



Jahresgutachten 2025

Reformen, die wirken? Die Umsetzung von aktuellen Migrations- und Integrationsgesetzen





Jahresgutachten 2025

Reformen, die wirken? Die Umsetzung von aktuellen Migrations- und Integrationsgesetzen

Vorwort

Die migrationspolitische Debatte ist in den letzten Jahren zunehmend durch Klagen über Steuerungs- und Vollzugsdefizite geprägt. Diese zeigen sich einerseits in überlangen Wartezeiten bei einwanderungsrelevanten Angelegenheiten, abgeschreckten Fachkräften aus dem Ausland und frustriertem Behördenpersonal, andererseits in einer schleppenden Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und Defiziten im Vollzug des Aufenthaltsrechts. Die Ursachen für diesen weit vom Leitbild einer guten Verwaltung entfernten Zustand sind vielfältig. Angeführt werden sowohl eine unzureichende Ausstattung der Behörden und das komplexe Mehrebenensystem im deutschen Vollzugsföderalismus als auch eine schwer vollziehbare Gesetzgebung. Die Rechtsumsetzung fordert die Verwaltung auch deshalb heraus, weil die Gesetze in den letzten Jahren häufig geändert wurden. Die Änderungen im Bereich der Fluchtmigration reagierten auf gestiegene Zuzugszahlen. Sie hatten zum Ziel, einerseits Geflüchtete schneller und besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren und andererseits einen pragmatischen Umgang mit abgelehnten Asylsuchenden zu finden.

Die zahlreichen gesetzgeberischen Reformen der letzten fünf Jahre hat der SVR in seinem Jahresgutachten 2024 ausführlich untersucht. Das aktuelle Jahresgutachten widmet sich angesichts der zahlreichen Defizitanalysen nun den Strukturen und Verfahren der Rechtsumsetzung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Denn ob die rechtlichen Änderungen die angestrebte Wirkung entfalten, ist in zweierlei Hinsicht relevant: Zum einen haben sie für den Aufenthalt und die Teilhabe der betroffenen Menschen große Bedeutung. Zum anderen werden migrationsbezogene Themen in Politik und Gesellschaft bisweilen (und auch derzeit) sehr emotionalisiert und polarisiert diskutiert. Die Politik steht damit unter erheblichem Handlungs- und Erfolgsdruck. Die effiziente Umsetzung neuer Gesetze und Verordnungen durch die zuständigen Behörden spielt dabei eine zentrale Rolle.

Das hier vorgelegte sechzehnte Jahresgutachten „Reformen, die wirken? Die Umsetzung von aktuellen Migrations- und Integrationsgesetzen“ betrachtet beispielhaft

zentrale Reformen der letzten Jahre und den Stand ihrer Umsetzung: die Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen – konkret: den sog. Job-Turbo und die Möglichkeiten für Geduldete, durch Beschäftigung ihren Aufenthalt zu regularisieren – und die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts.

Teil A erörtert zunächst allgemeine strukturelle Rahmenbedingungen der Rechtsumsetzung wie den Gesetzgebungsprozess und seine Bedeutung, die Zuständigkeitsverteilung im föderalen Staat und den Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Der SVR leitet daraus Empfehlungen für eine bessere Regulierung einerseits, eine bessere Administration andererseits ab. So empfiehlt er, Gesetzgebung und Umsetzung insgesamt systematischer als bislang als lernendes System zu verstehen und zu gestalten. Hier ist besonders wichtig, Behörden und die Zielgruppen eines Gesetzes im Gesetzgebungsverfahren frühzeitig zu beteiligen. Über etablierte Verfahren wie die Verbändebeteiligung oder Anhörungen im Bundestag hinaus plädiert der SVR dafür, Praxischecks zu etablieren, wie sie teilweise bereits erprobt und angewendet werden. Um zu prüfen, ob Gesetze auch die angestrebte Wirkung entfalten, sollten sie standardmäßig evaluiert werden.

Die Zuständigkeiten im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik sind im deutschen Mehrebenensystem zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt. Hier zeigt das Gutachten, dass unklare Zuständigkeiten und die sich daraus ergebenden Verflechtungen zu ineffizienten Parallelstrukturen führen können. Der SVR empfiehlt, die Prozesse zu vereinfachen und Zuständigkeiten innerhalb der föderalen Ebenen zu bündeln. Er unterstützt auch die Überlegung, den Prozess der Fachkräfteeinwanderung stärker auf die Bundesebene zu verlagern.

Die Digitalisierung der Verwaltung bleibt im Bereich Migration und Integration bislang hinter den politischen Zielen zurück, auch wenn sie in einzelnen Bereichen wie der Digitalisierung der Visaverfahren erkennbare Fortschritte gemacht hat. Um die digitale Transformation

der migrations- und integrationsbezogenen Verwaltung weiter voranzutreiben, empfiehlt der SVR, digitale Formate zu standardisieren, Schnittstellen exakt zu definieren und die Landschaft der beteiligten IT-Unternehmen zu konsolidieren.

Der Blick auf konkrete Reformen in Teil B des Gutachtens macht deutlich, dass es noch zu früh ist, um ihre Wirkung vollumfänglich beurteilen zu können. Er zeigt aber auch, dass die in Teil A angesprochenen Fragen dafür eine erhebliche Rolle spielen, also beispielsweise die föderale Aufgaben- und Zuständigkeitsteilung mit ihren Chancen und Herausforderungen. So sieht das Gutachten im Bereich der Fachkräftezuwanderung Möglichkeiten und Notwendigkeiten, durch eine moderate Zuständigkeitsverlagerung die Voraussetzungen für eine effiziente Umsetzung zu schaffen. Auch die Digitalisierung spielt hier eine wichtige Rolle; so muss u. a. der Ausbau des Ausländerzentralregisters zur zentralen Plattform vorangetrieben werden. Im Bereich der Arbeitsmarktintegration hat das Chancen-Aufenthaltsrecht für langjährig Geduldete eine Brücke in bestehende Optionen gebaut, die stark nachgefragt ist: Sie können durch Arbeit oder Ausbildung ihren Aufenthalt regularisieren.

Eine der migrationspolitischen Großreformen der letzten Legislaturperiode betrifft die Einbürgerung von Personen, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Hier sieht das Gutachten Verbesserungsmöglichkeiten in mehreren Bereichen. Dazu gehört wiederum die Digitalisierung, aber auch die Zuständigkeitsverteilung zwischen und innerhalb der föderalen Ebenen und nicht zuletzt eine Gesetzgebung, die den ausführenden Stellen genügend Zeit einräumt, um die Umsetzung neuer Gesetze vorzubereiten und offene Fragen zu klären.

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

Unsere Geschäftsführerin, Dr. Cornelia Schu, hat das Team in der Geschäftsstelle wie in jedem Jahr hervorragend geleitet. Ihrer Professionalität und Kreativität ist es geschuldet, dass der Rat in seiner Innen- wie Außenwirkung immer gut aufgestellt ist. Dazu gehört ein hochmotiviertes und engagiertes Team in der Geschäftsstelle: Wir danken Sabine Schwebel für die bewährt sorgfältige Redaktion, Heike Köhn und Franziska Volk für die aktive und immer verlässliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Unser Dank gilt auch Dr. Jan Schneider und den

weiteren Mitgliedern des wissenschaftlichen Stabs unter seiner Leitung, mit dem wir uns rege austauschen und dessen Anregungen wir sehr wertschätzen.

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

Als externe Experten und Expertinnen konnte der Rat in diesem Jahr gewinnen: Dr. Wolfgang Breidenbach (Rechtsanwalt, Halle/Saale), Prof. Dr. Tanja Klenk (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) und Prof. Dr. Sabine Kuhlmann (Universität Potsdam) sowie Prof. Dr. Yuliya Kosyakova (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Universität Bamberg). Für Anhörungen standen zur Verfügung: Julia von der Burg (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), Dr. Tetiana Goncharuk (Allianz Ukrainischer Organisationen), Denise Gräfe (Landeshauptstadt Dresden), Dr. Clemens Kohnen (Auswärtiges Amt), Prof. Dr. Yuliya Kosyakova (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), Dr. Lorenz Lauer (Deutsche Industrie- und Handelskammer), Peter Schlotzer (Regierungspräsidium Darmstadt), Gökay Sofuoğlu (Türkische Gemeinde in Deutschland), Malte Spitz (Nationaler Normenkontrollrat), Daniel Terzenbach (Bundesagentur für Arbeit) und Dr. Esther Weizsäcker (Rechtsanwältin, Berlin). Für einen Austausch zu Spezialfragen des Fachkräfteeinwanderungsrechts standen die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte Andreas Dippe, Dr. Sebastian Klaus, Bettina Offer, Marius Tollenaere und Dr. Julia Uznanski zur Verfügung.

Ganz besonderer Dank gilt unseren Kolleginnen und Kollegen des Sachverständigenrats: Deren unterschiedliche disziplinäre Expertisen, ihre kritischen Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge sowie ihre hochgeschätzte konstruktive Kooperation sind die wichtigsten Ingredienzien, damit ein solches Jahresgutachten gelingen kann. Dem ehemaligen SVR-Vorsitzenden Prof. Dr. Hans Vorländer danken wir für langjährige kollegiale und fruchtbare Zusammenarbeit und seinen hervorragenden Einsatz für

den Rat. Er hat dieses Gutachten von dessen Anfängen bis zu seinem Ausscheiden aus dem Amt Ende 2024 begleitet, wesentlich mitverantwortet und gemeinsam mit seiner Stellvertreterin Prof. Dr. Birgit Leyendecker auch die Schlussdurchsicht noch übernommen.

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

Berlin, im Februar 2025



Prof. Dr. Winfried Kluth
Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration
und Migration (SVR)



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

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	10
Neun Kernbotschaften	11
A. Allgemeine Rahmenbedingungen der Rechtsumsetzung	18
A.1 Von der Idee zur Praxis: Erkenntnisse aus der Implementationsforschung zu Gesetzgebung und Umsetzung	20
A.1.1 Gute Vorbereitung erleichtert die Umsetzung und erhöht die Wirkung	23
A.1.2 Die Umsetzung gesetzlicher Regelungen und ihre Gelingensbedingungen	27
A.1.3 Bewertung von Wirkung und Effizienz	32
A.1.4 Rückkopplung der Ergebnisse als Voraussetzung für ein lernendes System.....	36
A.1.5 Fazit: Ein lernendes System etablieren	37
A.2 Migrations- und integrationspolitische Aufgaben und Zuständigkeiten im föderalen Staat	39
A.2.1 Institutionelle Verankerung von Migrations- und Integrationspolitik im föderalen Mehrebenensystem.....	40
A.2.2 Umsetzung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben: Probleme und Potenziale der föderalen Struktur	50
A.2.3 Bessere Umsetzung durch veränderte Zuständigkeiten: vielfach gefordert, bislang kaum umgesetzt	55
A.2.4 Besseres Schnittstellenmanagement	63
A.2.5 Fazit und Empfehlungen: Schnittstellenprobleme angehen und dadurch Umsetzung verbessern.....	71
A.3 Infrastrukturelle Rahmenbedingungen: Digitalisierung der Migrations- und Integrationsverwaltung	73
A.3.1 Digitalisierung in Staat und Verwaltung	74
A.3.2 Digitalisierung der Migrations- und Integrationsverwaltung	80
A.3.3 Fazit und Empfehlungen.....	96
B. Fallbeispiele der Rechtsumsetzung	100
B.1 Die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung	102
B.1.1 Erste Erfahrungen mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz.....	103
B.1.2 Wer prüft das neue Kriterium „Berufserfahrung“? Ein SVR-Vorschlag zur perspektivischen Entlastung der Behörden.....	104
B.1.3 Beratungsinfrastruktur im Bereich der Fachkräfteeinwanderung: Wegweiser und Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt sinnvoll.....	108
B.1.4 Zeitlicher Vorlauf und Praxischecks auch im Erwerbsmigrationsrecht zielführend	110
B.1.5 ‚Centralize it‘! Für eine stärker zentralisierte Erwerbsmigrationsverwaltung.....	113
B.1.6 Fazit: Materielle Deregulierung und zugleich stärkere behördliche Regulierung erfordern weitere Schritte zur Nachjustierung	114
B.2 Neue Instrumente zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: Herausforderungen bei der Umsetzung und erste Erfolge	116
B.2.1 Job-Turbo und Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen Bildung und Arbeitsmarkt	117
B.2.2 Regularisierung des Aufenthalts durch Arbeitsmarktintegration: ‚Spurwechsel‘ und ihre Umsetzung...	136
B.3 Die Einbürgerungspraxis nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts: Wege zur erleichterten Umsetzung	146
B.3.1 Ausgangslage vor der Reform: steigende Einbürgerungszahlen, stark belastete Behörden.....	149
B.3.2 Erwartungen bezüglich der praktischen Wirkung der Reform und erste Erfahrungen.....	155
B.3.3 Anpassungen bei der Umsetzung in verschiedenen Bereichen notwendig.....	166
B.3.4 Fazit: Wenn die Umsetzung der Reform gelingen soll, sind alle Ebenen gefordert.....	174

Anhang I: Verzeichnisse	178
Abbildungen	179
Tabellen	180
Info-Boxen	181
Abkürzungen	182
Literatur	185
Anhang II: Der Sachverständigenrat	212
Einrichtungserlass und Förderung	213
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	216
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle	218
Impressum	220

Das Wichtigste in Kürze

Neun Kernbotschaften

Die Politik in Deutschland hat in den vergangenen Jahren viele gesetzliche Reformen vorgenommen, um auf Herausforderungen in den Bereichen Migrationssteuerung und Integrationsförderung zu reagieren. Dabei wurden einerseits Einwanderung und Integration erleichtert, etwa durch die Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Andererseits wurden mit Änderungen im Rückführungsverbesserungsgesetz auch Abschiebungen erleichtert. Zugleich wurden Maßnahmen ergriffen, um Flüchtlinge besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu gehören etwa der sog. Job-Turbo und die Möglichkeiten für Geduldete, durch Beschäftigung ihren Aufenthalt zu regularisieren. Migrationspolitik bewegt sich grundsätzlich in einem Spannungsfeld: Sie muss auf aktuellen Handlungsdruck und unterschiedliche politische Anliegen schnell reagieren, aber zugleich ein stabiles regulatorisches Umfeld garantieren.

Der SVR nimmt die zahlreichen Gesetzgebungsakte in diesem Politikfeld zum Anlass, sich in seinem Jahresgutachten mit der Umsetzung dieser rechtlichen Regelungen und deren praktischer Wirksamkeit auseinanderzusetzen. Denn sowohl im Bereich der Fachkräfteeinwanderung als auch im Bereich der Rückführungspolitik haben Wirtschaft und Gesellschaft hohe Erwartungen und kritisieren heftig die unzureichende Wirksamkeit. Zugleich beeinflussen die genannten Reformen unmittelbar die Zukunftsperspektiven von Zugewanderten, insbesondere ihre Möglichkeiten, einen dauerhaften Aufenthaltsstatus zu erlangen, politisch und gesellschaftlich teilzuhaben oder zu arbeiten. Und nicht zuletzt hat es auch Auswirkungen auf den Zusammenhalt in der Gesellschaft insgesamt, ob es gelingt, Migration zu steuern und Integration zu fördern.

Anhand der Reformen zu Erwerbsmigration und Einbürgerung sowie von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beschreibt das Jahresgutachten, wie die entsprechenden Regelungen umgesetzt wurden und wie sie wirken. Dabei wird auch deutlich, wo die Umsetzung noch Lücken aufweist oder die Effekte sich erst ansatzweise beurteilen lassen. Die folgenden Kernbotschaften gehen zunächst auf den Prozess der Gesetzgebung ein: Was muss beachtet werden, damit Gesetze

und Verordnungen anschließend so umgesetzt werden können, dass sie auch die beabsichtigte Wirkung entfalten (Kernbotschaften 1, 2 und 3)? Im Anschluss werden Elemente erörtert, die die Verwaltungspraxis verbessern könnten. Das reicht von den Zuständigkeiten im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik, die zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt sind (Kernbotschaften 4 und 5), bis zur Digitalisierung der Verwaltung (Kernbotschaft 6). Schließlich werden Erkenntnisse zu den konkret untersuchten Umsetzungsfeldern erörtert (Kernbotschaften 7, 8 und 9).

1 Schnelligkeit ist nicht alles: Gute Gesetzgebung muss die Umsetzung mitbedenken

Gerade in dynamischen und kontroversen Bereichen wie der Migrations- und Integrationspolitik wird erwartet, dass die Politik auf die Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft schnell reagiert. Trotz dieses Handlungsdrucks und der Komplexität der rechtlichen Regelungen muss der Gesetzgebungsprozess nicht nur den formalen Anforderungen an Rechtsetzungsverfahren entsprechen, die entwickelten Gesetze müssen auch praxistauglich und damit wirksam sein. Beides wird behindert durch eine Zwecküberfrachtung von Regelungen, zu komplizierte und damit oft langwierige Verfahren. Das Jahresgutachten zeigt, wie der beschriebene Handlungsdruck in manchen Fällen den Prozess der Gesetzgebung beschleunigt und dazu geführt hat, dass Gesetze in schneller Folge geändert wurden. Dies wiederum stellt hohe Anforderungen an eine Verwaltung, die ohnehin schon stark belastet ist, und führt zu Verzögerungen und enttäuschten Erwartungen bei den Antragstellenden und der Öffentlichkeit.

Der SVR weist darauf hin, dass Bürgerinnen und Bürger die Reaktionsfähigkeit von Politik nicht allein daran bemessen, ob der Bund (schnell) Gesetze erlässt. Wichtig ist auch und vor allem, inwieweit diese von den Behörden in Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt werden und damit Wirkung entfalten können. So wird für Betriebe und Unternehmen entscheidend

sein, inwieweit die neuen Regelungen für Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung ihnen tatsächlich helfen, benötigte Arbeitskräfte unkompliziert und rasch aus dem Ausland zu gewinnen und mit den notwendigen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen auszustatten, oder inwiefern der sog. Job-Turbo den Arbeitsmarkteinstieg für Geflüchtete verbessert. Einbürgerungsinteressierten wird es darum gehen, dass sie über die neuen Möglichkeiten gut informiert werden und die Behörden ihre etwaigen Anträge in angemessener Zeit entgegennehmen und bearbeiten.

Daher appelliert der SVR an die am Gesetzgebungsprozess Beteiligten, im bestehenden Zielkonflikt zwischen schneller Reaktion und guter Umsetzung von Gesetzen und Maßnahmen nicht einseitig auf Geschwindigkeit zu setzen. Vielmehr sollten sie von vornherein stärker bedenken, welche Anforderungen eine gute Umsetzung an die Behörden in Bund, Ländern und Kommunen sowie an andere Beteiligte stellt, und dem bei der Gesetzgebung Rechnung tragen (dazu, was das konkret bedeutet, s. Kernbotschaften 2 und 3). Dies kann auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in einen gestaltungsfähigen Staat stärken.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1. Für die konkrete Umsetzung der Fachkräfteeinwanderung, des sog. Job-Turbos und des Staatsangehörigkeitsrechts s. Kap. B.1, B.2 und B.3.

2 Praxischecks und Beteiligung führen zu besseren Gesetzen

Zentral für gute Gesetzgebung ist – neben der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht – eine hohe Praxistauglichkeit. Dazu sind möglichst frühzeitig alle relevanten Akteure und Akteurinnen zu beteiligen: die für den Vollzug zuständigen Stellen ebenso wie jene Gruppen, auf die sich das Gesetz richtet. Bei Stellungnahmen in der etablierten Verbändeanhörung sollten sehr kurze Fristen die absolute Ausnahme sein. Ein weiteres wichtiges Instrument ist der Praxischeck; dieser sollte die etablierten Formen der frühzeitigen Beteiligung relevanter Stellen im Gesetzgebungsprozess grundsätzlich ergänzen. Mit einem Praxischeck kann der Gesetzgeber Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis und solche von Betroffenen besser rückkoppeln. Das erhöht die Transparenz und zeigt, dass die Politik bereit ist, die Signale der Beteiligten wahrzunehmen. Damit können frühzeitig alle drei Ebenen einbezogen werden: der Gesetzgeber, die vollziehenden Verwaltungsstellen und die Zielgruppe der Regelung. Der Praxischeck soll prüfen, ob das neue Gesetz verständlich ist, ob sich damit Bürokratie abbauen lässt, ob die nötigen Ressourcen zur Verfügung stehen und wie sich das Gesetz konkret umsetzen und seine

Wirkung kontrollieren lässt. Er kann auch bei bestehenden Gesetzen angewendet werden (s. Kernbotschaft 3).

Ein solches System mag auf den ersten Blick aufwendig erscheinen. Angesichts eines bisweilen kurzatmigen politischen Betriebs kann es aber ein notwendiges Gegengewicht bilden, um bei der Rechtsetzung grundsätzlich stärker auch die praktische Umsetzung mitzudenken (s. Kernbotschaft 1). Nach Ansicht des SVR sollte zukünftig auch bei Vorhaben im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik ein solcher Praxischeck im Gesetzgebungsverfahren angewendet werden. Dies könnte auch in § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschrieben werden, um die Anwendung verbindlich zu machen.

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

3 Ein lernendes System etablieren: Gesetze evaluieren und Ergebnisse rückkoppeln

Die Qualität von Gesetzen hängt nicht nur davon ab, inwieweit bei ihrer Entwicklung die Umsetzung bereits mitgedacht wurde (s. Kernbotschaft 2). Um ihre Wirkung im Nachhinein zu untersuchen, sind Evaluierungen und Rückkopplungsschleifen über eine Ex-ante- und eine Ex-post-Folgenabschätzung zentral. Bislang gibt es jedoch keine einheitlichen übergeordneten Vorgaben, um bundesrechtliche Vorschriften systematisch rückblickend zu evaluieren. Es gibt auch keine spezielle Instanz, die dafür zuständig wäre, und es bleibt offen, wie ein umfassendes Ex-post-Evaluierungssystem in der Bundesverwaltung langfristig aussehen könnte.

Bei der Gesetzesfolgenabschätzung vorab (ex ante) ist es entscheidend, den Ausgangszustand festzuhalten und von vornherein klare Ziele wie auch die erwartete Wirkung der Regelung zu formulieren. Nur so kann rückblickend (ex post) überprüft werden, ob die gesetzten Ziele tatsächlich erreicht wurden und die beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind. Der SVR regt an, verbindliche Standards und methodische Leitlinien sowohl für die Ex-ante-Gesetzesfolgenabschätzung als auch für Ex-post-Evaluationen zu entwickeln. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Evaluierungsergebnisse in zukünftige politische Entscheidungen einfließen. Neben einer vorausgehenden Gesetzesfolgenabschätzung und der Beteiligung sachkundiger Stellen im Prozess (s. Kernbotschaft 2) sind daher Mechanismen der Rückkopplung nötig. Ein mögliches Instrument dafür ist der Praxischeck. Evaluation und Rückkopplung sind zentrale Bausteine für ein lernendes System, mit dem Gesetze und Maßnahmen evidenzbasiert weiterentwickelt werden können, um bestmöglich zu wirken. Aus der Sicht des SVR ist es sinnvoll, ein solches

lernendes System systematisch zu entwickeln und zu verankern.

Stärker berücksichtigt werden sollten im Gesetzgebungsverfahren auch Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Migrations- und Integrationsforschung, die allgemeiner die Wirkung von Migrations- und Integrationspolitik untersucht.

Für weitere Informationen s. Kap. A.1.

4 Prozesse vereinfachen und Zuständigkeiten bündeln

Die Migrations- und Integrationsverwaltung in Deutschland ist eng verflochten, die Zuständigkeiten in diesem Bereich sind sehr komplex. Inhaltlich zusammenhängende Aufgaben werden von unterschiedlichen Verwaltungsstellen auf den verschiedenen föderalen Ebenen erfüllt. Das zeigt sich beispielsweise im Bereich der Flüchtlingsaufnahme und -integration. Hier ist das Handeln der Behörden oft abhängig von Entscheidungen, die andere Verwaltungsstellen treffen. So müssen sich die Länder bei der Erstaufnahme von Geflüchteten mit der Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) abstimmen, die für das Asylverfahren zuständig ist. Die Ausländerbehörden wiederum müssen bei Fragen der Arbeitserlaubnis die Bundesagentur für Arbeit (BA) zurate ziehen und sich bei der Ausstellung von Aufenthaltstiteln nach den Entscheidungen des BAMF richten. Vom Asylbescheid des BAMF hängt zudem ab, ob die betreffende Person Anspruch darauf hat, einen Integrationskurs zu besuchen. All dies erfordert somit eine Abstimmung und den Austausch von Informationen und Daten, sowohl über die föderalen Ebenen hinweg als auch zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern. In den Kommunen bieten zudem oft mehrere Behörden und Stellen – etwa das Jobcenter oder Migrationsberatungsstellen – für verschiedene Bereiche persönliche Beratung über ein sog. Fallmanagement an. Oft fehlt aber eine übergeordnete Koordinierung. Das vorliegende Jahresgutachten zeigt, dass in der Migrations- und Integrationsverwaltung mitunter Schnittstellen- und Koordinationsprobleme sowie Parallelstrukturen und Doppelbearbeitungen bestehen: Zuständigkeiten und Prozesse sind intransparent, die Kommunikation ist defizitär, sodass Informationen verloren gehen oder sich ihr Austausch verzögert. Sind die Kompetenzen zwischen den Ebenen und den Verwaltungsträgern nicht klar geregelt, kann das zudem eine Verantwortungsverschiebung begünstigen. Denn dann fühlt sich niemand so richtig zuständig, und keine Stelle ist für den Gesamtprozess verantwortlich.

Zudem erhöhen unübersichtliche Strukturen und Zuständigkeiten den Beratungsbedarf bei Trägern und Un-

ternehmen. Diese wünschen sich im Idealfall eine feste Ansprechperson, die sie etwa bei der Rekrutierung von Arbeits- und Fachkräften aus dem Ausland durch den Prozess navigiert, ohne dass sie die dahinterliegende komplexe Zuständigkeits- und Behördenstruktur durchschauen müssen. Um die Zahl der Schnittstellen zu reduzieren, sollte nach Ansicht des SVR geprüft werden, ob und wo Zuständigkeiten stärker zentralisiert werden können.

Insbesondere seit 2015 haben immer mehr Kommunen integrierte Verwaltungseinheiten gebildet, in denen Migrations- und Integrationsaufgaben gebündelt sind. Der SVR spricht sich dafür aus, dass die Kommunen diesen Weg fortsetzen und Prozesse der Migrations- und Integrationsverwaltung bündeln und damit vereinfachen. Zudem sollten nach Ansicht des SVR die Kommunen stärker in die Verantwortung genommen und zugleich befähigt werden, ein integriertes Fallmanagement aufzubauen bzw. dieses in Abstimmung mit den anderen beteiligten Stellen wie den Trägern der Migrationsberatung und den Jobcentern weiterzuentwickeln (s. zum Verhältnis von Ländern und Kommunen Kernbotschaft 5). Auch bezogen auf die Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern empfiehlt sich eine Konsolidierung und zum Teil eine Verlagerung der Zuständigkeiten (s. Kernbotschaft 7).

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

5 Die Länder sollten Integrationsstrukturen dauerhaft stärken und die Finanzierung der Kommunen sichern

Bezogen auf die Verteilung von Zuständigkeiten im Bereich Migration und Integration wird regelmäßig darüber diskutiert, dass die Länder den Kommunen Integration als Pflichtaufgabe zuweisen sollten, die von den Ländern zu finanzieren ist. Damit verbindet sich insbesondere die Erwartung, dass dadurch die Integrationsarbeit vor Ort nachhaltiger gesichert wird und diesbezügliche Aufgaben und Zuständigkeiten klarer verteilt werden. Zugleich würde es deutlich machen, dass Integration eine Daueraufgabe ist – das wäre ein wichtiges Signal. Wenn die Kommunen verpflichtet werden, Integrationsmaßnahmen zu planen und zu koordinieren, könnte das auch bewirken, dass sie dafür Verantwortung übernehmen und eine nachhaltige Integrationsinfrastruktur aufbauen (können) – unabhängig von den politischen Verhältnissen vor Ort. Eine Pflichtaufgabe allein garantiert aber noch keine funktionierende Integrationsarbeit vor Ort. Außerdem gibt es bei dieser Form der Verantwortungszuweisung rechtliche Hürden.

Eine Alternative sind konkrete Fördermaßnahmen, mit denen die Länder die Kommunen beim Aufbau von Integrationsstrukturen stärker unterstützen. Mehrere

Länder tun dies bereits. Besonders hervorzuheben ist Nordrhein-Westfalen: Hier ist die Förderung der kommunalen Integrationszentren und des kommunalen Integrationsmanagements im Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert. Damit ist auch eine jährliche Mindestförder-summe festgeschrieben, die eine verbindliche Finanzierung sichert. Der SVR spricht sich deshalb erneut dafür aus, solche Landesfördermaßnahmen auch in anderen Ländern aufzubauen und beispielsweise im Rahmen von Integrations- und Teilhabegesetzen zu verstetigen. Angesichts der hohen Hürden, die mit der Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration verbunden sind, erscheint dieser Weg gangbarer und leichter umsetzbar.

Unabhängig davon, ob und in welcher Form die Länder Integration als Aufgabe der Kommunen stärken, sollte die Diskussion darüber nach Ansicht des SVR auch genutzt werden, um das finanzielle Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich Integration und Teilhabe weiterzuentwickeln.

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

6 Digitalisierung vorantreiben und Kernprozesse zentralisieren

Digitalisierung durchzieht als Querschnittsaufgabe nahezu alle Bereiche staatlicher Leistungen. Mit dem 2017 in Kraft getretenen Onlinezugangsgesetz (OZG) und seiner Novellierung im Jahr 2024 (OZG 2.0) wurde eine Grundlage geschaffen, um Verwaltungsprozesse zu beschleunigen und den Service für Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Die Umsetzung läuft jedoch schleppend. Zwar wurde in einzelnen Bereichen schon einiges erreicht; dennoch sieht der SVR bei der Digitalisierung der Migrationsverwaltung insgesamt noch viel Aufholbedarf.

Ein zentrales Problem ist hier die fragmentierte Landschaft kommunaler IT-Unternehmen. Die Behörden arbeiten mit unterschiedlichen Softwarelösungen, die nicht immer kompatibel sind. Für eine grundlegende Umstellung der IT-Systeme gibt es angesichts angespannter Haushaltslagen keine Ressourcen. Häufig fehlt in den zuständigen Ausländerbehörden oder Kommunen auch die nötige Fachkompetenz, um sicherzustellen, dass IT-Unternehmen Produkte entwickeln, die alle erforderlichen Komponenten und Funktionen beinhalten und die Schnittstellenkompatibilität zwischen Behörden gewährleisten. Datenschutzerfordernisse wie das Zweckbindungsprinzip der Datenschutz-Grundverordnung widersprechen dem *once only*-Prinzip, nach dem alle Daten nur einmal erhoben werden sollen.

Positiv entwickelt sich die Digitalisierung von Visaverfahren. Über das Auslandsportal des Auswärtigen Amtes können seit 2025 weltweit Anträge digital einge-

reicht werden. Auch wenn derzeit von vielen Ländern aus noch nicht alle Arten von Anträgen digital gestellt werden können, hat sich die Zahl der Online-Anträge zuletzt deutlich erhöht. Problematisch bleibt hingegen das Ausländerzentralregister (AZR). Als bundesweite personenbezogene Datenquelle bietet es eine Informationsdrehscheibe im Ausländer- und Asylrecht. Genutzt werden kann es von jenen Behörden, die mit ausländer- und asylrechtlichen Angelegenheiten befasst sind. Die Datenqualität des AZR hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert; dennoch haben viele Behördenmitarbeitende mehr Vertrauen in ihre lokalen Datenbestände. Ein Grund dafür ist, dass sie über die Möglichkeiten des AZR oft nur unzureichend informiert sind. Zudem erhöhen Schnittstellenprobleme den Arbeitsaufwand.

Der SVR empfiehlt, den bereits eingeschlagenen Weg fortzusetzen und das AZR zu einer zentralen Plattform für das Ausländerwesen weiterzuentwickeln. Die zugriffsberechtigten Behörden sollten das AZR so nutzen können, dass Dokumente nur einmal vorzulegen sind und zentral abgespeichert werden, sodass alle Berechtigten Zugriff darauf haben. Es würde die Ausländerbehörden entlasten, wenn nicht immer wieder dieselben Daten erhoben und dieselben Dokumente vorgelegt werden müssten; zudem entfielen der zeitaufwendige postalische Versand von Dokumenten zwischen Arbeitnehmenden, Unternehmen und Behörden. Zusätzlich sollte eine zweite zentrale IT-Plattform entwickelt werden, um Visaverfahren und aufenthaltsrechtliche Anliegen zu bündeln. Dies würde die Ausländerbehörden weiter entlasten und die ebenfalls vom SVR empfohlene Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden (s. Kernbotschaft 7) ergänzen.

Um einzelne Schritte im Verwaltungsprozess tatsächlich zu automatisieren, braucht es auch ein digitaltaugliches Recht, das festlegt, welche Daten, Dokumente und Sachverhalte wann als verbindlich geprüft gelten und nicht mehr erneut erhoben werden müssen. Und nicht zuletzt müssen digitale Angebote für Mitarbeitende wie Antragstellende benutzerfreundlich gestaltet sein, damit sie effektiv genutzt werden können.

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

7 Behörden entlasten und Zuständigkeiten bündeln, um Fachkräfteeinwanderung zu erleichtern

Das im Sommer 2023 verabschiedete Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll bewirken, dass ausländische Arbeits- und Fachkräfte schneller und unbürokratischer in Deutschland arbeiten können. Bei der praktischen Umsetzung bestehen allerdings Herausforderungen, z.B. bezüglich der Anerkennung ausländischer Berufs-

erfahrung, die neuerdings ein zentrales Kriterium ist. Der SVR empfiehlt, in diesem Punkt die staatlichen Stellen zu entlasten und die Verantwortung der Unternehmen zu stärken. Unternehmen, die entweder ein bestimmtes Zulassungsverfahren durchlaufen oder sich in der Vergangenheit als seriöse Arbeitgebende erwiesen haben, könnten die Berufserfahrung eigenständig beurteilen. Das würde die staatliche Prüfung des Jobangebots erleichtern. Staatliche Beratung zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte sollte sich auf kleine und mittlere Unternehmen konzentrieren, die weder eigene Personalabteilungen besitzen noch über Mittel für externe Dienstleistungen verfügen. Anders verhält es sich mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die aus dem Ausland kommen wollen, um in Deutschland zu arbeiten: Für diese Zielgruppe sind nach Ansicht des SVR staatlich finanzierte Beratungsleistungen notwendig – die teilweise auch schon seit Langem bestehen.

Wie das Beantragen eines Aufenthaltstitels erleichtert werden kann, zeigt der entsprechende OZG-Service des Landes Brandenburg: Hier können nach Maßgabe des Onlinezugangsgesetzes (OZG) Drittstaatsangehörige einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken digital beantragen. Das entlastet die Ausländerbehörden vor Ort, die derzeit für die Bearbeitung solcher Anträge zuständig sind. Der Online-Dienst ist in drei Pilotkommunen bereits seit 2020 verfügbar. Dort können neben dem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken inzwischen auch Aufenthaltstitel für eine Ausbildung, den Familiennachzug und für Geflüchtete aus der Ukraine sowie eine Niederlassungserlaubnis online beantragt werden. Dabei kann nicht nur der Antrag online gestellt werden, die Antragstellenden können sich auch digital authentifizieren und die Nachweise digital einreichen.

Darüber hinaus unterstützt der SVR auch den Ansatz, den Prozess der Fachkräftezuwanderung stärker auf der Bundesebene zu zentralisieren, wie es das Beratungsunternehmen Partnerschaft Deutschland (PD) in einer Machbarkeitsstudie vorgeschlagen hat. Nach diesem Modell werden Visa und Aufenthaltstitel zentral im Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) bearbeitet und die Arbeitsmarktzulassung von der Bundesagentur für Arbeit (BA). Rechtlich sieht der SVR hier keine Hürden, schließlich ist der Bund für Fragen der Erwerbsmigration zuständig. Außerdem spricht für dieses Modell, dass es die Ausländerbehörden entlasten würde, die bereits an anderer Stelle stark beansprucht sind. Diese teilweise Verlagerung und Bündelung von Zuständigkeiten kann und sollte durch eine weitere Digitalisierung (s. Kernbotschaft 6) flankiert werden.

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

8 Geflüchteten schnelleren Arbeitseinstieg ermöglichen, an sprachlicher und fachlicher Qualifizierung festhalten

Das Programm „Job-Turbo“ wurde im Oktober 2023 gestartet, um Integrationsverläufe zu beschleunigen und insbesondere Geflüchtete aus der Ukraine schneller in Arbeit zu bringen. Seit Anfang 2024 ist die Arbeitslosenquote bei den ukrainischen Staatsangehörigen dann auch deutlich gesunken. Allerdings lässt sich daraus nicht schließen, dass die Effekte unmittelbar auf das Programm zurückzuführen sind. Um die Wirkung des Job-Turbos nachzuweisen, sollte das Programm umfassend evaluiert werden, ebenso wie andere Programme der Arbeitsmarktförderung (s. Kernbotschaft 3).

Gleichwohl begrüßt der SVR, dass die Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten flexibler gestaltet wurden und jetzt einen früheren Einstieg in Beschäftigung ermöglichen. Das Programm soll die Geflüchteten zunächst in unqualifizierte Helfertätigkeiten vermitteln, ohne allerdings die vorgelagerte bzw. parallel erfolgende Sprachbildung aufzugeben. Die weitere Qualifizierung für höherwertige Tätigkeiten soll dann in der dritten Phase erfolgen. Damit entfernt sich das Programm ein Stück weit von dem bisher überwiegenden „Sprache zuerst“-Ansatz, bei dem die sprachliche und fachliche Qualifizierung Vorrang hat. Dabei ist es nach Ansicht des SVR entscheidend, Geflüchtete auch weiterhin sprachlich und fachlich zu qualifizieren, um perspektivisch eine nachhaltige Teilhabe am Arbeitsmarkt und eine qualitativ höherwertige Beschäftigung zu ermöglichen. Der SVR warnt deshalb davor, den bewährten Ansatz vollständig aufzugeben. Um eine Erwerbstätigkeit parallel zum Integrationskurs zu ermöglichen, sollten Kursangebote in Teilzeit ausgebaut werden. In der zweiten Phase sollte der Zugang zu Berufssprachkursen und Qualifizierungsmaßnahmen standardmäßig gewährleistet sein. Nach Ansicht des SVR müssen darüber hinaus die Anerkennungsverfahren für berufliche Qualifikationen vereinfacht und beschleunigt werden, ohne die Qualitätsstandards zu senken.

Um eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu gewährleisten, sollten die Geflüchteten möglichst auch von Anfang an Tätigkeiten übernehmen, die im Berufsfeld ihrer ursprünglichen Qualifikation liegen. Der SVR empfiehlt daher im nächsten Schritt, Programme zu entwickeln, die Geflüchtete systematisch von temporär angelegten Assistenz Tätigkeiten über berufsbegleitende Nachqualifizierung an Tätigkeiten auf Experten- bzw. Spezialistenniveau heranführen.

Auch wenn es derzeit noch verfrüht ist, hinsichtlich der Wirksamkeit des Bundesprogramms „Job-Turbo“ endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen, bieten die bisherigen Entwicklungen und Ansätze für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten vielversprechende

Perspektiven. Um die tatsächliche Umsetzung auf lokaler Ebene, die langfristigen Effekte und die Übertragbarkeit auf andere Zuwanderungsgruppen oder andere Zielgruppen im SGB II-Bezug fundiert einzuschätzen, bedarf es allerdings einer differenzierten Evaluation.

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

9 Mit digitalen Angeboten, mehr Zentralisierung und Lotsen Einbürgerungspotenzial besser ausschöpfen

Die Einbürgerungszahlen in Deutschland sind in den letzten Jahren gestiegen. Das geht maßgeblich zurück auf einzelne Herkunftsgruppen, insbesondere Personen aus Syrien. Bei anderen Gruppen stagnieren die Einbürgerungszahlen aber auf einem niedrigen Niveau. Und im europäischen Vergleich liegen die Zahlen für Deutschland nach wie vor im unteren Bereich. 2024 hat der Bund das Staatsangehörigkeitsrecht umfassend reformiert. Die für eine Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltsfristen wurden verkürzt und Mehrstaatigkeit wird nun grundsätzlich akzeptiert. Die geänderte Rechtslage soll Ausländerinnen und Ausländern, die dauerhaft in Deutschland leben und entscheidende Integrationsschritte erfolgreich gemeistert haben, eine umfassende gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen. Zudem soll sie Anreize für Integration schaffen.

Im Sinne einer bürgernahen Verwaltung müssen die Einbürgerungsbehörden für Antragstellende leicht erreichbar sein. Will man dabei zugleich Ressourcen einsparen, könnten anstatt verpflichtender individueller Beratungstermine regelmäßig freiwillige kollektive Informationsveranstaltungen angeboten werden. Abgesehen von der Beratung in den zuständigen Behörden gibt es in einigen Bundesländern auch Einbürgerungslotsenprojekte auf ehrenamtlicher Basis. Dabei begleiten Personen – die sich zum Teil selbst haben einbürgern lassen – Einbürgerungsinteressierte durch den Prozess. Der SVR spricht sich dafür aus, entsprechende Angebote auch in anderen Ländern einzurichten und dabei möglichst auch lokal aktive Migrantenorganisationen einzubinden.

Lotsenprojekte sind aber nur ein Baustein, um der strukturellen Überlastung in den Einbürgerungsbehörden entgegenzuwirken. Andere Maßnahmen sind ebenso wichtig. So müssen die Behörden mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein: Sie benötigen mehr Personal, das auch entsprechend fortgebildet ist. Hier sind die Länder gefordert, die Kommunen zu unterstützen. Angesichts des Fachkräftemangels gilt auch hier: Die Stellen müssen attraktiver werden, etwa durch bessere Entlohnung und ein konstantes Schulungsangebot zur Auslegungs- und Entscheidungspraxis. Ergänzend können Ressourcen frei werden, indem die Ausländerbehörden – die

häufig auch für Einbürgerung zuständig sind – von anderen Tätigkeiten entlastet werden. Ein Beispiel wäre die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur Erwerbsmigration: Hier plädiert der SVR für eine Verlagerung auf Bundesebene, konkret auf das BfAA (s. Kernbotschaft 7).

Um Unsicherheiten bezüglich der Auslegung der gesetzlichen Regelungen zu verringern und eine möglichst einheitliche Umsetzung zu gewährleisten, sollten Bund und Länder den Einbürgerungsbehörden Vorgaben zur Anwendung machen. Diese sollten im Sinne der Transparenz grundsätzlich veröffentlicht werden. Anhand der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung sollte überprüft werden, ob die Vorgaben angepasst werden müssen. Darüber hinaus schlägt der SVR vor, eine stärkere Zentralisierung von Einbürgerungen innerhalb der Länder zu prüfen, um die Verfahren effizienter zu gestalten. Dabei sollte sichergestellt sein, dass eine Einbürgerung für Interessierte niedrigschwellig zugänglich ist. Auch die dringend nötige Digitalisierung sollte vorangebracht werden. Der SVR befürwortet, dass die Behörden bestehende Ansätze der digitalen Antragstellung und -bearbeitung übernehmen, die andere Behörden schon erprobt haben – anstatt jeweils eigene Softwarelösungen zu entwickeln.

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

A. Allgemeine Rahmenbedingungen der Rechtsumsetzung

Die Migrations- und Integrationspolitik ist in Deutschland eines der dynamischsten Politikfelder. Besonders in den letzten Jahren gab es hier eine Vielzahl von Gesetzesänderungen. Das Erwerbsmigrationsrecht wurde erneut novelliert, 2024 wurde eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts beschlossen und es wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um Flüchtlinge in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu integrieren; zudem wurde auf europäischer Ebene das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) reformiert. Inwieweit die rechtlichen Änderungen die angestrebte Wirkung entfalten, hängt jedoch entscheidend davon ab, wie Bund, Länder und Kommunen sie umsetzen. Die vielfachen Aktivitäten im Bereich der Rechtsetzung hat der SVR ausführlich beschrieben, als er in seinem Jahresgutachten 2024 die Migrations- und Integrationspolitik im letzten Jahrfünft bilanzierte (SVR 2024a). In seinem aktuellen Jahresgutachten befasst er sich nun eingehend mit ihrer Umsetzung. Über Umsetzung und Umsetzbarkeit des Rechts in diesem Bereich wird mittlerweile häufig auch kontrovers debattiert, u. a. im Vorfeld gesetzgeberischer Aktivitäten.

Teil A erörtert zunächst allgemeine strukturelle Bedingungen für die Umsetzung migrations- und integrationspolitischer Maßnahmen. Der Fokus liegt dabei auf Erkenntnissen der Implementationsforschung zur Umsetzung und Wirkung von Gesetzen, Zuständigkeiten und Aufgaben im föderalen Staat sowie dem Stand der Digitalisierung. Diese Aspekte gelten politikfeldübergreifend und bilden grundsätzlich den Rahmen für die Implementation von Gesetzen; hier werden aber konkret ihre Relevanz und der Stand im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik analysiert. Daran anschließend befasst sich Teil B eingehender mit der Umsetzung in ausgewählten Themenfeldern. Konkret geht es hier um das novellierte Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Maßnahmen zur Integration von Geflüchteten¹ in den Arbeitsmarkt und das neue Staatsangehörigkeitsrecht.

In Teil A wird zunächst ein idealtypischer Gesetzgebungsprozess beschrieben. Bei konsequenter Befolgung des Modells, so die Annahme, müsste die Umsetzung funktionieren und das Gesetz so wirken, wie es beabsichtigt ist (s. Kap. A.1). Dafür muss die Gesetzgebung beispielsweise schon Herausforderungen mitdenken, die sich bei der Implementation stellen könnten. Die Regelungen sind jedoch häufig abstrakt formuliert, dadurch

kann zwischen dem Gesetzestext und der konkreten Umsetzung eine Lücke entstehen. Eine Evaluation von Gesetzen kann helfen, künftige Gesetze zu verbessern und ggf. gezielt nachzusteuern. Dies setzt voraus, dass für Evaluationen hinreichende Standards etabliert und die Ergebnisse an die Politik rückgekoppelt werden, sodass ein lernendes System entsteht.

Rechtliche Regelungen im migrations- und integrationspolitischen Bereich sollten sorgfältig geplant und umgesetzt werden. Dies lässt sich u. a. damit begründen, dass sie für die Betroffenen häufig existenzielle Bedeutung haben. Zugleich gibt es in diesem Bereich stark ausgeprägte Verwaltungsverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen; das kann die Rechtsumsetzung erschweren.

Daher widmet sich Kap. A.2 der Frage, wie die Zuständigkeiten im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik in Deutschland auf die föderalen Ebenen verteilt sind und wie die sich daraus ergebenden Verflechtungen sich auswirken. Hier wird deutlich: Häufig sind Zuständigkeiten unklar oder überschneiden sich; dadurch entstehen mitunter ineffiziente Parallelstrukturen. Hier ist eine Option, Kompetenzen zu verlagern: Man könnte etwa bestimmte Aufgaben den Kommunen übertragen oder sie alternativ horizontal oder im Einzelfall auf Bundesebene zentralisieren. Zuständigkeitsverlagerungen sind jedoch politisch umstritten und bisweilen schwer umzusetzen. Um die Verwaltungsabläufe zu verbessern, müssen in jedem Fall die Schnittstellen optimiert – bzw. solche teilweise noch geschaffen – und die föderalen Ebenen besser aufeinander abgestimmt werden. Das Gutachten diskutiert grundsätzliche Möglichkeiten dafür und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile.

Ein weiterer wesentlicher Faktor für eine gelingende Umsetzung von Gesetzen ist die Digitalisierung der Verwaltung. Kap. A.3 betrachtet deren aktuellen Stand im Bereich Migration und Integration. Insgesamt bleibt die Digitalisierung der Verwaltung bislang hinter den politischen Zielen zurück, auch wenn sie in einzelnen Bereichen erkennbar vorangeschritten ist. Um die digitale Transformation der migrations- und integrationsbezogenen Verwaltung weiter voranzutreiben, müssen digitale Formate standardisiert, Schnittstellen exakt definiert und die Landschaft der beteiligten IT-Unternehmen konsolidiert werden.

1 Als Schutzsuchende, Flüchtlinge oder Geflüchtete werden in diesem Gutachten generell Menschen bezeichnet, die aus humanitären Gründen nach Deutschland gekommen sind. Die Begriffe umfassen Personen, die bei ihrer Ankunft in Deutschland Asyl beantragt haben und denen Asyl bzw. Flüchtlingsschutz gewährt wurde oder die geduldet sind, ebenso wie Menschen aus der Ukraine, die im Rahmen der EU-Aufnahmerichtlinie hier vorübergehenden Schutz gefunden haben.

Von der Idee zur Praxis: Erkenntnisse aus der Implementationsforschung zu Gesetzgebung und Umsetzung

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Ob Gesetze erfolgreich sind, also so wirken wie beabsichtigt, hängt zu großen Teilen davon ab, inwieweit bei ihrer Entwicklung die Umsetzung bereits mitgedacht wurde. Dies gilt einerseits für den Gesetzgebungsprozess als solchen: Für eine gute Gesetzesfolgenabschätzung vorab müssen die betroffenen Parteien (z. B. Verwaltung, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft) frühzeitig einbezogen werden. Das ist jedoch nicht immer der Fall. Die Migrations- und Integrationspolitik steht hier vor besonderen Herausforderungen, weil sie eng mit anderen Politikfeldern verflochten ist. Andererseits geht es um die konkrete Umsetzung des Gesetzes. Gesetzliche Regelungen sind abstrakt, dadurch kann zwischen dem Gesetzestext und der konkreten Umsetzung eine Lücke entstehen (sog. Implementationslücke). Diese Lücke verstärkt sich, wenn wichtige Rahmenbedingungen nicht hinreichend berücksichtigt werden. Dazu gehören etwa Ressourcenknappheit bei den umsetzenden Stellen und die hohe Dynamik der Gesetzgebung im Bereich Migration und Integration. Hinzu kommen die Besonderheiten des deutschen Föderalstaats, in dem häufig die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, die Umsetzung aber bei den Ländern und Kommunen. Im Bereich der Migrationspolitik ist eine kritische Auseinandersetzung mit der Gesetzgebung und der Gesetzesumsetzung besonders wichtig, denn hier haben politische wie auch behördliche Entscheidungen für die Betroffenen meist existenzielle Bedeutung.

Um die Wirkung von Gesetzen im Nachhinein zu untersuchen, sind Evaluierungen zentral. Mitunter fehlen aber verbindliche Standards und methodische Leitlinien, die gewährleisten, dass die Ergebnisse verglichen und Kausaleffekte analysiert werden können. Für eine gute und funktionale Gesetzgebung ist einerseits wichtig, die Ergebnisse solcher Evaluationen an den politischen Prozess rückzukoppeln und so evidenzbasierte politische Entscheidungen zu stärken. Andererseits sollte eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung erfolgen und sachkundige Stellen sollten im Prozess gebührend beteiligt werden. So könnte ein lernendes System entstehen.

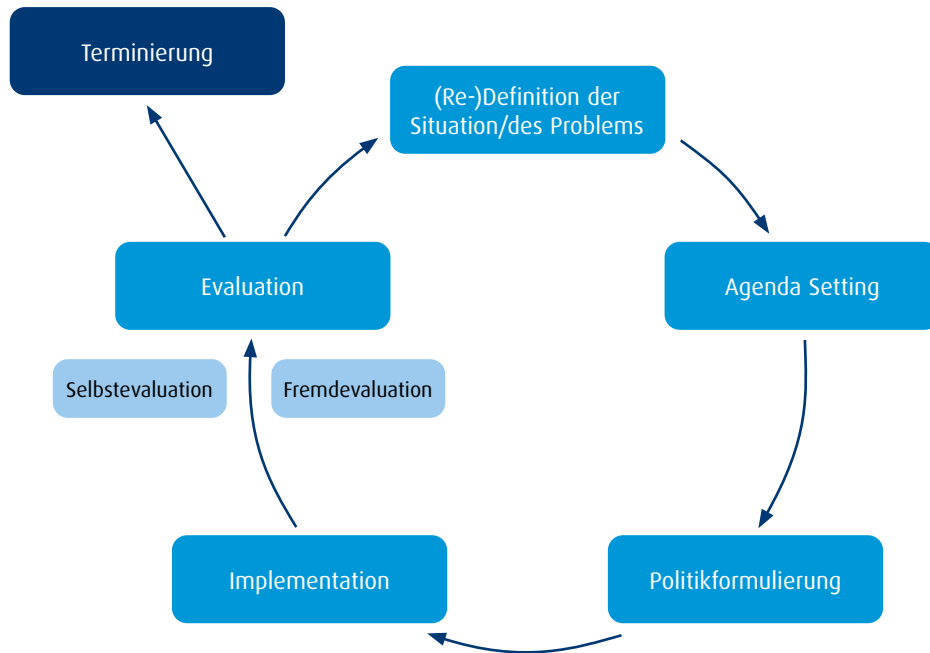
Die Migrations- und Integrationspolitik war in den vergangenen Jahren hoch dynamisch. Im Rahmen diverser Reformen, die die Öffentlichkeit aufmerksam beobachtete, wurden zahlreiche gesetzliche Änderungen vorgenommen. Im Vordergrund stand zum einen die rechtliche Novellierung von Erwerbsmigration und Einbürgerung. Zum anderen wurden einige Regelungen im Aufenthalts- und Asylrecht geändert (s. dazu SVR 2024a; Kluth et al. 2024). Bereits im Gesetzgebungsprozess hatten verschiedene Seiten davor gewarnt, dass dies die Verwaltungsstrukturen noch weiter überlasten könnte, darunter auch der SVR in seinem Jahresgutachten 2024.

⚠ Gerade in diesem Politikfeld haben behördliche Entscheidungen für die Betroffenen eine erhebliche, nicht selten existenzielle Bedeutung (Kluth 2024a). Es

ist daher wichtig, sich nicht nur mit der Gesetzgebung selbst, sondern auch mit der Umsetzung der Gesetze und Politiken in der behördlichen Praxis und mit ihren tatsächlichen (Aus-)Wirkungen auf die Betroffenen kritisch auseinanderzusetzen. Dabei ist zu fragen, inwieweit die beschlossenen Gesetze (*policy output*) zu direkten Veränderungen führen (*policy impact*) und ob sie schlussendlich ihre Ziele in der Realität auch erreichen (*policy outcome*).

Um dies beurteilen zu können, wird in diesem Kapitel herausgearbeitet, wie die Effektivität der Umsetzung und der Erfolg politischer Maßnahmen bewertet werden können. Als Orientierungsrahmen dient dabei das in der Politikwissenschaft etablierte Modell des *policy cycle*, das bestimmte idealtypische Phasen von Politikgestal-

Abb. A.1 Der idealtypische *policy cycle*



Darstellung: SVR, in Anlehnung an Jann/Wegrich 2014: 106

Abbildung (Abb. A.1).² Davon ausgehend werden im Folgenden Probleme und Herausforderungen im Gesetzgebungsverfahren (s. Kap. A.1.1), in der Implementationsphase, d. h. der Umsetzung (s. Kap. A.1.2), bei der Evaluation und wissenschaftlichen Bewertung der Wirkungen (s. Kap. A.1.3) sowie bei der Rückkopplung der Ergebnisse an den politischen Betrieb (s. Kap. A.1.4) näher betrachtet. Zu beachten ist dabei, dass Implementation und Wirkung zwar eng miteinander zusammenhängen, jedoch auch auseinanderfallen können. Deshalb müssen die praktische Umsetzung des Gesetzes und dessen Wirkung getrennt analysiert werden, um die spezifischen Ursache-Wirkungs-Mechanismen zu verstehen. Auf die-

ser Grundlage können zukünftige politische Vorhaben und das Handeln der Verwaltung verbessert werden.

Der *policy cycle* beginnt klassischerweise mit der Situationsbeschreibung bzw. der Problemdefinition. In dieser Phase werden diejenigen sozialen Phänomene identifiziert, die politische Akteure und Akteurinnen als zu bearbeitende Probleme ansehen. Ein politisches Thema oder ein soziales Problem muss zuerst als solches wahrgenommen und definiert werden, damit es im zweiten Schritt auf die Agenda, also die Tagesordnung des politischen Systems gelangt (Agenda Setting). Entsprechend besteht die zweite Phase darin, das Problem als solches zu thematisieren und auf die Agenda zu set-

² Der *policy cycle* entwickelt das systemtheoretische Modell von David Easton (1965: 32) weiter, das das politische System als Prozess der Zuteilung materieller und immaterieller Werte in der Gesellschaft definiert (s. Westle 2007: 105). In diesem Modell verarbeitet das politische System *inputs*, wie Unterstützungsleistungen und Forderungen, und wandelt sie um in *outputs*, also politische Entscheidungen und Maßnahmen. Diese *outputs* wirken durch Rückkopplung auf die Umwelt zurück (s. Easton 1957: 395). Allerdings beantwortet Eastons Systemmodell nicht die Frage, wie die *inputs* konkret verarbeitet und in *outputs* übersetzt werden. Folglich bleibt das politische System mitsamt seinen internen Prozessen in diesem Modell eine Blackbox (Blum/Schubert 2018: 23-24). Das Konzept des *policy cycle* soll ebendiese Prozesse erklären. Es unterteilt die Vorgänge innerhalb des politisch-administrativen Systems, also die Aktivitäten von Regierungen inklusive der Verwaltungen, in Phasen. Die sequenzielle Abfolge dieser Phasen gilt als idealtypischer Zyklus der Politikgestaltung (Blum/Schubert 2018: 24; Jann/Wegrich 2014: 97). Im Deutschen hat sich auch die alternative Bezeichnung Politikzyklus etabliert.

zen (s. Wenzelburger/Zohlnhöfer 2023: 3–5; Jann/Wegrich 2014: 107, 121; Bogumil/Jann 2009). Daraufhin wird für dieses Problem eine Lösung gesucht. In diesem Prozess werden politische Ziele formuliert und alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt. Für den tatsächlichen Erfolg eines Gesetzes – und damit auch seine Güte – ist nun u. a. entscheidend, ob der Gesetzgeber das zu lösende Problem richtig erfasst hat und das Gesetz an der richtigen Stelle ansetzt. Denn davon hängt wiederum ab, ob es überhaupt positiv wirken kann oder womöglich sogar unerwünschte Nebenwirkungen erzeugt. Wie die politischen Akteure und Akteurinnen ein Problem erfassen, ist in hohem Maße abhängig vom politischen Standpunkt und den jeweiligen Wertvorstellungen sowie von der medialen und politischen Salienz eines Themas, also der Bedeutung, die ihm öffentlich zugeschrieben wird. Übereilte Entscheidungen bergen hier die Gefahr, dass die tatsächlichen Probleme nicht angemessen erfasst und Scheinlösungen, unpassende oder ineffektive Handlungsalternativen gewählt werden. Dies hat dann wiederum Auswirkungen auf die folgenden Phasen im Politikprozess.

Auf die Diskussion verschiedener Handlungsalternativen folgt die Formulierung einer *policy*³ als verbindliche Festlegung. Diese Phase wird als Politikformulierung und Entscheidung bezeichnet (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2023: 5; Jann/Wegrich 2014: 110, 121; Bogumil/Jann 2009). Auch an dieser Stelle spielen Faktoren wie die mediale Salienz des Themas eine Rolle, ebenso z. B. die Frage, ob im politischen Wettbewerb Wahlkämpfe anstehen, denn dann besteht oft eine Neigung zu politischer Zuspitzung. In Deutschland werden Gesetze in der Regel von Ministerialbeamten und -beamtinnen entworfen, die oft über einen langen Zeitraum für das betreffende Gebiet verantwortlich sind. Damit sind sie fachlich sehr kompetent und die Gesetze meist von hoher juristischer Qualität. Diese *regulatory literacy* (Hill 2024: 4) muss aber erhalten und angewendet werden. Dafür müssen diejenigen, die am Entwurf von Gesetzen mitwirken, sich ggf. zu neueren Regelungsmustern bei der Gesetzgebung fortbilden, und sie müssen ihre Kompetenz hinreichend in den Gesetzgebungsprozess einbringen können.

Diese Qualitätssicherung wird allerdings durch übereilte oder zu detaillierte politische Festlegungen ausgehebelt. Dazu kann es z. B. kommen, wenn in einer Regierungskoalition große politische Differenzen bestehen und die Koalitionsverträge einer detaillierten To-do-Liste für die Legislaturperiode gleichen. Es ist problematisch, wenn die Parteien sich in den Koalitionsverhandlungen nicht allein auf eine Problem- und Zielbeschreibung verständigen, sondern sich frühzeitig auf konkrete Lösungen festlegen, deren tatsächliche Ausgestaltung und Wir-

kung in der Kürze der Zeit gar nicht absehbar sind. In der Folge haben die Ressorts zu wenig Spielraum, um ihren originären Auftrag zu erfüllen und mit ihrer Sachkompetenz die bestmögliche Lösung für das angestrebte Ziel zu finden (NKR 2019: 9–10), und ggf. zu wenig Zeit für die Politikformulierung. Dies wiederum kann dazu führen, dass Gesetze voreilig formuliert werden. Das erschwert ihre Umsetzung und beeinträchtigt ihre Wirkung. Selbst bei ausgearbeiteten Gesetzentwürfen geschieht es nicht selten, dass bei ihrer Beratung und Verabschiedung im Parlament noch komplexe Änderungen am Gesetzestext vorgenommen werden, deren Tragweite zum Zeitpunkt des Beschlusses nicht immer abzusehen ist.

Im Anschluss an Politikformulierung und Entscheidung werden die festgelegten *policies* von den zuständigen Institutionen und Organisationen umgesetzt. Wenn ein Gesetz verabschiedet wird und nach der Verkündung im Gesetzesblatt in Kraft tritt, ist sein Erfolg damit noch keineswegs garantiert. Ob es die gewünschten Effekte zeigt, hängt ganz wesentlich auch vom Handeln der für die Umsetzung zuständigen Stellen ab. Häufig entscheidet sich erst in dieser Implementationsphase der Erfolg oder Misserfolg des politischen Programms, das die Regulierung verfolgt.

⚠ **Die Umsetzung von Gesetzen wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Diese liegen sowohl auf der organisatorischen Ebene (personelle und sachliche Ausstattung der Träger, institutionelle Rahmenseetzungen, Fragen der Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität sowie effektive Kontrollverfahren) (s. Röhl 1999: 428) als auch auf der psychologisch-kognitiven Ebene (Wissen und Einstellung der Beteiligten zu den Programmzielen, Möglichkeiten der Mobilisierung der Zielgruppe, die den Implementationsprozess beeinflussen können) (s. Mayntz 1980: 4; 1983: 69; Wrase 2018).** In der Implementationsphase werden die Gesetze schrittweise konkretisiert (Mayntz 1983: 58). In diesem Prozess werden die abstrakten Vorgaben der gesetzlichen Regulierung übersetzt in die Erfordernisse der praktischen Implementation und des behördlichen Handelns (Mthethwa 2012; Wrase 2018: 8). ⚠ **Die (internationale) Erfahrung zeigt, dass politische Maßnahmen nach ihrer Verabschiedung nicht immer wie vorgesehen umgesetzt werden und zwischen Gesetzestext und konkreten Regulierungsmaßnahmen oft eine sog. Implementationslücke entsteht (*implementation gap*; s. dazu Czaika/de Haas 2013: 496–497).** In diesem Zusammenhang kommt es vor allem darauf an, wie adressatengerecht und vollzugstauglich das Gesetz ausgestaltet ist und wie die mit der Ausführung beauftragten Stellen es tatsächlich umsetzen (s. Kap. A.1.2). Wurden die Umsetzung der *policy* und die damit verbundenen He-

3 Der Begriff *policy* bezeichnet – anders als *politics* und *polity* – die inhaltliche Dimension von Politik. Darunter fallen kollektiv-verbundene Maßnahmen, Gesetze und Programme in den verschiedenen Politikfeldern, etwa Migrations- und Integrationspolitik.

rausforderungen für die Verwaltung nicht hinreichend mitgedacht, kann dies unbeabsichtigte Auswirkungen haben und dazu führen, dass die geplante Wirkung des politischen Vorhabens verpufft.

Im letzten Schritt des *policy cycle* werden sowohl die *policies* selbst als auch ihre Implementation bewertet, denn der Erfolg oder Misserfolg staatlicher Politik ist gesellschaftlich und politisch bedeutsam. In der Evaluationsphase werden also direkte Wirkungen und indirekte Auswirkungen der staatlichen Aktivitäten analysiert. Um die Wirkung von *policies* zu erfassen und zu beurteilen, ob die gesetzten Ziele tatsächlich erreicht werden, können die politischen Akteure und Akteurinnen eine Evaluation in Auftrag geben. Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang auch wissenschaftliche Untersuchungen, die die Wirkung von *policies* und Gesetzen unabhängig von Zielvorgaben oder politischen Agenden untersuchen.

❗ Die wissenschaftliche Literatur zeigt auf, dass zwischen den formulierten Zielen und der tatsächlichen Wirkung oft eine Effektivitätslücke klappt (*efficiency gap*; Czaika/de Haas 2013: 497; s. Kap. A.1.3). Hinzu kommt, dass die Effektivität häufig von unkontrollierbaren Faktoren abhängt, z.B. internationalen Krisen oder wirtschaftlichen Entwicklungen. Dadurch ist es schwierig, klare Kausalbeziehungen zwischen den erlassenen Gesetzen und den eingetretenen Veränderungen nachzuweisen (Wrase 2018: 23).

Migration und Integration sind klassische Querschnittsthemen. Damit stellen sich zum Teil besondere Herausforderungen, die in anderen Politikfeldern weniger zum Tragen kommen. So gibt es in der Migrations- und Integrationspolitik Wechselwirkungen zwischen vielen gesellschaftlichen Teilbereichen; dadurch lässt sich kaum ermitteln, ob eine bestimmte Entwicklung direkt auf einen bestimmten rechtlichen Impuls zurückgeht (s. Czaika/de Haas 2013). Für Umfang und Zusammensetzung von Zuwanderung etwa dürften (migrations-)rechtliche Impulse zum Teil viel weniger wichtig sein als Aspekte, die sich einer rechtlichen Regulierung völlig entziehen (wie Geografie, Sprache etc.), oder Aspekte, die zwar

rechtlich regulierbar sind, aber mit Migration und Integration eigentlich nur mittelbar zu tun haben (wie Steuer- und Arbeitsmarktpolitik) (s. SVR 2018; s. Kap. A.1.3.2).

Hinzu kommt, dass der im *policy cycle* skizzierte idealtypische Ablauf von Gesetzgebung, Implementation und Evaluation wegen der hohen Dynamik in diesem Themenfeld mitunter durchbrochen wird. So können einzelne Ereignisse ein bestimmtes migrations- oder integrationspolitisches Thema relativ kurzfristig auf die Agenda bringen. Dadurch kann Druck entstehen, Gesetze zu ändern, bevor es überhaupt möglich war, ihre (Aus-)Wirkungen grundlegend zu untersuchen (s. Kap. A.1.3.1).

A.1.1 Gute Vorbereitung erleichtert die Umsetzung und erhöht die Wirkung

❗ Damit *policies* effektiv umgesetzt werden und die beabsichtigte Wirkung entfalten können, muss der Gesetzgeber die betreffenden Gesetze und Maßnahmen gut vorbereiten (Kluth 2024a: 183; NKR 2019). Denn wenn ein Gesetz ineffizient ist, ungewollte Folgen hat oder auch paradoxe Nebenwirkungen, die womöglich erst Jahre später durch eine Evaluation oder wissenschaftliche Studien festgestellt werden, sind bereits Schäden entstanden. Es gibt vielfältige Vorstellungen davon, was gute Rechtsetzung genau ausmacht. Über einige zentrale Anforderungen besteht jedoch laut Kluth (2024a: 183) Einigkeit: ❗ **Rechtliche Regelungen müssen mit höherem Recht vereinbar sein, sie müssen sprachlich klar und rechtstechnisch nachvollziehbar sein⁴ und darüber hinaus anwendungs- und bürgerfreundlich.** Der Gesetzgeber darf also nicht nur das politische Ziel bzw. den Steuerungszweck und seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht im Blick haben. Er muss außerdem sowohl den administrativen Bereich berücksichtigen, dem die Umsetzung des Rechts obliegt, als auch die davon Betroffenen. Konkret muss er dafür sorgen, dass die Regelungen rechtssicher anwendbar sind, dass die zuständigen Stellen dafür hinreichend fachlich qualifiziert

4 Die einfache und klare Sprache soll Missverständnisse und Unsicherheiten vermeiden, die die Umsetzung erschweren oder gar scheitern lassen. Diese Forderung lässt jedoch außer Acht, dass Klarheit unzweckmäßig sein und Mehrdeutigkeit sich positiv auswirken kann. Je eindeutiger Ziele formuliert sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie im politischen Prozess zu Konflikten führen. Beispielsweise können Akteure und Akteurinnen sich bewusst werden, dass ihre Zuständigkeiten bedroht sind, und deshalb versuchen, den Umfang und die Reichweite politischer Änderungen zu begrenzen. Mehrdeutigkeit ist oft eine Voraussetzung dafür, dass neue politische Maßnahmen überhaupt verabschiedet werden. Viele gesetzgeberische Kompromisse basieren darauf, dass ein Rechtsakt so mehrdeutig formuliert ist, dass verschiedene Stellen ihn unterschiedlich interpretieren können (Matland 1995: 157–158). Im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik besteht grundsätzlich ein hohes Konfliktpotenzial. Deshalb werden entsprechende Gesetze oft uneindeutig und zum Teil auch paradox formuliert – dies zeigte sich besonders in der Koalition aus drei Regierungsparteien in der 20. Legislaturperiode des Bundestags, die zum Teil widerstreitende Interessen verfolgten. Ein hoher Grad von Mehrdeutigkeit hat aber erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung: Es gibt dann z.B. kein einheitliches Verständnis von der Auslegung; das fördert uneinheitliche Entscheidungen. Dies gilt besonders bei Regelungsgegenständen, die sich häufig ändern.

und personell ausgestattet sind, dass die Regelungen die Zielgruppe nicht übermäßig belasten und dass sie keine unerwünschten Nebenwirkungen entfalten.

Folglich würde es auch zu kurz greifen, Bürokratieabbau einseitig als Deregulierung und Reduktion von Normen zu verstehen. Dasselbe gilt für einen rein quantitativen Ansatz zu Regulierung, der beispielsweise über das Prinzip *one in, one out* versucht, die Qualität staatlichen Handelns nur durch einen Rückzug des Staates sicherzustellen, und dafür sorgt, dass die Normendichte nicht weiter ansteigt. Das Ziel muss deshalb nicht per se wenig, sondern eine kluge Regulierung (*smart regulation*; Hill 2024: 2) sein.

A.1.1.1 Gesetzesfolgen abschätzen

Eine wichtige Grundlage für gute Vorbereitung ist die Gesetzesfolgenabschätzung im Voraus. Diese ist in Deutschland seit gut zehn Jahren grundsätzlich als fester Bestandteil von Rechtsetzung vorgesehen: Der Staatssekretärsausschuss „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ hat am 23. Januar 2013 erstmals einen Rahmen festgelegt, um die Wirkung von Gesetzen und Rechtsverordnungen auf Bundesebene zu überprüfen. Nach § 43 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. § 44 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) müssen die federführenden Ministerien bei Gesetzgebungsvorhaben bereits die „wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes“ darstellen; dazu gehören neben den „beabsichtigten Wirkungen“ ausdrücklich auch die „unbeabsichtigten Nebenwirkungen“ und die „langfristigen Wirkungen“. Danach müssen die Umsetzung, die Kosten und die antizipierten Auswirkungen neuer Normen und Regelungen bereits im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden.

Die federführenden Bundesministerien sollen eine Begründung des Regelungsvorhabens vorlegen, in der sie knapp die Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs und seiner Einzelvorschriften (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 GGO) und die Gesetzesfolgen (§ 44 GGO) darstellen.

📌 Die Formulierung von Ausgangszustand, klaren Zielen und erwarteter Wirkung liefert u. a. Ansatzpunkte für die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung. Nachdem die Gesetze in Kraft getreten sind, kann damit überprüft werden, ob bzw. inwieweit die gesetzten Ziele erreicht wurden und die angenommenen Wirkungen eingetreten sind.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR)⁵ prüft, ob der Erfüllungsaufwand und die sonstigen Kosten für ein Regelungsvorhaben nachvollziehbar und methodengerecht dargestellt wurden. Dieses unabhängige Beratungsgremium der Bundesregierung ist in erster Linie zuständig für Fragen rund um Bürokratieabbau und eine bessere Rechtsetzung. Das federführende Bundesministerium soll den NKR im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit bei den Vorarbeiten und der Ausarbeitung frühzeitig einbeziehen (§ 45 Abs. 1 S. 1 GGO). Der NKR ist jedoch nicht nur ex ante in die Beurteilung von Gesetzesvorhaben eingebunden, sondern auch in die rückblickende Evaluierung verabschiedeter Gesetze; so werden ihm die in diesem Rahmen erstellten Berichte zugeleitet.

Nicht selten haben der NKR und die Bundesregierung bzw. das zuständige Ministerium in Bezug auf Gesetzesvorhaben unterschiedliche Ansichten. In seiner Stellungnahme zur Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) etwa bewertete der NKR es zwar als nachvollziehbar, dass und warum die Entwicklung der Einbürgerungszahlen nicht zuverlässig prognostiziert werden kann. Er kritisierte aber zugleich, dass nicht für verschiedene Szenarien – etwa anhand von Aufwandsparnissen – die Entwicklung näherungsweise geschätzt wurde. Er kam daher zu dem Ergebnis, dass der Erfüllungsaufwand nicht vollständig methodengerecht und nachvollziehbar dargestellt wurde (s. BT-Drs. 20/9044: 55, 63). Die Bundesregierung hat dieser Kritik in einer eigenen Stellungnahme widersprochen und an ihrer Darstellung festgehalten.⁶

➡ Nach Ansicht des SVR sind die geltenden grundsätzlichen Vorgaben für die Gesetzesformulierung eine geeignete Basis für gute Gesetzgebung; sie sollten konsequent umgesetzt werden. Zudem sollte im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nicht nur der Erfüllungsaufwand einzelner Paragraphen geprüft, sondern auch das Zusammenspiel verschiedener Vorschriften systematisch in den Blick genommen werden. Als Instrument dafür kann der Praxischeck dienen (Info-Box 1). Einzelne Bundesressorts haben bereits punktuell Modelle dafür erprobt.

Die durchgeführten Praxischecks wurden insgesamt positiv eingeschätzt. Allerdings wird der Praxischeck bislang nicht in der Breite angewendet. Er kann nicht nur als Methode der nachträglichen Politikevaluierung genutzt werden (s. Kap. A.1.3.1), sondern auch für eine Gesetzesfolgenabschätzung vorab (NKR 2024b: 21).

5 Einen Normenkontrollrat auf Länderebene gibt es lediglich in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen.

6 Dies begründet die Bundesregierung u. a. damit, dass sich „auch nicht schätzungsweise herleiten [lässt], wie viele der Personen [...] die weiteren Voraussetzungen für einen Einbürgerungsanspruch [...] auch tatsächlich erfüllen. Zudem ist die Entscheidung für eine Einbürgerung eine persönliche Entscheidung, die von individuellen Faktoren abhängt und somit weder prognostizierbar noch vorhersehbar ist“ (BT-Drs. 20/9044: 64). Mit der Nennung konkreter Zahlen würde die Bundesregierung den Eindruck erwecken, dass sie diese Zahlenkorridore für realistisch hält. Die für den Vollzug zuständigen Länder und Kommunen würden dann auf dieser Basis entsprechende Vorkehrungen treffen. Das sei aus ihrer Sicht nicht verantwortbar (BT-Drs. 20/9044: 64–65).

Info-Box 1 Der Praxischeck

Die Parteien der Ampelregierung hatten sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt, „ein systematisches Verfahren zur Überprüfung des bürokratischen Aufwands von Gesetzen und Regelungen [zu] entwickeln, das eine regelmäßige Einbeziehung der Stakeholder vorsieht“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 32). Als erstes Ressort entwickelte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ein Verfahren für einen solchen Praxischeck. Dieser sollte Verwaltungsprozesse vereinfachen und transparenter machen (BMJ 2023: 8). Erstmals angewendet wurde er 2022 in Bezug auf den Bau und den Betrieb von Fotovoltaik-Anlagen. Seither wurden auch in anderen Bereichen bestehende Instrumente und Prozesse einem Praxischeck unterzogen (BMWK 2024a).

Konkret hatte das BMWK im Rahmen der Praxischecks einschlägige Expertinnen und Experten konsultiert, insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Unternehmen und Einrichtungen, die an der praktischen Umsetzung der betreffenden Prozesse beteiligt sind. Im Rahmen von Workshops

wurde systematisch erörtert, wie der Prozess abläuft, welche Stellen daran beteiligt sind, welche Probleme sich im Prozess stellen und welche Schritte gut funktionieren. Die Ergebnisse dieser Prüfungen im Folgenden in die Überarbeitung verschiedener Gesetze ein (BMWK 2023: 3; 2024a). In einem Pilotprojekt erprobte das BMWK zudem im Rahmen eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens einen Praxischeck ex ante: Begleitend zur Anpassung des Energiedienstleistungsgesetzes wurden Workshops mit den Adressaten und Adressatinnen sowie den betreffenden Vollzugsbehörden durchgeführt (BMWK 2024b: 1).

Auch andere Ressorts erprobten punktuell Modelle des Praxischecks, darunter das Bundesministerium der Justiz (BMJ; s. BMJ 2024). Die vormalige Bundesregierung hatte 2024 im Rahmen ihrer Wachstumsinitiative angekündigt, sie werde in allen Ressorts Praxischecks anwenden und eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einrichten (Bundesregierung 2024e: 8).

Der NKR spricht sich dafür aus, Praxischecks schon im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren stärker einzusetzen.⁷ Damit werden nicht nur die für die Umsetzung zuständigen Stellen frühzeitig eingebunden, sondern auch die von der Regelung Betroffenen (NKR 2024b: 39–41). So kommen die drei Ebenen Rechtsetzung (über das zuständige Bundesressort), Vollzug und Zielgruppe an einem Tisch zusammen. Das bietet einen geeigneten Rahmen, um die Verständlichkeit des Rechts zu überprüfen, Alternativen zu diskutieren und zu erörtern, wie Bürokratie abgebaut werden kann. Zugleich veranlasst ein solches Prozedere die Verwaltung, frühzeitig über die Umsetzung nachzudenken. Insgesamt lassen sich auf diese Weise gesetzliche Vorhaben im Hinblick auf ihre Praxistauglichkeit ganzheitlich analysieren. Das erhöht auch die Wahrscheinlichkeit, dass beschlossene Regelungen in der Praxis tatsächlich so wirken, wie es der Gesetzgeber intendiert (s. Hill 2024).

➡ **Nach Ansicht des SVR sollte zukünftig auch bei Vorhaben im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik grundsätzlich ein Praxischeck im Gesetzgebungsverfahren angewendet werden. Dafür ist genügend Zeit einzuplanen. Für eine flächendeckende**

Umsetzung könnte ein verbindlicher Praxischeck in § 44 der GGO festgeschrieben werden (s. dazu auch NKR 2024b: 41).

A.1.1.2 Betroffene und zuständige Stellen (früh) beteiligen

ⓘ **Zentral für eine gute Gesetzgebung und eine höhere Praxistauglichkeit ist die frühe Beteiligung aller Betroffenen und am Gesetzesvollzug Beteiligten: von den Vollzugsbehörden bis zu denen, an die sich die Norm richtet.** Mit einem frühen Einblick in die Realität und Praxis der Vollzugsbehörden sowie der Adressatinnen und Adressaten der Norm lässt sich besser einschätzen, ob die angedachte Regelung so wirken kann, wie sie soll (so auch die Feststellung der Bundesregierung (2018: 3)). Hier kann der empfohlene Praxischeck ein wichtiger erster Baustein sein. Im Gesetzgebungsprozess beteiligt werden können darüber hinaus z.B. die organisierte Zivilgesellschaft, die Wissenschaft und Verbände, aber auch verschiedene Ebenen der Verwaltung. Durch eine umfassende Beteiligung kann auch eine breitere Bevölkerung für die jeweiligen Themen sensibilisiert werden.

7 Der Praxischeck sollte dabei mit dem Digitalcheck zusammengedacht werden (NKR 2024b: 7; s. dazu Kap. A.3).

Die später mit dem Vollzug betrauten Verwaltungen der Länder und Kommunen sollen nach § 41 GGO schon bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs einbezogen werden, damit ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz anwendungstauglich ist und seine Umsetzung keinen unnötigen bürokratischen Aufwand erzeugt. Liegt ein Gesetzentwurf vor, sind nach § 47 GGO die Länder zu beteiligen, außerdem die kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände (sog. Verbändebeteiligung). Dies bezieht sich vor allem auf die Praxistauglichkeit in der Umsetzung und die Belange der Bundesländer. Darüber hinaus werden in vielen Fällen auch weitere Personen- und Interessengruppen beteiligt. Damit sollen vor allem Neben- und Wechselwirkungen in der Lebensrealität der Betroffenen erfasst werden, die dann schon in den Vorüberlegungen und Vorarbeiten berücksichtigt werden können (NKR 2022).

Die beteiligten Verbände und Fachkreise erhalten in der Regel die Möglichkeit, zu den Gesetzesentwürfen zunächst schriftlich Stellung zu nehmen. In einem zusätzlich anberaumten Termin, etwa einer Anhörung im Parlament, können die Positionen dann mündlich dargelegt und erörtert werden.⁸ **Bei bestimmten Gesetzen, die grundlegende Fragen betreffen, plädiert der SVR für eine frühere und umfassendere Beteiligung, die über das standardmäßig vorgesehene Mitwirkungsverfahren durch Stellungnahmen und Anhörungen hinausgeht.** Das betrifft etwa Integrations- und Teilhabegesetze der Länder oder auch ein mögliches Bundespartizipationsgesetz. Geeignete Formate dafür sind z. B. Fachkonferenzen, Themenworkshops, Online-Foren oder Dialoge mit Bürgerinnen und Bürgern (SVR 2024a: 214–216).

