkerung haben einen Migrationshintergrund. Trotz einer langen Zuwanderungsgeschichte hat es in der Bundesrepublik bis in die 2000er Jahre gedauert, diese Realität anzuerkennen. Seitdem ist das Zuwanderungsrecht liberalisiert worden – zumindest für qualifizierte Migrantinnen und Migranten. Seit der umfangreichen Fluchtzuwanderung des Jahres 2015 steht das Thema Asyl (wieder) im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und führt zu widerstreitenden Haltungen und Reaktionen in der Bevölkerung des Landes.



### Hintergrundinformationen

Hauptstadt: Berlin

Amtssprache: Deutsch

Fläche: 357.386 km<sup>2</sup>

Bevölkerung (2016): 82,5 Mio.

Bevölkerungsdichte (Ende 2015): 230 Einw./km<sup>2</sup>

Bevölkerungswachstum (2013-2014): 0,5%

Ausländische Bevölkerung (Ende 2016): 10,0 Mio.

Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2016): 18,6 Mio.

Erwerbstätige (Inland, 2016): 43,6 Mio.

Erwerbsquote (2016): 54,9%

Arbeitslosenquote (Juli 2017): 5,6%

Religionszugehörigkeit (Zensus 2011): römisch-katholisch 24.740.380, evangelisch 24.328.100, sonstige/keine/ohne Angabe 31.151.210 (darunter rund 0,1 Mio. Mitglieder jüdischer Gemeinden und 4 Mio. Muslime)

### Einleitung

Deutschland hat in seiner Geschichte umfangreiche Zu- und Abwanderungsbewegungen erlebt. Dazu zählen vor allem die frühneuzeitlichen Zuwanderungen von Glaubensflüchtlingen bzw. von Vertriebenen aus Glaubensgründen, die traditionsreichen Siedlungswanderungen nach Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa bis in das frühe 19. Jahrhundert und die transatlantische Massenabwanderung bis zum späten 19. Jahrhundert. Im Anschluss daran kehrte sich die Wanderungsrichtung zunehmend um und es kam zu den verschiedensten Zuwanderungen nach Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert.

Prägend für die heutige Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung bzw. der seit dem Mikrozensus 2005 so bezeichneten Bevölkerung mit Migrationshintergrund waren vor allem die 1950er und 1960er Jahre, in denen vor dem Hintergrund einer boomenden Nachkriegswirtschaft Arbeitskräfte im Ausland angeworben wurden. Insbesondere nach dem Anwerbestopp von 1973 holten viele dieser sogenannten ›Gastarbeiter‹ ihre Familien nach Deutschland nach. Die 1980er und 1990er Jahre waren darüber hinaus geprägt von Asylzuwanderung und Aussiedlerzug. Diese Zuwanderungsrealität wurde bis Ende der 1990er Jahre und zum Teil noch darüber hinaus jedoch nicht anerkannt. Politik und Gesellschaft hielten vielmehr an der Maxime fest, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Entsprechend spät wurden konkrete Maßnahmen zur gezielten Verbesserung der sozialen und politischen Teilhabe der Zuwanderer und ihrer Nachkommen ins Leben gerufen.

In ähnlicher Weise gilt dies auch für die Konzeption einer Migrationspolitik, die die Zuwanderung gezielt, d.h. unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen, demografischen und Arbeitsmarktinteressen steuert. Dabei sind seit der Jahrtausendwende vor allem Zuwanderungskanäle für Hochqualifizierte und Fachkräfte aus Drittstaaten geschaffen worden. Nachdem in den Jahren 2008 und 2009 jeweils mehr Personen aus Deutschland fortzogen als nach Deutschland zuzogen, liegt der Wanderungssaldo seitdem wieder deutlich im positiven Bereich. Im Jahr 2015 verzeichnete die Bundesrepublik insbesondere aufgrund umfangreicher Asylzuwanderung einen Wanderungsüberschuss von 1,14 Millionen Personen und damit den höchsten Wert in ihrer Geschichte. Nach vorläufigen Schätzungen des Statistischen Bundesamtes lag der Saldo aus Zuzügen aus dem Ausland und Fortzügen ins Ausland 2016 bei mindestens 750.000 Personen. In den meisten Jahren stammte die Mehrheit der Zuwandernden aus den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) bzw. aus Europa.

Das Migrationsprofil beleuchtet die historischen und aktuellen Entwicklungen der Migration nach und aus Deutschland. Anschließend widmet es sich der Einwandererbevölkerung und Fragen zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, bevor es sich den Themen irreguläre Migration, Flucht & Asyl, Grundzügen der (Arbeits-)Migrationspolitik und Integration zuwendet. Abschließend werden aktuelle Herausforderungen und zukünftige Entwicklungen mit Blick auf den Umgang mit Migration nach Deutschland skizziert.

## Historische Entwicklung der Migration

*Deutschland hat in seiner Geschichte umfangreiche Zu- und Abwanderungsbewegungen erlebt. Ein Blick auf Wanderungen seit dem 17. Jahrhundert zeigt, dass die Migrationsgeschichte des Landes nicht erst mit der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte in den 1950er und 1960er Jahren begann.*

### Wanderungsbewegungen im 17., 18. und 19. Jahrhundert

Der Dreißigjährige Krieg (1618-1648) führte in einigen deutschen Gebieten zu starken Zerstörungen und einem erheblichen Bevölkerungsrückgang. Die jeweiligen Landesherren warben daher erwerbsfähige und steuerzahlende Personen aus anderen, z.T. überbevölkerten Regionen an, die sich in den kriegszerstörten Gebieten niederlassen sollten (›Peuplierungspolitik‹). Diese wurden so zu zentralen mitteleuropäischen Zuwanderungsregionen. Auch Glaubensflüchtlinge aus anderen Teilen Europas zog es ins frühneuzeitliche Deutschland. Die umfangreichste sowie wirtschaftlich, kulturell und politisch bedeutendste Zuwanderergruppe waren die Hugenotten. Nach dem Widerruf des 1598 verkündeten Edikts von Nantes (1685) wanderten 30.000-40.000 von ihnen in deutsche Territori-

en vorwiegend nördlich des Mains ein (v.a. nach Brandenburg-Preußen, Hessen-Kassel, in die welfischen Herzogtümer und in die Hansestädte).<sup>1</sup>

Nach diesen Einwanderungsbewegungen, die bis Mitte des 18. Jahrhunderts anhielten, dominierte bis in die 1830er Jahre die kontinentale Abwanderung nach Ost- und Südosteuropa, bis zum späten 19. Jahrhundert dann die transatlantische Abwanderung, vornehmlich in die USA. Von den 1680er Jahren bis 1800 wanderten rund 740.000 Menschen aus dem deutschsprachigen Raum nach Ost-, Ostmittel- und Südeuropa. Zwischen 1816 und 1914 zogen dann rund 5,5 Millionen deutsche Abwanderer<sup>2</sup> in die Vereinigten Staaten. Dort stellte die in Deutschland geborene Bevölkerung 1820-1860 mit rund 30 Prozent nach den Iren die zweitstärkste, 1861-1890 sogar die stärkste Einwanderergruppe. Die erhebliche Ausweitung wirtschaftlicher Chancen aufgrund von Hochindustrialisierung und Agrarmodernisierung in Deutschland sowie die Wirtschaftskrise in den USA führten Ende des 19. Jahrhunderts schließlich zu einem deutlichen Rückgang der transatlantischen Migrationsbewegungen.

### Flucht und Zwangsarbeit in und zwischen den Kriegen

Mit und nach dem Ersten Weltkrieg begann das ›Jahrhundert der Flüchtlinge‹. Die Weimarer Republik wurde zum Ziel Hunderttausender von Flüchtlingen, die vor den Folgen der russischen Oktoberrevolution 1917, dem anschließenden Bürgerkrieg und der Durchsetzung des Sowjetsystems auswichen. Hinzu traten Zehntausende von osteuropäischen Juden, die vor Pogromen und antisemitischen Strömungen in vielen Teilen Ostmittel-, Südost- und Osteuropas Schutz suchten. Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten wurde Deutschland erneut – wie bereits vor dem Ersten Weltkrieg – zu einem asylfeindlichen Staat. Außerdem vertrieben die neuen Machthaber rund eine halbe Million Menschen. Das betraf politische Gegner des Regimes, solche, die das Regime dafür hielt und vor allem all jene, die aufgrund der rassistischen Ideologie des Nationalsozialismus zu geächteten Fremden in Deutschland erniedrigt und zunehmend verfolgt wurden. Dazu zählten vor allem Juden, von denen wohl 280.000 bis 330.000 zwischen 1933 und 1940 das Reich verließen. Etwa 195.000 deutsche Juden, die nicht (mehr) fliehen konnten, wurden bis Kriegsende ermordet, nur rund 15.000 bis 20.000 überlebten die Lager oder versteckt im Reichsgebiet. Aufnahme für die Fliehenden gewährten weltweit mehr als 80 Staaten, nicht selten – und im Laufe der 1930er Jahre zunehmend – widerwillig und zögerlich, weil die Schutzsuchenden aus Deutschland vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise als Belastung für Ökonomie und Sozialsysteme galten.

In den beiden Weltkriegen (1914-1918 und 1939-1945) führte der Arbeitskräftebedarf (v.a. in der Rüstungsindustrie) zu einem starken Zuzug von Arbeitskräften aus anderen Staaten. Dieser erfolgte jedoch in der Regel nicht freiwillig: Zwangsarbeit prägte die Ausländerbeschäftigung in Kriegszeiten. Die ersten Jahre nach dem Zweiten Welt-

krieg schließlich waren von Vertreibung und Fluchtbewegungen dominiert. Rund 14 Millionen ›Reichsdeutsche‹ und ›Volksdeutsche‹ (Angehörige deutscher Minderheiten ohne deutsche Staatsangehörigkeit) flohen aus Ost-, Ostmittel- und Südeuropa in Richtung Westen. In der Bundesrepublik Deutschland erleichterte die Hochkonjunktur der 1950er und 1960er Jahre fundamental die wirtschaftliche und soziale Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen. Gleichzeitig bildeten sie ein qualifiziertes und hochmobiles Arbeitskräftepotenzial, das den wirtschaftlichen Wiederaufstieg mittrug.

### ›Gastarbeiteranwerbung‹, Anwerbestopp und Familiennachzug

In den 1950er und 1960er Jahren erlebte die noch junge Bundesrepublik Deutschland einen Wirtschaftsboom, der mit einer enormen Expansion des Arbeitsmarktes einherging. Da das inländische Arbeitskräftepotenzial nicht ausreichte, um die Nachfrage zu decken, schloss die Bundesrepublik 1955 mit Italien und 1960 mit Griechenland und Spanien erste Vereinbarungen zur Anwerbung von Arbeitskräften aus diesen Ländern ab. Es folgten entsprechende Abkommen mit der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Die Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten übernahmen in der Regel un- und angelernte Tätigkeiten in der industriellen Produktion mit hoher körperlicher Beanspruchung, gesundheitlicher Belastung und Lohnbedingungen, die viele Einheimische nicht (mehr) akzeptieren wollten. Die Anwerbung der sogenannten ›Gastarbeiter‹ wurde im Zuge der Öl(preis)krise und steigender Arbeitslosigkeit 1973 beendet. Hintergrund dieser Entscheidung war aber auch die zunehmende Niederlassung der ausländischen Arbeitnehmer im selbsterklärten ›Nichteinwanderungsland‹ Deutschland.

Vom Ende der 1950er Jahre bis zum ›Anwerbestopp‹ 1973 kamen rund 14 Millionen ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland, von denen etwa 11 Millionen nur temporär im Land verblieben und wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehrten. Die anderen blieben und zogen ihre Familien

nach. So kam es, dass die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen zwar nach dem Ende der Anwerbezeit sank – von 2,6 Millionen 1973 auf 1,6 Millionen 1989 – die ausländische Wohnbevölkerung aber im selben Zeitraum von 3,97 Millionen auf 4,9 Millionen wuchs.

### Zuwanderung im vereinigten Deutschland: Asylmigration und Aussiedlerzuwanderung in den 1980er und 1990er Jahren

Mit der Öffnung des ›Eisernen Vorhangs‹, dem Wandel der politischen Systeme in den ehemaligen Staaten des ›Ostblocks‹ und dem Ende der DDR 1989/90 veränderten sich die Migrationsmuster in Europa. In Deutschland stieg die Zahl der Asylanträge vor allem aus Ost-, Ostmittel- und Südeuropa deutlich an. Sie überschritt 1988 die Marke von 100.000, kletterte im Jahr der europäischen Revolutionen 1989 auf etwa 120.000, erreichte im vereinigten Deutschland 1990 rund 190.000 und 1992 schließlich fast 440.000 (siehe ›Flucht und Asyl‹).

Neben der Zuwanderung von Asylbewerbern stieg Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre besonders die Zahl der Aussiedler in der Bundesrepublik Deutschland stark an. Die Bezeichnung ›Aussiedler‹ stammt aus den frühen 1950er Jahren. Nach dem Ende von Flucht und Vertreibung in der Folge des Zweiten Weltkriegs lebten 1950 nach Behördenangaben noch rund vier Millionen Deutsche in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Ihnen sicherte das Bundesvertriebenengesetz von 1953 die Aufnahme als deutsche Staatsangehörige zu. Von 1950-1975 passierten insgesamt rund 800.000, von 1976-1987 weitere etwa 616.000 Aussiedler die westdeutschen Grenzdurchgangslager, bis mit der Öffnung des ›Eisernen Vorhangs‹ deren Massenzuwanderung begann: Von 1987 an gingen die Zahlen vor dem Hintergrund von ›Glasnost‹ und ›Perestrojka‹ in der UdSSR rasch nach oben, in den folgenden anderthalb Jahrzehnten kamen mehr als drei Millionen Aussiedler in die Bundesrepublik Deutschland. Insgesamt wanderten damit im Zeitraum 1950-2016 rund 4,5 Millionen (Spät-)Aussiedler zu.

### Und in der DDR?

Auch in der DDR gab es einen Arbeitskräftemangel, der vor allem auf die massive Abwanderung in den Westen zurückzuführen war: Von 1949 bis zum Mauerbau 1961 waren mindestens 2,7 Millionen Menschen in die Bundesrepublik gegangen, während der Umfang der Bewegung aus Westdeutschland in die DDR nur bei rund 500.000 in diesem Zeitraum lag. Die durch die Abwanderung vor allem junger und gut qualifizierter Menschen entstandene Lücke sollte zumindest teilweise durch ausländische Arbeitskräfte geschlossen werden. Dazu schloss die Regierung Abkommen mit sozialistischen ›Bruderländern‹. 1968 trafen die ersten der sogenannten Vertragsarbeiter aus Ungarn ein. Es folgten Arbeitskräfte aus Algerien, Angola, Polen, Mosambik und Kuba. Die größte Gruppe stammte aus Vietnam. Sie durften nur für eine befristete Zeit in der DDR bleiben. Da private Kontakte zu Einheimischen unerwünscht waren, lebten sie isoliert in Wohnheimen. Nähere Kontakte zu DDR-Bürgern waren genehmigungs- und berichtspflichtig. Zur Wende hielten sich rund 94.000 Vertragsarbeiter in der DDR auf, darunter 60.000 Vietnamesen. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 verließen viele von ihnen das Land – in der Regel, weil ihnen wegen des Auslaufens der Aufenthaltsgenehmigungen keine Alternative blieb.<sup>3</sup>

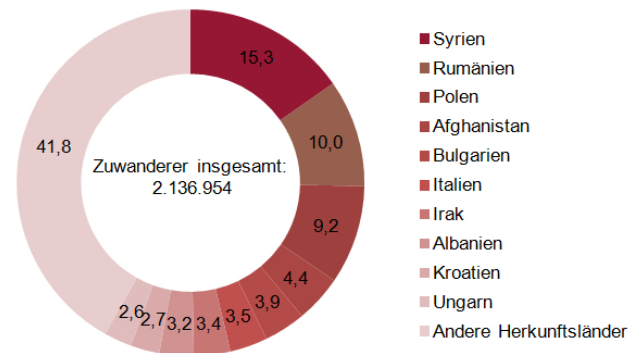
## Aktuelle Entwicklung der Migration

Die Geschichte Deutschlands ist auch eine Migrationsgeschichte. Umfangreiche Zu- und Abwanderungsbewegungen haben das Land und seine Bevölkerung geprägt – und das bereits lange vor der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte nach dem Zweiten Weltkrieg. Ein Blick auf das Wanderungsgeschehen seit 1990 zeigt, dass der Umfang der Zu- und Fortzüge im Zeitverlauf deutlichen Schwankungen unterliegt.

Einen ersten Höhepunkt erreichte die Zuwanderung nach Deutschland 1992. In jenem Jahr wanderten mehr als 1,5 Millionen Menschen in die Bundesrepublik zu, 720.000 Personen verließen das Land. Damit lag der Wanderungssaldo bei rund 782.000. In den darauffolgenden Jahren sank die Zuwanderung nach Deutschland deutlich. 2008 und 2009 war Deutschland statistisch sogar Abwanderungsland: Es verließen mehr Menschen das Land, als aus dem Ausland zuzogen. Seit 2010 verzeichnet Deutschland wieder steigende Wanderungsgewinne. 2015 erreichte die Zuwanderung insbesondere aufgrund des umfangreichen Zuzugs von Asylsuchenden den bislang höchsten Wert in der Geschichte der BRD (vgl. Abbildung 1).<sup>4</sup>

Insgesamt zogen 2015 rund 2,14 Millionen Personen nach Deutschland, etwa 998.000 verließen im selben Zeitraum das Land. Damit ergibt sich ein Wanderungsüberschuss in Höhe von rund 1,14 Millionen Personen. In den vergangenen Jahren kamen die meisten Zugewanderten aus Europa, vor allem aus Mitgliedsländern der EU. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2015. Aufgrund der hohen Asylzuwanderung aus Ländern außerhalb Europas lag der Anteil der Unionsbürger an allen Zugewanderten bei nur rund 40 Prozent.<sup>5</sup> Syrien war in jenem Jahr das Hauptherkunftsländ von Neuzuwanderern, vor Rumänien und Polen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Zuwanderung 2015 nach den zehn häufigsten Herkunftsländern (in Prozent)



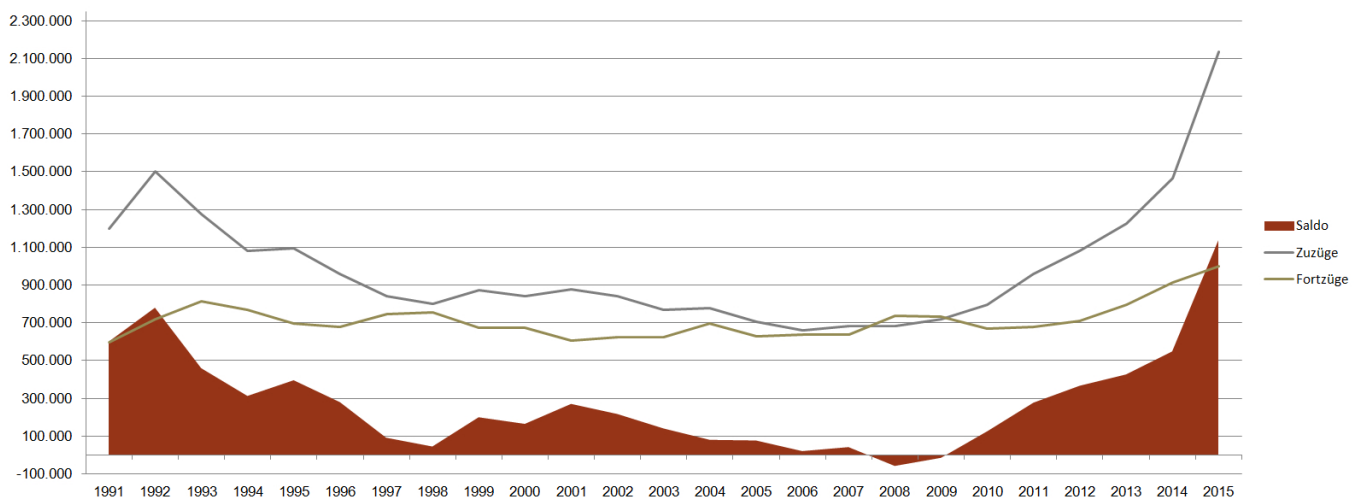
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015. Nürnberg.

## Die Einwandererbevolkerung

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Wie sehr Zuwanderungen in Vergangenheit und Gegenwart die Bevölkerung des Landes geprägt haben, wird am Blick auf Einwanderer und ihre Nachkommen deutlich, die auch als »Bevölkerung mit Migrationshintergrund« erfasst werden.

Seit dem Mikrozensus 2005 ist es statistisch nicht nur möglich, zwischen in Deutschland lebenden deutschen und ausländischen Staatsangehörigen zu unterscheiden. Darüber hinaus werden nun auch Personen erfasst, die

Abbildung 1: Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 1991-2015



Quelle: Eigene Darstellung nach: Statistisches Bundesamt (2017): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2015. Fachserie 1 Reihe 1.2. Wiesbaden.

einen ›Migrationshintergrund‹ haben. Der Definition des Statistischen Bundesamtes zufolge hat eine Person einen Migrationshintergrund, »wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt«. <sup>6</sup> Die Einführung dieser Kategorie erlaubt es, gesellschaftliche Integrationsprozesse nicht nur von Ausländern, sondern auch von eingebürgerten Zugewanderten der ersten Generation und ihren Nachkommen zu beschreiben. Dadurch werden auch Benachteiligungen beobachtbar, die auf strukturelle Barrieren und gesellschaftliche Schließungsprozesse verweisen, die es Mitgliedern einer bestimmten sozialen Gruppe erschweren, Zugang zu zentralen gesellschaftlichen Bereichen zu erhalten (z.B. zu Bildung oder bestimmten beruflichen Positionen), wodurch Möglichkeiten eines sozialen Aufstiegs verhindert werden. Die Verwendung des Begriffs ›mit Migrationshintergrund‹ außerhalb statistischer Betrachtungen ist allerdings umstritten, da er auch in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder von Zugewanderten als ›anders‹ und damit ›nicht richtig zugehörig‹ kategorisiert.

Nach Ergebnissen des Mikrozensus 2016 haben rund 18,6 Millionen in Deutschland lebende Menschen bzw. 22,5 Prozent der Bevölkerung Deutschlands einen Migrationshintergrund. Darunter fallen neun Millionen ausländische Staatsangehörige (10,9 Prozent der Bevölkerung) und 9,6 Millionen Deutsche (11,7 Prozent der Bevölke-

rung). Die meisten Menschen mit Migrationshintergrund haben Wurzeln in der Türkei (15,1 Prozent), Polen (10,1 Prozent) und der Russischen Föderation (6,6 Prozent). Wie sehr die Bevölkerung Deutschlands durch Migration geprägt wurde und wird zeigt sich besonders an der Gruppe der unter Fünfjährigen: 38,1 Prozent haben einen Migrationshintergrund.

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund verteilt sich regional sehr unterschiedlich. In den alten Bundesländern weisen vor allem die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin sowie die Flächenstaaten Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen einen hohen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund auf: Mehr als 26 Prozent der Einwohner dieser Bundesländer sind Eingewanderte und deren Nachkommen. In allen neuen Bundesländern liegt der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund dagegen unter sieben Prozent (vgl. Abbildung 3).

### Staatsbürgerschaft und Entwicklung der Einbürgerungszahlen

*Trotz seiner langen Migrationsgeschichte haben sich Politik und Gesellschaft lange dagegen gewehrt, die Bundesrepublik als Einwanderungsland zu verstehen. Erst das Eingeständnis dieser Realität ebnete den Weg für eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, das bis dahin auf der Vorstellung beruhte, Deutscher könne man zwar sein, aber nicht werden.*

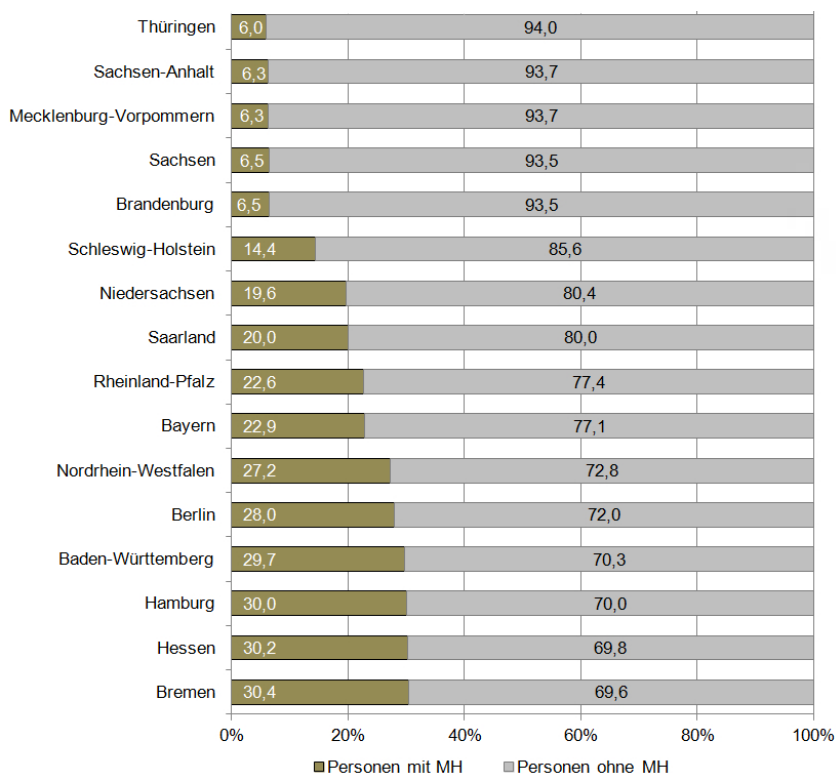
Deutscher im Sinne des § 1 des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) ist, »wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt«. Diese kann entweder durch Geburt oder durch Einbürgerung erworben werden.

### Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts

Im Jahr 1999 wurde das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht reformiert. Mit der Reform, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurde das im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 festgeschriebene Prinzip des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Abstammung bzw. Vererbung (jus sanguinis) um das Territorialprinzip (Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt im Land / jus soli) erweitert. Dies bedeutete einen erheblichen Bruch mit der bis dahin geltenden ethno-nationalen Vorstellung, Deutscher könne man zwar sein, aber nicht werden.

Ursprünglich wollte die damalige rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) die weitgehende Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit im neuen Staatsangehörigkeitsrecht verankern. Dies scheiterte jedoch am Wi-

**Abbildung 3: Bevölkerung mit Migrationshintergrund (MH) in den Bundesländern (in Prozent)**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2017): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Wiesbaden. (Eigene Berechnung und Darstellung, Werte gerundet)

derstand der Opposition. Die CDU/CSU lancierte die bundesweite Unterschriftenkampagne ›Ja zur Integration – nein zur doppelten Staatsangehörigkeit‹. Diese verhalf Hessens CDU-Spitzenkandidat Roland Koch zu einem Sieg bei den hessischen Landtagswahlen. Damit änderten sich im Bundesrat die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der unionsregierten Länder. So kam es schließlich zu einer Kompromisslösung in Form des sogenannten Optionsmodells.<sup>7</sup> Demnach erhielten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren in Deutschland gelebt hatte und im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis war. Erwarben sie gleichzeitig die ausländische Staatsangehörigkeit der Eltern, so mussten sie sich zwischen dem 18. und dem 23. Geburtstag für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden (Optionspflicht). Kinder von EU-Bürgern waren von der Optionspflicht ausgenommen und durften ihren ursprünglichen Pass neben ihrem deutschen behalten.

Im Dezember 2014 trat eine Neuregelung der Optionsregelung in Kraft. Demnach müssen sich in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr für eine einzige Staatsangehörigkeit entscheiden. Sie dürfen sowohl die deutsche als auch die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern behalten, wenn sie bis zu ihrem 22. Geburtstag mindestens acht Jahre lang in Deutschland gelebt haben, sechs Jahre lang in Deutschland die Schule besucht haben oder über einen in Deutschland erworbenen Schul- oder Berufsausbildungsabschluss verfügen. In Deutschland geborene Kinder von EU-Bürgern oder Schweizer Staatsangehörigen erwerben sowohl die deutsche als auch die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern und dürfen diese auch behalten, ohne weitere Bedingungen erfüllen zu müssen. Voraussetzung bleibt in allen Fällen, dass mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland gelebt hat und zum Zeitpunkt der Geburt im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist.

### **Einbürgerung**

Seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 haben Ausländerinnen und Ausländer unter Erfüllung bestimmter Voraussetzungen nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland das Recht, sich einbürgern zu lassen. Zu den Voraussetzungen (dargelegt in § 10 StAG) zählen neben der Anerkennung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch der Nachweis, den eigenen Lebensunterhalt und den unterhaltsberechtigter Familienangehöriger selbstständig und ohne Rückgriff auf Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II gewährleisten zu können, Straffreiheit sowie ausreichende Deutschkenntnisse. Seit dem 1. Januar 2008 müssen darüber hinaus Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland durch einen Einbürgerungstest nachgewiesen werden. Im Rahmen der Einbürgerung gilt der Grundsatz, dass Mehrstaatigkeit vermieden werden soll. Das bedeutet, dass diejenige Person, die sich einbürgern lassen möchte, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben muss. Von dieser Regelung sind zum ei-

nen Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedslandes ausgenommen. Sie dürfen ihre bisherige Staatsangehörigkeit auch bei Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit behalten. Zum anderen wird von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit auch dann abgesehen, wenn die Aufgabe dieser nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen möglich ist. Dies gilt im Fall von Herkunftsländern, die ihre Staatsangehörigen grundsätzlich nicht aus der Staatsangehörigkeit entlassen oder die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit regelmäßig verweigern. Dies ist beispielsweise im Iran, in Marokko, Afghanistan, Tunesien, Algerien, Syrien und dem Libanon der Fall. Heute wird bei mehr als der Hälfte der Einbürgerungen das Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit akzeptiert.

### **Entwicklung der Einbürgerungszahlen**

Eine statistische Übersicht über Einbürgerungen in Deutschland gibt die vom Statistischen Bundesamt jährlich veröffentlichte Einbürgerungsstatistik.

Im Anschluss an die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wurde im Jahr 2000 mit rund 187.000 Einbürgerungen ein Höchststand erreicht. In den darauffolgenden Jahren sank die Zahl der Einbürgerungen deutlich. Im Jahr 2008 erhielten ca. 94.500 Personen die deutsche Staatsangehörigkeit. Seitdem ist die Zahl der Einbürgerungen wieder leicht angestiegen. Im Jahr 2016 ließen sich rund 110.400 Personen einbürgern. 57,8 Prozent aller Einbürgerungen erfolgten dabei unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit; die Eingebürgerten durften ihre bisherige Staatsangehörigkeit also weiter beibehalten.