Bezogen auf die Vollzugspraxis im Feld der Migrations- und Integrationspolitik ergibt sich aus der föderalen Struktur Deutschlands eine strukturelle Herausforderung

(s. dazu ausführlich Kap. A.2), die auch bei der Beteiligung im Zuge des Gesetzgebungsprozesses berücksichtigt werden sollte: Bundesgesetze werden nach Art. 84 und Art. 85 Grundgesetz (GG) von den Ländern zum Teil als eigene Angelegenheit, zum Teil im Auftrag des Bundes ausgeführt. Das bedeutet, dass die Bundesregierung zwar die Gesetzgebungshoheit besitzt; die Ausführung und konkrete Umsetzung dieser auf der Bundesebene erarbeiteten Gesetze obliegt jedoch den Landesbehörden bzw. den kommunalen Behörden. Dadurch fehlt es in den Bundesministerien in der Regel an eigener Vollzugserfahrung. Dasselbe gilt für den europäischen Gesetzgeber, dessen Gesetze von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die auf Bundesebene oder EU-Ebene erarbeiteten Gesetze bergen somit strukturell die Gefahr, dass sie sich in der Umsetzung als zu modellhaft und nicht praktikabel erweisen (Kluth 2024a: 184).⁹

In der Praxis zeigt sich insgesamt, dass aus Zeitgründen häufig darauf verzichtet wird, die Betroffenen wie auch die Fachöffentlichkeit frühzeitig zu beteiligen, oder es wird nicht genügend Zeit eingeräumt, um Stellungnahmen zu verfassen oder sich auf Sachverständigenanhörungen vorzubereiten. Das beeinträchtigt insbesondere die Vorbereitung des Gesetzes und die Abschätzung seiner Folgen; damit steigt das Risiko einer unzumutbaren öffentlichen Verwaltung (Kluth 2024a: 184). Das hatte der NKR beispielsweise bei der Erarbeitung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) von 2019 moniert (BT-Drs. 19/8285: 138).¹⁰

! Eine gründliche Gesetzesfolgenabschätzung und die frühzeitige Einbeziehung der relevanten Akteure und Akteurinnen sind essenziell, um die gesetzten Ziele zu erreichen, ohne dass bei der Umsetzung in der Verwaltung Probleme entstehen oder sich ungewollte Nebeneffekte ergeben. Der Gesetzgeber ist allerdings nicht gezwungen, sämtliche (selbst gesetzten) Vorgaben

8 Einbezogen werden beispielsweise auch die Fachgerichte. Diese haben ebenfalls Erfahrung mit den Anforderungen an den Gesetzesvollzug, denn sie überprüfen das Handeln der Verwaltung, und ihre Entscheidungen sind für diese bindend. So sind es nicht selten selten Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die im Rahmen von Sachverständigenanhörungen zum Ausländerrecht auf Probleme bezüglich der praktischen Umsetzbarkeit hinweisen (Kluth 2024a: 184).

9 Insbesondere die Migrationspolitik unterliegt größtenteils der Gesetzgebung des Bundes, z. B. in den Bereichen Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsrecht und Zugang zum Arbeitsmarkt (s. Kap. A.2.1). Damit ist sie von diesem Problem besonders stark betroffen (Ziller/Goerres 2022: 686–687).

10 Dass die Fristen für die Erarbeitung von Stellungnahmen zu kurz sind, wurde u. a. auch im Hinblick auf die Gesetzesänderung kritisiert, durch die Georgien und die Republik Moldau 2023 zu sog. sicheren Herkunftsländern bestimmt wurden. Diese Änderung basierte auf einem entsprechenden Beschluss des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom Mai 2023. Für Stellungnahmen zum daraufhin vorgelegten Gesetzentwurf hatten die Verbände weniger als 48 Stunden Zeit; das wurde von verschiedenen Verbänden und Organisationen beanstandet (s. Pro Asyl 2023c: 3; AWO Bundesverband 2023b: 1). Weitere Beispiele sind die Gesetzgebungsverfahren zum Rückführungsverbesserungsgesetz (s. Deutscher Landkreistag/Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023: 1; Deutscher Städtetag 2023b: 1; Diakonie Deutschland 2023: 1; Deutscher Caritasverband 2023: 1; Amnesty International 2023: 1; Pro Asyl 2023a: 1; AWO Bundesverband 2023a: 1) und zum sog. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (s. LSVD 2022: 1; AWO Bundesverband 2022: 1). Für entsprechende Kritik an früheren Gesetzgebungsverfahren s. Störr-Ritter 2019: 129.

zu beachten und z.B. die Gesetzesfolgen hinreichend darzulegen. Ein Verzicht darauf ist nicht rechtswidrig; auch sind schlechte Gesetze nicht allein deshalb ungültig.¹¹ ➔ **Hier appelliert der SVR an den Gesetzgeber und die Verwaltung, sich an die eigenen Regeln zu halten. Nicht zuletzt schmälert es das Vertrauen in den Rechtsstaat, wenn die Bürgerinnen und Bürger den Eindruck gewinnen, dass Gesetze nicht umgesetzt werden (können).**

A.1.2 Die Umsetzung gesetzlicher Regelungen und ihre Gelingensbedingungen

Die rechtssoziologische Literatur verweist regelmäßig darauf, wie stark sich die Rechtsanwendung von der Rechtsetzung durch den Gesetzgeber unterscheidet, weil sie „durch Handeln und Interpretationen seiner Durchführungsorgane geformt wird“ (Eule et al. 2020: 78). Zwischen den (bundes-)politischen Vorgaben auf dem Papier und ihrer tatsächlichen Umsetzung klafft also naturgemäß eine gewisse Lücke (Czaika/de Haas 2013: 496). Zu den Durchführungsorganen gehört insbesondere die öffentliche Verwaltung, die das Handeln des Staates außerhalb von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung verkörpert und es mit der Gesellschaft verknüpft. Das Verwaltungshandeln konfrontiert auch Individuen mit den politischen Entscheidungen, die sich für Politikgestaltung wenig oder gar nicht interessieren (Knill/Tosun 2015: 136–137). Darüber hinaus sind noch weitere Akteure und Akteurinnen daran beteiligt, wie Gesetze praktisch umgesetzt werden, etwa zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch Unternehmen und die Normzielgruppe selbst (Wrase 2018: 17). Die reine Formulierung eines Gesetzes garantiert nicht automatisch dessen zielgerechte Umsetzung. Umso wichtiger ist es, sich die grundlegenden Gelingensbedingungen für eine sachgerechte Umsetzung vor Augen zu führen.

A.1.2.1 Eine gute Umsetzung erfordert ausreichende Ressourcen

Wie kommt es zu der angesprochenen Implementationslücke bzw. wie lassen sich die beobachtbaren Abweichungen erklären? In der Wissenschaft werden dafür häufig *principal-agent*-Modelle verwendet, die den Gesetzgeber gewissermaßen als Auftraggeber (*principal*) der umsetzenden Behörden (*agents*) sehen.¹² Zudem wird auch mit Ansätzen gearbeitet, nach denen beispielsweise der Typus der *policy* die Ausprägungen der Umsetzung vorstrukturiert (Schammann/Kasparick 2021: 125).

⚠ **Die Implementation von geschriebenem Recht wird danach von mehreren Faktoren beeinflusst, u. a. der konkreten Ausgestaltung der *policy*-Maßnahmen, den Kontrollmöglichkeiten, den gewählten Instrumenten und den administrativen Möglichkeiten, Absichten und Kapazitäten.** Zu Letzteren gehören z. B. auf organisatorischer Ebene die personelle und sachliche Ausstattung der Träger, die institutionellen Rahmenbedingungen oder Fragen der Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität (s. Röhl 1999: 428; Wrase 2018: 17). Die Umsetzung von Gesetzen erfordert beispielsweise umfangreiche Schulungen, Lernprozesse und Veränderungen innerhalb oder zwischen Organisationen und kann zeitaufwendig und teuer sein (Mthethwa 2012: 43).¹³ ➔ **Zudem müssen die zuständigen Behörden eine entsprechende Personalausstattung wie auch genügend zeitliche Ressourcen für die Vorbereitung haben. Viele Tätigkeiten im Ausländerrecht sind als anspruchsvoll einzustufen; das sollte sich auch in der Eingruppierung der Stellen niederschlagen.** Doch selbst wenn die Behörden über ausreichende Ressourcen verfügen, gewährleistet das nicht automatisch eine effiziente Umsetzung von Gesetzen. Darauf verweisen u. a. Forschungen mit einem neo-institutionalistischen Ansatz.¹⁴

Wenn die Länder Bundesgesetze in eigener Verantwortung ausführen, vertraut der Bundesgesetzgeber in der Praxis häufig blind darauf, dass die Länder bzw. die Kommunen bei einer höheren Aufgabenlast entsprechend nachsteuern und ihre Ressourcen aufstocken.

- 11 Nichtig und damit ungültig sind Gesetze nur dann, wenn sie formell und/oder materiell rechtswidrig sind. Eine formelle Rechtswidrigkeit kann sich wiederum aus Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formfehlern ergeben.
- 12 In *principal-agent*-Modellen entstehen Kontrollprobleme durch Interessenkonflikte und Informationsasymmetrien, da die *agents* oft eigene Interessen verfolgen und über ihr eigenes Handeln mehr wissen als die *principals*. Typische Probleme wie versteckte Handlungen (*moral hazard*) und versteckte Informationen (*adverse selection*) erfordern Überwachungsmechanismen und Anreizsysteme, um das Verhalten der *agents* im Sinne der *principals* zu steuern.
- 13 Beispielsweise kann es nach Berichten aus den Kommunen bis zu einem Jahr dauern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach der Reform 2024 in die neue Rechtslage für Einbürgerungen einzuarbeiten (s. Zeit Online 2024a).
- 14 Danach sind Organisationen nicht primär rationale, zielgerichtete Akteurinnen, die Ressourcen optimal einsetzen, um Probleme effizient und effektiv zu bearbeiten. Für sie als von kulturellen Normen und Erwartungen geprägte Akteurinnen steht vielmehr im Vordergrund, die eigene gesellschaftliche Legitimität zu sichern. Dafür müssen sie bestimmte formale Strukturen und Routinen aufbauen. Da diese Organisationsstrukturen (*ceremony*) jedoch den praktischen Arbeitsanforderungen eigentlich widersprechen, werden sie von der tatsächlichen Arbeit (*practice*) entkoppelt (s. dazu Meyer/Rowan 1977; DiMaggio/Powell 1983).

❗ Aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Mittel und der zum Teil hohen Schulden können die Kommunen dies jedoch nicht immer gewährleisten. Dadurch kommt es in der Praxis häufig zu erheblichen Funktionsstörungen (Kluth 2024a: 186). Verschärft wird dies durch eine Personalsituation, die ohnehin zum Teil schwierig ist. Das gilt für viele Behörden, Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden sind davon aber besonders stark betroffen (s. Kap. B.3.1.3). Berichten zufolge ist die Situation hier seit mehreren Jahren zum Teil dramatisch, weil die Arbeitsbelastung hoch und in den letzten Jahren immer weiter gestiegen ist (Schlee/Schammann/Münch 2023; SVR 2024a: 209–210). Zuletzt zeigte sich dies im Rahmen der Debatten zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts: Hier wurde dem Bundesgesetzgeber von mehreren Seiten vorgeworfen, er nehme die absehbare Überlastung der Behörden und damit verbundene erhebliche Wartezeiten für die Antragstellenden sehenden Auges in Kauf (Kluth 2024a: 186; Zeit Online 2024a). ➡ Auch der SVR hatte in seinem Jahresgutachten 2024 genau davor gewarnt und angemahnt, jenseits der Ausgestaltung des Rechts stets auch dessen praktische Umsetzung mitzudenken (SVR 2024a: 212). Denn die mit der Gesetzesänderung bezweckte erleichterte Einbürgerung kann nur dann Erfolg haben, wenn die Behörden sie auch umsetzen können (s. dazu Kap. B.3).

Hinzu kommt, dass sich im Feld der nationalen und auch der europäischen Migrationspolitik Gesetze häufig ändern; das hat sich in den letzten Jahren noch verstärkt (s. hierzu ausführlich SVR 2024a: 46–89; Eule et al. 2020: 53–55).¹⁵ Das erfordert reaktionsschnelle und anpassungsfähige Umsetzungsstrukturen. Solche gibt es aber nicht immer und überall; vielmehr hat die öffentliche Verwaltung oft Probleme, mit den Änderungen Schritt zu halten.

Verwaltungsbelastung als Hürde für Betroffene

Die öffentliche Verwaltung ist nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) verpflichtet, sowohl zügig (§ 10 VwVfG) als auch unparteiisch (§§ 20–21 VwVfG) zu entscheiden. Es besteht ein „Recht auf gute Verwaltung“ (Kluth 2024a: 183); so hat das auch der Europäische Bürgerbeauftragte im Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis formuliert (Stelkens 2023: Rn. 118).¹⁶ ➡ Es ist somit ausgesprochen wichtig, dass bezüglich der Umsetzung von Gesetzen nicht allein die staatlichen

Stellen betrachtet werden. Vielmehr sind hier auch die Erfahrungen der Zielgruppe einzubeziehen, also derjenigen, die mit der öffentlichen Verwaltung in Kontakt treten (müssen).

Beispielsweise wird in der wissenschaftlichen Literatur unter dem Konzept des Verwaltungsaufwands bzw. der Verwaltungsbelastung (*administrative burden*) untersucht, welche Belastungen Einzelpersonen, Unternehmen oder Organisationen durch die Erfüllung administrativer Anforderungen entstehen. Als Belastungen in diesem Sinne gelten Zeit, Ressourcen und Aufwand, die investiert werden müssen, um gesetzliche Vorgaben und Vorschriften zu erfüllen oder bürokratische Prozesse zu durchlaufen. Beispielsweise muss eine Person sich darüber informieren, welche Programme es für bestimmte Bereiche gibt und welche Vorteile sie bieten, um festzustellen, ob sie für dieses Programm infrage kommt bzw. welche Leistungen sie darüber erhalten könnte (Lernkosten). Darüber hinaus müssen Zeit und Ressourcen aufgewendet werden, um Formulare auszufüllen oder auf bürokratische Anordnungen zu reagieren bzw. diese überhaupt erst einmal zu verstehen (Erfüllungskosten). Eng damit verbunden sind emotionale und psychische Belastungen, die der bürokratische Prozess verursachen kann. Dazu gehören Stress, Frustration oder Angst, die Menschen empfinden, wenn sie sich mit komplexen oder undurchsichtigen bürokratischen Anforderungen auseinandersetzen müssen (psychologische Kosten) (s. Herd et al. 2023). Bürokratische Belastungen haben somit weitreichende und ungleiche Auswirkungen.

❗ **Verwaltungsverfahren sind grundsätzlich unverzichtbar, um abstrakt-generelle Regelungen (Gesetze) im Einzelfall umzusetzen. Ein übermäßiger Verwaltungsaufwand kann jedoch die Effizienz mindern, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen erschweren und Ungerechtigkeit erzeugen, da nicht alle Menschen gleichermaßen in der Lage sind, diese Lasten zu tragen** (Chudnovsky/Peeters 2021; Herd et al. 2023). Im schlimmsten Fall können bürokratische Belastungen sogar zu einem ‚administrativen Ausschluss‘ führen, d. h. Menschen den Zugang zu Rechten und Leistungen verwehren, was langfristig ihre soziale und wirtschaftliche Teilhabe enorm beeinträchtigt. Dies ist für Bürgerinnen und Bürger besonders dann gravierend, wenn es um Vorgänge von existenzieller Bedeutung geht. Das ist beim Asyl- und Aufenthaltsrecht regelmäßig der Fall.

15 Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) beispielsweise wurde zwischen seiner Verabschiedung 2005 und dem Jahr 2013 28-mal geändert. Im Migrations- und Asylrecht gab es allein zwischen Mitte 2015 und Sommer 2018 insgesamt 25 Änderungen (Eule et al. 2020: 54).

16 Dass dieses Recht im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik derzeit nicht durchweg eingelöst wird, zeigen nicht zuletzt zahlreiche Berichte sowie Statistiken zur Dauer von Verfahren und der Häufigkeit von Untätigkeitsklagen sowie die Klagen der Behörden darüber, dass die (neuen) Regelungen nicht verständlich genug seien (s. Schneider/Tonn 2024: 71; Zeit Online 2024a).

A.1.2.2 Auslegungs- und Ermessensspielräume sind wichtig für die Umsetzung

Eine ausreichende personelle und sachliche Ausstattung ist wichtig für eine effiziente Umsetzung. Aber selbst bei perfekten Bedingungen in Bezug auf die verfügbaren Ressourcen gäbe es noch eine Implementationslücke bzw. Unterschiede in der bundesweiten Umsetzung. Das hängt auch damit zusammen, dass die Länder nach Art. 30 und Art. 83 GG nicht nur für die Ausführung der Landesgesetze zuständig sind, sondern regelmäßig auch für die der Bundesgesetze. **❗ Durch ihre Verwaltungshoheit haben die Länder erheblichen Einfluss darauf, wie Gesetze umgesetzt werden und wie sich das Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern im Alltag gestaltet (SVR 2018: 104). Dadurch unterscheidet sich die Ausführung von Gesetzen zwischen einzelnen Bundesländern zum Teil erheblich – selbst bei abschließenden Regelungen, die den Ländern keine Spielräume für eigene Gesetzgebung einräumen (s. Kap. A.2.2.1). Denn Gesetze enthalten in der Regel zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensvorschriften, über deren Auslegung und Anwendung die Länder grundsätzlich selbst entscheiden können (Info-Box 2).**

Solche Unterschiede sind jedoch nicht per se negativ zu bewerten. Der Föderalismus ermöglicht eine hohe Flexibilität: Als „lebendige[] Laboratorien“ (Bendel/Borkowski 2016: 111) oder „Experimentierküchen“ (Blätte/Hohl 2013: 207) können die Länder neue Wege gehen, eigene politische Ansätze und Lösungsstrategien erproben und bundespolitische Vorgaben den jeweiligen Rahmenbedingungen und regionalen Bedarfen anpassen. Erfolgreiche Veränderungen in einzelnen Bundesländern können einen allgemeinen Modernisierungsprozess anstoßen (Stoy 2016: 359): Bewährte Instrumente werden übernommen, andere verworfen (s. SVR 2018: 104–105; s. dazu ausführlich Kap. A.2.2).

Street-level bureaucracy und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung

Als weiterer Faktor kommt hinzu, dass bei der Ausführung der Bundesgesetze nicht nur die Länder einen gewissen Spielraum haben. Auch die Entscheidungsfindung durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter beruht in hohem Maße auf dem persönlichen Handeln, eingeführ-

ten Routinen oder der jeweiligen Bewältigungsstrategie und kann damit bis zu einem gewissen Grad von der konkreten Rechtsnorm abweichen (Eule et al. 2020: 128). Diese Verhaltensweisen und Strategien wiederum werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die in den Gesetzen formulierten sog. Kann- oder Soll-Klauseln (bezogen auf die Rechtsfolgen) sowie die Nutzung unbestimmter Rechtsbegriffe (auf Tatbestandsebene) eröffnen einen gewissen Spielraum für diejenigen, die die Rechtsnormen in der Praxis anwenden müssen (Info-Box 2). In der wissenschaftlichen Literatur wird von *street-level bureaucracy* gesprochen: **❗ Zentral für die konkrete Umsetzung der Politik und des Rechts, so die These, sind die Entscheidungen von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung, die auf dem street-level arbeiten, also die Rechtsnormen in der Praxis konkret anwenden (s. hierzu schon Lipsky 1980).** Die Anwendung durch die Behördenmitarbeitenden geschieht dabei nicht im luftleeren Raum, sondern wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst, u.a. wirtschaftlichen Aspekten, dem öffentlichen, medialen und politischen Diskurs oder dem Erfolg populistischer Parteien. Diese Faktoren können sich somit nicht nur auf die Ergebnisse der Politik auswirken, sondern auch darauf, ob die Politik so liberal oder restriktiv umgesetzt wird, wie sie konzipiert wurde (s. z.B. van der Leun 2003; Ellermann 2009). Hier zeigt sich also erneut, dass der *policy cycle* nicht als technokratischer Kreislauf zu verstehen ist, sondern auch von äußeren Faktoren beeinflusst wird.

❗ Ermessen ist ein zweischneidiges Schwert, denn es ist ebenso notwendig wie potenziell problematisch. Es ermöglicht jedoch ein gewisses Maß von Einzelfallgerechtigkeit, ohne dass sehr unterschiedliche Lebensrealitäten umfassend gesetzlich normiert werden müssen, denn das würde das Gesetz überfrachten.

Speziell im Asyl- und Ausländerrecht bestehen große systemimmanente Widersprüche und Interessenkonflikte. Dadurch finden sich hier besonders häufig vage Formulierungen und unbestimmte Rechtsbegriffe (Schammann/Kasparick 2021: 125–126).¹⁷ Die Rechtsnormen sind oft nur für versierte Fachleute verständlich – nicht nur wegen der ohnehin anspruchsvollen Regelungsmaterie, sondern weil sie zudem kompliziert und fragmentiert sind.¹⁸ All dies erschwert die Anwendung in der behördlichen Praxis erheblich und kann die Mitarbeitenden überfordern (Bogumil et al. 2023a: 290–291).

17 Dies hängt auch damit zusammen, dass liberale Demokratien in der Regel ordnungsrechtlich-restriktive und wohlfahrtsstaatlich-liberale Ziele zugleich verfolgen. Daher wählen sie häufig einen Mittelweg zwischen rigider Abwehr und vorbehaltloser Aufnahme von Migrantinnen und Migranten (s. ausführlich SVR 2024a: 46–89; Schammann/Kasparick 2021: 123).

18 Hinzu kommt eine Vielzahl von umfangreichen Verwaltungsvorschriften, fachlichen Weisungen und Verfahrenshinweisen, die nicht durchgehend aufeinander abgestimmt sind. Die seit dem 01.06.2024 geltenden Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz umfassen beispielsweise 277 Seiten, das Visumhandbuch des Auswärtigen Amtes (Stand: Juni 2024) 673 Seiten.

Info-Box 2 Kann, darf und soll: Spielräume der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen

An den Handlungsspielräumen, die Verwaltungen zur Verfügung stehen, wird häufig (und oftmals unberechtigt) Kritik geübt. Hier ist zu unterscheiden zwischen der Tatbestands- und der Rechtsfolgenseite. Auf der Tatbestandsseite entstehen Spielräume im behördlichen Handeln dann, wenn es bezogen auf den Sachverhalt viele unbestimmte Rechtsbegriffe gibt (z.B. öffentliches Interesse). Auf der Rechtsfolgenseite hingegen manifestiert sich ein Handlungsspielraum darin, dass den Behörden explizit Ermessen eingeräumt wird. Hier ist wiederum zu unterscheiden zwischen sog. klassischem und gebundenem Ermessen. Bei Ersterem handelt es sich um Kann-Regelungen. Hier hat die Behörde einen großen Handlungsspielraum. Letzteres gibt in der Regel durch das Modalverb „sollen“ die Richtung einer

behördlichen Entscheidung vor und ermöglicht nur in sog. atypischen Einzelfällen eine andere Entscheidung. Gerichtlich überprüfbar ist bei behördlichem Ermessen nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz nur die Frage, ob es fehlerfrei ausgeübt wurde.

Unbestimmte Rechtsbegriffe und behördliches Ermessen ermöglichen, im Verwaltungshandeln Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Verwaltungen führen dann nicht einfach starr die legislativen Vorgaben aus, sondern können die jeweiligen Umstände des Einzelfalls berücksichtigen. Unbestimmte Rechtsbegriffe erlauben ferner, die Komplexität des Alltagslebens zu berücksichtigen, ohne sämtliche vorstellbaren Konstellationen normtextlich abzubilden.

Für die Vollzugsbehörden ist es kaum möglich, z. B. Anwendungshinweise im derzeitigen Umfang bei der täglichen Arbeit zu berücksichtigen oder gar ihrem Beratungsauftrag nachzukommen (s. NKR 2022: 1-2). Um trotzdem arbeitsfähig zu bleiben, braucht es ein Bewusstsein für die inhärenten Grenzen des Rechts und einen gewissen Pragmatismus, der u.a. durch die Ermessensentscheidungen ermöglicht wird (Eule et al. 2020: 103). Eule et al. (2020: 128) kommen daher zu dem Schluss, dass das Recht durch Ermessen erst funktionsfähig wird; daher sei Ermessen dem Recht zu- und nicht abträglich.

Problematisch kann Ermessen dagegen sein, wenn Behördenmitarbeitende nicht nur zwischen verschiedenen Zielstellungen hin- und hergerissen sind, sondern zugleich auch zwischen Professionalität, Verantwortung und persönlichen Vorurteilen, Werten und Verpflichtungen (Eule et al. 2020: 103; Schlee/Schammann/Münch 2023: 42). Schiff (2020; 2021) zeigt für den Umgang mit Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den USA, wie moralische Vorstellungen Behördenmitarbeitende in ihren Handlungen und Entscheidungen beeinflussen.¹⁹

Gärditz (2013: 123) unterstreicht bezogen auf Ermessenseinbürgerungen die Gefahr, dass die Entscheidung der Verwaltung „unangemessen in Abhängigkeit von politischen Opportunitätsabwägungen“ beeinflusst wird. Studien zufolge sind beispielsweise Asylentscheidungen u.a. abhängig von der politischen Situation im Bundesland (s. Schneider/Segadlo/Leue 2020: 573-576) und den lokal vorherrschenden politischen Einstellungen zu Einwanderung und Asyl (s. Gundacker/Kosyakova/Schneider 2024: 10-14). Wichtig für die Entscheidungen der zuständigen Mitarbeitenden ist zudem die behördliche Kultur. Darauf verweist Schultz (2020), die in mehreren Ausländerbehörden untersucht, wie die Regelungen zum Arbeitsmarktzugang für Geduldete umgesetzt werden.²⁰ Hier ergeben sich für Behördenmitarbeitende in der praktischen Anwendung zugleich Handlungsspielräume und Handlungsunsicherheiten.

Schlee, Schammann und Münch (2023: 42) finden in ihrer Studie zu Ausländerbehörden ebenfalls Hinweise darauf, dass Verwaltungsmitarbeitende Ermessensentscheidungen als „Hochrisikoprojekt“ wahrnehmen, be-

19 Bei der Anwendung der im Recht verankerten Vorgaben kommt es vor, dass das kodifizierte Recht nicht mit den kulturell verankerten Vorstellungen davon übereinstimmt, wem Asyl gewährt werden sollte. Solche Diskrepanzen entstehen, wenn das Recht sich langsamer verändert als die kulturellen Vorstellungen oder umgekehrt, und zeigen sich besonders in Zeiten des politischen Umbruchs. Die Behördenmitarbeitenden müssen dann auf solche Diskrepanzen reagieren bzw. versuchen, sie auszugleichen.

20 Konkret zeigt sich, dass eine stark ordnungspolitische Ausrichtung von Ausländerbehörden mit einer restriktiveren Umsetzung der gesetzlichen Regelungen verbunden ist, während stärker sozial- bzw. integrationspolitisch ausgerichtete Ausländerbehörden diese eher liberal anwenden (Schultz 2020: 8-12).

sonders wenn klare Richtlinien fehlen. Als unsicher empfundene Arbeitsprozesse können zu Frustration führen. Zudem könnte die emotionale Belastung steigen, wenn die Mitarbeitenden langwierige und komplexe Verwaltungsverfahren mit vulnerablen Gruppen bearbeiten (s. beispielsweise zum Einbürgerungsverfahren Gülzau/Schneider 2024: 15).

❗ **Ermessensspielräume können zudem bewirken, dass die davon Betroffenen die Entscheidung als intransparent oder willkürlich wahrnehmen. Denn dadurch können z.B. ähnlich gelagerte Fälle unterschiedlich entschieden werden, sowohl innerhalb der gleichen Behörde als auch von verschiedenen Behörden.** Das ist nicht grundsätzlich rechtswidrig; wenn Behörden zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen, ist das also nicht unbedingt ein rechtliches Problem. Für die Betroffenen sind Ermessensentscheidungen aber häufig belastend (s. u.a. SVR-Forschungsbereich 2020a: 23). Aus ihrer Sicht bergen sie die Gefahr von restriktiver Auslegung²¹ und Ungleichbehandlung und mindern die Rechtssicherheit.

❗ **Ermessen bedeutet jedoch nicht, dass die Verwaltungen vollkommen unabhängig entscheiden können. Seine Ausübung muss begründet werden (§ 39 Abs. 1 VwVfG)²² und ist im Hinblick auf Ermessensfehler gerichtlich voll überprüfbar.²³ Dies dürfte den von der Entscheidung Betroffenen allerdings selten bewusst sein, und sie haben auch nicht unbedingt die notwendigen Ressourcen für eine etwaige (juristische) Auseinandersetzung.** Besonders Personen mit einem niedrigen Bildungs- und/oder sozioökonomischen Status kennen ihre Rechte oft nicht gut und wissen zu wenig darüber, wie sie sie durchsetzen können. Zudem müssen sie soziale und ökonomische Schwellen überwinden, bevor sie sich an Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte oder an ein Gericht wenden (s. Wrase 2013: 9). Zusätzlich erschwert wird dies durch weitere Faktoren wie Sprachbarrieren, die besonders bei Neuzugewanderten oft bestehen.

Darüber hinaus legen Rechtsnormen oft fest, was verboten ist; sie geben aber selten einen vollständigen Überblick über die zulässigen Handlungen und Maßnahmen. Daher handeln Mitarbeitende nicht zwingend ge-

gen das Gesetz, sie treffen nur eine Auswahl, wie sie mit einer gesetzlichen Regelung umgehen (Eule et al. 2020: 120). Zudem spielt hier neben der Bewertung und Auslegung der Normen eine zentrale Rolle, wie sie die jeweilige Faktenlage bewerten. Auch dies wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst; wichtig sind hier wiederum die persönlichen Einstellungen und die Behördenkultur vor Ort.

Verwaltungsvorschriften als Mittel für eine einheitliche(re) Handhabung

Um bundesgesetzliche Regelungen möglichst einheitlich anzuwenden, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 Abs. 2 GG). Diese sind für die jeweils zuständigen Behörden der Länder rechtlich bindend.

❗ **Verwaltungsvorschriften können eine gute Verwaltungspraxis somit erheblich unterstützen, indem sie Unsicherheiten bei der Interpretation und Anwendung gesetzlicher Regelungen ausräumen und Streitfragen und Grenzfälle klären** (Kluth 2024a: 185). Die bestehenden Verwaltungsvorschriften sind jedoch oft veraltet; die zum Staatsangehörigkeitsrecht etwa stammt aus dem Jahr 2000 und wurde seither nicht mehr aktualisiert.²⁴

❗ **Wenn Verwaltungsvorschriften nicht aktuell sind oder Praxisprobleme nicht berücksichtigen, weil diese bei ihrer Abfassung noch nicht bekannt waren, verlieren sie zumindest teilweise ihren Nutzen.**

Die fehlende Aktualisierung und Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht geht vor allem darauf zurück, dass nach Art. 84 Abs. 2 GG der Bundesrat etwaigen Änderungen zustimmen muss. Daraus ergibt sich ein hoher politischer Aufwand. Zudem befürchten einzelne Bundesländer, dass neue Verwaltungsvorschriften ihre bisherige Verwaltungspraxis erheblich einschränken (Kluth 2024a: 185). Die zuletzt amtierenden Bundesregierungen haben sich deshalb darauf beschränkt, vorläufige Anwendungshinweise zu erlassen bzw. zu überarbeiten. Diese sind jedoch anders als Verwaltungsvorschriften nicht bindend; sie weisen die Länder nur unverbindlich darauf hin, wie das jeweilige Recht aus der Sicht der Bundesregierung anzuwenden ist. Die Landesregierungen haben damit einen gewissen

21 Qualitative Studien zu verschiedenen Bereichen der Migrationsverwaltung deuten auf eine Tendenz, Auslegungs- und Ermessensspielräume für eine restriktive Umsetzung zu nutzen. Eine qualitative Untersuchung der Entscheidungspraxis von Einbürgerungsbehörden in Belgien und Großbritannien ergibt dafür jedoch nur einzelne Beispiele (Sredanovic 2022: 108-110).

22 Fehlt eine Begründung, ist der Verwaltungsakt formell rechtswidrig. Die Pflicht zur Begründung eines ablehnenden Bescheids soll Willkür einen Riegel vorschieben.

23 Ein Ermessensfehler liegt vor, wenn die Behörde die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschreitet, ihr Ermessen nicht ausübt oder es missbraucht, indem sie sachfremde Erwägungen anstellt oder den Zweck der Ermächtigungsnorm verfehlt. Ein Verwaltungsakt wird durch einen Ermessensfehler rechtswidrig, jedoch nicht nichtig. Die betroffene Person muss den Bescheid durch Widerspruch oder Klage anfechten, um eine Änderung zu erwirken. Bei einem Widerspruch überprüft die Widerspruchsbehörde nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Entscheidung (Hoffmann 2003: 14-15).

24 Ähnliches gilt für die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz: Sie wurde seit 2009 nicht mehr aktualisiert.

Spielraum, den Bundesvorgaben zu folgen oder eigene Regelungen zu treffen.²⁵

Verwaltungsvorschriften sind aber auch keine Garantie für eine einheitliche und fehlerfreie Umsetzung. Selbst mit aktuellen und perfekt ausgearbeiteten Verwaltungsvorschriften wird es immer noch Unterschiede geben, da die kulturellen Repertoires von Behördenmitarbeitenden nicht nur die Interpretation der Normen beeinflussen (können), sondern auch die der jeweiligen Faktenlage und die auf dieser Grundlage getroffenen Entscheidungen.

A.1.2.3 Zusammenwirken der beteiligten Stellen als Einflussfaktor berücksichtigen

Die öffentliche Verwaltung ist nicht die einzige Akteurin, die bei der Umsetzung von Gesetzen und Politiken maßgeblich beteiligt ist. Vielmehr ist die Rechtspraxis geprägt vom Zusammenwirken verschiedener Stellen (Eule et al. 2020: 78). **! Verwaltungshandeln wird entsprechend von unterschiedlichen Akteuren und Akteurinnen eingeschränkt, teilweise formell (z. B. durch Gerichte und Rechnungshöfe), teilweise informell (z. B. durch organisierte Interessengruppen, politische Parteien oder Medien). Die Verwaltung muss dabei vielfältige Anforderungen erfüllen, darunter Effizienz, Transparenz, Unparteilichkeit und Repräsentativität** (Williams 2021: 347). Darüber hinaus gibt es verschiedene Zielkonflikte sowohl innerhalb des öffentlichen Verwaltungsapparats als auch zwischen den verschiedenen Stellen, die an der Umsetzung beteiligt sind. Laut Eule (2017: 191) stehen diese zueinander in zwar nicht immer reibungsfreien, aber funktionalen und relativ vertrauensvollen Zweckbeziehungen. Beispielsweise ist der Bund verantwortlich für die Durchführung der Asylverfahren, die Länder hingegen für die Erstaufnahme der Schutzsuchenden. Ankunfts- bzw. Ankerzentren sollen die verschiedenen Schritte im Asylverfahren an einem Ort bündeln. Sie versammeln unter einem Dach sämtliche Stellen, die für das Asylverfahren zuständig sind, von der Aufnahme der persönlichen Daten über die Antragstellung und Anhörung bis hin zur Entscheidung (u. a. Landesstellen, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Ausländerbehörde). Auch andere Versorgungsstrukturen befinden sich vor Ort oder in unmittelbarer Nähe, etwa Beratungs- und

Betreuungsangebote, Integrationsmaßnahmen, Sprachkurse, Kinderbetreuung, ärztliche Versorgung und teilweise auch schulische Angebote (SVR 2024a: 156–157).²⁶

Darüber hinaus können auch Akteure und Akteurinnen jenseits der öffentlichen Verwaltung die Wirkung von *policy*-Maßnahmen beeinflussen, indem sie beispielsweise nicht im Einklang mit den Zielen der Reform handeln, sondern Wege finden, diese Regelungen zu umgehen (Bogumil/Jann 2009: 173).²⁷ Zu denken ist auch an Wohlfahrtsverbände oder Migrantenorganisationen, die als Träger mit der Umsetzung einzelner Aspekte betraut sind und diese somit ebenfalls beeinflussen können.

A.1.3 Bewertung von Wirkung und Effizienz

Die Bewertung der Wirkung und Effizienz politischer Maßnahmen ist entscheidend, um zu beurteilen, ob diese die gesetzten Ziele erreichen oder ob sie beispielsweise ungewollte Nebenwirkungen haben. Zentral dafür sind Evaluationen und wissenschaftliche Erkenntnisse. Eine Evaluation hilft, mangelnde Effizienz von Maßnahmen zu erkennen und festzustellen, wo sie hinter den Erwartungen zurückbleiben (s. Kap. A.1.3.1). Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse tragen dazu bei, die komplexen Wechselwirkungen von Maßnahmen in der Gesellschaft und Ursachenzusammenhänge besser zu verstehen (s. Kap. A.1.3.2).

A.1.3.1 Evaluationen

Um die zentrale Frage zu beantworten, ob ein Gesetz das bewirkt, was es bewirken soll, wird im Politikprozess u. a. die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (oder auch Ex-post-Evaluierung) von Rechtsvorschriften genutzt. Diese Form der rückblickenden Überprüfung von Gesetzen stellt „einen Zusammenhang [...] zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten“ her (Bundesregierung 2021: 11). So können anhand von Ex-post-Evaluierungen Maßnahmen verbessert werden – oder auch eingestellt, wenn sie die Ziele nicht erreichen oder Aufwand und Kosten nicht in einem sinnvollen Verhältnis zum Ertrag stehen (Buch et al. 2019: 108).

25 Wenn die Länder Bundesgesetze in eigener Verantwortung ausführen, können sie selbst Verwaltungsvorschriften erlassen, solange der Bund nicht seinerseits allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die dann die Länder binden.

26 Die Evaluation der Ankerzentren, die das Forschungszentrum des BAMF von Sommer 2018 bis Sommer 2020 durchführte, unterstreicht positive Effekte der engen Zusammenarbeit zwischen Landes- und Bundesbehörden (BAMF 2021a: 14–15).

27 Beispielsweise fand ein Münchener Bündnis von Engagierten einen Weg, um die Begrenzung der Bargeldabhebung bei der Bezahlkarte für Flüchtlinge zu umgehen. Die Idee dahinter ist ein Tauschhandel: Geflüchtete erwerben Gutscheine, z. B. in Super- oder Drogeriemärkten, die dann an bestimmten Orten in München in Bargeld umgetauscht werden können (s. BR24 2024a). Das Bündnis handelt damit im rechtlich zulässigen Rahmen, allerdings entgegen dem Ziel, das die bayerische Staatsregierung verfolgt.

Ob und in welchem Zeitraum geprüft werden soll, ob die beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind, ob die entstandenen Kosten den Ergebnissen entsprechen und welche Nebenwirkungen ggf. eingetreten sind, muss in Deutschland das federführende Ressort im Rahmen der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (s. Kap. A.1.1) festlegen (§ 44 Abs. 7 GGO). Eine Pflicht zur Evaluierung gibt es auf Bundesebene nur bei wesentlichen²⁸ Gesetzen und Rechtsverordnungen (Bundeskanzleramt/Statistisches Bundesamt 2022: 4). Tiefe, Ausgestaltung und Art der Durchführung liegen in den Händen des zuständigen Ministeriums (Buch et al. 2019: 110). In der Regel soll die Evaluierung jedoch drei bis fünf Jahre nach dem Inkrafttreten erfolgen (Bundeskanzleramt/Statistisches Bundesamt 2022: 8). So ist beispielsweise im Gesetzentwurf zur Reform des StAG festgehalten, dass das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) bis 2028 überprüfen soll, ob durch die gesetzlichen Änderungen die Einbürgerungsrate in Deutschland gestiegen ist (BT-Drs. 20/9044: 31; s. Kap. B.3).

Selbst- versus Fremdevaluierung

Grundsätzlich wird unterschieden zwischen Selbst- und Fremdevaluierung: Bei der Selbstevaluierung werden die Daten von den Durchführenden selbst erhoben und ausgewertet. Bei der Fremdevaluierung werden damit andere Stellen beauftragt, die mit dem Programm oder seiner Durchführung nicht selbst befasst sind. Üblich sind auch Mischformen von Selbst- und Fremdevaluierung. Dabei übernehmen beispielsweise Externe bestimmte Aufgaben oder Arbeitspakete, doch die Gesamtbewertung übernimmt das Fachreferat, und auch der Bericht wird intern erstellt (s. Bundeskanzleramt/Statistisches Bundesamt 2022: 10–11). Je nach Einzelfall werden also die Bundesministerien selbst, speziell eingerichtete Gremien bzw. Arbeitsgruppen oder Forschungsinstitute bzw. Universitäten mit der Evaluierung beauftragt (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2020: 4). Wer warum welche Bereiche evaluiert, ist dabei nicht immer klar ersichtlich.

Ein Beispiel aus dem Feld der Migrations- und Integrationspolitik sind die Landesintegrationsgesetze. Diese schreiben mehrheitlich vor, dass regelmäßig über den Stand ihrer Umsetzung berichtet wird. In Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ist im Gesetz eine Evaluation festgeschrieben. Wie die Umsetzungsberichte auszusehen haben oder wie

und von wem die Evaluation durchgeführt werden soll, ist meist nicht genauer vorgegeben.²⁹ Nordrhein-Westfalen hat gesetzlich festgelegt, dass in die Evaluierung u. a. die Wissenschaft einbezogen werden soll. In Berlin hat die Landesintegrationsbeauftragte (unabhängig von einer gesetzlichen Vorschrift zur Evaluierung) die Syspons GmbH damit beauftragt, das Partizipations- und Integrationsgesetz zu evaluieren (s. Syspons 2019).

❗ **Als eine Methode der Ex-post-Evaluierung durch die zuständigen Ressorts selbst kann der Praxischeck (Info-Box 1) dienen. Dabei werden sowohl die zuständigen Vollzugsbehörden einbezogen als auch Personen, die die gesetzlichen Regelungen betreffen; dadurch lassen sich Erfolgsfaktoren, Umsetzungshürden und ggf. unbeabsichtigte Folgen identifizieren.** Der NKR (2024b: 41) spricht sich dafür aus, dass der Bund eine Standard-Vorgehensweise für einen Praxischeck erprobt und in allen Ressorts etabliert.

Standards und Kriterien für Evaluationen

Die Evaluierung von Gesetzen in Deutschland ist seit den 1960er Jahren Bestandteil der Politikgestaltung (s. Wollmann 2004: 213; 2017: 6–15). In verschiedenen Politikfeldern wurden dafür Mechanismen eingeführt, besonders in der Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik. Bei wesentlichen Gesetzesvorhaben muss geprüft werden, ob die beabsichtigten Wirkungen erzielt wurden und welche Nebenwirkungen aufgetreten sind. ❗ **Bislang gibt es allerdings keine übergeordneten, einheitlichen Vorgaben, um die betreffenden bundesrechtlichen Vorschriften systematisch rückblickend zu evaluieren; es gibt auch keine spezielle Instanz, die dafür zuständig wäre, und es bleibt offen, wie ein umfassendes Ex-post-Evaluierungssystem in der Bundesverwaltung langfristig aussehen könnte** (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2020: 4). In den letzten Jahren wurden jedoch weitere Schritte eingeleitet, um die Qualität und Aussagekraft der Evaluationen zu verbessern (NKR 2023d: 24). Zusätzlich zu einem Fortbildungsangebot und einer Arbeitshilfe wurde eine Stelle im Statistischen Bundesamt eingerichtet, die die Ressorts bei der Planung und Durchführung einer Evaluierung methodisch unterstützen soll (s. Statistisches Bundesamt 2024j).

Allerdings fehlen nach wie vor klare methodische Leitlinien, die gewährleisten, dass die Ergebnisse vergleichbar sind und Kausaleffekte analysiert werden können. ❗ **Dadurch wird in der Praxis sehr unterschiedlich**

28 Ein Vorhaben ist wesentlich, wenn der geschätzte jährliche Erfüllungsaufwand für Verwaltung oder Wirtschaft den Betrag von einer Million Euro übersteigt oder der Aufwand für Bürgerinnen und Bürger mindestens eine Million Euro oder 100.000 Stunden beträgt (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2020: 4).

29 Entsprechend unterscheidet sich zwischen den Ländern, ob die verpflichtenden Umsetzungsberichte vollständig von den Verwaltungen selbst erstellt oder dabei Externe einbezogen werden. Letzteres war 2020 in Baden-Württemberg der Fall: Hier wurde die Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd damit beauftragt, die Umsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes zu dokumentieren und auszuwerten (MSI BW 2020).

evaluiert. Daher fordert der NKR eine stärkere Vereinheitlichung durch verbindliche Mindeststandards sowie eine klare Zuständigkeit für die Qualitätskontrolle und eine effektivere Qualitätssicherung. Beides könnte die Qualität und die Transparenz von Ex-post-Evaluierungen erhöhen (NKR 2023d: 24). Zudem sollte ein Rückkopplungsmechanismus etabliert werden, der sicherstellt, dass die Evaluierungsergebnisse in zukünftige politische Entscheidungen einfließen (Buch et al. 2019: 111). 🔄 **Der SVR schließt sich dieser Position des NKR ausdrücklich an. Evaluationen sollten nach festen und hohen methodischen Standards durchgeführt werden. Er regt an, zu überlegen, wie *policies* im Bereich Migration und Integration systematisch evaluiert und welche Standards dafür festgelegt werden können.**

A.1.3.2 Sozialwissenschaftliche Ergebnisse zur Wirkung von Politikansätzen im Bereich Migration und Integration

Von Evaluationen konzeptionell zu unterscheiden sind Forschungsarbeiten, die z. B. im internationalen Vergleich anhand entsprechender Daten die Wirkung bestimmter politischer Steuerungsversuche über längere Zeitreihen untersuchen und deren Forschungsfragen gänzlich unabhängig von Gesetzesvorhaben formuliert werden. Entsprechende Forschung untersucht in der Regel nicht die Effekte eines einzelnen konkreten Gesetzes (bzw. die Erreichung einzelner politischer Ziele). Sie befasst sich eher allgemeiner damit, wie z. B. restriktivere Einwanderungsgesetze Zuwanderung beeinflussen oder Integrationsregime die Integration von Migrantinnen und Migranten. Entsprechende Forschungsarbeiten erlauben daher meist keine Rückschlüsse auf ein einzelnes Gesetz oder Programm, sondern eher auf die grundsätzliche Wirksamkeit eines entsprechenden Politikansatzes, der oft mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen verbunden ist und mit anderen Faktoren zusammenwirkt.

Wirkung von Migrationspolitik

Die Dynamik von Migration und Integration wird von einer Vielzahl miteinander verwobener Faktoren beeinflusst. Dazu gehören strukturelle Rahmenbedingungen, politische Maßnahmen, formelle und informelle Institutionen, individuelle Merkmale von Migrantinnen und Migranten wie etwa Bildungsstand oder berufliche Qualifikationen sowie soziale und transnationale Netzwerke (s. Massey et al. 1998; Garcés-Masareñas/Penninx 2016). Ein Faktor, der Migration beeinflusst, sind auch die Migrationspolitiken der jeweiligen Länder.

Zu der Frage, inwiefern Migrationspolitiken Migration steuern können, gibt es in der Wissenschaft unterschiedliche und teils widersprüchliche Ergebnisse. Eine Vielzahl von Studien legt nahe, dass politische Maßnahmen den Umfang von Migration signifikant beeinflussen (Solano/

Yilmaz/Huddleston 2022: 19; s. dazu auch Fitzgerald/Leblang/Teets 2014; Helbling/Leblang 2019: 260; Ortega/Peri 2013: 17–21). Anderen Studien zufolge beeinflussen Migrationspolitiken vor allem die Zusammensetzung von Migration; damit sind sie eher ein Werkzeug für Selektion (s. Beine/Docquier/Özden 2011; Helbling/Simon/Schmid 2020: 2614). 📌 **Politische Maßnahmen beeinflussen danach nicht nur die Zahl der zuwandernden Personen, sondern auch deren Herkunft, Qualifikation und Aufenthaltsdauer** (s. Czaika/de Haas 2013: 502–503).

Solche Maßnahmen können aber auch unbeabsichtigte Folgen haben. Beispielsweise können Einwanderungsbeschränkungen zirkuläre Migration verhindern und begünstigen, dass Menschen sich im Zielland langfristig niederlassen (s. Brekke/Røed/Schöne 2017; Czaika/de Haas 2017). Zudem kann sich durch restriktive Asyl- oder Einwanderungsregelungen die Migration auf andere, zum Teil irreguläre oder prekäre Kanäle verlagern, was die Teilhabe im Zielland behindert (s. Bjerre 2017; Van Hear/Bakewell/Long 2012). Oder die Migration verlagert sich dadurch in andere Länder (sog. *spillover*-Effekt; s. zu dessen empirischer Evidenz Bratu et al. 2020). 📌 **Daher wird häufig darauf hingewiesen, dass Migrationspolitiken nur begrenzt steuernd wirken. Migration hängt faktisch stärker von anderen Faktoren wie Arbeitsmarktungleichgewichten oder politischen Konflikten ab, die wiederum von anderen, nicht migrationsbezogenen Maßnahmen beeinflusst werden** (s. Czaika/de Haas 2013; SVR 2018: 23–28). So ist das Einwanderungsrecht nur eine Möglichkeit, den Standort Deutschland für Wanderungswillige attraktiver zu machen. Die bisherigen empirischen Befunde deuten zwar darauf hin, dass umso weniger Menschen zuwandern, je stärker der Arbeitsmarkt reguliert ist. Außerdem wirkt sich eine starke Arbeitsmarktregulierung auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer und Zuwanderinnen eher nachteilig aus (Geis/Uebelmesser/Werding 2013: 835; s. auch Brücker et al. 2012). Wichtiger für die Wahl des Ziellands sind jedoch in der Regel Faktoren, die nur begrenzt staatlich zu steuern sind. Dazu gehören z. B. die Verdienstmöglichkeiten (Ertrag nach Abzug von Steuern und Abgaben) im Zielland gegenüber dem Herkunftsland, die Qualität des Bildungssystems, das gesellschaftliche Klima und die Offenheit für Einwanderung, die im Zielland gesprochene Sprache, soziale Netzwerke, die Kosten der Wanderung und vieles andere mehr. 📌 **Der SVR hat daher schon in seinem Jahresgutachten 2018 betont, dass das Recht als Mittel der Migrationssteuerung nicht überschätzt werden sollte** (SVR 2018: 23).

Wirkung von Integrationspolitik

Integration ist ein wechselseitiger und multidimensionaler Prozess, der sowohl die Zugewanderten und ihre Nachkommen als auch die Aufnahmegesellschaft betrifft und in die Verantwortung nimmt. **In dieser Perspektive ist Integration nicht nur abhängig von den Bemühungen der Migrantinnen und Migranten, sondern auch von den strukturellen Rahmenbedingungen und den Einstellungen der einheimischen Bevölkerung. Erfolgreiche Integration erfordert Regelungen, die den Zugang zu Bildung, zum Arbeitsmarkt und zu sozialen Dienstleistungen erleichtern.** Empirische Studien zeigen, dass eine Integrationspolitik, die diesen Zugang fördert, tendenziell die Integration verbessert. Besonders effektiv sind politische Maßnahmen, die die Hürden und Kosten für Integrationsbemühungen der Zugewanderten senken (Fouka 2024).³⁰

Jüngeren Studien zufolge bewirken etwa Regelungen, die ausländischen Staatsangehörigen den dauerhaften Aufenthalt oder die Erlangung der Staatsangehörigkeit ermöglichen, dass Migranten und Migrantinnen länger im Land bleiben und sich stärker in die Gesellschaft integrieren (Solano/Yilmaz/Huddleston 2022: 26).³¹ Politische Maßnahmen, die Zugewanderten den Zugang zu einem legalen Status oder zu wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen erschweren, sind hingegen häufig kontraproduktiv. Besonders bei marginalisierten Gruppen wirken sie als Barriere für gelingende Integration. Untersuchungen von Fasani et al. (2021) zeigen, dass Beschäftigungsverbote für Geflüchtete sich nicht nur auf deren Erwerbsbeteiligung negativ auswirken, sondern auch auf die Arbeitsplatzqualität, die Sprachkenntnisse und die Gesundheit der Betroffenen. Zugleich machen sie diese Gruppen abhängiger von Sozialleistungen. Da-

durch sind Geflüchtete weniger motiviert zu arbeiten. So können Arbeitsverbote langfristig ihre Integration beeinträchtigen, selbst wenn sie später aufgehoben werden (s. Carciotto 2021).

Darüber hinaus zeigt die wissenschaftliche Literatur, dass die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf verschiedene Gruppen von Zugewanderten variieren können, beispielsweise abhängig davon, über welche Ressourcen sie verfügen und mit welchen Kosten ihre Bemühungen um Integration verbunden sind. Eine Studie zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zeigt etwa, dass gezielte Programme zur Jobvermittlung die Beschäftigung in Deutschland erhöhen, besonders bei Personen mit geringer Bildung oder solchen im Asylverfahren (s. Battisti/Giesing/Laurentsyeva 2019). Zudem belegt die Forschung zu Geflüchteten in Deutschland, dass ein schneller Einstieg in den Arbeitsmarkt die weitere Integration entscheidend fördert (s. Marbach/Hainmueller/Hangartner 2018). Politische Maßnahmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, sind daher von zentraler Bedeutung für langfristige Integrations-erfolge.

Ferner betrachten verschiedene Studien, wie Integrationspolitik mit Einstellungen der einheimischen Bevölkerung zusammenhängt. Sie machen deutlich, dass bestimmte liberale integrationspolitische Regelungen mit positiven Einstellungen zu Zugewanderten einhergehen.³² Traunmüller und Helbling (2022) zeigen dagegen anhand einer experimentellen Umfrage im Vereinigten Königreich, dass liberale politische Entscheidungen, die Zugewanderten politische Rechte gewähren, zu polarisierten Ansichten führen.³³ Jedenfalls bestehen zwischen Einstellungen der Bevölkerung und Politiken also Wechselwirkungen.

30 Zu gegenteiligen Befunden kommt Koopmans (2010).

31 Ob Zugewanderte sich einbürgern lassen, hängt beispielsweise eng damit zusammen, wie der Erwerb der Staatsangehörigkeit gesetzlich und verfahrensrechtlich geregelt ist. Besonders wichtig dafür sind die Regelungen zu Mehrstaatigkeit und die Anforderungen an den Erwerb der Staatsangehörigkeit bei Geburt (Huddleston/Falcke 2020; s. dazu auch Solano/Yilmaz/Huddleston 2022; s. Kap. B.3). Restriktive Bestimmungen – etwa dass bei einer Einbürgerung zwingend die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben werden muss – können den Einbürgerungsprozess erschweren und damit auch Integration behindern. Eine ländervergleichende Studie untersucht darüber hinaus, inwiefern die Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit die Attraktivität eines Landes als Ziel von Zuwanderung beeinflussen. Sie zeigt, dass die Hinnahme von Mehrstaatigkeit die Zuwanderung in das betreffende Land signifikant erhöht (s. Fitzgerald/Leblang/Teets 2014).

32 In Ländern mit einem Staatsangehörigkeitsregime, das auf dem Abstammungsprinzip beruht, ist die Bevölkerung gegenüber Zugewanderten im Durchschnitt weniger tolerant als in Ländern mit einem integrativeren Staatsangehörigkeitsregime (Weldon 2006). Dort, wo das Staatsangehörigkeitsrecht auf dem Geburtsortprinzip beruht, werden Zugewanderte in die Definition der nationalen Gemeinschaft stärker einbezogen. Merkmalen, die mit der Abstammung verbunden sind, wird hier weniger Bedeutung beigemessen; im Vordergrund stehen Aspekte wie die Achtung von Institutionen und Gesetzen (Wright 2011). Zudem sind fremdenfeindliche Einstellungen hier weniger ausgeprägt (Ariely 2012). Die drei hier zitierten Studien arbeiten alle ländervergleichend. Das tun auch Schlueter, Meulemann und Davidov (2013), die den Zusammenhang zwischen Einstellungen zu Zugewanderten und Integrationspolitik in einem breiteren Verständnis untersuchen. Sie zeigen, dass bei einer liberaleren Integrationspolitik Zugewanderte weniger stark als Bedrohung wahrgenommen werden.

33 Diejenigen, die mit der liberalen politischen Entscheidung einverstanden sind, entwickeln gegenüber Zugewanderten positivere Einstellungen; jene, die eine restriktive Politik befürworten, werden dagegen kritischer.

❗ Insgesamt ist es schwierig vorherzusagen, wie politische Maßnahmen konkret wirken. Denn sie haben sowohl materielle als auch symbolische Effekte, die sich gegenseitig verstärken oder neutralisieren können. Zudem können sowohl Zugewanderte als auch die einheimische Bevölkerung auf Regelungen in unerwarteter Weise reagieren (s. Fouka 2024: 28–37).

Herausforderungen und Grenzen der Wirkungsanalyse

Die Folgen von Migrationspolitik und die Einflüsse darauf zu untersuchen, ist methodisch eine erhebliche Herausforderung, die nicht unterschätzt werden sollte (s. Czaika/de Haas 2013; Ortega/Peri 2013; Solano/Yilmaz/Huddleston 2022). ❗ Das hängt sowohl damit zusammen, dass geeignete Daten fehlen, als auch mit konzeptionellen und empirischen Unklarheiten, die eine präzise Analyse erschweren. Eine dritte Herausforderung ist das Kausalitätsdilemma: Oft ist es schwierig, Ursache-Wirkungs-Beziehungen eindeutig nachzuweisen.

Die verfügbaren Daten zur Migrationspolitik haben in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Dennoch bestehen hier weiterhin erhebliche Einschränkungen; insbesondere erlaubt die Datenlage meist keine Quantifizierung in Bezug auf politische Maßnahmen. Zwar haben verschiedene Projekte politische Indikatoren und Indizes entwickelt, um Migrationspolitik zu bewerten (Bjerre et al. 2015; Helbling et al. 2017). Aus solchen Projekten gibt es Dutzende von Datensätzen, die unterschiedliche Dimensionen von politischen Regimen und Modellen messen, etwa wie restriktiv die betreffenden Politiken sind oder in welchem Maß Zugewanderte gemessen an Menschen ohne Zuwanderungsgeschichte (un-)gleichbehandelt werden. Allerdings konzentrieren sie sich überwiegend auf Themen wie Flüchtlingsaufnahme und Staatsangehörigkeit. Andere Bereiche sind dagegen kaum abgedeckt, etwa Rückkehrpolitik. Zudem beziehen sich die Indikatoren meist auf europäische oder OECD-Länder, während Länder des globalen Südens weitgehend vernachlässigt werden (s. Solano/Huddleston 2021: 15). Bezogen auf die Migrationsdynamik hat sich die Datenverfügbarkeit verbessert (s. Kraler/Reichel/Entzinger 2015; Solano 2022: 8). Internationale Daten sind jedoch weiterhin begrenzt, besonders zur Integration von Migranten und Migrantinnen außerhalb Europas (Solano/Yilmaz/Huddleston 2022: 8–9).

Was das angesprochene Kausalitätsdilemma betrifft, besteht eine zentrale Herausforderung darin, bei der Analyse von Migrationspolitiken zu unterscheiden zwischen Zusammenhängen und Kausalität (Sicko 2011: 212). Korrelationen zwischen Migrationspolitiken und Migrationsdynamiken werden oft fälschlicherweise als Kausalzusammenhang interpretiert (Solano/Yilmaz/Huddleston 2022: 10). ❗ Im Rahmen einer Gesetzesevaluation wie auch in wissenschaftlichen Studien ist aber oft nicht eindeutig nachzuweisen, dass eine bestimmte

Entwicklung tatsächlich auf die untersuchte *policy* zurückgeht (Wrase 2018: 23). In den meisten Fällen lässt sich nicht klar bestimmen, ob ein entsprechender Faktor eine Determinante oder eine Folge von Migrationspolitiken ist. So können Migrationspolitiken das Ausmaß von Zuwanderung beeinflussen (z. B. kommen bei restriktiven Politiken weniger Menschen ins Land), sie können aber auch eine Reaktion auf die faktische Zuwanderung sein (z. B. könnte eine hohe Zahl Zugewanderter zu einer restriktiveren Politik führen) (Solano/Yilmaz/Huddleston 2022: 10). ❗ Darüber hinaus ist es schwierig, die Effekte zu isolieren und sie auf die jeweiligen Änderungen zurückzuführen, da häufig viele verschiedene Bereiche zusammenwirken. Gerade die Migrations- und Integrationspolitik hat im Prinzip Berührungspunkte mit allen gesellschaftlichen Bereichen. Dies zeigt die Grenzen, die der Evaluation bestimmter *policies* gesetzt sind – ganz unabhängig davon, ob eine solche gesetzlich vorge-schrieben ist oder nicht.

A.1.4 Rückkopplung der Ergebnisse als Voraussetzung für ein lernendes System

Evaluierungen und wissenschaftliche Studien zu *policies* werden mit dem Ziel durchgeführt, die Wirksamkeit einer bestimmten Regelung zu überprüfen und ggf. zu verbessern. Dafür ist wiederum entscheidend, dass ihre Ergebnisse in die Planung politischer Vorhaben wie auch in den Verwaltungsvollzug eingehen. ❗ Damit stellt sich die Frage, wie Politik und Verwaltung mit Evaluationsergebnissen umgehen, sie also an die Politikgestaltung rückkoppeln. Zugleich muss zwischen dem Gesetzgeber und der Verwaltungspraxis ebenfalls eine Rückkopplung erfolgen, damit auch Schwierigkeiten beim Vollzug berücksichtigt werden.

Eine Möglichkeit ist, dass anhand der Ergebnisse das jeweilige Gesetz überarbeitet wird. Die Landesintegrationsgesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen etwa wurden evaluiert und auf dieser Grundlage novelliert (s. Schupp/Wohlfarth 2022: 44). Damit wurde den Erfahrungen aus der Umsetzung der Gesetze Rechnung getragen. Hier hat sich u. a. gezeigt, dass die vorgesehenen Instrumente zur Umsetzung der Gesetzesziele angepasst und bewährte Strukturen und Programme gesetzlich verankert werden müssen (AGH Berlin Drs. 18/3631; Landtag NRW Drs. 17/14243). Es gibt aber auch Beispiele dafür, dass Ergebnisse gar nicht abgewartet oder nicht weiter berücksichtigt werden. So wurde die ursprünglich auf drei Jahre befristete Wohnsitzregelung für anerkannte Geflüchtete 2019 entfristet. Sie war vor der Verfestigung nicht evaluiert worden, obwohl ein solches Instrument einen erheblichen Eingriff in die Freizügigkeit darstellt und nur zulässig ist, wenn es die Integration der betref-

fenden Gruppe fördert. Eine umfassende Evaluation erfolgte schließlich zwischen Juni 2021 und Dezember 2022 (s. Baba et al. 2023). Sie kommt zu dem Schluss, dass die Wohnsitzauflage insgesamt „sehr wahrscheinlich nicht integrationsfördernd“ (Baba et al. 2023: 186) ist, vielmehr wirke sie eher negativ und bedeute für Geflüchtete zum Teil eine erhebliche individuelle Härte.³⁴ Die Ergebnisse decken sich größtenteils mit früheren Studien zu diesem Themenkomplex (für einen Überblick s. SVR 2024a: 169–170; Baba et al. 2023: 14–15). Angesichts der Ergebnisse empfiehlt der Evaluationsbericht, die bestehende Wohnsitzregelung anzupassen. Das ist bisher nicht erfolgt.

📌 **Wie in Kap. A.1.3 ausgeführt, ist es aus verschiedenen Gründen oft schwierig, die Wirkung gesetzlicher Regelungen verlässlich zu messen. Hier besteht eine Spannung zu den Logiken des politischen Systems, wo politisches Handeln häufig schnelle Ergebnisse liefern muss und dabei Verwaltungsprozesse und Kostenrahmen einzuhalten sind.** Dieser Druck kann dazu führen, dass Konflikte entstehen und in der Folge Evaluationen verzögert oder gar nicht durchgeführt werden. Politik ist oft eher die ‚Kunst des Möglichen‘ als das Ergebnis eines rein auf Evidenz und wissenschaftlicher Rationalität basierenden Prozesses. Wissenschaftliche Forschung orientiert sich zudem oft nicht in erster Linie an der Nachfrage der Politik. Das kann dazu führen, dass ihre Ergebnisse weniger rezipiert werden als von Interessenvertretungen eingebrachte Informationen (Buch et al. 2019: 108). Wissenschaftliche Erkenntnisse sind aber für ein funktionierendes politisches System von zentraler Bedeutung, denn sie ermöglichen politisches Lernen und können politisches Handeln wirksamer machen. ➡ **Daher müssen die bestehenden Rückkopplungsmechanismen genutzt werden, um evidenzbasierte politische Entscheidungen zu stärken. Dies ist auch deshalb wichtig, weil die Demokratie als lernendes System angelegt ist.** Evaluationen erzeugen Transparenz, Responsivität und Legitimation und ermöglichen so einen demokratischen Rückkopplungsprozess.

A.1.5 Fazit: Ein lernendes System etablieren

Gerade in hoch dynamischen Politikfeldern wie der Migrations- und Integrationspolitik oder in Krisensituationen wird von der Politik erwartet, dass sie schnell

reagiert. Zugleich sollen Gesetze nicht nur den formalen Rechtsetzungserfordernissen Rechnung tragen, sondern auch wirksam und praxistauglich sein. Zeitdruck, die Komplexität der Materie und die von den Bürgerinnen und Bürgern gewünschte Klarheit machen es zunehmend schwieriger, solche Gesetze zu entwickeln. Zudem bleibt häufig keine Zeit, um die Folgen eines geplanten Gesetzes abzuschätzen und es zu evaluieren, denn bis dahin hat sich die Situation zum Teil schon wieder geändert und erfordert eine neue Reaktion. 📌 **Häufige Gesetzesänderungen stellen wiederum hohe Anforderungen an jene, die für die Formulierung der Gesetze verantwortlich sind, und an die Verwaltung, die bei der Schulung des Personals mit den Veränderungen kaum Schritt halten kann. Dies erhöht die Gefahr, dass Gesetze schleppend und ineffizient umgesetzt werden. Die häufige Änderung von Gesetzen erschwert es auch, deren Wirksamkeit zu beurteilen.** Zudem kann der Eindruck entstehen, eine wissenschaftlich valide Überprüfung sei obsolet, weil Regelungen wieder geändert werden, deren (Un-)Wirksamkeit noch gar nicht hinreichend erwiesen ist. Hier kommen die unterschiedlichen Zeithorizonte von Politik und Wissenschaft zum Tragen. Diese machen es der Politik bisweilen unmöglich, zu warten, bis gesicherte empirische Erkenntnisse vorliegen.

➡ **Der SVR erkennt an, dass die Politik besonders in Zeiten eines dynamischen Migrationsgeschehens Handlungsfähigkeit beweisen muss. Er weist aber zugleich darauf hin, dass Bürgerinnen und Bürger die Reaktionsfähigkeit von Politik nicht allein daran bemessen, ob der Bund Gesetze erlässt; diese müssen von den Behörden in Bund, Ländern und Kommunen auch umgesetzt werden und damit Wirkung entfalten können.** So werden Betriebe und Unternehmen die novellierten Regelungen für die Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung daran messen, ob es faktisch gelingt, benötigte Arbeitskräfte aus dem Ausland rasch und in einem möglichst einfachen und transparenten Verfahren zu gewinnen und sie dann auch unverzüglich mit den notwendigen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen auszustatten (s. Kap. B.1), oder inwiefern der sog. Job-Turbo Geflüchteten tatsächlich den Arbeitsmarkteinstieg erleichtert (s. Kap. B.2). Und Einbürgerungsinteressierten wird es darum gehen, dass sie sich über die neuen Möglichkeiten gut informiert fühlen und die Behörden ggf. ihre Anträge in vertretbarer Zeit entgegennehmen und bearbeiten (s. Kap. B.3).

34 Negative Effekte zeigen sich zum einen beim Schutz der Geflüchteten vor Gewalt, zum anderen bei der Arbeitsmarktintegration und der Wohnraumversorgung (Baba et al. 2023: 87–101, 118–151, 170–179). Zugleich wird hervorgehoben, dass durch die Regelung an einigen Orten die stark belastete Integrationsinfrastruktur entlastet werden konnte (Baba et al. 2023: 160–161, 187). Den überwiegend negativen Auswirkungen auf Integration und dem hohen bürokratischen Aufwand steht damit zumindest eine temporäre Entlastungswirkung gegenüber.

➔ Der SVR mahnt deshalb an, der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung den ihr gebührenden Wert einzuräumen und dabei sachkundige Institutionen und Personen zu beteiligen. Kurze Fristen für Stellungnahmen sollten die absolute Ausnahme sein, nicht die Regel. Der SVR sieht hier die zuständigen Ministerien in der Pflicht: Sie müssen sicherstellen, dass vor der geplanten Verabschiedung des Gesetzes genügend Zeit für Beteiligung bleibt. Gleichzeitig muss die Frage gestellt werden, ob die häufigen Gesetzesänderungen und die hohe Komplexität der Rechtslage wirklich notwendig sind – und für die Umsetzung und Wirkung nicht sogar kontraproduktiv. Um die Praxistauglichkeit von Gesetzesvorhaben im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zu überprüfen, sind aus der Sicht des SVR etablierte Verfahren der Beteiligung in einem angemessenen zeitlichen Rahmen durchzuführen. Bei Gesetzen, die grundlegende Fragen betreffen, plädiert der SVR für ergänzende Formate der Beteiligung. Zudem spricht er

sich dafür aus, Verfahren für einen Praxischeck als Teil der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung zu entwickeln und flächendeckend anzuwenden. Das stärkt eine evidenzbasierte und praxisorientierte Gesetzgebung. ➔ Der Praxischeck kann darüber hinaus auch genutzt werden, um bestehende politische Maßnahmen und Prozesse zu evaluieren. Er tritt so neben andere etablierte Formen der Evaluation und wissenschaftlichen Bewertung. Das Ziel ist, ein lernendes System zu etablieren, das durch Beteiligungen und Formate von Ex-ante- wie Ex-post-Folgenabschätzungen Rückkopplungsschleifen vorsieht, um eine evidenzbasierte Weiterentwicklung und Anpassung von Gesetzen und Politiken zu ermöglichen. Ein solches System mag auf den ersten Blick aufwendig sein. In einem beschleunigten und bisweilen kurzatmigen politischen Betrieb kann es aber ein notwendiges Gegengewicht bilden, das den Fokus von der Rechtsetzung stärker in Richtung Rechtsumsetzung verschiebt.

Migrations- und integrationspolitische Aufgaben und Zuständigkeiten im föderalen Staat

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Migrations- und Integrationspolitik sind in Deutschland maßgeblich durch die föderale Struktur geprägt. Das gilt nicht nur für die Gesetzgebung, sondern auch für die Verwaltung. Verglichen mit anderen Politikfeldern gibt es hier besonders starke Verflechtungen: Inhaltlich zusammenhängende Aufgaben werden von unterschiedlichen Verwaltungsstellen erfüllt; oft sind dabei auch nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen beteiligt. Diese verschiedenen Stellen müssen sich koordinieren. Solche Verflechtungen können die Umsetzung behindern: Es entstehen Parallelstrukturen, Vorgänge werden doppelt bearbeitet, die Zuständigkeiten sind unklar, Informationen gehen verloren. Für Betroffene sind solche Verwaltungsverflechtungen häufig schwer nachvollziehbar.

Um solche Defizite im föderalen Mehrebenensystem abzubauen, können Zuständigkeiten verändert werden. Das wird in der Migrations- und Integrationspolitik regelmäßig gefordert. Es wurde in den letzten Jahren aber selten umgesetzt, trotz zahlreicher Rechtsänderungen in diesem Bereich. Bezogen auf etwaige Kompetenzverschiebungen stellt sich auf politischer Ebene immer die Frage, welche Ebene welche Aufgaben am effektivsten und effizientesten erfüllen kann. Besonders im Bereich der Fachkräfteeinwanderung wird eine Zentralisierung diskutiert. Einzelne Bundesländer haben in den letzten Jahren schon bestimmte Teilaufgaben speziellen Landesbehörden übertragen. Für andere Bereiche wird eine Verlagerung auf die Kommunen gefordert. Das betrifft vor allem Aufgaben des BAMF, u. a. die Migrationsberatung. Außerdem wird regelmäßig diskutiert, den Kommunen Integration stärker als Pflichtaufgabe zuzuweisen.

Zuständigkeitsverlagerungen über die föderalen Ebenen hinweg sind in der Praxis schwer umzusetzen; dafür bestehen hohe rechtliche und politische Hürden. Verwaltungsverflechtungen lassen sich aber auch im Rahmen der bestehenden Zuständigkeitsverteilung angehen, nämlich durch eine Optimierung der Schnittstellen. Hier geht es einerseits darum, die föderalen Ebenen besser aufeinander abzustimmen. Dazu zählen etwa ein reibungsloser Datenaustausch und eine bessere Rückkopplung zwischen dem Gesetzgeber und den Kommunen, die viele Regelungen umsetzen. Andererseits könnten Verwaltungsverflechtungen innerhalb der jeweiligen föderalen Ebene optimiert werden, besonders in den Kommunen. Prozesse der kommunalen Migrations- und Integrationsverwaltung könnten stärker gebündelt werden. Zudem sollten die Kommunen ein integriertes Fallmanagement aufbauen, um die verschiedenen Beratungsangebote vor Ort im Bereich Migration und Integration besser abzustimmen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsrechtlich als föderales Mehrebenensystem von Bund, Ländern und Kommunen gestaltet (wobei die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länderebene sind). Die EU bildet eine weitere, übergeordnete Ebene. Sowohl bei Gesetzgebung und Verwaltung als auch bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben spielen die verschiedenen Ebenen zusammen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen Entscheidungen und Aufgaben grundsätzlich auf der niedrigsten möglichen Ebene verortet sein. Über das komplizierte Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird

regelmäßig geklagt. Das gilt auch für die Migrations- und Integrationspolitik.

Die Fünfjahresbilanz, die im SVR-Jahresgutachten 2024 zu Migration und Integration gezogen wurde, hat gezeigt: Die Gesetzgebung in diesem Bereich war in den vergangenen Jahren hoch dynamisch. Insgesamt hat die Politik hier außerordentlich viele Veränderungen auf den Weg gebracht – unabhängig davon, wie diese jeweils inhaltlich zu bewerten sind. Dabei wurden punktuell auch Zuständigkeiten verlagert.³⁵ Bei der Umsetzung der Gesetze zeigen sich jedoch zum Teil erhebliche Probleme.

35 Beispielsweise sind für Geflüchtete aus der Ukraine seit Juni 2022 die Jobcenter zuständig und im Bereich der Fachkräfteeinwanderung sind für bestimmte Aufgaben Landesbehörden verantwortlich.

Wie schon bei der Fluchtzuwanderung 2015/16 sind auch im Zuge der wieder zunehmenden Fluchtzuwanderung 2022/23 verschiedene Defizite zutage getreten, die den Vollzug und die Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei der Flüchtlingsaufnahme betreffen.

Im Folgenden wird zunächst beschrieben, wie die Kompetenzen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik auf die föderalen Ebenen verteilt sind (s. Kap. A.2.1). Auf dieser Grundlage wird erörtert, welche Probleme und Potenziale sich aus dieser institutionellen Verankerung ergeben (s. Kap. A.2.2). Anschließend werden Änderungen aus den letzten Jahren beschrieben und weitere mögliche Änderungen erörtert, die derzeit diskutiert werden (s. Kap. A.2.3 und A.2.4). Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf einer Expertise von Jörg Bogumil, Jonas Hafner und André Kastilan (Ruhr-Universität Bochum), die der SVR im Rahmen seines Jahresgutachtens 2024 in Auftrag gegeben hat.³⁶

A.2.1 Institutionelle Verankerung von Migrations- und Integrationspolitik im föderalen Mehrebenensystem

Migration und Integration sind eng miteinander verbunden. Trotzdem sind diese beiden Politikfelder im föderalen System Deutschlands strukturell unterschiedlich verankert und die Zuständigkeiten dafür unterschiedlich auf die föderalen Ebenen verteilt.

Migrationspolitik umfasst neben der Aufnahme von Geflüchteten auch den Umgang mit Erwerbsmigration, Bildungsmigration, Familiennachzug und Tourismus.³⁷ Für diese Bereiche sind jeweils unterschiedliche Ebenen und Stellen zuständig, die sich aber jeweils recht klar definieren lassen.

Für die Integrationspolitik ist das weitaus schwieriger (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 7). Integrationspolitik im engeren Sinne bezieht sich auf Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Versteht man Integration als „möglichst chancengleiche Teilhabe aller Personen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“

(SVR 2010: 13), kann sie dagegen in einem weiteren Sinne gefasst werden als das Bemühen, die Regelstrukturen so anzupassen, dass sie auch den spezifischen Belangen von Menschen mit Migrationsgeschichte gerecht werden (s. Kolb 2021: 624). Hier geht es um Maßnahmen in Feldern wie Bildungs-, Familien-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits- oder Wohnungspolitik, die die Bedingungen für chancengerechte Teilhabe insgesamt verbessern. In diesem weiten Verständnis ist Integrationspolitik also stets Querschnittspolitik.

Im Folgenden wird die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den föderalen Ebenen für beide Bereiche – Migrations- und Integrationspolitik – skizziert. Dabei wird auch darauf eingegangen, in welchen Bereichen Kompetenzen auf die Ebene der EU verlagert wurden.

A.2.1.1 Gesetzgebung: wesentlich vom Bund und zum Teil von der EU bestimmt

Die EU hat im Bereich der Integrationspolitik keine Rechtsetzungskompetenz, sondern lediglich eine koordinierende Rolle (s. dazu SVR 2012: 59). Im Bereich der Migrationspolitik wurden dagegen in den letzten Jahrzehnten gesetzgeberische Kompetenzen von der mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene verlagert. Das betrifft vor allem die Asylpolitik.³⁸ Hier gelten zudem verschiedene internationale Vereinbarungen, allen voran die Genfer Flüchtlingskonvention. Das GEAS beinhaltet ein umfangreiches Paket von Verordnungen und Richtlinien; es macht u. a. Vorgaben zur Aufnahme von Geflüchteten und zu den Zuständigkeiten für das Asylverfahren. Aufgrund verschiedener Funktionsdefizite wurde auf europäischer Ebene lange Jahre über eine mögliche Weiterentwicklung des GEAS diskutiert. 2024 wurden dann weitreichende Änderungen beschlossen. Dabei wurden u. a. zwei Richtlinien – die die Mitgliedstaaten erst in nationales Recht umsetzen müssen – durch unmittelbar rechtswirksame Verordnungen ersetzt (s. hierzu ausführlich SVR 2024a: 57–64).³⁹ Auch zur Ausbildungs- und Erwerbsmigration gibt es zum Teil europarechtliche Vorgaben. Beispielsweise harmonisiert die Richtlinie über die Blaue Karte EU die Einreise- und Aufenthaltsbedingun-

36 Die Expertise steht auf der Website des SVR zum Download zur Verfügung (www.svr-migration.de/jahresgutachten).

37 Bei der Flüchtlingsaufnahme ist zudem zu unterscheiden zwischen Asylzuwanderung und der Zuwanderung von Menschen, die infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine seit 2022 nach Deutschland geflohen sind: Letzteren wird Schutz in Form einer Kollektivanerkennung gewährt, sie durchlaufen also kein individuelles Asylverfahren (s. dazu SVR 2024a: 64–66). Mit diesen beiden Formen der Flüchtlingsaufnahme gehen zum Teil unterschiedliche Zuständigkeiten und Verwaltungsprozesse einher.

38 Aber auch in anderen Bereichen prägt die EU den rechtlichen Rahmen in Deutschland, beispielsweise beim Familiennachzug oder bei der Freizügigkeit von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern (s. ausführlich zu EU-rechtlichen Vorgaben in der Migrationspolitik SVR 2018: 29–36).

39 Das betrifft die Asylverfahrensrichtlinie und die Qualifikationsrichtlinie. Erstere definiert Mindeststandards für die Durchführung des Asylverfahrens in den Mitgliedstaaten. Letztere legt fest, unter welchen Voraussetzungen Schutzsuchenden internationaler Schutz zuerkannt wird.

gen für hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten (s. dazu grundlegend SVR 2018: 41–42; Klaus 2022).

Auf nationaler Ebene hat in verschiedenen Bereichen der Migrationspolitik der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Das betrifft u.a. die Bereiche Einwanderung und Staatsangehörigkeit (Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 GG) und somit Fragen der Zugehörigkeit.⁴⁰ Die Länder dürfen hier nur Gesetze erlassen, wenn der Bund es ihnen per Gesetz erlaubt (Art. 71 GG). Das Aufenthalts- und Asylrecht dagegen fällt grundsätzlich unter die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 u. 6 GG). Die Länder haben also das Recht zur Gesetzgebung, sofern der Bund keine eigenen Regelungen erlässt. Allerdings hat der Bund hier seine Gesetzgebungskompetenz weitgehend genutzt. Bundesrechtlich geregelt sind neben der Erteilung von Aufenthaltstiteln u.a. die Verteilung von Geflüchteten auf die Länder sowie die Asylverfahren. Einzelne Aspekte bezüglich der Aufnahme sowie der landesinternen Verteilung und Unterbringung von Geflüchteten können die Länder jedoch selbst regeln. Fast alle haben dazu eigene Landesaufnahmegesetze erlassen. Auch die Anerkennung von Berufsqualifikationen wird landesrechtlich geregelt, soweit das betreffende Berufsrecht von den Ländern erlassen wurde.

Zentrale Bundesgesetze im Bereich der Migrationspolitik sind das Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU), das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und das Asylgesetz (AsylG) (Tab. A.1).⁴¹ Diese Gesetze enthalten auch Bestimmungen, die sich ausdrücklich auf Integration beziehen. Auch in diesem Bereich setzt der Bund also gesetzliche Rahmenbedingungen, besonders in Bezug auf Sprach- bzw. Integrationskurse und Beratungsangebote.⁴² Die Bundesländer haben hiervon ausgehend jedoch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten (s. dazu ausführlich SVR 2018: 104–126): Sie können

integrationspolitische Grundsätze und Maßnahmen landesrechtlich verankern, die Rahmenbedingungen für die diesbezügliche Verwaltung der Kommunen vorgeben und über deren finanzielle Ausstattung mitentscheiden.

Dieser Spielraum wird unterschiedlich genutzt. Insgesamt acht Länder haben eigene Landesintegrations- und Teilhabegesetze erlassen; weitere planen entsprechende Regelwerke.⁴³ Die Gesetze regeln Rahmenbedingungen für die Integrationspolitik auf Landesebene, indem sie integrationspolitische Ziele und Grundsätze festschreiben und (in unterschiedlichem Umfang) Instrumente zu ihrer Umsetzung verankern. Beispielsweise normieren die Gesetze Beratungs- und Koordinationsstrukturen wie Integrationsbeauftragte und -beiräte auf der Ebene der Kommunen und des Landes (s. hierzu ausführlich SVR 2024a: 212–219; Schupp/Wohlfarth 2022). In den Ländern ohne Integrations- und Teilhabegesetze sind entsprechende Strukturen zum Teil auch an anderer Stelle gesetzlich geregelt (oder Gegenstand von Integrationskonzepten).

Auch bezogen auf die Integrationspolitik im oben skizzierten weiten Sinne verteilt sich die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern. Die Bereiche Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen werden bei konkurrierender Gesetzgebung überwiegend vom Bund geregelt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG); die Länder wirken daran jedoch durch den Bundesrat mit.⁴⁴ Eine wichtige Rolle spielt hier auch die Familien-, Jugend- und Frauenpolitik des Bundes. Zu den dafür relevanten Bundesgesetzen zählen die verschiedenen Bereiche des Sozialgesetzbuchs (SGB), die u.a. das Bürgergeld, die Kinder- und Jugendhilfe und die Sozialhilfe regeln, sowie das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) und das Wohngeldgesetz (WoGG) (Tab. A.1; Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 8).

40 Auch das Grundgesetz kann nur vom Bundesgesetzgeber geändert werden. Das erfordert die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrats (Art. 79 Abs. 2 GG). Eine Änderung des Grundgesetzes wäre z.B. notwendig, um neben Unionsbürgerinnen und -bürgern auch Drittstaatsangehörigen das Kommunalwahlrecht einzuräumen (s. dazu SVR 2024a: 222–223).

41 Zu nennen ist außerdem das Bundesvertriebenengesetz (BVFG). Wichtig sind zudem verschiedene Verordnungen, also Rechtsnormen, die nicht die Legislative, sondern die Exekutive auf der Grundlage eines Gesetzes erlassen hat. Dazu zählen die Aufenthaltsverordnung (AufenthV), die Beschäftigtenverordnung (BeschV) und die Integrationskursverordnung (IntV).