Wer das Recht haben sollte, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten, wird regelmäßig neu ausgehandelt. Insbesondere über das Thema der doppelten Staatsangehörigkeit wird immer wieder diskutiert.

### **Irreguläre Migration**

*Deutschland hat in Vergangenheit und Gegenwart umfangreiche Zuwanderungen erlebt, die die Bevölkerung des Landes geprägt haben. Nicht alle Zugewanderten verfügen jedoch über eine Aufenthaltserlaubnis.*

Menschen, die sich ohne Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland aufhalten, werden häufig als Papierlose oder undokumentierte bzw. irreguläre Migranten bezeichnet. Vor der EU-Osterweiterung 2004 sowie 2007 bildeten Menschen aus Ostmittel- und Südosteuropa die größte Gruppe derjenigen, die sich unerlaubt in Deutschland aufhielten. Seitdem hat ihre Bedeutung abgenommen, da Unionsbürger im aufenthaltsrechtlichen Sinne nicht illegal werden.

Nachdem die Zahl irregulärer Migranten im Zeitraum 2005-2009 rückläufig war, steigt sie seit 2010 wieder an. Auf der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik basierende Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahr 2014 zwischen 180.000 und 520.000 Personen unerlaubt, d.h. ohne Aufenthaltsgenehmigung, in Deutschland lebten. Die

Zahl der von der Polizei gefassten Personen mit unerlaubtem Aufenthalt ist von 46.132 im Jahr 2009 auf 112.724 Personen 2014 angestiegen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass darunter viele Personen fallen, die zwar ohne Visum nach Deutschland eingereist sind, später aber einen Asylantrag stellten oder sich nur vorübergehend in Deutschland aufhielten, weil sie anschließend in andere Länder weiterreisten. So stammten beispielsweise 41 Prozent der 2014 wegen illegalen Grenzübertritts von der Bundespolizei registrierten Personen aus Syrien, Eritrea und Afghanistan und damit aus den drei Ländern, die 2014 zu den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden in Deutschland zählten.<sup>8</sup> In der Regel sind Asylsuchende wegen mangelnder regulärer Einreisewege (z.B. über Resettlement-Programme oder humanitäre Visa) gezwungen, unerlaubt die Grenzen Deutschlands zu passieren. Sie werden daher zwar wegen unerlaubter Einreise angezeigt, die meisten Ermittlungsverfahren werden allerdings wegen Geringfügigkeit wieder eingestellt.<sup>9</sup> Durch das Stellen eines Asylantrags erhalten Asylbegehrende die Erlaubnis, für die Dauer des Asylverfahrens in Deutschland zu bleiben.

Aufgrund der vorübergehenden Überforderung der Behörden angesichts der hohen Asylzuwanderung 2015 liegen bislang keine Schätzungen zur Zahl der sich unerlaubt in Deutschland aufhaltenden Ausländer für die Jahre 2015 und 2016 vor. Asylsuchende wurden häufig nicht oder aber mehrfach registriert. Viele von ihnen konnten nicht mehr zeitnah zur Einreise nach Deutschland einen Asylantrag stellen. So wurden 2015 zwar 890.000 neueinreisende Asylsuchende registriert<sup>10</sup>, aber nur 476.649 formelle Asylanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfasst. Es ist nicht eindeutig, welchen Status in der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik diejenigen Schutzsuchenden erhielten, denen es nicht gelang, im Laufe des Jahres 2015 einen Asylantrag zu stellen. Daher bietet die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik keine geeignete Datengrundlage für eine einigermaßen valide Schätzung.<sup>11</sup>

Mit der Zahl der abgeschlossenen Asylverfahren steigt auch die Zahl derjenigen, die keinen Schutzstatus erhalten und demnach ausreisepflichtig sind. Ende 2016 lebten 54.437 Menschen in Deutschland, die »unmittelbar ausreisepflichtig« waren. Weitere 153.047 Menschen hielten sich mit einer Duldung im Land auf. Teile beider Gruppen könnten sich für einen irregulären Aufenthalt entscheiden, indem sie untertauchen und sich so einer (potenziellen) Abschiebung entziehen. Auch bei vielen abgelehnten Asylbewerbern, die angeben, freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren zu wollen, ist nicht sichergestellt, dass sie Deutschland auch tatsächlich verlassen.<sup>12</sup> Es ist also anzunehmen, dass die Zahl unerlaubt in Deutschland lebender Menschen weiter zunimmt. Auch die Verschärfungen des Asyl- und Ausweisungsrechts in den Jahren 2015 und 2016 beispielsweise gegenüber Asylbewerbern aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten könnten dazu beitragen. So ist anzunehmen, dass sich u.a. die Zahl irregulärer Migranten aus den Westbalkanstaaten erhöht, da Zugewanderte aus diesen Ländern aufgrund mangelnder Aussicht auf Erfolg keinen Asylantrag mehr stellen und sich stattdessen illegal in Deutschland aufhalten.<sup>13</sup>

War das Thema des irregulären Aufenthalts über viele Jahre eher von untergeordneter Bedeutung in den Debatten über Migration, ist es im Zuge der Diskussionen um die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber in ihre Herkunftsländer virulent geworden. Es wird dabei stark mit Fragen der inneren Sicherheit verknüpft, vor allem seit bekannt wurde, dass der Mann, der im Dezember 2016 aus islamistischen Motiven mit einem Lastwagen in einen Berliner Weihnachtsmarkt raste und dabei 12 Menschen tötete, ein abgelehnter tunesischer Asylbewerber war, der aufgrund fehlender Papiere aber nicht in sein Herkunftsland abgeschoben werden konnte.

## Flucht und Asyl

*Die Aufnahme von und der Umgang mit Asylsuchenden löst regelmäßig Debatten in Politik und Gesellschaft aus, insbesondere seit der hohen Fluchtzuwanderung im Jahr 2015. Dabei bewegt sich die Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen der Forderung nach einem uneingeschränkten Schutz von Flüchtlingen einerseits und Abschottung gegenüber (zu vielen) Flüchtlingen andererseits.*

### Entwicklung des Asylrechts

Die Bundesrepublik Deutschland zählt zu den Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem ergänzenden Protokoll von 1967. Im Jahr 1953 wurde erstmals ein gesetzlich geregeltes Asylverfahren eingeführt. Ein Recht auf Asyl gab es in Deutschland allerdings schon viel früher.<sup>14</sup>

Bereits in der Weimarer Republik (1918-1933) existierten rechtliche Kategorien für die Aufnahme von Flüchtlingen. So schrieb das Deutsche Auslieferungsgesetz von 1929 erstmals ein Verbot der Auslieferung bei politischen Straftaten fest und in der preußischen Ausländer-Polizeiverordnung von 1932 hieß es, dass politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren sei. Eine Zäsur erfolgte dann allerdings durch die nationalsozialistische Machtübernahme im Januar 1933: Deutschland wurde, wie schon im 19. Jahrhundert, erneut asylfeindlich. Zudem trieb das NS-Regime Hunderttausende ins Exil.

Als Reaktion auf die Vertreibungen aus dem »Dritten Reich« verankerte der Parlamentarische Rat 1948/49 im Grundgesetz ein im internationalen Vergleich weitreichendes Grundrecht auf Asyl und distanzierte sich damit deutlich von der nationalsozialistischen Vergangenheit. In Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 des bundesdeutschen Grundgesetzes stand bis 1993 ohne einschränkende Bedingungen der Satz »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«. Dennoch beantragten in den ersten 20 Jahren nach der Republikgründung nur etwas über 70.000 Menschen Asyl in der Bundesrepublik.

In den 1970er Jahren gewann die Flüchtlingszuwanderung u.a. nach dem Ende des Krieges in Vietnam und der Aufnahme sogenannter »Boat People« an Bedeutung. Zu den steigenden Asylbewerberzahlen trugen 1980/81 auch der Militärputsch in der Türkei, der Systemwechsel im Iran und innenpolitische Konflikte in Polen angesichts des

Aufstiegs der Gewerkschaftsbewegung ›Solidarność‹ bei 1980 erreichte die Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik erstmals die Marke von 100.000. Im Jahr 1992 lag sie mit rund 439.000 eingereichten Asylanträgen auf einem vorläufigen Höhepunkt. Vor dem Hintergrund steigender Asylsuchendenzahlen wurde Anfang der 1990er Jahre zuweilen sehr polemisch über die Reform des Asylrechts diskutiert. Begleitet wurde diese Debatte von zunehmender rassistischer Gewalt. In mehreren deutschen Städten verübten fremdenfeindlich gesinnte Täter Brandanschläge auf Flüchtlingsunterkünfte und Häuser von Zuwandererfamilien. Dabei wurden mehrere Menschen getötet oder schwer verletzt.<sup>15</sup>

Im Dezember 1992 einigten sich CDU/CSU, SPD und FDP auf eine als ›Asylkompromiss‹ bekannt gewordene Reform des Asylrechts und damit eine Änderung des Artikels 16 im Grundgesetz. Durch diese Verfassungsänderung wurde das Grundrecht auf Asyl deutlich eingeschränkt. Seither hat keinen Anspruch auf Asyl, wer über ein EU-Land oder einen Drittstaat einreist, ›in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist‹ (Art. 16a Abs. 2 GG). Da Deutschland inzwischen lückenlos von EU-Mitglieds- bzw. Schengenländern umgeben ist, die die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben, hat in der Regel nur noch Anspruch auf Asyl, wer über den Luft- oder den Seeweg eingereist ist.

Auch Flüchtlinge aus Ländern, die als ›sichere Herkunftsstaaten‹ eingestuft werden, in denen also (scheinbar) keine Verfolgung droht, haben in der Regel keinen Anspruch auf Asyl. Zu den ›sicheren Herkunftsstaaten‹ zählen laut Asylgesetz Ghana und Senegal sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien. Mit Ausnahme des Kosovo war für Bürger aus allen genannten Balkanstaaten die Visumpflicht in den Jahren 2009 und 2010 aufgehoben worden. Daraufhin kam es zu einem Anstieg der Asylbewerberzahlen aus diesen Staaten. Die Einstufung als ›sicherer Herkunftsstaat‹, die 2014 (Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Serbien) und 2015 (Albanien, Kosovo, Montenegro) erfolgte, sollte ein Signal in die Herkunftsländer senden und Menschen davon abbringen, sich auf den Weg nach Deutschland zu machen. Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisationen kritisierten die Entscheidung, da in den vorgeblich sicheren Herkunftsstaaten Minderheiten wie die Roma diskriminiert und gesellschaftlich ausgeschlossen würden.

2016 gab es eine Debatte darüber, ob auch die nordafrikanischen Staaten Algerien, Marokko und Tunesien in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen werden sollten. Ausgelöst wurde die Diskussion durch sexuelle Übergriffe in Hunderten Fällen in der Silvesternacht 2015/16 in Köln. Die Opfer hatten die Täter als ›nordafrikanisch‹ oder ›arabisch‹ aussehende Männer beschrieben. Gleichzeitig war die Zahl der Asylsuchenden aus diesen Ländern leicht angestiegen. Während sich der Bundestag im Frühjahr 2016 für die Einstufung der Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsländer aussprach, lehnte der Bun-

desrat dies im März 2017 ab. Die Einstufung scheiterte am Widerstand der grün mitregierten Bundesländer. Menschenrechtsorganisationen zufolge werden in allen drei Staaten Homosexuelle kriminalisiert. Auch Fälle von Misshandlungen und Folter sind dokumentiert worden.

Asylanträge von Menschen aus sicheren Herkunftsländern können leichter abgelehnt werden. Grundsätzlich gelten nur Personen als asylberechtigt, die nachweisen können, dass sie »wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung« (Art. 1A Nr. 2 GFK) ›politisch verfolgt‹ werden, d.h., dass die Verfolgung von einem Staat bzw. einer staatlichen Einrichtung<sup>16</sup> ausgehen muss und die betroffene Person in ihrer Menschenwürde schwerwiegend verletzt wird. Bürgerkriege, Armut, Naturkatastrophen gelten nicht als Asylgrund.<sup>17</sup>

Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 kann auch nicht-staatlich Verfolgten die Flüchtlings-eigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit des ›subsidiären Schutzes‹. Demnach dürfen Personen, die weder Anspruch auf Asyl noch Flüchtlingsstatus haben, vorübergehend in Deutschland bleiben, solange ihnen im Herkunftsland existenzielle Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit drohen. Darüber hinaus bestehen Abschiebungsverbote, beispielsweise dann, wenn sich eine bestehende Erkrankung aufgrund fehlender oder unzureichender Behandlungsmöglichkeiten im Zielstaat erheblich verschlimmern würde. Mit dem Gesetz zur ›Einführung beschleunigter Asylverfahren‹ (Asylpaket II), in Kraft seit dem 17. März 2016, haben nur noch lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankungen eine abschiebungsaufschiebende Wirkung.

Asylberechtigte und ausländische Staatsangehörige, denen ein Flüchtlingsstatus zugesprochen wurde, erhalten zunächst eine dreijährige Aufenthaltserlaubnis, die auch zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Nach fünf Jahren kann eine Niederlassungserlaubnis, also ein unbefristeter Aufenthaltstitel, ausgestellt werden, sofern bestimmte Integrationsleistungen wie Deutschkenntnisse und eine weitgehend selbstständige Sicherung des Lebensunterhalts erfüllt werden. Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde, erhalten zunächst eine für ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis, die sie auch zum Arbeiten berechtigt. Frühestens nach fünf Jahren können sie eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Ende 2016 lebten rund 452.000 Menschen, denen Flüchtlingschutz nach der Genfer Konvention zugesprochen worden war, und etwa 40.000 Asylberechtigte sowie 73.500 subsidiär Schutzberechtigte in Deutschland. Für weitere 37.300 Menschen galt ein Abschiebungsverbot.

Personen, die sich im Asylverfahren befinden, erhalten eine Aufenthaltsgestattung, mit der sie sich ausweisen können, die aber keinen Aufenthaltstitel darstellt. Für die Prüfung der Asylanträge und die Durchführung des Asylverfahrens ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig.

Das deutsche Asylrecht ist zwischen 2014 und 2017 umfassend reformiert worden. Dabei kam es zu den



weitreichendsten Verschärfungen des Asylrechts seit Inkrafttreten des ›Asylkompromisses‹ 1993. So sollen Asylbewerber ›ohne Bleibeperspektive‹ bis zum Ende des Asylverfahrens in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen und dort nur Sachleistungen erhalten. Subsidiär Schutzberechtigte dürfen zudem bis 2018 keine Familienangehörigen nach Deutschland nachholen. Darüber hinaus ist die Liste der sicheren Herkunftsstaaten erweitert worden und es sind mehrere Gesetze zur Erleichterung von Abschiebungen in Kraft getreten.

Andererseits wurden auch Maßnahmen ergriffen, um die Integration von Schutzberechtigten in Deutschland zu beschleunigen. So dürfen beispielsweise Asylbewerber mit ›guter Bleibeperspektive‹<sup>18</sup> an Sprach- und Orientierungskursen (sogenannte Integrationskurse) teilnehmen. Geduldete, die einen Ausbildungsplatz nachweisen, dürfen für die Dauer der Berufsausbildung in Deutschland bleiben und haben anschließend weitere sechs Monate Zeit, sich einen Job zu suchen, sofern sie nach der Ausbildung nicht übernommen werden.<sup>19</sup>

### **Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme**

Neben dem Asylverfahren werden in Deutschland auch Flüchtlinge über humanitäre Aufnahmeprogramme und das sogenannte Resettlement (Neuansiedlung) aufgenommen. Für das Resettlement-Programm kommen Personen infrage, die aus ihrem Herkunftsland in ein anderes Land geflohen sind, das ihnen aber keine langfristige Aufenthaltsperspektive bietet. Sie müssen zudem vom UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) als Flüchtlinge anerkannt worden sein. Im Rahmen des europäischen Resettlement-Programms, in dem insgesamt rund 22.000 Resettlement-Plätze zur Verfügung stehen, nimmt Deutschland 2016 und 2017 insgesamt 1.600 Flüchtlinge aus den Erstzufluchtsländern Libanon, Sudan, Ägypten und der Türkei auf. In die Türkei geflüchtete Syrer werden zudem über ein im Januar 2017 angelaufenes Aufnahmeprogramm aufgenommen, mit dem Deutschland seinen Verpflichtungen im Rahmen des EU-Flüchtlingsabkommens mit der Türkei nachkommen will. Außerdem hat sich die Bundesrepublik bereit erklärt, insgesamt rund 27.500 Asylsuchende aus Italien und Griechenland aufzunehmen, um die Asylsysteme dieser an der EU-Außengrenze gelegenen Länder zu entlasten. Dies geschieht im Kontext der im September 2015 vom Rat der Europäischen Union beschlossenen Umverteilung (Relocation) von 160.000 Asylsuchenden aus den beiden Mittelmeerstaaten. Die Mehrzahl der vorgesehenen Umverteilungsplätze ist allerdings später für die Aufnahme von Syrern aus der Türkei umgewidmet worden.

Angesichts der Flüchtlingskrise, die der syrische Bürgerkrieg ausgelöst hat, erließ der Bund drei humanitäre Aufnahmeprogramme für insgesamt bis zu 20.000 schutzbedürftige Syrern. Ergänzt wurden diese durch Aufnahmeprogramme von insgesamt 15 Bundesländern. Über die Bundes- und Länderprogramme wurden zwischen Mitte 2013 und Mitte 2015 rund 35.000 Visa ausgestellt. Berücksichtigt wurden in den Programmen vor allem Syrern mit in

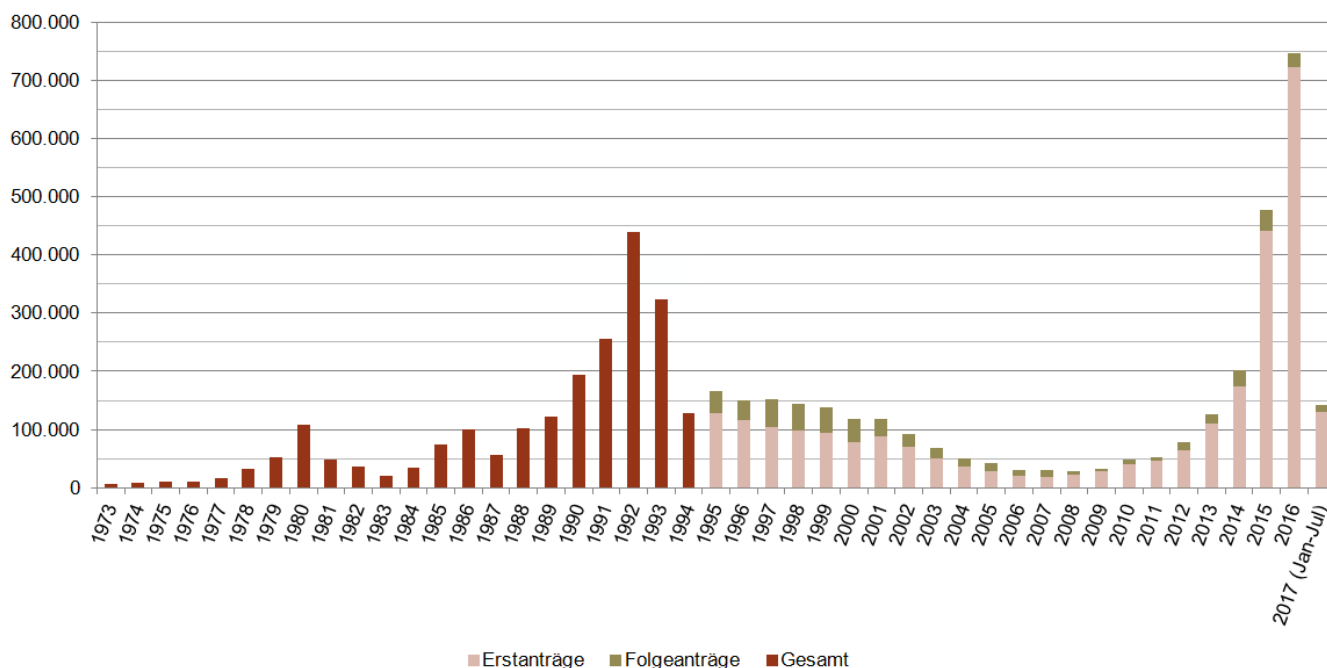
Deutschland lebenden Verwandten, die sich bereit erklärten, für einen Teil der Lebenshaltungskosten der Flüchtlinge aufzukommen.

### **Entwicklung der Asylsuchendenzahlen**

Die Zahl der Asylantragsteller wird in der Asylbewerberzugangstatistik des BAMF registriert. Die Asylrechtsreform von 1992/1993 führte zu einem starken Absinken der Asylbewerberzahlen: Wurden 1992 rund 439.000 und 1993 noch 322.600 Asylanträge gestellt, so waren es 2007 nur etwa 19.000.<sup>20</sup> Seitdem steigt die Antragszahl wieder an. 2015 erreichte sie mit rund 476.000 Erst- und Folgeanträgen einen neuen Höhepunkt, der 2016 mit rund 746.000 Asylanträgen noch einmal deutlich überboten wurde. Die Zahl der Asylanträge spiegelt die Fluchtzuwanderung nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 allerdings nur unzureichend wider. 2015 reisten rund 890.000 Menschen nach Deutschland ein, um hier Asyl zu beantragen.<sup>21</sup> Die Behörden waren darauf nicht eingestellt. Insbesondere Personalengpässe beim für die Asylverfahren zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führten dazu, dass viele der 2015 eingereisten Schutzsuchenden erst im Laufe des Folgejahres einen formellen Asylantrag stellen konnten. Die 2015 als ›Krise‹ erlebte Fluchtzuwanderung nach Deutschland schwächte sich insbesondere durch Grenzschließungen entlang der sogenannten ›Balkanroute‹ und das als ›EU-Türkei-Deal‹ bezeichnete Flüchtlingsabkommen deutlich ab. 2016 wurden insgesamt 280.000 neueingereiste Asylsuchende registriert. Im ersten Halbjahr 2017 waren es rund 90.400.<sup>22</sup>

Die hohe Fluchtzuwanderung spiegelt globale Entwicklungen wider. Laut UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) waren in den Jahren 2015 und 2016 weltweit mehr als 65 Millionen Menschen auf der Flucht. Der Großteil wich im eigenen Herkunftsland vor Gewalt aus (Binnenvertriebene). Mehr als 20 Millionen Menschen hatten Schutz außerhalb ihres Herkunftslandes gesucht. Staaten im globalen Süden beherbergen 84 Prozent und damit den Löwenanteil dieser internationalen Flüchtlinge. Der Großteil der globalen Fluchtbewegungen erreicht den globalen Norden nicht. Das liegt einerseits daran, dass viele Menschen versuchen, in der unmittelbaren Nachbarschaft ihres Herkunftslandes Schutz zu finden. Andererseits haben sich die reicheren Industriestaaten durch umfassende, über das eigene Territorium hinausreichende Grenzregime abgeschottet. Das Zusammenbrechen dieser ›Vorfeldsicherung‹ war einer der zentralen Gründe dafür, dass Deutschland 2015 Ziel umfangreicher globaler Fluchtbewegungen geworden ist. Seitdem sind Deutschland und seine Partner in der Europäischen Union wieder verstärkt darum bemüht, durch bilaterale Abkommen und EU-Migrationspartnerschaften Drittstaaten u.a. in Afrika dazu zu bringen, in der Migrationspolitik stärker zu kooperieren, damit sich Migranten und Flüchtlinge gar nicht erst auf den Weg Richtung Europa machen. Vor allem die Kooperation mit Libyen, einem der wichtigsten Transitländer für Flüchtlinge und Migranten aus afrikanischen Staaten auf dem Weg nach Europa, soll ausgebaut werden. Angesichts des

Abbildung 4: Asylanträge in der Bundesrepublik Deutschland 1973-2017



Hinweis: Eine Aufteilung der Asylanträge nach Erst- und Folgeanträgen weist das BAMF erst seit 1994 aus.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Juli 2017. Nürnberg.

dort herrschenden innerstaatlichen Konflikts und zahlreichen Berichten über menschenunwürdige Bedingungen in libyschen Flüchtlingslagern, ist diese Zusammenarbeit allerdings umstritten.

In den 1990er Jahren stammte der Großteil der Asylbewerber in Deutschland vor dem Hintergrund der politischen Entwicklungen in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa (u.a. Öffnung des ›Eisernen Vorhangs‹, Jugoslawienkriege) aus Europa (einschließlich Türkei und UdSSR/Russische Föderation). Im Zeitraum 2000 bis 2015 kamen in den meisten Jahren mehr Antragsteller aus dem asiatischen Raum nach Deutschland als aus Europa, insbesondere aus den von Krieg und innerstaatlichen Konflikten zerrütteten Ländern Afghanistan und Irak, aber auch aus Iran. Seit dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien 2011 zählt Syrien zu den Hauptherkunftsländern von Asylbewerbern. 62 Prozent der Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen, sind männlich. Mehr als drei Viertel der Asylbewerber sind unter 30 Jahre alt. 2016 stellten rund 36.000 unbegleitete Minderjährige einen Asylantrag in Deutschland.<sup>23</sup>

Deutschland gehört zum Kreis der wichtigsten Zielländer Asylsuchender in Europa. Im Vergleich der 28 EU-Mitgliedstaaten sowie der zum Europäischen Wirtschaftsraum gehörenden Länder Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein nahm die Bundesrepublik 2015 und 2016 in absoluten Zahlen betrachtet die meisten Asylbewerber auf. 2016 galt dies auch für die Zahl der Asylantragstel-

ler im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Pro 1.000 Einwohner nahm Deutschland 8,8 Asylbewerber auf, gefolgt von Griechenland (4,6) und Österreich (4,6). Die ungleiche Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedsländer der Europäischen Union sorgt insbesondere in Staaten mit hohen Asylbewerberzahlen für Unmut. Deutschland setzt sich daher in der EU für einen Verteilungsschlüssel ein, der zu einer stärkeren Lastenteilung beitragen soll. Bislang wird ein solches Verteilungsmodell allerdings vor allem von osteuropäischen Mitgliedstaaten abgelehnt.

## Grundzüge der (Arbeits-)Migrationspolitik

*Deutschland verstand sich trotz hoher Zuwanderung lange Zeit nicht als Einwanderungsland. Migrationspolitische Reformen wurden so blockiert. Erst 2005 trat ein umfassendes Zuwanderungsgesetz in Kraft, das auf die Steuerung von Migration unter Berücksichtigung wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Interessen zielt und Integrationsförderung als staatliche Aufgabe festschreibt. Begründet wird die Öffnung gegenüber bestimmten Zuwanderergruppen mit dem Hinweis auf den demografischen Wandel und den zunehmenden Fachkräftebedarf.*

Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich zu den Ländern mit dem größten Zuwandereranteil zählt, be-

schränkte sich die migrationspolitische Debatte lange auf die Diskussion, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht. Dadurch wurde eine Reform der deutschen Zuwanderungspolitik blockiert. Insgesamt konzentrierte sich die als solche bezeichnete Ausländerpolitik der 1970er, 1980er und 1990er Jahre weitgehend auf die Verhinderung weiterer Zuwanderung.<sup>24</sup> Erste Signale eines Umdenkens setzte die sogenannte Green Card-Initiative der 1998 gewählten Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Sie erleichterte zwischen 2000 und 2004 die temporäre Zuwanderung von ausländischen IT-Fachkräften. Rund 18.000 von ihnen kamen.

### **Zuwanderungsgesetz**

Am 1. Januar 2005 trat das in der Öffentlichkeit als Zuwanderungsgesetz bekannte ›Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern‹ in Kraft, um das im Vorfeld jahrelang gerungen worden war. Mit dem Gesetz wurde eine grundlegende Neuregelung des gesamten Ausländer- und Asylrechts vorgenommen. Erstmals wurde auch die Förderung der Integration von Zuwanderern und ihren Nachkommen als staatliche Aufgabe festgeschrieben (siehe ›Integrationspolitik‹). Kern des Zuwanderungsgesetzes ist das Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Zu den Zielen des Gesetzes zählt die Steuerung von Migration unter Berücksichtigung wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Interessen. Damit liegt der Fokus auf der Zuwanderung (hoch)qualifizierter Arbeitnehmer. Die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung gering qualifizierter Personen soll dagegen weiterhin begrenzt werden. Hochqualifizierte Fachkräfte haben nach § 18 AufenthG die Möglichkeit, für Beschäftigungszwecke eine befristete Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen. Verfügen sie über besonders herausragende Qualifikationen, kann ihnen auch sofort eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (Niederlassungserlaubnis) erteilt werden (§ 19 AufenthG).

Das Zuwanderungsgesetz wurde 2007 reformiert. Anlass war die Umsetzung von elf aufenthalts- und asylrechtlichen EU-Richtlinien in deutsches Recht. Das novellierte Zuwanderungsgesetz trat am 28. August 2008 in Kraft.

### **Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz**

Weitere Reformen in Bezug auf eine arbeitsmarktadäquate Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte folgten mit Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes am 1. Januar 2009. Damit wurde das Mindesteinkommen, das hochqualifizierte Zuwanderer (festgelegt in § 19 Abs. 2 Nr. 3) nachweisen müssen, um sofort ein Daueraufenthaltsrecht zu erhalten, deutlich gesenkt (von rund 86.400 Euro auf 63.600 Euro). Darüber hinaus ermöglicht das Gesetz Geduldeten, die in Deutschland eine qualifizierte Ausbildung<sup>25</sup> oder ein Hochschulstudium absolviert haben und über eine verbindliche Arbeitsplatzzusage verfügen, einen sicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland zu erhalten. Das gilt auch für geduldete Fachkräfte, die

bereits zwei Jahre lang durchgehend in einem Beschäftigungsverhältnis standen, das wiederum eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt.