42 Das Aufenthaltsgesetz bildet die rechtliche Grundlage für die Integrationskurse, die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer sowie die Jugendmigrationsdienste. Weitere unmittelbar integrationsrelevante Bundesgesetze sind das Staatsangehörigkeitsgesetz, das Asylbewerberleistungsgesetz, Teile der Kinder- und Jugendhilfe zur vorläufigen Inobhutnahme von Kindern, die unbegleitet nach Deutschland eingereist sind, und das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 8). Ergänzend regeln die Länder durch eigene Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze die berufliche Anerkennung für jene Berufe, die in ihrer Zuständigkeit liegen (s. dazu auch Kap. B.2.1.2).

43 Überlegungen dazu gab bzw. gibt es in Brandenburg, Bremen, Niedersachsen und dem Saarland.

44 Der Einfluss der Länder variiert jedoch danach, ob es sich um eine Zustimmung- oder eine Einspruchsgesetzgebung handelt und inwieweit die Länder sich in ihren Interessen einig sind (Bogumil/Hafner 2017: 6).

Tab. A.1 Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in der Migrations- und Integrationspolitik

Rechtsgrundlage	Gesetzgebungskompetenz	Verwaltungskompetenz
Asylgesetz	Bund (BMI)	Bund (BAMF)
Freizügigkeitsgesetz/EU	Bund (BMI)	Kommunen (Ausländerbehörden)
Aufenthaltsgesetz (migrationspolitische Regelungen)	Bund (BMI)	Bund (Auslandsvertretungen)/Länder/ <i>Kommunen</i> (Ausländerbehörden)
Aufenthaltsgesetz (integrationspolitische Regelungen)	Bund (BMI)	Bund (BAMF)/Kommunen/Dritte
Asylbewerberleistungsgesetz	Bund (BMAS)	Länder/ <i>Kommunen</i> (Sozialämter etc.)
Anerkennungsgesetz inkl. Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz	Bund (BMBF)	Kammern und weitere Stellen
Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze	Länder	Kammern und weitere Stellen
Staatsangehörigkeitsgesetz	Bund (BMI)	Länder/ <i>Kommunen</i> (Einbürgerungsbehörden, Ausländerbehörden)
Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	Bund (BMFSFJ)	Länder/ <i>Kommunen</i> (Jugendämter)
Arbeitsförderung (SGB III)	Bund (BMAS)	Bund (BA)
Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	Bund (BMAS)	Bund/Kommunen (Jobcenter)
Bundesausbildungsförderungsgesetz	Bund (BMBF)	Kommunen (Sozialämter etc.)
Hochschulgesetze	Länder	Länder (Hochschulen)
Schulgesetze	Länder	<i>Länder/Kommunen</i> (Schulen, Schulaufsichtsbehörden, Schulverwaltungsämter)
Sozialhilfe (SGB XII)	Bund (BMAS)	Länder/ <i>Kommunen</i> (Sozialämter etc.)
Wohngeldgesetz	Bund (BMWSB)	Kommunen (Sozialämter etc.)

Anmerkung: Hellblau unterlegte Gesetze lassen sich eher der Migrationspolitik und dunkelblau unterlegte Gesetze eher der Integrationspolitik zuordnen. In der Spalte „Verwaltungskompetenz“ werden jeweils nur die Akteurinnen und Akteure genannt, die hauptsächlich zuständig sind. Kursiv hervorgehoben sind ggf. diejenigen, die bei der Wahrnehmung der betreffenden Aufgaben den größten Anteil haben.

Quelle: Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 35; Darstellung: SVR

Die Länder wiederum bestimmen die Schul- und Bildungspolitik, die für gelingende Integration zentral ist.⁴⁵ Außerdem sind sie zuständig für Kulturpolitik und Reli-

gion, Engagementpolitik⁴⁶ und innere Sicherheit (s. zu den föderalen Zuständigkeiten in der Integrationspolitik ausführlich SVR 2018: 68–137).

45 Auch das Hochschulwesen ist seit der Föderalismusreform 2006 überwiegend Ländersache. Allerdings hat hier der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), wobei die Länder abweichende Regelungen treffen können. Auch die berufliche Bildung unterliegt dem Bund.

46 Engagementpolitik umfasst Maßnahmen, die darauf abzielen, die rechtlichen, finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement zu verbessern. Die Länder fördern beispielsweise Vereine, Verbände, Projekte und Programme, die Engagement unterstützen, sowie Kooperationsstrukturen, die helfen, landesweite Aktivitäten besser zu koordinieren (Jakob 2021: 94).

A.2.1.2 Verwaltungsvollzug: vor allem durch Länder und Kommunen

Migrationspolitische EU-Regelungen werden weitestgehend auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt.⁴⁷ Der Vollzug von Bundesgesetzen obliegt grundsätzlich den Ländern; die Landesgesetze führen sie ohnehin aus. Bestimmte migrations- und integrationspolitische Maßnahmen setzt der Bund aber auch selbst um (Tab. A.1).⁴⁸

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug können die Länder öffentliche Aufgaben den Kommunen übertragen, entweder als staatliche Auftragsangelegenheit oder als Selbstverwaltungsangelegenheit (Info-Box 3).⁴⁹ Die Kommunen haben hier also eine doppelte Funktion: Zum einen sind sie Teil der Verwaltungsorganisation der Länder und agieren in dieser Eigenschaft als deren untere Verwaltungsbehörden. Zum anderen tragen sie die Aufgaben der Selbstverwaltung.⁵⁰ Sie richten Behörden ein und regeln Verfahren und Zuständigkeiten (zu ihrer Rolle in der Integrationsförderung s. auch SVR 2018: 127–137).

Im Folgenden wird für drei ausgewählte Bereiche der Migrations- und Integrationspolitik – Erwerbsmigration, Flüchtlingsaufnahme und Integration – erläutert, welche Stellen die gesetzlichen Vorgaben jeweils umsetzen. Hier zeigt sich, wie unterschiedlich die Zuständigkeiten verteilt sind – zwischen den verschiedenen Bereichen, aber teils auch zwischen den Ländern.

Erwerbsmigration: Aufgabe der Länder und Kommunen mit Unterstützung des Bundes

Wenn Personen aus Drittstaaten nach Deutschland einreisen wollen, um hier längerfristig zu bleiben und zu arbeiten, benötigen sie grundsätzlich ein Visum. Das erteilt in der Regel die zuständige Auslandsvertretung der Bundesrepublik. In bestimmten Fällen muss sie dafür zunächst die Zustimmung der zuständigen örtlichen

Ausländerbehörde sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA) einholen. Im Rahmen der Visaerteilung wenden die Auslandsvertretungen zudem das Punktesystem der sog. Chancenkarte an (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 14). Das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) unterstützt sie bei der Bearbeitung von Visumanträgen. Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit ist wiederum die Ausländerbehörde zuständig.⁵¹

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde das sog. beschleunigte Fachkräfteverfahren eingeführt (§ 81a AufenthG; s. auch Kap. B.1.3). Damit sollen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Prozess der Einreise ausländischer Fachkräfte unterstützt und das Verwaltungsverfahren bis zur Einreise verkürzt werden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 20–21). Die örtliche Ausländerbehörde wird hier früher und umfassender tätig als beim regulären Visumverfahren: Sie übernimmt die Koordinierung, kommuniziert mit den beteiligten Stellen, berät die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen zum Anerkennungsverfahren und holt die Zustimmung der BA ein (s. dazu ausführlich Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 51–54). Das Verfahren wird von den Ländern unterschiedlich umgesetzt. Einige haben dafür zentrale Landesbehörden eingerichtet (s. Kap. A.2.3.1).

Den Ländern obliegt zudem generell die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen.⁵² Dafür sind je nach Bundesland und Beruf unterschiedliche Stellen verantwortlich, etwa die Bezirksregierung, das Landesverwaltungsamt oder andere Landesbehörden. Sie arbeiten dabei oft mit den für die jeweilige Berufsbildung zuständigen Kammern zusammen. Bei vielen Berufen liegt die Durchführung der Anerkennungsverfahren in der Zuständigkeit der betreffenden Berufs- und Wirtschaftskammern (s. auch Kap. B.2.1.2). Unterstützt werden die für die Anerkennung zuständigen Stellen von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB).⁵³

- 47 Die EU selbst hat für diesen Bereich bislang nur begrenzt Behörden mit eigenen Zuständigkeiten. Die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) soll Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Asylverfahren unterstützen und das Asylrecht stärker harmonisieren; Frontex ist zuständig für den Schutz der EU-Außengrenzen. Zuständigkeiten und Ausstattung dieser Behörden wurden in den letzten Jahren erweitert (s. dazu SVR 2024a: 63–64).
- 48 Abweichend von dem Prinzip, dass für den Verwaltungsvollzug die Länder zuständig sind, kann der Bund nach dem Grundgesetz auch selbständige Bundesoberbehörden, neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für Angelegenheiten einrichten, für die er die Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).
- 49 Der Bund selbst kann den Kommunen seit der Föderalismusreform 2006 keine Aufgaben mehr direkt übertragen (sog. Durchgriffsverbot nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 u. Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG).
- 50 In dieser Eigenschaft sind sie durch die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG und durch entsprechende Regelungen in den Landesverfassungen in besonderer Weise geschützt. Kommunen sind daher auch politische Entscheidungsinstanzen, die „für die von ihnen umfassten Gebiete kollektiv verbindliche Entscheidungen“ in bestimmten Bereichen treffen (Bommes 2018: 105).
- 51 Die Ausländerbehörden sind insgesamt zuständig für die aufenthaltsrechtlichen Aufgaben, die sich aus dem Aufenthaltsgesetz und ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen ergeben. Die Umsetzung erfolgt als Auftragsangelegenheit. Die kommunalen Ausländerbehörden sind in Landkreisen, kreisfreien Städten und teilweise auch in kreisangehörigen Städten angesiedelt. Ihre genauen Aufgaben variieren, ebenso ihre Bezeichnungen (u. a. „Amt für Ausländerwesen“, „Ausländeramt“, „Amt für Zuwanderung“, „Ausländerbehörde“) (Schlee/Schammann/Münch 2023: 20).
- 52 Das gilt sowohl für bundesrechtlich als auch für landesrechtlich geregelte Berufe.
- 53 Die ZAB ist zudem die zuständige Anerkennungsstelle für ausländische Hochschulabschlüsse in nicht reglementierten Berufen.

Info-Box 3 Aufgaben der Kommunen: Verwaltungsvollzug für die Länder und Selbstverwaltung

Die Kommunen sind einerseits Verwaltungseinheiten der Länder, andererseits verfügen sie über Selbstverwaltungsrechte. Sie übernehmen also sowohl eigene Aufgaben als auch solche, die die Länder ihnen übertragen. Ihre Aufgaben lassen sich nach dem Grad der Pflichtigkeit in drei Arten unterteilen: weisungsgebundene Pflichtaufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Welche Aufgaben in welche Kategorie fallen, unterscheidet sich zum Teil zwischen den Ländern. Über die Frage, welche Pflichtaufgaben die Kommunen in der Migrations- und Integrationsverwaltung übernehmen sollten, wird regelmäßig diskutiert (s. Kap. A.2.3.3).

Bei den **weisungsgebundenen Pflichtaufgaben** bestimmt das Land sowohl die Inhalte als auch die Durchführung. Die Kommunen unterliegen hier der Rechtsaufsicht (Kontrolle der Rechtmäßigkeit) und der Fachaufsicht (zusätzliche Kontrolle der Zweckmäßigkeit) der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden. In diese Kategorie fallen u. a. der Vollzug des Aufenthaltrechts, die Durchführung von Einbürgerungsverfahren und die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG. Hier haben die Kommunen eigentlich keine Handlungsspielräume in Bezug darauf, ob und wie sie die betreffende Aufgabe wahrnehmen. Trotzdem zeigen sich in der kommunalen Praxis zum Teil Unterschiede (s. Kap. A.2.2.1).

Bei den **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** können die Kommunen zwar auch nicht entscheiden,

ob sie die jeweilige Leistung erbringen oder nicht. Sie können jedoch bestimmen, wie sie das tun, also in welcher Form und mit welchen personellen und finanziellen Ressourcen. Dabei unterliegen sie nur der Rechtsaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörden. Mitunter sind bestimmte Mindeststandards einzuhalten, die Landesgesetze oder Verordnungen vorgeben. Beispiele hierfür sind die Sozialhilfe, die Kinder- und Jugendhilfe – darunter die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter –, das Betreiben von Kindertageseinrichtungen und die Trägerschaft von Schulen. Den zur Verfügung stehenden Spielraum nutzen die Kommunen unterschiedlich. Das zeigt sich beispielsweise darin, wie sie die gesetzlich geregelte Schulpflicht umsetzen: Schülerinnen und Schüler mit Fluchterfahrung werden teils auf reguläre Schulklassen verteilt, teils in gesonderten Willkommensklassen unterrichtet (Schammann/Kasparick 2021: 112–113).

Weisungsgebundene Pflichtaufgaben und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der Integrationsverwaltung sind in den meisten Kommunen ähnlichen Institutionen zugewiesen (teils aufgrund rechtlicher Vorgaben) (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 23). Bei den **freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** können die Kommunen dagegen selbst entscheiden, ob und wie sie sie erledigen. Hier haben sie also den größten Gestaltungsspielraum.

Zu Fragen im Bereich der Erwerbsmigration, u. a. der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, gibt es verschiedene Beratungsangebote des Bundes und auch der Länder. Diese Angebote werden teilweise durch freie Träger umgesetzt (für einen Überblick s. Kap. B.1.3).

Flüchtlingsaufnahme und Asylverfahren: besondere Rolle des BAMF

Für die Erstaufnahme von Geflüchteten und deren landesinterne Verteilung sind die Länder zuständig (s. dazu SVR 2024a: 155–158). In diesem Rahmen haben sie nach der EU-Aufnahmerichtlinie u. a. die Aufgabe, besondere

Schutzbedarfe zu identifizieren, die dann bei der Aufnahme angemessen berücksichtigt werden müssen (Info-Box 4). Die Zuständigkeit für Asylverfahren liegt beim BAMF. Durchgeführt werden die Verfahren in den über 30 Außenstellen des BAMF, die über das Bundesgebiet verteilt sind (s. BAMF 2024g). Mit dieser breiten Präsenz und dem vergleichsweise ausgeprägten direkten Kundenkontakt (insbesondere mit Asylantragstellenden) bildet das BAMF unter den Bundesbehörden eine Ausnahme (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 14).

Für die anderen Bestandteile des Asylrechts, etwa die Unterbringung, sind die Länder zuständig. Dafür be-

trauen sie die Kommunen mit verschiedenen Aufgaben, die im Detail zwischen den Ländern variieren.⁵⁴ Über Aufnahmegesetze und Erlasse können sie den Entscheidungsspielraum der ausführenden kommunalen Behörden einschränken.

Wenn das BAMF einer Person im Rahmen des Asylverfahrens internationalen Schutz oder Abschiebungsschutz gewährt, erteilt die kommunale Ausländerbehörde einen entsprechenden Aufenthaltstitel und verlängert diesen, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.⁵⁵ Wird kein Schutz gewährt, muss sie prüfen, ob inlandsbezogene Abschiebungshindernisse vorliegen, und ggf. eine Duldung wegen tatsächlicher oder rechtlicher Abschiebungshindernisse erteilen oder verlängern.⁵⁶ Die Ausländerbehörde erteilt zudem die Arbeitserlaubnis für Geduldete (wie auch für Personen im Asylverfahren) (s. Kap. B.2.1.2). Dafür benötigt sie in der Regel die Zustimmung der BA. Die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht in Form von Abschiebungen ist Aufgabe der zuständigen Ausländerbehörde sowie der Landes-, teilweise auch der Bundespolizei.⁵⁷

Das jeweilige kommunale Jugendamt ist zuständig für unbegleitete Minderjährige, die nach Deutschland eingereist sind. Die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG verantwortet das Sozialamt vor Ort (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 25). Personen mit Schutzsta-

tus fallen unter das SGB II oder das SGB XII. Hier sind für die Leistungsgewährung die lokalen Jobcenter zuständig, die überwiegend als gemeinsame Einrichtungen von Bund und Kommunen betrieben werden.⁵⁸

In einigen Bundesländern werden bestimmte asyl- und aufenthaltsrechtliche Aufgaben im Rahmen der Flüchtlingsaufnahme nicht von den kommunalen Ausländerbehörden übernommen, sondern von Landesbehörden bzw. Landesmittelbehörden (s. dazu ausführlich Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 19–21; s. Kap. A.2.3.1). Diese Landesmittelbehörden sind für einen Teil des Landes,⁵⁹ mitunter aber auch landesweit zuständig.⁶⁰ Teilweise übernehmen auch Sonderbehörden bestimmte asyl- und aufenthaltsrechtliche Aufgaben für das ganze Land.⁶¹

Bei der Aufnahme und Erstversorgung von Geflüchteten spielen außerdem zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle, darunter viele ehrenamtliche Initiativen. Wohlfahrtsverbände und andere zivilgesellschaftliche Organisationen leisten behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB), die der Bund seit 2023 fördert (§ 12a Abs. 1 AsylG).⁶² Die Psychosozialen Zentren für Geflüchtete (PSZ) werden ebenfalls von nichtstaatlichen Stellen wie freien Trägern und Organisationen umgesetzt, mancherorts auch die Rückkehrberatung (s. Feneberg 2019).

-
- 54 Die Länder und Kommunen wiederum beauftragen für bestimmte Aufgaben – wie das Betreiben von Flüchtlingsunterkünften – freie oder teilweise auch privatwirtschaftliche Träger.
- 55 Im Rahmen humanitärer Aufnahmeprogramme können zudem das BMI oder die obersten Landesbehörden anordnen, dass einer bestimmten Gruppe von Schutzbedürftigen Aufenthaltstitel erteilt werden (§ 23 Abs. 1 u. 2 AufenthG). Die obersten Landesbehörden brauchen dafür die Zustimmung des BMI. Hier hatte sich etabliert, dass das BMI entsprechenden Initiativen der Länder zustimmt. Diese Praxis wurde 2020 durchbrochen: Als Berlin, Thüringen und Bremen Landesaufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus griechischen Flüchtlingslagern beantragten, wurde das vom BMI abgelehnt (Schammann/Kasparick 2021: 108). Das BMI kann zudem in Absprache mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das BAMF bestimmten Resettlement-Flüchtlingen die Aufnahme zusichert (§ 23 Abs. 4 AufenthG). Für die Erteilung der Aufenthaltstitel sind wiederum die örtlichen Ausländerbehörden zuständig.
- 56 Ausnahmsweise übernimmt auch das BAMF diese Prüfung, wenn es nach der Dublin-III-Verordnung die Überstellung in einen anderen EU-Mitgliedstaat oder in einen sicheren Drittstaat anordnen will (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2022: 6).
- 57 Das BAMF wiederum ist im Bereich der Rückkehr zuständig für die Durchführung von Programmen zur geförderten Rückkehr. Seit 2019 unterstützt es die Länder außerdem bei der Beschaffung von Passersatzpapieren für bestimmte Herkunftsländer (§ 75 Nr. 13 AufenthG).
- 58 Ein kleinerer Teil befindet sich in alleiniger Verantwortung eines zugelassenen kommunalen Trägers (sog. Optionskommunen) (s. dazu ausführlich SVR 2012: 96–100).
- 59 Beispielsweise gibt es in Nordrhein-Westfalen je Regierungsbezirk eine Zentrale Ausländerbehörde, die für aufenthaltsrechtliche Belange der in Landesaufnahmeeinrichtungen untergebrachten Schutzsuchenden zuständig ist. In Bayern übernehmen die Zentralen Ausländerbehörden als Teil der Regierungspräsidien ähnliche Aufgaben. Die drei hessischen Regierungspräsidien sind für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer zuständig.
- 60 Das gilt beispielsweise für die Bezirksregierung Arnsberg in Nordrhein-Westfalen und für das Regierungspräsidium Karlsruhe. In manchen Ländern, darunter Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, sind allgemeine Mittelbehörden landesweit zuständig für bestimmte aufenthalts- und asylbezogene Aufgaben.
- 61 Dazu zählen die Landesaufnahmebehörde in Niedersachsen sowie das Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge in Schleswig-Holstein.
- 62 S. Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 21.12.2022 (BGBl. I S. 2817). Vielerorts führen zivilgesellschaftliche Organisationen entsprechende Beratung schon lange mit Landes- und Projektmitteln durch, aber eben nicht flächendeckend.

Info-Box 4 Identifizierung besonderer Schutzbedarfe von Geflüchteten

Die EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) definiert Mindeststandards für die Aufnahme und Unterbringung Geflüchteter. Sie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten u. a., besondere Schutzbedarfe von Geflüchteten festzustellen und ihnen Rechnung zu tragen (Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU). Besondere Bedarfe können beispielsweise die medizinische Versorgung betreffen, die Unterbringung, die Verteilung auf die Kommunen oder die Anhörung. Die EU-Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) schreibt zudem Verfahrensgarantien für besonders schutzbedürftige Asylsuchende im Asylverfahren fest, insbesondere bei der Anhörung.

Die Feststellung besonderer Schutzbedarfe obliegt in Deutschland vor allem den Ländern, die für die Aufnahme zuständig sind. Unterstützt werden sie durch die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung, die der Bund seit 2023 finanziert (§ 12a Abs. 2 AsylG). Auch das BAMF hat im Rahmen der Durchführung der Asylverfahren den Auftrag, solche Bedarfe zu identifizieren (Junghans 2021: 85; s. BAMF 2022c).

Für die Feststellung besonderer Schutzbedarfe von Geflüchteten gibt es in Deutschland kein einheitliches Verfahren. Im Rahmen des Modellprojekts „BeSAFE“ wurde 2021/22 ein zielgruppenübergreifendes Konzept erarbeitet und in ausgewählten Einrichtungen erprobt (BAfF 2023: 8). Bislang wurde dieses Konzept jedoch nicht flächendeckend übernommen.

Die Länder erfüllen die Aufgabe der Identifizierung von besonderer Schutzbedürftigkeit bei der Aufnahme von Geflüchteten unterschiedlich. Laut einer Übersichtsstudie von 2020 gibt es nur in drei Ländern (Berlin, Brandenburg, Niedersachsen) strukturierte Verfahren für ein entsprechendes Screening und ausgewiesene Stellen, die dafür zuständig sind. Hier

ist zudem vorgesehen, dass die beteiligten Stellen sich austauschen (s. vom Felde/Flory/Baron 2020: 25). In Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen gibt es keine Ansätze für die Erkennung besonderer Schutzbedürftigkeit. Die übrigen Länder wenden dafür einzelne Maßnahmen an, jedoch nicht als Teil eines strukturierten Verfahrens. Anstelle einer systematischen Prüfung setzen sie entweder auf psychologische und psychiatrische Sprechstunden in den Flüchtlingsunterkünften oder auf eine externe Versorgungsstruktur wie PSZ (s. ausführlich vom Felde/Flory/Baron 2020: 24–57). Manche Länder zeigen Ansätze, das Verfahren zu formalisieren; das tut z. B. Rheinland-Pfalz auf der Grundlage seines Gewaltschutzkonzepts. In anderen Ländern wie Nordrhein-Westfalen gab es in den letzten Jahren Verbesserungsansätze, die jedoch letztendlich nicht weiterverfolgt wurden (Toska/Reiter/Töller 2022: 31).

Darüber hinaus ist in den meisten Ländern nicht klar definiert, welcher Leistungsanspruch aus einem festgestellten Schutzbedarf folgt. Das hängt u. a. damit zusammen, dass zum Teil entsprechende Kapazitäten fehlen, etwa in Bezug auf therapeutische Angebote und geschützten Wohnraum (vom Felde/Flory/Baron 2020: 62). Zudem wird vielerorts nicht hinreichend kommuniziert. So werden z. B. relevante Stellen über einen festgestellten Schutzbedarf gar nicht informiert (s. u. a. Thomsen 2018). Um die Abstimmung zu verbessern, finden in den Standorten der niedersächsischen Landesaufnahmebehörde seit 2018 regelmäßige Treffen statt, wo die beteiligten Stellen sich austauschen können, etwa Sozial- und Gesundheitsdienste, das BAMF, die Diagnosestellen, die AVB und das Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge Niedersachsen (vom Felde/Flory/Baron 2020: 64–66).

Integration: Erstintegration durch den Bund, langfristige Integration durch Länder und Kommunen

Die Erstintegration von Zugewanderten obliegt auf Verwaltungsebene größtenteils dem Bund. Besonders mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurden dem BAMF verschiedene Integrationsaufgaben übertragen: Es ist zuständig für die Migrationsbe-

ratung für erwachsene Zugewanderte (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD). Durchgeführt wird die Beratung insbesondere von Wohlfahrtsverbänden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 290–291).⁶³

In den Aufgabenbereich des BAMF fallen auch die berufsbezogene Deutschsprachförderung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS) und die Integra-

63 Bundesweit gibt es rund 1.400 Haupt- und Nebenberatungsstellen der MBE und ca. 500 JMD-Standorte (BMI 2025; BMFSFJ 2024). Diese werden von den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege und dem Bund der Vertriebenen bzw. den Trägergruppen der Jugendsozialarbeit betrieben (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 25).

tionskurse (BMI). Diese bilden zusammen das „Gesamtprogramm Sprache“, das zentrale Angebot des Bundes zur Integrationsförderung (s. Kap. B.2.1.2).⁶⁴ Dabei hat das BAMF nicht nur konzeptionelle Aufgaben wie die Entwicklung von Kursstruktur und -inhalten. Es verantwortet auch die Zulassung und Koordinierung der Träger, die die Kurse durchführen, die Qualitätssicherung und seit 2017 auch die Zusteuerung zu den Integrationskursen.⁶⁵ Es kann Personen, die zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet sind, verbindlich einem konkreten Kurs zuweisen. Auch Teilnahmeberechtigte kann es an einen bestimmten Kurs verweisen, dies ist jedoch nicht verpflichtend. Bis 2022 testete das BAMF für ausgewählte Standorte ein Verfahren zur Integrationskurszusteuerung (Kay et al. 2023: 137), teilweise in Zusammenarbeit mit den Kommunen (BAMF 2019: 1). Durchgeführt werden die Kurse von verschiedenen Trägern, sowohl öffentlichen als auch privaten.⁶⁶

Zudem verantwortet der Bund größere Teile der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationsgeschichte. Als Regelstrukturangebote sind hier die BA und die Jobcenter zentral. Letztere werden mehrheitlich von der BA und der jeweiligen Kommune gemeinsam getragen. Speziell für Zugewanderte ist u. a. das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) bedeutsam, das vom BMAS und aus EU-Mitteln finanziert, vom BAMF verwaltet und durch verschiedene freie Träger umgesetzt wird (s. IQ Netzwerk 2024).

Die langfristigen Integrationsaufgaben obliegen zum Großteil den Ländern, die viele davon ganz oder teilweise den Kommunen übertragen. Die Kommunen übernehmen zum einen Aufgaben, die sich nur auf Menschen mit Migrationsgeschichte beziehen (unmittelbare Integrationsaufgaben). Einbürgerungen beispielsweise werden in der Regel auf kommunaler Ebene umgesetzt. Zum anderen erfüllen sie auch mittelbare Integrationsaufgaben, die sich an die gesamte Bevölkerung richten, bei denen aber migrationspezifische Belange besonders mitzudenken sind (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 7). Dazu zählen u. a. die Schulträgerschaft und der soziale Wohnungsbau.

ⓘ Neben den ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen die Kommunen oft freiwillig weitere Integrationsaufgaben. Hier kann unterschieden werden zwischen der strategischen und der operativen Ebene (Abb. A.2). Erstere betrifft die grundsätzliche Ausrichtung der örtlichen Integrationsarbeit; dazu gehört etwa, ein Integrationskonzept zu erarbeiten und die entsprechenden Maßnahmen vor Ort zu koordinieren. Hier sind die zuständigen Stellen, Formen der organisationalen Koordination und Netzwerkstrukturen lokal sehr unterschiedlich gestaltet. Auf der operativen Ebene geht es um die materielle Umsetzung von Integrationsmaßnahmen. Dazu gehören z. B. Ansätze zu einer diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung, Sprachkurse für Personengruppen ohne Zugang zu Integrationskursen oder ergänzende kommunale Beratungsangebote (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 22, 25). Hier unterscheiden sich die Angebote der Kommunen je nach Konstellationen und Präferenzen der lokalen Politik (Bogumil/Kuhlmann 2020: 463; s. SVR 2018: 117–170).

Umgesetzt werden Integrationsaufgaben vor Ort oft in einem engen Zusammenspiel von kommunalen und nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen. Freie Träger sind u. a. bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt und häufig auch bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 25).

Wie in den Bereichen Erwerbsmigration und Flüchtlingsaufnahme werden auch in Bezug auf Integration verschiedene Aufgaben vom Land selbst erfüllt. Zu nennen ist hier beispielsweise die bei der Bezirksregierung Arnsberg angesiedelte Landesstelle Schulische Integration in Nordrhein-Westfalen.⁶⁷ Auch die staatlichen Schulaufsichtsbehörden der Länder spielen im Hinblick auf Integration eine wichtige Rolle (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 21).⁶⁸ In manchen Ländern werden Einbürgerungsanträge zentralisiert auf Landesebene oder in geteilter Zuständigkeit von Land und Kommunen bearbeitet (s. Kap. B.3.3.3). Die Länder fördern zum Teil auch Strukturen, die von freien Trägern umgesetzt werden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 25–26).⁶⁹

64 Zusätzlich gibt es spezielle Angebote wie Alphabetisierungskurse und Integrationskurse für Frauen.

65 Dritte Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom 21.06.2017 (BGBl. I S. 1875).

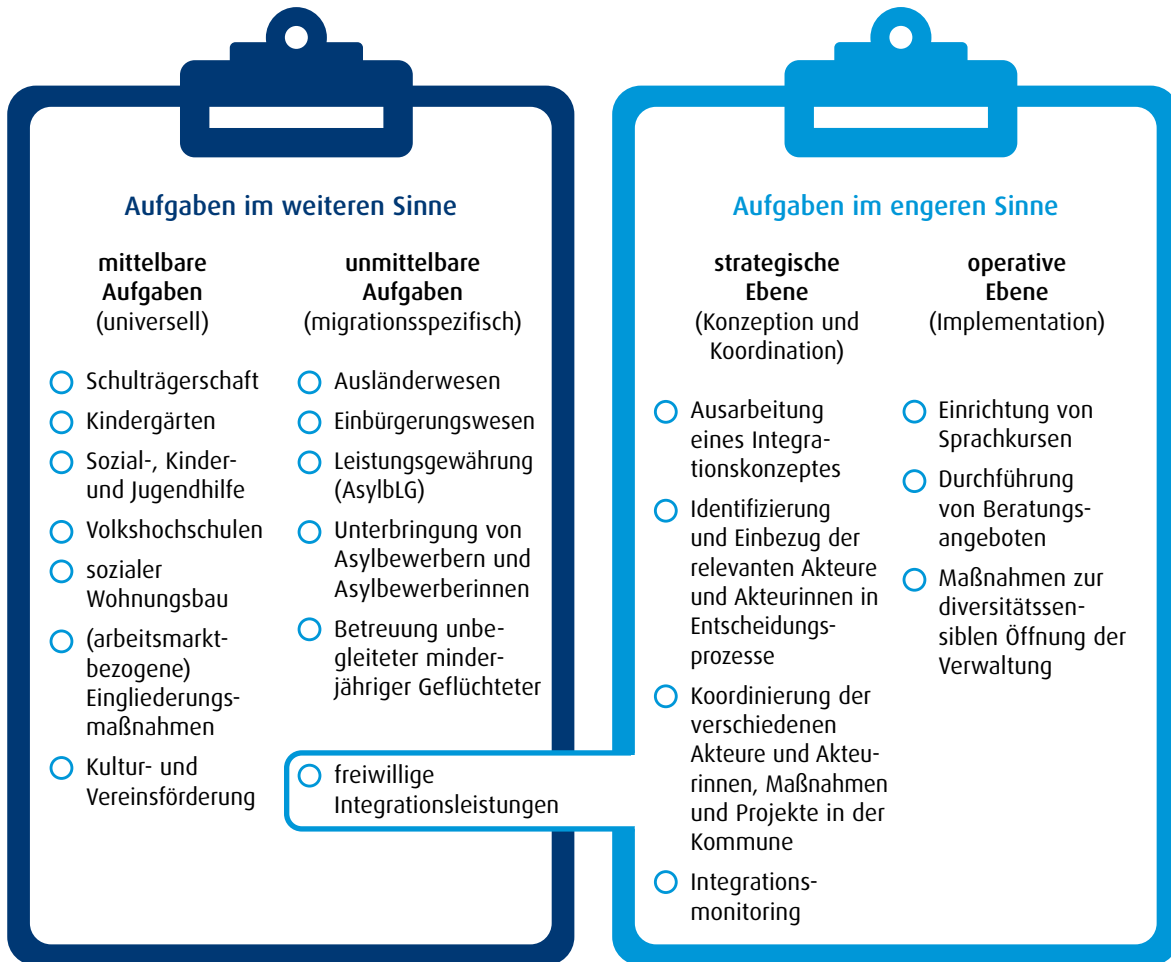
66 Zum Stichtag 31.12.2023 waren ein Drittel der insgesamt 1.591 zugelassenen Integrationskursträger Volkshochschulen, gefolgt von Sprach- bzw. Fachschulen (rund 17 %) (BAMF 2024b: 23).

67 Die Landesstelle unterstützt im Auftrag des Ministeriums für Schule und Bildung die Kommunalen Integrationszentren im schulischen Bereich.

68 Einige Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen) führen die Schulaufsicht auch gemeinsam mit den Kommunen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 21).

69 Dazu zählen beispielsweise die knapp 200 Integrationsagenturen in Nordrhein-Westfalen, die in den vier Arbeitsfeldern bürgerschaftliches Engagement, interkulturelle Öffnung, sozialraumorientierte Arbeit und Antidiskriminierung aktiv sind. Getragen werden sie von den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege.

Abb. A.2 Aufgaben der kommunalen Integrationsverwaltung



Anmerkung: Dargestellt sind jeweils zentrale Aufgaben der kommunalen Integrationsverwaltung. Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Quelle: Bogumil/Hafner/Kastilan 2023a: 38; Darstellung: SVR/SeitenPlan

A.2.1.3 Finanzierung: nicht immer klar und oft umstritten

Nach Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG) tragen Bund und Länder die Kosten für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben grundsätzlich selbst. Hierzu sind aber auch Abweichungen vorgesehen, damit die Länder nicht durch bun-

desrechtliche Regelungen übermäßig finanziell belastet werden. So kann der Bund sog. Geldleistungsgesetze erlassen, für die er die Kosten übernimmt.⁷⁰

Im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen gilt grundsätzlich, dass die Länder für eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen sorgen müssen. Darüber hinaus müssen sie den Kommunen in der Re-

⁷⁰ Wenn das Gesetz bestimmt, dass der Bund mindestens die Hälfte der betreffenden Ausgaben trägt, wird es von den Ländern im Auftrag des Bundes durchgeführt (sog. Bundesauftragsverwaltung) (Art. 104a Abs. 3 GG). Im Jahr 2020 hat der Bundestag eine Ausnahmeregelung beschlossen, damit der Bund sich stärker an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II beteiligen und so die Kommunen finanziell entlasten kann, ohne dass das betreffende Gesetz im Auftrag des Bundes durchgeführt wird (BGBl. I S. 2048). Seither ist es möglich, dass der Bund hier dauerhaft bis zu 74 Prozent der Kosten übernimmt (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 27).

gel einen finanziellen Ausgleich gewähren, wenn sie ihnen neue öffentliche Aufgaben übertragen. Dies soll verhindern, dass die Länder finanzielle Lasten einseitig auf die Kommunen abwälzen. Dafür wurden auf Landesebene sog. Konnexitätsregeln geschaffen. Diese wurden jedoch häufig erst nach der Zuweisung der entsprechenden Aufgaben etabliert. Zudem ist oft umstritten, wie hoch die entstehenden Kosten tatsächlich sind (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 27). Der Bund kann die Kommunen nicht direkt finanzieren, dafür nimmt er in der Regel den Umweg über die Länder (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 28).

📌 **Entsprechend der komplexen Zuständigkeitsverteilung zwischen den föderalen Ebenen in der Gesetzgebung und im Gesetzesvollzug ist auch die Finanzierungsverantwortung in Bezug auf Migrations- und Integrationsaufgaben schwer zu durchschauen. Über diese wird zwischen Bund, Ländern und Kommunen regelmäßig gestritten. Das gilt besonders für die Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten.**⁷¹

Ende 2023 einigten sich Bund und Länder hier auf ein ‚atmendes‘ Finanzierungssystem: Der Bund zahlt den Ländern anstatt einer festen jährlichen Gesamtsumme ab 2024 eine jährliche Pauschale von 7.500 Euro pro Asylersantragsteller bzw. Asylersantragstellerin. Unabhängig von der Zahl der Asylanträge garantiert er einen jährlichen Mindestbetrag von einer Milliarde Euro, um die notwendige Infrastruktur zu erhalten (Bundesregierung 2023b: 14–15). Umgesetzt wird die Zahlung über eine angepasste Verteilung des Umsatzsteueraufkommens: Der Bund verzichtet zugunsten der Länder auf einen bestimmten Betrag seines Anteils. Ein solches System bestand schon zwischen 2016 und 2021. Während die Zahlungen des Bundes damals zeitlich befristet waren, sind sie nun grundsätzlich unbefristet. Der Bund kann Zahlungen über die Umsatzsteuerverteilung allerdings nicht rechtlich an einen bestimmten Verwendungszweck bin-

den; die Zweckbindung basiert nur auf einer politischen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern (Geißler 2024: 33). Die Länder leiten diese Gelder an die Kommunen weiter. Wenn sie das jedoch nicht vollständig tun, hat der Bund keine Handhabe (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 28; s. dazu auch SVR 2024a: 168). Der Finanzierungsanspruch der Kommunen unterscheidet sich je nachdem, wie die Aufgaben zwischen Land und Kommunen genau aufgeteilt sind (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 33).⁷² ➔ **Der SVR plädiert für beidseitige Transparenz: Einerseits müssen die Länder die dafür vorgesehenen Mittel tatsächlich an die Kommunen weitergeben, und die Kriterien dafür müssen nachvollziehbar sein.**⁷³ **Andererseits müssen die Kommunen transparent machen, wofür genau sie die Gelder ausgeben** (SVR 2024a: 167–168).

Förderprogramme zur Finanzierung lokaler Integrationsaufgaben

📌 **Besonders im Bereich der Integrationspolitik finanzieren der Bund und die Länder verschiedene Aufgaben durch Förderprogramme, die entsprechenden lokalen Akteurinnen und Akteuren Mittel zur Verfügung stellen.** Auf Bundesebene werden Förderprogramme über die Haushalte verschiedener Ministerien finanziert, etwa das IQ-Programm mit Mitteln vom BMAS und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF Plus), die MBE, die behördenunabhängige AVB und die Integrationskurse durch das BMI sowie die JMD und die PSZ durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Letztere vielerorts ergänzt durch Länderprogramme und Mittel des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 30, 61). In den letzten Jahren waren die Programme zum Teil von Haushaltskürzungen betroffen; so wurden 2024 Mittel für die Migrationsberatung und die PSZ gekürzt.⁷⁴ Für 2025 hatte die Ampelregierung in ihrem

71 Dass es hier zwischen Bund und Ländern strittige Fragen gibt, zeigt sich in den jährlichen Berichten der Bundesregierung zur Finanzierung der Flüchtlings- und Integrationskosten (s. u. a. BT-Drs. 20/6850; 20/11546). Im Kontext der wieder gestiegenen Fluchtzuwanderung 2022/23 haben die Kommunen und Länder ihre seit Langem bestehende Forderung bekräftigt, dass der Bund mehr Geld für die Flüchtlingsaufnahme bereitstellt. Im Mai 2023 besprach sich der Bundeskanzler dazu mit den Regierungschefs und -chefinnen der Länder. Anschließend wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, um eine Entscheidung zur Finanzierung vorzubereiten. Ende 2023 kam es zu einer Einigung (s. dazu SVR 2024a: 166–168). Im darauffolgenden Jahr kritisierten die Länder erneut die finanzielle Unterstützung durch den Bund als unzureichend. Sie forderten, dass die Kostenbeteiligung des Bundes sich nicht auf Personen im Asylverfahren beschränkt, sondern ausgeweitet wird auf Personen, die das Asylverfahren durchlaufen haben, und Geflüchtete aus der Ukraine (s. MPK 2024: 6).

72 Beispielsweise übernehmen manche Länder selbst Teile der Flüchtlingsunterbringung, für die in anderen Ländern die Kommunen zuständig sind.

73 S. beispielsweise zur Verständigung zwischen Land und Kommunen in Schleswig-Holstein MSJFSIG Schleswig-Holstein 2024b.

74 Für die neu eingeführte AVB hat der Bund zudem 2024 weniger Mittel zur Verfügung gestellt als ursprünglich angekündigt. Hier wurde kritisiert, dass dadurch kein flächendeckendes Beratungsangebot gewährleistet werden kann (s. fr.de 2024a). Verschärft wurde die Situation dadurch, dass einige Länder, die zuvor eine behördenunabhängige AVB aus Landesmitteln gefördert hatten, die Förderung beendet oder reduziert haben. Dies begründeten sie auch mit der neu eingeführten Bundesförderung (s. Pro Asyl 2023b; Freie Wohlfahrtspflege NRW 2024).

Haushaltsentwurf erhebliche Kürzungen bei den PSZ und den Integrationskursen vorgesehen. Die Gelder für Letztere sollten mehr als halbiert werden (BT-Drs. 20/12400: 643). Angesichts der Bedeutung der Integrationskurse für die sprachliche, wirtschaftliche und soziale Integration wurden die Kürzungen stark kritisiert (s. MiGAZIN 2024c; s. dazu auch Kap. B.2.1.2). Nach dem Bruch der Ampelkoalition hat die Minderheitsregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen Ende 2024 eine Kürzung des Kursangebots beschlossen⁷⁵ und zugesichert, die Kurse auch während einer vorläufigen Haushaltsführung zu finanzieren (BMI 2024i).

Auch die meisten Länder haben Förderprogramme, die Kommunen und Träger der freien Wohlfahrtspflege in unterschiedlichem Ausmaß unterstützen.⁷⁶ Gefördert werden darüber insbesondere Sprachmittlung, Ehrenamt, Beratung von Zugewanderten und die strategische Steuerung von Integration. Nordrhein-Westfalen zeichnet sich hier dadurch aus, dass die Finanzierung des kommunalen Integrationsmanagements im Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG NRW) verankert ist (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 30; s. Kap. A.2.4.2).

A.2.2 Umsetzung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben: Probleme und Potenziale der föderalen Struktur

Der Blick auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen zeigt, dass Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland maßgeblich durch die föderale Struktur geprägt sind. Hier stellt sich die Frage, welche Chancen und Herausforderungen das für die Politik und ihre Umsetzung bedeutet. Zu den Dynamiken, die sich aus der Gestaltung von Migrations- und Integrationspolitik in föderalen Systemen insgesamt ergeben, gibt es verschiedene Perspektiven.⁷⁷ Allgemeine Aussagen über den Föderalismus sind hier zwar kaum möglich, zumal sich die föderalen Systeme der einzelnen Staaten erheblich unterscheiden (Weaver 2020: 157). Verschiedene Ergebnisse und Überlegungen aus der einschlägigen Forschung sind aber hilfreich, um die Verhältnisse und Entwicklungen in Deutschland einzuordnen.

A.2.2.1 Vor- und Nachteile der Zuständigkeitsverteilung zwischen den föderalen Ebenen

Verschiedene Untersuchungen befassen sich mit rechtlichen, politischen und finanziellen Aspekten, die damit einhergehen, dass sich die Zuständigkeiten auf verschiedene föderale Ebenen verteilen.

Berücksichtigung lokaler Bedingungen und Entstehung innovativer Politikansätze

📌 **Im Hinblick auf die Aufgabenverteilung im Föderalstaat verweist die Forschung auf verschiedene Vorteile. So bewahren die unteren föderalen Ebenen eine Teilautonomie und sind flexibler. Dadurch können bei der Formulierung und Umsetzung von Politik regionale und lokale Gegebenheiten leichter berücksichtigt werden** (s. SVR 2018: 103–104; für den nordamerikanischen Kontext Boushey/Luedtke 2006). Das betrifft z. B. unterschiedliche Bedingungen und Bedarfe in ländlichen und städtischen Regionen (s. Schammann et al. 2020; Mehl et al. 2023), die etwa bei der Flüchtlingsunterbringung eine Rolle spielen.

Als in Deutschland 2022 und 2023 die Fluchtzuwanderung wieder anstieg, haben – wie bereits 2015/16 – insbesondere die Kommunen vielerorts ihren Gestaltungsspielraum genutzt, um schnelle und pragmatische Lösungen zu entwickeln. Dabei konnten sie frühere Erfahrungen nutzen, etwa damit, wie bürgerschaftliches Engagement vor Ort entfaltet und koordiniert werden kann. Zudem konnten sie die für die Flüchtlingsaufnahme zuständigen Behörden personell unterstützen, indem sie Mitarbeitende aus anderen Verwaltungsbereichen dort einsetzten. Insgesamt agierten die Kommunen weitaus flexibler als Stellen der Länder und des Bundes, auch wenn hier noch Verbesserungsbedarf besteht (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 71–72; Bogumil/Kuhlmann 2020: 480). 📌 **Die aktive Rolle der Kommunen kann als Teil einer Hinwendung zur Situation vor Ort (*local turn*) in der Migrations- und Integrationspolitik gesehen werden** (s. Zapata-Barrero/Caponio/Scholten 2017). **Dieser Trend zeichnete sich schon vor 2015 ab – nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen föderalen Staaten wie beispielsweise Kanada** (s. Schmidtke 2014). **Er wurde befördert durch die Notwendigkeit, auf spezifische lokale und regionale Herausforderungen zu**

75 Mit der Fünften Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung vom 03.12.2024 (BGBl. I Nr. 393) wurden u. a. spezielle Kurse für Jugendliche, Eltern und Frauen gestrichen und die Möglichkeit, Kurse zu wiederholen, wurde stark eingeschränkt. Dadurch sollen jährlich rund 80 bis 160 Millionen Euro eingespart werden (Bundesregierung 2024b: 2).

76 Zu nennen sind hier beispielsweise das Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“ in Hessen, die „Richtlinie Integrationsfonds“ in Mecklenburg-Vorpommern und die „Richtlinie Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe“ in Niedersachsen. Für eine Übersicht der Förderprogramme s. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 31–34.

77 Die entsprechende Forschung lässt sich unter dem Begriff *immigration federalism* summieren. Für eine Übersicht zur Entwicklung des Konzepts und seine unterschiedlichen Verwendungen s. Xhardez/Paquet 2024: 254–255.

reagieren.⁷⁸ Auch in nichtföderalen Staaten zeigt sich in den letzten Jahren besonders in der Integrationspolitik eine Tendenz zur Dezentralisierung (Manatschal/Wisthaler/Zuber 2020: 1475).

❗ **Als weiterer Vorteil der föderalen Zuständigkeitsverteilung wird gesehen, dass sie die Entstehung innovativer Politikansätze begünstigt. Wo zentralistisch ausgerichtete Systeme von der Innovationsfähigkeit einer einzigen Akteurin abhängen – der Zentralregierung –, können in föderalen Systemen verschiedene beteiligte Stellen vorangehen und eigene politische Impulse setzen.**⁷⁹ Innovative Ansätze werden zunächst nur regional begrenzt umgesetzt; das verringert das Risiko politischer Experimente (SVR 2012: 111–112). Wenn sie sich in einem Bundesland oder einer Kommune bewähren, können sie anderswo übernommen werden. ❗ **Föderalstaaten sind in dieser Perspektive Labore: Sie ermöglichen unterschiedliche Lern- und Erfahrungsprozesse, die wiederum in Best Practices münden können** (s. Oates 1999).⁸⁰ Dafür müssen die Länder und Kommunen jedoch um entsprechende Ansätze aus anderen Kontexten wissen und bereit sein, diese zu übernehmen. Strukturen wie Netzwerke oder Plattformen müssen gewährleisten, dass Lernprozesse geordnet ablaufen, die beteiligten Stellen sich über ihre Erfahrungen austauschen und erfolgreiche Maßnahmen sich verbreiten können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Ansätze unkoordiniert und unübersichtlich nebeneinander herlaufen, womöglich das Rad immer wieder aufs Neue erfunden wird und produktive Synergieeffekte ausbleiben (s. SVR 2012: 169–170; 2018: 15).

In Deutschland beobachten Bogumil et al. (2023b: 294) in der Migrations- und Integrationspolitik Lernprozesse auf der Ebene der Länder und Kommunen.⁸¹ Innovative Ansätze, die sich bewährt haben, wurden zwar bislang nicht flächendeckend umgesetzt, bieten anderen

Ländern jedoch Anknüpfungspunkte. Dazu gehören etwa Förderprogramme einzelner Länder, die das kommunale Integrationsmanagement unterstützen (s. Kap. A.2.4.2). Ein weiteres und durchaus dynamisches Beispiel sind die Integrations- und Teilhabegesetze der Länder (s. dazu ausführlich SVR 2024a: 212–225; Schupp/Wohlfarth 2022): Nachdem zunächst Berlin und Nordrhein-Westfalen entsprechende Regelwerke etabliert hatten, zogen weitere Länder nach. Mittlerweile gibt es einen solchen regulatorischen Rahmen für Integration in der Hälfte der Länder, weitere sind geplant. Bei den in jüngerer Zeit eingeführten Gesetzen ist erkennbar, dass sie an den schon bestehenden Gesetzen anderer Länder ausgerichtet sind.

Gefahr von ungleichem Zugang zu Verwaltungsleistungen

Die Idee eines föderalen Ringens um die bestmögliche Lösung greift in der Migrations- und Integrationspolitik jedoch nur bedingt. Denn ein solcher föderaler Wettbewerb setzt voraus, dass es überhaupt Möglichkeiten (und die dafür notwendigen Ressourcen) gibt, die lokale Politik zu belohnen oder zu sanktionieren.⁸² Das ist in der Migrations- und insbesondere der Flüchtlingspolitik nicht immer der Fall.⁸³ So haben Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland kein Wahlrecht.⁸⁴ Und Geflüchtete dürfen zu Beginn ihres Aufenthalts nicht frei entscheiden, wo sie leben; sie können über die lokale Flüchtlingspolitik also nicht „mit den Füßen abstimmen“ (Schammann 2015a: 30; s. Riker 1964). ❗ **Damit stellt sich die Frage, inwiefern Gestaltungsspielräume der unteren föderalen Ebenen in der Migrations- und Integrationspolitik dazu führen (können), dass Zugewanderte und ihre Nachkommen unterschiedlichen Zugang zu bestimmten Rechten und Integrationsangeboten und somit ungleiche Teilhabechancen haben.**⁸⁵

- 78 Diese Entwicklung gründet sich darauf, dass Integration vorrangig vor Ort stattfindet. Die Kommunen haben im föderalen System der Bundesrepublik die meiste und intensivste integrationspolitische Erfahrung (SVR 2012: 20). S. zur Entwicklung der kommunalen Integrationspolitik ausführlich SVR 2018: 127–137; Gesemann/Roth/Aumüller 2012.
- 79 Hier spielt auch eine Rolle, dass Föderalstaaten im Vergleich zu zentralisierten Staaten offener dafür sind, gesellschaftliche Akteurinnen und Akteure in politische Prozesse einzubinden (s. Lijphart 1999).
- 80 Die politikwissenschaftliche Literatur spricht von *policy transfer* oder *policy learning*, wenn ein politischer Bereich Maßnahmen oder Instrumente aus einem anderen übernimmt (s. Dolowitz/Marsh 1996).
- 81 Auch in anderen Föderalstaaten zeigen sich Lernprozesse, beispielsweise in der Integrationspolitik der belgischen Regionen (s. Xhardez 2020). Ein Ländervergleich zeigt, dass es Lernprozesse nicht nur in föderal organisierten Staaten gibt: Auch in Schweden und Frankreich haben einzelne Regionen und Kommunen im Bereich der Integrationspolitik innovative Ansätze entwickelt und damit Impulse zur Nachahmung gegeben.
- 82 Eine Form der Sanktion könnte beispielsweise sein, dass Unternehmen als Reaktion auf die regionale Wirtschaftspolitik ihren Standort verlagern.
- 83 Über ein solches mechanistisches Verständnis hinaus kann es jedoch im Interesse der Kommunen selbst sein, Integration gut zu gestalten, weil das dem sozialen Frieden nützt und den Wohlstand fördert.
- 84 Lediglich Unionsbürgerinnen und -bürger können in Deutschland auf kommunaler Ebene wählen.
- 85 Schneider, Lüdecke und Rueß (2024: 2) sprechen in diesem Zusammenhang von administrativer Ungleichheit. Sie verstehen darunter „die Ungleichbehandlung von Personen mit vergleichbaren Fällen, die in einem Amt einen Antrag stellen, von einer Behörde sanktioniert werden oder gegen das Vorgehen der Verwaltung klagen“.

Zahlreiche Studien zeigen, dass bestimmte Teilbereiche der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland unterschiedlich umgesetzt werden.⁸⁶ Das hat mehrere Gründe. Insgesamt wird das Verhalten der Behördenmitarbeitenden von verschiedenen Faktoren beeinflusst (s. Kap. A.1.2); dazu zählen neben organisatorischen und individuellen Aspekten auch die öffentliche Meinung sowie wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen vor Ort. Bedeutsam sind u. a. politische Präferenzen auf subnationaler Ebene: **❶ Wie die Behörden im deutschen Verwaltungsföderalismus bestehende Spielräume in der Umsetzung nutzen, hängt auch mit der (partei-)politischen Ausrichtung der Landesregierung zusammen.**⁸⁷ Entscheidend ist hier u. a., dass die Länder in ihrer Zuständigkeit für den Vollzug von Bundesgesetzen den Behörden eine bestimmte Auslegung der Regelungen vorgeben können.⁸⁸

Regionale Unterschiede in der Umsetzung hängen aber nicht nur mit entsprechenden Vorgaben der Länder zusammen. Darauf deuten Forschungsergebnisse zu Asylentscheidungen in Deutschland hin, für die bundesweit das BAMF zuständig ist: Die Schutzquoten variieren zwischen den Bundesländern wie auch zwischen den einzelnen Außenstellen des BAMF (s. Riedel/Schneider 2017; Schneider/Segadlo/Leue 2020; Gundacker/Kosyakova/Schneider 2024; Schneider/Lüdecke/Rueß 2024: 3–4).⁸⁹ Dies bedeutet auch, dass eine bundesunmittelbare Verwaltung die Vollzugspraxis nicht zwangsläufig bundesweit vereinheitlicht (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 44).⁹⁰ Auch in nichtföderalen Staaten zeigt sich, dass die umsetzenden Behörden bei Ermessensspielräumen in der Migrations- und Integrationspolitik das Recht uneinheitlich anwenden (s. zu Schweden und Frankreich Bogumil et al. 2023b: 290–291).

❷ Insgesamt gibt es in föderalen Systemen zudem mehr potenzielle Implementationslücken (*implementation gaps*; s. dazu Czaika/de Haas 2013), also Abweichungen zwischen formulierter *policy* und Umsetzungspraxis (Schammann/Kasparick 2021: 125; s. Kap. A.1). Dadurch, dass in Deutschland im Bereich Migration und Integration häufig die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, die Vollzugskompetenz aber nicht, verfügen die Länder über einen wirkmächtigen Hebel: Sie können ihre Opposition gegen bestimmte Bundesgesetze zum Ausdruck bringen, indem sie beispielsweise den Kommunen nicht genügend Finanzmittel zur Verfügung stellen, um diese Gesetze adäquat umzusetzen. Das zeigt sich etwa bei der Umsetzung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts darin, inwieweit die einzelnen Länder den Einbürgerungsbehörden zusätzliche Personalstellen und Mittel zum Ausbau der Digitalisierung gewährt haben (s. Kap. B.3.3).

A.2.2.2 Verflechtungen als integraler Bestandteil der deutschen Migrations- und Integrationsverwaltung

Verschiedene Untersuchungen analysieren die institutionellen Beziehungen, die sich aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen den föderalen Ebenen ergeben. Dafür nutzen viele das Konzept der *Multi-Level Governance*, das ursprünglich zur Analyse von EU-Politik entwickelt wurde (s. Xhardez/Paquet 2024: 252–253). Ganz grundsätzlich zeigt sich, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen und verschiedenen Stellen und deren Koordinierung in der Migrations- und Integrationspolitik bestimmte Herausforderungen mit sich bringt (s. u. a. für Belgien Adam 2019; für Kanada Jeram/Nicolaides 2019).

86 S. Schammann 2015b; Riedel/Schneider 2017; Hörisch 2018; Reiter/Töller 2019; Bauer/Schreyer 2019; Hörisch/Heiken 2020; Meyer/Philipp/Wenzelburger 2021; Toska/Reiter/Töller 2022; Schneider/Zuber 2025; Schneider/Lüdecke/Rueß 2024. Zu Unterschieden in der Umsetzung des sog. Job-Turbos zwischen den Bundesländern s. Kap. B.2.1.3.

87 S. zur Flüchtlingspolitik Schammann 2015b; Hörisch 2018; Schneider/Segadlo/Leue 2020; Meyer/Philipp/Wenzelburger 2021; zu Einbürgerungen Schneider/Zuber 2025; Henkes 2008; s. auch Kap. B.3.1.2.

88 Das tun sie neben Verwaltungsvorschriften auch durch Erlasse.

89 Als maßgeblicher Faktor für die Entscheidungspraxis wurde auch hier die politische Situation vor Ort identifiziert. Konkret sind besonders in Ländern mit einer sozialdemokratisch geführten Regierung oder mit einer langen sozialdemokratischen Prägung die Ablehnungsquoten geringer (s. Schneider/Segadlo/Leue 2020). Und in Regionen mit einer Bevölkerung oder Regierung, die Fluchtzuwanderung eher kritisch gegenübersteht, wurden Asylanträge häufiger abgelehnt (s. Gundacker/Kosyakova/Schneider 2024). Dass politische Präferenzen vor Ort die Anerkennungsquote bei Asylanträgen beeinflussen, zeigt auch ein Vergleich zwischen den EU-Mitgliedsländern (s. Winn 2020) und zwischen den Schweizer Kantonen (s. Holzer/Schneider/Widmer 2000). Toshkov (2014) ermittelt dagegen in seinem Vergleich der Anerkennungsquoten europäischer Länder keinen Effekt der politischen Ausrichtung.

90 Bogumil et al. (2023b: 45) nennen für die Unterschiede in den Anerkennungsquoten zwei mögliche Faktoren: Zum einen könnten hier die organisationale Sozialisation und kollegiale Fallberatung eine Rolle spielen, wodurch sich die Entscheidungen innerhalb einer Außenstelle stärker ähneln als zwischen den Stellen. Zum anderen könnten die Entscheiderinnen und Entscheider im BAMF sich an den Verwaltungsgerichtsentscheidungen der jeweiligen Bundesländer orientieren, um Nachfragen der Gerichte in Gerichtsverfahren zu vermeiden und so den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Für Deutschland wird als zentrales Merkmal hervorgehoben, dass die meisten öffentlichen Aufgaben von den verschiedenen Ebenen gemeinsam wahrgenommen werden.⁹¹ Das entspricht dem Gedanken des kooperativen Föderalismus. Dabei geht es nicht nur um die Gesetzgebung und die Finanzierung, sondern auch um den Verwaltungsvollzug (Bogumil/Kuhlmann 2022: 86; s. SVR 2012). **➊ Inhaltlich zusammenhängende Aufgaben werden von unterschiedlichen Verwaltungsstellen erfüllt, wobei oft auch nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen mitwirken. Diese verschiedenen Stellen sind gezwungen, sich zu koordinieren.** In Anlehnung an das Konzept der Politikverflechtung (s. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) nennen Bogumil, Hafner und Kastilan (2023b: 36) solche Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltungen Verwaltungsverflechtungen. Zu unterscheiden sind hier vertikale Formen der Verflechtung zwischen Verwaltungsebenen und horizontale Formen der Verflechtung zwischen Verwaltungssektoren, d.h. solche auf einer Ebene (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 37).

Verglichen mit anderen Politikfeldern ist der Bereich Migration und Integration besonders stark zersplittert (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 35).⁹² Dabei zeigen sich zwischen den verschiedenen Teilbereichen der Verwaltung durchaus Unterschiede. **➋ Bei der Flüchtlingsaufnahme und Erstintegration verfügt der Bund mit dem BAMF über eine eigene Verwaltungsstruktur, die die verschiedenen BAMF-Außenstellen und mehrere Tausend Mitarbeitende umfasst. Diese bedeutende Rolle des Bundes in der Umsetzung von Verwaltungsaufgaben steht im Kontrast dazu, dass der Bund sich üblicherweise auf Gesetzgebung beschränkt. Auch im Bereich der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen übernimmt er über die Jobcenter Verwaltungsaufgaben** (Bogumil/Kuhlmann 2020: 463). Verschiedene Aufgaben erfüllen zudem nichtstaatliche Stellen. **➌ Bei der Flüchtlingsaufnahme bestehen zwischen dem BAMF, den kommunalen Ausländerbehörden und den beteiligten Landesbehörden starke vertikale Verflechtungen. Auf kommunaler Ebene wiederum gibt es häufig horizontale Verwaltungsverflechtungen.** Ein typisches Beispiel für eine horizontale Verflechtung ist der sog. Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zum SGB II bzw. SGB XII, der eintritt, sobald Asylsuchenden ein Schutzstatus zugesprochen wird (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 37).

Auch in anderen Migrationsbereichen, etwa der Erwerbsmigration, wie auch im Bereich der Integration gibt

es verschiedene Verflechtungen. Hier obliegt der Vollzug primär den Ländern, die diese Aufgabe größtenteils den Kommunen übertragen (Bogumil/Kuhlmann 2020: 462). Auch hier haben nichtstaatliche Organisationen eine wichtige Funktion, darunter ehrenamtlich getragene Strukturen (Bogumil et al. 2023a: 295). Zudem spielen auch im Bereich der Integrationspolitik die BA und das BAMF als eigenständige Verwaltungsstrukturen des Bundes eine wichtige Rolle. Im Bereich der beruflichen Bildung müssen zudem die Berufskammern (insbesondere die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern) einbezogen werden, die für die betriebliche Berufsausbildung zuständig sind (und für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse) (SVR 2012: 63).

Hinter Verwaltungsverflechtungen steht der Versuch, Dezentralität und Subsidiarität sicherzustellen und dies zugleich mit dem Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verbinden (Bogumil/Kuhlmann 2022: 87). **➍ Ihr Vorteil besteht darin, dass Organisationen autonom und damit bis zu einem gewissen Grad flexibel bleiben, während zugleich die Strukturen und Abläufe im notwendigen Maß vereinheitlicht und stabilisiert werden** (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 36). **Verwaltungsverflechtungen können aber auch Probleme in der Umsetzung erzeugen** (s. bereits SVR 2012: 18-19). Diese werden besonders in Krisensituationen sichtbar, weil dann zusätzliche Koordination erforderlich wird und die Überlastung einzelner Stellen die Verwaltungsabläufe stören kann (Bogumil/Gräfe 2023: 6; s. auch Klenk/Kuhlmann 2024: 8).

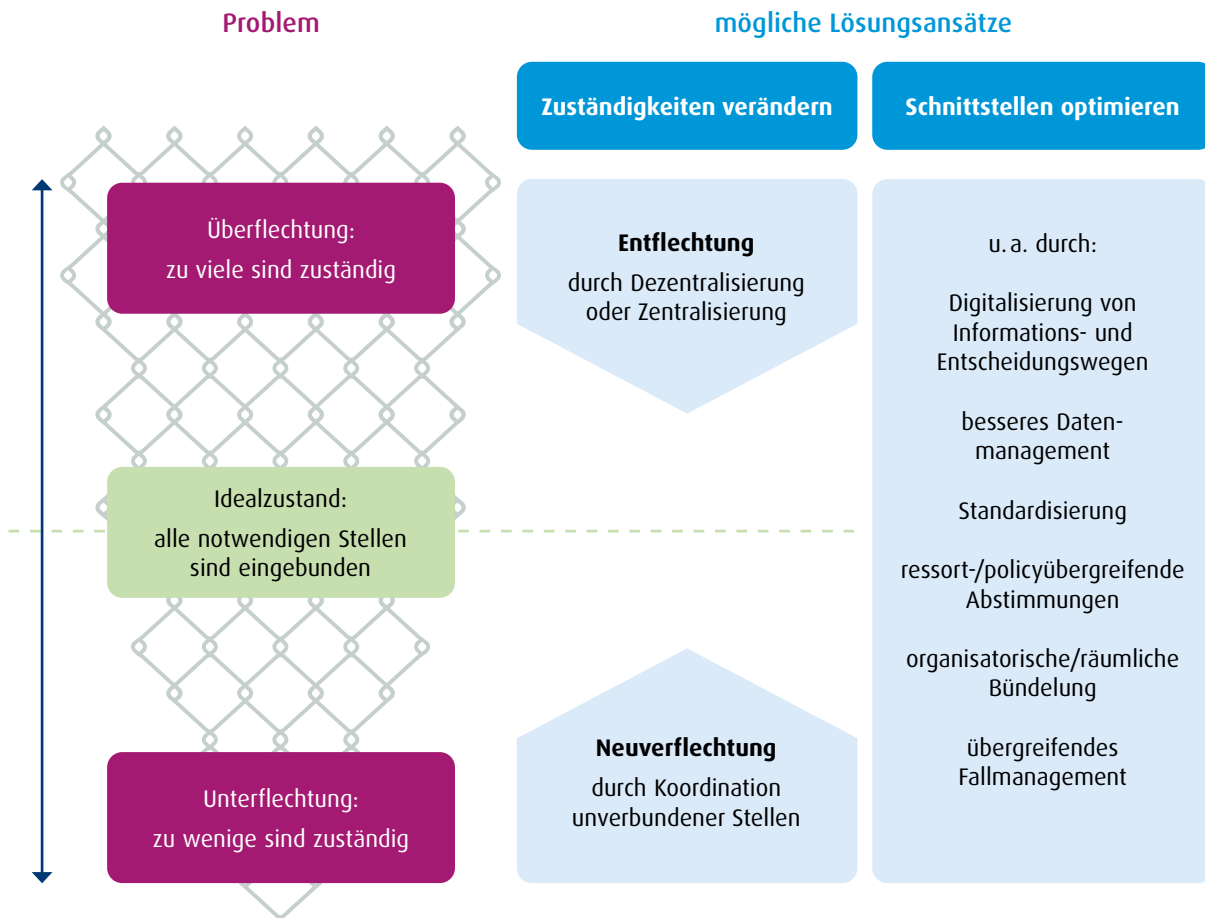
Verwaltungsverflechtungen führen zu Schnittstellenproblemen

Verwaltungsverflechtungen erfordern eine Abstimmung und einen Austausch von Informationen und Daten über verschiedene Ebenen hinweg und zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern. Das bedeutet zusätzlichen Aufwand. **➎ Zudem entstehen mitunter Koordinationsprobleme und Parallelstrukturen bzw. Doppelbearbeitungen, Zuständigkeiten und Prozesse sind intransparent, die Kommunikation ist defizitär, Informationen gehen verloren oder ihr Austausch verzögert sich, und es ist keine Stelle verantwortlich für den Gesamtprozess. All dies bewirkt, dass die sachlich notwendigen Verflechtungsstrukturen in der praktischen Umsetzung nicht funktionieren** (Bogumil/Kuhlmann 2022: 87).

91 In anderen föderalen Staaten wie den USA hat für einen Politikbereich jeweils eine föderale Ebene die volle Verantwortung für Gesetzgebung und Umsetzung.

92 Allerdings bestehen auch in anderen Bereichen vielfältige Verflechtungsstrukturen und ebenenübergreifende Koordinationszwänge, beispielsweise im Sozialrecht (Bogumil/Kuhlmann 2022: 105; s. dazu Bogumil/Gräfe 2023).

Abb. A.3 Probleme der Verflechtungsstruktur und Möglichkeiten der Optimierung



Quelle: Bogumil/Gräfe 2023: 425–426; Darstellung: SVR/SeitenPlan

Schnittstellenprobleme gibt es in zwei Formen (Abb. A.3): zum einen als Über-, zum anderen als Unterflechtung. Überflechtung beschreibt eine Situation, in der zahlreiche Stellen am Prozess beteiligt sind, die sich intensiv abstimmen müssen; daraus entsteht ein Übermaß an Schnittstellen und Koordinationsbedarf (Bogumil/Kuhlmann 2022: 103; s. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 37; SVR 2024a: 154).⁹³ Diese Art der Verflechtung zeigt sich besonders im Bereich der Flüchtlingsaufnahme und -integration. Hier treffen Verwaltungsstellen Entscheidungen, von denen wiederum das Handeln anderer Behörden abhängt. Bei der Erstaufnahme müssen sich die Länder mit der für das Asylverfahren zuständigen BAMF-Außenstelle abstimmen. Die Ausländer-

behörden müssen bei Fragen der Arbeitserlaubnis mit der BA kooperieren und sich bei der Ausstellung von Aufenthaltstiteln nach den Entscheidungen des BAMF richten. Vom Asylbescheid des BAMF hängt zudem ab, ob die betreffende Person Anspruch auf einen Integrationskurs hat.

Bei Unterflechtung sind die Schnittstellen nicht koordiniert und Prozesse unzureichend gesteuert (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 37; s. SVR 2024a: 154).⁹⁴ Solche Probleme bestehen u. a. im Bereich der Migrationsberatung. Hier ist die vom Bund finanzierte Beratung oft nur unzureichend mit weiteren Beratungsangeboten verknüpft. Die Beratungslandschaft ist fragmentiert, eine übergeordnete Koordinierung fehlt, die Zuständigkeiten

⁹³ Dabei sind am Verwaltungsvorgang mehr Verwaltungsstellen beteiligt, als es sachlich notwendig wäre (Bogumil/Gräfe 2023: 10).

⁹⁴ Stellen, die eigentlich sachlich zuständig wären, sind hier nicht bzw. nicht ausreichend in die Verflechtung einbezogen (Bogumil/Gräfe 2023: 11).

und ihre Grenzen sind unklar (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 38; s. Kap. A.2.4.2). Unklarheit darüber, welche Stelle wofür zuständig ist, zeigt sich auch bei der Beratung zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Mit dieser Aufgabe sind verschiedene Stellen betraut, darunter die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA), die Ausländerbehörden (im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens) und die Anerkennungsberatung im Rahmen des Förderprogramms IQ (wenn bereits ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin feststeht). Hier gibt es also eine definierte Arbeitsteilung nach Fallkonstellationen. In der Praxis ist aber trotzdem oft fraglich, wer jeweils für was zuständig ist (Erbe/Zorner/Bushanska 2023: 79).

❗ **Sind die Kompetenzen zwischen den Ebenen und den Verwaltungsträgern nicht klar geregelt, kann das einen ‚Verschiebepbahnhof‘ begünstigen** (s. SVR 2012: 111). Für den Bereich der Integration beschreiben Kühn, Schammann und Bendel (2024: 40–41), wie vielerorts die Zuständigkeit für bestimmte Teilaufgaben oder gar Integration als Ganzes der jeweils anderen Ebene zugeschoben wird (*blame shifting*): Der Bund verweist auf die Länder, die wiederum den Bund in der Pflicht sehen. Beide betonen die Verantwortung der Kommunen; diese wiederum klagen darüber, dass sie Aufgaben übernehmen müssen, für die eigentlich der Bund und die Länder verantwortlich sind. So entstehen Leerstellen, Blockaden und Inkohärenzen. Die Wahrnehmung, dass man eigentlich nicht zuständig ist und, wenn überhaupt, nur vertretungsweise einspringt, führt zudem dazu, dass keine dauerhaften Strukturen etabliert werden.

❗ **Für Betroffene sind die Verwaltungsverflechtungen in föderalen Systemen häufig undurchsichtig und nicht nachvollziehbar. Herauszufinden, welche Stelle wofür zuständig ist, kann aufwendig sein.** Zudem müssen Betroffene mit einer Vielzahl von Verwaltungsstellen interagieren, um eine bestimmte Leistung zu bekommen. Das erfordert also Wissen über die Abläufe und Prozesse in den verschiedenen Stellen. Wenn sie an mehreren Stellen die gleichen Unterlagen vorlegen und die gleichen Informationen abgeben müssen, kann zudem Frustration entstehen, weil sie das Gefühl haben, hin- und hergeschoben zu werden (Herd et al. 2023: 15–16). ❗ **Insgesamt entsteht dadurch für Betroffene eine hohe ‚Verwaltungsbelastung‘** (s. Herd et al. 2023; s. auch Kap. A.1.2). **Die wiegt besonders schwer in Bereichen wie Migration und Integration, wo es für sie um grundlegende Fragen von Aufenthalt und Teilhabe geht. Und nicht zuletzt erhöhen unübersichtliche Strukturen und Zuständigkeiten den Beratungsbedarf in der breiteren Trägerlandschaft und bei Unterneh-**

men. Diese wünschen sich idealiter eine Ansprechperson oder Anlaufstelle, die sie etwa bei der Rekrutierung von Arbeits- und Fachkräften aus dem Ausland durch den Prozess navigiert, ohne dass sie die dahinterliegende komplexe Zuständigkeits- und Behördenstruktur durchschauen müssen.

Um Defizite der Zuständigkeitsverteilung im föderalen Mehrebenensystem und damit einhergehende Verwaltungsverflechtungen abzubauen, gibt es prinzipiell zwei Ansätze (Abb. A.3): entweder die Zuständigkeiten zu ändern (s. Kap. A.2.3) oder die bestehenden Verflechtungen zu optimieren (s. Kap. A.2.4).⁹⁵ Bei Ersterem wird also die Verflechtungsstruktur verändert und Zuständigkeiten werden neu zugewiesen; bei Letzterem werden Schnittstellen innerhalb der bestehenden Verflechtungsstrukturen bearbeitet.

A.2.3 Bessere Umsetzung durch veränderte Zuständigkeiten: vielfach gefordert, bislang kaum umgesetzt

Um die mit Verwaltungsverflechtungen einhergehenden Umsetzungsprobleme zu beheben, können auf struktureller Ebene die Zuständigkeiten verändert werden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 37). Hier ist nach der jeweiligen Ausgangslage zu unterscheiden: ❗ **Bei Unterflechtung geht es um eine Neuverflechtung. Dazu muss eine Stelle die Verantwortung für eine bessere Koordination übernehmen, die über die nötigen Kompetenzen und Ressourcen für die Aufgabe verfügt** (Bogumil/Kuhlmann 2022: 88). **Bei Überflechtung geht es um eine Entflechtung. Dafür können prinzipiell Zuständigkeiten nach oben verlagert werden (Zentralisierung) oder nach unten (Dezentralisierung)** (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 37–38; Bogumil/Burgi et al. 2018b: 126–128).

Den Rahmen für eine mögliche Verlagerung bildet die im Grundgesetz verankerte Kompetenzverteilung. Diese begrenzt insbesondere die Verschiebung von Zuständigkeiten zwischen den Ebenen. Der Bund kann den Kommunen keine Aufgaben direkt zuweisen. Das können nur die Länder, die die jeweilige Aufgabe dann aber auch finanzieren müssen. ❗ **Für die Verlagerung von Zuständigkeiten müssen in der Regel Gesetze geändert werden. Hier gibt es oft politische Widerstände, zumal die Veränderung von Verwaltungsstrukturen immer mit Machtinteressen und Transaktionskosten verbunden ist** (Bogumil/Kuhlmann 2020: 477). Insbesondere bei Zuständigkeitsverlagerungen zwischen den föderalen Ebenen besteht die Gefahr der sog. Politikver-

95 Wie wichtig es ist, Schnittstellen zu bearbeiten, wird auch für andere Politikfelder unterstrichen, u. a. in der Sozialpolitik (s. Stöbe-Blossey 2021; Brettschneider 2019).

flechtungsfälle (s. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976), die Veränderungen des Status quo erschwert.⁹⁶

❗ **Eine Verlagerung von Zuständigkeiten wird in der Migrations- und Integrationspolitik regelmäßig gefordert. Tatsächlich umgesetzt wurden solche Vorschläge in den letzten Jahren trotz zahlreicher Rechtsänderungen nur begrenzt.** Eine Ausnahme ist, dass für Geflüchtete aus der Ukraine seit Juni 2022 die Jobcenter zuständig sind (also gemeinsame Einrichtungen der BA und der Kommunen). Mit der Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz bei einem Massenzustrom von Vertriebenen (sog. Massenzustrom-Richtlinie) für Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland wurde erstmals eine große Zuwanderungsgruppe pauschal in den Rechtskreis des SGB II bzw. des SGB XII überführt, ohne im Vorfeld ein Asylverfahren zu durchlaufen (s. dazu SVR 2024a: 64–66). So wurden Schnittstellenprobleme vermieden, die durch den Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zum SGB oft entstehen, wie Informationsverlust oder Doppelerfassung von Informationen. Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG – der Grundlage für den Aufenthalt ukrainischer Flüchtlinge in Deutschland – sind unmittelbar in die Unterstützungsstrukturen der Jobcenter eingebunden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 64; s. Kap. B.2.1.2).⁹⁷ Dies hat auch die schon lange bestehende Forderung von einzelnen Parteien, Teilen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft wiederbelebt, das AsylbLG abzuschaffen und für Asylsuchende generell das SGB zu öffnen. Darüber wird aber nach wie vor kontrovers debattiert. Ab Mitte 2024 wurde die Entscheidung, dass Geflüchtete aus der Ukraine Bürgergeld statt Asylbewerberleistungen erhalten, u. a. von Teilen der Opposition im Bundestag zunehmend infrage gestellt (s. tagesschau.de 2024; Zeit Online 2024c; tagesspiegel.de 2024a).

In einzelnen Ländern wurden zudem asyl- und aufenthaltsrechtliche Teilaufgaben auf Landesbehörden übertragen. Darüber hinaus gibt es Forderungen nach einer weiteren Zentralisierung (s. Kap. A.2.3.1). Weitere, bisher nicht umgesetzte Vorschläge beziehen sich darauf, bestimmte integrationspolitische Kompetenzen des BAMF nach unten auf die Kommunen zu verlagern (s. Kap. A.2.3.2) und Integration zu einer kommunalen Pflichtaufgabe zu machen (s. Kap. A.2.3.3).

A.2.3.1 Möglichkeiten der Zentralisierung bestimmter Aufgaben

Forderungen nach einer Kompetenzverschiebung sind auf politischer Ebene verbunden mit der Frage, welche Ebene welche Aufgaben am effektivsten und effizientesten erfüllen kann. ❗ **Für eine dezentrale Zuständigkeit spricht die Nähe der kommunalen Behörden zu den Gegebenheiten vor Ort, die eine individuellere Betreuung begünstigt.** Kommunale Behörden sind mit den lokalen Gegebenheiten und der Lebensrealität vor Ort besser vertraut. Zudem sind die Anfahrtswege für Betroffene kürzer, kommunale Ausländerbehörden sind also rein räumlich besser erreichbar.⁹⁸

❗ **Eine Zentralisierung auf Bundes- oder Landesebene vereinfacht es wiederum, Fachkompetenz zu bündeln und Fälle spezialisiert und nach einheitlichen Standards zu bearbeiten.** Gerade in kleineren kommunalen Behörden ist das nicht in gleicher Weise möglich, insbesondere bei Verfahren, die eher selten vorkommen (s. etwa für das beschleunigte Fachkräfteverfahren Becker et al. 2023).⁹⁹

❗ **Zudem kann eine Zentralisierung sinnvoll sein, um Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung umzusetzen bzw. prozedurale Anforderungen zu bewältigen,**

96 Die Politikverflechtungsfälle entstehen dadurch, dass politische Strukturen, in denen mehrere Ebenen verflochten sind, aus ihrer institutionellen Logik heraus zu ineffizienten Politikergebnissen kommen. Zugleich sind sie unfähig, ihre eigene Entscheidungsstruktur zu verändern, um wirksamere Entscheidungen zu treffen. Das zeigt sich am Beispiel des deutschen Föderalstaats, wenn die Landesregierungen über den Bundesrat eine mögliche Verfassungsänderung zugunsten einer Entflechtung verhindern, weil sie selbst von den bestehenden Verflechtungen profitieren (s. Kropp 2010: 27–28). Die Verschränkung staatlicher Kompetenzfelder kann also zu Reformunfähigkeit, Lähmung und sogar Stillstand führen.

97 Das gilt jedoch nicht für diejenigen, die bereits vor dieser Änderung im Juni 2022 eingereist waren und zunächst Leistungen nach dem AsylbLG bezogen haben. Hier entstanden beim Übergang zum SGB II bzw. SGB XII also die gleichen Schnittstellenprobleme.

98 Im Saarland, wo es nur eine Zentrale Ausländerbehörde gibt, wurde 2021 der Standort Saarbrücken aufgelöst. Seitdem gibt es nur noch einen Standort in Lebach. Für Betroffene bedeutet das zum Teil eine lange und aufwendige Anfahrt. Das haben u. a. Migrantenorganisationen kritisiert. In der Folge wurde ermöglicht, dass melderechtliche Angelegenheiten auch in den Bürgerämtern in Saarbrücken durchgeführt werden (s. Schlee/Schammann/Münch 2023: 21; Saarbruecker-zeitung.de 2023; Integreat 2024). Bis Mitte 2025 soll die Zentrale Ausländerbehörde vollständig digitalisiert sein. In diesem Rahmen ist geplant, in der Landeshauptstadt erneut eine Außenstelle zu eröffnen – eine voll digitalisierte (s. Landesregierung Saarland 2024: 3).

99 Vor diesem Hintergrund argumentiert eine Studie des wissenschaftlichen Stabs des SVR beispielsweise für eine Zentralisierung im Bereich der Staatenlosigkeit. Fälle von Staatenlosigkeit und ungeklärter Staatsangehörigkeit haben in Deutschland zwar insgesamt zugenommen, doch besonders in kleinen Kommunen ist die Fallzahl eher gering. Deshalb (und weil die Fälle oft äußerst komplex sind) ist es nur bedingt effektiv, wenn jede Behörde dafür eigene Ressourcen vorhält und für ihre Mitarbeitenden Schulungen zu dem Thema anbietet (s. Müller 2024: 47–51).

die sich daraus ergeben. Insgesamt reduziert es die Zahl der Schnittstellen – und damit potenzieller Schnittstellenprobleme –, wenn für eine Aufgabe nicht mehrere Hundert kommunale Ausländerbehörden zuständig sind, sondern 16 Landesstellen oder eine Bundesbehörde. Für ausländerrechtliche Aufgaben, die die Zusammenarbeit mit Herkunftsländern erfordern, wird ein weiteres Argument für Zentralisierung vorgebracht: Zentrale Landes- oder Bundesbehörden haben gegenüber Behörden in den Herkunftsländern eine stärkere Position und können mit mehr Nachdruck Mitwirkung einfordern (s. für die Aufgabe der Passbeschaffung Rietig/Günnewig 2020: 37).