### **EU Blue Card**

Eine weitere migrationspolitische Entwicklung geht auf die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (2009/50/EG) in nationales Recht zurück. Dadurch wurde insbesondere das Aufenthaltsgesetz angepasst (§ 19a AufenthG). Folglich können hochqualifizierte Drittstaatsangehörige seit dem 1. August 2012 die Blaue Karte EU (Blue Card) beantragen. Voraussetzungen dafür sind ein deutscher oder ein mit dem deutschen Hochschulabschluss vergleichbarer bzw. anerkannter ausländischer Hochschulabschluss sowie ein Arbeitsvertrag mit einem Bruttojahresgehalt in Höhe von 50.800 Euro (4.234 Euro/Monat) (Stand: 2017). Arbeiten die Antragsteller in sogenannten Mangelberufen (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, IT-Fachkräfte, Ärzte) reicht der Nachweis eines Bruttojahreseinkommens in Höhe von 39.624 Euro (3.302 Euro/Monat).<sup>26</sup> Die Blaue Karte berechtigt zunächst zu einem Aufenthalt von höchstens vier Jahren. Im Anschluss daran kann sie verlängert bzw. in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden.<sup>27</sup> Familienangehörige der Fachkräfte haben freien Arbeitsmarktzugang in Deutschland. Zwischen August 2012 und Dezember 2016 haben mehr als 53.700 Zuwanderer die Blaue Karte erhalten.<sup>28</sup>

Neben der Einführung der Blauen Karte EU beinhaltet das Anfang August 2012 in Kraft getretene Gesetz weitere Regelungen zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für ausländische Fachkräfte und ihre Familienangehörigen. So dürfen Ausländer mit einem deutschen oder ausländischen Hochschulabschluss zum Zweck der Arbeitsplatzsuche für sechs Monate nach Deutschland einreisen. Internationale Studierende, die einen Abschluss an einer deutschen Hochschule erworben haben, dürfen im Anschluss daran bis zu 18 Monate (statt wie bis dahin zwölf Monate) in Deutschland verbleiben, um einen ihren Qualifikationen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen. Ausländische Arbeitnehmer, die in Deutschland eine betriebliche Ausbildung abgeschlossen haben, dürfen sich anschließend bis zu einem Jahr in Deutschland zur Arbeitsplatzsuche aufhalten.<sup>29</sup>

### **Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher EU-Richtlinien zur Arbeitsmigration**

Weitere EU-Richtlinien zur Steuerung der Arbeitsmigration wurden durch ein am 1. August 2017 in Kraft getretenes Gesetz in nationales Recht überführt. Es enthält umfassende Neuregelungen zur innereuropäischen Mobilität und zum Aufenthaltsrecht u.a. von unternehmensintern transferierten Arbeitnehmern (intra-corporate-transferees, ICTs), Studierenden und Forschern. Ziel ist es, durch die Stärkung der legalen Arbeitsmigration zur »mittel- und langfristigen Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland«<sup>30</sup> beizutragen. So soll das Gesetz es beispielsweise

international tätigen Unternehmen erleichtern, ihr ausländisches Personal in Deutschland einzusetzen. Dafür wurde mit der Intra Corporate Transferee (ICT)-Karte ein neuer Aufenthaltstitel geschaffen, der auch den Einsatz von Arbeitnehmern in anderen EU-Mitgliedstaaten ermöglicht. Forschern und Studierenden ermöglicht das Gesetz, leichter an grenzüberschreitenden Projekten und Studiengängen teilzunehmen, da sie fortan mit Erwerb des deutschen Aufenthaltstitels auch zur Mobilität innerhalb der EU berechtigt sind.<sup>31</sup>

### **Neuregelung der Beschäftigungsverordnung**

Im Mai 2013 hat die Bundesregierung die Beschäftigungsverordnung neu geregelt. Damit hat Deutschland seinen Arbeitsmarkt für Facharbeiterinnen und Facharbeiter aus Drittstaaten geöffnet. Die Verordnung ist am 1. Juli 2013 in Kraft getreten. Grund für die Änderung der Beschäftigungsordnung ist die Tatsache, dass in Deutschland nicht nur Akademiker gesucht werden. Vielmehr besteht in einigen Tätigkeitsbereichen wie dem Pflegesektor oder gewerblich-technischen Berufen auch ein Mangel an Arbeitskräften, die über eine Berufsausbildung verfügen. So fehlen beispielsweise Mechatroniker, Lokführer und Krankenpfleger. Offene Stellen können oft lange nicht besetzt werden. Die Bundesagentur für Arbeit ist dafür zuständig, jene Berufe zu ermitteln, in denen Fachkräfte fehlen und aus dem Ausland angeworben werden sollen (Positivliste). Um Menschen aus den Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien, die nach Deutschland einwandern wollen, eine Alternative zum für sie in der Regel aussichtslosen Asylverfahren zu eröffnen (alle genannten Länder sind als sichere Herkunftsstaaten eingestuft worden), sind 2015 in die Beschäftigungsverordnung Möglichkeiten aufgenommen worden, im Rahmen der Erwerbsmigration nach Deutschland zu kommen. So können Bürger aus diesen Staaten eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie einen gültigen Arbeitsvertrag nachweisen können und eine Vorrangprüfung bestanden sowie in den vorhergehenden zwei Jahren keine Asylbewerberleistungen bezogen haben.

### **Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden**

Mit dem Ziel, die gesellschaftliche Integration von Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive<sup>32</sup> zu erleichtern, sind in den vergangenen Jahren die Hürden beim Arbeitsmarktzugang schrittweise abgebaut worden. In den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland dürfen Asylsuchende nicht arbeiten. Danach dürfen sie – mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit – eine Arbeitsstelle antreten, in den meisten Regionen Deutschlands inzwischen sogar ohne Vorrangprüfung.<sup>33</sup> Die Bundesagentur für Arbeit prüft lediglich die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen, das heißt, ob insbesondere Arbeitszeit und Bezahlung mit denen deutscher Arbeitnehmer im selben Beruf vergleichbar sind. Die Vorrangprüfung entfällt grundsätzlich nach 15-monatigem Aufenthalt in Deutschland. Nach vier

Jahren wird auch auf die Prüfung der vergleichbaren Arbeitsbedingungen verzichtet. Einschränkungen gelten seit Inkrafttreten des sogenannten ›Asylpakets I‹ (›Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz‹) bei Asylbewerbern und Geduldeten aus ›sicheren Herkunftsstaaten‹, die nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben. Sie dürfen nicht arbeiten.<sup>34</sup>

### **Arbeitsmobilität von EU-Bürgern**

Die Regelungen zur Zuwanderungssteuerung gelten im Wesentlichen nur für Drittstaatsangehörige. EU-Bürger fallen unter das Freizügigkeitsgesetz/EU. Sie benötigen keine spezielle Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis und sind deutschen Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt. Steigende Zuwandererzahlen aus Rumänien und Bulgarien haben allerdings in den Jahren 2013 und 2014 zu einer Debatte um einen angeblichen Missbrauch der Freizügigkeit durch sogenannte ›Armutsmigranten‹ geführt. Als Reaktion darauf hat der Bundestag im November 2014 ein Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes in der EU beschlossen. Es sieht vor, dass zugewanderte EU-Staatsangehörige, denen Rechtsmissbrauch oder Betrug nachgewiesen wird, mit befristeten Wiedereinreiseperrnen belegt werden können. Zudem wird das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche befristet und es wird nur noch dann Kindergeld ausgezahlt, wenn eine Steuer-ID des Antragstellers vorliegt. Darüber hinaus ist für zugewanderte EU-Bürger der Zugang zu Sozialleistungen eingeschränkt worden. Ein im Dezember 2016 verabschiedetes Gesetz sieht vor, dass EU-Ausländern, die noch nie in Deutschland gearbeitet haben, erst nach fünfjährigem Aufenthalt Grundsicherung und Sozialhilfe zustehen. Es sind jedoch einmalige Überbrückungsgelder und Darlehen für die Rückreise ins Herkunftsland vorgesehen.

## **Integration und Integrationspolitik**

*Deutschlands Bevölkerung ist durch Einwanderung geprägt, mehr als 22 Prozent der Einwohner des Landes haben einen Migrationshintergrund. Die Förderung der Integration Zugewanderter ist aber erst im Zuwanderungsgesetz von 2005 als staatliche Aufgabe festgeschrieben worden. Gleiche Teilhabechancen an zentralen gesellschaftlichen Bereichen haben Migranten und ihre Nachkommen bis heute nicht.*

### **Integrationspolitik**

#### *Entwicklung*

Die bis zur Jahrhundertwende aufrechterhaltene Maxime, Deutschland sei kein Einwanderungsland, blockierte die Entwicklung einer konzeptgeleiteten Integrationspolitik. Stattdessen delegierte der Staat die Integrationsarbeit lange Zeit an Wohlfahrtsverbände und ignorierte kritische Stimmen aus Wissenschaft und Politik, die bereits in den 1970er Jahren auf die Dringlichkeit einer aktiven

Integrationsförderung hinwies. So forderte der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Heinz Kühn (SPD), bereits 1979, die faktische Einwanderungssituation anzuerkennen, Einbürgerungserleichterungen auf den Weg zu bringen und Integrationsförderung zu betreiben. Integration wurde aber erst im Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, als staatliche Aufgabe festgeschrieben. In diesem Rahmen wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und mit der Steuerung von Maßnahmen zur Integrationsförderung betraut. Dazu zählen beispielsweise die mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführten Integrationskurse.<sup>35</sup> Diese bestehen aus einem Sprachkurs im Umfang von insgesamt 600 Stunden und einem 100-stündigen Orientierungskurs, der landeskundliche Kenntnisse vermittelt, etwa zur Rechtsordnung, Geschichte und Kultur Deutschlands. Ausländerbehörden können bei der Erteilung des Aufenthaltstitels Ausländer dazu verpflichten, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Dies ist beispielsweise bei mangelnden Deutschkenntnissen der Fall.<sup>36</sup> EU-Bürger sind von der Teilnahmepflicht ausgenommen. Vor dem Hintergrund der hohen Fluchtzuwanderung im Jahr 2015 ist am 6. August 2016 ein Integrationsgesetz in Kraft getreten, das vor allem Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge betrifft (siehe unten).

#### *Grundsatz*

Die Integrationspolitik folgt dem Grundsatz des Förderns und Forderns. Zuwanderer stehen einerseits in der Pflicht, Deutschkenntnisse zu erwerben und die Grundwerte der deutschen Gesellschaft, insbesondere die freiheitlich-demokratische Rechtsordnung, zu respektieren. Andererseits ist die deutsche Gesellschaft gefordert, »Zuwanderern einen durch Chancengleichheit und Gleichbehandlung gekennzeichneten Zugang zu allen wichtigen Bereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu gewährleisten, indem bestehende Barrieren erkannt und abgebaut werden.«<sup>37</sup> Zwar betont dieser Ansatz, dass auch die aufnehmende Gesellschaft ihren Beitrag zu gelingender Integration von Zugewanderten leisten muss, in der Praxis und im öffentlichen Diskurs um Integration werden Integrationsleistungen aber vor allem von Migrantinnen und Migranten gefordert. Ein Blick auf die Integrationskonzepte der Parteien, die nach der Wahl im September 2017 voraussichtlich im Bundestag vertreten sein werden, zeigt, dass fast alle von ihnen das Prinzip eines Integrations-Mainstreamings unterstützen: Von Fördermaßnahmen sollen demnach nicht nur Zugewanderte, sondern auch die Aufnahmegesellschaft profitieren.

Neben der strukturellen Integration in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt sowie der Bedeutung ausreichender Sprachkenntnisse als »Schlüssel zur Integration« wird seit einigen Jahren wieder verstärkt der Aspekt der kulturellen Integration in den Vordergrund der Integrationsdebatten gerückt. Ein Beispiel ist die vom deutschen Kulturrat angestoßene »Initiative kulturelle Integration«, die im Mai 2017 15 Thesen zu kultureller Integration und

Zusammenhalt vorgestellt hat. Verstärkendes Moment für diese Entwicklung war die hohe Fluchtzuwanderung im Jahr 2015, die zu Diskussionen um eine »Belastungsgrenze« und den Zusammenhalt der Gesellschaft geführt hat. In diesem Rahmen hat auch die alle paar Jahre wieder aufkeimende Debatte um eine (deutsche) »Leitkultur« wieder Aufschwung erhalten.

#### *Integrationsgipfel und Islamkonferenz*

Im Jahr 2006 wurden sowohl der seitdem einmal jährlich im Kanzleramt stattfindende Integrationsgipfel<sup>38</sup> als auch die vom Innenminister initiierte Deutsche Islamkonferenz<sup>39</sup> ins Leben gerufen. Beide Initiativen sollen zeigen, dass die deutsche Politik nicht mehr nur über Zugewanderte spricht, sondern mit ihnen auch in einen aktiven Dialog tritt. Aus dem Integrationsgipfel sind ein »Nationaler Integrationsplan«<sup>40</sup> und ein »Nationaler Aktionsplan Integration«<sup>41</sup> hervorgegangen. Durch überprüfbare Zielvorgaben soll die Integrationspolitik in Deutschland verbindlicher werden. Die Umsetzung der Integrationsmaßnahmen soll regelmäßig evaluiert werden, um Fortschritte und Defizite der Integrationsförderung aufzudecken. Dabei steht vor allem die strukturelle Integration in den Arbeitsmarkt und in das Bildungssystem im Vordergrund. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration SVR sieht das als Schwachstelle und empfiehlt, zukünftig in das Integrationsmonitoring auch Indikatoren aufzunehmen, die die soziale und kulturelle Teilhabe von Zugewanderten und ihren Nachkommen messen. Diese Forderung zeigt, dass soziale und kulturelle Dimensionen von Integrationsprozessen gegenüber der strukturellen Integration an Bedeutung gewonnen haben.

Zu den Erfolgen der Islamkonferenz zählen vor allem das Finden von Lösungen zur Einführung islamischen Religionsunterrichts an Schulen sowie die Etablierung von bislang fünf Zentren für Islamische Theologie, an denen islamische Religionslehrer, Theologen und Imame ausgebildet werden. Auch die Erkenntnis, dass aufgrund der rund viereinhalb Millionen Muslime<sup>42</sup>, die in Deutschland leben, der Islam Teil dieses Landes und dieser Gesellschaft ist, kann als Ergebnis der Islamkonferenz gewertet werden. An der Islamkonferenz ist von Seiten muslimischer Verbände in den vergangenen Jahren immer wieder Kritik geübt worden. Im Kern richtete sich diese gegen die starke Betonung sicherheitspolitischer Aspekte in Bezug auf den Islam. Dies liegt sicherlich auch an der Verankerung der Konferenz im Innenministerium, zu dessen Aufgaben die innere Sicherheit des Landes zählt.

#### *Anerkennung von Qualifikationen*

Eine bessere Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern wird durch das am 1. April 2012 in Kraft getretene »Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« (kurz: Anerkennungsgesetz) angestrebt. Es soll »die Praxis der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen einheitlicher, transparenter und effektiver gestalten.«<sup>43</sup>

2009 lebten in Deutschland rund drei Millionen Personen, die einen beruflichen Abschluss im Ausland erworben hatten, bei nur rund 500.000 aber war er anerkannt, d.h. als gleichwertig mit einem deutschen (Aus-)Bildungsabschluss eingestuft worden. Dies führte dazu, dass sehr viele in Deutschland lebende Zugewanderte unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiteten – ein Verlust nicht nur für die deutsche Wirtschaft, sondern auch für die Zugewanderten selbst, deren (Lebens-)Leistung dadurch nicht gewürdigt wurde. Diese Situation sollte sich durch das Anerkennungsgesetz verbessern. Einwanderer haben nun unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus einen Anspruch darauf, dass ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen innerhalb von drei Monaten geprüft werden. Nach Angaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sind im Zeitraum 2012-2015 rund 63.000 Anträge zur Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen eingereicht worden. Im Jahr 2015 wurde in 74 Prozent aller Fälle die volle Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit einem deutschen Abschluss bescheinigt, teilweise allerdings erst nach Absolvieren einer Ausgleichsmaßnahme.<sup>44</sup> Vor allem im Bereich der medizinischen und der Pflegeberufe ist die Zahl der Antragsteller hoch. Das Anerkennungsgesetz gilt allerdings nur für bundesrechtlich geregelte Berufe. Für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, die in den Regelungsbereich der Bundesländer fallen (dies ist z.B. bei Erziehern und Lehrern der Fall), greift das Gesetz nicht. Inzwischen haben jedoch alle 16 Bundesländer eigene Anerkennungsgesetze erlassen. Eine erste Evaluation zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen in den landesrechtlich geregelten Berufen wird im Jahr 2018 erwartet. Bildungstransferexperten kritisieren fünf Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes die fehlende Einheitlichkeit bei seiner Umsetzung. Diese führe dazu, dass das Anerkennungssystem weiterhin unübersichtlich bleibe.