Außerdem verbindet sich mit einer Zentralisierung die Hoffnung, dass sie die örtlichen Behörden entlastet. Eine Studie, die die Integrationspraxis in Deutschland mit der in Schweden und Frankreich vergleicht, wo das Ausländer- und Aufenthaltsrecht zentralisiert vollzogen wird, unterstützt dies: In Schweden und Frankreich waren die Kommunen in den letzten Jahren weniger stark überlastet als in Deutschland. Dadurch konnten sie sich stärker auf originär integrationsbezogene Aufgaben konzentrieren. Angesichts dieser Ergebnisse plädieren die Autorinnen und Autoren der Studie dafür, Teilaufgaben auf zentrale Landesbehörden zu verlagern, etwa die Zuständigkeit für die Fachkräfteeinwanderung (Bogumil et al. 2023a: 289). Eine Ausgliederung in allgemeine Mittelbehörden (in Ländern mit Mittelinstanzen) bietet dabei gegenüber Sonderbehörden den Vorteil, dass auf steigende Fallzahlen durch interne Stellenverschiebungen flexibler reagiert werden kann (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 20).

Zunehmende Zentralisierung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Aufgaben auf Landesebene

Wie asyl- und aufenthaltsrechtliche Aufgaben organisiert und die entsprechenden Zuständigkeiten verteilt sind, ist je nach Land unterschiedlich (s. dazu Schlee/Schammann/Münch 2023: 20–21). **📌 In mehreren Ländern wurden hier in den letzten Jahren einzelne Zuständigkeiten verändert.**¹⁰⁰ Ein Trend zur Zentralisierung deutet sich etwa im Bereich Rückführung an. In Brandenburg verantwortet die Zentrale Ausländerbehörde neben verschiedenen aufenthaltsrechtlichen Aufgaben seit Mitte 2024 auch landesweit die Vorbereitung und den Vollzug von Abschiebungen (§ 3 Nr. 6 AuslRZV).¹⁰¹ Auch anderswo übernimmt die Landesebene Aufgaben bei Rückführungen (s. dazu ausführlich Rietig/Günnewig 2020: 34–35).¹⁰²

📌 Auch im Bereich der Fachkräfteeinwanderung wurden Zuständigkeiten geändert (s. Kap. B.1.4). **Mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren wurde 2020 ein neuer Verwaltungsprozess implementiert** (s. Kap. B.1.3). **In mehreren Ländern verantworten nun Landesbehörden in Teilen oder komplett die Umsetzung des Verfahrens.** Nordrhein-Westfalen hat die Zuständigkeit für die Fachkräfteeinwanderung vollständig zentralisiert und der Bezirksregierung Köln übertragen. Hier wurde die Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung eingerichtet. In Rheinland-Pfalz ist für das Verfahren die Zentrale Ausländerbehörde für Fachkräfteeinwanderung in Kaiserslautern zuständig. Anderswo teilen sich zentrale Stellen die Zuständigkeit mit den kommunalen Ausländerbehörden; in Bayern ist das die Zentrale Stelle für die Einwanderung von Fachkräften bei der Regierung von Mittelfranken und in Schleswig-Holstein die Zentralstelle für Fachkräfteeinwanderung beim Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge (Bogumil/Hafner/Kastilan

100 Das betrifft den Bereich der Flüchtlingsaufnahme. Beispielsweise hat in Nordrhein-Westfalen 2017 die Landeserstaufnahmeeinrichtung ihren Betrieb aufgenommen. Damit wurde eine zentrale Erstanlaufstelle für Schutzsuchende geschaffen, von der aus diese auf die Aufnahmeeinrichtungen des Landes verteilt werden (§ 8 Abs. 2 ZustAVO).

101 Zweite Verordnung zur Änderung der Ausländerrechtszuständigkeitsverordnung vom 06.02.2024 (GVBl. BB II Nr. 11).

102 So sind beispielsweise die drei hessischen Regierungspräsidien verantwortlich für Rückführungen. In Baden-Württemberg ist dafür das Regierungspräsidium Karlsruhe landesweit zuständig und in Sachsen die Landesdirektion, eine dem Staatsministerium des Innern unterstellte Mittelbehörde. In Nordrhein-Westfalen und Bayern sind die Zentralen Ausländerbehörden zuständig für die Abschiebung von Personen, die in Landesaufnahmeeinrichtungen untergebracht sind. Ende 2024 wurden den Zentralen Ausländerbehörden in Nordrhein-Westfalen weitere, teils landesweite Zuständigkeiten im Bereich der Rückführung übertragen (Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen vom 26.11.2024, GV. NRW Nr. 36). Auch die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen übernimmt bestimmte Aufgaben im Bereich der Rückführung, darunter die Durchführung von Überstellungen nach der Dublin-III-Verordnung (Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 24.08.2016, Az. 15–12231.3). Die schleswig-holsteinische Landesregierung hat Ende 2024 angekündigt, sie werde die Rückführung ausländischer Straftäterinnen und Straftäter auf Landesebene zentralisieren (MSJFSIG Schleswig-Holstein 2024a; s. dazu Schleswig-holsteinischer Landtag Drs. 20/2834). In Thüringen wurde 2024 diskutiert, verschiedene Aufgaben im Bereich der Flüchtlingsaufnahme, -versorgung und -integration sowie weitere migrations- und integrationsbezogene Aufgaben in einer zentralen Ausländerbehörde zu bündeln, darunter auch Aufgaben der Rückführung (s. dazu ausführlich SVR 2024b). Die Parteien der sog. Brombeerköalition haben sich in ihrem Koalitionsvertrag Ende 2024 darauf verständigt, eine zentrale Landesausländerbehörde zu schaffen (s. CDU/BSW/SPD 2024: 47).

2023b: 20–21; ZAB RLP 2024). Andere Länder haben in letzter Zeit ebenfalls Zuständigkeiten bei der Fachkräfteeinwanderung zentralisiert oder planen entsprechende Änderungen.¹⁰³ **📌 Auch für weitere Bereiche wird eine Zentralisierung diskutiert, beispielsweise bei Einbürgerungen, wo vereinzelt jetzt schon Landesbehörden Aufgaben übernehmen** (s. Kap. B.3.3.3). Diskutiert wird auch eine Zentralisierung bei der beruflichen Anerkennung (s. dazu Bundesregierung 2024d: 4–5; Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 76; NKR 2022: 5). **👉 Der SVR (2022: 35) hat sich dafür ausgesprochen, die Zuständigkeit für die Berufsankennung im Gesundheitsbereich zu zentralisieren.**

Zentralisierung bestimmter Aufgaben auf Bundesebene

📌 Neben der Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Landesebene bzw. auf Landesmittelbehörden ist auch denkbar, bestimmte migrations- und integrationsrelevante Aufgaben auf Bundesebene zu zentralisieren. Da der Bund für den Großteil der einschlägigen Gesetze verantwortlich ist, sind die verfassungsrechtlichen Hürden für eine solche Verlagerung niedriger. Rietig und Günnewig (2020: 38) plädieren beispielsweise im Bereich der Rückführungen für eine vollständige Zentralisierung auf Bundesebene. Die Länder haben sich Ende 2024 dafür ausgesprochen, die Zuständigkeit für Überstellungen nach der Dublin-III-Verordnung von den Ausländerbehörden auf den Bund zu verlagern (MPK 2024: 3). Der Normenkontrollrat hat angeregt, eine zentrale Bundesbehörde für die Fachkräfteeinwanderung einzurichten, die u. a. die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen übernimmt (s. NKR 2022: 5; s. dazu auch SVR 2022: 35; Bundesregierung 2024d: 5). Das BMI hat 2024 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, die prüft, welche Elemente im Bereich der Fachkräfteeinwanderung sinnvoll auf Bundesebene zentralisiert werden könnten. Die von dem Beratungsunternehmen Partnerschaft Deutschland (PD) durchgeführte Studie schlägt vor, die Zuständigkeit für die Erteilung von Aufenthaltstiteln von den Ländern und Kommunen (konkret: den Ausländerbehörden) auf den Bund zu verlagern. Diese Aufgabe soll das BfAA übernehmen, das im Ge-

schäftsbereich des AA liegt und seit 2021 die Auslandsvertretungen in Visaangelegenheiten unterstützt. Darüber hinaus soll die Zusammenarbeit zwischen dem BfAA und der für die Arbeitsmarktzulassung zuständigen BA verbessert werden – u. a. durch Maßnahmen der Digitalisierung – und der Visumprozess stärker mit der Erteilung des Erstaufenthaltstitels verzahnt werden. Hier soll also eine Zentralisierung von Zuständigkeiten mit Maßnahmen der Prozessoptimierung verbunden werden (s. PD 2024; s. dazu ausführlich Kap. B.1.5).

Möglichkeiten der Zentralisierung: unterschiedliche Ebenen, unterschiedliche Bindungswirkung

📌 Unabhängig davon, ob Zuständigkeiten auf Landes- oder auf Bundesebene gebündelt werden sollen, sind jeweils verschiedene Varianten vorstellbar, die sich hinsichtlich des Umfangs der verlagerten Kompetenzen unterscheiden (s. ausführlich zur Aufgabe der Feststellung von Staatenlosigkeit Müller 2024: 49–51). Ein hoher Grad von Zentralisierung bedeutet, dass die betreffende nachgeordnete Landes- oder Bundesbehörde gesetzlich verpflichtet wird, ein bestimmtes Verfahren vollständig durchzuführen. Denkbar ist auch, dass lediglich Teilaufgaben zentralisiert werden. So können beispielsweise kommunale Behörden dafür zuständig sein, Anträge entgegenzunehmen und diese zur Bearbeitung nach oben weiterzuleiten. In einer mildereren Form der Zentralisierung wird festgelegt, dass die kommunalen Behörden bestimmte Entscheidungen nur mit Beteiligung der nachgeordneten Landes- oder Bundesbehörde treffen können. Eine alternative Option wäre, dass die kommunalen Behörden die Unterstützung zentraler Landesbehörden in bestimmten Aufgabenbereichen auf freiwilliger Basis nutzen können, etwa bei komplexen Einzelfällen, für die vor Ort das Spezialwissen fehlt. Fälle, die in den Kommunen mit der vorhandenen Expertise bearbeitet werden können, müssten dann nicht zwangsläufig der höheren Ebene übertragen werden (s. SVR 2024b: 4). Vorstellbar ist auch eine Form der Zentralisierung, bei der die Entscheidungskompetenz vollständig bei den kommunalen Behörden bleibt: Auf Landes- oder Bundesebene wird eine zentrale Kompetenzstelle eingerichtet, die als zentrale Ansprechpartnerin für die kom-

103 In Mecklenburg-Vorpommern wurde 2024 im Landesamt für innere Verwaltung ein neuer Fachbereich Fachkräfteeinwanderung geschaffen, der für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zuständig ist (LAIv MV 2024). In Baden-Württemberg nahm Anfang 2025 die Landesagentur für die Zuwanderung von Fachkräften ihre Arbeit auf (swr.de 2025). Die Stelle ist bei den Regierungspräsidien Karlsruhe und Stuttgart angesiedelt. Sie soll neben den bisher zuständigen örtlichen Ausländerbehörden für die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens zuständig sein, um diese zu entlasten (Landesregierung Baden-Württemberg 2024). Die niedersächsische Landesregierung hat beschlossen, eine Zentralstelle für Fachkräfteeinwanderung aufzubauen, die das beschleunigte Fachkräfteverfahren durchführt. Die Stelle soll bei der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen angesiedelt sein und im ersten Halbjahr 2025 den Betrieb aufnehmen (Niedersächsische Staatskanzlei 2024). In Sachsen-Anhalt wurde die Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde diskutiert, die u. a. Verfahren zur Anerkennung von Berufsabschlüssen beschleunigen soll (mdr.de 2023a).

munalen Behörden fungiert und Handreichungen und Leitlinien für bestimmte migrations- und integrationspolitische Teilbereiche bereitstellt.

❗ **Für die Zentralisierung bestimmter migrations- und integrationspolitischer Aufgaben sind also verschiedene Formen denkbar. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung ist jedoch klar: Werden Teilaufgaben auf zentrale Behörden verlagert, ergeben sich neue Schnittstellen und Zuständigkeitsfragen, die geklärt werden müssen.**¹⁰⁴ Dies zeigt auch das Beispiel des beschleunigten Fachkräfteverfahrens, bei dem jüngst Zuständigkeiten auf die Landesebene verlagert wurden: In den Ländern, die bereits entsprechende Behörden eingerichtet oder benannt haben, war auch Monate nach Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vielerorts unklar, wofür die zentralen Ausländerbehörden zuständig sind und wofür die kommunalen, nachdem eine Fachkraft über das Verfahren in Deutschland angekommen ist. Ein stärkerer Austausch zwischen den zuständigen (zentralen und kommunalen) Behörden – auch über Bundeslandgrenzen hinweg – könnte helfen, solche Fragen zu klären (Becker et al. 2023: 112). So könnten auch das vorhandene Know-how und die lokalen Netzwerke der kommunalen Behörden genutzt werden.

Die konkrete Ausgestaltung bestimmt also maßgeblich, inwieweit eine Zentralisierung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben hilfreich ist. Entscheidend ist die Frage, welche Ebene am besten in der Lage ist, eine bestimmte Aufgabe zweckmäßig und leistungsfähig zu erfüllen. ❗ **Entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität, das den deutschen Föderalismus prägt, sollten Aufgaben grundsätzlich auf der untersten möglichen Ebene verortet werden. Ob bzw. in welcher Form eine Zentralisierung sinnvoll ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zunächst ist wichtig, um welche Aufgabe es sich handelt und mit welcher Fallzahl gerechnet wird. Darüber hinaus sind auch regionale und lokale**

Kontextbedingungen der betreffenden Kommunen und Länder einzubeziehen, u.a., ob es sich um einen eher ländlich oder einen eher städtisch geprägten Raum handelt.

Die in den Ländern eingerichteten zentralen Behörden wurden bisher nicht evaluiert. Ob entsprechende Maßnahmen der Organisationsentwicklung tatsächlich langfristig Entlastung bringen und Verwaltungsabläufe verbessern können, ist also empirisch noch nicht erwiesen. ➡ **Der SVR empfiehlt, bei entsprechenden Zuständigkeitsverlagerungen in den Ländern grundsätzlich ihre Auswirkungen zu untersuchen und ihre Effekte auf Indikatoren wie Bearbeitungsdauer und Fallzahlen offenzulegen.**¹⁰⁵ **Dann können andere Länder daraus lernen.** Eine Zentralisierung von Zuständigkeiten muss nach Ansicht des SVR so gestaltet und auch kommuniziert werden, dass die kommunalen Behörden sie als echte Unterstützung wahrnehmen; nur dann kann sie die Kommunen wirksam entlasten.¹⁰⁶

A.2.3.2 Bislang nicht umgesetzt: Kompetenzverlagerung vom BAMF auf die Kommunen

Auf Länderebene zeigen sich in verschiedenen Bereichen der Migrations- und Integrationsverwaltung Ansätze einer Zentralisierung. Zugleich schlagen verwaltungswissenschaftliche Studien für bestimmte Bereiche eine Dezentralisierung vor in der Form, dass Aufgaben vom Bund auf die Länder und Kommunen verlagert werden. Das betrifft vor allem Zuständigkeiten des BAMF.

Nach der Empfehlung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (sog. Süßmuth-Kommission), Integrationspolitik stärker auf Bundesebene zu bündeln, wurden mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 verschiedene Integrationsaufgaben des BAMF rechtlich verankert.¹⁰⁷ Das sollte die Umsetzung vereinheitlichen und durch den Aufbau einer zentralen Steuerungsstelle Synergieeffek-

104 Vor diesem Hintergrund hat der Niedersächsische Städtetag 2019 Pläne des Landes kritisiert, eine zentrale Ausländerbehörde bei der Landesaufnahmebehörde zu schaffen, die im Bereich der Rückführungen weitgehend die Aufgaben der kommunalen Ausländerbehörden übernimmt (s. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2019). Nach den Vorschlägen des Landes würden zahlreiche neue Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden entstehen und damit unklare Zuständigkeiten, die einer Erleichterung des Vollzugs entgegenstehen (Niedersächsischer Städtetag 2019). Letztendlich wurde beschlossen, dass die Landesaufnahmebehörde bestimmte zusätzliche Teilaufgaben übernimmt und die kommunalen Ausländerbehörden auf Anfrage in Rückführungsangelegenheiten unterstützt (s. Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 07.07.2021, 63-12231-1-00).

105 Um den Aufwand hierfür zu begrenzen, können die Effekte nur exemplarisch untersucht werden.

106 S. Kap. B.1.5 sowie Kap. B.3.3.3 zu Empfehlungen des SVR bezüglich einer Zentralisierung in den Bereichen Fachkräfteeinwanderung und Einbürgerung.

107 Bereits 2003 waren über einen Organisationserlass des BMI verschiedene Zuständigkeiten dem BAMF übertragen worden, die bis dahin in anderen Bundesbehörden angesiedelt waren (BAMF 2005: 20). Dazu zählen verschiedene Aufgaben in Bezug auf gesellschaftliche und soziale Integration, für die zuvor das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und das Bundesverwaltungsamt zuständig waren, z. B. die Gewährung von Zuschüssen zur Ausländersozialberatung (aus der die Migrationsberatung hervorgegangen ist) und die Förderung von Maßnahmen zur Integration von Spätaussiedlern und Spätaussiedlerinnen und von Ausländern und Ausländerinnen (BAMF 2005: 20–22).

te erzeugen (Kreienbrink 2013: 407–408). In den letzten Jahren wurden weitere Zuständigkeiten auf das BAMF verlagert, u. a. die Zuweisung zu Integrationskursen (s. Kap. A.2.1.2). Eine Evaluation der optimierten Integrationskurszusteuern, die das BAMF an verschiedenen Pilotstandorten getestet hat, ergab gemischte Effekte: Zwar beginnen deutlich mehr Menschen einen Integrationskurs, und die Teilnehmenden werden passgenauer den unterschiedlichen Arten von Integrationskursen zugewiesen. Kürzere Wartezeiten bis zum Kurseintritt wurden aber nicht überall erreicht.¹⁰⁸ Außerdem erforderte die Umsetzung des Verfahrens viel Personal (s. BAMF 2021b; BT-Drs. 20/10783: 14).

➊ **Zur Entflechtung durch Dezentralisierung schlagen Bogumil, Hafner und Kastilan (2023b: 72–73) konkret vor, für zwei zentrale Elemente der Erstintegration den Verwaltungsvollzug vom BAMF auf die Kommunen zu übertragen: die Migrationsberatung und die Integrationskurse und berufsbezogenen Sprachkurse** (s. hierzu auch Ohliger et al. 2017: 9; Ohliger/Schweiger 2019: 5). In Bezug auf die Migrationsberatung wird argumentiert, dass die Angebote dadurch besser mit bestehenden (ergänzenden) Angeboten der Länder und Kommunen verknüpft werden könnten, dadurch würden Doppelstrukturen vermieden. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Fördermittel würden dann über die Länder an die Kommunen weitergegeben. Für die operative Umsetzung der Beratung wären weiterhin die bisherigen Träger zuständig. Das Personal könnte in die kommunalen Verwaltungsstrukturen eingebunden werden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 72; Bogumil/Kuhlmann 2020: 479).¹⁰⁹

Bei den Integrations- und Berufssprachkursen sprechen sich Bogumil, Hafner und Kastilan (2023b: 72–73) dafür aus, die Zuständigkeiten nur teilweise zu verlagern: Das BAMF könnte weiterhin dafür zuständig sein, die Lerninhalte zu entwickeln und die Kurse zu finanzieren, damit es hier bundesweit einheitliche Standards gibt. Die Koordination des Kursangebots und die Zuweisung sollten dagegen den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe übertragen werden (Bogumil/Kuhlmann 2020: 478; s. auch Störr-Ritter 2019: 135).¹¹⁰ Die Zuweisung, die für die Betroffenen von zentraler Bedeutung ist, erfordert einen guten Überblick über das gesamte Kursangebot vor Ort, damit die Teilnehmenden den Kurs

besuchen, der ihren jeweiligen Bedürfnissen und Fähigkeiten am besten entspricht.¹¹¹ Dafür bieten sich am ehesten kommunale Behörden an, beispielsweise Volkshochschulen, kommunale Integrationszentren oder Bündelungsbehörden (Bogumil/Kuhlmann 2020: 478). Das heben auch die kommunalen Spitzenverbände hervor.¹¹² Denn die Kommunen sind näher an den Bedarfen der Betroffenen als Stellen der übergeordneten politischen Ebenen. Wie bei der Migrationsberatung wird auch bei den Integrationskursen für eine stärkere Verzahnung plädiert – sowohl mit ergänzenden Sprachkursangeboten auf Länder- oder kommunaler Ebene als auch mit weiteren Integrationsangeboten, insbesondere von Beratungseinrichtungen (s. Ohliger et al. 2017: 9–11; Thränhardt/Weiss 2016: 17).

➋ **Insgesamt wird eine Verlagerung von Kompetenzen des BAMF auf die Kommunen damit begründet, dass Aufgaben mit „überwiegend lokal-dezentraler Zielrichtung und direktem Adressatenbezug“ dezentral effektiver und effizienter umgesetzt werden können** (Bogumil/Kuhlmann 2020: 480).

Zudem wird hier verfassungsrechtlich argumentiert: Das BAMF als selbständige Bundesbehörde sollte nur zuständig sein für Aufgaben, die zentral erledigt werden können. Aufgaben der BAMF-Außenstellen müssten also auch in der BAMF-Zentrale wahrgenommen werden können. Für die Bearbeitung von Asylanträgen beispielsweise kann das als erfüllt gelten, weil hier keine Besonderheiten der örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen sind (Burgi/Krönke 2018: 156–158). Aufgaben wie die Koordination von Integrationskursen vor Ort seien dagegen für eine zentrale Bearbeitung nicht geeignet (Burgi/Krönke 2018: 170). In diesen Bereichen müssten Kompetenzen vom BAMF weg verlagert werden, „um die bisherigen Zuständigkeiten des Bundes auf ein verfassungsrechtlich überhaupt nur zulässiges Maß zurückzuführen“ (Burgi/Krönke 2018: 172).

➌ **Der SVR erkennt an, dass gewichtige Argumente dafürsprechen, eine Übertragung des Verwaltungsvollzugs der Migrationsberatung und bestimmter Teilaufgaben bezüglich der Integrations- und Berufssprachkurse vom Bund auf die Kommunen zu prüfen. Zugleich gibt er zu bedenken, dass durch eine solche Zuständigkeitsveränderung neue Schnittstellen und damit neue potenzielle Schnittstellenprobleme ent-**

108 Zudem waren die Wartezeiten in ländlichen Regionen länger als in städtisch geprägten Regionen (BAMF 2021b: 6).

109 Die Migrationsberatung könnte so die Rolle einer internen Verwaltungsakteurin übernehmen, die auf Augenhöhe mit anderen Verwaltungsstellen kooperiert. Es wird erwartet, dass die Beratungsstellen dadurch einen besseren Zugang zu den verschiedenen Regeldiensten vor Ort erhalten (Hafner 2019: 121, 123–124).

110 Die Kommunen könnten also nicht entscheiden, ob sie diese Leistung erbringen oder nicht.

111 Neben den vom BAMF verantworteten Integrationskursen gibt es vielerorts weitere mit Landes- oder Bundesmitteln geförderte Sprachförderangebote sowie ehrenamtlich organisierte Kurse.

112 Die kommunalen Spitzenverbände haben sich 2017 gemeinsam mit dem Deutschen Volkshochschulverband gegen eine zentrale Zusteuern ausgesprochen (s. Deutscher Landkreistag et al. 2017: 2; s. auch Hebborn 2018: 10–11).

stehen. Hier müsste u. a. geprüft werden, inwiefern die bestehende, zentrale IT-Infrastruktur für eine dezentrale Umsetzung geeignet ist. Eine Dezentralisierung darf keinen Rückschritt im Bereich der Digitalisierung bedeuten. ➔ Sie darf auch nicht dazu führen, dass die Qualität der Angebote stärker als bisher vom Engagement und der Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunalverwaltungen abhängt.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine solche Zuständigkeitsverlagerung zunächst erhebliche Transaktionskosten verursachen würde (s. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 72; Bogumil/Kuhlmann 2020: 479). Zunächst wäre die Zuständigkeit für den Vollzug von der Bundes- auf die Landesebene zu verlagern. Dann müsste der jeweilige Landesgesetzgeber die Zuständigkeit innerhalb des Landes den Kommunen übertragen (Burgi/Krönke 2018: 171).¹¹³

⚡ Alternativ ist deshalb auch denkbar, dass das BAMF und die relevanten kommunalen Stellen enger zusammenarbeiten, um den lokalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Dafür hat sich auch die Integrationsministerkonferenz (IntMK) im Hinblick auf die Integrationskurse ausgesprochen. So soll das BAMF weiterhin für die zentrale Zusteuerung verantwortlich sein, dabei aber stärker mit den Kommunen kooperieren (IntMK 2019: 29). Darüber hinaus soll es sich u. a. bei der Bedarfserhebung in Bezug auf Kurse sowie bei Fragen der Kinderbetreuung stärker mit den Kommunen abstimmen (IntMK 2021: 49–50).

Im Rahmen des Pilotprojekts zur optimierten Integrationskurszusteuerung hat das BAMF in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden eine stärkere Zusammenarbeit mit den Kommunen erprobt. An insgesamt fünf Standorten kooperierten zentrale Test- und Meldestellen des BAMF mit kommunalen Koordinierungsstellen. Die beteiligten Kommunen bewerteten das getestete Verfahren insgesamt positiv (BAMF 2021b: 7–8).

➔ Ob durch eine Dezentralisierung oder eine bessere Abstimmung der beteiligten Ebenen und Institutionen: Nach Ansicht des SVR ist es von zentraler Bedeutung, dass staatlich geförderte Integrationsinfrastrukturen wie Stellen der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte und der Jugendmigrationsdienste sowie Integrationskursträger vor Ort miteinander

der kooperieren. Dies kann nicht nur die betreffenden Stellen entlasten; es ist auch wichtig für die Zielgruppen, die auf diese Weise koordinierter durch das staatliche Beratungs- und Integrationsangebot gelöst werden können.¹¹⁴

A.2.3.3 Integration als kommunale Pflichtaufgabe?

In der Debatte um die Verteilung von Zuständigkeiten im Bereich Migration und Integration wird regelmäßig darüber diskutiert, den Kommunen Integration stärker als Pflichtaufgabe zuzuweisen. Die Fachkommission Integrationsfähigkeit (2020: 184) hat sich 2020 dafür ausgesprochen. Was genau darunter verstanden wird, bleibt jedoch meist vage. Eine von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, zugleich Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus, in Auftrag gegebene Studie erörtert die Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Aufgabe (s. Kühn/Schammann/Bendel 2024).

Die Studie verweist zunächst darauf, dass sich mit der Forderung nach Integration als kommunaler Pflichtaufgabe verschiedene Erwartungen verbinden. Besonders kommunale Integrationsverwaltungen erhoffen sich davon vor allem eine verlässliche und nachhaltige Integrationsinfrastruktur vor Ort, die hinreichend und dauerhaft finanziert wird. Darüber hinaus soll sie die kommunale Integrationspraxis in Deutschland stärker vereinheitlichen und damit gleichwertige Lebensverhältnisse und Teilhabechancen für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte fördern. Dies nennen auch die im Rahmen der Studie befragten Vertreterinnen und Vertreter des Bundes als Argument für eine solche Pflichtaufgabe. Sie verbinden damit den Wunsch, dass die lokalen Integrationsstrukturen übersichtlicher und die Zuständigkeiten klarer werden (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 16).

Welche Bereiche könnte eine kommunale Pflichtaufgabe Integration umfassen? Die Kommunen übernehmen jetzt schon zahlreiche Aufgaben im Bereich Migration und Integration als Pflichtaufgaben, etwa die Umsetzung von Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht sowie die Flüchtlingsunterbringung (s. dazu SVR 2024a: 158–162). Denkbar ist, dass sie auch Bereiche wie die Integrationskurse übernehmen, die bislang

113 Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht würden dann die in den jeweiligen Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregeln greifen (Burgi/Krönke 2018: 171).

114 Auch der Zwischenbericht einer bis Ende 2025 laufenden Evaluation der Integrationskurse unterstreicht die Notwendigkeit, diese Kurse besser mit weiteren Integrationsangeboten wie der Migrationsberatung zu verzahnen. Dem Bericht zufolge ist eine Zusammenarbeit zwischen MBE- und JMD-Stellen und Integrationskursen derzeit nur begrenzt institutionalisiert. Zugleich haben Teilnehmende an Integrationskursen einen hohen Beratungsbedarf, besonders Geflüchtete (s. Tissot et al. 2019: 104–109, 117). Eine qualitative Untersuchung deutet darauf hin, dass eine engere Zusammenarbeit zwischen Integrationskursträgern und Migrationsberatungen dazu beiträgt, Lehrkräfte und Mitarbeitende von Integrationskursträgern zu entlasten und die Probleme von Geflüchteten zu bearbeiten (s. Tissot/Croisier 2020: 9–10).

dem Bund obliegen. Wie in Kap. A.2.3.2 aufgezeigt wurde, müssten dazu jedoch die föderalen Zuständigkeiten grundlegend neu geordnet werden. Die Forderung nach einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration bezieht sich daher vor allem auf jene unmittelbaren Integrationsaufgaben, die viele Kommunen schon jetzt freiwillig wahrnehmen (s. Kap. A.2.1.2) (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 17).

Pflichtaufgaben müssen klar definiert und operationalisierbar sein. Nur so kann der Personalbedarf dafür berechnet und die Umsetzung kontrolliert werden. Programmatische Grundsätze ohne konkrete Pflichten eignen sich nicht als Pflichtaufgabe. Das betrifft im Bereich Integration etwa die Forderung, ein Mainstreaming zu fördern, also Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe zu verankern und die Regelsysteme diversitätssensibel zu gestalten (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 17, 37–38).

Als mögliche Bestandteile einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration nennt die Studie drei Kernbereiche: erstens die strategische Steuerung und Koordinierung kommunaler Integrationsmaßnahmen, zweitens Fallberatung für Neuzugewanderte und drittens die Planung kommunaler Integrationsmaßnahmen, inklusive einer Bestandsaufnahme, der Entwicklung und Weiterentwicklung von Maßnahmen und der Evaluation ihrer Wirkung (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 38–39).¹¹⁵ Alternativ oder ergänzend ist denkbar, die bestehenden Pflichtaufgaben zu erweitern.¹¹⁶

Hürden und Potenziale einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration

📌 **Die Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration steht vor enormen rechtlichen Hürden. Nur die Länder können die Kommunen rechtlich verpflichten, bestimmte Aufgaben zu übernehmen. Eine solche Pflichtaufgabe könnte es also im Grunde nur in 16 länderspezifischen Ausprägungen geben.**¹¹⁷ Das erscheint kaum geeignet, um Integrationsarbeit bundesweit zu vereinheitlichen (s. Kühn/Schammann/Bendel 2024: 31). Dabei ist auch zu beachten: Unabhängig von der Art der kommunalen Pflichtaufgabe – ob nun weisungsgebun-

dene Pflichtaufgabe oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe (Info-Box 3) – verbleibt die Personal- und Organisationshoheit bei den Kommunen. Sie können also selbst entscheiden, wie sie die Aufgaben organisatorisch umsetzen, wie also z. B. Ämter zugeschnitten und Stellen besetzt werden. Die Länder können hier nur sehr eingeschränkt Vorgaben machen (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 31, 37).

📌 **Für die Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe spricht das damit gesendete Signal, dass Integration eine Daueraufgabe ist** (s. dazu auch Ratzmann et al. 2024: 24). Wenn die Kommunen zur Koordination und Planung von Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden, könnte das bewirken, dass sie dafür tatsächlich stärker Verantwortung übernehmen. 📌 **Das könnte den Aufbau einer Integrationsinfrastruktur voranbringen (auch wenn diese nicht zwangsläufig bundesweit einheitlich wäre). Die Kommunen könnten das Thema Integration kaum ignorieren, unabhängig von den politischen Verhältnissen vor Ort.** Die zuständigen Stellen wären in ihrem Handeln weniger stark auf politische Unterstützung angewiesen,¹¹⁸ und die Integrationsfachstellen hätten innerhalb der Kommunalverwaltung eine stärkere Position und Legitimation (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 38; s. auch SVR 2012: 170).

📌 **Zugleich ist aber klar: Eine Pflichtaufgabe garantiert keine ausreichend finanzierte und funktionierende Integrationsarbeit vor Ort. Gerade bei einem Querschnittsthema wie Integration hängt auch die Umsetzung pflichtiger Aufgaben in besonderem Maße vom lokalpolitischen Willen und vom Engagement Einzelner ab.** Neue Pflichtaufgaben in den vorgeschlagenen Bereichen Planung, Koordination und Beratung dürften ihre Wirkung zudem erst dann vollständig entfalten, wenn die Zuständigkeiten im Bereich Integration zwischen den föderalen Ebenen insgesamt klarer geregelt sind (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 37–40). Die Einführung einer Pflichtaufgabe führt auch nicht zwangsläufig zu einer stärkeren Harmonisierung der Integrationsarbeit vor Ort und damit zu gleichen Zugangschancen für Zugewanderte (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 18).¹¹⁹

115 Als Modell wird die Jugendhilfe angeführt: Hier haben die Kommunen, vor allem die Kreise und kreisfreien Städte als Träger des Jugendamts, einen gesetzlich verankerten Planungsauftrag (§ 80 SGB VIII).

116 Beispielsweise könnte für die Flüchtlingsunterbringung ein Auszugsmanagement vorgeschrieben werden und in Kitas Sprachförderung sowie zusätzliches und fachlich qualifiziertes Personal (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 25).

117 Die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern unterscheiden sich durch die jeweiligen Konnexitätsregelungen. Faktisch müssten sich die Länder mit den jeweiligen kommunalen Spitzenverbänden über die angemessene finanzielle Ausstattung einigen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 75).

118 Ob die Kommunen freiwillige Leistungen erbringen, ist zwar teilweise abhängig von ihrer finanziellen Lage. Mindestens genauso entscheidend ist aber der kommunalpolitische Wille. Davon hängt beispielsweise ab, inwieweit relevante zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure und Akteurinnen in die lokale Integrationsarbeit einbezogen werden und ob versucht wird, durch Förderprogramme auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene Mittel für zusätzliche Integrationsleistungen einzuwerben (Schammann/Kasparick 2021: 113).

119 Das wird auch daran deutlich, dass die kommunale Praxis in verschiedenen Bereichen, die die Kommunen bereits als Pflichtaufgaben umsetzen, teils erheblich variiert (s. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023a; Schammann 2015b).

Alternativen zur kommunalen Pflichtaufgabe Integration

Mit einer gesetzlich verankerten Pflichtaufgabe Integration wird die Erwartung verbunden, dass Integrationsarbeit vor Ort verlässlich und dauerhaft finanziert wird. Wie gerade ausgeführt wurde, ist das jedoch kein Automatismus. Auch angesichts der erheblichen rechtlichen Hürden für die Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe stellt sich die Frage, welche alternativen Wege es gibt, um eine nachhaltige Integrationsinfrastruktur zu sichern.

Mehrere Länder fördern schon seit längerem kommunale Integrationsstrukturen. Neben Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen ist hier vor allem Nordrhein-Westfalen hervorzuheben: Über die Kommunalen Integrationszentren und das Kommunale Integrationsmanagement unterstützt das Land nicht nur die strategische Steuerung und Koordinierung der kommunalen Integrationsarbeit, sondern auch ein rechtskreisübergreifendes individuelles Fallmanagement (s. Kap. A.2.4.2). Die Programme sind im Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert, das auch eine jährliche Mindestfördersumme festschreibt. Das sichert eine verbindliche Finanzierung. Ob die Kommunen die Landesförderung in Anspruch nehmen, können sie selbst entscheiden. Tatsächlich tun das alle antragsberechtigten Kommunen (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 11).

📌 **Damit wird für einen Teilbereich von Integration faktisch so etwas wie eine kommunale Pflichtaufgabe geschaffen, ohne diese wirklich als solche einzuführen** (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 75).¹²⁰ Die Kommunen (wie auch andere Akteurinnen und Akteure der kommunalen Integrationsarbeit) betonen regelmäßig, wie wichtig verbindliche Finanzierungszusagen der Länder sind, auch im Kontext der Erarbeitung oder Novellierung von Integrations- und Teilhabegesetzen. Hier zeigt sich, wie konfliktreich das Thema ist. Bislang ist kein anderes Land dem Beispiel Nordrhein-Westfalens gefolgt und hat die flächendeckende Finanzierung kommunaler Integrationsinfrastruktur gesetzlich verankert, auch wenn sich bei der Novellierung entsprechender Gesetze ein Trend zeigt, diese verbindlicher auszugestalten. 📌 **Der SVR hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, solche Landesfördermaßnahmen auch in anderen Ländern aufzubauen und beispielsweise im Rahmen von Integrations- und Teilhabegesetzen zu verstetigen** (s. SVR 2024d; 2024c; 2023b). Angesichts der hohen Hürden, die mit der Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration verbunden sind, erscheint dieser Weg gangbarer und leichter umzusetzen.

📌 **Unabhängig davon, ob (und in welcher Form) die Länder eine kommunale Pflichtaufgabe Integration einführen oder nicht, sollte nach Ansicht des SVR die Diskussion darüber genutzt werden, um sich mit Wegen eines finanziellen Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich Integration und Teilhabe auseinanderzusetzen.** Der Bund hat insgesamt wenig Möglichkeiten, sich an Aufgaben der Länder und Kommunen finanziell zu beteiligen. Es gibt dafür zwar verschiedene Ansätze (s. dazu ausführlich Kühn/Schammann/Bendel 2024: 32-35). Diese sind jedoch nicht auf eine dauerhafte Finanzierung ausgelegt, bei der die Verwendung der Mittel durch Länder oder Kommunen an einen Zweck gebunden ist. 📌 **Ein Ansatz für eine Beteiligung des Bundes im Bereich Integration ist die Umverteilung von Umsatzsteuermitteln: Die Länder erhalten daraus (vorübergehend) mehr Mittel, als ihnen eigentlich zustehen. Rechtlich sind diese Gelder nicht zweckgebunden. Auf politischer Ebene können Bund und Länder jedoch eine solche Zweckbindung vereinbaren.** Ein Beispiel hierfür ist der Kompromiss zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme, den Bund und Länder 2023 ausgehandelt haben: Durch veränderte Umsatzsteueranteile wird dauerhaft die sog. Kopfpauschale für Personen im Asylverfahren finanziert (s. Kap. A.2.1.3). Denkbar wäre laut der Studie von Kühn, Schammann und Bendel (2024), den beschlossenen Sockelbetrag und ggf. ergänzend die Kopfpauschale aufzustocken und auf Neuzugewanderte insgesamt auszuweiten. Davon würden nicht nur Schutzsuchende profitieren, sondern auch Personen, die als Fachkräfte zugewandert sind, und deren mitgereiste Familien. So könnten die Aufgaben der Koordination und Planung (mit-)finanziert werden. Dazu müssten sich die Länder verpflichten. Es bliebe ihnen aber freigestellt, ob sie eine kommunale Pflichtaufgabe festschreiben oder dauerhafte Förderprogramme aufsetzen. Zudem hätten sie Gestaltungsspielräume in Bezug darauf, welche thematischen Schwerpunkte sie setzen (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 35-36). Eine Alternative wäre, die Kopfpauschale auf Schutzsuchende insgesamt auszuweiten.¹²¹

A.2.4 Besseres Schnittstellenmanagement

Wie oben ausgeführt, gibt es für die Änderung von Zuständigkeiten, besonders zwischen den föderalen Ebenen, hohe rechtliche und politische Hürden. Verwaltungsverflechtungen lassen sich aber auch durch Schnitt-

120 Kühn, Schammann und Bendel (2024: 39) sprechen von einer „Quasi-Pflichtaufgabe“.

121 S. dazu den Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs der Länder von Ende 2024 (MPK 2024: 6). Die Länder kritisieren darin, dass die Kopfpauschale zu kurz greift, weil sie weder Geflüchtete umfasst, die das Asylverfahren durchlaufen haben, noch Geflüchtete aus der Ukraine, die kein Asylverfahren durchlaufen müssen.

stellenoptimierung angehen: indem die Interaktionen zwischen Verwaltungen optimiert, Verantwortlichkeiten gebündelt und Schnittstellen reduziert werden. Im Folgenden geht es einerseits um Maßnahmen für eine bessere Abstimmung zwischen den föderalen Ebenen (s. Kap. A.2.4.1), andererseits um die Optimierung der Verwaltungsverflechtungen innerhalb der Ebenen, besonders der kommunalen (s. Kap. A.2.4.2).

A.2.4.1 Koordination der föderalen Ebenen

Gesetzliche Änderungen bedeuten für die umsetzenden Behörden allgemein zusätzlichen Aufwand: Neue Regeln sind in entsprechende Bearbeitungsvorgänge umzusetzen; das Personal muss weitergebildet werden, ggf. werden auch neue Bearbeitungsprogramme gebraucht. Um Überlastungen in den Behörden zu verhindern, müssen die gesetzgebenden Organe bei der Entwicklung neuer Vorgaben auch deren Umsetzung berücksichtigen (s. Kap. A.1.1). Da Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz im föderalen Deutschland häufig auseinanderfallen (s. Kap. A.2.1), müssen sich die föderalen Ebenen hier austauschen und abstimmen.

Koordination zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen als wesentlicher Umsetzungsebene

Im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik gab es in den letzten Jahren zahlreiche Gesetzesänderungen; das Politikfeld gehört zu den dynamischsten überhaupt (s. dazu ausführlich SVR 2024a). **Das Migrationsrecht ist besonders durch Änderungen im Aufenthaltsrecht immer komplexer geworden; das führt zu Problemen im Vollzug. Die Kommunen kritisieren hier, dass insbesondere der Bundesgesetzgeber bestehende Problemlagen im Verwaltungsvollzug nicht ausreichend berücksichtigt.**¹²² So klagen u. a. die Ausländerbehörden, Rechtsänderungen kämen zu schnell und seien nicht hinreichend abgestimmt (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 11; s. Kap. A.1.2.1).

Neben zahlreichen Gremien der Ministerialverwaltungen zur Kooperation auf Arbeitsebene sind die Fachministerkonferenzen eine wichtige Form föderaler Kooperation. Wichtig für den Bereich der Migrations- und

Integrationspolitik sind insbesondere die Aktivitäten und Beschlüsse der Innenministerkonferenz (IMK), der Integrationsministerkonferenz (IntMK) und der Kultusministerkonferenz (KMK). Hier werden nicht nur gemeinsame Positionen abgestimmt und über zustimmungspflichtige Bundesgesetze beraten, sondern auch die länderspezifische Auslegung von Regelungen diskutiert (s. Schamann/Kasparick 2021: 109). Außerdem verständigen sich die Länder hier regelmäßig mit dem Bund.

Im Zuge der gestiegenen Fluchtzuwanderung nach Deutschland 2022/23 haben zudem die Konferenz der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen (MPK) und daran anschließende Besprechungen des Bundeskanzlers und der Regierungschefs und -chefinnen der Länder eine stark steuernde Funktion gewonnen. Darin zeigt sich der Bedarf an Koordinierung und Kommunikation über die föderalen Ebenen hinweg.¹²³ Auch hier kritisieren die Kommunen regelmäßig über die kommunalen Spitzenverbände, dass sie zu wenig einbezogen würden (s. u. a. Deutscher Landkreistag 2023b; 2024; Deutscher Städtetag 2023a). Im Unterschied zu parlamentarischen Entscheidungen erfordern Beschlüsse dieser föderalen Strukturen auf der Ebene der Exekutive zum Teil die Zustimmung aller Mitglieder.¹²⁴ Die Gremien können als Ausdruck einer Machtverschiebung von den Parlamenten zur Exekutive verstanden werden.

Die Beschlüsse der Gremien müssen jedoch zum Teil parlamentarisch umgesetzt werden. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens haben neben anderen Akteuren und Akteurinnen auch die Kommunen über die kommunalen Spitzenverbände die Möglichkeit, zu Gesetzentwürfen Stellung zu beziehen und auf Vollzugsprobleme hinzuweisen. Dafür muss genügend Zeit gewährt werden. Auf Bundesebene sieht die GGO in § 47 Abs. 1 vor, dass ein Gesetzentwurf „möglichst frühzeitig“ für Stellungnahmen vorzulegen ist. Auch in der 20. Legislaturperiode des Bundestags wurde jedoch u. a. von den kommunalen Spitzenverbänden wiederholt kritisiert, Gesetze im Bereich Migration und Integration seien so schnell erlassen worden, dass für fundierte Stellungnahmen die Zeit nicht ausreichte (s. Kap. A.1.1).

Die Kommunen äußern den Wunsch, früher und stärker in politische Entscheidungsprozesse auf Bundes- wie

122 Das zeigt sich regelmäßig in Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände. Diese Kritik äußert sich auch in einer Umfrage unter Mitarbeitenden in den Ausländerbehörden von 2023: Lediglich 16 Prozent der Befragten meinten (teils, überwiegend oder uneingeschränkt), dass der Gesetzgeber bei Änderungen des Aufenthaltsrechts die Perspektive der Verwaltungspraxis berücksichtigt (Schlee/Schamann/Münch 2023: 40).

123 Als weitere Austauschformate sind die vom Bund initiierten Integrationsgipfel sowie die Dialogforen zur Erstellung des Nationalen Aktionsplans Integration zu nennen.

124 In der MPK und der KMK reicht für bestimmte Beschlüsse eine Mehrheit von 13 Ländern, in der IntMK eine Mehrheit von elf Ländern. In der IMK können die Länder sich enthalten und ihre Bedenken in einer Protokollnotiz zum Ausdruck bringen, ohne damit entsprechende Beschlüsse zu blockieren. Auch die Beschlüsse der IntMK und die Beschlüsse des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder können ergänzt werden durch Protokollerklärungen einzelner Länder.

auf Landesebene einbezogen zu werden, damit ihre vielfältigen Bedarfe stärker berücksichtigt werden (s. Ratzmann et al. 2024: 25). Das gilt besonders auch für Reformen, die die Verflechtung zwischen den föderalen Ebenen optimieren sollen. Hier sind die Kommunen, so die Kritik, in Entscheidungsprozesse bislang nicht umfassend eingebunden, obwohl sie ein zentraler Teil föderaler Verflechtungen sind (Bogumil/Kuhlmann 2022: 88). Ihre Beteiligung ist entscheidend, um Gesetze auf ihre Praxistauglichkeit zu überprüfen, bevor sie beschlossen werden – und nicht erst danach. Vorgeschlagen werden beispielsweise Netzwerktreffen auf der Arbeitsebene, bei denen sich Vertretungen der Kommunen und der verantwortlichen Landes- und Bundesressorts schon bei der Planung von Gesetzesinitiativen und Förderprogrammen austauschen (Ratzmann et al. 2024: 25).

➡ **Der SVR betrachtet es als einen wichtigen prozeduralen Bestandteil guter Gesetzgebung, die Kommunen als zentrale Ebene der Umsetzung frühzeitig zu beteiligen. Neben entsprechenden Möglichkeiten im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens spricht er sich dafür aus, sie auch bei den Bund-Länder-Beratungen zu migrations- und integrationsrelevanten Themen stärker einzubinden. Eine gute Gelegenheit für ihren Einbezug können auch die vom SVR empfohlenen Praxischecks (s. Kap. A.1.1) sein.**

Besserer Informations- und Datenaustausch zwischen den föderalen Ebenen

Die Aufgaben der Migrations- und Integrationsverwaltung verteilen sich auf verschiedene Behörden der einzelnen föderalen Ebenen. Verschiedene migrations- und integrationsbezogene Aufgaben sind dabei eng miteinander verbunden bzw. bauen aufeinander auf. Das zeigt sich insbesondere bei der Fluchtmigration: Von der Erstregistrierung über das Asylverfahren bis zur Integration in die Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens sind etliche Stellen beteiligt. Die zuständigen kommunalen Behörden, vor allem die Ausländerbehörden, benötigen aktuelle Informationen zu den asylrechtlichen Entscheidungen des BAMF. Denn diese bestimmen, ob ein Aufenthaltstitel ausgestellt wird und ggf. welcher. Davon wiederum hängen weitere Fragen ab, etwa bezüglich Leistungsgewährung und Integration. Für eine effiziente Umsetzung müssen also zwischen den Behörden verschiedener Bereiche und föderaler Ebenen Informationen und Daten ausgetauscht werden (Bogumil/Kuhlmann 2022: 94). Die ebenen- und behördenübergreifende Koordination und

Kommunikation ist ein zentraler Bestandteil der Digitalisierung der Migrations- und Integrationsverwaltung. Auf bestehende Probleme hierbei und entsprechende Verbesserungspotenziale geht ausführlich Kap. A.3.2.3 ein.

A.2.4.2 Kommunales Integrationsmanagement durch organisatorische Bündelung und Fallmanagement voranbringen

Horizontale Verflechtungen können, anders als vertikale, innerhalb der einzelnen föderalen Ebenen bearbeitet werden. Insbesondere die kommunale Ebene ist dafür geeignet (ebenso wie allgemeine Mittelinstanzen wie Bezirksregierungen), denn hier lassen sich Aufgaben einfacher bündeln. Das liegt auch daran, dass ‚Ressortegoismen‘ hier tendenziell weniger ausgeprägt sind als auf Landes- und Bundesebene (Bogumil/Kuhlmann 2022: 104). Immer mehr Kommunen haben in den letzten Jahren versucht, Verflechtungen im Rahmen eines kommunalen Integrationsmanagements zu optimieren.

Migration und Integration in den Kommunen organisatorisch bündeln

Die Querschnittsaufgabe Integration ist in den Kommunen unterschiedlich verankert. Es gibt eine große Bandbreite von institutionalisierten Strukturen zur Abstimmung zwischen den zuständigen Verwaltungen, über Koordinations- oder Stabsstellen, Projektorganisation und Integrationsbeauftragte bis zu Querschnittsämtern (s. zu den verschiedenen Organisationsarten ausführlich Bogumil/Kuhlmann et al. 2018: 76–85). ⚡ **Besonders seit 2015 haben immer mehr Kommunen integrierte Verwaltungseinheiten gebildet. Migrations- und Integrationsaufgaben werden hier nicht auf verschiedene Ämter verteilt, sondern in einem Amt oder einem Fachbereich für Migration und Integration gebündelt.**¹²⁵ 2017 hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ein Modell für einen kommunalen Fachbereich Migration und Integration vorgelegt. Dieses umfasst neben den drei Abteilungen Leistungen nach dem AsylbLG und Unterbringung, Integrationsmaßnahmen sowie Migration eine Stabsstelle zur strategischen Steuerungsunterstützung, eine Stelle für fachübergreifende Koordination und ein Servicecenter für verschiedene migrations- und integrationsbezogene Aufgaben (s. KGSt 2017: 50–51).

Faktisch sind die integrierten Verwaltungseinheiten der Kommunen unterschiedlich aufgebaut. Die in den

125 In Wuppertal wird dieser Ansatz schon seit vielen Jahren umgesetzt. Auch im Burgenlandkreis (Info-Box 5), in den Landkreisen Reutlingen und Böblingen, in Freiburg, Düsseldorf, Hamm und Krefeld gibt es entsprechende Behörden (Schammann 2020: 317; Kluth/Junghans 2023: 211; Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 72; Schlee/Schammann/Münch 2023: 24).

Kommunen umgesetzten organisatorischen Veränderungen wurden bisher nicht wissenschaftlich evaluiert. Viele Kommunen berichten aber von positiven Erfahrungen (Bogumil/Kuhlmann 2020: 479). **📌 Das bestehende Geflecht von Zuständigkeiten und Maßnahmen wird durch die Bündelung sowohl für Verwaltungsmitarbeitende als auch für Betroffene übersichtlicher.** In vielen Fällen wurden die verschiedenen Aufgaben nicht nur organisatorisch, sondern auch räumlich gebündelt. Stellen und Bereiche wie Ausländerbehörde, Einbürgerungswesen, Leistungsverwaltung, Unterbringung, Jobcenter und Jugendamt befinden sich also unter einem Dach. Verschiedene Kommunen haben, wie von der KGSt vorgeschlagen, spezielle Servicezentren als *one-stop shop* geschaffen, in denen migrations- und integrationsbezogene Dienstleistungen gebündelt angeboten werden (Schammann et al. 2020: 33). Auf diese Weise müssen Migrantinnen und Migranten nicht mehr selbst herausfinden, wer in dem komplexen System für ihr Anliegen zuständig ist, denn sie haben dann eine zentrale Anlaufstelle. Das ist vor allem in der frühen Phase der Integration hilfreich (Bogumil et al. 2023a: 294). **📌 Integrierte Verwaltungseinheiten können zudem die Vernetzung und Koordination zwischen Haupt- und Ehrenamt im Bereich Integration stärken** (Info-Box 5). **Die Bündelung verkürzt auch Verwaltungswege und erleichtert die Koordination und den Informationsaustausch zwischen den Fachverwaltungen.** Es hat sich gezeigt, dass der Datenaustausch zwischen den verschiedenen Stellen in integrierten Verwaltungseinheiten einfacher und reibungsloser funktioniert als in getrennten Verwaltungseinheiten (Klenk/Kuhlmann 2024: 34–35). Zudem fördern sie eine kohärente Umsetzung und eine strategische Zusammenführung der verschiedenen Aufgaben.

In den integrierten Verwaltungseinheiten werden oft einerseits eher ordnungs- und ausländerpolitische Stellen (wie die Ausländerbehörde) und andererseits eher sozial- bzw. integrationspolitisch ausgerichtete Stellen unter einer gemeinsamen Leitung zusammengeführt.¹²⁶ Das grundlegende Spannungsverhältnis zwischen diesen Perspektiven lässt sich dadurch zwar nicht vollständig auflösen, aber zumindest abschwächen und transparenter bearbeiten (Bogumil/Kuhlmann 2020: 479–480).¹²⁷

Es wird oft betont, dass die Ausländerbehörden in diesem Bereich, speziell im Umgang mit Geflüchteten, eine zentrale Rolle spielen. Dennoch werden sie in übergreifende strategische Steuerungsprozesse selten einbezogen (Schammann et al. 2020: 48, 112). **📌 Die Bündelung in integrierten Verwaltungseinheiten bietet die Chance, die Ausländerbehörden bei der kommunalen Integrationsarbeit stärker mitzudenken. Zudem lässt sich dadurch ein kommunal koordiniertes Fallmanagement etablieren bzw. stärken.**

📌 **Der SVR spricht sich dafür aus, dass die Kommunen den teilweise schon beschrittenen Weg fortsetzen und Prozesse der kommunalen Migrations- und Integrationsverwaltung bündeln und damit vereinfachen** (s. dazu bereits SVR 2018). **📌 Um dies flächendeckend umzusetzen, könnten die Länder ihre Kommunen über entsprechende Landesgesetze verpflichten, integrierte Verwaltungseinheiten einzurichten** (Bogumil/Burgi et al. 2018b: 298). **Es ist jedoch umstritten, ob ein solches Vorgehen mit den grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechten vereinbar wäre** (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 13). Burgi und Krönke (2018: 172–180) meinen, dass eine entsprechende landesrechtliche Vorgabe möglich wäre. Wie eine solche Behörde genau aufgebaut wird, sollte allerdings den Kommunen überlassen werden.¹²⁸ Damit wäre der Eingriff in die kommunale Organisationshoheit begrenzt. Festgeschrieben werden könnten entsprechende Vorgaben in den Integrations- und Teilhabegesetzen, über die mittlerweile die Hälfte der Länder verfügt.

Im Teilhabe- und Integrationsgesetz von Nordrhein-Westfalen sind Kommunale Integrationszentren verankert. Dabei handelt es sich jedoch nicht um klassische Bündelungsbehörden, denn sie bilden keine eigenständigen Organisationseinheiten in der Kommunalverwaltung und haben nur vereinzelt eigene Zuständigkeiten. Ein Kommunales Integrationszentrum ist zwar eine Voraussetzung, um Landesförderung für das Kommunale Integrationsmanagement zu erhalten (§ 9 Abs. 1 TIntG NRW). Die Kommunen sind aber nicht verpflichtet, eines einzurichten (Bogumil/Kuhlmann 2020: 476; Burgi/Krönke 2018: 176). **📌 Denkbar ist also auch, dass die Länder die organisatorische Bündelung kommunaler Integrationsaufgaben durch**

126 Diese unterschiedliche Ausrichtung zeigt sich nicht nur zwischen, sondern zum Teil auch innerhalb der Behörden. So verstehen Mitarbeitende die Ausländerbehörde teils als ausschließliche Ordnungsbehörde, die Pflichtaufgaben wahrnimmt und von anderen Stellen der kommunalen Integrationsarbeit abzugrenzen ist. Andere dagegen sehen sie (auch) als serviceorientierte, auf Integration ausgerichtete Willkommensbehörde (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 24–25).

127 Dass sich die verschiedenen Stellen auf ein gemeinsames Ziel ausrichten und kohärent agieren, kann zudem durch kommunale Integrationskonzepte und -strategien unterstützt werden (Bogumil/Kuhlmann 2020: 480; Schammann/Kasparick 2021: 113). Integrationskonzepte sind als Instrument der kommunalen Integrationspolitik weit verbreitet (s. dazu ausführlich SVR 2018: 129–133).

128 Offen bliebe also beispielsweise, ob Zuständigkeiten vollständig auf die neue Behörde verlagert werden oder diese sich darauf beschränkt, die zuständigen Stellen zu koordinieren.

Info-Box 5 Die Migrationsagentur im Burgenlandkreis

Infolge der hohen Fluchtzuwanderung 2015/16 zeigte sich im Burgenlandkreis in Sachsen-Anhalt wie in vielen anderen Kommunen: Die verschiedenen Aufgaben im Rahmen der Aufnahme und Integration von Geflüchteten konnten mit den bestehenden Strukturen nicht adäquat erfüllt werden. In der Folge wurde ein umfassender Prozess der Organisationsentwicklung angestoßen. Dieser mündete darin, dass im Jahr 2018 mit der Migrationsagentur eine neue Querschnittsbehörde aufgebaut wurde. Hier werden unter einem Dach verschiedene Aufgaben bearbeitet, die sich auf Zugewanderte und insbesondere Geflüchtete beziehen (s. Thüringer Zentrum für Interkulturelle Öffnung 2023: 6–7).

Die Migrationsagentur umfasst die Sachgebiete Ausländerbehörde (die u.a. auch für Einbürgerungen zuständig ist), Unterkunftsverwaltung, Asylbewerberleistungen, Integration, Integrationskoordination und Jobcenter (im Burgenlandkreis als sog. Optionskommune in alleiniger Trägerschaft der Kommune). Außerdem finden sich dort Vertretungen der Volkshochschule, der Agentur für Arbeit, des Kreissportbunds und vom Forum Ehrenamt (s. Burgenlandkreis 2024; Thüringer Zentrum für Interkulturelle Öffnung 2023: 4). Flankiert wird die Arbeit der Migrationsagentur durch ein Integrationsnetzwerk. Darin finden sich verschiedene Kooperationspartner und -partnerinnen der Behörde mehrmals im Jahr zum Austausch zusammen, darunter freie Träger, die Beratung und Sprachkurse anbieten (s. Thüringer Zentrum für Interkulturelle Öffnung 2023: 15).

Für Zugewanderte ist die Verwaltung niedrigschwellig zugänglich. Mit nur einer Vorsprache sollen sie mehrere Anliegen vorbringen können. Auch verwaltungsintern bedeutet die Migrationsagentur kürzere Wege. Sie erleichtert Absprachen zwischen verschiedenen Bereichen und mindert die Gefahr von Doppelbearbeitungen. Ein gemeinsames Fallmanagement über eine geteilte digitale Fallakte und individuelle Fallbesprechungen soll ein kohärentes Vorgehen ermöglichen.

Die Entwicklung der Migrationsagentur wurde unterstützt von der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt e.V. (AGSA), einem Dachverband verschiedener Migrantenorganisationen und weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen. Unter Beteiligung von Mitarbeitenden wurde im Rahmen von Workshops ein gemeinsames Leitbild entwickelt (AGSA 2020: 3–5). So wurde versucht, die von der Umstrukturierung betroffenen Mitarbeitenden im Prozess mitzunehmen (s. dazu auch Bogumil/Kuhlmann et al. 2018: 79; van den Bergh/Postels 2020: 75). Auch über den Aufbau hinaus wird die Migrationsagentur extern begleitet, um ggf. Strukturen und Prozesse anzupassen. Das geschah beispielsweise ab Februar 2022 infolge der Fluchtzuwanderung aus der Ukraine. Hier wurden u.a. ein Krisenstab und eine Ukraine-Hotline eingerichtet (s. Thüringer Zentrum für Interkulturelle Öffnung 2023: 5, 18).

(gesetzlich verankerte) Fördermaßnahmen unterstützen. Das wäre ein milderer Mittel als eine gesetzliche Verpflichtung. In vielen Ländern gibt es bereits Förderprogramme mit dem Ziel, die Integrationsarbeit vor Ort stärker strukturell zu verankern (s. Kap. A.2.1.2).¹²⁹ Ein wichtiger Baustein solcher Landesprogramme ist die Stärkung eines kommunalen Fallmanagements.

Kommunales Fallmanagement: zunehmend wichtiger Teil von Integrationsmanagement

Insbesondere Neuzugewanderte stehen oft vor komplexen Problemen und haben vielseitige Bedarfe in verschiedenen Bereichen, darunter Spracherwerb, Anerkennung von Qualifikationen, aufenthaltsrechtliche Fragen, Unterbringung und Wohnen. Um die verschiedenen Fördermöglichkeiten für diese individuellen Bedarfe auszu-schöpfen und Integrationsprozesse effektiv zu koordinie-

¹²⁹ Zu nennen sind hier etwa die Beratungs- und Integrationsrichtlinie in Bayern, die Förderrichtlinie zum Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“ in Hessen, die Richtlinie Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe in Sachsen-Anhalt und die Richtlinie zur Förderung von Koordinierungsstellen für Integration und Teilhabe in den Kreisen und kreisfreien Städten in Schleswig-Holstein.

ren, muss man die verschiedenen Zuständigkeiten und Handlungsoptionen kennen (Bogumil/Kuhlmann 2020: 475). Mit Blick darauf setzen viele Kommunen im Rahmen ihrer freiwilligen Integrationsaufgaben seit einigen Jahren verstärkt auf Fallmanagement (s. SVR 2018: 134; s. Kap. A.2.3.3).

Dafür gibt es mehrere parallele Beratungsstrukturen (Tab. A.2): Ein Fallmanagement bieten neben den Kommunen auch Stellen der bundesgeförderten Migrationsberatung an. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Aufgaben nach dem SGB II führen zudem die Jobcenter für anerkannte Geflüchtete Fallmanagement im Bereich der Arbeitsmarktintegration durch.¹³⁰ **Die verschiedenen Strukturen unterscheiden sich nicht nur im Hinblick darauf, wer das Fallmanagement finanziert und anbietet, sondern auch hinsichtlich seiner inhaltlichen Schwerpunkte** (Bogumil/Kuhlmann et al. 2018: 86). **Die Beratungslandschaft vor Ort ist insgesamt häufig fragmentiert und unübersichtlich** (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 39),¹³¹ **mancherorts zeigt sich ein wahrer „Beratungsdschungel“** (Bogumil et al. 2023a: 299).

Sofern Förderprogramme zur Finanzierung der Beratungsstrukturen keine festen Vorgaben zur Zielgruppe bzw. zu den Schnittstellen machen, obliegt es den umsetzenden örtlichen Trägern (wie den Kommunen und freien Trägern), hier untereinander Absprachen zu treffen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 63). **In der Praxis zeigt sich, dass die verschiedenen Strukturen für Fallmanagement oft nicht aufeinander abgestimmt sind.** Dadurch können sich Zuständigkeiten doppeln; zum Teil werden Zugewanderte mehrfach beraten – womöglich mit unterschiedlichen Empfehlungen (Bogumil/Kuhlmann et al. 2018: 88). Ein Datenaustausch zwischen den verschiedenen Stellen erfolgt in der Regel – wenn überhaupt – nur einzelfallbezogen. Oft werden bereits

erfasste Daten nochmals erhoben. Das birgt eine erhebliche Gefahr von Informationsverlusten (Klenk/Kuhlmann 2024: 27–28; s. Kap. A.3.3).

☞ **Der SVR hat sich schon 2018 dafür ausgesprochen, die verschiedenen Beratungsangebote besser aufeinander abzustimmen** (SVR 2018: 133–134, 137). Manche Kommunen bemühen sich auch durchaus, Beratungsangebote und Fallmanagement stärker zu koordinieren (SVR 2018: 134). Einige haben z. B. Übersichten dazu erarbeitet, welche Stellen vor Ort Verweisberatung machen. Andere haben regelmäßige Treffen institutionalisiert, bei denen sich die verschiedenen Stellen des Fallmanagements austauschen und abstimmen (IRC 2020: 20; 2021). Einzelne Kommunen wie die Stadt Hamm haben sogar ein umfassendes, integriertes Fallmanagement eingeführt (Stadt Hamm 2018: 67).¹³² Dazu muss das Kommunale Integrationsmanagement mit genügend Personal ausgestattet werden.

Auf Landesebene gibt es mehrere Ansätze, die verschiedenen Beratungsangebote über ein Fallmanagement in den Kommunen besser zu koordinieren. Manche Länder fördern über spezielle Programme nicht nur Beratungsaktivitäten in den Kommunen, sondern auch die strategische Steuerung und Koordinierung der Integrationsarbeit vor Ort (für eine Übersicht s. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 31). In Baden-Württemberg etwa werden über ein Förderprogramm seit 2017 Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager finanziert, die im Rahmen von Fallmanagement Geflüchtete individuell beraten und begleiten (s. SVR 2018: 134).¹³³ Auch das seit 2020 bestehende landesweite Programm „Kommunales Integrationsmanagement“ (KIM) in Nordrhein-Westfalen fördert neben strategischer Steuerung auch ein rechtskreisübergreifendes Fallmanagement. Erfahrungen aus der entsprechenden Beratungspraxis sollen genutzt wer-

130 Wenn viele Geflüchtete einen Schutzstatus erhalten, wächst der Kundenkreis der Jobcenter für ein Fallmanagement beträchtlich. Viele Jobcenter haben deshalb in den vergangenen Jahren bestimmte Maßnahmen inhaltlich angepasst und organisatorische Veränderungen vorgenommen. Beispielsweise wurden sog. *integration points* als spezielle Anlaufstelle für Neuzugewanderte eingerichtet (Bogumil/Kuhlmann 2020: 467).

131 Das gilt auch für die Datenbestände der Beratungsstellen, was u. a. damit zusammenhängt, dass sie ganz unterschiedliche Softwaretools nutzen. Vielerorts werden anstelle von digitalen Lösungen papiergebundene Akten genutzt oder eine Kombination aus analogen Akten und einer digitalen Datendokumentation. Daraus ergeben sich Schnittstellenprobleme; ein Datenaustausch zwischen den verschiedenen Stellen ist schwierig oder gar unmöglich. Nur in wenigen Kommunen gibt es trägerübergreifende Datenbanken (Klenk/Kuhlmann 2024: 27–28).

132 Umgesetzt wird das Fallmanagement von Integrationskoordinatoren und -kordinatorinnen, die Geflüchtete individuell begleiten (Stadt Hamm 2018: 67). Das soll eine ganzheitliche Betreuung sicherstellen, die nicht nur einzelne Teilbereiche, sondern den Gesamtprozess der Integration in den Blick nimmt. So sollen Schnittstellenprobleme reduziert werden, besonders bei Geflüchteten, die mit einer Anerkennung den Rechtskreis wechseln (Hafner 2019: 122). Um Zuständigkeiten zu klären und Doppelstrukturen zu reduzieren, hat die Stadt Hamm mit anderen Akteuren und Akteurinnen Verwaltungsvereinbarungen erarbeitet. Familien werden über den Rechtskreiswechsel hinweg von derselben Stelle betreut. Alleinstehende wechseln in ein anderes Fallmanagement, dieser Übergang ist jedoch fest institutionalisiert (Bogumil/Kuhlmann et al. 2018: 89).

133 Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums zur Förderung des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg vom 06.06.2023 (GABl. BW 2023, S. 272). Über eine weitere Verwaltungsvorschrift werden zudem Integrationsbeauftragte in den Kommunen finanziert, die vor allem konzeptionelle und strategische Aufgaben übernehmen sollen.

Tab. A.2 Geförderte Beratungsstrukturen im Bereich Migration und Integration

Förderprogramm	Zielgruppen	Beratungsform	geförderte Stellen
Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE) (Bund)	vorwiegend erwachsene Zugewanderte über 27 Jahre mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus	Fallmanagement bzw. sozialpädagogische Begleitung	freie Träger
Jugendmigrationsdienste (JMD) (Bund)	Personen mit Migrationshintergrund vom 12. bis zum vollendeten 27. Lebensjahr unabhängig vom Aufenthaltsstatus, die sich rechtmäßig oder mit einer Duldung in Deutschland aufhalten	Fallmanagement bzw. sozialpädagogische Begleitung	freie Träger
Asylverfahrensberatung (AVB) (Bund)	Schutzsuchende bzw. besonders schutzbedürftige Personen im Asylverfahren	behördenunabhängige Rechtsberatung und Identifizierung besonderer Bedarfe im Asylverfahren	freie Träger
Psychosoziale Zentren für Geflüchtete (PSZ) (Bund, Länder, Kommunen, lokale Förderungen)	Geflüchtete mit komplexen Problemlagen und traumatischen Belastungen	ganzheitlicher Ansatz: Krisenintervention, psychosoziale Beratung, sozialarbeiterische Begleitung	freie Träger, lokale Organisationen
Rückkehrberatung (Länder)	vorwiegend ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige; Drittstaatsangehörige ohne oder mit geringer Bleibeperspektive; sonstige Drittstaatsangehörige, die freiwillig und dauerhaft ausreisen wollen	individuelle Beratung zu Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr	je nach Bundesland: freie Träger, Kommunen, zentrale Landesbehörden
Flüchtlingssozialarbeit (Länder)	Geflüchtete in Unterbringungseinrichtungen	soziale Beratung, sozialarbeiterische Begleitung	freie Träger, Kommunen, lokale Organisationen
Beratungsangebote auf kommunaler Ebene	Zielgruppendefinition abhängig von Förderrichtlinien der Länder, in der Regel weit gefasster Personenkreis mit Fokus auf Neuzugewanderte	Beratungen je nach Förderprogramm, von allgemeiner Information bis zu ganzheitlichem Fallmanagement	freie Träger, Kommunen

Quelle: Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 62; Darstellung: SVR

den, um Verwaltungsabläufe und Hilfesysteme strukturell zu verbessern. So werden operative und strategische Ebene miteinander verzahnt. Für die strategische Steuerung des KIM müssen die Kommunen eine Lenkungsgruppe mit den einschlägigen verwaltungsinternen und -externen Stellen bilden. Unterstützt wird die Lenkungsgruppe von einer im Kommunalen Integrationszentrum angesiedelten Koordinierungsstelle. Diese übernimmt zudem die fachliche Aufsicht über das Fallmanage-

ment, das ebenfalls vorzugsweise an das Kommunale Integrationszentrum angebunden sein soll. Anhand der Erfahrungen aus dem Fallmanagement soll die Koordinierungsstelle Schnittstellen analysieren, Kooperationsvereinbarungen zwischen Ämtern und nichtstaatlichen Stellen entwickeln und weitere Schritte überlegen, um eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen (s. MKFFI NRW 2021).

Die Länder stellen im Rahmen der Förderprogramme also nicht nur finanzielle Mittel zur Verfügung. Sie geben den Kommunen auch einen Rahmen vor, indem sie bestimmen, was unter Fallmanagement zu verstehen und wie es umzusetzen ist (s. IRC 2020: 17). Sowohl in Baden-Württemberg als auch in Nordrhein-Westfalen wurden bzw. werden die Landesförderprogramme wissenschaftlich begleitet. Laut den daraus hervorgegangenen Berichten gibt es nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Kommunen unterschiedliche Vorstellungen davon, wie das Integrationsmanagement umgesetzt werden soll. Das führt mitunter zu Spannungen zwischen den eingebundenen Stellen. In Baden-Württemberg etwa wurde vonseiten des Landes erwartet, dass die Integrationsmanagerinnen und -manager vorrangig eine Lotsenfunktion erfüllen. Sie sollten Geflüchtete also nur an die jeweiligen Regeldienste weiterleiten. In der Praxis ging ihre Beratung aber viel weiter. Das hat teils damit zu tun, dass in den Regeldiensten der Kommunen spezielle Ansprechpersonen für Geflüchtete fehlen. Teils ließ sich auch beobachten, dass die Regeldienste ihre entsprechenden Aufgaben auf die Integrationsmanagerinnen und -manager abwälzen (Götz et al. 2020: 98–99). Konflikte zwischen diesen und integrationsrelevanten Regeldiensten wie dem Jobcenter erschweren die Umsetzung von Fallmanagement.¹³⁴

❗ **Dies unterstreicht, wie wichtig eine übergeordnete Koordinierung und strategische Steuerung des kommunalen Integrationsmanagements ist.** Hier sehen die genannten wissenschaftlichen Untersuchungen der Landesprogramme in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen aber noch Defizite (s. Götz et al. 2020: 102–103; Wende et al. 2022: 43–53).¹³⁵ In Baden-Württemberg werden jene Kommunen positiv hervorgehoben, in denen die Landratsämter die zentrale Koordinierung übernehmen. Dort wird das Integrationsmanagement stärker strategisch gesteuert (Götz et al. 2020: 63–64, 100–101). In Nordrhein-Westfalen haben Wende et al. (2022: 84) die Anfangsphase des KIM beobachtet und stellen fest, dass einige Kommunen die vorgesehenen strategischen Elemente nicht oder nicht vollständig umgesetzt haben. Beispielsweise wurden zwar wie gefordert Lenkungsgruppen eingerichtet, diese haben jedoch keinerlei Entscheidungskompetenz.

Kommunales Fallmanagement und Austausch zwischen Kommunen stärken

➡ **Insgesamt sollten nach Ansicht des SVR die Kommunen stärker in die Verantwortung genommen und befähigt werden, ein Fallmanagement aufzubauen bzw. dieses weiterzuentwickeln, in Abstimmung mit den anderen beteiligten Stellen wie den Trägern der Migrationsberatung und den Jobcentern** (s. Bogumil/Kuhlmann 2022: 101). **Um die verschiedenen Angebote für Fallmanagement und Beratung besser zu koordinieren, sollten entsprechende Richtlinien des Bundes und der Länder die einschlägigen Schnittstellen besser abbilden** (s. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 63). Die beteiligten lokalen Stellen könnten verpflichtet werden, verbindliche Verwaltungsvereinbarungen zu schließen, die ihre jeweiligen Zielgruppen und ihre Kooperation festlegen (Bogumil/Kuhlmann 2020: 479). Für die Träger der bundesgeförderten Migrationsberatung etwa könnte durch Klauseln in den entsprechenden Förderbedingungen eine Zusammenarbeit mit den Kommunen vorgeschrieben werden (Bogumil/Burgi et al. 2018a: 292). Das würde die Steuerungsfunktion der Kommunen im Integrationsmanagement stärken – ohne dass die Zuständigkeit für die Migrationsberatung vom BAMF auf die Kommunen übergeht, was äußerst voraussetzungsvoll wäre (s. Kap. A.2.3.2).

➡ **Um die Umsetzung eines kommunalen Fallmanagements zu verbessern, kann der Austausch von Informationen und Erfahrungen intensiviert werden – zwischen den beteiligten Stellen innerhalb der Kommunen, zwischen Kommunen und Ländern wie auch zwischen den Kommunen.** Innerhalb der Kommunen könnten beispielsweise regelmäßige Koordinierungsrunden institutionalisiert werden: einerseits zwischen der Fachleitungsebene und den für die Umsetzung Zuständigen (wie Integrationsmanagerinnen und -managern bzw. Integrationskoordinatoren und -koordinatorinnen), andererseits zwischen den umsetzenden Stellen untereinander wie auch mit weiteren Stellen wie dem Jobcenter, der BA und dem Sozialamt (s. IRC 2021: 5–7).

Der Evaluationsbericht zum Förderprogramm für Integrationsmanagement in Baden-Württemberg empfiehlt einen regelmäßigen Austausch zwischen dem Sozial-

134 Zu diesem Ergebnis kommt auch die Evaluation des Modellprojekts „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“ in den Stellen der bundesgeförderten Migrationsberatung: Besonders eine konfliktreiche (oder gar gänzlich fehlende) Zusammenarbeit der Beratungsdienste mit den örtlichen Jobcentern und Ausländerbehörden als zentralen Kooperationsstellen ist danach ein wesentliches Hemmnis in der kommunalen Integrationspraxis (Borchers/Erlor/Reis 2013: 59). Auf Ansätze einer stärkeren Koordination zwischen den Migrationsberatungsstellen und der BA bzw. den Jobcentern geht Kap. B.2.1.3 ein.

135 Im Rahmen der Evaluation des baden-württembergischen Programms wurden u. a. Integrationsmanagerinnen und -manager befragt. Viele von ihnen bewerteten es als Vorteil, wenn die verschiedenen beteiligten Stellen in der Kommune sich stärker vernetzen. Zugleich sehen sie hier noch Verbesserungsbedarf (Götz et al. 2020: 108–111).

ministerium, das das Programm finanziert, und den Integrationsmanagerinnen und -managern, die es umsetzen. In diesem Rahmen könnten auch mögliche Spannungen in Bezug auf das Verständnis der eigenen Rolle und die Zielsetzung des Programms besprochen werden (Götz et al. 2020: 102–103). Der Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung des KIM in Nordrhein-Westfalen plädiert dafür, einen landesweiten Austausch zwischen den Kommunen zu ermöglichen, in dem diese den bisherigen Umsetzungsprozess analysieren und bewerten und daraus Schlüsse für eine Weiterentwicklung ziehen können (Wende et al. 2022: 84, 86). Die Kommunen selbst können solche Austauschmechanismen nur bedingt von sich aus initiieren (s. SVR 2012: 169–170).

➔ **Nach Ansicht des SVR könnte der Bund (in Kooperation mit den Ländern) einen solchen Austausch zwischen den Kommunen modernieren. Bei solchen bundesweiten Austauschplattformen ginge es darum, dass die Kommunen voneinander lernen können, u. a. bezüglich der Koordination und Umsetzung des kommunalen Integrationsmanagements. Dafür sollten bestehende Ansätze des Austauschs genutzt und weiterentwickelt werden.** Zu nennen ist hier u. a. der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik, der schon seit mehr als 15 Jahren besteht. Das ist ein bundesweiter Zusammenschluss von über 30 Kommunen, überregionalen Gremien sowie Vertretungen von Bundesbehörden, Verbänden, Stiftungen und der Forschung. Koordiniert wird der Arbeitskreis von der Landeshauptstadt Stuttgart (s. Stadt Stuttgart 2024). Denkbar ist z. B. auch, die Foren des Nationalen Aktionsplans Integration zu kommunal orientierten Regionalkonferenzen und Austauschforen weiterzuentwickeln, die auch virtuell stattfinden können (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 40).

A.2.5 Fazit und Empfehlungen: Schnittstellenprobleme angehen und dadurch Umsetzung verbessern

Die Migrations- und Integrationspolitik ist in Deutschland maßgeblich durch die föderale Aufgabenverteilung geprägt. Das gilt nicht nur für die Gesetzgebung und Finanzierung, sondern auch für die Verwaltung. Um Defizite der Zuständigkeitsverteilung im föderalen Mehrebenenystem und der damit einhergehenden Verwaltungsverflechtungen abzubauen, gibt es prinzipiell zwei Ansätze: entweder die Zuständigkeiten zu verändern (s. Kap. A.2.3) oder die Schnittstellen innerhalb der bestehenden Verflechtungen zu optimieren (s. Kap. A.2.4; s. auch Abb. A.3).

Ob es sinnvoll ist, Zuständigkeiten nach oben (Zentralisierung) oder nach unten (Dezentralisierung) zu verlagern, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Auf politischer Ebene stellt sich dabei die Frage, welche Ebene

welche Aufgaben am effektivsten und effizientesten erfüllen kann. Entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität, das den deutschen Föderalismus prägt, sollten Aufgaben grundsätzlich auf der untersten Ebene verortet werden.

Diskutiert wird u. a., den Verwaltungsvollzug im Bereich der Migrationsberatung und in bestimmten Bereichen der Integrations- und Berufssprachkurse vom Bund auf die Kommunen zu übertragen. ➔ **Aus der Sicht des SVR sprechen gewichtige Argumente dafür, eine solche Änderung zu prüfen. Zugleich gibt er zu bedenken, dass sich dadurch u. a. neue Schnittstellenprobleme ergeben können. Eine solche Zuständigkeitsverlagerung ist in der Praxis zudem schwer umsetzbar; dafür bestehen hohe rechtliche und politische Hürden. In jedem Fall ist es aus der Sicht des SVR wichtig, dass staatlich geförderte Integrationsinfrastrukturen wie Migrationsberatungsstellen und Integrationskursträger vor Ort stärker miteinander kooperieren** (s. Kap. A.2.3.2).

Eine Zentralisierung deutet sich u. a. bei der Fachkräfteeinwanderung an (s. dazu auch Kap. B.1.5). Einzelne Bundesländer haben in den letzten Jahren die Umsetzung des 2020 eingeführten beschleunigten Fachkräfteverfahrens speziellen Landesbehörden übertragen.

➔ **Damit daraus gelernt werden kann, empfiehlt der SVR, dass bei Zuständigkeitsverlagerungen in den Ländern grundsätzlich ihre Auswirkungen untersucht und ihre Effekte auf Indikatoren wie Bearbeitungsdauer offengelegt werden. In jedem Fall muss eine Zentralisierung so gestaltet und auch kommuniziert werden, dass die kommunalen Behörden sie als echte Unterstützung wahrnehmen; nur dann kann sie die Kommunen wirksam entlasten** (s. Kap. A.2.3.1).

In der Debatte um die Verteilung von Zuständigkeiten im Bereich Migration und Integration wird außerdem regelmäßig gefordert, den Kommunen Integration stärker als Pflichtaufgabe zuzuweisen. ➔ **Der SVR hat sich bereits wiederholt dafür ausgesprochen, dass nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens auch andere Länder eine nachhaltige Finanzierung der kommunalen Integrationsarbeit sicherstellen und diese beispielsweise im Rahmen von Integrations- und Teilhabegesetzen verstetigen** (s. SVR 2024d; 2024c; 2023b). Dieser Weg erscheint gangbarer und leichter umzusetzen als die Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration, die mit hohen Hürden verbunden ist.

➔ **Der SVR plädiert zudem dafür, dass Bund und Länder in ein Gespräch darüber eintreten, wie im Bereich Migration und Integration die Finanzierung gestaltet werden kann. Dabei wird auch mit Blick auf die Haushaltslage in Bund und Ländern zu prüfen sein, welche Optionen realistisch sind. Sofern der Bund weiterhin für die Finanzierung des bewährten Integrationskurssystems zuständig bleibt – was der SVR als sinnvoll erachtet –, müssen die hierfür notwendigen Mittel im Bundeshaushalt verankert werden.** Das ist

wichtig, damit alle berechtigten Gruppen auch zeitnah ein passendes Kursangebot wahrnehmen können.¹³⁶

Eine Optimierung von Schnittstellen innerhalb der bestehenden Verflechtungsstrukturen bietet sich vor allem in den Kommunen an. Hier gibt es besonders in der Integrationsverwaltung zahlreiche horizontale Verflechtungen. ➔ **Manche Kommunen sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, Prozesse der Migrations- und Integrationsverwaltung organisatorisch zu bündeln. Der SVR spricht sich dafür aus, diesen Weg fortzusetzen.** Eine Bündelung verkürzt Verwaltungswege und erleichtert die Koordination und den Daten- und Informationsaustausch zwischen den Fachverwaltungen. Zudem macht sie das bestehende Geflecht von Zuständigkeiten und Maßnahmen für Verwaltungsmitarbeitende wie auch für Betroffene übersichtlicher.

➔ **Darüber hinaus sollten die Kommunen ein integriertes Fallmanagement aufbauen, um die verschiedenen Beratungsangebote im Bereich Migration und Integration besser abzustimmen.** Um die derzeitige Fragmentierung der Beratungslandschaft vor Ort zu optimieren, braucht es eine übergeordnete Koordinierung und strategische Steuerung (s. Kap. A.2.4.2).

Unabhängig davon, ob Schnittstellen auf kommunaler Ebene optimiert oder Zuständigkeiten verändert werden, ist im Bereich Migration und Integration ein enger Austausch zwischen den föderalen Ebenen notwendig.

➔ **Der SVR begrüßt, dass seit einigen Jahren verschiedene Formate des Austauschs – u. a. zwischen den Spitzen von Bund und Ländern – verstärkt für den Dialog über Fragen der Migrations- und Integrationspolitik genutzt werden. Es ist von zentraler Bedeutung, dass hier künftig auch die kommunale Ebene angemessen beteiligt wird. Das gilt u. a. für föderale Abstimmungsprozesse im Bereich der Digitalisierung (s. Kap. A.3).**

136 S. hierzu die Evaluation der OECD (2024), die das Integrationskurssystem insgesamt positiv bewertet.

Infrastrukturelle Rahmenbedingungen: Digitalisierung der Migrations- und Integrationsverwaltung

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland macht zwar durchaus Fortschritte. Ihre Entwicklung liegt aber deutlich hinter den Zielen zurück, die sich die Politik dafür selbst gesteckt hat. Das gilt für die migrations- und integrationsbezogene Verwaltung ebenso wie für die Verwaltung insgesamt. So sind die Verwaltungsprozesse als solche erst ansatzweise digitalisiert; ein medienbruchfreier Datenaustausch in Echtzeit ist bei vielen Dienstleistungen noch nicht möglich. Dabei mangelt es nicht an politischen Maßnahmen und Initiativen; schwierig ist vielmehr ihre Umsetzung. Das liegt vor allem an der fragmentierten Landschaft der beteiligten IT-Unternehmen, die bestehende Schnittstellenprobleme teilweise eher verstärken als beheben. Zudem werden die Digitalkompetenzen bei den Mitarbeitenden der Behörden zu wenig beachtet. Darüber hinaus sind die Organisationsstrukturen in der Verwaltung nicht unbedingt auf eine agile Systementwicklung ausgelegt.

Das Ausländerzentralregister (AZR) soll zu einer zentralen Plattform für das Ausländerwesen ausgebaut werden. Diesen Charakter hat es derzeit noch nicht. Das liegt auch an Schnittstellenproblemen; aber vor allem wird sein Potenzial besonders für integrationsbezogene Zwecke nicht ausgeschöpft. Außerhalb der Ausländerbehörden wird es kaum genutzt. Behördenmitarbeitende haben oft wenig Vertrauen in seine Datenqualität; zudem ist häufig nicht bekannt, welche Daten es überhaupt enthält und wofür diese eingesetzt werden könnten.

Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ist das Bild uneinheitlich: Bei manchen Dienstleistungen ist die Digitalisierung schon recht weit fortgeschritten, etwa bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln und Visa. In anderen Feldern sind die Fortschritte geringer, z. B. beim Antrag auf Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Dies liegt u. a. an der fragmentierten Bildungslandschaft in Deutschland; dadurch erfordern digitale Anerkennungsprozesse zahlreiche funktionierende Schnittstellen.

Damit die digitale Transformation der Migrations- und Integrationsverwaltung gelingt, müssen die digitalen Formate stärker standardisiert werden. In diesem Zuge sollte auch die Landschaft der IT-Unternehmen konsolidiert werden. Das AZR sollte zu einer zentralen Plattform des Ausländerwesens weiterentwickelt werden, die auch für Integrationsbelange genutzt wird. Zudem muss das Personal der Verwaltung für die digitale Transformation gezielt und praxisgerecht geschult werden.

Über den Stand der Digitalisierung in Deutschland wurde in den letzten Jahren immer wieder öffentlich und politisch debattiert – nicht nur, aber auch vor dem Hintergrund einer zunehmend überlasteten und wenig bürgerfreundlichen Verwaltung. So sind etwa die an Prozessen der Migrationssteuerung und der Integrationsverwaltung beteiligten Bundes- und Landesbehörden chronisch überfordert; das ist mittlerweile gut dokumentiert (Kühn/Gluns 2022; Spiegel Online 2023a; SVR 2024a). Und im Bereich der Erwerbsmigration wurde zwar die Arbeits- und Fachkräftezuwanderung mehrfach reformiert, doch die Umsetzung durch die verschiedenen beteiligten Stellen braucht in der Summe zu viel Zeit. Das wird inzwischen als Hindernis für die Gewinnung ausländischer Fachkräfte gesehen – und damit als Entwicklungsrisiko für den Standort Deutschland (mdr.de 2023c; s. Kap. B.1).

Eine stärkere Digitalisierung der Verwaltung gilt neben der Bündelung oder Verlagerung von Zuständigkeiten (s. Kap. A.2) als ein zentrales Instrument, um die Verfahren effizienter zu machen. Das soll die Überlastung abschwächen oder gar aufheben, die u. a. durch Personalmangel, Fluktuation und die komplexe Rechtsmaterie entsteht. Hier liegt Deutschland mit Platz 18 im europäischen Vergleich bislang nur im unteren Mittelfeld (s. Kap. A.3.1).

Das Kapitel skizziert den aktuellen Stand der Digitalisierung im Bereich der Migrations- und Integrationsverwaltung. Einleitend behandelt es zunächst politikfeldübergreifend zentrale Konzepte und Strategien für die Verwaltungsdigitalisierung und die aktuellen Voraussetzungen dafür (s. Kap. A.3.1). Bezogen auf spezifische Themenfelder erörtert es, wie die Digitalisierung weiter

vorangetrieben und künstliche Intelligenz (KI) stärker genutzt werden kann, und betrachtet die Potenziale, aber auch die Grenzen dieser Entwicklung. Anschließend wird anhand zentraler Digitalisierungsprojekte exemplarisch beschrieben, wie sich der Nachholbedarf im Bereich Digitalisierung speziell im Politikfeld Migration und Integration auswirkt (s. Kap. A.3.2). Konkret geht es hier um Projekte im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG). Darüber hinaus wird der Plan diskutiert, das Ausländerzentralregister (AZR) zu einer zentralen Plattform für das Ausländerwesen auszubauen.

Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren im Wesentlichen auf einer verwaltungswissenschaftlichen Expertise von Prof. Dr. Tanja Klenk (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) und Prof. Dr. Sabine Kuhlmann (Universität Potsdam).¹³⁷

A.3.1 Digitalisierung in Staat und Verwaltung

In ihrer Digitalisierungsstrategie hat die vormalige Bundesregierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz drei Handlungsschritte benannt, in denen sie bis 2025 maßgebliche Fortschritte erzielen wollte: (1) vernetzte und souveräne Gesellschaft, (2) innovative Wirtschaft, Arbeitswelt, Wissenschaft und Forschung und (3) lernender digitaler Staat (Bundesregierung 2023c: 2). Beim ersten Bereich ging es vor allem um Aspekte, die das tägliche Leben von Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar betreffen, wie Netzausbau, digitalisierte Bildungs- und Mobilitätsangebote oder ein digitales Gesundheitsmanagement (Bundesregierung 2023c: 5–7). Im zweiten Bereich sollten zum einen gute Rahmenbedingungen für Unternehmen geschaffen werden, damit sie digitale Technologien optimal nutzen können. Zum anderen sollte stärker in die Forschung investiert werden, speziell in digitale Schlüsseltechnologien (Bundesregierung 2023c: 7–9). Im dritten Bereich plante die Bundesregierung „die umfassende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, damit sich Behördengeschäfte – auch mithilfe staatlicher digitaler IDs – ortsunabhängig und effizient elektronisch erledigen lassen“ (Bundesregierung 2023c: 3). Darüber hinaus gibt

es seit 2023 den Digitalcheck. Dieser soll sicherstellen, dass Digitalisierung bereits im Gesetzgebungsprozess mitgedacht wird und so möglichst digitaltaugliche Gesetze entstehen (Bundesregierung 2023c: 9; Info-Box 6).

ⓘ Zwar wird der Digitalcheck bereits angewendet; im September 2024 waren jedoch noch viele Gesetzesinitiativen in der Prüfphase, die bereits vor Einführung des Digitalchecks geplant waren.

Von den in der Digitalstrategie formulierten Zielen ist Deutschland aber noch ein ganzes Stück entfernt: Nach wie vor erfolgt Kommunikation oft papierbasiert, es werden viele unterschiedliche Fachanwendungen genutzt, und zwischen den kommunalen Behörden untereinander wie auch zu den IT-Infrastrukturen der Länder fehlen teilweise Schnittstellen (Klenk/Kuhlmann 2024: 1; s. auch Kap. A.3.2.3). Das Thema Digitalisierung ist eng verbunden mit den Zuständigkeiten im föderalen Staat; diese bilden eine zentrale Rahmenbedingung für die Umsetzung von Regularien.

Im EU-Vergleich liegt Deutschland bei der Digitalisierung der Verwaltung derzeit auf Platz 18 und damit im unteren Mittelfeld. Das zeigt eine Studie, die im Rahmen des EU-Strategieprogramms „Digitale Dekade 2030“ durchgeführt wurde (Abb. A.4).¹³⁸ Zuletzt deutete sich sogar eher eine Verschlechterung als eine Verbesserung an: Hatte Deutschland in der vorletzten Erhebung aus dem Jahr 2022 für den Aspekt „Digitale öffentliche Verwaltung“ noch einen Indexwert von 78,4 erreicht, sank dieser 2023 auf 75,8 (Europäische Kommission 2024b: 3). Allerdings gibt das Ranking zum aktuellen Stand der Verwaltungsdigitalisierung nur einen allgemeinen Eindruck. Der hohe Aggregationsgrad verstellt den Blick auf einzelne Maßnahmen, die ergriffen werden, um die Digitalisierung in Staat und Gesellschaft voranzutreiben. Zudem gibt das Ranking keinen Aufschluss darüber, worauf Umsetzungsprobleme jeweils zurückgehen (Klenk/Kuhlmann 2024: 5). Dafür müssen die einzelnen Bereiche der Verwaltung genauer betrachtet werden.

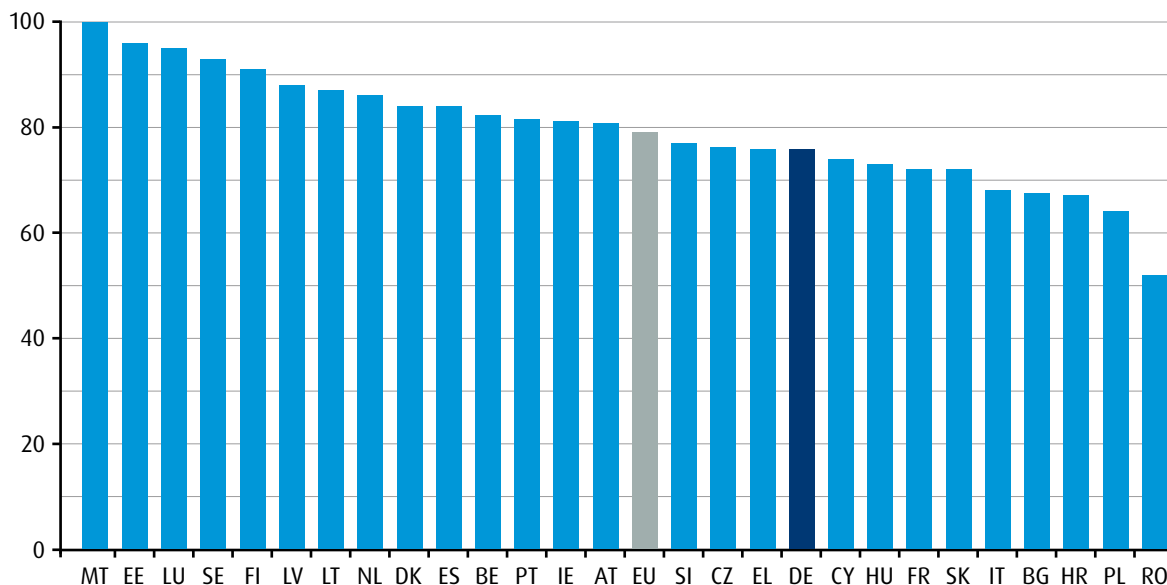
A.3.1.1 Formen und Phasen der Digitalisierung

Digitalisierung bezeichnet grundsätzlich „den Prozess der Umwandlung analoger Informationen, Prozesse und Strukturen in digitale Formate. Dabei werden digitale Technologien eingesetzt, um Daten elektronisch zu er-

¹³⁷ Die Expertise steht auf der Website des SVR zum Download zur Verfügung (www.svr-migration.de/jahresgutachten).

¹³⁸ Die Studien und Berichte im Rahmen dieses Programms führen den *Digital Economy and Society Index (DESI)* fort, der von 2014 bis 2022 jährlich erhoben und veröffentlicht wurde. Im Jahr 2023 wurden für den Bereich E-Government 3.077 Verwaltungseinheiten in 37 Ländern befragt. Um die Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer zu erheben, wurden insgesamt 14.742 Websites von öffentlichen Stellen bewertet. Insgesamt wurden 95 Verwaltungsdienstleistungen untersucht. Diese wurden anhand von vier zentralen Dimensionen bewertet: Nutzerfreundlichkeit, Transparenz, Schlüsselfaktoren für gelingende Digitalisierung (z. B. E-IDs oder E-Dokumente) und länderübergreifende Services. Zu diesen vier Kerndimensionen wurden insgesamt 48 Fragen gestellt (Europäische Kommission 2024a: 7–8).

Abb. A.4 Indexwerte für den Indikator „Digitale öffentliche Dienste“ nach EU-Mitgliedsländern 2023



Anmerkung: Verwaltungen und Nutzerinnen und Nutzer wurden zum Status der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in den vier Kerndimensionen Nutzerfreundlichkeit, Transparenz, Schlüsselfaktoren und länderübergreifende Services befragt. Basierend auf den Ergebnissen wurde für jedes Land ein Index berechnet, der Werte zwischen 0 und 100 annehmen kann. Die Länderkürzel entsprechen den zweistelligen ISO-Ländercodes (ISO 3166 Alpha-2) (Statistisches Bundesamt 2024g).

Quelle: Europäische Kommission 2024a: 39; Darstellung: SVR

fassen, zu speichern, zu verarbeiten und zu übermitteln. Dies schafft die Grundlage für neue Formen der Kommunikation, Organisation und Automatisierung“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 3). Potenziell umfasst Digitalisierung sämtliche Prozesse des Verwaltungshandelns: Daten können digital erhoben und gespeichert werden. Auch die Kommunikation erfolgt zunehmend digital (über E-Mail oder Messenger) und ergänzt persönliche oder papierbasierte Formen der Informationsübermittlung. Dabei kann sich die Digitalisierung einerseits auf die Prozesse innerhalb der Verwaltung beziehen (*government-to-government*, G2G), andererseits auf jene zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern (*citizen-to-government*, C2G) (Gräfe et al. 2024: 23).¹³⁹ Hürden für eine voranschreitende Digitalisierung liegen häufig in den Prozessen innerhalb der Verwaltung, sowohl innerhalb von Behörden als auch zwischen verschiedenen Behörden (Gräfe et al. 2024: 23).

Die Literatur unterscheidet üblicherweise drei Phasen der Digitalisierung: Elektronifizierung, Digitalisierung und digitale Transformation (Gräfe et al. 2024: 22–23; Klenk/Kuhlmann 2024: 3; Mergel/Edelmann/Haug 2019). In der ersten Phase werden analoge Prozesse in eine digitale Form gebracht, wobei sich die Prozesse als solche nicht verändern. Beispielsweise werden Papierdokumente durch Scannen in digitale Dokumente überführt. In der zweiten Phase werden Technologien eingesetzt, um die Prozesse selbst zu digitalisieren. Beispiele dafür sind etwa ein medienbruchfreier Datenaustausch¹⁴⁰, algorithmenbasierte Entscheidungen und Datenübermittlung in Echtzeit (z.B. Online-Terminbuchungen). Digitale Transformation als dritte Phase geht darüber insofern noch hinaus, als bestehende Prozesse und Strukturen nicht nur digitalisiert, sondern grundlegend neu gedacht werden können. So lassen sich etwa mit KI und großen verfügbaren Datenmengen (Big Data)

139 Neben der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern erfolgt auch die Zusammenarbeit mit politischen Institutionen, anderen Behörden und privaten Akteuren und Akteurinnen zunehmend digital (Klenk/Kuhlmann 2024: 3).

140 Medienbruchfreiheit bedeutet, dass elektronisch erfasste Daten in den weiteren Prozessen durchgehend verarbeitet werden können, ohne dass sie in ein anderes Medium übertragen werden müssen (z.B. Ausdrucken eines Formulars). Medienbrüche verlangsamen die Prozesse, und bei manueller Datenübertragung besteht immer das Risiko von Übertragungsfehlern (BMI 2024h).

Info-Box 6 Der Digitalcheck

Im Januar 2023 wurde der Digitalcheck eingeführt. Er soll sicherstellen, dass bei der Entwicklung von Gesetzen auch deren Digitaltauglichkeit mitgedacht wird. Dies soll möglichst früh im Erarbeitungsprozess geschehen, um eventuell notwendige Anpassungen rechtzeitig vornehmen zu können. Den gesetzlichen Auftrag dazu hat der NKR (NKR 2024a). In einem ersten Schritt überprüft er zunächst, ob eine Gesetzesinitiative überhaupt einen digitalen Bezug aufweist. Wenn dies der Fall ist, fordert er die mit dem Gesetzentwurf befassten Stellen im zweiten Schritt auf, einen digitaltauglichen Gesetzestext zu formulieren. Dafür stehen ihnen Tools zur Verfügung, die die Umsetzung erleichtern: ein Fragebogen, eine begleitende Dokumentation und Methoden zur Visualisierung (NKR 2024a).

Für die Formulierung entsprechender Gesetze wurde unter Federführung des BMI ein Katalog von fünf

zentralen Kriterien entwickelt, die in jedem Fall zu berücksichtigen sind (BMI 2024c): (1) digitale Kommunikation sicherstellen, (2) die Wiederverwendung von Daten und Standards ermöglichen, (3) Datenschutz und Informationssicherheit gewährleisten, (4) klare Regelungen für eine digitale Ausführung finden und (5) Automatisierung ermöglichen.

Der Digitalcheck wird seit seiner Einführung aufgrund der Erfahrungen damit fortlaufend inhaltlich, methodisch und strukturell erweitert und angepasst (BMI 2024d). Mittlerweile liegt er in der fünften Version vor, und der Prüfprozess wurde von ursprünglich drei auf die oben beschriebenen zwei Schritte reduziert (BMI 2024p). Von Januar bis Ende November 2023 wurde bei 72 von 87 eingebrachten Gesetzen (83 %) ein Digitalcheck durchgeführt (eGovernment 2023).

Plattformstrukturen entwickeln, die neue Möglichkeiten für Interaktivität und Konnektivität bieten. Entsprechend wird davon ausgegangen, dass insbesondere KI und Big Data bei der Verwaltungsdigitalisierung zukünftig eine immer größere Rolle spielen werden (Klenk/Kuhlmann 2024: 3; Info-Box 7).

Diese drei Phasen ähneln grundsätzlich dem fünfstufigen Modell der Reifegrade, das inzwischen üblicherweise genutzt wird, um den Stand der Digitalisierung in der Verwaltung zu erheben; es wird auch im Rahmen der Umsetzung des OZG und des 2024 beschlossenen Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG 2.0) angewendet (Gräfe et al. 2024: 23; Info-Box 9). Zu solchen Phasenmodellen ist kritisch anzumerken, dass sie eine etwas deterministische Sicht auf Digitalisierungsprozesse nahelegen, die nicht immer der Realität entspricht. Mitunter gibt es in solchen Prozessen zeitlich versetzte Entwicklungen oder auch Rückschritte. Zugleich spiegelt ein solcher Determinismus die Logik von Programmen zur Verwaltungsdigitalisierung wider (Gräfe et al. 2024: 23; Klenk/Kuhlmann 2024: 3).

A.3.1.2 Politikfeldübergreifende Herausforderungen für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung

Insgesamt befindet sich der Prozess der Digitalisierung der Verwaltung zwischen der Phase der Elektronifizierung und der Digitalisierung (Klenk/Kuhlmann 2024: 4). Dabei lassen sich eine Reihe von Herausforderungen und Barrieren identifizieren, die eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung erschweren. Sie sind zunächst relativ unabhängig von einzelnen Fachthemen (wie z. B. Migration und Integration); entscheidend sind vor allem technische, rechtliche, personelle und organisatorische Hürden (Gräfe et al. 2024: 27; Klenk/Kuhlmann 2024: 4).

Technische Hürden: Vielzahl kommunaler IT-Unternehmen und veraltete Ausstattung erschweren die Entwicklung einheitlicher Lösungen

Die größte Herausforderung im technischen Bereich liegt in der fragmentierten technischen Landschaft: An den kommunalen Systemen sind oft mehrere IT-Unternehmen mit jeweils unterschiedlichen Lösungen beteiligt; das führt zu zahlreichen Brüchen in der Datenübermittlung und teilweise auch der Kommunikation. In der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (VITAKO) sind aktuell (Stand: Februar 2025) 58 Rechenzentren, Software- und Serviceunternehmen zusammengeschlossen, die die rund 11.000 Kommunen

in Deutschland betreuen.¹⁴¹ Kommunale IT-Unternehmen sind jedoch nicht verpflichtet, sich der Arbeitsgemeinschaft anzuschließen. Darüber hinaus ist ihre genaue Zahl unbekannt, denn es gibt keine entsprechende Statistik.¹⁴² Zudem gibt es viele Unternehmen, die Lösungen für spezifische Fachanwendungen entwickeln; dadurch bestehen zahlreiche konkurrierende IT-Produkte nebeneinander (Heuermann et al. 2018: 56). IT-Verantwortliche in den Kommunen kritisieren in Interviews mitunter auch, dass diese kommerziellen Anbieterfirmen vor allem den eigenen Gewinn im Blick haben und weniger eine nachhaltige und partnerschaftliche Verwaltungsdigitalisierung (Klenk/Kuhlmann 2024: 32). Den mit der Entwicklung spezifischer Anwendungen betrauten Unternehmen wird zum Teil auch vorgeworfen, sie würden ihre Produkte gezielt so entwickeln, dass sie mit den Produkten anderer Firmen nicht kompatibel sind; dadurch werden entsprechende Abhängigkeiten erzeugt oder verfestigt (Hofmann 2023: 52).¹⁴³ **Ein Problem ergibt sich hier auch aus den Regelungen des OZG: Danach wird zwar der Anschluss der Kommunen an die OZG-Komponenten finanziert, die Integration dieser Komponenten in die bestehenden Fachverfahren und deren Finanzierung sind darin aber nicht berücksichtigt. Ein Wechsel der Anbieterfirmen von Fachverfahren ist zudem aufgrund angespannter Haushaltslagen kaum möglich. So bestimmt ein einmal eingeschlagener technischer Weg in der Regel auch die weitere Entwicklung** (Klenk/Kuhlmann 2024: 32).

Hinzu kommen Defizite bei Hard- und Software. Zur Ausstattung der Behörden gibt es zwar keine objektiven Daten, einige Studien haben dazu jedoch Verwaltungspersonal befragt. Im Barometer Digitale Verwaltung¹⁴⁴ gab ein Fünftel der befragten Mitarbeitenden der Verwaltung an, mit der zur Verfügung gestellten Hardware unzufrieden zu sein; bei den unter 30-Jährigen waren es sogar knapp zwei Drittel. Und immerhin 15 Prozent arbeiten nach eigenen Angaben vorwiegend mit veralteter Software, die nicht aktualisiert wird aus Angst davor, dass ein Update Probleme verursacht (Next:Public 2023: 27–28).¹⁴⁵ **Nach Einschätzung der Befragten stehen zudem nur 39 Prozent der in den Verwaltungen**

vorhandenen digitalen Prozesse medienbruchfrei zur Verfügung (Next:Public 2023: 31). Medienbruchfreiheit ist aber eine wichtige Voraussetzung für die Beschleunigung von Verfahren und diese wiederum zumindest ein Aspekt der Effizienzsteigerung, die man sich von Digitalisierung erhofft (Schwab et al. 2019: 49). Auch bergen Medienbrüche stets das Risiko von Übertragungsfehlern. In einer anderen Studie wurden insgesamt 143 Führungskräfte der Bundes- und Landesverwaltung befragt. Nur 39 Prozent gaben an, dass ihre Organisation über eine Datenarchitektur verfügt, die es erlaubt, die Kernprozesse schnell und flexibel mit digitalen Lösungen weiterzuentwickeln (Zelt et al. 2022: 17–18).

Rechtliche Hürden: Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und *once only*-Prinzip

Eine regulatorische Hürde für die Digitalisierung der (migrationsbezogenen) Verwaltung bilden u.a. die Anforderungen der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und des deutschen Datenschutz- und Verwaltungsverfahrenrechts. Das betrifft insbesondere Anwesenheitspflichten, Schriftformerfordernisse, Auskunftssperren, Aufbewahrungspflichten und Einschränkungen beim Datenaustausch zwischen Behörden (Schwab et al. 2019: 32). Bedeutsam ist hier vor allem das Zweckbindungsgebot der DSGVO: Es untersagt eine Übermittlung personenbezogener Daten an andere Behörden, die diese Daten für andere Verwaltungszwecke nutzen. Dieses Gebot widerspricht dem *once only*-Prinzip, das für eine effektive digitale Datenverarbeitung angestrebt wird: Danach sollen Bürgerinnen und Bürger ihre personenbezogenen Daten wie auch etwaige Urkunden und Bescheide nur einmal in ihrem Bürgerkonto hinterlegen müssen, und bei Bedarf können dann sämtliche Behörden darauf zugreifen (Gräfe et al. 2024: 26; Schwab et al. 2019: 33). Ob und inwieweit datenschutzrechtliche Regelungen Digitalisierung behindern, ist auch abhängig von ihrer Auslegung, die wiederum mit den Organisationsstrukturen zusammenhängt. Auf der einen Seite wird mitunter angemerkt, der Datenschutz werde vonseiten der Verwaltung oft überzogen ausgelegt, um Risiken zu vermeiden – auch wenn die Gründe dafür prinzipiell

141 S. die Online-Präsenz der VITAKO: <https://vitako.de/> (17.02.2025).

142 Neben externen IT-Dienstleistenden sind in die Entwicklung von Softwarelösungen teilweise auch die IT-Abteilungen von Großstädten eingebunden (Klenk/Kuhlmann 2024: 32).

143 Dies ist auch deshalb möglich, weil aufseiten der beauftragenden Verwaltung teilweise die nötige Fachkompetenz und Erfahrung mit der digitalen Transformation fehlt; dadurch kann sie Risiken schlecht einschätzen (Hofmann 2023: 52).

144 Für das Barometer Digitale Verwaltung befragte die Beratungsagentur Next:Public GmbH zwischen Mai und Juni 2023 Mitarbeitende von Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene online; 3.911 dieser Interviews konnten ausgewertet werden (Next:Public 2023: 5). Dabei ist zu beachten, dass die Ergebnisse die subjektive Einschätzung der Mitarbeitenden widerspiegeln, nicht den objektiven Stand der Verwaltungsdigitalisierung.

145 Diese Angst scheint auch nicht gänzlich unberechtigt zu sein: Mit zwei Dritteln gibt die große Mehrheit der Befragten an, dass zwar regelmäßig Software-Updates durchgeführt werden, dabei aber gelegentlich Probleme entstehen (Next:Public 2023: 28).

Info-Box 7 Künstliche Intelligenz in der (Migrations-)Verwaltung: Einsatzmöglichkeiten und Risiken

Künstliche Intelligenz (KI) ist ein Oberbegriff für rechnerische Algorithmen, die – mit unterschiedlichen Graden von Autonomie – Aufgaben erfüllen können, die typischerweise menschliche Intelligenz erfordern. Dazu gehören u.a. das Verstehen natürlicher Sprache, das Erkennen von Mustern, Lernen aus Erfahrung sowie das Treffen von Entscheidungen, Vorhersagen und Empfehlungen (Banh/Strobel 2023: 2; Guckelberger 2023: 65).

KI-Systeme könnten – unter den entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen – grundsätzlich in verschiedensten Bereichen der Verwaltung eingesetzt werden. Beispielsweise könnten sie Bürgerinnen und Bürger bei ihren Anliegen als Chatbots und persönliche Sprachassistenten unterstützen. Auch KI-gestützte Leistungssuche oder die automatische Übersetzung in Leichte Sprache oder Gebärdensprache könnten für Antragstellende eine Hilfe sein. KI-Systeme könnten auch die Verwaltungsmitarbeitenden bei ihren Aufgaben unterstützen, z.B. intelligente Postfächer, KI-gestützte Recherche und Textgenerierung, KI-basiertes Mentoring und individualisierte Aus- und Fortbildungsangebote. Ein weiteres wichtiges Einsatzgebiet von KI ist die Dokumentenverarbeitung, etwa die Digitalisierung, Kategorisierung und Prüfung von Dokumenten. Prinzipiell könnten KI-Systeme auch genutzt werden, um die Mitarbeitenden bei Entscheidungen zu unterstützen, indem sie relevante Regulierungen und Gesetze für bestimmte Anträge identifizieren (BMI 2024g: 10–13, 15; Guckelberger 2023: 68–69). Allerdings ist der Einsatz von KI bisher rechtlich nicht geregelt, abgesehen von wenigen bereichsspezifischen Regelungen vor allem im Verkehrssektor (Guckelberger 2023: 79). Mit der EU-Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz vom 13. Juni 2024 (VO (EU) 2024/1689) wurde ein Rechtsrahmen geschaffen. Diesen müssen die Mitgliedsländer nun in nationales Recht umsetzen.

Im BAMF wird KI aktuell bereits genutzt, um Schriftgut und Postverkehr zu erkennen, zu indexieren und zuzuweisen, außerdem für Dialekterkennung

und die Transliteration von Namen, zur Analyse von Anhörungsdokumenten und zur Optimierung von Integrationskursen (BT-Drs. 20/3651: 27). Zwei prominente Beispiele sind KI-Systeme, die bei der Identitätsprüfung und der Risikobewertung von Asylsuchenden eingesetzt werden: das Assistenzsystem für Sicherheitsmeldungen (ASS) und der Dialektidentifizierungsassistent (DIAS) zur Sprach- und Dialekterkennung (BAMF 2024c: 2, 10, 12; BT-Drs. 20/3238: 1). An beiden Systemen wird jedoch auch Kritik geübt. Dem ASS wird vor allem Intransparenz und ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung vorgeworfen (Amnesty International 2024). Bei DIAS ist es in erster Linie die hohe Fehleranfälligkeit: Für die arabischen Dialekte betrug die Erkennungsquote im Jahr 2021 rund 85 Prozent; somit ist bei jeder sechsten bis siebten Person das Ergebnis falsch (BT-Drs. 20/3238: 1, 10).

Ein besonderes Risiko im Bereich der Verwaltung ist darüber hinaus die mögliche Diskriminierung durch KI, insbesondere, wenn diese für Entscheidungsprozesse genutzt wird. KI-Systeme können auf verschiedene Weise Diskriminierung erzeugen oder verstärken. So können bereits die Trainingsdaten des Modells eine Verzerrung enthalten (sog. *data bias*): Bestehende Vorurteile in historischen Daten können dazu führen, dass der Algorithmus diskriminierende Muster reproduziert. Möglicherweise sind die Daten auch unausgewogen oder nicht repräsentativ, wodurch bestimmte Gruppen benachteiligt werden. Und selbst wenn das Modell auf unverzerrten Daten basiert, können sich während des Trainings Fehler einschleichen, die unbemerkt bleiben. Die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit von KI-Systemen macht es außerdem für Betroffene schwierig, diskriminierende Entscheidungen zu erkennen und nachzuweisen (Banh/Strobel 2023: 7–8; Zuiderveen Borgesius 2018: 15–22; UNGA 2024: 2–5). Daneben stellt sich bei algorithmischen Entscheidungssystemen generell die Frage, ob dies aus einer ethischen Perspektive wünschenswert ist (Gräfe et al. 2024: 26).

nachvollziehbar seien (Bönig 2024: 141). Auf der anderen Seite zeigt sich durchaus ein pragmatischer Umgang mit dem Datenschutz, und zwar besonders dann, wenn verschiedene kommunale Behörden (z. B. Ausländerbehörde, Leistungsverwaltung und Integrationsberatung) in einer Verwaltungseinheit zusammengefasst sind (Bogumil et al. 2023b: 167; s. hierzu auch Kap. A.2.4.2).

Personelle Hürden: digitale Kompetenzen werden zu wenig beachtet

In den Verwaltungswissenschaften wird zunehmend betont, dass die Wirkung eingeführter Technologien eng mit den personellen Strukturen zusammenhängt. Diese seien insgesamt sogar wichtiger als die Technologien selbst (Klenk/Kuhlmann 2024: 4). Hier geht es einerseits um die Fähigkeit, mit den (neuen) Technologien umzugehen, andererseits auch um die Einstellung dazu, dass sich die Arbeitsumgebung zunehmend digitalisiert. Wichtig für eine erfolgreiche Digitalisierung ist also nicht zuletzt das Zusammenspiel von Mensch und Technik (Gräfe et al. 2024: 29).

Bisweilen kommen Studien zu dem Ergebnis, dass Deutschland für Digitalisierungsvorhaben insgesamt weniger offen ist als andere Länder (s. z. B. Marienfeldt et al. 2024: 51). Andere Forschungen wiederum belegen, dass eine Mehrheit des Verwaltungspersonals Digitalisierung durchaus als Erleichterung der eigenen Arbeit sieht und neue Technologien gern stärker nutzen würde. Darüber hinaus meinen die Befragten, dass ein großer Anteil der derzeitigen Tätigkeiten (38 %) perspektivisch automatisiert werden könnte (Next:Public 2023: 38–39). Insgesamt deuten die wenigen vorliegenden Studien darauf hin, dass die größte Herausforderung nicht in einer grundsätzlich fehlenden Offenheit für die digitale Transformation liegt. **📌 Zentrale Hürden sind vielmehr zum einen die Benutzerfreundlichkeit digitaler Angebote für Verwaltungsmitarbeitende wie Nutzende, zum anderen die Fähigkeit, mit diesen Angeboten umzugehen.**¹⁴⁶ So empfand laut einer Studie von 2019 ein Viertel der Bürgerinnen und Bürger die Online-Angebote der Verwaltungen als zu kompliziert (Schwab et al. 2019: 43).¹⁴⁷ Auch die Mitarbeitenden sahen Digitalisierung eher als

Belastung denn als Entlastung, etwa wegen technischer Probleme, weil sie dadurch ständig erreichbar sind oder weil sich Tätigkeiten vom Front- ins Backoffice verlagern (Schwab et al. 2019: 51–52).¹⁴⁸ Zudem beobachteten 70 Prozent der Befragten, dass die Verfahren nicht kürzer, sondern länger wurden (Schwab et al. 2019: 49). Und in dem schon angesprochenen Barometer Digitale Verwaltung von 2023 gaben 50 Prozent der befragten Verwaltungsmitarbeitenden an, die E-Akte¹⁴⁹ sei schwierig zu bedienen (Next:Public 2023: 36).¹⁵⁰ **📌 Die vermeintlich geringe Offenheit für Digitalisierung aufseiten der Behörden liegt also möglicherweise zu einem großen Teil an Schwierigkeiten bei der Nutzung der digitalen Angebote, und die wiederum ergeben sich „zumindest teilweise aus einer defizitären Umsetzung der Digitalisierung und einer begrenzten Digitalisierungstiefe“** (Schwab et al. 2019: 54).

Diese Herausforderungen sind den Behörden durchaus bewusst. Sie problematisieren zum einen, dass fachlich ausreichend qualifiziertes Personal fehlt, um Digitalisierungsprojekte umzusetzen. Zum anderen bemühen sich Amtsleitungen und Dezernate ihnen zufolge zu wenig darum, gut funktionierende E-Services entsprechend zu bewerben und defizitäre Angebote umzugestalten (Schwab et al. 2019: 34). Diese Defizite sind u. a. in den Verwaltungsausbildungen begründet: Die Fähigkeiten, die eine umfassende digitale Transformation erfordert, werden dort nur bedingt vermittelt (Gräfe et al. 2024: 34). **📌 Um die Mängel zu beheben, muss daher erstens das vorhandene Personal entsprechend fortgebildet und qualifiziert werden. Zweitens müssen perspektivisch die Ausbildungsinhalte umstrukturiert werden. Und drittens müssen mehr Mitarbeitende gewonnen werden, die über entsprechende Fähigkeiten und Kompetenzen im Umgang mit digitalen Technologien verfügen.**

Dass hier Handlungsbedarf besteht, hat die Politik bereits vor einigen Jahren erkannt. So wurde schon in den Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode explizit als Ziel aufgenommen, IT-Kompetenzen im Verwaltungsbereich sowohl in Ausbildung und Studium als auch im Rahmen der Personalgewinnung zu stärken (CDU/CSU/

146 S. zu den entsprechenden Kompetenzen von Verwaltungsmitarbeitenden auch die Diskussion in Kap. A.3.2.3.

147 Dabei sahen die Mitarbeitenden die Angebote ihrer Verwaltung kritischer als die befragten Bürgerinnen und Bürger, die die Verständlichkeit insgesamt besser bewerteten (Schwab et al. 2019: 47).

148 Bei diesem Punkt geht es darum, dass Tätigkeiten, die bisher im direkten Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern analog erledigt wurden (Frontoffice), nun digital erfolgen, etwa indem Anfragen per E-Mail beantwortet werden (Backoffice).

149 Die elektronische Akte (E-Akte) „fungiert als digitaler Aktenschrank und ist eine wesentliche Voraussetzung für vollständig digitales Arbeiten in der Verwaltung“ (Gräfe et al. 2024: 25). Allerdings ist sie noch nicht flächendeckend eingeführt. Zudem erfordern bestimmte Verwaltungstätigkeiten – z. B. die Bearbeitung digitaler Anträge – in der Regel ein Dokumentenmanagementsystem (DMS), das u. a. einen Zugriff in Echtzeit ermöglicht (Gräfe et al. 2024: 25; Next:Public 2023: 35).

150 Zugleich gaben zwei Drittel an, sie hätten bei der Einführung eine Schulung erhalten (Next:Public 2023: 36). Dass es Schulungsangebote gibt, ist aber vermutlich weniger entscheidend als die Art und Weise der Schulung (s. Kap. A.3.2.3).

SPD 2018: 46). Davon war man jedoch zumindest 2019 noch relativ weit entfernt: Digitale Kompetenzen wurden bei der Personalakquise kaum berücksichtigt, und das Angebot digitalspezifischer Fort- und Weiterbildungen in deutschen Verwaltungsinstitutionen beschränkte sich weitgehend auf Office-Schulungen (Schwab et al. 2019: 34, 62). Grundsätzlich wurde zwar sowohl die (Weiter-)Qualifizierung als auch eine geeignete Personalauswahl als wichtig angesehen, trotzdem setzten die Befragten vor allem auf die Rekrutierung von qualifiziertem Personal (Schwab et al. 2019: 63). **⚠️ Doch selbst wenn bei der Personalauswahl entsprechende Fähigkeiten stärker berücksichtigt werden, ist fraglich, ob genügend Fachkräfte mit entsprechender Kompetenz zur Verfügung stehen. In diesem Bereich besteht schon seit Jahren ein Fachkräftemangel, und der öffentliche Dienst konkurriert hier mit der Privatwirtschaft, wo die Gehälter zum Teil erheblich höher sind** (Demary 2024: 136; Schwab et al. 2019: 61–62).

Organisationelle Herausforderungen: traditionell-bürokratische Strukturen mit agilen Organisationsformen kombinieren

Die Implementation digitaler Technologien in der Verwaltung führt nicht automatisch dazu, dass die Verwaltungsstrukturen agiler werden und etablierte analoge Prozesse vollständig neu gedacht und gestaltet werden. Aufgrund der hierarchischen Verwaltungsstrukturen kann die Einführung digitaler Technologien sogar den gegenteiligen Effekt haben, denn sie verstärken Kontrollmechanismen und Top-down-Prozesse (Dreas/Klenk 2021; Klenk/Kuhlmann 2024: 4). Meijer (2008) spricht in diesem Zusammenhang von der Entwicklung einer spätbürokratischen Struktur. Ob diese sich mit der weiteren Etablierung digitaler Technologien wieder abschwächen wird, ist fraglich. Denn die (zunehmende) Bedeutung von Hierarchien ist offenbar auch ein Effekt der stärkeren Zentralisierung von Prozessen, die mit der Einführung digitaler Technologien einhergeht (Hammerschmid et al. 2024: 424–425; s. zu den Möglichkeiten von Zentralisierung auch die Ausführungen in Kap. A.2.3 und A.2.4). **⚠️ Allerdings sind rein agile Organisationsformen kaum realistisch und auch nicht unbedingt wünschenswert. Zwar muss die Verwaltung für eine digitale Transformation einerseits innovations- und anpassungsfähig sein. Andererseits braucht sie aber auch stabile Strukturen, die Rechtssicherheit gewährleisten** (Klenk/Kuhlmann 2024: 4). **➡️ Insofern besteht die Herausforderung darin, agile und traditionell-bürokratische Strukturen angemessen und effizient zu kombinieren, sodass sie sowohl zentrale Steuerung als auch dezentrale Gestaltungsspielräume ermöglichen.**

⚠️ Insgesamt wird deutlich, dass bei der Digitalisierung der Verwaltung der neuralgische Punkt weniger in einem Mangel an Reforminitiativen liegt als

vielmehr in deren Umsetzung. Das größte Problem sind ungünstige Voraussetzungen, etwa eine stark fragmentierte Landschaft von beteiligten IT-Unternehmen und technischen Einzellösungen. **➡️ Nötig wäre eine stärkere politische Steuerung, die sich nicht so sehr auf einzelne Prozessabschnitte konzentriert, sondern eher Schnittstellen festlegt und damit Insellösungen reduziert** (Klenk/Kuhlmann 2024: 4). Durch den Mangel an qualifiziertem Fachpersonal werden zudem die bestehenden technischen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Hinzu kommen schließlich vermeintliche Datenschutzbarrieren. Zusätzlich entstehen bei der Digitalisierung massive Steuerungsprobleme durch das föderal organisierte Mehrebenensystem (Klenk/Kuhlmann 2024: 4–12; s. Kap. A.2 und A.3.2.3).

A.3.2 Digitalisierung der Migrations- und Integrationsverwaltung

Die in Kap. A.3.1 beschriebenen allgemeinen Herausforderungen für Digitalisierungsvorhaben gelten im Wesentlichen auch für laufende Digitalisierungsprojekte im Bereich der migrations- und integrationsbezogenen Verwaltung. Davon gibt es eine ganze Reihe. Das vorliegende Kapitel betrachtet exemplarisch die Umsetzung zweier solcher Maßnahmen, die für diesen Bereich als wesentlich gelten können. Die erste ist die Digitalisierung des AZR, das zu einer bundesweit einheitlichen Plattform für alle lokalen Behörden umgebaut werden soll (CDU/CSU/SPD 2018: 108). Dies wurde bereits in der vorletzten Legislaturperiode angestoßen. Die letzte Bundesregierung verfolgte dieses Anliegen weiter (Bundesregierung 2023a: 4), und im Beschluss zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023 wurde es noch einmal bekräftigt (Bundesregierung 2023b: 7–8).

Zweitens gibt es verschiedene migrationspezifische Einzelthemen, die im Rahmen des 2017 in Kraft getretenen OZG und seiner Novellierung im Juli 2024 (OZG 2.0) umgesetzt werden sollen, zum Teil auch bereits umgesetzt wurden. Beispielsweise sollten bis Ende 2022 bundesweit 575 Bündel von Verwaltungsleistungen digital zur Verfügung gestellt werden. Bis Juni 2023 waren davon jedoch nur 22 Prozent verfügbar (Demary 2024: 133–134). Dies bedeutet nicht, dass die Digitalisierung der Verwaltung keine Fortschritte macht; bisher bleibt sie hinter den staatlichen Zielen jedoch deutlich zurück (Einhaus/Klenk 2024: 14; Marienfeldt et al. 2024: 42; NKR 2023a: 1).

A.3.2.1 Ausbau des Ausländerzentralregisters zu einer bundesweiten Behördenplattform: Erfolge und Hemmnisse

Ein zentrales Vorhaben im Bereich der Digitalisierung ist, das AZR zu einer bundesweiten ausländerrechtlichen Behördenplattform weiterzuentwickeln.¹⁵¹ Das AZR erfasst die im Inland erteilten Aufenthaltstitel.¹⁵² Es ist eines der größten Verwaltungsregister in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2024b: 5) und fungiert als „die zentrale Datenbank für personenbezogene Daten ausländischer Personen, die sich vorübergehend oder dauerhaft in Deutschland aufhalten oder ein Visum für Deutschland beantragen“ (Dahmen 2017: 145).

Weiterentwicklung des AZR zur zentralen digitalen Plattform des Ausländerwesens

Das AZR ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass Bund, Länder und Kommunen sich bei der Erstaufnahme und Verteilung von Flüchtlingen und der Erteilung von Aufenthaltstiteln abstimmen können (s. hierzu auch Kap. A.2.4.1): Für die Durchführung der Asylverfahren sind die Außenstellen des BAMF zuständig. Daraus ergeben sich intensive Wechselbeziehungen mit den Ländern, die die Erstaufnahme steuern, und den kommunalen Ausländerbehörden, die Aufenthaltstitel ausstellen (Klenk/Kuhlmann 2024: 12). Die praktische Bedeutung des AZR zeigt sich darin, wie viele Behörden und Personen darauf Zugriff haben: Es kann von mehr als 16.000 Partnerbehörden genutzt werden und verfügt über 29,2 Millionen Datensätze (BAMF 2022a; 2022b). Zum Stichtag 31. Juli 2021 umfasste der allgemeine Datenbestand des AZR 18.998.769 Personen, von denen sich 11.607.351 in Deutschland aufhielten. Die Registerführung des AZR, sprich die fachliche Zuständigkeit, liegt beim BAMF. Technisch zuständig ist das Bundesverwaltungsamt (BVA); dieses sichert also den ordnungsgemäßen Registerbetrieb. Mehr als 3.800 der über 16.000 zugriffsberechtigten Stellen greifen über automatisierte Verfahren auf die Daten zu (BT-Drs. 19/32508: 3–4). Neben den Ausländerbehörden sind auch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, Sozialämter und Jobcenter verpflichtet, Daten ans AZR zu übermitteln, und berechtigt, dort Daten abzurufen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (Klenk/

Kuhlmann 2024: 12). Allerdings nutzen die Ausländerbehörden das AZR insgesamt am stärksten (Abb. A.5; für eine Übersicht der zugriffsberechtigten Stellen s. auch Abb. A.6). So wurden im Jahr 2020 über die Schnittstelle und die Weboberfläche knapp 34 Millionen Abfragen von Ausländerbehörden verzeichnet, das entspricht gut der Hälfte (51 %) aller Abfragen. In den ersten sieben Monaten des Jahres 2021 waren es bereits gut 32 Millionen Abfragen und knapp 11 Millionen Meldungen. Damit entfielen bis Juli 2021 auf diese Behördengruppe über ein Drittel (34 %) der Meldungen und sogar fast zwei Drittel (64 %) der Abfragen (BT-Drs. 19/32508: 5–6).

Im AZR werden zahlreiche personenbezogene Daten gespeichert. Das geschieht in zwei Dateien: Der allgemeine Datenbestand umfasst Personen, die sich aktuell oder in den letzten zehn Jahren länger als drei Monate in Deutschland aufgehalten haben; in der separat geführten Visodatei werden Personen verzeichnet, die bei einer deutschen Auslandsvertretung ein Visum beantragt haben (BAMF 2022a). Der allgemeine Datenbestand erfasst für jede Person Daten zum Ausweisdokument, dem Meldestatus, dem aktuellen bzw. zuletzt erteilten Aufenthaltstitel, dem letzten bzw. aktuellen Duldungsstatus, dem ersten Ankunftsachweis, der ersten Aufenthaltsgestattung, der letzten Entscheidung der BA zur Erwerbstätigkeit, dem letzten Ausreisnachweis oder der letzten bewilligten Ausreise- oder Reintegrationsförderung. Für Asylsuchende können seit 2016 außerdem Daten zu Schule, Ausbildung, Studium und Beruf gespeichert werden (Klenk/Kuhlmann 2024: 14).¹⁵³

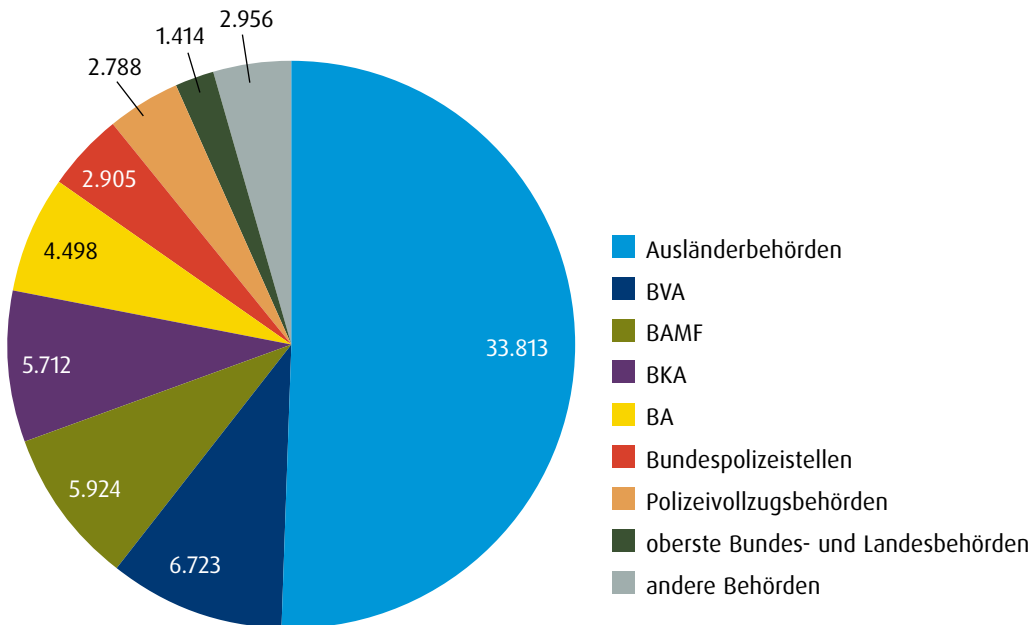
⚠ **Die in den lokalen Ausländerbehörden erfassten Daten werden derzeit jedoch noch nicht umfassend ins AZR übertragen bzw. mit diesem abgeglichen. Dies soll grundlegend geändert werden.** Die Grundlage dafür bildet das Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG), das am 8. Mai 2024 beschlossen wurde (BGBl. I Nr. 152). Es soll den Datenaustausch zwischen Bund und Ländern über das AZR verbessern, eine einheitliche Plattform schaffen, auf die sämtliche lokalen Ausländer- und Leistungsbehörden zugreifen können, und diese damit entlasten (SVR 2024a: 155). Bei der Besprechung des vormaligen Bundeskanzlers Olaf Scholz mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Juni

151 In der Informatik werden Plattformen als technologische Architekturen verstanden, die durch standardisierte Schnittstellen den Datenaustausch und die Entwicklung von Anwendungen ermöglichen. Dabei definieren sie Verarbeitungsregeln und koordinieren Interaktionen über Benutzeroberflächen. Hierzu werden u.a. Betriebssysteme von Computern und Smartphones gezählt (Dolata 2019: 186; vbw 2019: 7). Das AZR lässt sich konkret als ein Kern-Peripherie-System verstehen, bei dem eine zentrale Organisation über digitale Schnittstellen die Interaktionen und Datenflüsse zwischen peripheren Stellen regelt und koordiniert (Ametowobla/Kirchner 2023: 144–146).

152 Nach § 2 AZR-Gesetz (AZRG) werden im AZR Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit erfasst, die sich – in der Regel – länger als drei Monate in Deutschland aufhalten. Ebenfalls gespeichert werden z.B. Personen, die um Asyl ersuchen oder die unerlaubt eingereist sind bzw. sich unerlaubt im Land aufhalten (Statistisches Bundesamt 2024b: 5).

153 Einen guten Überblick über die vielen im AZR gespeicherten Variablen liefert das Codebuch zum AZR-Forschungsdatensatz. Dieser Auszug aus dem AZR kann unter strengen Voraussetzungen für Forschungszwecke genutzt werden (Janik/Hammerl 2022).

Abb. A.5 Zahl der Abfragen im AZR über die Schnittstelle und die Weboberfläche nach Behördengruppen (in Tausend) 2020



Anmerkung: BVA = Bundesverwaltungsamt, BAMF = Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BKA = Bundeskriminalamt, BA = Bundesagentur für Arbeit. Werte unter 1 Million wurden zu „andere Behörden“ zusammengefasst.

Quelle: BT-Drs. 19/32508: 6; Berechnung und Darstellung: SVR

2023 wurden zahlreiche Maßnahmen zur Umsetzung beschlossen und für diese ein konkreter zeitlicher Rahmen definiert: Der Bund sollte sicherstellen, dass die technischen Voraussetzungen für eine zentrale Speicherung der Daten erfüllt sind. Mit Unterstützung der Länder sollten die Ausländerbehörden spätestens im Juli 2024 damit beginnen, die lokalen Ausländerdaten mit den Daten im AZR abzugleichen, und sie bis zum 1. November 2024 vollständig ins AZR überführen, sodass sie ab diesem Zeitpunkt nur noch zentral gespeichert werden (Bundesregierung 2023a: 2–3). Auf der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2024 wurde angemerkt, dass die Ausländerbehörden „die vereinbarten Datenabgleiche zwischen den im Ausländerzentralregister vorhandenen Daten und den lokalen Datenbeständen zu einem Großteil angestoßen“ haben (MPK 2024: 5). Dem Beschluss lässt sich entnehmen, dass der Datenabgleich offenbar Fortschritte macht, die anvisierte Frist war jedoch nicht zu halten und die Länder haben um eine Verlängerung der Frist gebeten (Bundesregierung 2025: 9). Die Überführung von Daten, die derzeit teilweise noch dezentral gespeichert sind, betrifft lediglich die Ausländerdatei A, die Daten über den aufenthalts- bzw. asylrechtlichen Sta-

tus der melderechtlich erfassten Zugewanderten enthält (z. B. Beantragung/Gewährung eines Aufenthaltstitels, Einreichung eines Asylantrags, Erteilung eines Visums, ausländerrechtliche Maßnahmen). Die Ausländerdatei B wird dagegen verpflichtend lokal weitergeführt. Darin werden personenbezogene Grunddaten erfasst, etwa wenn Migrantinnen und Migranten umziehen, versterben oder die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben (BMI 2021b: 1–2; Klenk/Kuhlmann 2024: 13; Statistisches Bundesamt 2022). Diese Änderungen sollen die Ausländerbehörden „in die Lage versetz[en], bis spätestens Ende 2025 ihre Arbeitsprozesse digital, automatisiert, medienbruchfrei und standardisiert ab[zu]wickeln“ (Bundesregierung 2023a: 3).

Datenqualität verbessert, geringes Vertrauen in die Datenqualität des AZR behindert aber effektive Nutzung

Den allgemeinen Datenbestand des AZR vollständig zu digitalisieren und zentral zu speichern ist ein wichtiger Schritt, um die Verwaltung effizienter zu machen. Dieser Effekt wird langfristig aber nur dann eintreten, wenn die im AZR erfassten Daten (1) zuverlässig, d. h. vollständig (ohne Doppelungen), aktuell und korrekt sind

und (2) von den verschiedenen Behörden konsequent genutzt werden. Die Datenqualität im AZR galt jedoch lange Zeit als defizitär, besonders ab 2015 infolge der starken Fluchtzuwanderung (Bogumil/Burgi et al. 2018b).

📌 Inzwischen wurden einige grundlegende Probleme behoben, und die Datenqualität hat sich in den letzten Jahren erheblich verbessert. Trotzdem haben viele Behörden nach wie vor wenig Vertrauen in die Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der AZR-Daten (Klenk/Kuhlmann 2024: 14).¹⁵⁴

Ein zentrales Problem der Datenqualität lag darin, dass Personen (potenziell) mehrfach registriert wurden. Vor allem wurden nicht flächendeckend biometrische Daten wie Fingerabdrücke erhoben, u. a. weil dafür die technische Ausstattung fehlte. Dadurch konnten bei der Erstregistrierung die Daten im Bedarfsfall nicht mit bereits erfassten Personen abgeglichen werden (*Fast ID*-Verfahren) (Bogumil/Burgi et al. 2018b: 92–94).¹⁵⁵ Abgleiche wurden zudem dadurch erschwert, dass Personen unter verschiedenen Namen registriert waren (Alias-Namen), die häufig auf unterschiedliche Schreibweisen zurückgingen (Bogumil/Burgi et al. 2018b: 96). Erst ab Herbst 2016 gelang es, Personen durch biometrische Datenerfassung bei der Erstregistrierung und/oder das Hinterlegen von Fotos eindeutig zu identifizieren (Bogumil/Kuhlmann 2022: 94).¹⁵⁶

📌 Diese sog. Doublettenproblematik ist inzwischen also keine große Fehlerquelle mehr. Trotzdem haben Behördenmitarbeitende oft mehr Vertrauen in ihre eigenen lokalen Datenbestände als in den des AZR (Bogumil et al. 2023b: 115–116). **Sie halten das AZR nach wie vor für unzuverlässig, befürchten, dass die Daten veraltet sind, und möchten deshalb keine Entscheidungen auf dieser Basis treffen.**

Schnittstellenprobleme zwischen Fachanwendungen, E-Akte und AZR reduzieren die Effizienz

Die Bedenken hinsichtlich der Datenqualität beruhen zumindest teilweise darauf, dass der automatische Abgleich von Fachanwendungen mit den AZR-Daten unzuverlässig ist. Denn die einzelnen Fachsysteme nutzen unterschiedliche Softwareprodukte, für die das BVA jeweils eigene Schnittstellen einrichten muss (Bogumil/Burgi

et al. 2018b: 100). Das funktioniert bisher unterschiedlich gut: Einige Fachverfahren ermöglichen automatische Meldungen an das AZR, was die Arbeit der Verwaltungsmitarbeitenden erheblich erleichtert. Andere sind nicht kompatibel oder bieten nicht die notwendigen Funktionen.

Zudem müssen bei Gesetzesänderungen neben dem AZR auch alle Fachanwendungen angepasst werden. Dadurch kann es vorkommen, dass in den Fachanwendungen Funktionen oder Datenpunkte nicht verfügbar sind, die das AZR grundsätzlich bereits enthält, weil sie über veraltete Schnittstellen auf das AZR zugreifen.¹⁵⁷ Zeitlich gestaffelte Rechtsanpassungen können dieses Problem ebenfalls hervorrufen bzw. verstärken, z. B. wenn bei Änderungen im Aufenthaltsrecht das AZR-Recht erst zeitverzögert angeglichen wird. **📌 Diese Schnittstellenproblematik erhöht zum einen den Arbeitsaufwand, denn mitunter muss zusätzlich zur Fachanwendung eine manuelle Meldung ans AZR erfolgen. Das geschieht aus Zeitmangel nicht immer, und sofern Meldungen erfolgen, sind sie ihrerseits wieder anfällig für Übertragungsfehler.** Zum anderen nährt genau diese Problematik das Misstrauen in die Qualität des AZR. Das führt zu Mehrfachprüfungen, die wiederum den Arbeitsaufwand erhöhen und die Effizienz mindern – sofern die AZR-Daten überhaupt abgerufen werden. **📌 Hinzu kommt, dass Ausländerbehörden einen Abruf von Daten aus dem AZR dokumentieren und begründen müssen** (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 58). **Dies macht die Arbeit mit dem AZR zusätzlich unattraktiv.**

All diese Schwierigkeiten haben zur Folge, dass die Potenziale des digitalen Datenabrufs, die das AZR prinzipiell bietet, nicht hinreichend genutzt werden. In Bezug auf Effizienz bilden somit „die Fachverfahren [...] den Dreh- und Angelpunkt bei nahezu allen Aspekten der AZR-Nutzung“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 16). Die Auflösung der dezentralen Ausländerdatei A soll diese Problematik beheben. Ob das gelingt, wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit dabei diejenigen eingebunden werden, die die kommunalen Fachverfahren herstellen, und ob die bestehenden Schnittstellenprobleme tatsächlich behoben werden können (Klenk/Kuhlmann 2024: 15–16).¹⁵⁸

154 Besonders die Ausländerbehörden betrachten das AZR dennoch als wichtiges Arbeitsmittel. Für andere Behörden gilt das nur bedingt. Das hängt auch damit zusammen, dass sie zum Teil gar nicht wissen, wie sie das AZR nutzen können (Klenk/Kuhlmann 2024: 14).

155 Bei der Flüchtlingsaufnahme entstanden Doppelungen zum Teil auch dadurch, dass einige Bundesländer die betreffenden Personen zusätzlich in ihren Landessystemen registrierten (Bogumil/Burgi et al. 2018b: 97).

156 Um fehlende Fingerabdrücke später zu ergänzen, wurden zum Teil groß angelegte Nacherfassungsaktionen durchgeführt (Bogumil/Burgi et al. 2018b: 95).

157 Wenn Datenpunkte fehlen, können unter Umständen nicht alle Daten aus den Fachverfahren oder der E-Akte ins AZR übernommen werden (Bogumil et al. 2023b: 116).

158 Die Kommunikation mit den Fachverfahrensherstellenden sollte insgesamt verbessert werden. Das erfordert aber neben Verhandlungskompetenz auch eine entsprechende Sachkenntnis (Klenk/Kuhlmann 2024: 16; s. Kap. A.3.1.2 und Kap. A.3.2.3).

Die in diesem Abschnitt beschriebenen Herausforderungen für eine funktionale digitale Zentralisierung des AZR lassen sich zu drei Kernaspekten zusammenfassen:

❗ **Erstens müssen Neuerungen stets von vielen Stellen innerhalb kurzer Zeit umgesetzt werden. Dadurch haben die Mitarbeitenden zweitens zu wenig Zeit, um sich damit intensiv und proaktiv auseinanderzusetzen. Drittens ziehen die heterogenen Fachanwendungen und die bestehenden Verträge zwischen Herstellerfirmen und lokalen Behörden zahlreiche Folgeanpassungen nach sich, die wiederum Ressourcen binden.** Insofern hat sich „die auf der Bundesebene vorherrschende Erwartung, dass die technischen und fachrechtlichen Änderungen mehr oder weniger automatisch und eigenverantwortlich in den lokalen [Ausländerbehörden] binnen kurzer Frist umgesetzt würden, als wenig realistisch erwiesen“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 16).

Integrationsverwaltung nutzt die Potenziale des AZR bisher kaum

Im Jahr 2016 ist das Datenaustauschverbesserungsgesetz in Kraft getreten (BGBl. I S. 130). Damit wurden die Rechte der Behörden für den Zugriff auf das AZR erheblich ausgeweitet. Darüber hinaus werden im AZR seitdem auch zusätzliche Daten von Asylantragstellenden gespeichert, die „für eine schnelle Integration und Arbeitsvermittlung erforderlich sind“ (NKR 2015: 3). Konkret sind das Daten zu Schulbildung, Studium, Ausbildung und Beruf, Sprachkenntnissen sowie der Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG und einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG (§ 3 Abs. 3 AZRG). Diese Daten sollen an die Aufnahmeeinrichtungen, die zuständige Ausländerbehörde, das BAMF, die BA und die Jobcenter übermittelt werden (Grote 2021: 35–36).¹⁵⁹ Im Zuge der Erweiterung erhielten weitere 6.700 Behörden Zugriffsrechte für die Daten (Dahmen 2017: 146). Dieser Kreis wurde mit dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz (2. DAVG) von 2019 (BGBl. I S. 1131) nochmals ausgeweitet, z. B. auf Jugendämter, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenbehörden, Träger der deutschen Rentenversicherung, das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen sowie das Bundesamt für Justiz (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 93; Abb. A.6). Darüber hinaus wurde das sog. Flüchtlingsverfahren (FlüVe) eingeführt. Es soll garantieren, dass jede geflüchtete Person anhand der Daten aus der Erstregistrierung, der Nummern der Fingerabdrücke und eines Registerabgleichs eindeutig identifiziert werden kann (Dahmen 2017: 146).

❗ **Es steht außer Zweifel, dass die Speicherung integrationsbezogener Daten grundsätzlich sinnvoll ist. In der Praxis werden diese Daten jedoch von den einschlägigen Behörden bisher selten genutzt.** Dies hängt einerseits damit zusammen, dass den Behörden(-mitarbeitenden) diese Möglichkeit kaum bekannt ist. Andererseits wurde zwar der Kreis der Zugangsberechtigten erweitert, aber trotzdem haben nicht alle relevanten Stellen Zugriff auf diese Informationen. Dies gilt etwa für Integrationsberater und -beraterinnen. In der Konsequenz werden integrationsbezogene Daten – ähnlich wie andere personenbezogene Daten – häufig nur lokal gespeichert und nicht ins AZR übertragen (Klenk/Kuhlmann 2024: 22). **Auch hier herrscht also anstelle des angestrebten *once only*-Prinzips das Immer-wieder-Prinzip** (Kühn/Gluns 2022: 36).

Es gibt aber durchaus Überlegungen, wie das AZR im Integrationsbereich künftig stärker genutzt werden könnte, um Zugewanderte beim Zugang zu Sprachkursen, Kitas, dem Arbeitsmarkt oder psychotherapeutischer Behandlung gezielt zu unterstützen. ➡ **Eine Idee ist etwa, anhand von Daten der Jobcenter und anderer Leistungsbehörden Biografien ausländischer Personen zu erstellen. Zudem wird erwogen, Handwerkskammern Einblick in die Daten zu gewähren; das könnte die Vernetzung mit lokalen Unternehmen unterstützen. Bei allen diesen Möglichkeiten, die AZR-Daten integrationspolitisch zu nutzen, ist es aber aus Gründen des Datenschutzes zwingend, dass die betroffenen Personen explizit einwilligen** (Dahmen 2017: 151; Klenk/Kuhlmann 2024: 22–23, 28).¹⁶⁰

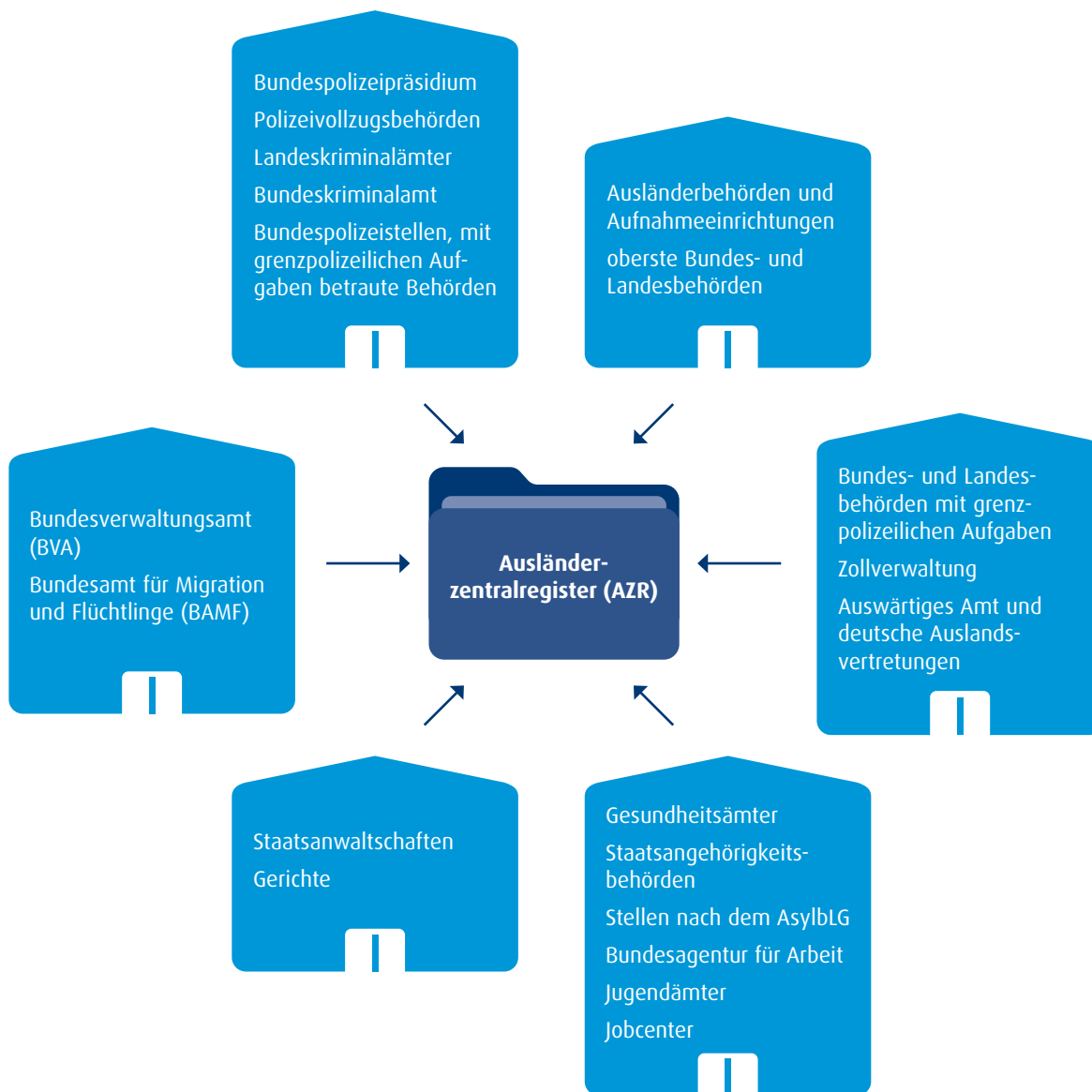
Mit der Ausweitung der im AZR gespeicherten Daten wie auch dem erweiterten Kreis zugriffsberechtigter Behörden stellen sich ganz grundsätzliche datenschutzrechtliche Fragen. Die Verarbeitung der Daten im AZR ist an das Grundrecht der betroffenen Personen auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz der Privatsphäre gebunden (Eichenhofer/Priebe 2023: 401). Kritisiert wird besonders der umfassende Zugriff von Polizei- und Sicherheitsbehörden (Dahmen 2017: 147), denn hier wird befürchtet, dass mitunter Daten zweckfremd (und damit ggf. rechtswidrig) für sicherheitsbehördliche Zwecke übermittelt werden (Klenk/Kuhlmann 2024: 23). Besonders die Datenübermittlung aus Sicherheitsgründen wird zudem als „eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit“ (Bäcker 2022: 42) gesehen.

Kritisch gesehen wird aber auch die Möglichkeit, die AZR-Daten gezielt für Integrationszwecke zu nutzen. Für

159 Allerdings werden nicht an alle diese Stellen sämtliche Bildungsdaten übermittelt (Grote 2021: 35–36).

160 Eichenhofer und Priebe (2023: 399, 402–403) äußern bezüglich der Erstellung solcher Profile datenschutzrechtliche Bedenken, besonders weil so viele Behörden befugt sind, auf die Daten des AZR zuzugreifen und Daten zu übermitteln.

Abb. A.6 AZR-Nutzung nach Behördengruppen



Quelle: Klenk/Kuhlmann 2024; Darstellung: SVR/SeitenPlan

viele Expertinnen und Experten ist zwar unstrittig, dass die Übermittlung solcher Daten die Integrationsarbeit effizienter machen kann. Eine Speicherung und Weitergabe vollständiger Beratungshistorien sei aber aufgrund des Gebots der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 DSGVO) kaum zu rechtfertigen (Kühn/Gluns 2022: 37). **Im Kern entsteht hier also ein Konflikt zwischen den beiden Anliegen, „das maximal mögliche Maß an Freiheit und informationeller Selbstbestimmung einerseits und die optimale Gewährleistung instrumenteller Effizienz der**

staatlichen Bemühungen um Integration andererseits zu ermöglichen“ (Dahmen 2017: 149). Im Fall des AZR handelt es sich zudem um besonders sensible Daten. Um diesen Konflikt zu lösen, sind spezifische Schutzmechanismen vorgesehen, etwa „Übermittlungssperren, die auf Antrag der betroffenen Personen oder von Amts wegen gespeichert werden, um Datenübermittlung an nichtöffentliche Stellen, an Behörden anderer Staaten oder an zwischenstaatliche Stellen zu verhindern, die schutzwürdige Interessen beeinträchtigen können

(§ 4 AZRG)“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 23). **⚠ Allerdings ist zu beobachten, dass diese Schutzmechanismen in der Praxis kaum angewendet werden; zum Teil sind sie in den lokalen Ausländerbehörden auch nicht bekannt. Hier zeigt sich erneut, dass die zentrale Herausforderung weniger darin liegt, rechtskonforme Regelungen zu treffen, als darin, sie praktisch umzusetzen.**

Insgesamt ist festzuhalten: Der bisherige digitale Ausbau des AZR enthält bereits großes Potenzial. Dieses wird aber in der Praxis derzeit noch nicht ausgeschöpft. Das gilt vor allem in den Fachbereichen, für die das AZR historisch weniger wichtig war und dadurch schlicht weniger präsent ist, etwa in der Integrationsverwaltung. Dem lässt sich langfristig durch gezielte entsprechende Schulungsangebote begegnen. Diese sollten auch darauf zielen, das Vertrauen der Verwaltungsmitarbeitenden in die AZR-Daten zu erhöhen und damit auch die Bereitschaft, diese Daten zu nutzen. **⚠ Es darf aber bezweifelt werden, dass bis Ende 2025 flächendeckend eine medienbruchfreie, standardisierte und teilautomatisierte Nutzung des AZR möglich sein wird. Zu groß erscheinen derzeit insbesondere die Schnittstellenprobleme, deren Lösung eine Mammutaufgabe ist** (s. Kap. A.3.2.3). **➡ Um diese Probleme in den Griff zu bekommen, sollte der Bund die notwendigen technischen und prozeduralen Rahmenbedingungen schaffen. In den weiteren föderalen Abstimmungsprozessen sollten neben den Ländern auch die Kommunen als wesentliche Umsetzungsebene einbezogen werden** (Klenk/Kuhlmann 2024: 31; s. hierzu auch Kap. A.2.4). Außerdem gibt es noch zahlreiche ungelöste Fragen. Unklar ist etwa, welcher Standard für den Datenaustausch etabliert werden soll und wie Altakten digital nacherfasst werden sollen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 57). Auch die datenschutzrechtlichen Fragen müssen gelöst werden. Es ist sicherzustellen, dass die jeweiligen Stellen nur auf jene Daten zugreifen können, die sie unmittelbar zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

A.3.2.2 OZG-Services für das Ausländerwesen: höhere Benutzerfreundlichkeit durch digitale Zugänge

Die Bestrebungen zur Digitalisierung des AZR zielen in erster Linie darauf, die Arbeit in und zwischen Behörden (G2G) auf den verschiedenen föderalen Ebenen effizien-

ter zu machen. Daneben gibt es auch Ansätze, Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger durch Digitalisierung einfacher und wirksamer zu gestalten (C2G). Nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG), das 2017 in Kraft getreten ist, sollten bis Ende 2022 alle Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen über entsprechende Verwaltungsportale einen digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen erhalten (BMI 2024q).

Im Folgenden wird zunächst der mit dem OZG gesetzte allgemeine Rahmen für Digitalisierungsvorhaben dargestellt. Anschließend wird detaillierter auf zentrale Projekte im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik eingegangen, und zwar in der Reihenfolge, in der die Prozesse für eine zuwandernde Person relevant werden: die Online-Visabeantragung über das Auslandsportal und die Verlagerung von Visaverfahren ins Inland, welche das AA verantwortet, die Online-Dienste „Aufenthaltstitel“, „Verpflichtungserklärung“ und „Einbürgerung“, für die jeweils einzelne Bundesländer die Pilotierung übernommen haben, sowie die digitale Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.

Das OZG als Rahmen für Digitalisierungsvorhaben im Bereich Integration und Migration

Im OZG-Umsetzungskatalog wurden die zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen zu 575 Leistungsbündeln zusammengefasst (sog. OZG-Leistungen). Sie werden in zwei Digitalisierungsprogrammen umgesetzt, einem auf Bundes- und einem auf Landesebene.¹⁶¹ Migrationsbezogene Themen werden gesammelt im Themenfeld Ein- und Auswanderung behandelt.¹⁶² Davon ausgenommen ist lediglich die Anerkennung beruflicher Qualifikationen, diese ist im Themenschwerpunkt Bildung angesiedelt.

Die Konzepte für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel wurden und werden in sog. Digitalisierungslaboren ausgearbeitet. Diese sind in der Regel in den einzelnen Bundesländern angesiedelt. Dort entwickeln sie nach dem Prinzip „Einer für Alle“ (EFA) (Info-Box 8) Strategien der Umsetzung und Implementierung, die andere Bundesländer bei Interesse übernehmen oder adaptieren können. Für das Themenfeld Ein- und Auswanderung sind die Bundesländer Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen zuständig, unter Federführung von Brandenburg (Klenk/Kuhlmann 2024: 17).

161 Im Rahmen des zweiten Digitalisierungsprogramms „Föderal“ sollen föderale Verwaltungsleistungen digitalisiert werden, für die die Regelungskompetenz beim Bund liegt und die Vollzugskompetenz auf Landesebene oder kommunaler Ebene, außerdem Verwaltungsleistungen, die in der Regelungskompetenz der Länder oder der Kommunen liegen (BMI 2024k; s. zu den Zuständigkeiten auch Kap. A.2.1).

162 Daneben gibt es 13 weitere Themenbereiche: Arbeit und Ruhestand, Bauen und Wohnen, Bildung, Engagement und Hobby, Familie und Kind, Forschung und Förderung, Gesundheit, Mobilität und Reisen, Querschnittsleistungen, Recht und Ordnung, Steuern und Zoll, Umwelt sowie Unternehmensführung und Entwicklung (BMI 2024o).

Info-Box 8 Das Prinzip „Einer für Alle“ (EfA) in der Verwaltungsdigitalisierung

Das Prinzip „Einer für Alle“ (EfA) ist in der Umsetzung des OZG ein zentraler Ansatz. Der Grundgedanke ist, dass Online-Dienste von einem Bundesland (oder einer Allianz mehrerer Bundesländer) zentral entwickelt werden und andere Länder sie dann über standardisierte Schnittstellen nachnutzen können. So müssen nicht alle Länder und Kommunen jedes einzelne digitale Verwaltungsangebot eigenständig neu entwickeln. Bund und Länder haben sich im Digitalisierungsprogramm „Föderal“ darauf geeinigt, digitale Anwendungen für Verwaltungsdienstleistungen vorrangig nach dem EfA-Modell nachnutzbar zu machen (BMI 2021c; 2022c). Die Nachnutzung der EfA-Lösungen ist für die Länder aber nicht verpflichtend.

Die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten für den Online-Dienst werden von bereitstellenden und angeschlossenen Ländern geteilt. Das OZG-Konjunkturpaket stellte bis 2022 für die Entwicklung von Online-Services nach dem EfA-Modell etwa 1,4 Milliarden Euro zur Verfügung (BMI 2024b; Bundesrechnungshof 2023a: 2). Die Arbeitsteilung soll die Digitalisierung der Verwaltung schneller und kostengünstiger vortreiben. Allerdings bedeutet das EfA-Prinzip einen hohen Klärungsaufwand, denn die teilnehmenden Länder müssen sich in Bezug auf organisatorische, technische, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen abstimmen. Mit dem Wegweiser „Einer für Alle/Viele“ (BMI 2021c) hat das BMI deshalb einen handlungsorientierten Leitfaden für umsetzende und nachnutzende Länder bereitgestellt.

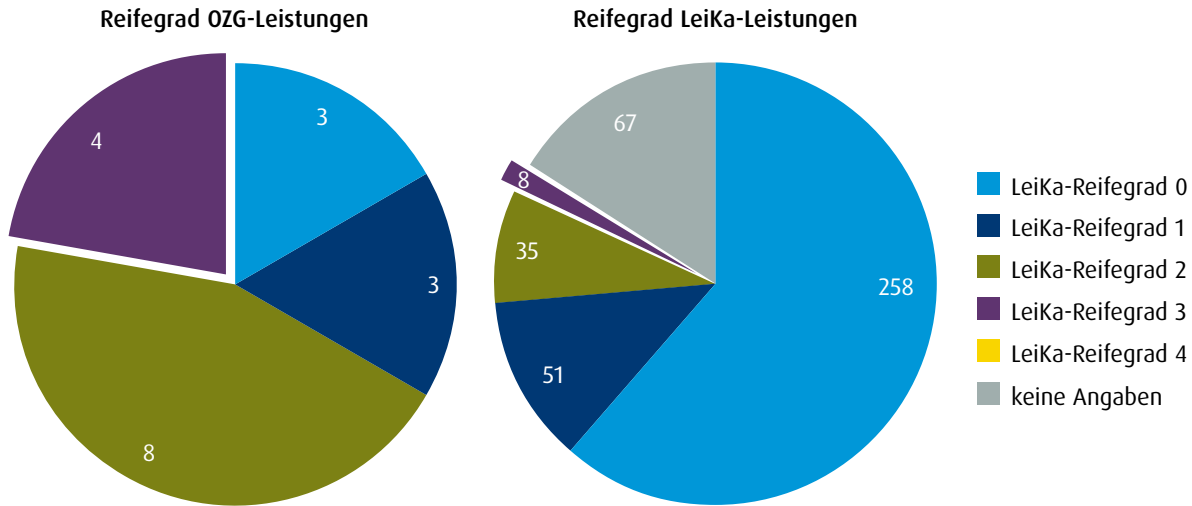
Laut BMI (2024l) haben nach aktuellem Stand rund 84 Prozent (d. h. 130 von 154) der geplanten EfA-Leistungen im Digitalisierungsprogramm „Föderal“ mindestens den Status Go-live erreicht: Sie sind erstmals online verfügbar, zunächst jedoch meist nur in einem Pilotland oder einzelnen Kommunen. Rund 16 Prozent der EfA-Leistungen befinden sich noch in der Planung oder Umsetzung. Von den bereits entwickelten EfA-Leistungen stehen rund 35 Prozent (d. h. 45 von 130) in mehr als einem Bundesland zur Verfügung.

Einige Faktoren erschweren die Umsetzung des EfA-Prinzips: Erstens gibt es technische Hürden, besonders hinsichtlich der Kompatibilität der Schnittstellen. Derzeit sind die EfA-Dienste noch unzureichend parametrisiert, das erschwert eine flexible Nachnutzung durch andere Länder. Zweitens bestehen rechtliche Hürden, weil es keine standardisierten Verträge gibt. Für die Nachnutzung von EfA-Lösungen müssen also individuelle Vereinbarungen getroffen werden; das erhöht den Verwaltungsaufwand. Drittens sind nicht alle Länder bereit, bei der Digitalisierung ihrer Verwaltungsdienstleistungen EfA-Lösungen zu nutzen. Manche setzen eher auf die Entwicklung eigener Online-Dienste. Die fehlende Akzeptanz anderer Lösungen und die Entwicklung paralleler Strukturen, die sich daraus ergibt, stehen den Zielen des EfA-Prinzips entgegen (Bundesrechnungshof 2023a; NKR 2023b; 2023c).