#### *Integrationsgesetz 2016*

2015 lag der Fokus politischer Bemühungen zunächst auf der unmittelbaren Bewältigung der hohen Fluchtzuwanderung: der Registrierung, Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten. Die Behörden auf kommunaler, Länder- und Bundesebene waren auf eine derart hohe Zahl Asylsuchender nicht eingestellt gewesen, was zu teilweise chaotischen Zuständen führte. Nachdem sich diese Situation etwas beruhigt und sich die Zuwanderung neu einreisender Schutzsuchender vor allem durch die Schließung der Grenzen entlang der sogenannten ›Balkanroute‹ und das EU-Türkei-Abkommen deutlich abgeschwächt hatte, rückten im Jahr 2016 Fragen der Integration der langfristig in Deutschland verbleibenden Geflüchteten in den Vordergrund der Debatten.

Im August trat ein Integrationsgesetz in Kraft. Anders als sein Titel vermuten lässt, bildet es kein Gerüst für eine umfassende Integrationspolitik, sondern beinhaltet technische Detailregelungen, die sich vor allem der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive und anerkannten Flüchtlingen widmen.<sup>45</sup> Dabei folgt es dem Grundsatz des ›Förderns und Forderns‹. Asylbewerber können demnach von Behörden zu Sprach- und Integrationskursen verpflichtet werden. Bei einer Teilnahmeverweigerung drohen ihnen Kürzungen der Sozialleistungen. Um den Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive zu vereinfachen, verzichtet die Bundesagentur für Arbeit in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit drei Jahre lang auf eine Vorrangprüfung. Im Rahmen des Programms ›Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen‹ können Asylbewerber für bis zu sechs Monate verpflichtet werden, eine einfache Beschäftigung im Umfang von bis zu 30 Stunden in der Woche aufzunehmen. Sie erhalten dafür eine geringfügige Aufwandentschädigung von 80 Cent pro Stunde. Geduldete, die einen Ausbildungsplatz vorweisen können, dürfen für die Dauer der Ausbildung in Deutschland bleiben. Anerkannte Flüchtlinge sollen nicht mehr nach drei Jahren, sondern erst nach fünf Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Diese wird zudem an den Nachweis von grundlegenden Deutschkenntnissen (A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) und Integrationsleistungen geknüpft. Erbringen Flüchtlinge herausragende Integrationsleistungen, etwa durch den Nachweis von besonders guten Kenntnissen der deutschen Sprache, kann ihnen – wie bislang – nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis ausgestellt werden. Durch eine Wohnsitzauflage wird die Wohnortwahl anerkannter Flüchtlinge in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in Deutschland eingeschränkt. Sofern sie keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder einen Studienplatz vorweisen können, sind sie verpflichtet, in dem Bundesland zu leben, dem sie zugeteilt wurden. Für die konkrete Ausgestaltung der Wohnsitzzuweisung sind die Bundesländer verantwortlich.

Flüchtlingshilfsorganisationen wie Pro Asyl, aber auch Migrationsexperten des Rats für Migration und des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration kritisierten das Gesetz. Die Wohnsitzauflage stünde im Widerspruch zur Freizügigkeit, die anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt werden müsse. Darüber hinaus sei ihr integrationspolitischer Nutzen zweifelhaft. Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs für deutsche Arbeitslose hätten zudem gezeigt, dass solche Beschäftigungsmaßnahmen häufig nicht in den regulären Arbeitsmarkt führten, weswegen die ›Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen‹ zu einer dauerhaften Prekarisierung von Flüchtlingen beitragen könnten. Schließlich sei das Integrationskursangebot in Deutschland nicht ausreichend. Daher dürfe man niemanden bestrafen, der aufgrund des mangelnden Angebots keinen solchen Kurs besuche.

Neben den bundespolitischen Integrationsmaßnahmen, findet Integrationspolitik im Mehrebenensystem auch auf Landes- und kommunaler Ebene statt. Alle Bundesländer haben Integrationskonzepte bzw. entsprechende Leitlinien erarbeitet.<sup>46</sup> In drei Bundesländern, Berlin (2010), NRW (2012) und Baden-Württemberg (2015), wurden Integrationsgesetze verabschiedet, die die Verbindlichkeit migrationspolitischer Anstrengungen erhöhen (sollen). Auch

zahlreiche Kommunen verfügen inzwischen über eigene Integrationskonzepte.

Die integrationspolitischen Bemühungen in Deutschland werden positiv bewertet. Der Migrant Integration Policy Index (2015), der anhand von 167 Indikatoren die gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten von Migranten im Zeitverlauf untersucht, sieht Deutschland inzwischen in den TOP-10 der 38 untersuchten Länder.

**Stand der Integration**

In Deutschland lebende Menschen mit und ohne Migrationshintergrund haben, wie ein Blick auf verschiedene Statistiken zeigt, nicht die gleichen Teilhabechancen an zentralen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen oder politischer Partizipation. Dies ist auch dem jahrelangen Nichtbetreiben einer kohärenten Integrationspolitik geschuldet, weshalb heute oft von der »nachholenden Integration« gesprochen wird. Deren Ziel ist es, die Versäumnisse vergangener Jahrzehnte und dadurch entstandene Integrationsdefizite aufzuarbeiten und zu reduzieren. Um den Fortschritt der Integration (verstanden als »Angleichung der Lebensverhältnisse der Personen mit Migrationshintergrund an die der Gesamtbevölkerung«<sup>47</sup>) analysieren und Integrationsmaßnahmen damit auch bewerten zu können, wurde im Rahmen des Nationalen Integrationsplans ein bundesweites Integrationsmonitoring ins Leben gerufen. Die Bundesländer haben in diesem Kontext ein Integrationsmonitoring beschlossen, das

den Stand und die Entwicklung von Integrationsprozessen in den 16 Ländern vergleichend sichtbar macht. Anhand messbarer Indikatoren wird versucht, den Stand der Integration von Menschen aus Einwandererfamilien in zentralen Gesellschaftsbereichen zu erfassen. Die Ergebnisse werden regelmäßig veröffentlicht. Daten zur Bildungs- und Arbeitsmarktbeteiligung können auch dem Mikrozensus entnommen werden.<sup>48</sup>

*Bildungsbeteiligung*

Menschen mit Migrationshintergrund haben dem Mikrozensus 2016 zufolge häufiger keinen Schulabschluss als Personen ohne Zuwanderungsgeschichte. Sie verfügen seltener über einen Hauptschulabschluss, aber genauso häufig über das Abitur wie Personen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 5). Aufgrund der jüngeren Altersstruktur ist zudem ein größerer Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund noch in Ausbildung bzw. noch gar nicht im schulpflichtigen Alter als in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Nach Ergebnissen des Integrationsmonitorings der Länder hatten in der Altersgruppe der 25- bis unter 65-Jährigen Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2015 häufiger keine Berufsausbildung abgeschlossen als Menschen ohne Migrationshintergrund (37,6 Prozent vs. 9,9 Prozent). Demgegenüber lag der Anteil der Hochschulabsolventen in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund geringfügig höher als in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (13,2 Prozent vs. 12,5 Prozent).<sup>49</sup>

**Abbildung 5: Bevölkerung 2016 nach Migrationsstatus und allgemeinem Schulabschluss**



Abweichungen zu 100% (Zeilensummen) sind auf Rundungsfehler zurückzuführen.

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach: Statistisches Bundesamt (2017): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Wiesbaden.

## Arbeitsmarktintegration und Armutsgefährdung

2015 waren 64,6 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund erwerbstätig, in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund waren es 76,3 Prozent.<sup>50</sup> Menschen aus Einwandererfamilien sind häufiger arbeitslos als Menschen ohne Migrationshintergrund. Dies wird besonders mit Blick auf ausländische Staatsangehörige deutlich, deren Arbeitslosenquote 2015 mit 14,6 Prozent mehr als doppelt so hoch lag wie die deutscher Staatsangehöriger (5,6 Prozent).<sup>51</sup> Darüber hinaus sind Menschen mit Zuwanderungsgeschichte häufiger armutsgefährdet.<sup>52</sup> So lag 2015 die Armutsgefährdungsquote von Personen mit Migrationshintergrund bei 27,7 Prozent und damit mehr als doppelt so hoch wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (12,5 Prozent).<sup>53</sup>

## Politische Partizipations- und Mitbestimmungsmöglichkeiten

Bislang haben in Deutschland nur hier lebende EU-Bürger das Recht, an Kommunalwahlen teilzunehmen. Drittstaatsangehörige sind selbst dann von der Wahlbeteiligung ausgeschlossen, wenn sie bereits seit Jahrzehnten in Deutschland leben. Um ausländischen Staatsangehörigen dennoch Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen, haben viele Gemeinden Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte geschaffen. In einigen Bundesländern ist die Einrichtung solcher Gremien in den Kommunalverfassungen gesetzlich verankert. Die Beiräte haben die Aufgabe, auf kommunaler Ebene die Interessen der ausländischen Einwohner zu vertreten. Ähnliche Organe gibt es in vielen Bundesländern auch auf Landesebene. Seit 1998 besteht zudem der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat, ein Zusammenschluss der Landesarbeitsgemeinschaften der kommunalen Ausländerbeiräte und Ausländervertretungen.

## Aktuelle Herausforderungen und zukünftige Entwicklungen

*Deutschland hat in seiner Geschichte umfangreiche Zu- und Abwanderungsbewegungen erlebt. Heute haben mehr als 22 Prozent der Einwohner des Landes einen Migrationshintergrund. Die lange aufrecht erhaltene Maxime, Deutschland sei kein Einwanderungsland, blockierte migrations- und integrationspolitische Reformen jedoch bis in die 2000er Jahre hinein. Vor allem die in den Jahren 2015 und 2016 hohe Zuwanderung von Asylsuchenden löste emotional aufgeladene Debatten aus und stellt Politik und Gesellschaft vor erhebliche Herausforderungen.*

Das Jahr 2015 ist in das kollektive Gedächtnis der Bevölkerung Deutschlands als Jahr der ›Flüchtlingskrise‹ eingegangen. Nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik war die Zahl der neu einreisenden Asylsuchenden höher. Die Reaktionen in der Bevölkerung schwankten zwischen euphorischer Aufnahmebereitschaft und gewaltsamer Abwehr der Schutzsuchenden, zwischen Willkommenskultur

und Rufen nach Abschottung, zwischen Weltoffenheit und Nationalismus. Einerseits zeigte sich ein beispielloses zivilgesellschaftliches Engagement für Geflüchtete, das die Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden oft erst ermöglichte, da die staatlichen Strukturen angesichts der schieren Zahl der Asylsuchenden zwischenzeitlich vollkommen überfordert schienen. Andererseits nahm die Gewalt gegen Geflüchtete und ihre Unterkünfte deutlich zu. Aufzeichnungen zufolge wurde im Schnitt jeden dritten Tag ein Brandanschlag auf eine Flüchtlingsunterkunft verübt.<sup>54</sup> Der rechtspopulistischen AfD, die das Thema Zuwanderung für sich instrumentalisierte, gelang der Einzug in mehrere Länderparlamente, teilweise sogar mit zweistelligen Zustimmungswerten. Umfragen zufolge wird sie nach der Wahl am 24. September 2017 auch im nächsten Deutschen Bundestag vertreten sein.<sup>55</sup> Die gesellschaftliche Polarisierung konstatieren auch die Autoren einer Studie zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in der Bevölkerung Deutschlands: »Das Thema Flüchtlinge steht exemplarisch für die Gespaltenheit der Gesellschaft in eine Mehrheit, die Weltoffenheit, Toleranz und Gleichwertigkeit will und jene nicht ganz kleine und laute Minderheit, die Abschottung, nationale Rückbesinnung und Ungleichwertigkeit fordert.«<sup>56</sup>

Vor diesem Hintergrund erleben Fragen zur gesellschaftlichen Integration einen Bedeutungszuwachs: Wie können und wie wollen wir in Zukunft in diesem Land zusammenleben? Darauf müssen Politik und Zivilgesellschaft Antworten finden. Das zeigt auch eine repräsentative Umfrage in der wahlberechtigten Bevölkerung von Januar 2017: Demnach halten die Befragten das Thema Zuwanderung und Integration für das wichtigste Thema, um das sich die Bundesregierung 2017 kümmern sollte, gefolgt vom Thema Innere Sicherheit.<sup>57</sup> Vor dem Hintergrund islamistisch motivierter Terroranschläge in Deutschland und anderen EU-Ländern hat das Thema Innere Sicherheit nicht nur an Bedeutung gewonnen, sondern wird auch zunehmend eng mit dem Diskurs über (Asyl-)Zuwanderung verknüpft. So wurde beispielsweise der Terroranschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt, bei dem im Dezember 2016 12 Menschen getötet und 48 weitere schwer verletzt wurden, von einem tunesischen Mann verübt, der als Asylsuchender in die Bundesrepublik gekommen war. Die Tatsache, dass er mit einer Duldung in Deutschland lebte, da er aufgrund fehlender Papiere nicht in sein Herkunftsland abgeschoben werden konnte, befeuerte die Debatte um schärfere Ausweisungsgesetze und eine effizientere Abschiebep Praxis. Im Juli 2017 wurden durch das ›Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‹ strengere Regeln für Geduldete und Menschen eingeführt, die als ›Gefährder‹ gelten. Demnach können Personen, von denen eine »Gefahr für Leib und Leben Dritter« ausgeht, leichter in Abschiebhaft genommen werden. Auch die Möglichkeit der Überwachung mithilfe einer elektronischen Fußfessel ist für diesen Personenkreis vorgesehen. Geduldete, die die Behörden über ihre Identität täuschen und nicht an der Beschaffung von Reisdokumenten mitwirken, sollen ohne Ankündigung abgeschoben werden dürfen. Außerdem wird ihre Bewegungsfreiheit da-



durch eingeschränkt, dass sie den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde nicht verlassen dürfen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge darf zudem zukünftig Daten aus Laptops und Mobilfunktelefonen auslesen, um die Identität und Herkunft eines Asylbewerbers festzustellen. Asylsuchende ›ohne Bleibeperspektive‹ können von den Bundesländern darüber hinaus verpflichtet werden, bis zu zwei Jahre – statt wie bislang maximal sechs Monate – in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Wie bereits andere Asylrechtsverschärfungen in den Jahren 2014-2016 ist auch dieses Gesetz bei Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingshilfsorganisationen auf Kritik gestoßen. Der Vorwurf: Alle Geflüchteten, die nach Deutschland kämen, würden wie potenzielle Straftäter behandelt und zunehmend entrechtet.

Der Fokus der Debatte hat sich verschoben: 2015 wurde über Fragen der Bewältigung der ›Flüchtlingskrise‹ und eine mögliche ›Belastungsgrenze‹ diskutiert. 2016 rückte vor dem Hintergrund einer stark rückläufigen Zahl neu einreisender Asylsuchender die Integration der langfristig in Deutschland verbleibenden Menschen in den Vordergrund. Parallel dazu erhielten Sicherheitsfragen mehr Aufmerksamkeit.

Wenn Fluchtzuwanderung als Sicherheitsrisiko wahrgenommen wird, dann ergibt sich daraus die logische Konsequenz, Abschottungsmaßnahmen auszubauen. In der EU setzt sich Deutschland dafür ein, EU-Anrainerstaaten wieder stärker in das europäische Grenzregime einzubeziehen. Das System der ›Vorfeldsicherung‹ würde so wieder etabliert, das im Zuge des ›Arabischen Frühlings‹ und der damit verbundenen Destabilisierung diverser Staaten in der Nachbarschaft der EU zusammengebrochen war. So gibt es neben dem Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei auch Bestrebungen, stärker mit Libyen zu kooperieren, dem wohl wichtigsten Transitland für Flüchtlinge und Migranten aus Afrika, die über das Mittelmeer in die EU gelangen wollen. Auch mit anderen afrikanischen Staaten wurden Abkommen getroffen. Sie verpflichten sich im Rahmen dieser sogenannten ›Migrationspartnerschaften‹ dazu, die irreguläre Migration in Richtung Europa einzudämmen und abgelehnte Asylbewerber zurückzunehmen. Im Gegenzug stockt die EU ihre Entwicklungshilfe in diesen Ländern auf, um Fluchtursachen zu bekämpfen. Menschen sollen davon abgehalten werden, sich auf den Weg nach Europa zu machen. Europa selbst schottet viele seiner Grenzen durch Zäune gegen Zuwanderer ab. Die europäische Grenzschutzagentur Frontex ist zu einer Agentur für die Grenz- und Küstenwache ausgebaut und mit deutlich mehr Befugnissen ausgestattet worden. So soll sie die EU-Mitgliedstaaten beispielsweise auch bei der Rückführung abgelehnter Asylbewerber in ihre Herkunftsländer unterstützen. Die Maßnahmen zeigen Wirkung: Die Zahl neu in der EU und damit auch in Deutschland ankommender Geflüchteter ist seit 2015 deutlich zurückgegangen. In den ersten sieben Monaten des Jahres 2017 kamen nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) rund 117.000 (Flucht-)Migranten über das Mittelmeer nach Europa. Im gleichen Zeitraum wurden in Deutschland rund 106.604 Asylsuchende registriert.

Die rückläufigen Asylsuchendenzahlen werden von der Politik als Erfolg deklariert, von Menschenrechtsorganisationen werden die Entwicklungen allerdings mit Sorge betrachtet. Sie weisen daraufhin, dass die Abschottungsmaßnahmen dazu führen, dass zahlreiche Schutzsuchende erst gar nicht mehr die Möglichkeit erhalten, Asyl zu beantragen, ein Recht, das ihnen gemäß UN-Menschenrechtskonvention zusteht.<sup>58</sup> Weltweit sind mehr als 65 Millionen Menschen auf der Flucht. Tendenz steigend. Die rückläufigen Asylsuchendenzahlen in Deutschland mögen über diese globale Flüchtlingskrise hinwegtäuschen. Die Frage nach Deutschlands humanitärer Verantwortung bleibt.

### **Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft**

Das aktuell debattenbestimmende Thema Asyl und der Ruf nach einer Begrenzung der Fluchtzuwanderung stellt den Blick darauf, dass Deutschland angesichts seiner demografischen Entwicklung auch in Zukunft auf Zuwanderung aus dem Ausland angewiesen sein wird. Bereits seit den 1970er Jahren liegt die Zahl der Sterbefälle in Deutschland höher als die Geburtenzahl. Ohne Zuwanderung aus dem Ausland würde die Bevölkerung schrumpfen. Die hohe Zuwanderung in den vergangenen Jahren hat zwar zu einem Wachstum der Bevölkerung beigetragen. Das Statistische Bundesamt geht aber dennoch davon aus, dass es sich dabei nur um einen vorübergehenden Trend handelt. Zudem kann eine hohe Zuwanderung überwiegend junger Menschen aus dem Ausland die Alterung der Bevölkerung Deutschlands zwar verlangsamen, aufhalten kann sie sie jedoch nicht. Immer mehr ältere Menschen werden immer weniger jüngeren Menschen gegenüberstehen. Dadurch wird es zukünftig auch einen Mangel an Arbeitskräften geben. In einigen Branchen und Regionen Deutschlands klagen heute schon viele Unternehmen über Probleme, geeignetes Personal zu finden. Fachkräfteengpässe gibt es vor allem in den Ingenieursberufen, im medizinischen und Pflegebereich. Die schrittweise Öffnung Deutschlands für (qualifizierte) Arbeitsmigration<sup>59</sup> aus dem Ausland erklärt sich auch vor diesem Hintergrund: Die Lobbyarbeit der deutschen Wirtschaft für ein liberales Einwanderungsrecht hat zum Abbau von Zuwanderungsbarrieren und einem Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik beigetragen. Migration wird nicht mehr vehement abgelehnt und als Belastung (der Sozialsysteme) verstanden, sondern auch als Potenzial. Die migrationspolitischen Reformen haben dazu beigetragen, dass sich Deutschland im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik nach Auffassung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu einem der liberalsten Länder im Vergleich der 35 Mitgliedstaaten der Organisation entwickelt hat. Die selektive Öffnung für qualifizierte Zuwanderung muss sich aber auch die Kritik gefallen lassen, dass Zuwanderer nur noch nach ihrer ökonomischen (und demografischen) Verwertbarkeit beurteilt und quasi als ›Ware‹ verhandelt werden.<sup>60</sup>

Um demografischem Wandel und Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken, reicht eine hohe Zuwanderung allein

nicht aus; die Zuwanderer müssen sich auch für einen langfristigen Aufenthalt in Deutschland entscheiden. Um diese Entscheidung positiv zu beeinflussen, wird seit einigen Jahren von Vertretern aus Politik und Wirtschaft über die Etablierung einer ›Willkommens- und Anerkennungskultur‹ diskutiert. Dadurch soll Deutschland für potenzielle (qualifizierte) Zuwanderer attraktiver und für langfristig hier lebende Migranten und ihre Nachkommen zu einem echten ›Zuhause‹ werden. Bezog sich der Begriff zunächst vor allem auf den Zuzug von Fachkräften aus dem Ausland, so wurde er ab 2015 zunehmend mit der Flüchtlingsfrage verknüpft. Die Bilder von Deutschen, die Geflüchtete an Bahnhöfen willkommen hießen mit Applaus und Plakaten, auf denen der Slogan ›Refugees welcome‹ zu lesen war, gingen um die Welt. Die anfängliche Willkommenseuphorie im ›langen Sommer der Migration‹<sup>61</sup> kühlte sich anschließend deutlich ab. Die Zweifel wuchsen, ob Deutschland wirklich so viele Menschen integrieren könne.<sup>62</sup> Studien der Bertelsmann Stiftung zur Willkommenskultur in Deutschland zeigen diesen Trend. So lautet ein zentrales Ergebnis der 2017 veröffentlichten Studie ›Willkommenskultur im ‚Stresstest‘‹, dass sich Deutschland 2015 und 2016 zwar als »offene und gereifte Einwanderungsgesellschaft« präsentiert habe, die Skepsis gegenüber Einwanderung aber gewachsen sei. Befragte schreiben Zuwanderung 2017 seltener positive Auswirkungen zu als noch im Untersuchungszeitraum 2012-2015. Allerdings zeigen die Ergebnisse der Studie auch, dass die Einwanderungsgesellschaft insbesondere von der jüngeren Generation überwiegend als Normalität betrachtet wird.

Die zukünftige Bewertung von Zuwanderung wird auch davon abhängen, wie gut es gelingt, die zugewanderten Geflüchteten in die Gesellschaft zu integrieren. Dass dies nicht von heute auf morgen gelingt und es stattdessen eher einen langen Atem braucht, zeigt ein Bericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am Beispiel der Arbeitsmarktintegration. Demnach zeigen Erfahrungen mit Fluchtzuwanderung in der Vergangenheit, dass fünf Jahre nach dem Zuzug nach Deutschland 50 Prozent der Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter einer Beschäftigung nachgingen. Nach 15 Jahren belief sich die Beschäftigungsquote auf 70 Prozent und entsprach damit derjenigen anderer Einwanderergruppen.

Dabei hängen Integrationsverläufe nicht nur von den Integrationsbemühungen der Zugewanderten ab, sondern auch von den Teilhabechancen, die ihnen die aufnehmende Gesellschaft bietet. Was für eine Gesellschaft wollen wir, was für ein (Einwanderungs-)Land soll Deutschland sein? Auch das wird zukünftig weiter ausgehandelt werden. Das Ergebnis der Bundestagswahl 2017 wird andeuten, in welche Richtung es (migrationspolitisch) geht.

## Fazit

Tendenzen der Öffnung und der Schließung zugleich beherrschen die deutsche Migrationspolitik sowie die medialen und öffentlichen Debatten. Weder auf bundesdeutscher noch auf europäischer Ebene lässt sich der Wille ausmachen, ein migrationspolitisches Gesamtkonzept zu

entwickeln, das mittel- und langfristige Ziele für die verschiedensten Formen von Migration (EU-Freizügigkeit, Anwerbung von Hochqualifizierten und Arbeitskräften in Mangelbereichen, Bildungs- und Ausbildungsmigration, Umgang mit temporärer Zuwanderung, Asyl) formuliert und Instrumente entwickelt, die eine ganzheitliche Migrationspolitik ermöglichen. Erst wenn ein solches Gesamtkonzept vorläge, ließe sich deutlich machen, aus welchem Antrieb mit welcher Perspektive Migrationspolitik in Deutschland und Europa betrieben wird.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Hierzu und zum Folgenden siehe Oltmer (2016).
- <sup>2</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Migrationsprofil Deutschland häufig auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Die Angaben beziehen sich jedoch ausdrücklich auf Angehörige beider Geschlechter.
- <sup>3</sup> Weitere Informationen zum Migrationsgeschehen in der DDR unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56368/migrationspolitik-in-der-ddr?p=all> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>4</sup> Statistisches Bundesamt (2017c).
- <sup>5</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017).
- <sup>6</sup> Statistisches Bundesamt (2017b).
- <sup>7</sup> Bade (2004).
- <sup>8</sup> Vogel (2015).
- <sup>9</sup> <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/fluechtlingskrise-illegale-einreise-akten-staatsanwaltschaft-asylverfahren> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>10</sup> Ursprünglich meldeten die Behörden für 2015 rund 1,1 Millionen neu eingereiste und im EASY-System registrierte Asylsuchende. Die Zahl wurde aber später nach unten korrigiert, da zahlreiche Asylsuchende mehrfach erfasst worden oder in andere Länder weitergereist waren.
- <sup>11</sup> Vogel (2016).
- <sup>12</sup> Leubecher (2016). Für Zahlen zu Ausreisepflichtigen siehe Deutscher Bundestag (2017).
- <sup>13</sup> Für weitere Informationen zum Thema ›Illegal in Deutschland‹ siehe <https://www.igfm.de/menschenrechte/hilfe-fuer-den-notfall/illegal-in-deutschland/> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>14</sup> Für ausführliche Informationen zum Thema Flucht und Asyl siehe das Kurzdossier ›Deutsche Asylpolitik und EU-Flüchtlingsschutz im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems‹.
- <sup>15</sup> Oltmer (2014).
- <sup>16</sup> »Ausnahmen gelten, wenn die nichtstaatliche Verfolgung dem Staat zuzurechnen ist oder der nichtstaatliche Verfolger selbst an die Stelle des Staates getreten ist (quasistaatliche Verfolgung).« <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/Asylberechtigung/asylberechtigung-node.html> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>17</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (2013).
- <sup>18</sup> Asylsuchende, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen, zählen zu den Menschen mit guter Bleibeperspektive. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sie einen positiven Asylbescheid und damit ein Aufenthaltsrecht erhalten.

- Welche Herkunftsländer dieses Kriterium erfüllen, wird halbjährlich festgelegt. 2017 haben Asylsuchende aus Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia eine gute Bleibeperspektive.
- <sup>19</sup>Für eine Übersicht über die Asylrechtsreformen seit 2014 siehe <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/asylrecht.html> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>20</sup>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).
- <sup>21</sup>Im sogenannten EASY-System, einer IT-Anwendung zur Verteilung der Asylsuchenden auf die 16 Bundesländer, wurden 2015 insgesamt rund 1,1 Millionen neu nach Deutschland eingereiste Asylbegehrende registriert. Dabei kam es jedoch zu Mehrfachmeldungen, die später bereinigt wurden. Auch weitergereiste oder in ihre Herkunftsländer zurückgekehrte Asylsuchende wurden später aus dem System gelöscht, sodass die Zahl der 2015 tatsächlich nach Deutschland gekommenen und hier verbliebenen Geflüchteten im Herbst 2016 deutlich nach unten korrigiert werden musste. Siehe dazu auch: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.html> (Zugriff: 14.8.2017).
- <sup>22</sup>Zu den Asylzahlen siehe die Publikationsreihe des BAMF »Aktuelle Zahlen zu Asyl«, abrufbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>23</sup>Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a).
- <sup>24</sup>Angenendt (2008).
- <sup>25</sup>Unter einer qualifizierten Ausbildung werden Ausbildungen/Lehren verstanden, die zu staatlich anerkannten Berufen unter Einhaltung der Ausbildungsordnung führen und nicht länger als drei, aber auch nicht kürzer als zwei Jahre dauern (vgl. Berufsbildungsgesetz § 4+5).
- <sup>26</sup><http://www.bluecard-eu.de/blau-karte-eu-deutschland/> (Zugriff: 14.8.2017).
- <sup>27</sup>Diese und weitere Informationen zur EU Blue Card auf: [www.bluecard-eu.de/blau-karte-eu-deutschland/](http://www.bluecard-eu.de/blau-karte-eu-deutschland/) (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>28</sup><http://www.netzwerk-iq.de/presse/news/meldung/mehr-als-50000-blaue-karten-eu-ausgestellt.html> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>29</sup>[http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration_node.html) (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>30</sup>Bundesrat (2017).
- <sup>31</sup><http://www.arbeit-und-arbeitsrecht.de/schlagzeilen/vereinfachte-zuwanderung-von-fachkraeften-beschlossen/2017/08/11> (Zugriff: 15.8.2017).
- <sup>32</sup>Asylsuchende, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen, zählen zu den Menschen mit guter Bleibeperspektive. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sie einen positiven Asylbescheid und damit ein Aufenthaltsrecht erhalten. Welche Herkunftsländer dieses Kriterium erfüllen, wird halbjährlich festgelegt. 2017 haben Asylsuchende aus Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia eine gute Bleibeperspektive. <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurse-asylbewerber-node.html> (Zugriff: 15.8.2017).
- <sup>33</sup>Bei der Vorrangprüfung wird ermittelt, ob für die Besetzung der Stelle ein deutscher Arbeitnehmer, ein EU-Bürger oder ein rechtlich gleichgestellter Ausländer aus einem Drittstaat zur Verfügung steht. Ist dies der Fall, darf der Asylsuchende nicht eingestellt werden, denn die genannten Personengruppen haben bei der Vermittlung in Arbeit Vorrang.
- <sup>34</sup><http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/Neustart-Asylsuchende/arbeitsmarktzugang-asylbewerber-geldete.html> (Zugriff: 15.8.2017).
- <sup>35</sup>Informationen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu Inhalt und Ablauf von Integrationskursen: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html> (Zugriff: 14.8.2017). Über die Teilnehmerzahlen informiert der Mediendienst Integration: <https://mediendienst-integration.de/integration/sprache.html> (Zugriff: 1.9.2017).
- <sup>36</sup><http://dejure.org/gesetze/AufenthG/44a.html> (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>37</sup>Bundesministerium des Innern (Hg./2014).
- <sup>38</sup>2016 hat im Kanzleramt der 9. Integrationsgipfel stattgefunden. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/11/2016-11-11-integrationsgipfel.html> (Zugriff: 15.8.2017).
- <sup>39</sup>Homepage der Deutschen Islamkonferenz: [www.deutsche-islam-konferenz.de](http://www.deutsche-islam-konferenz.de). Zur Islamkonferenz siehe auch Busch/Goltz, Gabriel (2011).
- <sup>40</sup>Der Nationale Integrationsplan ist abrufbar unter: [www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Zugriff: 24.8.2017).
- <sup>41</sup>Der Nationale Aktionsplan Integration ist abrufbar unter: [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff: 28.8.2017).
- <sup>42</sup>Nach einer Hochrechnung des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge lebten am 31. Dezember 2015 zwischen 4,4 und 4,7 Millionen muslimische Menschen in Deutschland, was bei einer Gesamtbevölkerung von 82,2 Millionen Einwohnern einem Bevölkerungsanteil zwischen 5,4 und 5,7 Prozent entspricht. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp71-zahl-muslime-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp71-zahl-muslime-deutschland.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff: 15.8.2017).
- <sup>43</sup>Braun (2012).
- <sup>44</sup>Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg./2017).
- <sup>45</sup>Zu den Inhalten des Integrationsgesetzes und seinen Grenzen siehe Thym (2016).
- <sup>46</sup>Gesemann/Roth (2014).
- <sup>47</sup>Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg./2011).
- <sup>48</sup>Für eine ausführliche Darstellung der Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund siehe Die Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016).
- <sup>49</sup>Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (Hg./2017).
- <sup>50</sup>Daten beziehen sich auf die Erwerbstätigenquote. Quelle: Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (Hg./2017).
- <sup>51</sup>Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016).
- <sup>52</sup>»Als arm gelten Personen, deren verfügbares Nettoeinkommen (...) unter 60% des Durchschnittseinkommens (...) liegt«. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg./2011), S. 86.
- <sup>53</sup>Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016).