Das OZG soll in erster Linie der Bevölkerung den Zugang zu Verwaltungsleistungen erleichtern. Eine medienbruchfreie Digitalisierung erfordert aber auch Reformen innerhalb der Verwaltung. Diese wurden zwar mitgedacht, es gibt dafür aber weder einen gesetzlichen Auftrag noch einen finanziellen Rahmen (Einhaus/Klenk 2024). Im Grundsatz soll ein digitales Ein- und Auswanderungsportal entwickelt werden, das es Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, migrationsbezogene Dienstleistungen (inkl. benötigter Nachweise und Dokumente) online zu beantragen, den Fortschritt zu verfolgen und den Prozess ohne Medienbrüche vollständig digital abzuwickeln (Klenk/Kuhlmann 2024: 17).

⚠ Betrachtet man das Onlinezugangsgesetz insgesamt, unabhängig von den konkreten Einzelmaßnahmen, wird der bisher erreichte Grad der Umsetzung relativ einhellig als unbefriedigend angesehen (Bundesrechnungshof 2023b: 13-15; Klenk/Kuhlmann 2024: 16; NKR 2023a: 1-2; Röhl 2023: 12-13); teilweise gilt das Gesetz sogar als gescheitert (Marienfeldt et al. 2024: 42). Im Juni 2024 wurde schließlich das OZG 2.0 verabschiedet, das im Juli 2024 in Kraft getreten ist. Es verankert die Verwaltungsdigitalisierung als Daueraufgabe mit einem stärkeren Fokus auf Standardisierung und Ende-zu-Ende-Digitalisierung (BMI 2024m). Dennoch ist man von einer befriedigenden Umsetzung des OZG nach wie vor weit entfernt.

Abb. A.7 Umsetzung der LeiKa-Leistungen im OZG-Themenfeld Ein- und Auswanderung (Stand: 28.11.2024)



Anmerkung: Die Zahlen umfassen OZG- und LeiKa-Leistungen im Themenfeld Ein- und Auswanderung. Leistungen aus den Digitalisierungsprogrammen „Föderal“ und „Bund“ sowie Mischleistungen sind hier zusammengefasst.

Quelle: BMI 2024f; Berechnung und Darstellung: SVR

Im Themenfeld Ein- und Auswanderung wurden insgesamt, d.h. Bundes- und Landesebene zusammengefasst, 18 Leistungen (sog. OZG-Leistungen) definiert, z. B. die Möglichkeit, Aufenthaltstitel oder die Einbürgerung online zu beantragen, und die Einrichtung eines Auslandsportals zur digitalen Beantragung von Visa. Diese Leistungen bestehen wiederum aus insgesamt 419 einzelnen Leistungen des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung (sog. LeiKa-Leistungen) (BMI 2024f; MIK BB 2024). Einige dieser 18 Leistungen werden mit Priorität digitalisiert. Aufenthaltstitel und Verpflichtungserklärung haben die höchste Priorität (MIK BB 2024). Der Stand der Umsetzung bei den einzelnen Leistungen wird mithilfe des LeiKa-Reifegradmodells bestimmt, das fünf Reifegrade unterscheidet (Info-Box 9).

⚠ Insgesamt betrachtet steht im Themenfeld Ein- und Auswanderung die Umsetzung noch ziemlich am Anfang. Dabei gibt es jedoch große Unterschiede, je nachdem, ob man die OZG-Leistungen betrachtet oder die dazugehörigen LeiKa-Leistungen (Abb. A.7): Ab dem Reifegrad 3 gilt eine Leistung als OZG-konform;¹⁶³

diesen Wert erreichen immerhin vier OZG-Leistungen, jedoch gerade einmal acht der 419 LeiKa-Leistungen, was einem Anteil von 2 Prozent entspricht. Der Unterschied erklärt sich darüber, dass eine OZG-Leistung bereits den Reifegrad 3 bekommt, sobald eine einzige der zugehörigen LeiKa-Leistungen diesen Reifegrad besitzt (Info-Box 9).¹⁶⁴ Die Einstufung der OZG-Leistungen nach diesem Prinzip führt folglich zu einer Verzerrung. Beispielsweise wird die OZG-Leistung „Aufenthaltskarten und aufenthaltsrelevante Bescheinigungen“ mit dem Reifegrad 3 bewertet, obwohl nur eine der zugehörigen 38 LeiKa-Leistungen diesen Reifegrad erreicht hat.¹⁶⁵ Der höchste Reifegrad (4) ist bislang noch gar nicht erreicht. Fast zwei Drittel der LeiKa-Leistungen sind derzeit nur offline verfügbar. Ein Fünftel ist zumindest teilweise online zugänglich (Reifegrad 1 und 2).

Unabhängig davon, dass die anvisierten Ziele bezüglich der Umsetzung des OZG bisher höchstens ansatzweise erreicht wurden, gibt es auch Stimmen, die meinen, das OZG sei insgesamt nicht ambitioniert genug. Kritisiert wird in erster Linie, dass primär Formulare digitalisiert

163 In der Außenkommunikation ist allerdings teilweise schon ab Reifegrad 2 die Rede davon, dass eine Leistung online verfügbar ist (Bundesrechnungshof 2021: 16). Dies liegt zum Teil aber auch daran, dass nicht alle Leistungen den Reifegrad 3 werden erreichen können.

164 Bei allen 18 OZG-Leistungen richtet sich die Einstufung des Reifegrads nach dem höchsten Reifegrad, den mindestens eine der zugeordneten LeiKa-Leistungen besitzt (Bundesrechnungshof 2021: 15–16).

165 Von den übrigen 37 zugehörigen LeiKa-Leistungen haben acht den Reifegrad 0 und 19 den Reifegrad 1; bei zehn gibt es dazu keine Angabe (BMI 2024f).

würden, nicht die Verwaltungsprozesse an sich (Bönig 2024: 140). Das Gesetz biete zu wenig Anreize für eine echte Digitalisierung, bei der vollkommen neue Prozesse geschaffen werden, etwa mit Echtzeitdatenaustausch, vorausgefüllten Formularen, automatischer Leistungsgewährung oder KI (Gräfe et al. 2024: 29).

Online-Visabeantragung über das Auslandsportal und Verlagerung von Visaverfahren ins Inland weit fortgeschritten

Die Digitalisierung der Visaverfahren ist ein wichtiger Schritt, um die Zuwanderung von Arbeits- und Fachkräften zu stärken und zu beschleunigen, die in Deutschland dringend benötigt werden (s. auch Kap. B.1.5).¹⁶⁶ Personelle Engpässe in den betreffenden Behörden erhöhen den Druck, die Antrags- und Entscheidungsverfahren effizienter zu gestalten: Seit 2015 besteht in den Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amts durchgängig ein Personalmangel, der im Jahr 2023 mit 191 unbesetzten Vollzeitäquivalenten gegenüber dem Vorjahr wieder deutlich angestiegen ist (BT-Drs. 20/7754: 2).

Um die Visaverfahren zu beschleunigen, hat die Bundesregierung im Jahr 2023 den Aktionsplan „Visabeschleunigung“ aufgelegt. Neben einer Aufstockung des Personals ist darin auch vorgesehen, die Visaverfahren ins Inland zu verlegen – konkret: in das 2021 neu errichtete Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten – und sie stärker zu digitalisieren (BT-Drs. 20/7754: 8). Im Rahmen dieser dritten Komponente hat das AA im Bundesprogramm der OZG-Umsetzung seit 2022 das sog. Auslandsportal¹⁶⁷ eingerichtet, das sich sowohl an im Ausland lebende deutsche Staatsangehörige richtet als auch an ausländische Staatsangehörige, die eine Einreise nach Deutschland planen. Das Portal soll eine Ende-zu-Ende-Bearbeitung der nationalen Visa ermöglichen, d. h. die Antragstellenden sollen den Antrag digital stellen und erste Dokumente online einstellen können, außerdem digital einen Termin buchen, bei dem Dokumente geprüft und auf ihre Echtheit kontrolliert werden können; eine Bezahlkomponente soll die Auslastung verbessern. Eine weitere Komponente des Portals soll eine digitale Bearbeitung der Anträge ermöglichen. **📌 Zum 1. Januar 2025 waren alle 167 Auslandsvertretungen an das Auslandsportal angeschlossen** (AA 2025). Geplant ist zudem, künftig verstärkt KI zu nutzen, beispielsweise um die Vollständigkeit und Echtheit von Dokumenten zu überprüfen oder Dokumente zu übersetzen. Eine ent-

sprechende Rechtsgrundlage im AufenthG wird derzeit geschaffen. Allerdings ersetzt der online gestellte Antrag nicht die persönliche Vorsprache in einer Auslandsvertretung, um die biometrischen Daten abzugeben. Inzwischen (Stand: Februar 2025) können grundsätzlich Anträge für Visa sowohl zur Arbeitsaufnahme als auch zu Studium, Ausbildung und Weiterbildung sowie zum Familiennachzug digital gestellt werden. Allerdings sind derzeit (noch) nicht alle Antragsarten in allen Ländern verfügbar.

Die Bundesregierung verweist auf erste Erfolge des Aktionsplans. Gegenüber dem letzten Jahr vor der Corona-Pandemie (2019) ist die Zahl der bearbeiteten Visaanträge im Jahr 2023 um 17 Prozent gestiegen (das entspricht 452.102 Anträgen). Insbesondere bei Visa zum Zweck der Erwerbstätigkeit und für Familienzusammenführung wurden mit 23 bzw. 17 Prozent erheblich mehr Anträge bearbeitet (das ist eine Zunahme von 33.405 bzw. 21.961 Anträgen) (BT-Drs. 20/10233: 34). Im Jahr 2024 wurden bis zum 16. Oktober 2024 391.842 Anträge für nationale Visa bearbeitet (BT-Drs. 20/13537: 5).

📌 Um die Visaverfahren zu beschleunigen, ist zentral, dass die Antragsunterlagen digital an die Ausländerbehörden übermittelt werden können. Dies ist für nationale Visa seit August 2023 möglich; dadurch können vier bis sechs Wochen Postlaufzeit eingespart werden (BT-Drs. 20/10233: 34). **Bei den online gestellten Anträgen ist ein deutlicher Zuwachs zu beobachten: Im Jahr 2023 wurden 866 Visaanträge online gestellt, 2024 waren es (Stand: 16.10.2024) bereits 2.117 Anträge** (BT-Drs. 20/13537: 5).

Neben der Online-Beantragung hat das Auslandsportal zudem einen Visa-Navigator¹⁶⁸ eingerichtet. Dieser ermittelt über einen online auszufüllenden Fragebogen, welche Art von Visum eine Person benötigt, welche Voraussetzungen für die Erteilung eines entsprechenden Visums gelten bzw. welche Unterlagen einzureichen sind und welche Schritte bis zur Antragstellung unternommen werden müssen.

Darüber hinaus werden in den Auslandsvertretungen die Wartezeiten zunehmend kürzer. Hier verweist die Bundesregierung exemplarisch auf die Auslandsvertretungen in Skopje, Sarajewo und Neu-Delhi (BT-Drs. 20/10233: 34). Zudem wird die Effizienz auch dadurch gesteigert, dass mittlerweile in vielen Auslandsvertretungen Termine online gebucht werden können (BT-Drs. 20/7754: 4). Allerdings sind die Potenziale hier

166 Laut Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung benötigt Deutschland jährlich eine Nettozuwanderung von 400.000 Personen, um das Erwerbspersonenpotenzial bis 2035 stabil zu halten (Fuchs/Söhnlein/Weber 2021: 5). Eine aktuelle Studie der Bertelsmann Stiftung schätzt die Zahl etwas niedriger auf jährlich 288.000 Personen (Nettozuwanderung) bis 2040 (Kubis/Schneider 2024: 63).

167 Das Auslandsportal ist erreichbar unter <https://digital.diplo.de/> (17.02.2025).

168 Der Visa-Navigator ist abrufbar unter <https://digital.diplo.de/navigator/de/visa> (17.02.2025).

Info-Box 9 Das LeiKa-Reifegradmodell

Um den digitalen Entwicklungsstand öffentlicher Verwaltungsdienstleistungen zu bewerten, wird ein sog. Reifegradmodell genutzt. Es beruht auf einem Modell der Europäischen Kommission und soll den Behörden helfen, den Fortschritt und die OZG-Konformität ihrer Online-Verwaltungsangebote zu prüfen. Das Modell unterscheidet fünf Stufen (Reifegrad 0–4).

Reifegrad 0 (Offline): Die Dienstleistung ist ausschließlich offline verfügbar. Auf den Webseiten der Behörden finden sich weder Informationen zur Leistung noch Antragsformulare.

Reifegrad 1 (Information): Informationen zur Leistung sind online verfügbar, z. B. eine Leistungsbeschreibung in Form eines Merkblatts. Ein Antragsformular kann heruntergeladen werden.

Reifegrad 2 (Formular-Assistenz): Die Leistung ist teilweise online verfügbar. Ein Antragsformular kann mithilfe einer Assistenz-Funktion digital ausgefüllt werden. Die Beantragung erfolgt aber in Papierform. Nachweise können teilweise digital übermittelt werden.

Reifegrad 3 (Online-Leistung): Die Leistung kann vollständig digital abgewickelt werden, vom Antragsprozess über die Authentifizierung und die Übermittlung von Nachweisen bis zur Zustellung des Bescheids.

Reifegrad 4 (Online-Transaktion): Die Leistung kann vollständig digital und nach dem *once only*-Prinzip abgewickelt werden. Bereits vorliegende Daten und Nachweise können aus den Registern der Verwaltung abgerufen werden und müssen nicht neu eingereicht werden (BMI 2020b).

Welchen Reifegrad ein Online-Service erreicht hat, wird anhand von zehn Kriterien beurteilt: Leistungsbeschreibung, Antragsprozesse und Kontextintegration, Anmeldung mit Nutzerkonto, Authentifizierung, Bezahlprozess, zusätzliche Dokumente, Nutzererfahrung und Konformität, Kommunikation, Bescheid/Report sowie Portalintegration. Bei jedem Kriterium müssen bestimmte Anforderungen erfüllt sein, damit die Leistung einer bestimmten Reifegrad-Stufe zugeordnet wird. Ab Reifegrad 3 gilt eine Leistung als OZG-konform (BMI 2020b).

insofern begrenzt, als die Wartezeiten auch schlicht vom verfügbaren Personal abhängen. Zugleich dürfte die Verlagerung von Visaverfahren ins Inland in den Auslandsvertretungen personelle Kapazitäten freisetzen.

Insgesamt war die Einrichtung des Auslandsportals ein wichtiger Schritt in Richtung einer digitalen Verwaltung von Visaangelegenheiten. Positiv hervorzuheben ist vor allem, dass besonders im letzten Jahr zahlreiche Auslandsvertretungen neu angeschlossen wurden. Darüber hinaus bietet das AA eine Datenschnittstelle für Behörden im Inland an, um einen medienbruchfreien Datentransfer zu ermöglichen, etwa zur Beantragung eines Aufenthaltstitels bei den Ausländerbehörden. Dafür müssen die Ausländerbehörden ihre Prozesse an die entsprechende Schnittstelle anpassen. Der Beirat Digitalstrategie fordert die Bundesländer auf, ihre Ausländerbehörden dabei zu unterstützen (BMDV 2023).

Online-Dienst „Aufenthaltstitel“ bereits weit verbreitet

📌 **Bei den Prozessen mit der höchsten Priorität ist die Implementation ebenfalls weit fortgeschritten**, sowohl bezogen auf den Reifegrad als auch auf die Verbreitung. Das Land Brandenburg hat federführend einen Online-Service erarbeitet, über den Drittstaatsangehörige einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken beantragen können. Dieser Dienst ist in drei Pilotkommunen¹⁶⁹ bereits seit 2020 verfügbar (BMI 2020a). Inzwischen können dort neben dem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken auch Aufenthaltstitel für die Ausbildung, den Familiennachzug und für Geflüchtete aus der Ukraine sowie eine Niederlassungserlaubnis online beantragt werden.¹⁷⁰ Dabei kann nicht nur der Antrag online gestellt werden, die Antragstellenden können sich auch digital authentifizieren und die Nachweise digital einreichen (Klenk/Kuhlmann 2024: 17).

169 Es handelt sich um die Landkreise Teltow-Fläming, Elbe-Elster und die Landeshauptstadt Potsdam (BMI 2020a).

170 S. hierfür die Antragsoptionen auf der Website des Landkreises Teltow-Fläming unter <https://www.teltow-flaeming.de/antraege-auslaenderbehoerde/#bueOverview> (17.02.2025).

Vergleichbare Pilotierungen erfolgten bis Anfang 2022 in über 50 Ausländerbehörden in zehn Ländern, zum Teil sind sie schon in einen flächendeckenden Roll-out übergegangen. Inzwischen nutzen 200 der mehr als 500 Ausländerbehörden bundesweit den Online-Dienst im Live-Bereich, weitere 190 bereiten die Nutzung vor und 14 Bundesländer wollen den Dienst nachnutzen (BMI 2024j). Darüber hinaus wurden ab 2022 erste Fachverfahren angebunden, wiederum zunächst in den beiden brandenburgischen Pilotlandkreisen, bis Ende 2022 dann auch in den Landkreisen Starnberg (Bayern), Aurich (Niedersachsen) und Borken (Nordrhein-Westfalen) und der Stadt Kempten (Bayern) (BMI 2022b).

📌 **Das Projekt ist auch deshalb vergleichsweise erfolgreich, weil es auf den Datenstandard von XAusländer¹⁷¹ aufsetzen konnte. Zudem wurde den Ländern zugesichert, dass die Kosten für die Nachnutzung bis 2024 aus Mitteln des Konjunktur- und Digitalisierungspakts gedeckt werden. Der Stand der Umsetzung ist beim Online-Service „Aufenthaltstitel“ also insgesamt relativ gut.** Trotzdem sind einige Leistungen nicht vollständig digital verfügbar. Das gilt etwa für die Erteilung von Fiktionsbescheinigungen (Klenk/Kuhlmann 2024: 18).

Online-Dienst „Verpflichtungserklärung“

Die zweite Dienstleistung mit der höchsten Priorität im Rahmen der OZG-Umsetzung ist der Online-Dienst „Verpflichtungserklärung“. Eine solche Erklärung ermöglicht einer ausländischen Person, sich in Deutschland aufzuhalten, auch wenn sie nicht über ausreichende Mittel verfügt, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Die Bürgerinnen und Bürger, die die Erklärung abgeben, übernehmen im Verpflichtungsfall die Kosten, die dem Staat durch den Aufenthalt der eingereisten Person entstehen. Die Verpflichtungserklärung gilt für einen Zeitraum von fünf Jahren und hat eine relativ hohe gesellschaftliche Relevanz: Pro Jahr werden etwa 600.000 Erklärungen abgegeben (BMI 2021a).

Das Projekt zur Digitalisierung der Verpflichtungserklärung wurde im September 2020 in der Landeshauptstadt Wiesbaden und der Stadt Offenbach pilotiert (BMI 2020c). 📌 **Seit November 2021 wird der Online-Dienst in Hessen flächendeckend umgesetzt und deckt bereits mehr als 50 Prozent aller Ausländerbehörden des Landes ab.** Parallel wird er inzwischen auch in weiteren Bundesländern genutzt.

Online-Dienst „Einbürgerung“: digitale Antragstellung reduziert persönliche Beratung

Der Online-Dienst „Einbürgerung“ (s. hierzu Kap. B.3.3.4) soll ermöglichen, den Einbürgerungsantrag digital zu stellen. In der Folge wären anstelle der üblichen drei nur noch zwei persönliche Termine notwendig. Verantwortlich für die Umsetzung ist das Land Nordrhein-Westfalen. Das nach dem Efa-Prinzip entwickelte Tool für die Online-Beantragung wurde ab Mitte 2021 in Bielefeld und Düren pilotiert und steht inzwischen zur Nachnutzung zur Verfügung (BMI 2024n; d-NRW 2024). Laut dem BMI wird der „Onlinedienst [...] von den Antragsstellenden positiv aufgenommen: So werden in der Pilotbehörde Bielefeld inzwischen etwa 40 Prozent aller Anträge auf dem digitalen Weg eingereicht“ (BMI 2024n). Der Antragstellung vorgelagert ist ein sog. Quick-Check, der hilft, die Erfolgsaussichten eines Antrags einzuschätzen. Hier können die Antragstellenden bis zu sieben Fragen beantworten, etwa ob sie über einen Nationalpass verfügen, seit wann sie rechtmäßig in Deutschland leben und ob sie Integrationsleistungen und Sprachzertifikate nachweisen können (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2024b). Anhand ihrer Antworten erhalten die Antragstellenden eine erste Einschätzung dazu, ob sie die grundlegenden Anforderungen für die Einbürgerung in Deutschland erfüllen (BMI 2024n). Das soll für realistische Erwartungen sorgen und dadurch wiederum die Behörden entlasten.

Um den Antrag online einreichen zu können, muss sich die betreffende Person mit einer BundID authentifizieren. Dabei werden zentrale Angaben vom BundID-Nutzerkonto direkt in den dynamischen Antragsassistenten übernommen (FITKO 2024: 4-5). Bevor der Antrag inklusive hochgeladener Unterlagen abgeschickt wird, soll zumindest ein Teil der Bearbeitungsgebühr von 255 Euro online bezahlt werden. Die kommunalen Behörden können aber auch auf die Online-Bezahlung verzichten, dann wird die Gebühr vor Ort entrichtet (FITKO 2024: 5).

Der Online-Dienst „Einbürgerung“ hat den Leika-Reifegrad 2 (Info-Box 9). Derzeit wird davon ausgegangen, dass er den Reifegrad 3 nicht erreichen kann, weil im Prozess der Einbürgerung weiterhin persönliche Vorsprachen notwendig sind (FITKO 2024: 3). Insgesamt wollen zwölf Bundesländer diesen Dienst nachnutzen. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hessen planen keine Efa-Nachnutzung (BMI 2024f). Bayern hat eine eigene Lösung entwickelt, hier kann die Einbürgerung über das BayernPortal¹⁷² online beantragt werden. In Berlin wurde das Einbürgerungswesen Anfang 2024 neu geregelt. Dabei wechselte die Zuständigkeit von den Bezirk-

171 XAusländer ist ein Datenaustauschformat auf XML-Basis (Extensible Markup Language). Es fördert den elektronischen Datenaustausch zwischen den Behörden in der Ausländerverwaltung (BAMF 2024f).

172 S. die Website des BayernPortals unter <https://www.bayernportal.de/dokumente/onlineservice/77443319242?localize=false> (17.02.2025).

ken zum Landesamt für Einwanderung, zugleich wurde die Antragstellung komplett digitalisiert (Bildungsmarkt 2024: 0). Der Antrag auf Einbürgerung läuft hier über das ServicePortal Berlin.¹⁷³

❗ **Der Quick-Check ist grundsätzlich ein sinnvolles Angebot, um die eigenen Chancen besser einschätzen zu können. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass er tendenziell an die Stelle des ersten persönlichen Beratungsgesprächs tritt:** Weil die Wartezeiten für Gesprächstermine sehr lang sind, stellen Einbürgerungswillige ihre Anträge regelmäßig ohne Vorgespräch (Akkoç 2023: 2-3). In einigen Städten (z. B. Berlin und Hamburg) werden die persönlichen Beratungsgespräche gar nicht mehr angeboten, sie wurden komplett durch den Quick-Check ersetzt. Ohne persönliche Beratung kann es jedoch schwierig sein, den komplexen Antrag richtig auszufüllen. Wenn den Antragstellenden dabei Fehler unterlaufen, erhöht das aber wiederum den Verwaltungsaufwand und damit die Wartezeit (Bildungsmarkt 2024: 1-2). ⚡ **Um einerseits die Behörden zu entlasten, andererseits aber weiterhin eine persönliche Beratung zu ermöglichen, hat der SVR schon früher empfohlen, kollektive Beratungsveranstaltungen anzubieten (SVR 2024a: 211). Darüber hinaus sollte der Quick-Check um interaktive, ggf. KI-basierte Elemente ergänzt werden, damit er auf konkrete Fragen der Antragstellenden eingehen kann.**

Digitale Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: ein uneinheitliches Bild

Besonders in Zeiten zunehmenden Fachkräftemangels hat die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen große Bedeutung. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist die Digitalisierung dieser Prozesse noch stärker in den Blick gerückt.¹⁷⁴ Neben wirtschaftlichen Aspekten ist sie sowohl integrations- und migrationspolitisch als auch aufenthaltsrechtlich wichtig.¹⁷⁵ Studien belegen, dass anerkannte berufliche Qualifikationen sich sowohl auf die Beschäftigung als auch auf den Verdienst positiv auswirken (Brücker et al. 2021: 5-6). Allerdings sind Anerkennungsverfahren sowohl in der Vorbereitung als auch in der Durchführung oft langwierig (s. Kap. B.2.1.2). Bei der Umsetzung des OZG im Themenfeld Bildung ist u. a.

geplant, Anerkennungs- und Bewertungsverfahren mittelfristig zumindest teilweise zu digitalisieren. Das soll die Verfahren für Antragstellende wie auch für Verwaltungsmitarbeitende zeiteffizienter und ressourcenschonender machen. Mit der digitalen Umsetzung des Prozesses ist das Land Nordrhein-Westfalen betraut. Es hat gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und unter Beteiligung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) ein Anerkennungsportal konzipiert. Von dem vom BIBB betriebenen zentralen Informationsportal der Bundesregierung „Anerkennung in Deutschland“¹⁷⁶ werden Antragstellende über den Anerkennungsfinder weitergeleitet an den digitalen „Antragsservice Anerkennung“. Für eine Antragstellung wird entweder die BundID benötigt oder ein Elster-Unternehmenskonto (Klenk/Kuhlmann 2024: 21).

❗ **Allerdings konzentriert sich dieses digitale Angebot auf die Antragstellung und die Datenübermittlung. Die Bearbeitung der Anträge und die Mitteilung der Ergebnisse an die Antragstellenden bleiben hier (zunächst) unberücksichtigt (MAGS NRW 2022: 2). Begründet wird diese Fokussierung mit der Komplexität der Anerkennungsverfahren. Eine vollständige Digitalisierung ist deshalb nicht vorgesehen. Das gilt auch für die Beratung, die im Vorfeld des Antrags in der Regel notwendig ist (MAGS NRW 2022: 3).**

Ab Ende September 2022 war eine digitale Antragstellung in Nordrhein-Westfalen zunächst nur für den Arztberuf möglich. Dies ist zugleich der Referenzberuf für die Entwicklung von Antragsstrecken für andere Berufe, deren Ausübung ebenfalls eine Approbation erfordert, wie z. B. Zahnmedizinerin und Zahnmediziner oder Apothekerin und Apotheker. Nach diesem Muster erarbeiten seit Mitte 2021 entsprechende berufsgruppenbezogene Fachgruppen von Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bundesländern unter Begleitung des BMBF und des BIBB entsprechende Antragsstrecken für weitere Referenzberufsgruppen.¹⁷⁷ Solche gibt es inzwischen für zehn Berufsgruppen (Klenk/Kuhlmann 2024: 21). Dabei werden unter Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten möglichst einheitliche Antragsstrecken entwickelt. Die Berufsgruppen wurden so ausgewählt, dass sie ein breites Berufsspektrum, das faktische An-

173 Erreichbar unter <https://service.berlin.de/dienstleistung/318998/> (17.02.2025).

174 Das gilt vor allem für den Bereich der reglementierten Berufe (z. B. Ärztinnen und Ärzte). Denn hier ist eine Anerkennung obligatorisch, um den Beruf in Deutschland ausüben zu dürfen (SVR 2024a: 120).

175 Ihre aufenthaltsrechtliche Bedeutung ist mit der Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes allerdings zurückgegangen (SVR 2024a: 48-53; s. Kap. B.1).

176 Das Anerkennungsportal informiert über die rechtlichen Bedingungen für eine Berufsankennung und die dafür zuständigen Stellen und kann unter folgendem Link aufgerufen werden: <https://www.ankennung-in-deutschland.de/html/de/index.php> (17.02.2025).

177 Konkret sind das die Berufe Pflegefachfrau/-mann (Gesundheitsberufe), Kauffrau/-mann für Büromanagement (IHK-Berufe), Elektrotechnikermeister/-in (Meisterzulassung nach der Handwerksordnung), Ingenieur/-in (Berufe mit Kammerbezug), Lehrer/-in, Erzieher/-in und kaufmännischer Assistent/kaufmännische Assistentin (BQFG Länder) (MAGS NRW 2022). Zudem gibt es inzwischen einen sog. generischen Basisantrag für nicht reglementierte Berufe (MAGS NRW 2024).

tragsaufkommen und die Komplexität der Anerkennungsverfahren abbilden (MAGS NRW 2022: 3). Sie sollen als Grundlage für weitere Berufe dienen.

Bis Ende 2024 wurden im Rahmen des Projekts Antragsstrecken für über 880 Referenzberufe fertiggestellt (Bundesregierung 2024d: 2). Darüber hinaus können Ärztinnen und Ärzte aus dem Ausland ihre Anträge auf Anerkennung mittlerweile (neben Nordrhein-Westfalen) auch in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein online stellen¹⁷⁸ (BMBF 2024a: 91).

❗ **Zum aktuellen Grad der Digitalisierung im Bereich der Berufsankennung ergibt sich ein uneinheitliches Bild, was für die öffentliche Verwaltung in Deutschland nicht ungewöhnlich ist.¹⁷⁹ Ein Grund dafür ist, dass für die verschiedenen Berufe unterschiedliche Anerkennungsstellen zuständig sind** (s. Kap. A.2.1.2). **Bei nicht reglementierten Berufen sind das häufig die Industrie- und Handelskammern (IHK), bei reglementierten Berufen hingegen in der Regel spezifische Kammern oder Behörden (z. B. Ärztekammer oder Handwerkskammern).**¹⁸⁰ Diese unterschiedlichen Zuständigkeiten erweisen sich bei der Digitalisierung von Anerkennungsprozessen als hinderlich, denn „wie – und ob überhaupt! – die digitalen Anträge von den für die Prüfung von Nachweisen und Zeugnissen zuständigen Stellen empfangen werden können, [...] liegt in der Verantwortung der je nach Beruf sehr unterschiedlichen Stellen“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 21).

A.3.2.3 Übergreifende Herausforderungen und Querschnittsthemen bei der Digitalisierung der Migrations- und Integrationsverwaltung

Die migrations- und integrationsbezogene Verwaltung in Deutschland ist – wie die Verwaltung insgesamt – stark durch die föderale Struktur (s. Kap. A.2) und das Prinzip der Ressortzuständigkeit geprägt. Insofern ist sie sehr dezentralisiert und fragmentiert. Zugleich bestehen bei Querschnittsthemen wie Migration und Integration zahlreiche Verflechtungen, die es notwendig machen, „politisch getrennt verhandelte Themen in der Umsetzung wieder zusammenzuführen“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 29). Beides zusammen, die starke Dezentralisierung einerseits und inhaltlich begründete Verflechtungen andererseits, definiert die institutionellen Rahmenbedingungen für Digitalisierung.

Die Verflechtungsstrukturen sind für Bürgerinnen und Bürger häufig nicht durchschaubar. Das gilt in besonderem Maße für Zugewanderte, die mit den Verwaltungsstrukturen in Deutschland keine Erfahrung haben.

❗ **Zwar wird mit zahlreichen Maßnahmen versucht, den Transformationsprozess hin zu einer digitalisierten Verwaltung einheitlicher zu gestalten (OZG-Umsetzung, Digitalisierung des AZR etc.). In der Arbeit mit (vor allem neu) ankommenden Menschen auf kommunaler Ebene zeigt das bislang aber vergleichsweise wenig Wirkung.**

Die Entwicklung einheitlicher digitaler Portale und die Vereinfachung der verwaltungsinternen Prozesse durch funktionierende digitale Schnittstellen und automatischen Datenaustausch birgt aber nach wie vor großes Potenzial. Allerdings werden die Herausforderungen bei der Umsetzung oft unterschätzt (Klenk/Kuhlmann 2024: 29). Beispielsweise haben sich bei Lösungen, die im Rahmen der OZG-Umsetzung nach dem EfA-Prinzip entwickelt wurden, Probleme sowohl bei der Nachnutzung durch andere Bundesländer als auch beim Anschluss von Kommunen und Kreisen innerhalb der Bundesländer gestellt, denn die entwickelten Lösungen sind nicht immer anschlussfähig an die kommunalen Gegebenheiten. So äußern etwa Verwaltungsmitarbeitende in Experteninterviews, man müsste letztendlich für jede Kommune eine eigene Lösung entwickeln (Einhaus/Klenk 2024: 22).

Diese übergreifenden Herausforderungen, die in den vorangegangenen Abschnitten zum Teil schon angesprochen wurden, sollen im Folgenden zusammenfassend behandelt werden.

Zentralisiertes Datenmanagement

❗ **Trotz gewisser Verbesserungen sind nach wie vor erhebliche Defizite im ebenen- und behördenübergreifenden Datenmanagement festzustellen.** Hier zeigt sich, dass die Verflechtungsstrukturen unzureichend und dass Datenerfassung und Datenaustausch nicht genügend standardisiert sind (Bogumil/Kuhlmann 2022: 95).

Das BAMF ist als Registerbehörde dafür zuständig, alle Behörden und öffentlichen Stellen, die asyl- und aufenthaltsrechtliche Vorschriften ausführen, mit den notwendigen Daten zu versorgen (Bogumil/Burgi et al. 2018b: 89). ❗ **Die entscheidende Schnittstelle für den Datenaustausch und damit das Kernelement der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung ist das AZR** (Klenk/Kuhlmann 2024: 12). **Als zentrale Daten-**

178 Dies gilt jedoch nur für die Anerkennung des Berufsabschlusses. Die obligatorische fachsprachliche Prüfung ist davon unberührt.

179 Um den Fortschritt der digitalen Antragstellung für Berufsankennung zu erheben, beschlossen der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bei ihrer Besprechung vom 06.12.2024, dass Bund und Länder bis zum 30.09.2025 über Fortschritte der digitalen Antragsannahme, -bearbeitung und Übermittlung der Bescheide berichten (Bundesregierung 2024d: 2).

180 Darüber hinaus gibt es sowohl landesrechtlich geregelte Berufe, z. B. Lehr-, Erziehungs- oder Ingenieurberufe, als auch bundesrechtlich geregelte, etwa die im Gesundheitssektor.

bank stellt es verschiedenen Behörden Daten von in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern zur Verfügung.

Hier stellen sich verschiedene Herausforderungen. Zunächst sind datenschutzrechtliche Vorgaben einzuhalten: Es muss sichergestellt werden, dass die jeweiligen Stellen nur auf jene Daten zugreifen können, die sie zur Erfüllung einer asyl- und aufenthaltsrechtlichen Aufgabe benötigen. Darüber hinaus müssen die im AZR gespeicherten Daten immer vollständig, korrekt und aktuell sein. Obwohl sich die Datenqualität in den letzten Jahren deutlich verbessert hat, ist das bislang nicht immer gegeben. Das erschwert die Verwaltungspraxis.¹⁸¹ Eine effektive Nutzung des AZR wird auch dadurch behindert, dass viele Behörden nach wie vor oft mehr Vertrauen in ihre eigenen lokalen Datenbestände haben als in den des AZR. Sie halten das AZR nach wie vor für unzuverlässig und möchten deshalb keine Entscheidungen auf dieser Basis treffen (Klenk/Kuhlmann 2024: 14). Das hängt auch damit zusammen, dass der automatische Abgleich der an entsprechende Fachverfahren angedockten eigenen Datenbanken mit den AZR-Daten nur teilweise funktioniert.¹⁸²

➔ **Damit die Potenziale des AZR hinreichend genutzt werden, müssen also u.a. Übertragungsprobleme behoben werden. Dafür sollte der Bund die notwendigen technischen und prozessualen Rahmenbedingungen schaffen. In weitere föderale Abstimmungsprozesse dazu sind neben den Ländern auch die Kommunen einzubeziehen, da sie die wesentliche Umsetzungsebene bilden** (Klenk/Kuhlmann 2024: 31; s. auch Kap. A.2.4). Wird das Datenmanagement zwischen den beteiligten Behörden der verschiedenen föderalen Ebenen durch Digitalisierungsvorhaben erfolgreich optimiert, reduziert das Schnittstellenprobleme, die mit den verteilten Zuständigkeiten einhergehen. ⚠ **Durch eine bessere Zusammenarbeit der föderalen Ebenen können sich integrative Strukturen bilden, ohne dass die Zuständigkeitsverteilung auf der institutionellen Ebene verändert werden muss** (für die politischen und rechtlichen Hürden einer solchen Änderung der Zuständigkeiten s. Kap. A.2.3). Eine Optimierung von Prozessen des Datenaustauschs kann darüber hinaus zur Vereinheitlichung beitragen.

Schnittstellen, E-Akte und zwischenbehördliche Kommunikation

Am 2. November 2022 wurde bei der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder beschlossen, dass „die Länder durch entsprechende Vorgaben sicherstellen, dass die Ausländerbehörden in den Ländern vollständig digitalisiert werden“ und dass sie in die Lage versetzt werden, „mit anderen (Leistungs)Behörden die erforderlichen Daten digital aus[zu]tauschen“ (Bundesregierung 2022: 9). Hier wurden bereits Fortschritte erzielt; so können Daten der Meldebehörden über die Schnittstelle XEma an die Ausländerbehörden übermittelt und in der Fachanwendung erfasst werden. Einen flächendeckenden digitalen Datenaustausch gibt es aber nach wie vor nicht.¹⁸³ Zum einen bestehen weiterhin analoge und digitale Kommunikationswege parallel. Da nicht alle Ausländerbehörden über E-Akten verfügen, ist die Papierakte nach wie vor sehr wichtig. Für den Austausch mit anderen Behörden wird sie dann entweder zuvor eingescannt und als passwortgeschützte ZIP-Datei per E-Mail übermittelt, oder sie wird in Papierform versendet und muss anschließend von der empfangenden Behörde eingescannt werden. Zum anderen sind die E-Akten in den verschiedenen Behörden sehr unterschiedlich und können nicht einfach in das eigene Fachverfahren übernommen werden (Klenk/Kuhlmann 2024: 29). ⚠ **Die fehlende Standardisierung und Kompatibilität der E-Akte verhindert nicht nur den angestrebten Effizienzgewinn, sie erzeugt vielmehr zusätzlichen Aufwand.** Diese Probleme hat die Politik zwar auch erkannt. Trotzdem ist „[d]ie Aufhebung der Parallelität zwischen analoger und digitaler Kommunikation mit dem Ziel, die digitale Übermittlung von migrationsrelevanten Informationen unter Einbezug aller betroffenen Behörden ohne Zeitverzögerung und Mehraufwand zu ermöglichen, [...] aus Sicht der Umsetzungsebene aktuell nicht in Sicht“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 29–30).

Darüber hinaus wird in Bezug auf Datenübermittlung der Datenschutz teilweise sehr unterschiedlich interpretiert; das spielt in der Verwaltungspraxis eine wichtige Rolle (Bogumil et al. 2023b: 141). Die Datenübermittlung ist mitunter abhängig von der Verwaltungsstruktur: Normalerweise wird für die Weitergabe personenbezogener Daten eine Einwilligung oder die Entbindung von der

181 Das BAMF trägt asylrechtliche Entscheidungen oft erst mit erheblicher Verzögerung ins AZR ein. Das verursacht erhebliche Probleme beim Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zum SGB II bzw. SGB XII. Leistungen nach dem AsylbLG obliegen der Sozialbehörde; ab dem Tag der Asylgewährung ist für die Leistungsgewährung dagegen das Jobcenter zuständig (s. Kap. A.2.3). Erfährt die Sozialbehörde die Entscheidung des BAMF erst Wochen oder Monate später, folgen daraus aufwendige Abrechnungen mit dem Jobcenter (Klenk/Kuhlmann 2024: 26).

182 Die Schnittstellen der lokalen Fachverfahren zum AZR oder Anwendungen von anderen Behörden wie dem BAMF sind unterschiedlich gut ausgebaut (Klenk/Kuhlmann 2024: 15–16).

183 Die reine Kommunikation zwischen den Ausländer- und anderen Behörden erfolgt zunehmend über E-Mails, das elektronische Behördenpostfach oder die X-Standards. Daneben wird aber nach wie vor analog kommuniziert, besonders mit Botschaften oder der BA. Die Nutzung so uneinheitlicher Kommunikationskanäle kann u.a. dazu führen, dass Nachrichten mit kurzer Fristsetzung zu spät wahrgenommen werden (Klenk/Kuhlmann 2024: 31).

Schweigepflicht benötigt. Sind in einer Verwaltungseinheit verschiedene kommunale Behörden zusammengefasst (z. B. Ausländerbehörde, Leistungsverwaltung und Integrationsberatung), wird eine Weitergabe personenbezogener Daten aber eher als berechtigt angesehen (Bogumil et al. 2023b: 167).¹⁸⁴ Für eine effiziente Datenübermittlung erweisen sich solche integrierten Verwaltungseinheiten damit als funktional (s. zu den integrierten Verwaltungseinheiten auch Kap. A.2.4.2).

Um die beschriebenen Defizite zu beheben, muss systematisch analysiert werden, welche Prozesse besonders zeitaufwendig sind und (zu) viele personelle Ressourcen binden. Auf dieser Basis sind dann Optimierungsstrategien zu entwickeln. ➔ **Zudem erscheint es zielführend, Datenerfassung und -austausch stärker zu vereinheitlichen und zu standardisieren. Dies müsste bundes- und landesrechtlich normiert werden. Auch hier sollten die Kommunen in die föderalen Abstimmungsprozesse einbezogen werden** (Klenk/Kuhlmann 2024: 29–30).

Beschäftigte und Digitalkompetenzen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die erfolgreiche Transformation der analogen in eine digitale Verwaltung maßgeblich vom Zusammenspiel zwischen Mensch und Technik abhängt (Gräfe et al. 2024: 29). Digitalisierung bietet zwar durchaus Erleichterungen, sie birgt jedoch auch erhebliche Herausforderungen. Hier ist entscheidend, wie der Wandel initiiert wird und ob Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die ihn fördern (Heuberger 2020). Am Beispiel des OZG-Projekts „Aufenthaltstitel“ lässt sich zeigen, dass die Umstellung dann Erfolg hat, wenn das damit betraute Projektteam sowohl qualifiziert als auch motiviert ist und ohne größere personelle Wechsel kontinuierlich an der Umsetzung arbeitet (Richter 2022). Allerdings sind Personalstrukturen in der öffentlichen Verwaltung in der Regel weniger projektspezifisch als mit dauerhaften Funktionen verbunden.

Eine zentrale Rolle spielen in diesem Zusammenhang das Vorliegen und die Vermittlung von Digitalkompetenzen. Als schwierig erweist sich hier besonders die Einarbeitung in neue Prozesse und die ihnen zugrunde liegenden Technologien sowie in den Umgang mit IT-Anwendungen und Datenbanken. Aufgrund des schnellen technologischen Fortschritts müssen zudem die Kenntnisse fortlaufend erweitert werden. Dafür fehlt in den Behörden häufig ein funktionierendes innerbehördliches Wissensmanagement. So gibt es zumeist keine zuständige Ansprechperson für Digitalisierung (Klenk/Kuhlmann 2024: 32–33). Die Herausforderungen aufgrund mangeln-

der Digitalkompetenzen und Kenntnisse im Umgang mit Datenbanken lassen sich beispielhaft an der Nutzung des AZR veranschaulichen, dessen Potenzial nicht ausgeschöpft wird (s. hierzu auch Kap. A.3.2.1). Besonders die Mitarbeitenden angrenzender Behörden sind über die Inhalte des AZR, die Änderungen und die Nutzungsmöglichkeiten häufig nur unzureichend informiert, wie eine aktuelle Studie zeigt (Kuhlmann et al. 2024). Danach nehmen viele fälschlicherweise an, sie hätten beim AZR nur Leserechte und könnten darin keine Eintragungen vornehmen. Auch identifizierten die Befragten spezifische Informationen wie etwa die Verpflichtung zu einem Integrationskurs häufig als fehlend, obwohl im AZR dafür bereits eine Kategorie eingerichtet ist (Kuhlmann et al. 2024: 39–40). ➔ **Um solche Wissenslücken in Bezug auf das AZR zu schließen, sollten wenn möglich niedrigschwellige Informationsangebote (z. B. Online-Tutorials) genutzt werden, denn diese binden weniger zeitliche Ressourcen als aufwendige Schulungen und können flexibel an die individuellen Bedürfnisse und Kenntnisstände angepasst werden.** Zudem würde es sich lohnen, dezentrale Ansprechpersonen mit besonderer AZR-Kompetenz zu benennen; das würde auch die behördenübergreifende Koordination verbessern.

⚠ **In den zuständigen Ausländerbehörden oder Kommunen ist häufig auch nicht die nötige (Fach-)Kompetenz vorhanden, um mit den Unternehmen zu verhandeln, die spezifische Fachverfahrenslösungen anbieten. Dies wäre jedoch notwendig, um sicherzustellen, dass alle notwendigen Komponenten und Funktionen vorhanden sind, besonders für die Schnittstellenkompatibilität** (Hofmann 2023: 52; Klenk/Kuhlmann 2024: 33).

Digitale Prozess- und Organisationsgestaltung, digitaltaugliches Recht

Eine zentrale Hürde für die Realisierung digitaler Transformationsprozesse bilden auch die zahlreichen fachrechtlichen Regelungen, die es erschweren, sämtliche Teilschritte zu digitalisieren. Das gilt insbesondere für Vorgaben, die eine persönliche Unterschrift erfordern (z. B. bei Antragstellungen) oder sogar persönliche Vorsprache. Dies führt zu Medienbrüchen im Prozess und widerspricht dem *digital by default*-Grundsatz, wonach „alle aus den rechtlichen Vorgaben ableitbaren Prozessschritte digital umsetzbar sein sollten und bei Abweichungen eine explizite Begründung erforderlich ist“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 34).

Darüber hinaus ist das Fachrecht im Bereich Migration und Integration sehr komplex und zudem volatil. Dadurch müssen oft Daten mehrfach erfasst und überprüft

184 Die Datenschutzproblematik ist den politischen Akteuren und Akteurinnen durchaus bewusst. In der oben angeführten Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten wurde auch vereinbart, datenschutzrechtliche Anpassungen vorzunehmen, wo solche erforderlich sind (Bundesregierung 2022: 9).

werden, was dem *once only*-Prinzip widerspricht und die Effizienz erheblich mindert. Hier wäre es wichtig, dass „rechtlich eindeutig bestimmt und behördlicherseits in den Prozessen klar definiert und standardisiert vorgegeben wird, welche Daten, Dokumente und Sachverhalte wann als verbindlich geprüft gelten und nicht mehr erneut erhoben werden müssen“ (Klenk/Kuhlmann 2024: 34). Eine solche Standardisierung wäre die Voraussetzung dafür, einzelne Schritte im Verwaltungsprozess tatsächlich zu automatisieren; das wiederum könnte die Effizienz maßgeblich steigern.

➔ **Um die Digitalisierung der Verwaltung zu erleichtern, könnten auch die Schnittstellen in der Leistungsverwaltung reduziert werden, indem man die Sozialleistungen stärker zusammenfasst.** Speziell im Bereich Flucht und Asyl entsteht darüber hinaus ein enormer Verwaltungsaufwand durch den Rechtskreiswechsel vom AsylbLG zum SGB. Wenn nach der Anerkennung von Schutzbedürftigkeit die Zuständigkeit für die betreffende Person vom Sozialamt auf die BA bzw. die Jobcenter übergeht, hat das erhebliche Konsequenzen für die Abwicklung von Sozial-, Gesundheits- und Unterbringungsleistungen wie auch für die Förderinstrumente zur Integration in den Arbeitsmarkt. Aus dem Wechsel ergeben sich folglich zahlreiche Schnittstellen inklusive der bereits diskutierten Probleme in Bezug auf Datenübermittlung und Fehleranfälligkeit. Mit Blick auf die Förderung einer funktionierenden Verwaltungsdigitalisierung wurde vorgeschlagen, das AsylbLG abzuschaffen und das SGB II generell für Asylbewerberinnen und Asylbewerber zu öffnen (Bogumil/Kuhlmann 2022: 102–103; Klenk/Kuhlmann 2024: 34). Zugleich greift die Perspektive der Verwaltungseffizienz allein zu kurz, denn hier ist auch darauf zu achten, dass Integrationsförderung und Migrationssteuerung im Gleichgewicht sind. Bei einer solchen Maßnahme (die zugleich sinnvolle integrationspolitische Effekte haben dürfte) steht somit einer Effizienzsteigerung in der Verwaltung die Gefahr gegenüber, bei aussichtslosen Asylbegehren Fehlanreize zu setzen (SVR 2024a: 67–69; s. auch Kap. A.2.3).

Eine horizontale Bündelung migrations- und integrationsbezogener Aufgaben, wie etwa in den integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration,¹⁸⁵ kann ebenfalls die Effizienz steigern. Denn die einzelnen Fachverwaltungen sind dann in der Regel besser koordiniert, und der innerbehördliche Datenaustausch ist leichter, weil die Behörden innerhalb solcher Verwaltungseinheiten damit tendenziell pragmatischer umgehen (s. hierzu auch Kap. A.2.4.2).

Seit 2017 ist es möglich, Verwaltungsakte vollautomatisiert zu erlassen, sofern dies durch eine Rechtsvorschrift zulässig ist und kein Ermessensspielraum besteht (§ 35a VwVfG). Dadurch könnten zumindest konditional programmierte Routineprozesse prinzipiell (teil-)automatisiert werden (Klenk/Kuhlmann 2024: 34). Solche Fälle sind bei ausländerrechtlichen Sachverhalten zwar selten, weil die Materie wie bereits angesprochen sehr komplex ist. Bei routinehaften und sich wiederholenden Vorgängen in den Leistungsbehörden ist das aber durchaus vorstellbar. So könnten etwa Daten mit einer entsprechenden Prozessautomatisierungs-Software erfasst werden (Sicken/Nagel/Dinnessen 2024: 51). Für einzelne Teilprozesse käme ggf. auch eine KI-gestützte Automatisierung infrage; das würde einen entsprechenden rechtlichen Rahmen voraussetzen (Info-Box 7). Beispielsweise könnten Gespräche mittels KI-Sprachverarbeitung protokolliert werden (Sicken/Nagel/Dinnessen 2024: 51).

➔ **Schließlich sollten die online zur Verfügung stehenden Verwaltungsdienste nutzerfreundlicher gestaltet werden. Wenn die bereits vorhandenen Dienste wenig genutzt werden, kann das auch daran liegen, dass die Nutzerkreise (zu) begrenzt sind.** Hier ist erneut auf die Kritik zu verweisen, dass manchmal (zum Teil schlecht gemachte) analoge Prozesse einfach in einen (dann häufig ebenfalls schlechten) digitalen Prozess überführt werden, ohne den Prozess an sich zu verändern (Gräfe et al. 2024: 29; Klenk/Kuhlmann 2024: 35).

A.3.3 Fazit und Empfehlungen

➔ **Als zentrale Erkenntnis lässt sich festhalten, dass die Schwierigkeiten bei der digitalen Transformation der Integrations- und Migrationsverwaltung vor allem in deren Umsetzung liegen. Entsprechend müssen die für die Implementierung zuständigen Organisationen und ihr Personal in die Lage versetzt werden, den Digitalisierungsprozess erfolgreich zu gestalten.**

Aus der Analyse der bisherigen Entwicklung lassen sich für die weitere digitale Transformation in der Migrations- und Integrationsverwaltung die folgenden Handlungsempfehlungen ableiten.

185 Diese Einheiten umfassen die Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung/Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung).

A.3.3.1 Den Digitalisierungsprozess erfolgreich gestalten: technische und rechtliche Hürden abbauen, in Personal und Organisationen investieren

➔ **Dafür sind zum einen rechtliche und technologische Hürden aus dem Weg zu räumen. Hier gilt es insbesondere, das Recht digitaltauglich zu machen und vor allem Basiskomponenten wie Schnittstellen, E-Akten, Bürgerkonten etc. zu standardisieren. Zum anderen muss auf der Vollzugsebene systematisch und nachhaltig in Personal- und Organisationsentwicklung investiert werden, um digitale Lösungen in der Fläche auszurollen und die Behörden zu befähigen, digitale Reformen auch zu implementieren.** Nur dann können die Prozesse tatsächlich vereinfacht und die Beschäftigten wirklich entlastet werden. Dafür wiederum müssen Prozesse und Strukturen bei der Transformation optimiert werden; sonst könnten digitale Prozesse sogar aufwendiger und zeitintensiver sein als analoge. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es einer politischen Gesamtvision. Die Transformation muss koordiniert gestaltet werden, um die fragmentierte digitale Landschaft zu harmonisieren und sicherzustellen, dass dezentral entwickelte Lösungen und herstellereigene IT-Systeme interoperabel funktionieren. Im Ergebnis sollten für E-Services in allen Behörden gleiche Qualitätsstandards gelten.

Ein digitales Ökosystem für die Migrations- und Integrationsverwaltung schaffen

Um den Datenaustausch zwischen Behörden effizienter zu gestalten, reicht es nicht, die einzelnen Softwarelösungen zu vereinheitlichen und die lokalen Fachverfahren komplett zu harmonisieren (EFA), wie es das OZG noch vorsah. Vielmehr müssen die Basiskomponenten standardisiert werden, um ein interoperables digitales Ökosystem für die Migrations- und Integrationsverwaltung zu schaffen. ➔ **Finanzielle Anreize und organisatorische Unterstützung sind notwendig, um die kommunale Ebene bei der Vereinheitlichung von IT-Lösungen und auch der Entwicklung entsprechender digitaler Kompetenzen gezielt zu fördern; zugleich soll das den kommunalen Behörden im Hinblick auf angestrebte Digitalisierungspfade mehr Orientierung und Planungssicherheit geben.** Die Errichtung und der Betrieb digitaler Infrastrukturen sollten dabei nicht als kurzfristiges Projekt gesehen werden, sondern als eine Daueraufgabe, die kontinuierlich unterstützt werden muss. Das sind im Prinzip geradezu selbstverständliche Grundvoraussetzungen der Verwaltungsdigitalisierung; trotzdem sind sie immer noch nicht realisiert.

E-Akte standardisieren und *digital by default*-Prinzip verankern

Eine dringliche Aufgabe besteht darin, alle Ausländerakten zu digitalisieren, wie es schon lange gefordert wird. ➔ **Zudem muss die E-Akte standardisiert und dies rechtlich normiert werden, um zu gewährleisten, dass auch die horizontale Datenkommunikation auf kommunaler Ebene funktioniert.** In vielen Ausländerbehörden werden AZR-relevante Informationen immer noch händisch in die Fachanwendung eingetragen, was mit Medienbrüchen einhergeht und Fehler fördert. Diese Praxis muss beendet werden, ebenso wie das Nebeneinander von analoger und digitaler Kommunikation. Dabei sollte der digitale Prozess zum Regelfall werden (*digital by default*-Prinzip), um Mehrarbeit zu vermeiden und letztlich die Vollzugsebene zu entlasten. ➔ **Migrationsrelevante Informationen sollten ohne Zeitverzögerung und Mehraufwand zwischen allen betroffenen Behörden digital übermittelt und ausgetauscht werden können.**

Regionale IT-Kooperationsverbünde etablieren

Um die IT-Landschaft zu konsolidieren, sollten die kommunalen bzw. regionalen IT-Dienstleistenden stärker vernetzt werden. ➔ **Dazu sollten vermehrt regionale IT-Kooperationsverbünde etabliert werden (wie z.B. Dataport in Norddeutschland oder ZIT-BB in Brandenburg), um die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen (z.B. Rechenzentren) oder gemeinsamer Plattformen zu befördern, Anwendungen und Basiskomponenten zu harmonisieren und die lokale Digitalkapazität zu stärken.** Eine stärkere Vernetzung kommunaler IT-Unternehmen ist bereits an verschiedenen Stellen zu beobachten. Die Verbundbildung konzentriert sich jedoch hauptsächlich auf die Zusammenarbeit im Bereich der Hardwarekomponenten. Bei den Fachverfahren ist die Anbieterstruktur immer noch stark zersplittert, mit einem hohen Anteil privater Firmen. Eine vielfältige Anbieterstruktur ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, um Abhängigkeiten zu vermeiden. Doch die derzeitige starke Fragmentierung ist besonders für kleinere Kommunen ein Problem. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, auch für Fachverfahren gezielt interkommunale Verbünde und regionale Partnerschaften aufzubauen, um Aufgaben zu bündeln und die technische Infrastruktur zu harmonisieren. Das würde auch die Akzeptanz der entwickelten EFA-Lösungen fördern.

Entwicklung der digitalen Kompetenz fördern

Die digitale Transformation der Verwaltung dürfte den meisten Angehörigen nachfolgender und digital affiner Generationen selbstverständlich erscheinen. Für die derzeit in der Verwaltung Beschäftigten ist sie aber zum Teil eine Herausforderung. Um die digitale Kompetenz der Beschäftigten zu fördern, sollten gezielte Weiterbil-

dungsmaßnahmen und Schulungsprogramme entwickelt werden, die auf die spezifischen Anforderungen der Migrations- und Integrationsverwaltung zugeschnitten sind. Zudem müssen sie in einem Arbeitsumfeld nutzbar sein, das von Fachkräftemangel und Arbeitsüberlastung gekennzeichnet ist. Ungünstig sind Fortbildungsprogramme, die das Personal ganze oder gar mehrere Tage binden. ➔ **Praktikabler erscheinen organisationsinterne Mentoring-Programme und die Bereitstellung von Online-Lernplattformen mit Tutorials, über die die Beschäftigten sich das Wissen selbstgesteuert aneignen können. Speziell im Hinblick auf E-Akte und AZR sollten die Mitarbeitenden systematischer als bisher mit den vorhandenen Funktionalitäten, Lese- und Schreibrechten sowie generellen Nutzungsmöglichkeiten vertraut gemacht werden.** Das gilt auch für datenschutzrechtliche Aspekte, die je nach organisatorischer Ausgestaltung der lokalen Migrations- und Integrationsverwaltung durchaus unterschiedlich ausgelegt werden.

Digitaltaugliches Recht entwickeln und regulativen Rahmen für Nutzung von KI etablieren

Die fachrechtlichen Regularien und Vorgaben für die Verwaltungsprozesse in den Ausländerbehörden und angrenzenden Behörden müssen so ausgestaltet werden, dass möglichst alle Teilschritte eines Prozesses digital abgebildet werden können. Beispielsweise sollte auf eine persönliche Vorsprache der antragstellenden Person verzichtet werden, wo dies möglich ist. Im Rechtsetzungsprozess sollte möglichst frühzeitig (z. B. mittels Digital- und Praxischecks) auf Digital- und Vollzugstauglichkeit geachtet werden. Das könnte Regelungen befördern, die sachlich unnötige Medienbrüche, Schriftformerfordernisse, Dokumentations- und Anwesenheitspflichten möglichst vermeiden. ➔ **Wie beim administrativen Vollzug sollte auch im Prozess der Rechtsetzung der Grundsatz des digital by default gelten, wonach grundsätzlich alle aus den rechtlichen Vorgaben ableitbaren Prozessschritte digital umsetzbar sein sollten und Abweichungen davon explizit zu begründen sind.**

Um digitale Verwaltungsprozesse zu ermöglichen oder zu vereinfachen, muss auch ein regulativer Rahmen für den Einsatz KI-gestützter Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden. Dieser könnte beispielsweise erlauben, in der Migrations- und Integrationsverwaltung Gespräche mittels KI-Sprachverarbeitung aufzuzeichnen. Zugleich müssen Leitplanken gesetzt werden, die gewährleisten, dass KI zwar bei der Entscheidungsvorbereitung unterstützt, die endgültige Entscheidung aber weiterhin von Menschen getroffen wird. Damit die Mitarbeitenden die Plausibilität der KI-Vorbereitung kontrollieren können, müssen sie zudem die Potenziale und Grenzen der eingesetzten KI und deren Arbeitsweise kennen und verstehen. Generell sollten aber auch schon innerhalb des aktuellen Rechts-

rahmens alle Verwaltungsakte in den Leistungsbehörden, die in die Rubrik konditional programmierter Routinefälle fallen, darauf geprüft werden, ob sie sich (teil-)automatisieren lassen. Dabei ist gründlich zu prüfen, ob die bestehenden Verwaltungsabläufe einer Optimierung bedürfen, damit nicht schlechte analoge in schlechte digitale Prozesse umgewandelt werden. Dringend korrekturbedürftig erscheint auch die gängige Praxis, dass bei der Gestaltung von Online-Diensten die Perspektive der Verwaltung im Vordergrund steht und nicht die der Nutzerinnen und Nutzer. Denn dies führt dazu, dass solche Dienste kaum genutzt werden oder im Antragsprozess viele Fehler entstehen.

A.3.3.2 Digitale Plattformen für die Migrations- und Integrationsverwaltung ausbauen

Das AZR bietet als bundesweite personenbezogene Datenquelle die wichtigste Informationsdrehscheibe im Ausländer- und Asylrecht. Der bisher eingeschlagene Weg, das AZR zu einer zentralen Plattform für das Ausländerwesen weiterzuentwickeln, sollte weiterverfolgt werden. Die zugriffsberechtigten Behörden sollten das AZR so nutzen können, dass Dokumente nur einmal vorzulegen sind und zentral abgespeichert werden, sodass alle Berechtigten Zugriff darauf haben. Mit dem Auslandsportal werden Visaverfahren zunehmend digitalisiert. Darüber hinaus bietet die IT-Plattform das Potenzial, aufenthaltsrechtliche Anliegen zu bündeln (s. Kap. B.1.5). Dies würde die Ausländerbehörden weiter entlasten und die ebenfalls vom SVR empfohlene Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden ergänzen.

AZR als digitale Datendrehscheibe ausbauen

Es sollte gezielt darauf hingewirkt werden, dass die Potenziale des digitalen Datenabrufs und die inzwischen vorhandenen technischen Möglichkeiten des AZR stärker genutzt werden. Das erfordert allerdings aufseiten der lokalen Behördenmitarbeitenden mehr Vertrauen in die Datenqualität des AZR wie auch eine größere Sachkenntnis in Bezug auf dessen Funktionalitäten. Zudem müssen Schnittstellen- und Übertragungsprobleme behoben werden. Zu diesem Zweck wurde beschlossen, die dezentrale Ausländerdatei A in den Ausländerbehörden aufzulösen, um doppelte Datenerhebung zu vermeiden und aktuelle Daten an zentraler Stelle bereitzuhalten. ➔ **Diesen Prozess sollte die Bundesebene technisch und prozessual adäquat begleiten und unterstützen; insbesondere sind dabei auch die Firmen einzubinden, die Softwarelösungen für die Fachverfahren entwickeln. Außerdem sollten technische und rechtliche Änderungen im AZR zeitlich entzerrt werden und weniger häufig erfolgen.** Wenn solche Änderungen von zahlreichen Stellen in kurzer Frist umgesetzt und in den Fachanwendungen adaptiert werden müssen, erzeugt das auf

der Vollzugsebene fortwährenden Anpassungsdruck und bisweilen Überforderung. Gleiches gilt für Novellierungen im Migrations- und Integrationsrecht generell: Hier wären aus der Sicht der Vollzugsbehörden größere zeitliche Abstände und eine geringere Taktung wünschenswert und sinnvoll.

Integrationspolitische Potenziale des AZR stärker nutzen

Für Integrationsaufgaben wird das AZR bislang praktisch nicht genutzt. Dabei bestehen inzwischen die technischen und rechtlichen Möglichkeiten, um es zu einer Integrationsdatenbank auszubauen und dadurch die digitale Abstimmung über Behörden und Aufgaben hinweg zu verbessern. Hier sollte – z. B. durch Pilotprojekte und Experimentierklauseln – geprüft werden, inwieweit die bisherigen Überlegungen und Vorschläge umsetzbar und effektiv sind. ➔ **Ein Beispiel dafür wäre etwa, dass die Kommunalbehörden von neu zugewanderten Personen digitale Biografien erstellen, in die auch Daten der Jobcenter und weiterer Leistungsbehörden einfließen könnten.** So könnte eine transparente Datengrundlage geschaffen werden, um gezielte integrationspolitische Maßnahmen zu entwerfen, etwa die Vermittlung in Sprachkurse, KITAS oder den Arbeitsmarkt. Ferner wäre zu prüfen, inwieweit auch die Handwerkskammern Einblick in bestimmte AZR-Daten erhalten könnten, um – nach vorheriger Einwilligung der betroffenen Person – einen Kontakt zu Unternehmen herzustellen.

once only- statt Immer-wieder-Prinzip

➔ **Die Einwanderungsbehörden sollten das AZR dergestalt nutzen können, dass Dokumente nur einmal vorzulegen sind und zentral abgespeichert werden und alle Berechtigten darauf Zugriff haben.** Um die Überlastung in den Ausländerbehörden zu reduzieren, sollte auch darauf verzichtet werden, Dokumente zwischen Arbeitnehmenden, Arbeitgebenden und Behörden zeit- und aufwendig per Post zu verschicken und dieselben Angaben immer wieder zu erheben. Das würde nicht nur den Prozess entlasten und beschleunigen, sondern auch die Gefahr von Informationsverlusten und die Fehleranfälligkeit von Datenangaben verringern, denn jede Person könnte anhand von Pass- und AZR-Nummer eindeutig identifiziert werden.

Verwaltungsverfahren zur Fachkräfteeinwanderung einschließlich des Visaverfahrens rasch und vollständig digitalisieren

Eine schnelle und umfassende Digitalisierung im Bereich der Fachkräfteeinwanderung bietet erhebliches Potenzial, um die Verfahren zu optimieren und zu beschleunigen. Das wiederum könnte die Einwanderung von Fachkräften fördern, die die Wirtschaft dringend benötigt. ➔ **Die Beantragung von Visa etwa erfolgt bislang**

noch überwiegend in Papierform, auch wenn die Zahl der digitalen Anträge von 2023 auf 2024 stark gestiegen ist. Auch die weiteren Verfahrensschritte sollten über einen medienbruchfreien digitalen Prozess ablaufen. Die inzwischen verfügbare Schnittstelle des Auslandsportals ist dafür bereits ein wichtiger Schritt. Um den Prozess weiter voranzutreiben, sind (zumindest für eine Übergangszeit) zusätzliches Personal und finanzielle Ressourcen vorzusehen. Generell sollte bei den mit der Fachkräfteeinwanderung verknüpften Verwaltungsverfahren die digitale Reife dringend vorangetrieben werden, damit die Migrationsverwaltung ihre Antragsbearbeitung so beschleunigen kann, dass alle Personen mit einem Arbeitsvertrag innerhalb kurzer Zeit nach Deutschland einreisen können; momentan beträgt die Wartezeit in der Regel mehrere Monate. Das Schnittstellenmanagement und der Daten- und Informationsaustausch zwischen AZR, Ausländerbehörden und BA wie auch mit anderen an der Fachkräfteeinwanderung beteiligten Stellen müssen verbessert werden. Immerhin zeigen sich hier bereits deutliche Fortschritte: Bei den Anschlüssen der Auslandsvertretungen an das Auslandsportal zur digitalen Visabeantragung schreitet der Ausbau zügig voran, und es wurden Schritte unternommen, um die Bearbeitung von Visaanträgen noch stärker ins Inland zu verlagern.

Nun sollte gewährleistet werden, dass das Portal an weitere inländische Verfahren auf anderen föderalen Ebenen anschlussfähig ist. Eine im Auftrag des BMI vorgenommene Machbarkeitsstudie etwa schlägt vor, dafür **➊ eine vernetzte IT-Plattform zu errichten, über die alle Aufenthaltstitel (einschließlich Visa) beantragt und bearbeitet werden.** Die Plattform soll bestehende Systeme integrieren bzw. weiterentwickeln, etwa das Auslandsportal oder die elektronische Arbeitsmarktzulassung (eAMZ) (PD 2024: 3; s. Kap. B.1.5). ➋ **Der SVR unterstützt diesen Vorschlag. Von zentraler Bedeutung wäre dabei der Anschluss an das AZR, das die zentrale Verwaltungsplattform für alle in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer bleiben soll. Die Bereitstellung bzw. Entwicklung entsprechender Schnittstellen muss beim Aufbau einer solchen IT-Plattform als zentraler Bestandteil von vornherein mitgedacht und realisiert werden.**

B. Fallbeispiele der Rechtsumsetzung

Die Umsetzung von Politik oder allgemeiner die Frage, wie politische Reformen bei den Adressaten und Adressatinnen ankommen und welche Wirkung sie entfalten, betrifft nicht nur die Themenfelder Migration und Integration. Sie stellt sich vielmehr immer und überall, in jedem Politikfeld. Um solche übergreifenden Fragen geht es in Teil A des Gutachtens: Er behandelt allgemeine Aspekte im Prozess politischer Entscheidungen (s. Kap. A.1), die Besonderheiten des politischen Handelns im Bereich Integrations- und Migrationspolitik in föderal angelegten Systemen (s. Kap. A.2) und den Stand der Digitalisierung als förderliche oder hemmende Rahmenbedingung von Rechtsumsetzung (s. Kap. A.3). Diese Ausführungen bilden die Grundlage für Teil B: Anhand konkreter Maßnahmen im Bereich Migration und Integration wird hier erörtert, wie zentrale politische Reformvorhaben umgesetzt werden und werden sollten.

Migrations- und Integrationspolitik ist eine Querschnittsmaterie, sie umfasst eine enorme Spannweite thematischer Fragen. Entsprechend musste hier eine Auswahl getroffen werden. Diese fiel aber nicht besonders schwer, denn die im Winter 2024 auseinandergebrochene Bundesregierung hat in ihrer verkürzten Amtszeit ein durchaus umfangreiches Paket migrations- und integrationspolitischer Maßnahmen beschlossen. Teil B widmet sich daher vor allem diesen aktuellen Reformen und dem derzeitigen Stand ihrer Umsetzung.

In Kap. B.1 geht es um das Reformpaket zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Es wurde im Sommer 2023 verabschiedet und ist bis Juni 2024 sukzessive in Kraft getreten. Somit ist es noch zu früh, um zur Umsetzung dieser Großreform insgesamt belastbare Aussagen zu treffen. Dennoch zeichnet sich bereits ab, dass hier vor allem die in Kap. A.2 angesprochenen Fragen eine Rolle spielen, also die Chancen und Herausforderungen einer föderalen Aufgaben- und Zuständigkeitsteilung. Entsprechend wird auch auf Überlegungen

eingegangen, wie man durch eine moderate Verlagerung von Zuständigkeiten die Voraussetzungen für eine effiziente Umsetzung schaffen kann. Auch die Digitalisierung spielt dabei eine wichtige Rolle; sie ist ausbaufähig, auch wenn erste Erfolge zu verzeichnen sind wie im Bereich der Visaverfahren.

Kap. B.2 setzt einen stärker integrationspolitischen Schwerpunkt. Es fokussiert die Arbeitsmarktintegration, und zwar in einer doppelten Perspektive: Einerseits betrachtet es die Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Hier steht der sog. Job-Turbo im Zentrum, der die Arbeitsmarktintegration vor allem der ukrainischen Kriegsflüchtlinge verbessern soll (s. Kap. B.2.1). Andererseits geht es um die Möglichkeit, durch eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration den eigenen Aufenthalt zu regularisieren. Die rechtlichen Optionen dafür hat die Bundesregierung in den letzten Jahren erheblich ausgebaut. Das Chancen-Aufenthaltsrecht hat für langjährig Geduldete eine Brücke in schon bestehende Regularisierungsoptionen gebaut, die stark nachgefragt ist (s. Kap. B.2.2). Ob die hiermit gewonnenen 18 Monate ausreichen, um die Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel für nachhaltige Integration zu erfüllen, bleibt allerdings noch abzuwarten.

Schließlich widmet sich Kap. B.3 dem Staatsangehörigkeitsrecht und der Einbürgerung – einer weiteren migrationspolitischen Großreform und einem Thema, das in der Migrations- und Integrationspolitik seit Jahrzehnten im Zentrum steht. Hier sieht das Gutachten Verbesserungsmöglichkeiten in mehreren Bereichen, die ineinandergreifen können. Erneut spielt hierbei Digitalisierung eine Rolle, aber auch die Zuständigkeitsverteilung zwischen und innerhalb der föderalen Ebenen und nicht zuletzt eine Gesetzgebung, die genügend Zeit einräumt, um die Umsetzung gründlich vorzubereiten und offene Fragen zu klären.

Die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Im Sommer 2023 wurde ein Paket aus Gesetz und Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verabschiedet. Die Neuregelungen sind zwischen November 2023 und Juni 2024 zeitlich gestuft in Kraft getreten. Erst wenige Jahre zuvor waren mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020 bereits umfassende Änderungen erfolgt. Infolge der Neuregelungen müssen Verwaltungsstrukturen angepasst und neue Akteurinnen und Akteure einbezogen werden, beispielsweise in Bezug auf das neue Kriterium der Berufserfahrung. Hier empfiehlt der SVR, ein Verfahren der Zertifizierung von Arbeitgebenden (etwa durch die Kammern) zu prüfen; die Prüfung der Berufserfahrung könnte dann entsprechend zertifizierten Unternehmen überlassen werden. Ferner wirft die Komplexität der neuen Regelungen die Frage auf, wer unter welchen Bedingungen Informationen zu den verschiedenen Optionen der Erwerbsmigration bereitstellt. Während staatlich geförderte Beratungsaktivitäten für betroffene Arbeitnehmende grundsätzlich bereitzustellen sind, plädiert der SVR dafür, sie auf Unternehmensseite vor allem auf kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) zu konzentrieren.

Ferner stellt sich grundsätzlich die Frage, ob der Bereich der Erwerbsmigration organisatorisch-strukturell reformiert werden müsste. Denn am Prozess der Erwerbsmigration sind zahlreiche Stellen beteiligt, das führt zu Reibungsverlusten. Auf Anregung des Bundestags und im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) hat die Beratungsagentur Partnerschaft Deutschland (PD) dazu eine Machbarkeitsstudie erstellt, deren Ergebnisse in diesem Kapitel aufgegriffen werden. Der SVR unterstützt die in der Studie empfohlene Variante einer (moderaten) Konzentration von Zuständigkeiten auf Bundesebene, mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) und dem Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) als zentralen Akteuren. Das würde vor allem die kommunalen Ausländerbehörden im Bereich der Erwerbsmigration deutlich entlasten. Schließlich arbeitet das Kapitel ein bereichsübergreifendes Muster von Fehlern und Unklarheiten in der Gesetzgebung heraus, die die in Kap. A.1 abstrakt erörterten Prinzipien guter Gesetzgebung anhand von Beispielen aus dem Bereich der Erwerbsmigration konkretisieren. Daran wird deutlich, dass Gesetzesänderungen in komplexen Bereichen genügend Zeit und eine Abstimmung mit den anwendenden Behörden in Bund, Ländern und Kommunen erfordern. Hierfür kann der Praxischeck ein wichtiges Instrument sein.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020 hat die Optionen für den Zuzug von beruflich qualifizierten Personen aus Drittstaaten deutlich erweitert und sie weitgehend den bestehenden liberalen Regularien für Hochqualifizierte angeglichen (SVR 2024a: 47–48; Hammer/Klaus 2019: 137–147). Allerdings wurde seine Auswirkung auf die Fachkräfteeinwanderung in der Praxis durch die Corona-Pandemie deutlich behindert. Bereits 2023 hat

der Bundesgesetzgeber beschlossen, den Bereich der Erwerbsmigration durch ein Gesetz (BGBl. I Nr. 217) und eine Verordnung (BGBl. I Nr. 233) zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erneut umfassend zu reformieren. Dabei wurden die Möglichkeiten der Einwanderung von Arbeitskräften ohne formale Berufsqualifikation erweitert (zu den Details u.a. SVR 2024a: 46–56; Breidenbach/Kolb 2024b: Rn. 25–150).¹⁸⁶ So können

186 Im Globalen Migrationspakt (*Global Compact for Migration*, GCM) ist als Maßnahme zur Erfüllung des Ziels 5 „Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilität der Wege für reguläre Migration“ Folgendes verankert: „Wir verpflichten uns, die Optionen und Wege für eine reguläre Migration in einer Weise anzupassen, die in Widerspiegelung der demografischen Wirklichkeit und der Realität auf dem Arbeitsmarkt Arbeitskräftemobilität und menschenwürdige Arbeit erleichtert, Bildungschancen optimiert, das Recht auf ein Familienleben wahrt und den Bedürfnissen von Migranten in einer prekären Situation gerecht wird, mit dem Ziel, die Verfügbarkeit von Wegen für eine sichere, geordnete und reguläre Migration zu verbessern und zu diversifizieren.“

Drittstaatsangehörige nun grundsätzlich nach Deutschland einreisen bzw. im Land verbleiben, ohne dass ihre im Ausland erworbene Qualifikation als einer inländischen Ausbildung gleichwertig anerkannt ist; dies war zuvor nur im Ausnahmefall möglich. **📌 Dieser mutige Reformschritt hat den Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich vereinfacht. Allerdings sind damit an dem Verfahren auch neue Stellen beteiligt und es wurden neue Verantwortlichkeiten geschaffen. Zugleich ist das Recht komplexer geworden, u. a. weil es Vorgaben der Europäischen Union¹⁸⁷ berücksichtigen muss. Beides stellt die Umsetzung vor erhebliche Herausforderungen.**

Bereits im Gesetzgebungsprozess war umstritten und ungeklärt, welche Behörde für die Überprüfung der im Ausland erworbenen und dort staatlich anerkannten akademischen und beruflichen Qualifikationen zuständig sein soll. Vorgeschrieben ist der Nachweis solcher Qualifikationen sowohl innerhalb der sog. Erfahrungssäule – diese richtet sich an Personen mit im Ausland erworbener Formalqualifikation und Berufserfahrung (§ 6 BeschV sowie § 16d Abs. 3 AufenthG) – als auch bei einem bestimmten Segment der Potenzialsäule – diese ist für Personen konzipiert, die zur Arbeitsuche nach Deutschland kommen wollen (§ 20a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG). Konkret bezieht sich die Nachweispflicht auf Personen, die nicht den ausländerrechtlichen Status einer Fachkraft (§ 18 Abs. 3 AufenthG) haben. Die Aufgabe wurde schließlich der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) zugewiesen.¹⁸⁸ Diese konnte sich ihrer neuen Aufgabe jedoch erst mit mehrmonatiger Verzögerung¹⁸⁹ annehmen – dabei hatte der Gesetzgeber versucht, Fragen und Probleme der Umsetzung schon bei der Rechtsetzung mitzudenken. So wurde das Gesetz stufenweise eingeführt, damit die verschiedenen Verwaltungsbehörden Zeit haben, sich mit den jeweils neuen Aufgaben vertraut zu machen. **📌 Dieser Fall zeigt,**

wie die Umsetzung gesetzgeberischer Ziele verzögert wird, wenn die Umsetzungsperspektive nicht umfassend berücksichtigt wurde.

B.1.1 Erste Erfahrungen mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz

📌 Die geschilderte Verzögerung hinsichtlich der ZAB hat das Inkrafttreten der Regelungen zur Erfahrungssäule erheblich hinausgezögert. Nicht zuletzt deshalb gibt es bisher nur wenige belastbare Zahlen für eine erste Bewertung der Neuregelungen, die die Weiterentwicklungsreform bewirkt hat. Am 18. November 2024 war die erste Stufe des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ein Jahr in Kraft. Aus diesem Anlass berichtete das BMI (2024e), dass die Zahl der für Erwerbszwecke erteilten Visa moderat gestiegen ist. Bis Mitte November 2024 wurden ca. 200.000 Visa erteilt; in der Vorjahresperiode waren es 177.578. **📌 Gestiegen ist vor allem die Zahl derjenigen, die als Studierende oder Auszubildende kommen oder für Anpassungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, die sie ganz oder teilweise in Deutschland absolvieren.** Bei Studierenden aus Drittstaaten beträgt das Wachstum knapp 20 Prozent (von 82.198 auf 98.574); dabei ist der in Deutschland gültige Rahmen für diese Gruppe seit vielen Jahren weitreichend europarechtlich unterlegt und hat sich durch die Weiterentwicklungsreform kaum verändert. Bei den Auszubildenden ist die (insgesamt deutlich niedrigere) Zahl um über 40 Prozent gestiegen (von 14.218 auf 20.374) und bei Personen, die Anpassungsmaßnahmen absolvieren, um knapp 50 Prozent (von 7.399 auf 11.039).

📌 Hinter den Erwartungen des Gesetzgebers deutlich zurückgeblieben ist in den ersten Monaten ihrer

187 Konkret umzusetzen war die Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates. Zu der Richtlinie im Detail s. Klaus 2022; Wolf/Wusterhausen 2022: 10; zur Umsetzung ins deutsche Recht Uznanski 2023: 187.

188 Vor allem die Länder sprachen sich in den Gesetzesberatungen gegen diese Lösung aus und schlugen vor, stattdessen die Auslandsvertretungen mit dieser neuen Aufgabe zu betrauen (s. dazu Klaus/Kolb 2023: 204; zum Zusammenspiel von Bund und Ländern in der Migrationspolitik s. auch Kap. A.2). Sie begründeten die Ablehnung der ZAB nicht mit deren mangelnder Eignung; vielmehr wollten sie die Zuständigkeit auf die Stellen verlagern, die die Visa erteilen. Dadurch ließen sich „schlanke Strukturen, gebündelte Zuständigkeiten und hohe Transparenz“ schaffen. Dies sei erforderlich, um „die Zuwanderung von Fach- und Arbeitskräften aus Drittstaaten zu vereinfachen und Zuwanderungsprozesse zu beschleunigen“ (BR-Drs. 137/1/23: 13–14). Überzeugend ist diese Argumentation indes nicht, schon allein, weil Staatsangehörige bestimmter Länder nach § 41 Abs. 1 AufenthV visumfrei nach Deutschland einreisen können. In solchen Fällen müsste dann eine Behörde, die im Migrationsprozess sonst nicht beteiligt ist, eine Teilentscheidung zu einem inländischen Verwaltungsverfahren beisteuern (Klaus/Kolb 2023: 204).

189 Damit die ZAB als Ländereinrichtung tätig werden kann, muss sie ausdrücklich von allen Ländern beauftragt sein. Da die Aufgabenübertragung mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erfolgt und damit durch ein Bundesgesetz, musste sie erst von den Ländern vollzogen werden.

rechtlichen Verfügbarkeit die Nachfrage nach der Chancenkarte, einem neu geschaffenen Aufenthaltswitz zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit (§ 20a AufenthG), die man kommunikativ stark beworben hatte. Der vormaligen Bundesregierung zufolge wurden seit Inkrafttreten des neuen § 20a AufenthG bis zum 29. Oktober 2024 2.714 entsprechende Visa erteilt (BT-Drs. 20/13565: 45), das entspricht rund 550 Anträgen pro Monat in diesem Zeitraum. Ende November 2024 lag der Bestand von Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 20a AufenthG bei 955 (BT-Drs. 20/14597: 11). Die Ampelregierung war bei der Gesetzesbegründung noch davon ausgegangen, dass aufgrund der Einführung der Chancenkarte jährlich 30.000 zusätzliche Anträge auf einen entsprechenden Aufenthaltstitel gestellt werden (BT-Drs. 20/6500: 49), das wären 2.500 pro Monat. Allerdings ist die Chancenkarte erst seit dem 1. Juni 2024 in Kraft. Die Zahlen könnten also noch steigen, wenn diese Option bei Personen, die in Deutschland arbeiten wollen, bekannter wird.