<sup>54</sup><https://www.proasyl.de/news/2015-dramatischer-anstieg-von-gewalt-gegen-fluechtlinge/> (Zugriff: 17.8.2017).

<sup>55</sup>Infratest dimap: Sonntagsfrage (bundesweit) vom 9.8.2017: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit-sonntagsfrage/> (Zugriff: 23.8.2017); Emnid: Sonntagsfrage vom 19.8.2017: <http://www.wahlrecht.de/umfragen/emnid.htm> (Zugriff: 23.8.2017).

<sup>56</sup>Friedrich Ebert Stiftung, Forum Berlin/Universität Bielefeld, Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (2016). Diese Einschätzung bestätigt auch das Bundeskriminalamt. Es beobachtet eine »latente Radikalisierung des gesellschaftlichen Diskurses« zwischen Asylgegnern und Asylbefürwortern (Bundeskriminalamt (2017)).

<sup>57</sup><https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit-ard-deutschlandtrend/2017/januar/> (Zugriff: 28.8.2017).

<sup>58</sup>Siehe z.B. die Petition von Amnesty International »Das Menschenrecht, Asyl zu suchen, darf nicht weiter eingeschränkt werden!« <https://www.amnesty.de/mitmachen/petition/das-menschenrecht-asyl-zu-suchen-darf-nicht-weiter-eingeschraenkt-werden> (Zugriff: 29.8.2017).

<sup>59</sup>Für eine gute Übersicht zu den arbeitsmigrationspolitischen Regelungen siehe auch Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017b).

<sup>60</sup>Friedrich (Hg./2011).

<sup>61</sup>Siehe dazu Hess et al. (2017) sowie <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1035779.der-lange-sommer-der-migration.html> (Zugriff: 24.8.2017).

<sup>62</sup>Ehni (2015).

<idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtaz/~edisp/l6019022dstbai420319.pdf> (Zugriff: 24.8.2017).

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015. Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013. Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011. Nürnberg.
- Bundeskriminalamt (2017): Kernaussagen »Kriminalität im Kontext von Zuwanderung« Betrachtungszeitraum: 1.1.-31.3.2017. <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/kernaussagenZuKriminalitaetImKontextVonZuwanderungIQuartal2017.html?nn=62336> (Zugriff: 25.8.2017).
- Bundesministerium des Innern (Hg./2014): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg./2017): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017. Berlin. [https://www.bmbf.de/pub/Bericht\\_zum\\_Anerkennungsgesetz\\_2017.pdf](https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2017.pdf) (Zugriff: 14.8.2017).
- Bundesrat (2017): Verordnung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration. Drucksache 10/17. Erläuterung, 954.BR, 10.03.17. [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/954/erl/76.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/954/erl/76.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Zugriff: 14.8.2017).
- Bundeszentrale für politische Bildung (2013): Vor zwanzig Jahren: Einschränkung des Asylrechts 1993. [www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/160780/asylkompromiss](http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/160780/asylkompromiss) (Zugriff: 24.8.2017).
- Busch, Reinhard/Goltz, Gabriel (2011): Die Deutsche Islam Konferenz – Ein Übergangsformat für die Kommunikation zwischen Staat und Muslimen in Deutschland. In: Hendrik Meyer/Klaus Schubert (Hg.): Politik und Islam. Wiesbaden, S. 29-46.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016): 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. [https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/IB/11-Lagebericht\\_09-12-2016.pdf?jsessionid=92C0B73B7034B6C69B4F52A42D69C63F.s4t2?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/IB/11-Lagebericht_09-12-2016.pdf?jsessionid=92C0B73B7034B6C69B4F52A42D69C63F.s4t2?__blob=publicationFile&v=4) (Zugriff: 28.8.2017).
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg./2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Köln/Berlin. [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/2012-01-12-zweiter-indikatorenbericht.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff: 28.8.2017).
- Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter der Frak-

## Literatur

- Angenendt, Steffen (2008): Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Bade, Klaus J. (2004): Sozialhistorische Migrationsforschung. Göttingen. (Studien zur Historischen Migrationsforschung, Bd. 13).
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2008): Deutschland. In: Klaus J. Bade/Pieter C. Emmer/Leo Lucassen/Jochen Oltmer (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn, 2. Aufl., S. 141-170.
- Braun, Daria (2012): Einheitlicher, transparenter, effektiver? Das Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen im Wandel. focus Migration, Kurzdossier Nr. 18. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/141828/bewertung-von-im-ausland-erworbenen-qualifikationen> (Zugriff: 24.8.2017).
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Sirries, Steffen (2017): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte 4/2017. [http://doku.iab.de/aktuell/2017/aktueller\\_bericht\\_1704.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2017/aktueller_bericht_1704.pdf) (Zugriff: 24.8.2017).
- Bundesagentur für Arbeit (Hg./2014): Die Blaue Karte EU. Wesentliche Inhalte dieses Gesetzes. Stand der Präsentation: 1. Januar 2014. <http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/>

- tion DIE LINKE. Drucksache 18/11032. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2016. Drucksache 18/11388. 7. März. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/113/1811388.pdf#page=34> (Zugriff: 24.8.2017).
- Ehni, Ellen (2015): ARD-DeutschlandTrend. Deutsche besorgt über Flüchtlinge. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-405.html> (Zugriff: 29.8.2017).
  - Friedrich Ebert Stiftung, Forum Berlin/Universität Bielefeld, Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (2016): Presse-Handout: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Studie ›Gesplante Mitte – Feindselige Zustände‹. [http://www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf\\_16/Presse-Handout-2016.pdf](http://www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_16/Presse-Handout-2016.pdf) (Zugriff: 28.8.2017).
  - Friedrich, Sebastian (Hg./2011): Rassismus in der Leistungsgesellschaft: Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen der ›Sarrazin-debatte‹. Münster.
  - Gesemann, Frank/Roth, Roland (2014): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Eine Studie des Instituts Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
  - Hess, Sabine et al. (2017): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. 2. korrigierte Auflage. Berlin/Hamburg.
  - Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (Hg./2017): Vierter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2013-2015. <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/> (Zugriff: 24.8.2017).
  - Leubecher, Marcel (2016): Wenn Asylbewerber verschwinden. Welt.de, 21. März. [https://www.welt.de/print/die\\_welt/politik/article153514221/Wenn-Asylbewerber-verschwinden.html](https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article153514221/Wenn-Asylbewerber-verschwinden.html) (Zugriff: 24.8.2017).
  - Meier-Braun, Karl-Heinz (2006): Zuwanderung und Ausländerpolitik in Deutschland. Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland. Der Bürger im Staat, Jg. 56, Nr.4, S. 204-209.
  - Neue Deutsche Medienmacher (2013): Dokumentation des Workshops ›Neue Begriffe für die Einwanderungsgesellschaft‹ am 29. und 30. April 2013 in Nürnberg. Berlin. <http://www.neuemedienmacher.de/wp-content/uploads/2014/04/Tagungsdokumentation-NDM-Begriffe-2013.pdf> (Zugriff: 24.8.2017).
  - Oberndörfer, Dieter (2007): Zuwanderung nach Deutschland - eine Bilanz. Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration 2/2007.
  - Oltmer, Jochen (2016): Migration im 19. und 20. Jahrhundert. 3. Aufl. München.
  - Oltmer, Jochen (2014): Politisch verfolgt? Asylrecht und Flüchtlingsaufnahme in der Bundesrepublik. In: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Immer bunter. Einwanderungsland Deutschland. Begleitbuch zur Ausstellung im Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 106-123.
  - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a): Fakten zur Asylpolitik (aktualisierte Fassung). Kurz und bündig. August. <https://www.svr-migration.de/publikationen/fakten-zur-asylpolitik/> (Zugriff: 25.8.2017).
  - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017b): Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Wichtige Regelungen im Überblick. 30. August, aktualisierte Fassung. [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/06/SVR\\_Zuwanderung\\_Erwerbstätigkeit.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/06/SVR_Zuwanderung_Erwerbstätigkeit.pdf) (Zugriff: 30.8.2017).
  - Statistisches Bundesamt (2017a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2016. Fachserie 1 Reihe 2.1. Wiesbaden. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210167004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210167004.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff: 24.8.2017).
  - Statistisches Bundesamt (2017b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Fachserie 1 Reihe 2.2. Wiesbaden. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220167004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220167004.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff: 24.8.2017).
  - Statistisches Bundesamt (2017c): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2015. Fachserie 1 Reihe 1.2. Wiesbaden. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120157004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120157004.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff: 25.8.2017).
  - Thym, Daniel (2016): Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des ›Integrationsgesetzes‹ des Bundes. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Jg. 36, Nr. 8, S. 241-251.
  - Vogel, Dita (2016): Kurzdossier: Umfang und Entwicklung der Zahl der Papierlosen in Deutschland. Oktober. Universität Bremen. Fachbereich 12. Arbeitsbereich Interkulturelle Bildung. AbIB-Arbeitspapier 2/2016. [http://www.fb12.uni-bremen.de/fileadmin/Arbeitsgebiete/interkult/Arbeitspapiere/Vogel\\_2016\\_Kurzdossier\\_Umfang\\_Papierlose\\_in\\_Deutschland\\_Abib-Arbeitspapier\\_2.pdf](http://www.fb12.uni-bremen.de/fileadmin/Arbeitsgebiete/interkult/Arbeitspapiere/Vogel_2016_Kurzdossier_Umfang_Papierlose_in_Deutschland_Abib-Arbeitspapier_2.pdf) (Zugriff: 24.8.2017).
  - Vogel, Dita (2015): Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany (2014). Clandestino Database on Irregular Migration. [http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4\\_Background\\_Information/4.5.Update\\_Reports/Vogel\\_2015\\_Update\\_report\\_Germany\\_2014\\_fin-.pdf](http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4_Background_Information/4.5.Update_Reports/Vogel_2015_Update_report_Germany_2014_fin-.pdf) (Zugriff: 24.8.2017).
  - Vogel, Dita (2013): Deutschland: 1,5 Millionen Menschen weniger als angenommen. Migration und Bevölkerung, Ausgabe 5/2013.
  - Vogel, Dita (2013a): Deutschland: Erleichterte Einwanderung für nichtakademische Fachkräfte. Migration und Bevölkerung, Ausgabe 3/2013.

#### Internetquellen

Blaue Karte EU Deutschland:

[www.bluecard-eu.de/blaue-karte-eu-deutschland](http://www.bluecard-eu.de/blaue-karte-eu-deutschland)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: [www.bamf.de](http://www.bamf.de)

Bundesministerium des Innern: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Statistisches Amt der Europäischen Union (Eurostat):  
<http://ec.europa.eu/eurostat>

Informationsportal zu Resettlement: <http://resettlement.de>

Internationale Organisation für Migration (IOM):  
[www.iom.int](http://www.iom.int)

Make it in Germany: Das Willkommensportal für internationale Fachkräfte [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com)

Mediendienst Integration:  
[www.mediendienst-integration.de](http://www.mediendienst-integration.de)

Migrant Integration Policy Index: <http://www.mipex.eu>

Portal zur Fachkräfteoffensive:  
[www.fachkraefte-offensive.de](http://www.fachkraefte-offensive.de)

Pro Asyl: [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)

Statistisches Bundesamt: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR): [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

#### Die Autoren

**Vera Hanewinkel** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück.

E-Mail: [vera.hanewinkel@uni-osnabrueck.de](mailto:vera.hanewinkel@uni-osnabrueck.de)

**Jochen Oltmer**, Dr. phil. habil., geb. 1965, ist Apl. Professor für Neueste Geschichte und Mitglied des Vorstands des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück.

E-Mail: [joltmer@uni-osnabrueck.de](mailto:joltmer@uni-osnabrueck.de)

## IMPRESSUM

Herausgeber: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück, Tel.: +49(0)541 969 4384, Fax: +49 (0)541 969 4380, E-Mail: [imis@uni-osnabrueck.de](mailto:imis@uni-osnabrueck.de)

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Adenauerallee 86, 53113 Bonn, unter Mitwirkung des Netzwerks Migration in Europa e.V.

Redaktion: Vera Hanewinkel, Viktoria Latz, Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer (verantw.)

Die Erstellung der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) erfolgt in Kooperation der o.a. Partner. Der Inhalt der Länderprofile und Kurzdossiers gibt nicht unbedingt die Ansicht der Herausgeber wieder. Der Abdruck von Auszügen und Graphiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: [www.bpb.de](http://www.bpb.de), [www.imis.uni-osnabrueck.de](http://www.imis.uni-osnabrueck.de)

Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: [www.bpb.de/gesellschaft/migration](http://www.bpb.de/gesellschaft/migration)