❗ **Ebenfalls wenig nachgefragt wurde bisher ein neues Instrument, über das in den Medien kaum berichtet wurde: die kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung.** Nach § 15d BeschV können auch Arbeitskräfte ohne qualifikatorische Voraussetzungen für eine streng begrenzte Zeit angeworben werden – allerdings sind die Voraussetzungen dafür recht restriktiv (s. dazu Klaus/Kolb 2024). Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat für das Jahr 2024 ein Jahreskontingent von 25.000 Zustimmungen festgelegt. Laut Bundesregierung wurden bis zum 22. Oktober 4.634 Zustimmungen für eine kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung erteilt. Sie verweist in ihrer Antwort auf die entsprechende Anfrage darauf, dass „das Kontingent als Obergrenze zu verstehen [ist], nicht als zu erreichende Zielzahl“ (BT-Drs. 20/13565: 49).

Generell ist in föderalen Systemen die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen kompliziert (s. dazu ausführlich Kap. A.2). Das erfordert einen ausreichenden Vorlauf; der war hier nicht immer gegeben, wie das Beispiel der Zuständigkeit für die Überprüfung im Ausland erworbener Qualifikationen zeigt. Aber auch in anderen Bereichen der Umsetzung gibt es offene Fragen – und diese bestehen nicht nur vorübergehend wie bei der genannten Zuständigkeitsfrage, sondern längerfristig. Dazu zählt etwa, wie im Kontext der Fachkräfteeinwanderung Berufserfahrung geprüft werden soll (s. Kap. B.1.2) oder wie Informations- und Beratungsbedarfen begegnet werden soll, die durch die Reform mit ihren sehr kom-

plexen Regelungen im Bereich der Erwerbsmigration entstehen (s. Kap. B.1.3). Hier zeigt sich, dass komplexe Rechtsmaterien grundsätzlich Zeit erfordern, um verschiedene Problemkonstellationen zu erfassen und zu durchdenken (s. Kap. B.1.4; s. dazu allgemein Kap. A.1). Quer zu diesen Aspekten steht die Frage nach einer institutionellen Neuaufstellung der Verwaltung, bei der es auch um die Zuständigkeiten der beteiligten Behörden geht. Damit befasst sich eine vom Bundestag in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie zur Zentralisierung der Erwerbsmigrationsverwaltung (s. Kap. B.1.5).

B.1.2 Wer prüft das neue Kriterium „Berufserfahrung“? Ein SVR-Vorschlag zur perspektivischen Entlastung der Behörden

❗ **Mit der Berufserfahrung wurde ein Kriterium der Qualifikation im Bereich der Arbeitsmigration erheblich aufgewertet.** Das alte Recht hatte sie vor allem in Form einer Ausnahme in bestimmten Bereichen berücksichtigt, nämlich im Segment der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und (mittelbar) beim internationalen Personalaustausch.¹⁹⁰ Mit der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wurde diese Möglichkeit nun in modifizierter Form verallgemeinert: Berufserfahrung als materielle Qualifikation in Kombination mit einer formalen Qualifikation – konkret: einer im Ausland anerkannten beruflichen oder akademischen Ausbildung – ersetzt nun die anerkannte Gleichwertigkeit der Qualifikation. Diese war nach deutschem Recht bisher eine unabdingbare Voraussetzung (s. hierzu auch SVR 2024a; Breidenbach/Kolb 2024b: Rn. 57–61), und sie hatte sich als ein zentraler Engpass im Prozess der Erwerbsmigration erwiesen. Deshalb wurde die Änderung allgemein als richtig und wichtig angesehen, um Deutschland stärker für Erwerbsmigration zu öffnen, denn mittlerweile fehlen Arbeitskräfte hier nicht mehr nur punktuell, sondern in vielen Branchen. Auch der SVR hat die Abkehr vom Gleichwertigkeitsnachweis als zentralem Kriterium der Erwerbsmigration grundsätzlich begrüßt (s. u. a. SVR 2023a; 2024a).

❗ **Mit der rechtlichen Öffnung verbindet sich allerdings ein Umsetzungsproblem, das alles andere als trivial ist: Das Kriterium der Berufserfahrung ist als Tatbestandsmerkmal viel weniger greifbar als die**

190 Ersteres bezieht sich konkret auf die Hauptgruppe 43 der Klassifikation der Berufe 2020. Die Abgrenzung der Berufsgruppen für die europarechtliche Sonderregelung in § 18g Abs. 2 AufenthG erfolgt dagegen nach der *International Standard Classification of Occupations* 06 (ISCO 06).

Info-Box 10 **Ausbildungspartnerschaften als Alternative zur Anwerbung berufserfahrener Arbeitskräfte?**

Eine Ergänzung zur Anwerbung von Arbeitskräften mit Berufserfahrung besteht grundsätzlich darin, junge Menschen aus dem Ausland, die über eine abgeschlossene Schulbildung und grundlegende Deutschkenntnisse verfügen, für eine komplette (duale) Ausbildung in Deutschland zu gewinnen bzw. sie nach deutschen Standards auszubilden. Solchen Ansätzen kann man in der Regel nicht vorwerfen, dass sie in den Herkunftsländern einen Braindrain verursachen. Denn dort gehen weder bereits qualifizierte Fachkräfte verloren noch ausbildungsbezogene Humankapitalinvestitionen; die Kosten der Ausbildung liegen beim Zielland. Als besonders wertvoll im Hinblick auf Entwicklungszusammenarbeit gelten Partnerschaften mit Staaten, deren Ausbildungsstrukturen bereits denen in deutschen Referenzberufen ähneln. Entsprechende Ausbildungsgänge in Drittstaaten können durch die Ergänzung um deutsche Ausbildungsstandards an Qualität gewinnen; im besten Fall sind die Ausbildungsabschlüsse in beiden Staaten unmittelbar ‚verwertbar‘. Ansätze dieser Art werden seit einiger Zeit unter dem Label *Global Skills Partnerships* diskutiert. Die Idee geht zurück auf den US-Ökonomen Michael Clemens: Durch die zweckgebundene Investition von Zielländern in die Ausbildungsinfrastruktur von Herkunftsländern entstehen Qualifizierungsprogramme für Berufe, in denen in beiden Ländern ein Fachkräftemangel besteht (s. auch Schneider 2023; SVR-Forschungsbereich/MPI 2019). Diese Form der Partnerschaft ist auch im Migrationspakt der Vereinten Nationen verankert (s. für eine Bestandsaufnahme Bertelsmann Stiftung 2024). Die Grundidee dabei ist, die Ausbildungssysteme vereinbar zu machen. So profitieren nicht nur die Zielstaaten, in die die potenziellen Fachkräfte einreisen, sondern auch die Herkunftsländer – denn durch

die Partnerschaft können sich ihre Ausbildungsstrukturen und ggf. auch die Qualität der Ausbildung verbessern. Für die Arbeitgebenden in Deutschland lassen sich auf diese Weise Unsicherheiten bezüglich der Passung der im Ausland erworbenen Qualifikationen vermeiden.

In einem gemeinsam entwickelten dualen Programm, das überwiegend vor Ort in den Partnerländern durchgeführt wird, können bei gleichen Ausbildungsinhalten zwei Wege verfolgt werden: Der eine Teil der Ausbildungskohorte deckt nach dem Berufsabschluss heimische Fachkräftebedarfe, der andere Teil wird durch zusätzliche Sprach- und Vorintegrationsmodule unmittelbar auf den Einsatz im Ausland vorbereitet (Clemens 2015; Azahaf 2020). Durch das gemeinsame Curriculum entfällt ein gesonderter Gleichwertigkeitsnachweis. In der Theorie und je nach Partnerland birgt eine *skill partnership* als Instrument von Entwicklungszusammenarbeit und Politik der Fachkräftesicherung sogar einen fiskalischen Vorteil für den finanzierenden Staat, etwa Deutschland: Da das Lohnniveau im Drittstaat oftmals exorbitant niedriger ist als in Deutschland, sind die Ausbildungskosten so günstig, dass die Ausbildung beider Kohorten im Drittstaat billiger ist als die Ausbildung nur einer Kohorte in Deutschland.

Solche Partnerschaften sind jedoch äußerst voraussetzungsvoll, sie bestehen derzeit erst in Ansätzen bzw. in Form von Modellprojekten und erscheinen zumindest im Moment noch nicht skalierbar. Schon deshalb bieten sie (noch) keine grundsätzliche Alternative zum Kriterium der Berufserfahrung, das im Rahmen der Erfahrungssäule gewählt wurde, sondern sind eher eine Ergänzung mit Wachstumspotenzial.

formale Qualifikation, die vor der Reform im Mittelpunkt stand.¹⁹¹ Für die Umsetzung des neuen Erwerbsmigrationsrechts muss folglich ein Kriterium überprüfbar gemacht werden, das sich einer staatlichen

Kontrolle und Bewertung tendenziell entzieht. Denn anders als formale Qualifikationen ist Berufserfahrung nicht institutionell beglaubigt, etwa in Form eines erworbenen Titels oder Diploms.

191 Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Der Besitz eines Führerscheins ist eine klassische Formalqualifikation, Fahrpraxis bzw. fahrerisches Können hingegen eine materielle Qualifikation. Wenn eine formale Qualifikation vorliegt, ist das ein Indiz für entsprechende materielle Qualifikation. Die formale Qualifikation in diesem Beispiel ist relativ leicht zu überprüfen (nämlich durch eine Abfrage bei der zuständigen Fahrerlaubnisbehörde). Für eine behördliche Überprüfung und Quantifizierung von Fahrpraxis und fahrerischem Können gibt es dagegen keinen Ansatzpunkt.

❗ Für die zuständigen Stellen bildet das Kriterium der Berufserfahrung eine neue Herausforderung. Die Abkehr von dem Erfordernis, die Gleichwertigkeit ausländischer Qualifikationen nachzuweisen, erleichtert zwar den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, da diese Gleichwertigkeit nicht mehr geprüft werden muss. Um an dieser Stelle Bürokratie abzubauen, muss aber zunächst eine ‚neue Bürokratie‘ aufgebaut werden, sofern man die Prüfung nicht allein den Arbeitgebenden im Rahmen ihres Auswahlprozesses überlassen will (Info-Box 11).

Nun ist Berufserfahrung im System des Erwerbsmigrationsrechts kein Novum. Im Rahmen des internationalen Personalaustauschs etwa und auch bei der Sonderregelung für Fachkräfte der IKT spielt sie schon seit Langem eine Rolle. Bereits in der alten Fassung von § 6 BeschV, der Sonderregelung für berufserfahrene IKT-Arbeitnehmende ohne formale Qualifikation, war Berufserfahrung als entscheidendes Merkmal definiert. Das hilft für die Frage ihrer Erfassung jedoch kaum weiter. Denn die Regelung betraf einen recht kleinen Kreis beruflicher Eliten mit einer hohen Online-Affinität von Arbeitnehmenden wie Arbeitgebenden; deshalb war die Überprüfung der Berufserfahrung in der Regel kein Problem. Dies gilt auch für den Personalaustausch (§ 10 BeschV). Doch während sich die Programmiererfahrung einer Software-Ingenieurin aus dem Land X relativ leicht überprüfen lässt, ist dasselbe bezogen auf die Backstubenerfahrung eines Bäckers aus dem Land Y keineswegs einfach. Diese Herausforderung stellt sich künftig nicht nur für die am Einwanderungsprozess beteiligten Behörden. Sie betrifft auch die Beratungsinstitutionen, die in diesem Feld tätig sind (s. dazu Kap. B.1.3).

Zuständig für die Überprüfung der Berufserfahrung (wie auch der anderen Kriterien) ist die BA. In deren aktuellen Fachlichen Weisungen heißt es: „Die einschlägige Berufserfahrung [ist] durch den im Lebenslauf dokumentierten Werdegang, mit entsprechenden Arbeitszeugnissen oder Bestätigungen eines bisherigen Arbeitgebers oder mehrerer bisheriger Arbeitgeber“ nachzuweisen (BA 2024b: 145). ❗ Welche (formalen) Anforderungen konkret an diese Unterlagen gestellt werden, bleibt unklar. Es gibt dazu auch kein einheitliches Formular, etwa in Form einer Checkliste. Zudem reicht es gemäß den Regularien nicht aus, wenn die beigefügten Unterlagen nur den zeitlichen Umfang der Berufstätigkeit im Ausland belegen.¹⁹² Vielmehr muss sich daraus zum einen ergeben, dass es sich dabei um eine Tätigkeit auf Fachkraftniveau¹⁹³ handelt. Zum anderen müssen die

Unterlagen Aufschluss darüber geben, ob zwischen der Berufserfahrung und der in Deutschland auszuübenden qualifizierten Tätigkeit ein Zusammenhang besteht. § 6 BeschV etabliert eine doppelte Verbindung: Bei einer formalen Qualifikation, die im Ausland erworben wurde, muss zu der in Deutschland auszuübenden (qualifizierten) Beschäftigung kein Zusammenhang bestehen. Bei Berufserfahrung wird dagegen ein Zusammenhang gefordert, und zwar in der Form, dass sie die Person zu der betreffenden Tätigkeit befähigen muss – und das bei einem Kriterium, dessen Überprüfung ohnehin schwierig ist.¹⁹⁴ ❗ Damit erhalten die Behörden also einen zusätzlichen Prüfauftrag: Sie müssen künftig erstens kontrollieren, ob überhaupt Berufserfahrung im geforderten Umfang vorliegt (Quantitätsdimension), zweitens, ob sie als Erfahrung auf Fachkräfteebene eingestuft werden kann (Qualitätsdimension), und drittens, ob sie der in Deutschland auszuübenden Tätigkeit entspricht (Konnexitätsdimension).

In der (anwaltlichen) Praxis besteht bislang noch erhebliche Unsicherheit darüber, welche Maßstäbe bei der Überprüfung von Berufserfahrung anzulegen sind, auch weil die ZAB, die für die Überprüfung der formalqualifikatorischen Voraussetzungen zuständig ist, ihre Arbeit erst mit Verzögerung aufnehmen konnte. Praktikerinnen und Praktiker verweisen aber darauf, dass Arbeitszeugnisse, die in Deutschland (und anderen europäischen Ländern) gängig sind und einen hohen Informationswert haben, in anderen Ländern deutlich weniger verbreitet sind. Das betrifft vor allem solche Länder, die zu den Hauptherkunftsländern der (künftigen) Erwerbsmigration nach Deutschland gezählt werden können. Ein Dokument von ehemaligen Arbeitgebenden, das Art und Umfang der früheren beruflichen Tätigkeit bescheinigt, könnte also vielfach fehlen. Entsprechend sollte über alternative Belege nachgedacht werden.

➡ Der SVR empfiehlt dazu, einen Rechtsgedanken aufzunehmen und auszubauen, der bereits im AufenthG für einen Spezialfall verankert ist. Konkret betrifft das § 18d Aufenthaltsgesetz: Danach können Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland Forschung betreiben wollen, unter bestimmten Umständen ein erleichtertes Zulassungsverfahren durchlaufen. Beim Aufenthaltstitel nach § 18d muss die BA nicht zustimmen. Zudem besteht bei entsprechenden Voraussetzungen ein Anspruch darauf. Ursprünglich war dieser Titel Personen vorbehalten, die eine wirksame Vereinbarung zur Aufnahme oder Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer Forschungseinrichtung

192 § 6 Abs. 1 S. 1 BeschV fordert eine mindestens zweijährige Berufserfahrung, die in den letzten fünf Jahren erworben wurde.

193 Wenn das Arbeitsmarktzulassungsteam nicht abschließend beurteilen kann, ob die im Ausland erworbene Berufserfahrung Fachkraftniveau hat, kann es gemäß den Fachlichen Weisungen den Arbeitgeberservice für eine Einschätzung hinzuziehen.

194 Zu alten und neuen Konnexitäten im deutschen Recht s. Kolb 2024b: 99–103 sowie Klaus/Welte 2024: Rn. 168–169.

Info-Box 11 Die Marktlösung: Die Arbeitgebenden entscheiden

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist nicht zuletzt aufgrund des demografischen Wandels geprägt von einem Mangel an Arbeitskräften und nicht mehr – wie noch vor einigen Jahren – von einem Mangel an Arbeitsplätzen. Vor allem deshalb findet zunehmend eine Radikalalternative Zuspruch, die den Arbeitgebenden in Bezug auf Erwerbsmigration deutlich mehr Entscheidungsmacht überträgt als bislang (s. z. B. Kluth 2024c: 320; Barišić et al. 2023, bei Letzteren allerdings mit der Einschränkung auf tarifgebundene Unternehmen). In einem solchen Modell erledigt sich die Frage nach der Berufserfahrung dadurch, dass die Arbeitgebenden allein darüber entscheiden, ob eine (potenzielle) Arbeitskraft hinreichend qualifiziert ist – und somit über die nötige Berufserfahrung verfügt –, um die jeweilige Tätigkeit in Deutschland auszuüben. Auch im Rahmen des internationalen Personalaustauschs haben die Arbeitgebenden in dieser Frage erheblichen Spielraum. Sie können beispielsweise eine ausländische Arbeitskraft in Deutschland einsetzen, wenn diese über Spezialkenntnisse verfügt, die das Unternehmen benötigt (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 BeschV).

Diejenigen, die eine solche Regelung befürworten, verweisen dabei auch auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt: Aus ihrer Sicht ist es zunehmend schwerer zu rechtfertigen, dass sich beispielsweise eine Person aus der Tür-

kei an den komplexen Regeln des Aufenthaltsrechts orientieren muss, bei einer Person aus Zypern dagegen aufenthaltsrechtliche Erwägungen vollkommen ausgeblendet werden, weil ihr Land EU-Mitglied ist und seine Staatsangehörigen damit bestimmte Grundfreiheiten genießen (s. z. B. Klaus/Kolb 2023: 197 und noch deutlicher Kluth 2024c: 320). Die traditionelle Begründung dafür ist, dass man den inländischen Arbeitsmarkt schützen will. Zudem soll vermieden werden, dass Arbeitgebende sehr einfach ausländische Arbeitskräfte aus Drittstaaten rekrutieren und damit private Gewinne erzielen können, etwaige Verluste aber von der Allgemeinheit getragen werden müssen, etwa wenn diese Arbeitskräfte nur kurzzeitig beschäftigt sind und danach arbeitslos werden (so auch SVR 2018: 56). Diese Argumente mögen in der Vergangenheit noch überzeugend(er) gewesen sein. Bei (zumindest derzeit) ‚leergefegten‘ Arbeitsmärkten erscheint die Angst vor einer Situation, in der Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert werden, aber zunehmend unberechtigt (in diese Richtung argumentiert tendenziell Kluth 2024c: 320). Eine Lösung könnten hier Karenzenzeiten beim Bezug von Sozialleistungen sein. Ein erleichteter Zugang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit würde dann kombiniert mit einem erschwerten (sofortigen) Sozialleistungsbezug (s. zu dieser Option und den rechtlichen Problemen ihrer Umsetzung auch SVR 2021: 102).

geschlossen haben, die für das besondere Zulassungsverfahren für Forschende im Bundesgebiet anerkannt ist (§ 18d Abs. 1 S. 1 Nr. 1a AufenthG). Bei einer solchen Forschungseinrichtung als Arbeitgeberin, so die Überlegung, kann man auf bestimmte aufenthaltsrechtliche Genehmigungsschritte verzichten. Infolge der Umsetzung der REST-Richtlinie¹⁹⁵ der EU wurde der Anwendungsbereich dann erheblich erweitert: Dieses Zulassungsverfahren können jetzt nicht nur die in § 18d Abs. 1 S. 1 Nr. 1a AufenthG genannten Forschungseinrichtungen nutzen, sondern Forschungseinrichtungen generell – also auch solche, die von privaten Unternehmen betrieben werden (§ 18d Abs. 1 S. 1 Nr. 1b AufenthG). Es handelt sich also

um ein „Instrument der punktuellen vertraglichen Steuerung von Migration sowie der Staatsentlastung durch Private bzw. selbständige Verwaltungseinheiten“ (Kluth 2024b: Rn. 13; s. dazu auch SVR 2018: 43–44).

Diesen Grundgedanken könnte man nun aufnehmen und für die Erfahrungssäule nutzen: **Für Unternehmen, die sich entweder einem bestimmten Zulassungsverfahren unterzogen haben oder sich in der Vergangenheit als seriöse Arbeitgebende (auch) für ausländische Arbeitskräfte erwiesen haben, würden die Anforderungen zum Nachweis von Berufserfahrung gesenkt** (in diesem Sinne auch Kluth 2019: 117). Allerdings würde bei einem solchen Modell „auf einer ersten Stufe [...] ein[]

195 Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit.

erhöhte[r] organisatorisch-institutionelle[r] Aufwand bei den Trägerorganisationen“ (Kluth 2019: 42) entstehen. Damit stellt sich die Frage, wie ein entsprechendes Zertifizierungsverfahren ausgestaltet sein kann und wer es durchführen soll. **⚠️ Denn wenn es wiederum erhebliche Nachweis- bzw. Qualifikationspflichten beinhaltet, würden sich die Umsetzungsprobleme nur verlagern: vom Nachweis von Berufserfahrung aufseiten der zuwanderungsinteressierten Person auf den Nachweis einer besonderen Vertrauenswürdigkeit aufseiten des Unternehmens.**

➡️ Erwogen werden könnte, bei entsprechenden Zertifizierungen die Kammern zu involvieren, besonders die Industrie- und Handelskammern (Kluth 2019: 44). Dafür spricht nicht nur, dass die Kammern auch über die Beiträge ihrer Mitgliedsunternehmen eine stabile Finanzierungsbasis für diese Dienstleistung haben. Da bei nicht reglementierten Berufen eine im Ausland anerkannte Qualifikation nun nicht mehr als deutschen Ausbildungsstandards gleichwertig anerkannt sein muss, wurden sie auch tendenziell entlastet (s. dazu Kolb 2024a: 216-222). **➡️ Ferner könnte das Label der Vertrauenswürdigkeit, das für eine erleichterte Anwerbung erforderlich ist, zum einen daran gekoppelt werden, dass Arbeitgebende innerhalb einer bestimmten Zeit eine bestimmte Mindestsumme an Arbeitgeberbeiträgen in die Sozialkassen einbezahlt haben; zum anderen dürfen sie nicht gegen strafrechtliche Normen des Migrationsrechts verstoßen haben. Bei der Umsetzung eines solchen Vorschlags sollte aber auf jeden Fall sichergestellt werden, dass mit dem Vollzug betraute Verwaltungen und weitere betroffene Stellen rechtzeitig hinzugezogen werden** (s. dazu und zu den entsprechenden Voraussetzungen Kap. A.1.1).

B.1.3 Beratungsinfrastruktur im Bereich der Fachkräfteeinwanderung: Wegweiser und Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt sinnvoll

Es besteht Einigkeit darüber, dass mit den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Erwerbsmigration eine neue Stufe von Komplexität erreicht wurde.¹⁹⁶ Zwar wird wiederkehrend der Anspruch formuliert, das deutsche Erwerbsmigrationsrecht solle auch „aus dem Ausland heraus leicht verständlich sein“ (Offer 2017: 30). Es spricht jedoch viel dafür, dass diese Erwartung „bestenfalls naiv und schlimmstenfalls populistisch“ (Offer 2017: 30) ist (s. dazu auch Ponert/Tollenaere 2020: 12). Ferner geht die Komplexität der deutschen Regelungen zu einem nicht unerheblichen Teil zurück auf europäisches Sekundärrecht (s. auch SVR 2018: 35).¹⁹⁷ Auf europäischer Ebene getroffene komplizierte Regelungen in den Richtlinien übersetzen sich in entsprechend kompliziertes nationales Recht (s. auch Kap. A.1.5). Daher lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt durchaus feststellen, dass das Ziel, dass Fachkräfte „unbürokratischer“ (Bundesregierung 2024a) nach Deutschland kommen und hier arbeiten können, (vorerst) verfehlt wurde.

⚠️ Angesichts der Komplexität ist eine gezielte Beratung zu den neuen Optionen der Erwerbszuwanderung enorm wichtig – für die Arbeits- und Fachkräfte selbst ebenso wie für interessierte Unternehmen. Auch der Globale Migrationspakt (*Global Compact for Migration*) benennt die Bereitstellung verlässlicher und aktueller Informationen über Migrationsoptionen als ein wichtiges migrationspolitisches Ziel.¹⁹⁸ Das sagt aber noch nichts darüber, wer Beratungen in diesem Feld übernehmen soll. Oft wird (auch) dies als Aufgabe des Staates gesehen.¹⁹⁹ Es gibt aber inzwischen eine ausgebaute Anwaltschaft, die sich auf das Erwerbsmigrationsrecht spezialisiert hat, und auch andere Dienstleistende in diesem Bereich. Insofern kann durchaus infrage gestellt werden, ob es (dauerhaft) eine staatliche Aufgabe ist, eine aus Steuergeldern finanzierte Beratung für Betriebe und Unternehmen vorzuhalten, die ausländische

196 Dafür spricht beispielsweise auch, dass zahlreiche Normen im dritten und vor allem im vierten Abschnitt von Kapitel 2 AufenthG, die den Kernbestand des deutschen Erwerbsmigrationsrechts normieren sollten, mittlerweile um Buchstaben ergänzt wurden. § 16 geht bis zum Buchstaben g, § 18 bis i und § 19 bis f.

197 Exemplarisch kann auf die Option in § 18g Abs. 1 S. 3 AufenthG verwiesen werden: Danach kann eine Blaue Karte EU auch dann erteilt werden, wenn die betreffende Person ein tertiäres Bildungsprogramm erfolgreich abgeschlossen hat, das einem Hochschulabschluss gleichwertig ist und mindestens drei Jahre Ausbildung erfordert, sofern die erworbene Qualifikation einem Ausbildungsniveau entspricht, das in der Bundesrepublik Deutschland mindestens der Stufe 6 der Internationalen Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED 2011) oder der Stufe 6 des Europäischen Qualifikationsrahmens zugeordnet ist.

198 Ausführungen dazu finden sich in Ziel 3 des Globalen Migrationspakts.

199 Die Rolle des Staates als Beratungsinstanz ergibt sich über die BA, denn zu deren Aufgaben gehört auch die Beratung von Arbeitgebenden.

Arbeits- und Fachkräfte suchen. Und selbst wenn man dies bejaht, stellt sich die Frage, ob der Staat für solche Beratungsleistungen nicht in stärkerem Maß als bislang Gebühren fordern sollte. Gerade der Bereich der Rechtsdienstleistungen hat sich in den letzten Jahren nachhaltig verändert: Früher waren auf Migrationsrecht spezialisierte Juristinnen und Juristen vor allem asylrechtlich tätig, also im Bereich der humanitären Migration. Diese Dienstleistenden werten mit ihrem juristischen Sachverstand die Informationen aus, die derzeit vom Staat bereitgestellt, also über das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden, und bieten zum Marktpreis entsprechende Rekrutierungsmöglichkeiten an.

Zur Erwerbsmigration ist mittlerweile neben den Beratungsdienstleistungen durch Anwaltskanzleien und sonstige Agenturen eine vielfältige Informations- und Beratungslandschaft entstanden; sie besteht aus staatlich finanzierten Websites, Beratung in Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen etc. Damit stellt sich die Frage, ob es nicht einen Wegweiser geben müsste, der interessierte Betriebe und Personen auf das jeweils passende Beratungsangebot verweist. Bei einigen dieser Einrichtungen gehört eine Verweisberatung auch zur Dienstleistung.

Besonders prominent ist in diesem Zusammenhang das Portal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland, *Make it in Germany*.²⁰⁰ Es richtet sich sowohl an ausländische Arbeitskräfte als auch an Unternehmen, die ausländische Fachkräfte rekrutieren wollen. Kernbestandteil des Angebots ist ein Quick-Check, der schnell und intuitiv über Optionen informiert, nach Deutschland einzureisen und sich in Deutschland niederzulassen.

An eine breitere Zielgruppe richtet sich das Angebot des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung“ (IQ), das bereits seit 2005 besteht und aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wird. IQ ist durchaus komplex, was sich schon daran zeigt, dass es aus ca. 400 Teilprojekten in 16 Landesnetzwerken und fünf Fachstellen besteht. Das Aufgabenspektrum ist breit: Zum einen geht es darum, für Zugewanderte mit im Ausland erworbenen Qualifikationen Beratungs- und Qualifizierungsangebote zu entwickeln und umzusetzen. Zum anderen bietet IQ für Jobcenter, Arbeitsagenturen und die kommunale Verwaltung wie auch für kleine und mittlere Betriebe interkulturelle Trainings und Beratungen an. Im Bereich der Fachkräfteeinwanderung im engeren Sinne ist IQ in der Form aktiv, dass es Arbeitgebende zu den Möglichkeiten und Abläufen der Fachkräfteeinwanderung berät.

Im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung wurde zudem als ressortübergreifende Maßnahme die Telefonhotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ (ALiD) eingerichtet. Sie informiert zu den Themen Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Einreise und Aufenthalt in Deutschland sowie Deutsch lernen im In- und Ausland. Verantwortlich für die Umsetzung dieses Angebots sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die BA.

Speziell auf das Thema Anerkennung bezieht sich die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) getragene Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA). Im Fokus stehen hier weniger die Arbeitgebenden als vielmehr Personen, die ein Verfahren zur Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation angestrengt haben. Dieses Angebot hat durch die jüngst verabschiedete Reform an Bedeutung verloren. Denn seither fordert das Aufenthaltsrecht im Bereich der nicht reglementierten Berufe nicht mehr die Bestätigung, dass eine formale Qualifikation deutschen Ausbildungsstandards entspricht, weder für die Einreise noch als Bleibevoraussetzung.

Beratungsangebote gibt es außerdem auf Länder-ebene. Bekannt geworden ist hier etwa die Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF), die vom Freistaat Thüringen finanziert wird. ThAFF agiert nicht nur als *Welcome Center* des Freistaats, sondern berät und unterstützt auch Thüringer Unternehmen bei der Gewinnung und Bindung von Fachkräften.

Die Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung Nordrhein-Westfalen (ZFE NRW) ist bei der Bezirksregierung Köln angesiedelt. Sie unterstützt dabei, die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums zu erfüllen, und richtet sich hierbei gleichermaßen an Arbeitnehmende und Arbeitgebende. Letztere können sich hier nicht nur umfassend dazu beraten lassen, wie die Voraussetzungen für die einzelnen Aufenthaltstitel bzw. -zwecke erfüllt werden können. Die ZFE sieht es auch als ihre Aufgabe, eine sog. Vorabzustimmung zu ermöglichen, um den Einwanderungsprozess zu beschleunigen.

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hat den bestehenden Beratungsinstitutionen im Bereich der Migrations- und Integrationsverwaltung eine weitere hinzugefügt: Nach § 75 Nr. 1 AufenthG soll das BAMF nun zusätzlich als zentrale Erstansprechstelle für Fragen fungieren, die die Einreise und den Aufenthalt besonders zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken betreffen. Es soll allgemeine und individuelle Anfragen dazu bearbeiten und die Auskünfte zwischen den zu-

200 *Make it in Germany* ist das zentrale Portal der Bundesregierung: <https://www.make-it-in-germany.com/de/visum-aufenthalt/fachkraefteeinwanderungsgesetz> (14.02.2025).

ständigen Behörden und Einrichtungen koordinieren. In diesem Rahmen soll das BAMF auch individuelle Anfragen zu laufenden Anträgen zentral erfassen und beantworten und Schwierigkeiten im Einwanderungsprozess dokumentieren und auswerten. Darüber hinaus soll es für andere Ressorts Auskünfte, Informationen und strukturierte Berichte bereitstellen, um gemeinsam mit ihnen Vorschläge zur Optimierung des Verfahrens entwickeln zu können (§ 75 Nr. 1 Hs. 2 AufenthG). Andocken soll diese neue Aufgabe an die ALiD-Hotline, die seit Ende 2014 besteht. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass ein Beratungsgespräch – im gewichteten Mittel von einfachen bis komplexeren Sachverhalten – etwa 27 Minuten in Anspruch nehmen wird, und rechnet für 50.000 Anfragen mit jährlichen Kosten in Höhe von etwa einer Million Euro (BT-Drs. 20/6500: 60).

➔ **Entsprechend erfordert die Frage, an welchen Stellen und zu welchen Fragen staatliche Beratungsstrukturen etabliert werden sollen, nach Ansicht des SVR eine differenzierte Antwort.** Es fragt sich, warum Unternehmen, für die betriebliche Personalpolitik eine betriebswirtschaftliche Kernaufgabe ist, dafür staatlich subventionierte Leistungen erhalten sollen. Hier könnte der Markt rechtlicher Beratungsdienstleistungen stärker zur Geltung kommen, der bereits gut entwickelt ist und sich weiter ausdifferenziert (so aus anwaltlicher Perspektive Tollenaere 2024). Denn gerade im Bereich des Ausländerrechts und speziell im Teilsegment der Erwerbsmigration ist es offensichtlich, dass der Staat Kernaufgaben – eine schnelle und effektive Prüfung der Voraussetzungen und anschließend eine schnelle Bescheidung – derzeit nicht erfüllen kann, zumindest nicht in einer für die Beteiligten zufriedenstellenden Art und Weise.²⁰¹ Dies gilt zumal angesichts der Haushaltslage auch im Bund, die mittlerweile angespannter ist, als sie es noch vor wenigen Jahren war. ➔ **Vor diesem Hintergrund könnten die staatlichen Beratungsleistungen für Arbeitgebende sich auf solche kleinen und mittleren Unternehmen konzentrieren, die weder eigene Personalabteilungen mit entsprechender Expertise besitzen noch über die nötigen Mittel verfügen, um anwaltliche oder sonstige Dienstleistungen zu finanzieren. Hier könnten dann staatliche Angebote eher zurückgebaut und etwa durch die BA übernommen werden.**

Anders verhält es sich mit den Arbeitnehmenden: Staatlich finanzierte Beratungsleistungen für diese Zielgruppe hält der SVR für notwendig. Schließlich wurde im Rahmen der Reform zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung an vielen Stellen vor al-

lem den Wünschen der Arbeitgebenden entsprochen. Dabei wurden auch Anwerbemöglichkeiten geschaffen, bei denen zumindest die Gefahr besteht, dass sie prekäre Arbeitsverhältnisse begünstigen (Klaus/Kolb 2024). ➔ **Beratungsdienstleistungen für Gruppen, die sozioökonomisch schlechtergestellt sind als Unternehmen – und dazu gehören eben oftmals auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer –, sind deshalb nach Ansicht des SVR aufrechtzuerhalten.**

B.1.4 Zeitlicher Vorlauf und Praxischecks auch im Erwerbsmigrationsrecht zielführend

Beim 2023 verabschiedeten Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zeigen sich in der Umsetzung neben den bereits erörterten Herausforderungen bezüglich des Umgangs mit dem Kriterium der Berufserfahrung (s. Kap. B.1.2) und den Beratungserfordernissen (s. Kap. B.1.3) noch weitere Probleme und offene Rechtsfragen. Ungeklärt ist beispielsweise, ob das beschleunigte Fachkräfteverfahren, das schon mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020 geschaffen wurde (dazu Tonn 2020; Info-Box 12), auf die Fälle in § 20a AufenthG anwendbar ist, also auf Ausländerinnen und Ausländer, die zum Zweck der Arbeitsuche nach Deutschland einreisen wollen.

Der Bereich der Arbeitsplatzsuche bildet im Erwerbsmigrationsrecht eine Ausnahme von dem ansonsten prägenden Grundsatz, dass vor der Einreise bereits ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin feststehen muss. Entsprechend klar scheint zu sein, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren, bei dem die Arbeitgebenden eine zentrale Rolle spielen (Info-Box 12), auf einen Regelungsgegenstand wie die Chancenkarte (§ 20a AufenthG) nicht anwendbar sein kann. Auch das BMI (2024a) folgt in seinen Anwendungshinweisen (AWH 20a.V) dieser Argumentation und konstatiert: „Weder die Such- noch die Folge-Chancenkarte fallen unter das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a Absatz 5. Die Such-Chancenkarte ist ein Aufenthaltstitel zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit, sodass es schon an einem Arbeitgeber mangelt.“ Diese kategorische Verneinung der Anwendbarkeit wegen fehlender Arbeitgebender ist aber zumindest unpräzise. Nach den Regelungen in § 20a Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 5 S. 1 AufenthG ermöglicht die Chancenkarte für die maximale Erteilungsdauer von zwölf Monaten eine von qualifikatorischen Vorgaben entkoppelte

201 Über die dysfunktionale Verwaltung wird in nationalen und internationalen Medien immer wieder berichtet (s. z. B. NZZ Online 2023 oder Faz.net 2024). Diese Zustände bilden auch den strukturellen Hintergrund für eine Machbarkeitsstudie zur Reform der Verwaltungsstrukturen im Bereich der Erwerbsmigration, die der Bund nach einem entsprechenden Entschließungsantrag des Bundestags (BT-Drs. 20/7394) in Auftrag gegeben hat (s. dazu Kap. B.1.5).

Info-Box 12 Das beschleunigte Fachkräfteverfahren

Mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG können Unternehmen gegen eine Gebühr von 411 Euro die Gewinnung ausländischer Arbeitskräfte dadurch beschleunigen, dass sie schneller einen Termin zur Beantragung eines Visums erhalten (möglich für die Aufenthaltswertung nach §§ 16a, 16d, 18a, 18b, 18c Abs. 3 und § 18g sowie nach § 81 Abs. 5 AufenthG für sonstige qualifizierte Beschäftigte). Wenn die zukünftige ausländische Arbeitskraft sie dazu bevollmächtigt, können die Arbeitgebenden ein solches Verfahren bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragen. Behörde und Unternehmen schließen dann eine Vereinbarung, die die Pflichten der jeweiligen Parteien festschreibt: die des Unternehmens und der ausländischen Arbeitskraft, aber auch die der am Prozess beteiligten staatlichen Stellen (Ausländerbehörde, ggf. BA, Anerkennungsstellen, deutsche Auslandsvertretung; s. hierzu Kap. A.2). Sofern es für die Einreise erforderlich ist, dass im Ausland erworbene Qualifikationen als deutschen Standards entsprechend anerkannt werden,

leitet die Ausländerbehörde bei der zuständigen Stelle das Anerkennungsverfahren ein. Im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens soll innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage der vollständigen Antragsunterlagen die Entscheidung der zuständigen Stelle vorliegen. Falls Unterlagen fehlen, übermittelt die Ausländerbehörde die Nachforderung unverzüglich an das Unternehmen. Sie holt auch die Zustimmung der BA ein, sofern es sich um eine zustimmungspflichtige Beschäftigung handelt. Hier wird eine Genehmigungsfiktion angewandt: Wenn die BA nach einer Woche nicht reagiert hat, gilt die Zustimmung als erteilt. Anschließend erteilt die Ausländerbehörde eine Vorabzustimmung zum Visum. Diese kann (und soll) die ausländische Arbeitskraft verwenden, um bei der Auslandsvertretung schneller einen Termin zur Beantragung des Visums zu erhalten. Nach den Vorgaben muss ein Termin innerhalb von drei Wochen nach Beantragung erteilt werden; drei Wochen nach dem Termin muss über den Antrag entschieden sein.

Tätigkeit von bis zu 20 Stunden pro Woche. Dies zeigt, dass es auch im Rahmen der Chancenkarte einen Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin geben kann. Diese im Vergleich zur Vorgängerregelung großzügigen Begleitrechte, die erstmals auch eine Nebentätigkeit während der Arbeitsplatzsuche ermöglichen,²⁰² hat der Gesetzgeber bewusst geschaffen, damit die betreffenden Personen leichter die Vorgabe erfüllen können, dass sie ihren Lebensunterhalt nachweislich selbst sichern (§ 20a Abs. 4 S. 1 AufenthG²⁰³).

Folglich ist auch der Anwendungsbereich von § 20a AufenthG nicht vollkommen ‚arbeitgeberfrei‘, was wiederum grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet (oder sie eröffnen sollte), das beschleunigte Fachkräfteverfahren anzuwenden. So wird in der Literatur auch argumentiert.²⁰⁴ **⚠️ Vieles spricht dafür, dass in der (zu) kurzen Zeit für die Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens nicht die Möglichkeit bestand, eine solche Frage**

vorab zu klären, die für die konkrete Umsetzung der neuen Regelung durchaus wichtig sein kann.

Ähnliches gilt für eine andere Frage, die ebenfalls § 20a betrifft, also die Möglichkeit der Einreise zur Arbeitsplatzsuche. Konkret stellt sich angesichts der grundlegenden Neuorganisation der Normstruktur in diesem Bereich (Info-Box 13) die Frage, wie ein Aufenthaltstitel nach § 20 Abs. 1 AufenthG einzuordnen ist, der Personen mit bestimmten Voraufhalten in Deutschland (z. B. als internationale Studierende bzw. Hochschulabsolventen und -absolventinnen) privilegierte Optionen der Arbeitsplatzsuche bietet: Ist dies ein Aufenthaltstitel nach Abschnitt 3 oder Abschnitt 4 im Sinne von § 20a Abs. 4 S. 2? Dann wäre er entsprechend mit einer Chancenkarte kombinierbar.

In diesem Fall würden in bestimmten Konstellationen für die Suche nach einer Erwerbstätigkeit bis zu 30 Monate Zeit gewährt. Beispielsweise könnten

202 Probebeschäftigungen hat bereits das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020 ermöglicht.

203 Dabei handelt es sich um ein Sondergesetz zu § 5 Abs. 1 AufenthG.

204 Breidenbach und Kolb (2024a: Rn. 16) sowie Dippe (2025) verweisen hier u. a. auf den Wortlaut von § 81a Abs. 5 AufenthG: Dieser spricht von „sonstigen qualifizierten Beschäftigten“ und stellt damit nach ihrer Auffassung eine Verbindung zu § 81a Abs. 1 AufenthG her: Wenn Arbeitgebende eine Person, die eigentlich zur Arbeitsplatzsuche eingereist ist, nach § 20a Abs. 2 AufenthG in einer Tätigkeit (neben-)beschäftigen, die nach § 2 Abs. 12b AufenthG als qualifizierte Beschäftigung einzustufen ist, müssten sie entsprechend auch von der Möglichkeit nach § 81a Abs. 1 und 5 AufenthG Gebrauch machen können.

Info-Box 13 Die Optionen für einen Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche

Im Gefolge der Weiterentwicklungsreform wurde der Bereich der Arbeitsplatzsuche grundlegend neu geordnet. § 20 Abs. 1 Nr. 1-5 AufenthG regelt die europarechtlich vorgegebenen und weitere Spezialfälle für eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche. Diese knüpfen allesamt an einen Voraufenthalt in Deutschland an (z. B. Studium, berufliche Aus- und Weiterbildung, Anerkennung ausländischer Qualifikationen). Hier geht es also nicht um eine Neueinreise, sondern um eine Verstetigung des Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche, auf die ein Rechtsanspruch festgeschrieben wurde. Der als „Chancenkarte“ be-

zeichnete § 20a AufenthG richtet sich dagegen vor allem an ausländische Personen, die aus dem Ausland nach Deutschland einreisen wollen, um einen Arbeitsplatz zu suchen oder Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zu absolvieren. Allerdings enthält § 20a in Abs. 4 S. 2 AufenthG auch eine Möglichkeit, die Chancenkarte ausländischen Personen zu erteilen, die sich bereits im Land aufhalten, und zwar beispielsweise dann, wenn die betreffende Person noch keine Niederlassungserlaubnis hat und in Deutschland arbeitslos wird.

ausländische Studierende bzw. Studienabsolventen oder -absolventinnen erst die (europarechtlich vorgeschriebenen) 18 Monate nutzen, die die privilegierten Optionen für die Suche nach einem Arbeitsplatz bei entsprechendem Voraufenthalt gewähren (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 u. Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Nach Ablauf dieser Frist könnten sie sich dann auf die in § 20a Abs. 4 S. 2 AufenthG erwähnte Option berufen, aus dem Inland heraus erneut einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche zu erhalten. Der Wortlaut von § 20a Abs. 4 S. 2 AufenthG spricht für diese Möglichkeit. Denn bei einem Aufenthaltstitel nach § 20 Abs. 1 AufenthG handelt es sich ohne Zweifel um einen Aufenthaltstitel nach Abschnitt 3 oder Abschnitt 4 in Kapitel 2 AufenthG, wie ihn § 20a Abs. 4 S. 2 AufenthG fordert.

Dass der Gesetzgeber eine solche ‚Jumbo-Variante‘ zur Arbeitsplatzsuche wirklich gewollt hat, lässt sich angesichts der Gesetzesbegründung jedoch bezweifeln: Diese bezeichnet die in § 20 Abs. 2 S. 2 AufenthG genannte Frist von 18 Monaten als „absolute Höchstfrist“ (BT-Drs. 20/6500: 94). Zweifel ergeben sich auch in einer Zweckperspektive: Wenn der Gesetzgeber für Nichtfachkräfte einen Aufenthalt von maximal zwölf Monaten für die Arbeitsplatzsuche als ausreichend erachtet hat (§ 20a Abs. 3 Nr. 2, Abs. 5 S. 1 AufenthG), dürfte er kaum 30 Monate für Personen angemessen finden, die nicht nur im ausländerrechtlichen Sinne Fachkräfte nach § 18 Abs. 3 AufenthG sind, sondern sogar in Deutschland ausgebildet wurden.

Die Frage, ob § 20 Abs. 1 und § 20a Abs. 4 S. 2 AufenthG kombinierbar sind, könnte man als ein rechtliches Detail ansehen, das für sich betrachtet zu vernachlässigen ist. Aber ebenso wie die weiter oben erörterte Frage, ob das beschleunigte Fachkräfteverfahren auf die Chancenkarte anwendbar ist, verweist sie auf **ein Grundproblem der Gesetzgebung (auch) im Bereich des**

Erwerbsmigrationsrechts: Wenn Rechtsetzungsverfahren schnell und unter enormem Zeitdruck durchgeführt werden, besteht nicht genug Zeit und Gelegenheit, um komplexe Rechtsmaterien in all ihren Feinheiten und Verästelungen zu durchdringen und vorab die Fragen und Folgefragen zu klären, die bei komplexen Regelungen unweigerlich auftreten (s. auch Kap. A.1.1). Das führt in der Folge zu Unklarheiten und Unsicherheit bei denen, die das Recht anwenden sollen.

Die mit der ‚Reform der Reform‘ erzeugte Regelungstiefe im Bereich des Erwerbsmigrationsrechts illustriert, dass es nicht von ungefähr ein Grundsatz guter Gesetzgebung ist, „für das Gesetzgebungsverfahren ein[en] hinreichend großzügig bemessene[n] zeitliche[n] Rahmen vor[z]usehen“ (Kluth 2024a: 184). **⚠ Denn nur so können Probleme und Fragen, die einen reibungslosen und anwenderfreundlichen Gesetzesvollzug behindern können, vorab erkannt und aufgelöst werden, um zu vermeiden, dass sie erst dann auftreten und diskutiert werden, wenn das Gesetz längst in Kraft ist.** Diesem Idealbild eines Gesetzgebungsverfahrens wurde bei der jüngst erfolgten Weiterentwicklungsreform nicht vollständig entsprochen. **➡ Um diese Problematik bei zukünftigen Reformen zu vermeiden, empfiehlt der SVR, auch im Bereich des Erwerbsmigrationsrechts mit dem Instrument des Praxischecks zu arbeiten** (s. ausführlich Kap. A.1.1).

B.1.5 ‚Centralize it‘! Für eine stärker zentralisierte Erwerbsmigrationsverwaltung

Quer zu den in Kap. B.1.2 bis B.1.4 angesprochenen Aspekten liegt eine Frage, die mit der materiellrechtlichen Reform durch das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung nur lose verbunden ist, allerdings mit Blick auf Zuständigkeitsfragen und komplexe Verfahren bereits aufgeworfen wurde. Immer wieder wird darüber geklagt, wie unübersichtlich die Einwanderungsverwaltung vor allem im Bereich der Erwerbsmigration ist und dass an entsprechenden Prozessen zu viele Stellen beteiligt sind (s. z. B. Offer 2023: 102; Klaus 2022: 63; s. dazu auch Kap. A.2). Davon ausgehend hat der Deutsche Bundestag im Sommer 2024 beschlossen, dass im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren eine Machbarkeitsstudie durchgeführt wird. Die vom BMI in Auftrag gegebene Studie geht der Frage nach, inwieweit es sinnvoll wäre, die Erwerbsmigrationsverwaltung (auf Bundesebene) zu zentralisieren (zum horizontalen Trend der Zentralisierung auf Länderebene s. Info-Box 14). Der Beschluss des Bundestags war auch eine Reaktion darauf, dass während der Beratungen zu Gesetz und Verordnung vielfach der Einwand geäußert wurde, dass vor einer Änderung des materiellen Rechts zunächst die Verwaltungsinfrastruktur erneuert und verbessert werden müsste. Erstellt wurde die Studie von Partnerschaft Deutschland (PD), dem einzigen Beratungsunternehmen der öffentlichen Hand, das deutschlandweit und auf allen staatlichen Ebenen agiert (PD 2024).

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Verwaltungsverfahren im Bereich der Erwerbsmigration dringend optimiert werden müssen. Sie arbeitet drei zentrale Handlungsfelder heraus: Reformen im Bereich der technischen Infrastruktur (s. dazu auch Kap. A.3.1), eine Überarbeitung der Prozesse und schließlich ein besseres Zusammenspiel der verschiedenen Stellen, die an der Steuerung der Erwerbsmigration beteiligt sind. Im Zentrum der Betrachtungen steht der letzte Punkt. Hier wird vor allem erörtert, wie eine Verwaltung, die entsprechend der föderalistischen Staatsstruktur in Deutschland grundsätzlich eher dezentral und ebenenübergreifend angelegt ist (s. dazu auch Kap. A.2), stärker zentralisiert werden kann.

Hinsichtlich der Frage, wie die Organisation der Erwerbsmigrationsverwaltung zielführend neu aufgestellt werden kann, verzichtet die Studie von PD auf eine konkrete Empfehlung. Stattdessen entwickelt sie meh-

rere Vorschläge, die bezüglich der Umsetzung und der damit verbundenen rechtlichen Risiken unterschiedlich anspruchsvoll sind. Eine als „digitale Einwanderungsagentur“ beschriebene Basisvariante von Zentralisierung lässt die organisatorischen Rahmenbedingungen unangetastet. Sie umfasst technische und prozedurale Veränderungen (s. auch Kap. A.3.3), ändert aber nichts an der bisherigen Zuständigkeitsverteilung zwischen Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden und der Bundesagentur für Arbeit. Eine zweite Reform, die als „Tandem-Variante“ bezeichnet wird, würde dagegen über technische und prozedurale Änderungen hinausgehen und diesen Verwaltungsbereich neu organisieren (s. dazu unten). Die dritte in der Studie benannte Option ist die Gründung einer neuen Bundesbehörde für Erwerbsmigration. Sie wäre auch im Vergleich zum „Tandem“-Modell eine ‚Tabula-rasa-Variante‘, denn danach würden sämtliche am Prozess der Erwerbsmigration beteiligten Stellen unter einem Dach versammelt bzw. neu gegründet.

Die rechtlichen Herausforderungen, die mit einer Neuordnung in den verschiedenen Varianten verbunden wären, behandelt die Studie von PD nur cursorisch.²⁰⁵ In dieser Hinsicht sieht PD (2024: 3) bei der ‚Tabula-rasa-Variante‘ „höhere[] Umsetzungsrisiken und Kosten“ und tendiert daher zur Tandem-Lösung. Bei dieser sollen vor allem zwei Behörden als organisatorische Pfeiler im Bereich der Erwerbsmigration an Bedeutung gewinnen: Die eine ist die BA. Die andere ist das BfAA, eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des AA, die erst 2021 gegründet wurde; sie soll das AA bei nichtministeriellen Verwaltungs- und Infrastrukturaufgaben, beim Management von Fördermitteln, im Rechts- und Konsularwesen und im Auslandsschulwesen unterstützen (s. dazu Klaus 2020). Dabei kann auf früheren Entwicklungen aufgebaut werden, die das BfAA als Akteur der Erwerbsmigrationssteuerung bereits stärkt (s. dazu Oelfke 2024). Dazu gehört auch der Aktionsplan „Visabeschleunigung“, in dessen Rahmen die Visaverfahren stärker ins Inland verlegt und digitalisiert werden (s. Kap. A.3.2.2). Ein Zentralisierungseffekt wird vor allem dadurch erreicht, dass Aufgaben, die derzeit die lokalen Ausländerbehörden übernehmen, vor allem dem BfAA, teilweise aber auch der BA übertragen werden (Tab. B.1). Das würde laut der Studie die kommunalen Behörden entlasten.

Den Ausländerbehörden verbleibt in diesem Modell gegenüber dem Status quo lediglich ein kleiner Rest von Zuständigkeiten (PD 2024: 76). **⚠ Diese Variante einer stärkeren Zentralisierung zeichnet sich nicht zuletzt dadurch aus, dass sie mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Denn da für Fragen der Erwerbsmigration der Bund zuständig ist (s. Kap. A.2), dürfte die**

205 Laut der Studie wurde „die rechtliche Machbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen [...] nur oberflächlich untersucht“ (PD 2024: 4).

Tab. B.1 Zuständigkeiten für die Fachkräfteeinwanderung beim Tandem-Modell

Aufgabe	derzeitige Zuständigkeit	Zuständigkeit im Tandem-Modell
Entgegennahme des Visumantrags	Auslandsvertretung	Auslandsvertretung
Prüfung des Antrags und Entscheidung über Visum	Auslandsvertretung/BfAA	BfAA
ggf. Prüfung von Inlandssachverhalten	Ausländerbehörde	BfAA
Entgegennahme und Prüfung des Antrags, Entscheidung über Erstaufenthaltstitel	Ausländerbehörde	BfAA
Entgegennahme und Prüfung des Antrags, Entscheidung über Folgeaufenthaltstitel	Ausländerbehörde	BfAA
Arbeitsmarktzulassung	BA	BA
Genehmigung von Arbeitgeberwechseln	Ausländerbehörde	BfAA
Erteilung einer Niederlassungserlaubnis	Ausländerbehörde	Ausländerbehörde
Familiennachzug/-zusammenführung	Auslandsvertretung/ Ausländerbehörde	Auslandsvertretung/ Ausländerbehörde

Quelle: PD 2024: 75; Darstellung: SVR

skizzierte deutliche Stärkung der BA und vor allem des BfAA keine rechtlichen Probleme aufwerfen.²⁰⁶ ➔ Auch vor diesem Hintergrund unterstützt der SVR die von PD vorgeschlagene Mittellösung, den Prozess der Fachkräftezuwanderung weitgehend auf Bundesebene zu zentralisieren. Hierfür spricht auch, dass die Ausländerbehörden durch einen großen Aufgabenzuwachs an anderen Stellen stark belastet sind; diese Lösung würde sie in signifikantem Umfang entlasten.

B.1.6 Fazit: Materielle Deregulierung und zugleich stärkere behördliche Regulierung erfordern weitere Schritte zur Nachjustierung

Die vormalige Bundesregierung wollte laut dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode die rechtlichen Optionen für Erwerbzuwanderung aus Drittstaaten ausweiten. Das soll auch angesichts des sich verschärfenden Arbeits- und Fachkräftemangels bewirken, dass deutlich mehr Ausländerinnen und Ausländer motiviert werden können, nach Deutschland zu kommen, um eine

Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die geplante gesetzliche Deregulierung ist im Jahr 2023 auch erfolgt. Ausländische Qualifikationen müssen nun nicht mehr in jedem Fall als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkannt sein; dieser Gleichwertigkeitsnachweis war zuvor in der Regel eine Einreisevoraussetzung bzw. im Fall der Einreise zur Nachqualifikation eine Bleibevoraussetzung. Außerdem wurden die Möglichkeiten für einen Wechsel des aufenthaltsrechtlichen Zwecks erheblich ausgebaut (s. dazu Kap. B.2.2 sowie Breidenbach/Kolb 2024b: Rn. 51).

Mit dieser gesetzlichen Öffnung sind allerdings die Anforderungen auf der Ebene der behördlichen Umsetzung gestiegen. Das verzögert die Effekte, die man sich von der Deregulierung erhofft. Illustrieren lässt sich dies anhand der Berufserfahrung, eines ‚Neulings‘ im Kriterienkatalog des Erwerbsmigrationsrechts (s. Kap. B.1.2): Berufserfahrung lässt sich naturgemäß kaum bewerten und zertifizieren; schon dadurch ist sie für Behörden eine enorme Herausforderung. ➔ Hier empfiehlt der SVR, die Arbeitgebenden nach einer entsprechenden Zertifizierung – etwa durch die Kammern – stärker am Prozess zu beteiligen und die Behörden im Nachgang zu entlasten.

206 Das folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 und Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.

Info-Box 14 Zentralisierung der Ausländerbehörden auf Landesebene

Auch auf der Länderebene sind Entwicklungen in Richtung einer organisatorischen Neuaufstellung zu beobachten. Diese stehen in keinem direkten Zusammenhang mit der Zentralisierung der Einwanderungsverwaltung auf Bundesebene. Sie reichen zurück bis in das Jahr 2020, als im Rahmen des ersten Fachkräfteeinwanderungsgesetzes beschlossen wurde, dass die Länder jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten sollen. Diese sollte zuständig sein für Visumanträge für bestimmte Aufenthaltsw Zwecke nach § 6 AufenthG und für Visumanträge von Ehegatten oder minderjährigen ledigen Kindern zum Zweck des Familiennachzugs (§ 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG). Einzelne Bundesländer folgten dieser Soll-Vorschrift, z.B. Nordrhein-Westfalen und Bayern. Andere hielten am Status quo fest, dass sich

diese Aufgaben auf zahlreiche lokale Ausländerbehörden (über 500 bundesweit) verteilen. Mittlerweile zeigt sich auf Länderebene jedoch ein Trend zur Zentralisierung. Hessen und Baden-Württemberg, die zunächst am dezentralen Modell festgehalten hatten, haben nun ebenfalls beschlossen, eine zentrale Ausländerbehörde einzuführen. Dies könnte durchaus als Beispiel für den Laborcharakter von Ländern mit föderaler Staatsstruktur gelten, die unterschiedliche Lern- und Erfahrungsprozesse ermöglichen (s. dazu Kap. A.2.2.1). Im Bereich der Erwerbsmigration scheint also ein Lernen voneinander dafür zu sprechen, dass eine zentrale Ausländerbehörde mit bestimmten Spezialzuständigkeiten auf Landesebene als sinnvoll erachtet wird.

Mit den Herausforderungen bei der Umsetzung neuer Regelungen steigt auch der Beratungsbedarf (s. Kap. B.1.3). Das ist bei der Erwerbsmigration nicht anders. Allerdings sind die Beratungsstrukturen in diesem Bereich mittlerweile sehr unübersichtlich geworden. Damit stellt sich die Frage, ob sie noch effektiv und effizient dazu beitragen können, Unsicherheit zu reduzieren und zielgerichtet Informationen bereitzustellen. ➔ **An dieser Stelle empfiehlt sich neben besseren Wegweisern zwischen den Institutionen ein ‚Weniger-ist-mehr‘-Ansatz: Staatliche Beratungsleistungen sollten sich auf jene Gruppen konzentrieren, für die es schwierig wäre, die entsprechenden Informationen auf dem privaten Beratungsmarkt zu erlangen. Dies gilt vor allem für die Arbeitnehmenden.**

Grundsätzlich zeigen auch weitere ungeklärte Fragen (s. Kap. B.1.4) zum Reformpaket zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung beispielhaft, dass auch bei hohem Handlungsdruck und der damit verbundenen Erwartung an die Politik, schnell zu handeln, eine gute Gesetzgebung nötig ist (s. dazu Kap. A.1). ➔ **Gemeint ist damit eine Gesetzgebung, die ex post auftretende Detailprobleme vermeidet oder zumindest reduziert.** Sie ist zwar zwangsläufig zeitintensiv, aber die dafür eingesetzten Ressourcen machen sich letztlich durch weniger Umsetzungsprobleme bezahlt. ➔ **Hier können Praxischecks im Gesetzgebungsverfahren einen wichtigen Beitrag leisten.**

Schließlich bietet auch eine veränderte Zuständigkeitsverteilung das Potenzial, Schnittstellen zwischen den an der Fachkräftezuwanderung beteiligten Behör-

den auf den föderalen Ebenen zu reduzieren und damit das Verfahren effizienter zu gestalten (s. Kap. B.1.5). Hier schließt sich der SVR der Empfehlung einer vorliegenden Machbarkeitsstudie an, zentrale Schritte stärker auf die Bundesebene zu verlagern und dadurch im Feld der Fachkräftemigration die Ausländerbehörden zu entlasten.

Neue Instrumente zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: Herausforderungen bei der Umsetzung und erste Erfolge

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Das Kapitel behandelt zwei Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: Zunächst werden vor allem ukrainische Flüchtlinge betrachtet, für die spezielle Regeln gelten. Diese Gruppe hat in Deutschland von Beginn ihres Aufenthalts an praktisch uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt; trotzdem war die Arbeitsmarktintegration im internationalen Vergleich zunächst vergleichsweise gering. Deshalb wurde im Oktober 2023 das Programm „Job-Turbo“ zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten gestartet. Kap. B.2.1 erörtert die Umsetzung dieser Maßnahme und bisherige Resultate. Zunächst werden typische Wege skizziert, die Schutzsuchende bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen, der Nachqualifizierung und der Arbeitsplatzsuche gehen. Auf dieser Grundlage werden sowohl zentrale Hemmnisse beschrieben als auch Strategien und Maßnahmen, die die Zielgruppe bei der Arbeitsmarktintegration unterstützen. Ein wesentlicher Aspekt hierbei ist, dass der Ansatz zur Arbeitsmarktintegration flexibilisiert wurde: Die Integrationsförderung orientiert sich weiterhin am Spracherwerb und damit am Ziel einer nachhaltigen Integration; dies wird aber ergänzt durch den Ansatz „Arbeit zuerst“, der in anderen Ländern stärker verbreitet ist. Es wird erläutert, wie der Job-Turbo bestehende Hürden überwinden kann und wo diese Form der Unterstützung noch Lücken hat. Seit seiner Initiierung im Oktober 2023 sind die monatlichen Raten des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit – insbesondere seit dem Frühjahr 2024 – fast kontinuierlich gestiegen. Insgesamt hat die Beschäftigung leicht zugenommen und die Arbeitslosenquote leicht abgenommen; der SGB II-Bezug hat sich dagegen seit der Einführung des Job-Turbos nur leicht verändert. Die Veränderungen können möglicherweise auf die Maßnahmen im Job-Turbo zurückgeführt werden; ein kausaler Zusammenhang lässt sich derzeit jedoch nicht belegen. Für endgültige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit des Bundesprogramms ist es also noch zu früh. Die bisherigen Entwicklungen und Ansätze bieten aber vielversprechende Perspektiven für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Differenzierte Evaluationen sind nötig, um die tatsächliche Umsetzung des Job-Turbos auf lokaler Ebene, dessen langfristige Effekte und die Übertragbarkeit auf weitere Zuwanderungs- oder andere Zielgruppen im SGB II-Bezug fundiert beurteilen zu können.

In Kap. B.2.2 geht es um die rechtlich geschaffenen Möglichkeiten für Geduldete, über einen Arbeitseinstieg den Aufenthalt in Deutschland zu verstetigen. Das sog. Chancen-Aufenthaltsgesetz schafft für langjährig Geduldete eine Brücke in schon länger bestehende ‚Spurwechsel‘-Optionen. Das betrifft etwa Personen, die nachhaltig integriert sind. Sie können innerhalb von 18 Monaten vor allem durch eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration die Voraussetzungen dafür schaffen, in einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit zu wechseln. Diese Option ist seit ihrem Inkrafttreten durchaus stark nachgefragt; offensichtlich besteht an einer solchen Möglichkeit also großes Interesse. Allerdings liegen zur Nutzung dieser neuen Brücke bislang erst wenige Zahlen vor. Rechtlich noch weitergehend als das Chancen-Aufenthaltsgesetz ist die Option eines ‚Spurwechsels‘, die mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung geschaffen wurde: Sie ermöglicht, schon während des Asylverfahrens einen gesicherten Aufenthalt zu erlangen. Bei der Umsetzung dieser Idee zeigen sich aber Defizite. So wurde die Zielsetzung seitens der Politik mehrfach korrigiert, und es gibt weiterhin offene Fragen. Ähnliches gilt für die Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildung; dieses Instrument wurde zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung geschaffen.

Arbeitsmarktintegration als politisches Ziel ist sowohl für die Flüchtlinge selbst als auch für das aufnehmende Land Deutschland höchst bedeutsam. Eine qualifizierte und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stärkt nicht nur die Selbständigkeit und finanzielle Unabhängigkeit der betreffenden Personen, sondern auch ihre

psychosoziale Gesundheit und gesellschaftliche Teilhabe insgesamt (Margalit 1996). Deutschland wiederum profitiert davon, weil ein erfolgreicher Arbeitsmarkteinstieg von Flüchtlingen die Sozialsysteme stärkt und die Wirtschaftsleistung steigern kann, gerade in Branchen, in denen besonders viele Arbeits- und Fachkräfte fehlen.

Zudem erhöht die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber dieser Gruppe.

Bereits in den Jahren nach dem hohen Flüchtlingszugang 2015 war es eine große Herausforderung, die Geflüchteten beim Einstieg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die Bildungs- und Erwerbsbiografien unterschieden sich innerhalb dieser Gruppe teils erheblich (Romiti et al. 2016). Wichtige Aspekte waren die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Möglichkeiten der Nachqualifizierung. Eine weitere zentrale Frage war, wie die Geflüchteten zügig die Sprachkenntnisse erwerben können, die sie auf dem Arbeitsmarkt benötigen. Hierzu wurden diverse bestehende Maßnahmen weiterentwickelt, andere neu eingeführt und erprobt und einige von ihnen auch verstetigt (s. SVR 2019; 2024a).

Infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine sind seit 2022 erneut viele Menschen als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen, zunächst überwiegend Frauen und Kinder. Nachdem auf EU-Ebene beschlossen wurde, die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz zu aktivieren (RL 2001/55/EG),²⁰⁷ erhielten sie kollektiv einen temporären Schutzstatus (s. SVR 2024a: 32, 35–36); sie mussten also kein individuelles Asylverfahren durchlaufen. Bereits im Juni 2022 erfolgte für die ukrainischen Geflüchteten in Deutschland ein Rechtskreiswechsel: Sie können seitdem Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII beziehen statt nach dem AsylbLG. Damit wurden sie den im individuellen Verfahren anerkannten Asyl- bzw. Schutzberechtigten gleichgestellt (s. SVR 2024a: 75). Sie durften direkt ab ihrer Registrierung arbeiten und erhielten vollen Zugang zu den Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration. Doch auch bei den ukrainischen Schutzsuchenden ist der Einstieg in eine qualifizierte Beschäftigung weiterhin schwierig. Gründe dafür sind u. a. Probleme bei der Berufsanerkennung, sprachliche Hürden und fehlende Möglichkeiten der Kinderbetreuung. Daher war ihre Arbeitsmarktteilnahme im internationalen Vergleich zunächst gering, trotz der breiten rechtlichen Möglichkeiten: Zu Beginn des Jahres 2023 waren nur 18 Prozent der ukrainischen Schutzsuchenden im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig (Brücker/Ette et al. 2023: 388). Für sie – wie auch für Flüchtlinge aus anderen Herkunftsländern, deren Zahl seit 2021 wieder gestiegen ist²⁰⁸ – stellt sich damit erneut die Frage, wie ein zügiger(er) Arbeitsmarktzugang gelingen kann.

Dabei ist zwischen zwei Gruppen zu unterscheiden. Die erste Gruppe umfasst Personen, deren Schutzbedarf anerkannt wurde (sei es im individuellen Asylverfahren oder durch kollektive Zuerkennung), sowie jene, die sich noch im Asylverfahren befinden. Diese Personen haben (perspektivisch) Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Instrumenten der Arbeitsförderung. In die zweite Gruppe fallen Geduldete, die sich nach einem abgelehnten Asylgesuch in Deutschland aufhalten. Für sie gelten zum Teil andere Regelungen und sie haben nur teilweise Zugang zum Arbeitsmarkt. Das Kapitel behandelt diese zwei Gruppen getrennt. In Kap. B.2.1 geht es zunächst um die anerkannten Flüchtlinge und jene mit guter Bleibeperspektive; im Fokus steht hier das im Herbst 2023 initiierte Programm „Job-Turbo“. Kap. B.2.2 befasst sich dann damit, wie langjährig Geduldete Zugang zu Beschäftigung finden und darüber ihren Aufenthalt regularisieren können. Die entsprechenden Möglichkeiten wurden 2022 mit dem Chancen-Aufenthaltsgesetz erweitert.

B.2.1 Job-Turbo und Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen Bildung und Arbeitsmarkt

Im Oktober 2023 hat die Bundesregierung den sog. Job-Turbo gestartet. Dieses Programm soll erwachsene Geflüchtete mit einer hohen Bleibeperspektive, insbesondere Schutzsuchende aus der Ukraine, nach dem Integrationskurs zunächst durch engmaschige Begleitung zügig in eine Erwerbstätigkeit bringen. Anschließend werden sie dann berufsbegleitend sprachlich und fachlich weiterqualifiziert, um ihnen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen (s. z.B. BMAS 2023b). Im Folgenden wird zunächst auf die Erwerbsquote von Geflüchteten eingegangen (s. Kap. B.2.1.1) und erläutert, welche Schritte sie auf dem Weg in eine Erwerbstätigkeit üblicherweise durchlaufen, welche Herausforderungen ihnen dabei begegnen und welche Maßnahmen es gibt, um sie zu unterstützen (s. Kap. B.2.1.2). Anschließend wird das Programm „Job-Turbo“ beschrieben und seine Ausgestaltung sowie die Umsetzung diskutiert (s. Kap. B.2.1.3). In dieses Kapitel sind die Ergebnisse einer Expertise von Prof. Dr. Yuliya Kosyakova (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Universität Bamberg) eingeflossen, die der SVR in Auftrag gegeben hat.²⁰⁹

207 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

208 Im Jahr 2024 ist die Zahl der Asylanträge wieder zurückgegangen (BAMF 2024a: 5).

209 Die Expertise steht auf der Website des SVR zum Download zur Verfügung (www.svr-migration.de/jahresgutachten).

B.2.1.1 Arbeitsmarktbeteiligung von Geflüchteten und wichtige Einflussfaktoren

Im Oktober 2024 betrug die Beschäftigungsquote von Ukrainerinnen und Ukrainern in Deutschland 31,4 Prozent, die der Schutzberechtigten aus den acht wichtigsten außereuropäischen Herkunftsländern von Asylsuchenden (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien) 45,9 Prozent. Das bedeutet gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 6,6 bzw. 3,2 Prozentpunkte. Die Arbeitslosenquote ist zwischen Oktober 2023 und Oktober 2024 bei Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit um 7,6 Prozentpunkte (PP) auf 42,4 Prozent gesunken, bei jenen aus den wichtigsten außereuropäischen Herkunftsländern von Flüchtlingen blieb sie mit 28,8 Prozent weitgehend stabil (-1,0 PP) (Brücker/Hauptmann/Keita 2024c: 4). Trotz der gestiegenen Erwerbstätigkeit hat sich allerdings der Anteil von Personen, die SGB II-Leistungen beziehen, in beiden Gruppen nur geringfügig verändert: Bei den Ukrainerinnen und Ukrainern betrug er im September 2024 60,3 Prozent (-3,8 PP) und bei den Geflüchteten aus den anderen genannten Ländern 44,5 Prozent (-0,4 PP). Denn auch Erwerbstätige können ergänzende Leistungen nach dem SGB II erhalten, wenn ihr Einkommen nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten.

Hinzu kommt ein anderes Problem: Auch wenn es den Neuzugewanderten gelingt, eine Arbeit zu finden, entspricht diese häufig nicht ihrer beruflichen Qualifikation. So waren 2017 drei von zehn (31 %) erwerbstätigen Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 eingereist waren, nicht entsprechend ihrer Qualifikation beschäftigt (Brücker et al. 2019: 13). Bei den ukrainischen Geflüchteten waren es rund eineinhalb Jahre nach dem Zuzug sogar fünf von zehn Erwerbstätigen (49 %) (Kosyakova et al. 2023: 4). Besonders ausgeprägt ist die Diskrepanz bei Personen mit einer beruflichen Qualifikation auf Spezialisten- und Expertenniveau (das entspricht einem Hochschulabschluss): Von diesen waren 2017 acht von zehn (81 %) unter ihrer Qualifikation beschäftigt (Brücker et al. 2019: 13). Dabei sind die nach Deutschland zugewanderten Ukrainerinnen und Ukrainer nicht nur überdurchschnittlich häufig akademisch qualifiziert (Kosyakova 2024: 22–25); viele haben in der Ukraine auch in Berufen gearbeitet, für die in Deutschland ein erhöhter Fachkräftebedarf besteht. Allerdings konnte dieses Potenzial bislang nicht ausgeschöpft werden. So waren im Herbst 2024 nur 43 Prozent der ukrainischen Geflüchteten mit entsprechenden Erfahrungen in Deutschland in solchen Engpassberufen tätig (Ette et al. 2024: 9–11).

Besonders bei Hochqualifizierten bewirkt die Flucht also zumindest in den ersten Jahren eine Entwertung der Bildungsressourcen. Damit verdienen sie in der Regel erheblich weniger und haben einen geringeren Status, als wenn sie in ihrem erlernten Beruf arbeiten würden. Gelingt es ihnen jedoch, sich in Deutschland sprachlich und fachlich weiterzuqualifizieren, kann dies langfristig in bessere Beschäftigungsverhältnisse münden (Brücker/Jaschke et al. 2023). Hier setzt auch die dritte Phase des Job-Turbos an (s. für eine ausführliche Erläuterung der einzelnen Phasen Kap. B.2.1.3).

Individuelle Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung

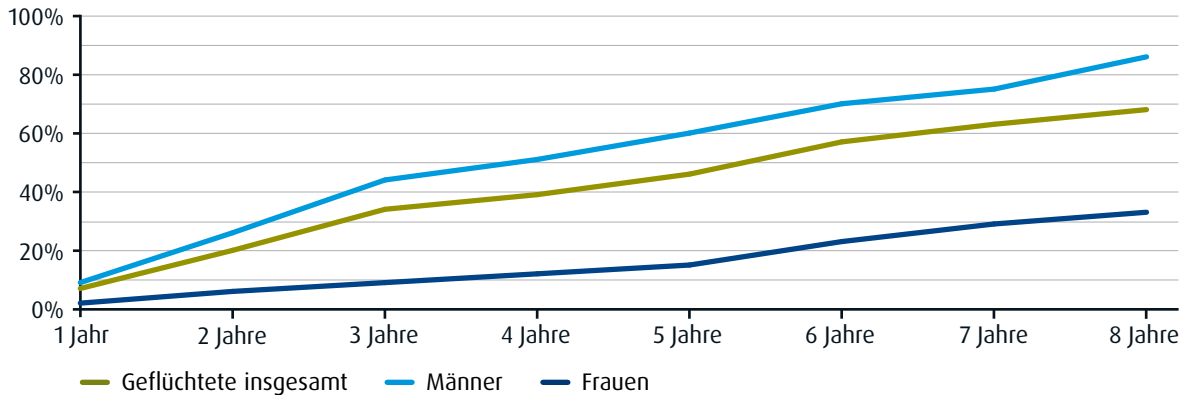
Die internationale wissenschaftliche Literatur ist sich weitgehend darüber einig, dass die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit deren soziodemografischen Eigenschaften zusammenhängt (z. B. Cebolla-Boado/Finotelli 2015; Gorodzeisky/Semyonov 2017).²¹⁰ Dies zeigt sich auch im deutschen Kontext sowohl bei Geflüchteten aus der Ukraine als auch bei jenen aus den wichtigsten außereuropäischen Herkunftsländern (Salikutluk/Menke 2021; Brücker/Ette et al. 2023: 387–389; Kosyakova 2024: 7–12).

📌 **So steigt die Erwerbstätigenquote mit zunehmender Aufenthaltsdauer** (Abb. B.1). Bei der um 2015 zugewanderten Flüchtlingskohorte war im ersten Jahr weniger als eine von zehn Personen (7 %) erwerbstätig; nach vier Jahren waren es schon vier von zehn (39 %) und nach acht Jahren bereits sieben von zehn (68 %) (Brücker et al. 2024: 2). Auch andere Indikatoren für den Erwerbsstatus haben sich über die Zeit verbessert. So steigen mit der Dauer des Aufenthalts in Deutschland der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, das Einkommen und der Anteil der Personen in Tätigkeiten mit einem höheren Anforderungsniveau (Brücker/Jaschke et al. 2023). Für die ukrainischen Geflüchteten waren zum Zeitpunkt der Erstellung des Jahresgutachtens zwar noch keine Aussagen darüber möglich, wie sich die Erwerbstätigenquoten langfristig entwickeln. Doch nach etwa einjährigem Aufenthalt in Deutschland gingen bereits 19 Prozent von ihnen einer bezahlten Beschäftigung nach (Kosyakova et al. 2023: 2), und bei Personen, die seit 22 Monaten oder länger in Deutschland leben, ist die Quote deutlich gestiegen auf durchschnittlich 31 Prozent (Gatskova/Kosyakova/Schwanhäuser 2025).

📌 **Allerdings unterscheidet sich die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit deutlich nach Geschlecht – auch über die Dauer des Aufenthalts hinweg.** So kommen Männer nicht nur deutlich schneller in Arbeit als Frauen – vor allem, wenn sie keine Kinder haben –, sie arbeiten auch eher in Vollzeit und haben

210 Die Stärke des Zusammenhangs variiert jedoch in Abhängigkeit von den politischen Rahmenbedingungen im betreffenden Land.

Abb. B.1 Erwerbstätigenquote von Geflüchteten nach Aufenthaltsdauer (in Jahren) und Geschlecht



Anmerkung: Die Angaben beziehen sich auf Geflüchtete im Alter von 18 bis 64 Jahren, die zwischen 2013 und 2019 nach Deutschland zugewandert sind.

Quelle: Brücker et al. 2024: 2; Darstellung: SVR

eine besser bezahlte Tätigkeit. Hohe Erwerbsquoten haben auch Frauen ohne Kinder, allerdings weniger häufig in einer Vollzeitbeschäftigung.²¹¹ Die geringste Erwerbsbeteiligung haben geflüchtete Mütter mit kleinen Kindern. Unterschiede zeigen sich auch nach Alter: Jüngere Erwachsene haben besonders gute Chancen, in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Schließlich verweisen die Zahlen auch darauf, wie wichtig Bildung und soziale Ressourcen für die Arbeitsmarktintegration sind: **Höhere Bildungsabschlüsse, Tätigkeiten mit höherem Anforderungsniveau im Herkunftsland, Deutschkenntnisse, erste Arbeitserfahrungen in Deutschland und Kontakt mit Deutschen begünstigen eine Erwerbstätigkeit und teilweise auch bessere Verdienstmöglichkeiten** (Kosyakova/Salikutluk/Hartmann 2023; Salikutluk/Menke 2021: 300; Kosyakova et al. 2023: 5; Brücker et al. 2019: 16; Brücker/Ette et al. 2023; Kosyakova 2024: 7-12, 28-31; Gatskova/Kosyakova/Schwanhäuser 2025).

B.2.1.2 Institutionelle Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkteintritt von Flüchtlingen

Neben den genannten Faktoren aufseiten der Geflüchteten wird der Arbeitsmarkteintritt von Geflüchteten

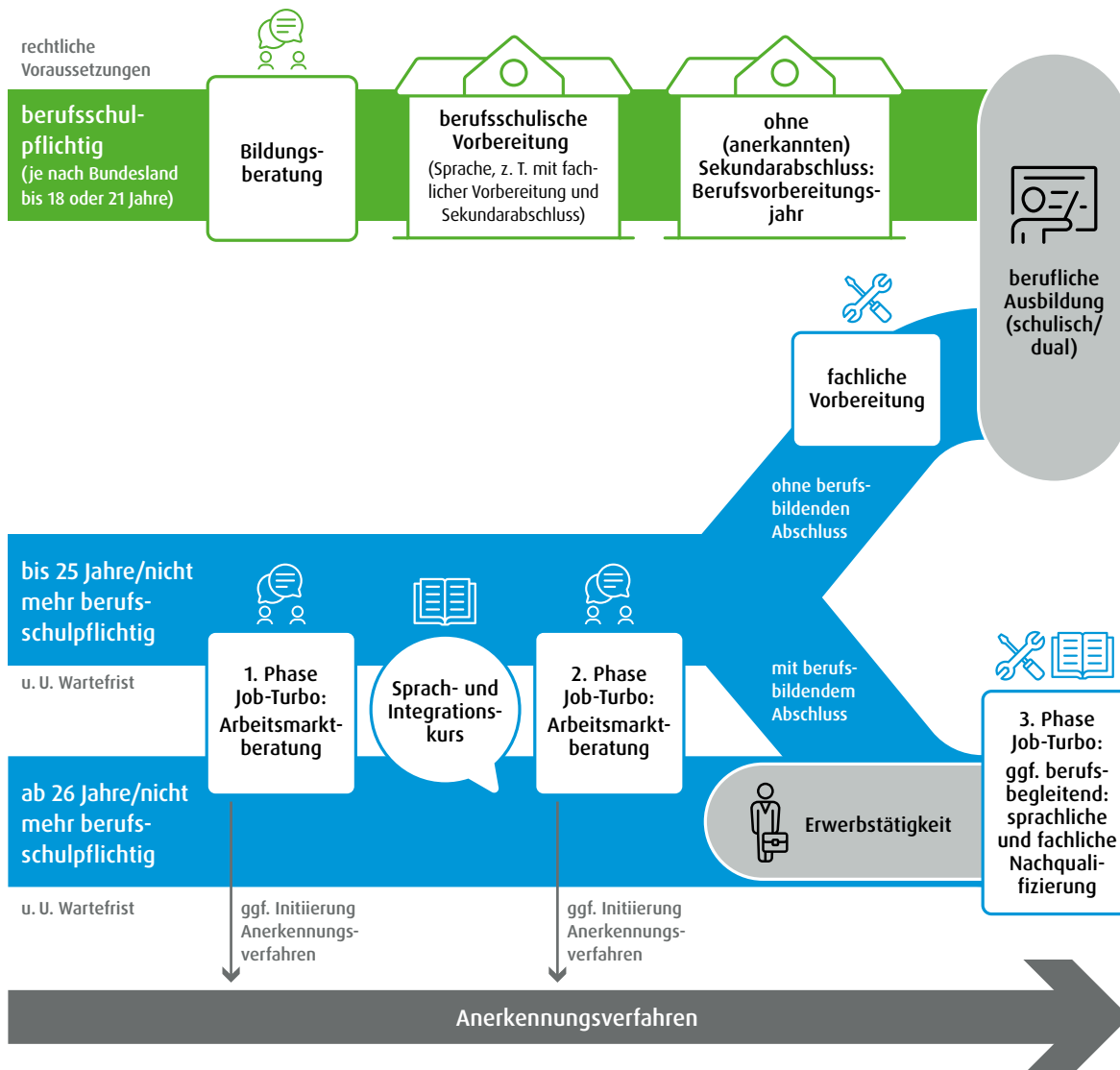
maßgeblich von den rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen beeinflusst. Dies erklärt auch individuelle Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit von Arbeitsaufnahme und Arbeitserfolg (z. B. Brücker et al. 2024; Kanas/Steinmetz 2021). Zu diesen Rahmenbedingungen gehören zunächst die Schritte, die das Aufenthaltsrecht und die Sozialgesetzgebung für Geflüchtete auf dem Weg zum Arbeitsmarkt vorgeben. Im Folgenden wird der typische Weg für Deutschland seit Einführung des Job-Turbos skizziert (Abb. B.2).

Rechtlicher Arbeitsmarktzugang, Zugang zu Arbeitsberatung und Arbeitsförderung

Mit der Arbeitserlaubnis erhalten Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland rechtlich Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie ist verknüpft mit der jeweiligen Aufenthaltserlaubnis. Anerkannte Flüchtlinge und Schutzsuchende aus der Ukraine mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG haben uneingeschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt. Asylsuchende müssen die Arbeitserlaubnis dagegen aktiv beantragen, und die Ausländerbehörden können sie unter bestimmten Voraussetzungen verweigern.²¹²

- 211 Eine Auswertung der IAB-BAMF-SOEP-Daten zu kinderlosen Geflüchteten aus Drittstaaten von 18 bis 49 Jahren zeigt etwa, dass fünf Jahre nach dem Zuzug 40,4 Prozent der Männer, aber 53,3 Prozent der Frauen weder erwerbstätig sind noch eine Ausbildung machen. Unterschiede bestehen auch im Umfang der Beschäftigung: So haben 23,1 Prozent der Männer, aber nur 6,7 Prozent der Frauen eine Vollzeitbeschäftigung (Aksoy/Poutvaara/Schikora 2023: 10; s. auch Kosyakova 2024: 30-31).
- 212 Schutzsuchenden mit einer Aufenthaltsgestattung (Asylbewerberinnen und Asylbewerber) kann die Ausländerbehörde nach drei Monaten eine Arbeitserlaubnis erteilen (§ 61 Abs. 2 AsylG), sofern sie nicht mehr verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 61 Abs. 1 S. 1 AsylG). Nach sechs Monaten muss ihnen erlaubt werden, eine Ausbildung aufzunehmen, auch wenn ihr Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist und die Wohnpflicht noch besteht (§ 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG). Im Rahmen des erleichterten Arbeitsmarktzugangs für Geflüchtete wurde die Frist Ende 2023 von neun auf sechs Monate verkürzt (BT-Drs. 20/10090: 21).

Abb. B.2 Wege in den Arbeitsmarkt für erwerbsfähige Flüchtlinge/Schutzsuchende



Anmerkung: Eine Person ist erwerbsfähig, wenn sie ihr 15. Lebensjahr vollendet hat, rechtlich gesehen arbeiten darf und nicht durch Krankheit oder Behinderung daran gehindert ist, einer regulären Arbeit nachzugehen (§ 7 Abs. 1 u. § 8 SGB II).

Zusammenstellung und Darstellung: SVR/Deniz Keskin

Zudem erhalten Schutzsuchende mit der Arbeitserlaubnis auch Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Beratungs-, Vermittlungs- und Förderleistungen der Bundesagentur für Arbeit. Dies wird durch die Sozialgesetzgebung gewährleistet (SGB II bzw. AsylbLG). Wenn

Asylsuchende noch keine Arbeitserlaubnis haben, können sie zwar nicht an Fördermaßnahmen teilnehmen, aber die Beratung der Bundesagentur für Arbeit nutzen. Um eine solche Arbeitsmarktberatung müssen sie sich in der Regel aktiv bemühen.²¹³ Sie ist für den Berufseinstieg

213 In den Jahren nach der verstärkten Fluchtzuwanderung 2015 bemühten sich aber viele Agenturen für Arbeit, frühzeitig mit den Asylsuchenden Kontakt aufzunehmen, beispielsweise durch eine Präsenz in den Erstaufnahmeeinrichtungen (Bonin et al. 2021: 49).

sehr wichtig: Wenn Flüchtlinge an entsprechenden Beratungsangeboten teilgenommen haben, gelingt ihnen der Einstieg in den Arbeitsmarkt besser und sie finden auch eher höher dotierte Tätigkeiten (Brücker et al. 2019: 16). Flüchtlinge, deren Arbeitsmarkteinstieg im Rahmen von § 61 AsylG vorerst eingeschränkt wird, haben es dagegen auf dem Arbeitsmarkt zunächst deutlich schwerer als jene ohne rechtliche Einschränkungen (Brücker et al. 2024: 6). Dieser Effekt kann darauf zurückgeführt werden, dass sie arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Aktivierungsangebote erst entsprechend später nutzen können. Im Rahmen des sog. Job-Turbos wird den kommunalen Trägern nun empfohlen, Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive aktiv in die Beratung einzubeziehen, schon bevor eine Arbeitserlaubnis vorliegt (BA 2023: 23). Die Entscheidung hierüber obliegt jedoch weiterhin den kommunalen Jobcentern.

Weitere rechtliche Vorgaben und Empfehlungen richten sich nach dem Lebensalter der Person. So regelt die Schulpflicht im jeweiligen Land, ob Jugendliche oder junge Erwachsene zunächst einer (in der Regel Berufs-) Schule zugewiesen werden. Hier nehmen sie an sprachlichen und fachlichen Vorbereitungsmaßnahmen teil und erhalten dann die Möglichkeit, eine Berufsausbildung zu absolvieren. In den meisten Bundesländern endet die Berufsschulpflicht mit Vollendung des 18. Lebensjahrs, in einigen Ländern wie Bayern mit dem vollendeten 21. Lebensjahr.²¹⁴ Grundsätzlich steht die Berufsausbildung auch erwachsenen Geflüchteten offen, die nicht mehr der gesetzlichen Schulpflicht unterliegen. Für sie ist der Weg dorthin allerdings deutlich schwieriger. Sie müssen zunächst am Integrationskurs teilnehmen und können dann im Rahmen der Beratungsaktivitäten der Jobcenter Zugang zu vorbereitenden Maßnahmen erhalten. Im sog. Job-Turbo ist vorgesehen, dass junge Menschen – das bezieht sich üblicherweise auf Personen bis zum vollendeten 25. Lebensjahr (Meysen/Schönecker/Wrede 2020) – grundsätzlich auf eine berufliche Ausbildung hin orientiert werden (BA 2023: 11).

Sprach- und Integrationskurs: relativ ausgebautes und nachgefragtes System mit teils längeren Wartezeiten

Der erste Schritt zur Arbeitsmarktintegration ist meist der Sprach- und Integrationskurs, der 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt wurde. Er umfasst 700 Unterrichtsstunden, von denen 600 dem Spracherwerb gewidmet sind. Hier lernen die Teilnehmenden die deutsche Sprache bis zum Niveau A2/B1 und beschäftigen sich mit der deutschen Kultur, Geschichte und Rechtsordnung (BAMF 2024e).²¹⁵ Wenn der Kurs in Vollzeit absolviert wird, dauert er ungefähr sechs bis acht Monate.

Der Kurs richtet sich zunächst an sämtliche Personen, die nach Deutschland zugewandert sind und hier voraussichtlich dauerhaft bleiben werden (BAMF 2024e). Wenn eine Person Bürgergeld bezieht, ist sie zur Teilnahme verpflichtet (§ 15 Abs. 5 S. 2 SGB II oder § 15 Abs. 6 SGB II). Hierunter fallen ukrainische Schutzsuchende wie auch anerkannte Flüchtlinge, die die Grundsicherung erhalten. Die Ausländerbehörde kann zudem Asylbewerberinnen und Asylbewerber zur Teilnahme verpflichten, wenn sie ihnen den Aufenthaltstitel ausstellt (§ 44a Abs. 1 AufenthG). Ein Recht auf Teilnahme haben darüber hinaus Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, die nicht zur Teilnahme verpflichtet sind, Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG²¹⁶ und andere Zugewanderte, die dauerhaft in Deutschland leben.

2023 wurden insgesamt 575.000 Personen für die Teilnahme an einem Integrationskurs zugelassen. Von diesen erhielten 40 Prozent eine Berechtigung zur freiwilligen Teilnahme, 60 Prozent (346.000 Personen) waren dagegen zur Teilnahme verpflichtet. 2022 lag die Zahl der Zulassungen mit 634.000 – davon 58 Prozent Teilnahmeverpflichtungen – noch höher (BAMF 2024b: 5). Im Jahr 2023 begannen insgesamt 363.000 Personen einen Integrationskurs, 64 Prozent (233.000 Personen) waren zur Teilnahme verpflichtet.²¹⁷ Im Jahr zuvor haben insgesamt 340.000 Personen einen Integrationskurs begonnen (BAMF 2024b: 6).

214 In Bayern können zugewanderte Personen in Ausnahmefällen bis zum 25. Lebensjahr an einer Berufsschule aufgenommen werden, wenn sie keinen anerkannten Schulabschluss vorweisen können und sofern Plätze frei sind (StMUK 2024: 6). In Baden-Württemberg können Jugendliche ab 14 Jahren von der Schulpflicht befreit werden, „insbesondere, wenn wegen der Kürze der verbleibenden Schulbesuchszeit eine sinnvolle Förderung nicht erwartet werden kann“ (§ 72 Abs. 1 SchG BW). Bislang wurde nicht untersucht, inwieweit von dieser Regelung in der Praxis Gebrauch gemacht wird. In den letzten Jahren waren die Wartezeiten für einen Schulplatz allerdings zum Teil recht lang. So standen im Mai 2023 rund 4.000 geflüchtete Kinder und Jugendliche auf der Warteliste (Spiegel Online 2023b). Besonders bei älteren Jugendlichen, die kurz vor Ablauf der Schulpflicht stehen, ist somit fraglich, ob sie noch Zugang zu einer Regelschule erhalten.

215 Je nach individuellen Voraussetzungen kann der Integrationskurs länger oder kürzer dauern, z. B. wenn ein Alphabetisierungskurs vorgeschaltet werden muss oder ein Intensivkurs besucht wird (BAMF 2024e).

216 Dies betrifft u. a. Personen mit einer Ausbildungsduldung oder einer Beschäftigungsduldung (§ 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG i. V. m. § 60c Abs. 1 AufenthG oder i. V. m. § 60d Abs. 1 AufenthG).

217 Die Zahl der Teilnahmen pro Jahr lässt zunächst keinen Schluss darauf zu, wie viele Personen mit einer Zulassung zum Kurs diesen tatsächlich im selben Jahr in Anspruch genommen haben. Die Teilnahme kann auch im nachfolgenden Jahr geschehen.

Die Integrationskurse sollen spätestens sechs Wochen nach der Anmeldung beginnen. In der Praxis waren die Wartezeiten in den letzten Jahren jedoch aufgrund der vielen Anfragen und der gleichzeitig begrenzten Kursplätze häufig weit länger. 2023 betrug die mittlere Wartezeit zwar lediglich 7,3 Wochen,²¹⁸ aber mit erheblicher Varianz: Rund ein Drittel der Integrationskursteilnehmenden (34,1 %) hatte über 12 Wochen auf einen Platz gewartet (BAMF 2024b: 13). Zudem dauert es manchmal lange, bis eine Person sich für den Integrationskurs anmeldet, nachdem sie ihren Bescheid erhalten hat. So betrug die sog. Zugangszeit 2023 im Mittel 16,9 Wochen (BAMF 2024b: 12).

Darüber hinaus gibt es viele, die das Kursziel des Integrationskurses nicht erreichen: Von den Teilnehmenden, die den Kurs vollständig beendet haben, hat 2023 einer bzw. eine von zehn (10,3 %) den Sprachtest bei der ersten Prüfung nicht bestanden. Die betreffenden Kursteile können wiederholt werden; diese Möglichkeit nutzten 2023 fast 80.000 Personen.²¹⁹ Rund ein Viertel der Teilnehmenden (24,8 %) hat den Integrationskurs zudem vor der Prüfung abgebrochen oder für einen längeren Zeitraum unterbrochen (BAMF 2024b: 16). Rund ein Drittel dieser Personen nahm jedoch zu einem späteren Zeitpunkt wieder am Kurs teil. Für eine Kursunterbrechung gibt es verschiedene Gründe, beispielsweise einen Wohnortwechsel oder den Wechsel zu einem spezialisierten Kurs (z. B. Alphabetisierungskurs, Elternkurs), die teilweise verbunden sind mit Wartezeiten bis zur erneuten Zulassung. Längere Kursunterbrechungen erfolgen zudem häufiger bei Personen mit geringerem Bildungsniveau, bei Personen, die zur Teilnahme verpflichtet sind, und bei Frauen (Homrighausen/Saif 2021: 8–9). Letzteres hängt möglicherweise vor allem mit Elternzeiten und anderen Betreuungsverpflichtungen zusammen.

Ist die Teilnahme am Integrationskurs nicht erfolgreich, lässt sich das zum Teil auch auf Passungsprobleme zurückführen. Gerade in ländlichen Regionen werden weniger spezialisierte Kurse angeboten, folglich ist die Zusammensetzung der Teilnehmenden hinsichtlich ihres Bildungsstands heterogener. Dies erschwert es, auf die Lernausgangslagen der Teilnehmenden angemessen einzugehen (s. Ohliger et al. 2017: 4; Scheible/Schneider 2020: 20). Insgesamt wird in solchen Fällen durch Kursunterbrechungen und nicht bestandene Prüfungen der Arbeitsmarkteintritt weiter verzögert.

Haben die Teilnehmenden den allgemeinen Integrationskurs erfolgreich abgeschlossen, können sie ihre sprachlichen Kompetenzen in den Berufssprachkursen des BAMF erweitern. Diese umfassen ein sehr breites

Portfolio von Sprachkursen auf unterschiedlichen Niveaus und für unterschiedliche Berufsbilder (z. B. IT-Fachkräfte oder medizinisches Personal; BAMF 2024b).

📌 Trotz der bestehenden Herausforderungen kann das Modell der allgemeinen Sprachkurse und daran anschließender Berufssprachkurse im internationalen Vergleich als Erfolg bewertet werden. So schätzen mehr als vier von fünf Zugewanderten mit selbstgeschätzten mittleren Deutschkenntnissen fünf Jahre nach der Einreise ihre Deutschkenntnisse als „fortgeschritten“ ein, damit liegt Deutschland in der europäischen Spitzengruppe. Bei den Sprachanfängern und Sprachanfängerinnen sind es immerhin noch sechs von zehn und damit ebenfalls mehr als in vielen anderen europäischen Staaten (OECD 2024: 13). Zudem erhöhen gute Deutschkenntnisse die Quote der Einmündung in den Arbeitsmarkt (Marbach et al. 2025). Geflüchtete, die an weiterführenden Sprachkursen auf dem Niveau C1/C2 teilgenommen haben (häufig sind dies Berufssprachkurse), gehen danach häufiger Berufen mit einem höheren Status nach, sind zudem häufiger in Voll- oder Teilzeittätigkeiten beschäftigt und verdienen mehr (Kosyakova 2024: 35–36). Es ist davon auszugehen, dass der Nachweis von Sprachkenntnissen auf dem Niveau C1 oder höher die Tür zu vielen akademischen Berufen öffnet, insbesondere auch zu reglementierten Berufen, z. B. im medizinischen Bereich.

Anerkennung ausländischer Qualifikationen: lohnend, aber langwierig

Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ist ein entscheidender Prozess, der Zugewanderten den Zugang zu qualifizierten Fachkraft- oder Expertentätigkeiten eröffnen kann. Solche Tätigkeiten sind nicht nur mit einem höheren gesellschaftlichen Status verbunden, sondern auch finanziell attraktiver als unqualifizierte Helfertätigkeiten (s. Brücker et al. 2019: 2–3). Das Verfahren steht grundsätzlich auch Geflüchteten offen, es ist nicht an den Aufenthaltsstatus gebunden (BMBF 2024b). Für Arbeitgebende fungiert die Anerkennung als Signal für die Qualität der Ausbildung und die Fähigkeiten der betreffenden Person. In staatlich reglementierten Berufen wie Medizin, Ingenieurwesen oder Lehramt ist die Anerkennung ohnehin eine rechtliche Voraussetzung für die Berufsausübung.

Das Anerkennungsverfahren variiert je nach Beruf. Für reglementierte Berufe sind die Länder zuständig, die dabei oft mit den betreffenden Kammern zusammenarbeiten, wie bei der Approbation von Ärztinnen und Ärzten. Bei nicht reglementierten Berufen wird das Ver-

218 Angegeben ist der Median.

219 Mit den Kürzungsplänen der Bundesregierung bestand die Gefahr, dass Neuzugewanderte ab 2025 keinen Integrationskurs mehr beginnen oder wiederholen können. Mit der neuen Integrationskursverordnung (IntV) wurde die Fortführung der Kurse für das Jahr 2025 jedoch sichergestellt (BMI 2024i).

fahren häufig von den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern durchgeführt (s. auch Kap. A.2.1.2). Beantragt werden kann die Anerkennung jederzeit, auch aus dem Ausland. Wenn Geflüchtete sich nicht proaktiv selbst darüber informieren und sich dazu beraten lassen (z.B. über den Migrationsdienst für Erwachsene), erfahren sie davon erstmals im Rahmen einer Beratung durch die BA bzw. das Jobcenter. Diese verweisen sie bei Bedarf an die Anerkennungsberatungsstellen des IQ-Netzwerks (BA 2023: 9).

Die Nachfrage ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen: 2023 wurden mehr als 62.000 Neuanträge auf Anerkennung eingereicht, davon rund 49.000 für reglementierte und rund 13.000 für nicht reglementierte Berufe. 5,2 Prozent dieser Anträge stammen von Personen mit einer Ausbildung in der Ukraine, rund 10 Prozent von Personen mit einer Ausbildung in einem der wichtigsten außereuropäischen Herkunftsländer von Flüchtlingen (Statistisches Bundesamt 2024i).

Der Weg zur Anerkennung ist oft langwierig: Die Beschaffung und Übersetzung der benötigten Dokumente ist aufwendig und kostspielig, was besonders Geflüchtete vor Probleme stellt. Die Verfahrensdauer variierte in den vergangenen Jahren erheblich; bei Verfahren nach Landesrecht unterscheidet sie sich zudem zwischen den Ländern (s. Böse/Schmitz/Zorner 2024: 22). Von den Verfahren nach Bundesrecht wurden zwar im Jahr 2023 drei Viertel innerhalb von rund drei Monaten nach Einreichung der vollständigen Unterlagen beschieden. Insgesamt dauern sie jedoch deutlich länger: Hinzu kommen Zeiten für die Vorbereitung (Beratung zum Antragsprozess, ggf. Ermittlung des Referenzberufs, Kostenklärung, Zusammenstellung und Übersetzung der Unterlagen, Vorprüfung auf Vollständigkeit) und für die Erfüllung von Auflagen nach dem Bescheid. Letztere hat in den vergangenen Jahren durchschnittlich ein bis zwei Jahre gedauert (BMBF 2024a: 65–68); sie ist daher besonders für reglementierte Berufe ein wichtiger Faktor. Bei den Verfahren nach Bundesrecht mussten 2023 62 Prozent der Drittstaatsangehörigen laut dem Bescheid entsprechende Auflagen erfüllen, damit die Qualifikation als einer inländischen Ausbildung gleichwertig anerkannt wird (Böse/Schmitz/Zorner 2024: 18). Bei den Schutzsuchenden aus der Ukraine ist davon auszugehen, dass das Anerkennungsverfahren vor allem bei den Frauen

eine Berufstätigkeit im ursprünglich erlernten Beruf erschwert oder sogar verhindert. Denn sie haben deutlich häufiger als Männer in der Ukraine in Bildungs- und Gesundheitsberufen gearbeitet (Gatskova/Kosyakova/Schwanhäuser 2025), also in den in Deutschland reglementierten Berufen.

📌 In der Regel lohnt sich der Aufwand für die Betroffenen: Die Anerkennung verbessert die Beschäftigungschancen und das Einkommen von Geflüchteten signifikant (Brücker et al. 2018). Besonders ausgeprägt sind die Effekte bei Personen mit einer Ausbildung im medizinischen oder pflegerischen Bereich (Brücker et al. 2024; Carstensen/Seibert/Wiethölter 2024). Damit hat die Anerkennung für die Arbeitsmarktintegration empirisch eine große Bedeutung.²²⁰

Ausgleichsmaßnahmen, Beratung und Nachqualifizierung

Sofern eine im Ausland erworbene Qualifikation bei der Gleichwertigkeitsprüfung nicht oder nur teilweise anerkannt wird, können Unterschiede durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden. Dazu gehören Prüfungen, die Teilnahme an Kursen zur Anpassungsqualifizierung und ergänzende Brückenkurse, um die eigenen Kompetenzen zu erweitern (z. B. Berufssprachkurse).²²¹

Besonders junge Erwachsene bis 25 Jahre ohne abgeschlossene berufliche Qualifikation werden im Rahmen der Berufsberatung dahingehend orientiert, einen qualifizierten Berufsabschluss zu erlangen.²²² Ihnen stehen die Angebote des Berufsausbildungssystems offen: Neben allgemeinen Maßnahmen (z. B. Einstiegsqualifizierung) entwickelten Bund und Länder bereits ab 2015 viele zusätzliche Programme, die sich speziell an den Bedürfnissen ausbildungsinteressierter und insbesondere noch jüngerer Neuzugewanderter ausrichteten (s. auch SVR 2019: 165–169). Diese Programme verfolgten vielfältige Ziele; daher wurden sie in mehreren Phasen des Integrationsprozesses und bei verschiedenen Zielgruppen eingesetzt. Die mehrwöchigen bis mehrmonatigen Maßnahmen bestanden zu unterschiedlichen Anteilen aus einer praxisorientierten Kompetenzfeststellung und Berufsorientierung, der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse und ersten Praxiserfahrungen in Betrieben. Die meisten flüchtlingspezifischen Maßnahmen (z. B. die Programme „Perspektiven für Flüchtlinge“ und

220 Mit der Novellierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Jahr 2023 wurden für nicht reglementierte Berufe die Möglichkeiten ausgeweitet, auch ohne Gleichwertigkeitsnachweis zuzuwandern. Hier erhält die im Ausland erworbene Qualifikation und Berufserfahrung künftig einen höheren Stellenwert. Es ist denkbar, dass die Anerkennung dadurch perspektivisch an Bedeutung verliert (Kolb 2023).

221 Die einzelnen Maßnahmen unterscheiden sich nach dem Beruf, den individuellen Voraussetzungen der Betroffenen und danach, ob eine staatliche Anerkennung angestrebt wird. Eine ausführliche Übersicht über die einzelnen Maßnahmen und Schritte findet sich auf den Seiten des IQ-Netzwerks: <https://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/fachstellen/fachstelle-erkennung-und-qualifizierung/publikationen/einreise-und-erkennung-prozesse-grafische-darstellungen> (17.02.2025).

222 Auch Personen über 25 Jahre können bei der Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums unterstützt werden (BA 2023: 25).

„Perspektiven für junge Flüchtlinge“) sind jedoch aufgrund mangelnder Nachfrage nach einigen Jahren wieder ausgelaufen. Inzwischen werden Schutzsuchende üblicherweise auf Maßnahmen des Regelsystems verwiesen (Bonin et al. 2021; s. SVR 2024a). Wichtig sind hier insbesondere Programme wie „Einstiegsqualifizierung“ oder „Assistierte Ausbildung“, die nach wie vor bestehen.

Fehlende Kinderbetreuung erschwert insbesondere geflüchteten Frauen den Arbeitsmarkteinstieg

Eltern mit Kindern, die noch nicht schulpflichtig sind, benötigen einen Betreuungsplatz für ihr Kind, damit sie die zeitlichen Kapazitäten haben, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder sich durch sprachliche und fachliche Weiterbildung darauf vorzubereiten. Entsprechend müssen Mütter oder Väter dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, wenn das die Erziehung ihres Kindes gefährden würde (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II). Dies wird angenommen, wenn ein Kind unter drei Jahren zu betreuen ist oder wenn für ein älteres Kind keine Kinderbetreuung besteht. Die Jobcenter können in solchen Fällen davon ausgehen, dass die betreffenden Personen dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Das wiederum bedeutet, dass sie diese weniger intensiv betreuen. **❗ In der Praxis wurden in der Regel die Mütter von der beschäftigungsorientierten Beratung der Jobcenter ausgenommen. Bei alleinerziehenden Müttern verstärken die Jobcenter ihre Beratungsaktivitäten, sobald die zu betreuenden Kinder das Kindergartenalter erreichen. Ab diesem Zeitpunkt werden Mütter genauso häufig zur Arbeitsuche beraten wie Väter (Artmann 2024). Dementsprechend ist die Erwerbstätigenquote von geflüchteten Müttern mit jüngeren Kindern deutlich geringer als die von anderen Frauen und von Männern mit oder ohne Kinder (Salikutluk/Menke 2021; Kosyakova et al. 2023). Sobald das Kind dagegen eine Kita besucht, können sich jene Mütter eher vorstellen zu arbeiten (Gambaro/Neidhöfer/Spieß 2020).**

Ein grundsätzliches Problem bleibt allerdings, dass weiterhin Betreuungskapazitäten fehlen. Diese wurden zwar in den vergangenen Jahren stark ausgebaut und ein Anspruch darauf bereits 2013 rechtskräftig verankert. Dennoch gelingt es Familien mit Zuwanderungsgeschichte und insbesondere geflüchteten Familien weiterhin oft nicht, für ihr Kind bei Bedarf einen Platz in einer Kita oder Tagespflege zu finden (Statistisches Bundesamt 2023; Brücker/Ette et al. 2023: 390; Homuth/Liebau/Will 2021; s. auch SVR 2024a: 92–94). So ist die Quote des ungedeckten Bedarfs hier deutlich höher als bei Familien ohne Zuwanderungsgeschichte (Schmitz/Spieß/Huebener 2023: 7). Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie reichen

von mangelnder Systemkenntnis, die Neuzugewanderten den Anmeldeprozess erschwert (Jessen et al. 2020), und der Sorge, dass das Kind nicht angemessen betreut wird (Huebener et al. 2023: 37), bis zu nachweislicher Benachteiligung bei der Vergabe von Betreuungsplätzen (Hermes et al. 2023). Für die Ukrainerinnen, von denen viele minderjährige Kinder zu betreuen haben,²²³ ist die Frage der Kinderbetreuung oder eines Ganztagseschulplatzes der Kinder letztlich entscheidend dafür, ob sie überhaupt eine Arbeit aufnehmen können.

Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft des Arbeitsmarkts: aktuell eher ein begrenzender Faktor

Zusätzlich zu den rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen beeinflusst auch das Stellenangebot, ob Geflüchtete in den Arbeitsmarkt einmünden und wie sie sich dort platzieren können.

Nach einer Phase steigender und guter Konjunktur in den Jahren 2021 bis 2023 hat sich die Wirtschaftslage zuletzt deutlich verschlechtert; damit ist auch die Nachfrage nach Arbeitskräften gesunken. Der Rückgang verfügbarer Arbeitsplätze betrifft vor allem Personen, die sich für Helferberufe bewerben: Das Arbeitslosen-Stellen-Verhältnis liegt hier bei 9 : 1 (BA 2024a: 15). Zu dieser Zielgruppe gehören häufig auch die neu zugewanderten Flüchtlinge, die im Rahmen des sog. Job-Turbos zunächst in unqualifizierte Tätigkeiten vermittelt werden sollen (s. BA 2023). Somit ist zu erwarten, dass bei ihnen die verschlechterte Wirtschaftslage den Arbeitsmarkteinstieg erheblich behindert. Bei Fachkräften sowie Expertinnen und Experten ist die Nachfrage dagegen weiterhin hoch: Hier kommen auf eine offene Stelle rund zwei Arbeitsuchende (BA 2024a: 15).

Durch Wohnsitzauflagen, die die Betroffenen an den Wohnort oder das Bundesland binden, wird die Arbeitsuche für Asylsuchende zusätzlich erschwert. In strukturschwachen Gebieten ist die Arbeitsuche aufwendiger und es gestaltet sich noch schwieriger, eine Tätigkeit zu finden, die dem eigenen Qualifikationsprofil entspricht. Wohnsitzauflagen beschränken auch den Aufbau von Netzwerken mit Personen ohne Fluchthintergrund, die die Arbeitsuche unterstützen könnten (s. Cardozo Silva/Kosyakova/Yurdakul 2023). So berichtet rund ein Drittel (32 %) der Geflüchteten aus der Ukraine, dass sie ihre Arbeitsstelle mit Unterstützung einer Person deutscher Herkunft gefunden haben; über Arbeitsvermittlungsagenturen waren es dagegen nur 7 Prozent (Gatskova/Kosyakova/Schwanhäuser 2025). Vor allem bei männlichen Geflüchteten mindert eine räumliche Bindung an den Wohnort und sogar eine Bindung an das Bundesland erheblich die Chancen, eine Erwerbstätigkeit aufzu-

223 Rund die Hälfte (48 %) der Frauen, die 2022 aus der Ukraine zugewandert sind, kam mit minderjährigen Kindern; mehr als ein Drittel (36 %) war alleinerziehend (Brücker/Ette et al. 2023).

nehmen (Brücker et al. 2024; Cardozo Silva/Kosyakova/Yurdakul 2023).²²⁴

Inwieweit Geflüchtete Arbeit finden, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die Unternehmen sie einstellen. Die Bereitschaft dazu ist in den letzten Jahren gestiegen: Angesichts des hohen Mangels an Arbeitskräften (Gerhards 2022: 40; Flake et al. 2017; Pierenkemper/Heuer 2020)²²⁵ sind viele Unternehmen inzwischen eher bereit, bei der Rekrutierung von Mitarbeitenden neue Wege zu gehen und auch bei den Anforderungsprofilen Zugeständnisse zu machen. Dennoch zögern viele weiterhin, Geflüchtete einzustellen. Zum einen gibt es im Einstellungsprozess nach wie vor Unklarheiten und rechtliche Unsicherheiten, die besonders mit der Bewertung ausländischer Qualifikationen und den langwierigen Anerkennungsverfahren zusammenhängen. Zum anderen befürchten die Unternehmen eine aufwendige Einarbeitung, Kommunikationsprobleme und in der Anfangsphase der Beschäftigung auch Ablehnung bei der Belegschaft (NUiF 2024; Kritikos/Priem/Winkler 2022: 291; Flake et al. 2017: 10). Eingeschränkte Sprachkenntnisse und fehlende Berufsanerkennungen führen zudem dazu, dass die Unternehmen auch beruflich qualifizierte Geflüchtete vor allem in Helfertätigkeiten einsetzen und nicht als Fachkräfte (Flake et al. 2017: 10).

❗ **Jenseits solcher Unsicherheiten wurde inzwischen auch nachgewiesen, dass Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund aufgrund äußerer Merkmale bei der Stellenbesetzung benachteiligt werden** (s. SVR-Forschungsbereich 2014; Koopmans/ Veit/Yemane 2018). Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs belegt beispielsweise, dass Kandidaten mit einem deutschen Namen deutlich häufiger zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden als solche mit einem türkischen Namen, auch wenn ihre Bewerbungsunterlagen identisch sind. Das dürfte umso mehr für Bewerber oder Bewerberinnen mit Fluchthintergrund gelten, die oft mit zusätzlichen Vorurteilen und Stigmatisierungen konfrontiert sind. ❗ **Gelingt es aber, diese Hürden zu überwinden, bewerten die Unternehmen die diversere Belegschaft als Gewinn: Die Akzeptanz von Geflüchteten in der Belegschaft habe zugenommen, das Unternehmen sei erfolgreicher geworden; zudem habe es in der Region und durch die Netzwerke der Flüchtlinge teilweise sogar international an Attraktivität gewonnen** (Kritikos/Priem/Winkler 2022: 290). Haben Unternehmen mit der Beschäftigung von Flüchtlingen – oder

auch Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im Allgemeinen – einmal Erfahrungen gemacht, sind sie zudem eher bereit, auch künftig entsprechende Personen anzustellen (Flake et al. 2017: 9).

Für Unternehmen, die geflüchtete Bewerberinnen und Bewerber einstellen möchten, bieten der Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit wie auch die Kammern und Wirtschaftsverbände umfangreiche Informationen und Beratung. Sie können außerdem verschiedene Unterstützungsangebote nutzen, etwa Förderleistungen im Bereich der Ausbildung und Weiterqualifizierungsangebote, aber auch Gehaltszuschüsse, um die Kosten für mögliche Fehlbesetzungen gering zu halten bzw. eine aufwendigere Einarbeitung auszugleichen.

„Arbeit zuerst“ vs. „Sprache zuerst“: Ansätze der Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter in den EU-Staaten

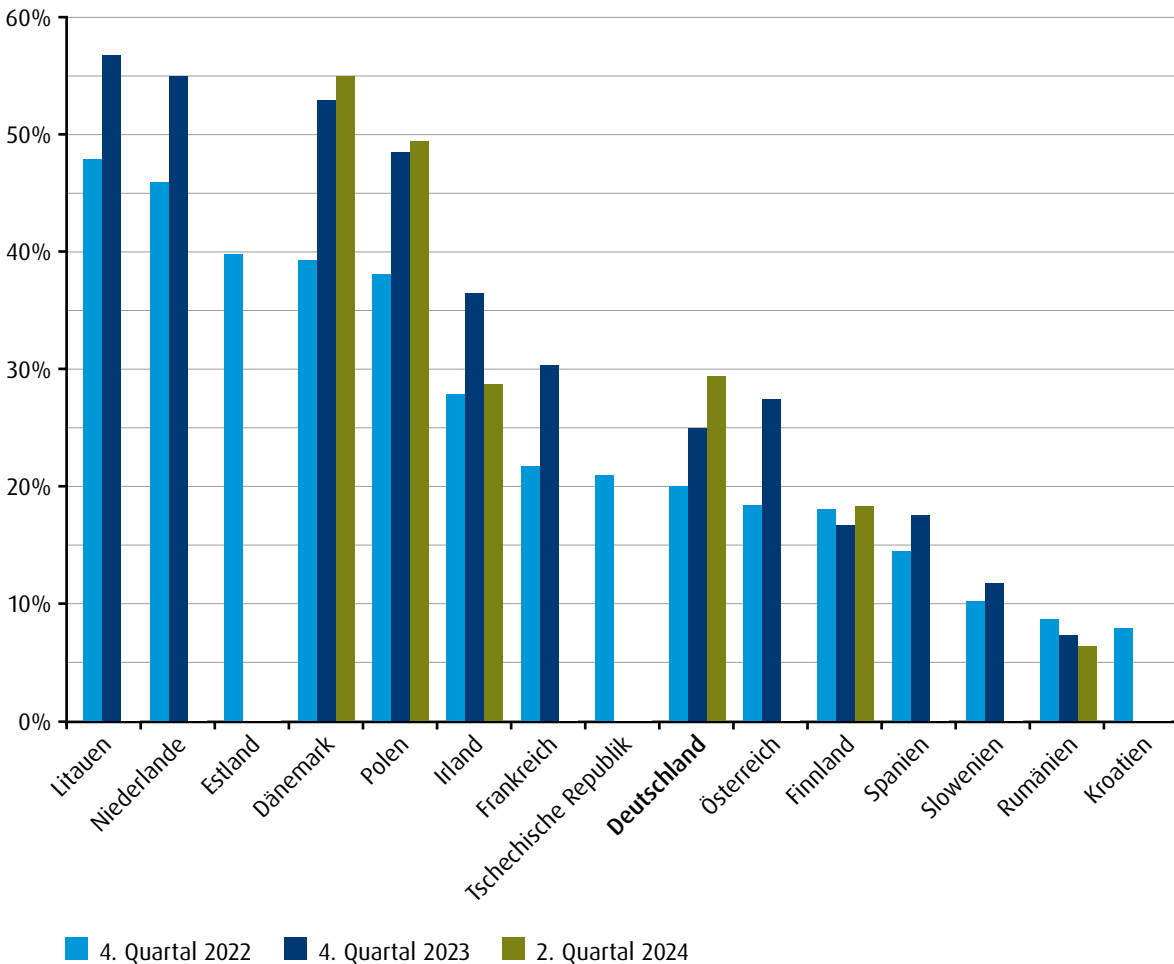
Wie in den vorigen Abschnitten gezeigt wurde, hat sich Deutschland grundsätzlich für den Weg entschieden, Flüchtlinge zunächst umfassend sprachlich und häufig auch fachlich zu qualifizieren, bevor sie in eine Beschäftigung vermittelt werden. Dieser „Sprache zuerst“-Ansatz zielt auf Nachhaltigkeit. Hier unterscheidet sich Deutschland von einigen anderen europäischen Staaten, die vor allem anstreben, Geflüchtete zügig in eine Erwerbstätigkeit zu bringen („Arbeit zuerst“-Ansatz). Dadurch erfolgt der Eintritt in den Arbeitsmarkt verglichen mit diesen Staaten verzögert.

Die rechtliche Ausgangslage ist für Schutzsuchende aus der Ukraine in sämtlichen Staaten der Europäischen Union vergleichbar: Mit der 2022 aktivierten EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz erhalten sie u. a. direkt Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen. Ihre Beschäftigungsquoten in den einzelnen EU-Staaten unterscheiden sich jedoch erheblich (Abb. B.3). Hier ergeben sich zwei Befunde: Erstens gelingt es den Ländern unterschiedlich schnell, ukrainische Schutzsuchende in Beschäftigung zu bringen. Die entsprechenden Quoten waren Ende 2022 z. B. in Litauen (47,9 %), den Niederlanden (46,0 %), Estland (39,8 %) und Dänemark (39,3 %) besonders hoch, in Kroatien (7,9 %), Rumänien (8,7 %) und Slowenien (10,2 %) dagegen besonders niedrig. Zweitens entwickelt sich die Beschäftigung unterschiedlich: Während die Quote in Dänemark seit Sommer 2023 stagniert, zeigt sich in Irland über die Zeit sogar ein Rückgang. Deutschland liegt mit den anfänglichen

224 Die Wohnsitzauflage kann allerdings auch aufgehoben werden, z. B. wenn die betreffende Person eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt, bei der das Einkommen über dem SGB II-Regelsatz liegt (§ 12a Abs. 1 S. 2 AufenthG).

225 Im Bereich der Ausbildung stieg der Anteil entsprechender Betriebe mit Geflüchteten zwischen 2015 und 2020 von 1 auf 10 Prozent (Gerhards 2022: 40), im Bereich der regulären Beschäftigung stieg er zwischen 2016 und 2019 von 10 auf 16 Prozent (Flake et al. 2017; Pierenkemper/Heuer 2020). Die jüngste wirtschaftliche Verschlechterung ist in den Zahlen noch nicht abgebildet. Es ist möglich, dass die Bereitschaft von Arbeitgebenden dadurch auch wieder sinkt.

Abb. B.3 Beschäftigungsquoten erwerbsfähiger ukrainischer Schutzsuchender in ausgewählten EU-Staaten im 4. Quartal 2022, im 4. Quartal 2023 und im 2. Quartal 2024



Anmerkung: Einbezogen wurden Personen im erwerbsfähigen Alter (18–64 Jahre). Abgebildet sind jene EU-Staaten, für die mindestens ein Wert zum ersten gemessenen Zeitpunkt vorliegt, also für das 4. Quartal 2022. Eine Gesamtübersicht findet sich in Kosyakova 2024 und Kosyakova/Brücker 2024.

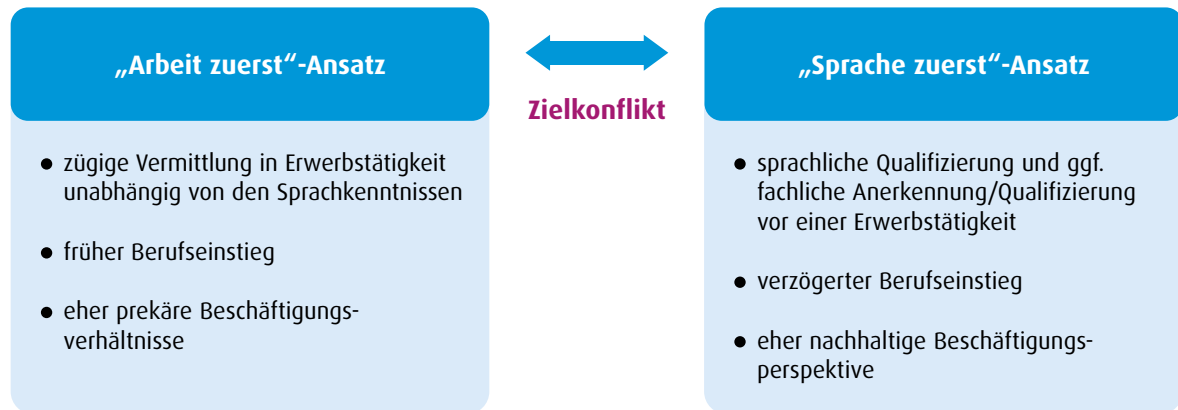
Quelle: Kosyakova 2024: 42–45; Darstellung: SVR

Erwerbsquoten wie auch beim Anstieg über die Zeit im europäischen Mittelfeld (Kosyakova 2024: 42–45; Kosyakova/Brücker 2024).

Ein erklärender Faktor für die unterschiedliche Arbeitsmarktintegration sind die oben angesprochenen unterschiedlichen Prinzipien, denen die EU-Staaten bei der Arbeitsmarktintegration von (ukrainischen) Geflüchteten folgen: dem „Arbeit zuerst“-Ansatz oder dem „Sprache zuerst“-Ansatz (Abb. B.4). Eine länderübergreifende Analyse zeigt, dass in den europäischen Ländern, die einen „Arbeit zuerst“-Ansatz verfolgen, die Beschäftigungsquoten ukrainischer Flüchtlinge zunächst deutlich

höher sind als in jenen mit einem „Sprache zuerst“- oder einem gemischten Ansatz (Kosyakova et al. 2024: 75). Dies kann mit sog. *lock-in*-Effekten in den letztgenannten Mitgliedstaaten erklärt werden: Wenn Geflüchtete zunächst an Sprachkursen und anderen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, stehen sie dem Arbeitsmarkt erst verzögert zur Verfügung (s. Kosyakova 2024: 49–51). Im Laufe der Zeit steigen die Beschäftigungsquoten dann auch in vielen Ländern, die einen „Sprache zuerst“-Ansatz verfolgen. **In Deutschland haben zudem verglichen mit anderen europäischen Staaten besonders viele der erwerbstätigen ukrainischen Geflüchteten**

Abb. B.4 Integrationspolitische Ansätze der Arbeitsmarktintegration und ihre Vor- und Nachteile



Darstellung: SVR/SeitenPlan

eine Beschäftigung, die ihrer Qualifikation entspricht (46 % vs. 38 % im europäischen Durchschnitt). Da hier insgesamt weniger ukrainische Geflüchtete erwerbstätig sind, ist allerdings auch der Anteil der qualifikationsadäquat beschäftigten an allen erwachsenen ukrainischen Schutzbedürftigen in Deutschland geringer ausgeprägt: Er lag zumindest in den ersten Jahren noch deutlich unter dem europäischen Mittel (12 % vs. 16 %; Adema et al. 2024: Tab. C1).

Um die anfänglichen Unterschiede in den Beschäftigungsquoten ukrainischer Schutzsuchender zwischen den Ländern zu erklären, können und müssen zudem neben dem integrationspolitischen Ansatz noch andere strukturelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen herangezogen werden. Begünstigende Faktoren für eine (rasche) Arbeitsmarktintegration sind eine hohe Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften, ein wenig regulierter Arbeitsmarkt (z. B. in Bezug auf Kündigungsschutz; s. Kogan 2006), Möglichkeiten der Kinderbetreuung und Zugang zu Gesundheitsleistungen, Unterstützung bei der Arbeitsuche, aber auch ein hoher Anteil ukrainischer Staatsangehöriger in der Bevölkerung. Letzteres kann ein Hinweis darauf sein, wie wichtig soziale Netzwerke für die Arbeitsuche sind. Möglicherweise spielt aber auch eine Rolle, inwieweit ein Staat mit der Arbeitsmarktintegration der betreffenden Gruppe Erfahrung hat. Zudem hängt die Beschäftigungsquote von Geflüchteten auch mit den Englischkenntnissen in der Bevölkerung zusammen. Denn wenn in den Betrieben auch Englisch gesprochen wird, erleichtert das Geflüchteten den Berufseinstieg, auch wenn sie die Landessprache nicht beherrschen (Kosyakova 2024: 46–50; Kosyakova/Brücker 2024).

Fazit: „Sprache zuerst“-Ansatz kann nachhaltig wirken, kurzfristig erschweren bürokratische Hürden und begrenzte Kapazitäten den Berufseinstieg

! Der „Sprache zuerst“-Ansatz in Deutschland hat nach der Fluchtzuwanderung um 2015 herum langfristig zu einer nachhaltigeren Arbeitsmarktintegration geführt (s. Kosyakova 2024: 49–51). Inwieweit er das auch bei den Schutzsuchenden aus der Ukraine tun wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Grundsätzlich hat er jedoch das Potenzial dafür (Arendt 2022; Kosyakova 2024: 35) – wenn bestehende strukturelle Hürden abgebaut werden.

Denn die Umsetzung des „Sprache zuerst“-Ansatzes ist in den letzten Jahren an bürokratische wie auch an Kapazitätsgrenzen gestoßen. Integrationskursteilnehmende mussten häufig lange auf einen Platz warten. Aufwendige Anerkennungsverfahren für ausländische Zertifikate und teils lange Wartezeiten für Nachqualifizierungen haben die Aufnahme einer ersten tatsächlichen Erwerbstätigkeit weiter verzögert, auch wenn sie sich dann häufig auszahlten. Weitere Hürden, die einen erfolgreichen Einstieg in Erwerbstätigkeit erschweren oder verhindern, sind – wie oben beschrieben – fehlende Kinderbetreuungsplätze, Zurückhaltung von Unternehmen oder Diskriminierung bei der Stellenbesetzung sowie die konjunkturbedingt schwankende Nachfrage nach Arbeitskräften. Bei Geflüchteten aus anderen Ländern als der Ukraine kommt hinzu, dass die Arbeitsaufnahme zum Teil rechtlich beschränkt ist. Solche Faktoren können dazu führen, dass Schutzsuchende relativ lange von Sozialleistungen abhängig sind.

Der sog. Job-Turbo soll diese Hürden angehen und die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten – vor allem

jenen aus der Ukraine – weiter beschleunigen und verbessern (s. Terzenbach 2024: 12). Im nächsten Abschnitt wird das Programm vorgestellt und seine Umsetzung diskutiert.

B.2.1.3 Der Job-Turbo und erste Erfahrungen mit seiner Umsetzung

Im Oktober 2023 stellte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den medial viel beachteten sog. Job-Turbo vor. Das Programm soll bei erwachsenen Geflüchteten mit Erstqualifikation, die eine hohe Bleibeperspektive haben, einen zügigen Arbeitsmarkteinstieg fördern. Diese Maßnahme wurde zunächst konzipiert, um auf die als gering wahrgenommenen Erwerbsquoten der Schutzsuchenden aus der Ukraine zu reagieren (zur Politikformulierung im *policy cycle* s. Kap. A.1). Sie sollte die sehr zahlreichen Geflüchteten, die ab Sommer 2023 ihren Integrationskurs abschließen und damit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen würden, beim Eintritt in den Arbeitsmarkt effektiv unterstützen (BMAS 2023b; zu Problemdefinition und Agenda Setting im *policy cycle* s. Kap. A.1).

Das Programm richtet sich neben Personen mit einer Arbeitserlaubnis (in der Regel anerkannte Flüchtlinge) auch an Asylbewerberinnen und -bewerber, die derzeit keinen Arbeitsmarktzugang haben, bei denen aber ein dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist (BA 2023: 3–4, 23). Dies betrifft aktuell Menschen, die aus Afghanistan, Eritrea, Somalia und Syrien²²⁶ eingereist sind und Asyl beantragt haben.

Ein Kernstück des Programms ist, die Beratung durch die Jobcenter zu verstärken: Sie soll bereits vor dem Integrationskurs beginnen und nach dessen Ende erheblich intensiviert werden. Zudem sollen die Programmteilnehmenden nach dem Integrationskurs zunächst unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation in Helfertätigkeiten vermittelt und erst nach dem Berufseinstieg begleitend weiterqualifiziert werden. Damit übernimmt Deutschland Elemente aus dem „Arbeit zuerst“-Ansatz, ohne den Vorrang der sprachlichen Qualifizierung ganz aufzugeben. Das Programm umfasst drei Phasen der Arbeitsmarktintegration (BMAS 2024b):

Phase 1 (Orientierung und grundständiger Deutscherwerb) bezieht sich auf die Zeit, in der der Integrationskurs stattfindet. Künftig werden bereits in dieser Zeit erste Versuche unternommen, die Flüchtlinge in Arbeit zu vermitteln, entweder vorübergehend in Helfertätigkeiten oder bei Fachkräften, die auch ohne Deutschkenntnisse arbeiten können (z. B. im IT-Bereich), in qualifizierte Beschäftigungen. Zudem wird darauf hingearbeitet, dass

die Geflüchteten zügig ihren Integrationskurs aufnehmen und diesen auch erfolgreich abschließen.

In Phase 2 (Arbeiten und Qualifizierung in Beschäftigung) liegt der Schwerpunkt des Programms auf der Zeit nach dem Integrationskurs. Hier sollen die Teilnehmenden von den Jobcentern über ein halbes Jahr besonders intensiv betreut werden. Ergänzend kann – wie vorher auch – das bestehende Förderinstrumentarium genutzt und auch eine berufsbegleitende Sprachförderung in Anspruch genommen werden, die neben die berufsbezogene Sprachförderung tritt (s. Kap. B.2.1.2). Hierzu wurden im Januar 2024 sog. Job-Berufssprachkurse eingeführt. Hier können Personen, die am Integrationskurs teilgenommen haben, passgenau für die Bedarfe der jeweiligen Unternehmen ihre Deutschkenntnisse weiter verbessern (BMAS 2024a).

Nachdem die Teilnehmenden eine erste Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, geht es in Phase 3 (Beschäftigung stabilisieren und ausbauen) darum, die Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und die Geflüchteten – soweit möglich – zu Fachkräften weiterzuqualifizieren. Auch hier wird das vorhandene Förderinstrumentarium genutzt.

⚠ **Der sog. Job-Turbo setzt somit neue Schwerpunkte und stellt die bestehenden Instrumente zur Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt neu zusammen.** Mit dem Programm ist keine Gesetzesänderung verbunden (BT-Drs. 20/10783: 33). Den inhaltlichen Rahmen für seine Umsetzung hat die BA in einer Fachlichen Weisung festgelegt, die z. B. Beratung im Abstand von sechs Wochen vorsieht (BA 2023). Innerhalb dieses Rahmens entscheiden die kommunalen Jobcenter vor Ort, wie sie das Programm konkret umsetzen. Finanzieren sollen sie es aus dem im SGB II festgelegten Budget; zusätzlich hat der Bundestag für das Jahr 2024 700 Millionen Euro bewilligt (Servicestelle SGB II 2024).

⚠ **In Ansätzen versucht das Programm auch, auf eine Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen hinzuwirken und Kooperationsbeziehungen mit relevanten Partnern und Partnerinnen zu stärken. Insbesondere soll es bewirken, dass Unternehmen Geflüchtete stärker als potenzielle Arbeitnehmende wahrnehmen** (s. Terzenbach 2024: 110–111).

Bislang gibt es noch keine wissenschaftliche Evaluation des Programms, die Aufschluss darüber gibt, ob es in der beabsichtigten Weise wirkt (s. zur Evaluation von Gesetzen auch Kap. A.1.3.1). Anhand von Arbeitsmarktstatistiken lassen sich jedoch erste Trends der Umsetzung aufzeigen. Soweit entsprechende Quellen verfügbar sind, werden sie im Folgenden herangezogen.

226 Zum Redaktionsschluss war noch nicht absehbar, ob infolge des Machtwechsels in Syrien im Dezember 2024 bei Geflüchteten aus Syrien künftig davon ausgegangen wird, dass sie dauerhaft in Deutschland bleiben.

Umsetzung der Beratung durch die Jobcenter

Im Zentrum des sog. Job-Turbos stehen eine frühzeitige Ansprache und eine engmaschige Betreuung der Teilnehmenden durch die kommunalen Jobcenter. Die Teilnehmenden werden schon vor dem Integrationskurs erstmals kontaktiert; idealerweise soll zu diesem Zeitpunkt bereits ein Verfahren zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen eingeleitet werden. Zudem sollen die Beratenden die Anmeldung ihrer Klienten und Klientinnen zum Integrationskurs begleiten und ihre Teilnahme kontrollieren (Phase 1) (BA 2023: 6–7). Nach Beendigung des Integrationskurses werden die Geflüchteten dann im Rahmen des sog. Absolventenmanagements über einen Zeitraum von sechs Monaten intensiv betreut (Phase 2) (BA 2023: 11).

❗ **Diese bundesweit einheitlichen Vorgaben in der Beratung markieren einen Paradigmenwechsel: Bisher lag es beispielsweise im Ermessen der einzelnen Beraterinnen und Berater, wie oft sie Kontakt aufnehmen, und die Ansprache erfolgte erst nach dem Integrationskurs.** Studien (z. B. Card/Kluve/Weber 2018; Arendt 2022) belegen, wie wichtig die Arbeitsberatung für den Erwerbseinstieg ist, besonders bei Personen mit größeren Vermittlungshindernissen. Bislang wurden keine Daten dazu veröffentlicht, inwieweit diese Vorgabe tatsächlich umgesetzt wurde. Es ist davon auszugehen, dass die kommunalen Behörden sich sehr anstrengen müssen, um dieser Weisung nachzukommen, u. a. weil auch in den kommunalen Jobcentern Fachkräfte fehlen (Deutscher Städtetag 2024). Dadurch könnten andere Zielgruppen vernachlässigt werden (s. Achatz et al. 2024: 24). Zudem bleibt die Frage offen, wie Geflüchtete nach der sechsmonatigen Intensivphase weiterbetreut werden, wenn sie bis dahin keine Beschäftigung gefunden haben. Hierfür gibt es keine konkreten Vorgaben.

Arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente werden vor allem für den Arbeitseinstieg genutzt

Welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingesetzt werden, entscheiden die Jobcenter. Gezielte Weiterbildungen und Anpassungslehrgänge sind im sog. Job-Turbo vor allem in Phase 3 vorgesehen, wenn bereits ein Arbeitsverhältnis besteht. Geplant ist, die Weiterbildungskosten zu übernehmen und den Arbeitgebenden Zuschüsse zu gewähren, um Arbeitsausfallzeiten auszugleichen (BA 2023: 17).

Wie die Arbeitsmarktstatistik zeigt, wurden bei den ukrainischen Schutzsuchenden, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, bislang vor allem Maßnahmen genehmigt, die den Arbeitseinstieg unterstützen. Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen zu den Bereichen „Aktivierung und berufliche Eingliederung“ und „Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“. Ihre Anwendung ist seit

Anfang 2024 deutlich gestiegen. Auch Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung werden von den Jobcentern im Rahmen des SGB II zunehmend häufiger finanziert, allerdings auf deutlich geringerem Niveau. Diese Entwicklungen sind wenig verwunderlich, denn die im Jahr 2022 zugewanderten Ukrainerinnen und Ukrainer haben inzwischen den Integrationskurs beendet und befinden sich nun überwiegend in der Phase der Arbeitsuche. Wenn die Erwerbsquoten steigen und die Bescheide der Anerkennungsstellen eintreffen, wird auch die Frage der Weiterqualifizierung und der Anpassungslehrgänge relevant; dadurch dürften die entsprechenden geförderten Maßnahmen weiter zunehmen.

Hinzu kommt die Möglichkeit der sprachlichen Weiterqualifizierung (s. Kap. B.2.1.2). Berufssprachkurse und die seit 2024 bestehenden Job-Berufssprachkurse kommen im sog. Job-Turbo vor allem zum Einsatz, wenn die Geflüchteten eine Beschäftigung aufgenommen haben (BA 2023: 17). Sie können jedoch in Einzelfällen auch schon vorher bewilligt werden, wenn ein Unternehmen dies bei der Einstellung fordert (BA 2023: 12).

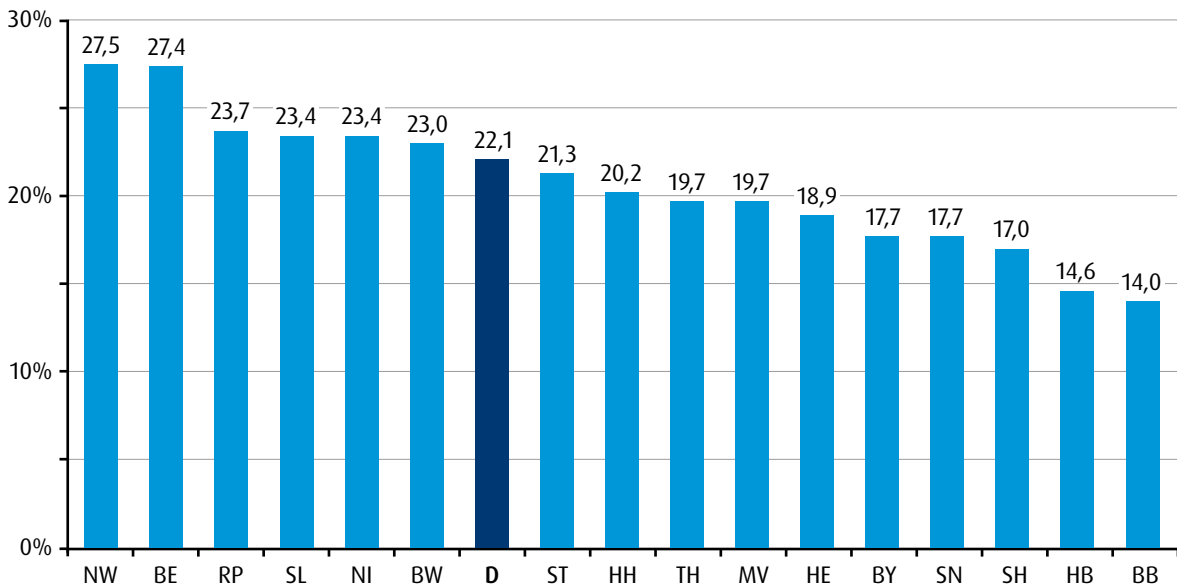
❗ **Die Teilnahme an den regulären Berufssprachkursen hat bei den ukrainischen Geflüchteten im SGB II-Bezug 2023 und 2024 kontinuierlich zugenommen:** Im Juli 2023 nahmen knapp 16.000 ukrainische Staatsangehörige an einem solchen Kurs teil. Nach Einführung des sog. Job-Turbos im Februar 2024 erreichte die Teilnehmerzahl mit mehr als 39.000 einen Höchstwert. Im Oktober 2024 besuchten immer noch knapp 36.000 Personen aus der Ukraine einen solchen Kurs. Bei den Flüchtlingen aus den außereuropäischen Haupterkenntsländern, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, lag die Teilnehmerzahl zwischen Juli 2023 und Oktober 2024 weitgehend konstant zwischen 12.500 und 15.500 Personen, also deutlich niedriger als bei den ukrainischen Geflüchteten (BA 2024f). ❗ **Bei einer Grundgesamtheit von mehr als 517.000 ukrainischen Staatsangehörigen (BA 2024d) und rund 644.000 außereuropäischen Flüchtlingen, die im Dezember 2024 Leistungen nach dem SGB II bezogen (BA 2024f), ist die Gesamtzahl der geförderten Maßnahmen allerdings eher gering.**

Ermessensspielräume bei der Umsetzung

Während die Kontaktdichte im Programm vorgegeben ist, liegt der Einsatz von Maßnahmen zur sprachlichen und fachlichen Weiterqualifizierung im Ermessen der Jobcenter (BA 2023: 17). Diese unterliegen der Aufsicht des Landes, nicht der des Bundes. Ein Beispiel dafür, wie ein Bundesland den sog. Job-Turbo öffentlichkeitswirksam in die landeseigene Agenda übernommen und adaptiert hat, ist die Vermittlungsoffensive in Nordrhein-Westfalen.²²⁷ Auch hier stehen bei den Maßnahmen Geflüchtete

227 www.mags.nrw/fachkraefteoffensive-vermittlungsoffensive (17.02.2025)

Abb. B.5 Anteil der ukrainischen Staatsangehörigen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, an allen ukrainischen Arbeitslosen im SGB II-Bezug nach Ländern im September 2024



Anmerkung: Zu den Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik mit der Kostenträgerschaft SGB II gehören beispielsweise Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, berufliche Qualifizierung und Weiterbildung sowie Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (BA 2024c). Die Maßnahmen richten sich auch an Personen im SGB II-Bezug, die bereits einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Da hierunter auch die Teilnehmenden an Integrationskursen fallen, wurden die Teilnahmen an Maßnahmen zu den Arbeitslosenzahlen ins Verhältnis gesetzt. Die Ergebnisse sind jedoch im Trend vergleichbar.

Quelle: BA 2024d; 2024e; Berechnung und Darstellung: SVR

im Vordergrund, allerdings richtet sich die Offensive auch an andere Personen im SGB II-Bezug. An der Offensive beteiligen sich alle 18 Jobcenter des Landes. Sie ist Teil eines größeren Maßnahmenpakets zur Fachkräftegewinnung in Nordrhein-Westfalen.

Solche Schwerpunktsetzungen im Land beeinflussen die Umsetzung des Bundesprogramms, beispielsweise die Frage, ob und welche Fördermaßnahmen für Arbeitsmarktintegration genehmigt werden. So war im September 2024 der Anteil der Ukrainerinnen und Ukrainer, für die Maßnahmen genehmigt wurden, an allen dazu berechtigten Personen aus der Ukraine in Nordrhein-Westfalen bundesweit am höchsten, dicht gefolgt von Berlin (Abb. B.5). Das Schlusslicht ist Brandenburg; hier ist die Anwendungsrate im betrachteten Monat nur halb so hoch.

Faktoren, die die Umsetzung begünstigen oder hemmen

Aus den Erfahrungen mit der Umsetzung vorheriger Programme zur Arbeitsmarktintegration lassen sich mehrere Faktoren ableiten, die eine Umsetzung auf der Ebene der Länder bzw. Kommunen begünstigen bzw. erschweren können.

Der erste Faktor ist das Verständnis der Programmziele: Bei der Umsetzung des Teilhabechancengesetzes hat sich gezeigt, dass die allgemeine Zielsetzung eines Programms durchaus Deutungsspielräume lässt. Das kann dazu führen, dass die Behörden – ggf. auch Mitarbeitende derselben Behörde – unterschiedliche Schwerpunkte setzen (Achatz et al. 2024).²²⁸ **Auch beim sog. Job-Turbo lässt sich die Zielsetzung unterschiedlich interpretieren. Wenn eine langfristige und nachhaltige**

228 Beim Teilhabechancengesetz gab es zwei unterschiedliche Interpretationen der Zielsetzung: Ein Teil der Jobcenter verstand sie so, dass das Programm Langzeitarbeitslosen perspektivisch Zugang zu einer regulären Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt verschaffen sollte. Andere sahen dagegen für ihre Klientel keine nachhaltige Perspektive auf dem ersten Arbeitsmarkt und betrachteten das Instrument daher als Zugang zu einem zeitlich befristeten sozialen Arbeitsmarkt, der die psychische Gesundheit und gesellschaftliche Teilhabe fördern sollte (Achatz et al. 2024: 17).

Integration in den hiesigen Arbeitsmarkt im Vordergrund steht, begünstigt das die Förderung von perspektivisch stabilen Beschäftigungsverhältnissen (z. B. durch Sprachkurse). Dies ist z. B. dann der Fall, wenn davon ausgegangen wird, dass die Geflüchteten langfristig in Deutschland verbleiben. In Weiterbildung investieren die Arbeitsbehörden zudem vor allem dann, wenn sie sich als Serviceagentur für Unternehmen verstehen, die die Geflüchteten für die vorgegebenen Tätigkeitsprofile möglichst passend qualifizieren (Achatz et al. 2024: 18). **❗ Der sog. Job-Turbo kann aber auch vorrangig als Programm verstanden werden, das die Zahl der geflüchteten Personen im SGB II-Bezug reduzieren soll. Dann geht es vor allem darum, sie möglichst schnell in eine Erwerbstätigkeit zu vermitteln, unabhängig davon, ob die Tätigkeit zum erlernten Beruf passt.** Einer Buchhalterin würde dann beispielsweise auch eine Stelle als Verkäuferin angeboten statt einer Assistenzstätigkeit im Verwaltungsbereich.

Ein weiterer Faktor, der begünstigen oder erschweren kann, ist die lokale Steuerung: Die Implementierung eines neuen Programms erfordert auch geeignete Strukturen in den Behörden. Eine große Rolle spielt dabei die Erfahrung mit vergleichbaren Zielgruppen und Programmen (Achatz et al. 2024: 15). Beispielsweise fiel es den Jobcentern im Umgang mit den 2015 Geflüchteten leichter, adäquate Beratungs- und Angebotsstrukturen für diese Zielgruppe aufzubauen (z. B. Teams, die die Beratung von Geflüchteten spezialisiert sind, Dolmetscherstrukturen), wenn sie aufgrund der lokalen Bevölkerungsstruktur schon viel Erfahrung mit Menschen mit Zuwanderungsgeschichte hatten (Bonin et al. 2021: 50). Im Rahmen der damaligen flüchtlingsspezifischen Programme zur Integration in Arbeit und Ausbildung haben die meisten Jobcenter Erfahrungen mit der Beratung der Zielgruppe gesammelt, viele haben neue Strukturen und spezialisierte Teams aufgebaut und die Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit verstärkt, z. B. durch einen gemeinsamen Arbeitgeber-Service (Bonin et al. 2021: 49–52). Diese Erfahrungen und Strukturen dürften auch die Umsetzung des sog. Job-Turbos fördern.

Ein dritter Faktor ist der Umgang mit knappen Ressourcen. Die Umsetzung des sog. Job-Turbos, besonders die vorgegebene höhere Kontaktdichte in den ersten sechs Monaten nach dem Integrationskurs, erfordert mehr Personal und Ressourcen für die Betreuung. Dies kann Zielkonflikte erzeugen und dazu führen, dass zugunsten der Geflüchteten andere Zielgruppen vernachlässigt werden. Insbesondere für kleine Jobcenter kann der zeitweise intensive Ressourceneinsatz eine Herausforderung sein, weil sie weniger Spielraum haben. Erfahrungen aus der Umsetzung des Teilhabechancengesetzes zeigen, dass bei knappen Ressourcen auf lokaler Ebene unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden: Einige Kommunen wählten für das Programm bevorzugt Perso-

nen aus, die sie schnell vermitteln konnten, um die ange-dachten Förderzeiträume nicht ausschöpfen zu müssen. In anderen Kommunen wurden nur besonders förderbedürftige Personen ins Programm aufgenommen; Personen mit vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen wurde die Förderung dagegen verwehrt. Schließlich hat sich gezeigt, dass die Zahl der Förderungen auch von äußeren Umständen abhängen kann: Im ersten Förderjahr wurden besonders viele Personen in die Förderungen zum Teilhabechancengesetz aufgenommen, um dem politischen Erfolgsdruck zu entsprechen. Danach sank die Zahl der Förderungen allerdings deutlich ab (s. Achatz et al. 2024: 26). **❗ Auch beim sog. Job-Turbo besteht die Gefahr, dass aufgrund der großen öffentlichen Aufmerksamkeit versucht wird, möglichst viele (ukrainische) Geflüchtete schnell in Arbeit zu bringen, danach aber die Vermittlungsbemühungen nachlassen** und die Phase 3 vernachlässigt wird – also die Weiterqualifikation für höherwertige Tätigkeiten. **❗ Zudem könnte der hohe politische Erwartungsdruck auch dazu führen, dass zugunsten hoher Vermittlungszahlen die Qualität der Vermittlung vernachlässigt wird,** nämlich eine fachliche Passung und die Möglichkeit eines beruflichen Aufstiegs.

Ein vierter Faktor betrifft das Entscheidungsverhalten der Mitarbeitenden. Im Rahmen der behördlichen Vorgaben, Strukturen und finanziellen Ressourcen haben auch die Beraterinnen und Berater Ermessensspielräume (Powell/Colyvas 2008: 277; s. auch Kap. A.1.2.2). In den Jobcentern obliegt es ihnen, die Vorgaben und Umsetzungshinweise nachzuvollziehen und in ihrer konkreten Arbeit anzuwenden. Bei der Anwendung auf den Einzelfall gibt es etwa, sofern dazu keine behördlichen Vorgaben gemacht werden, Entscheidungsspielräume darin, welche Personen für das Programm ausgewählt werden (z. B. Eltern mit Erziehungspflichten oder Asylsuchende) oder wem welche Maßnahmen bewilligt werden. Manche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter engagieren sich auch über ihren Arbeitsauftrag hinaus, indem sie Neuzugewanderte individuell eng begleiten, sich mit anderen Einrichtungen zusammenschließen und betreute Personen an weiterführende Angebote vermitteln (SVR-Forschungsbereich 2020a: 32–33).

Wie bestehende Ermessensspielräume genutzt werden, ist abhängig von mehreren Faktoren. **❗ Negativ auswirken können sich eine subjektive Rechtsunsicherheit, weil die Regelungen als komplex und undurchsichtig wahrgenommen werden, außerdem knappe personelle und finanzielle Ressourcen, aber auch mangelnde Sensibilität für die Bedürfnisse der Geflüchteten** (SVR-Forschungsbereich 2020a: 38–40). Auch Stereotype spielen bei den Entscheidungen eine Rolle. Sie können beispielsweise dazu führen, dass geflüchtete Eltern unterschiedlich beraten und gefördert werden. So wurden Väter zu ihrer beruflichen Perspektive auf dem Arbeitsmarkt intensiver beraten als Mütter

und erhielten häufiger die Möglichkeit zu einer Weiterbildung oder Umschulung. Mütter wurden dagegen häufiger in Minijobs vermittelt (Artmann 2024).

Job-Turbo adressiert auch strukturelle Faktoren

Zusätzlich zu der intensiveren Beratung und Begleitung der Geflüchteten richtet sich das Programm auch auf strukturelle Faktoren, die die Arbeitsmarktintegration beeinflussen.

Eine entscheidende Rolle spielen hier die Arbeitgebenden (s. Kap. B.2.1.2). BMAS, BA und Jobcenter haben verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht, die die Bereitschaft der Unternehmen fördern sollen, Geflüchtete einzustellen. Bereits im November 2023 hat das BMAS mit zentralen Akteuren und Akteurinnen aus den Bereichen Wirtschaft und Arbeit eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, um die Zusammenarbeit bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu verstärken (BMAS 2023a). Darin verpflichten sich die Unternehmen beispielsweise, Geflüchtete auch ohne ausreichende Sprachkenntnisse zunächst einzustellen; im Gegenzug bieten die Arbeitsbehörden mehr berufsbegleitende Berufssprachkurse an. Darüber hinaus verstärken der Arbeitgeber-Service und das sog. Key-Account-Management der BA ihre unternehmensorientierten Aktivitäten, indem sie für die Einstellung von Geflüchteten werben und auch deren Einarbeitung fördern (BA 2023: 23). Zudem haben die Jobcenter diverse Aktivitäten organisiert, die Arbeitssuchende mit Arbeitgebenden in Kontakt bringen, z. B. Jobmessen und Bewerbertage, digitale Aktionstage oder Bustouren zu Unternehmen. 2024 wurden im Rahmen des sog. Job-Turbos bundesweit über 3.000 Veranstaltungen organisiert. Infolge dieser Aktivitäten haben laut BMAS Arbeitgebende trotz schlechter Konjunktur doppelt so viele Stellen gemeldet wie zuvor – insgesamt über 100.000 Stellen, die für Schutzsuchende geeignet erscheinen (Terzenbach 2024: 18, 66–74).

Im August 2024 hat die Bundesagentur für Arbeit zudem eine Rahmenvereinbarung mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege unterzeichnet, um die Aktivitäten von BA und Wohlfahrtsverbänden im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu bündeln. So haben die Wohlfahrtsverbände zugesagt, die Arbeitsmarktberatung von Flüchtlingen zu verstärken, z. B. in der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE) und im Jugendmigrationsdienst (JMD). Zudem wollen sie sich für den Abbau struktureller Hürden einsetzen (BAGFW 2024). Weitere Kooperationsvereinbarungen wurden mit migrantischen Dach- und Zentralverbänden abgeschlossen, um Migrant*innenorganisationen bei Fragen der Arbeitsmarktintegration künftig enger einzubinden (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2024a). Zudem wurde eine Muster-Kooperationsvereinbarung konzipiert, mit der die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den

kommunalen Arbeitsbehörden und den lokalen migrantischen Beratungseinrichtungen der Wohlfahrtsverbände (insbesondere MBE, JMD) auf eine verbindliche Grundlage gestellt werden können (Terzenbach 2024: 110).

Der im Dezember 2024 erschienene Erfahrungsbericht des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für die Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt listet beispielhaft Maßnahmen auf, die im Rahmen des sog. Job-Turbos umgesetzt wurden, meist auf lokaler Ebene. Hierzu gehört neben den schon erwähnten Strategien der Sensibilisierung von Unternehmen auch, die Datenqualität von Bewerber- und Stellenprofilen zu verbessern, um die Passung zu erhöhen, Zuständigkeiten und Kommunikationswege klarer zu definieren und Strategien zu erarbeiten, um den digitalen Datenaustausch zwischen Behörden wie auch mit Unternehmen zu vereinfachen (s. Terzenbach 2024: 77–85; s. auch Kap. A.2 und A.3). Zur Wirkung dieser Maßnahmen liegen bislang allerdings keine Erkenntnisse vor.

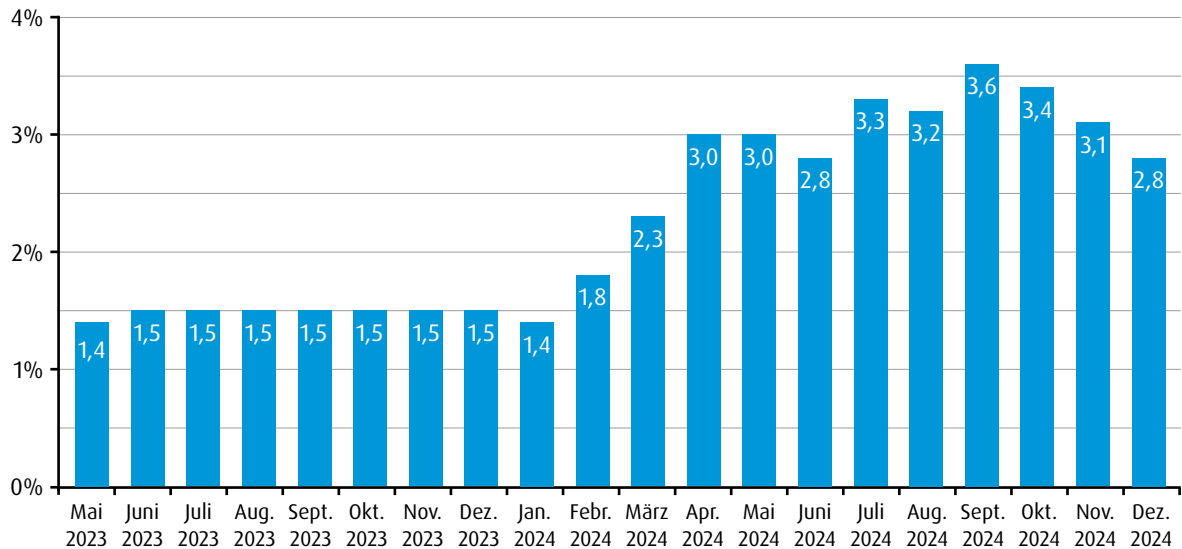
Wie wirksam ist der Job-Turbo? Veränderungen in der Arbeitsmarktintegration seit Beginn des Programms

Im Jahr 2023 haben insgesamt mehr als 32.000 Ukrainerinnen und Ukrainer eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufgenommen. Im Jahr 2024 waren es rund 67.000; dabei sind die monatlichen Raten des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit seit dem Frühjahr fast kontinuierlich gestiegen (Abb. B.6) (BA 2024d).

Die Abgänge umfassen sämtliche Formen von Erwerbstätigkeit und beruflicher Ausbildung. Dazu gehören neben sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen auch solche, die nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen, oft kurzzeitig sind und bei denen weiterhin Sozialleistungen bezogen werden. Daher ist hier auch die Qualität der Beschäftigung zu berücksichtigen. Im August 2024 konnten 3,4 Prozent der hier erfassten Ukrainerinnen und Ukrainer ihren SGB II-Bezug aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit beenden, fast neun von zehn Personen (85,8 %) mindestens über ein Vierteljahr hinweg. Allerdings ist die Leistungsbeendigungsquote gegenüber dem Vorjahreswert weitgehend konstant geblieben (–0,1 Prozentpunkte) (BA 2024d). Eine positive Entwicklung zeigt sich beim Qualifikationsniveau: Im gesamten Jahr 2023 entfiel die Hälfte aller neu aufgenommenen Beschäftigungen auf Helfertätigkeiten (51,0 %), 2024 (Januar bis August) war es nur noch ein Drittel (33,7 %) (BT-Drs. 20/13346: Tab. 7). Hier spielt sicherlich eine Rolle, dass in die Zahlen für 2024 verstärkt die erste Kohorte ukrainischer Geflüchteter einfließt. Diese Gruppe hat zuvor bereits Arbeitserfahrungen gemacht und ggf. Weiterqualifizierungen absolviert.

Insgesamt sind die Beschäftigungsquoten nach der Initiierung des sog. Job-Turbos stärker gestiegen als im Halbjahr davor, vor allem ab dem Frühjahr 2024. So stiegen die Beschäftigungsquoten zwischen Mai und

Abb. B.6 Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung, Selbständigkeit oder Ausbildung bei ukrainischen Staatsangehörigen Mai 2023–Dezember 2024



Quelle: BA 2024d; Darstellung: SVR

November 2023 um 2,5 Prozentpunkte, zwischen November 2023 und September 2024 dann um 5,7 Prozentpunkte auf 30,9 Prozent (Tab. B.2). Die Arbeitslosenquote ist im eineinhalbjährigen Beobachtungszeitraum kontinuierlich um 8,5 Prozentpunkte gesunken; auch hier zeigen sich die größten Abnahmen ab dem Frühjahr 2024.²²⁹ Der SGB II-Bezug verändert sich dagegen seit der Einführung des sog. Job-Turbos vergleichsweise langsam (-3,3 PP), wie sich schon bei der geringen Leistungsbeendigungsquote abzeichnete. Dies kann also ein Hinweis darauf sein, dass die Ukrainerinnen und Ukrainer eher in prekäre Beschäftigungen vermittelt wurden, mit denen sie ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können. Eine Unzulänglichkeit der Monatszahlen ist allerdings, dass sie keine individuellen Veränderungen abbilden. Es ist also möglich, dass in einem Monat genauso viele Personen beim Leistungsbezug neu hinzukommen, wie ihren Bezug beenden (auch wenn sich bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die Höhe der Sozialleistungen verändert).

Die Monatsstatistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen somit erste Veränderungen bei den Raten der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit und bei den Erwerbs-

quoten für die ukrainischen Flüchtlinge. Dies kann möglicherweise auf die Maßnahmen im sog. Job-Turbo zurückgeführt werden; ein kausaler Zusammenhang lässt sich derzeit jedoch nicht belegen. Die beobachteten Entwicklungen können auch auf andere Veränderungen zurückgehen, die mit der Aufenthaltsdauer zusammenhängen, oder auf eine Positivselektion innerhalb der Bevölkerungsgruppe (durch Rück- und Weiterwanderungen). Die verfügbaren Statistiken geben auch keinen Aufschluss über die Qualität der Erwerbstätigkeit, also Umfang und Dauer der Beschäftigung, das damit erzielte Einkommen oder die Passung zur ursprünglichen Qualifikation. Aussagen zur tatsächlichen Wirksamkeit des Programms sind somit aktuell noch nicht möglich.

➡ **Um die Wirkung des sog. Job-Turbos nachzuweisen, sollte das Programm – vergleichbar mit anderen Programmen zur Arbeitsmarktförderung²³⁰ – umfassend evaluiert werden. Die individuellen Verläufe müssen langfristig erfasst und zu den in Anspruch genommenen Maßnahmen in Beziehung gesetzt werden. Eine Evaluation sollte die Implementierung der Maßnahmen und die Prozessdynamiken auch ländervergleichend betrachten.**

229 Hier ist zu beachten, dass eine Person auch dann nicht mehr als arbeitslos gilt, wenn sie am Integrationskurs teilnimmt oder in Vollzeit eine Aus- oder Weiterbildung absolviert.

230 Beispiele dafür sind etwa die Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete (Bonin et al. 2021) und die Evaluation des Teilhabechancengesetzes (Achatz et al. 2024).

Tab. B.2 Arbeitsmarktintegration ukrainischer Staatsangehöriger Mai 2023–September 2024

	Mai 2023	Sept. 2023	ab hier: 'Job-Turbo'	Nov. 2023	Feb. 2024	Mai 2024	Sept. 2024
Abgänge aus Arbeitslosigkeit	1,4 %	1,5 %		1,5 %	1,8 %	3,0 %	3,6 %
Beschäftigungsquote	22,7 %	24,9 %		25,2 %	25,6 %	28,2 %	30,9 %
Arbeitslosenquote	52,4 %	51,0 %		48,7 %	49,2 %	45,4 %	43,9 %
SGB II-Hilfsquote	66,2 %	64,1 %		63,6 %	64,4 %	63,0 %	60,3 %

Anmerkung: Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit (SGB II und SGB III) in eine Beschäftigung umfassen alle Personen, deren Arbeitslosigkeit innerhalb des jeweiligen Monats endete, weil sie eine Beschäftigung aufgenommen haben.

Quelle: BA 2024d; Brücker/Hauptmann/Keita 2024a; 2024b; 2024c; 2024d; 2024e; 2024f; 2024g; Berechnung und Darstellung: SVR

B.2.1.4 Fazit: Der Job-Turbo – ein erster Schritt zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration

Der sog. Job-Turbo verfolgt das Ziel, Geflüchtete, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, und perspektivisch auch Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive zügig(er) in den Arbeitsmarkt zu bringen. Das Programm entfernt sich dabei ein Stück weit von dem bisher überwiegenden „Sprache zuerst“-Ansatz, bei dem die sprachliche und fachliche Qualifizierung Vorrang hat: Es soll die Geflüchteten zunächst in unqualifizierte Helfertätigkeiten vermitteln, ohne allerdings die vorgelagerte Sprachbildung aufzugeben. Die weitere Qualifizierung für höherwertige Tätigkeiten soll dann in der dritten Phase des Programms erfolgen.

Obwohl die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften konjunkturbedingt gesunken ist, zeigen die Arbeitsmarktstatistiken, dass bei ukrainischen Flüchtlingen besonders seit dem Frühjahr 2024 die Eintritte in Beschäftigung zugenommen haben. Inwieweit dies auf den sog. Job-Turbo zurückzuführen ist oder auf andere Faktoren, lässt sich anhand der verfügbaren Informationen jedoch nicht eindeutig bestimmen. Dies erfordert eine differenzierte Evaluation. **Das Programm hat jedoch das Potenzial, den Arbeitseinstieg zu begünstigen. Denn mit der deutlich früheren und sehr viel intensiveren Beratung und Aktivierung durch die Jobcenter und dem Nachhalten (u. a. der Integrationskursteilnahme) setzt es an einem entscheidenden Hebel an, um Flüchtlinge in Arbeit zu bringen.**

Der SVR begrüßt, dass die Ansätze zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen durch einen früheren Einstieg in Beschäftigung flexibler gestaltet werden. Er warnt allerdings vor einer grundsätzlichen Abkehr von dem Ansatz, Geflüchtete sprachlich und fachlich zu qualifizieren, denn das sind zentrale Voraussetzungen für eine nachhaltige und qualitativ höherwertige Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Nach Ansicht des SVR lässt sich besonders die erste Phase noch flexibler gestalten. **So könnten Integrationskursangebote in Teilzeit weiter ausgebaut werden, damit die Teilnehmenden bei Bedarf parallel einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.** Der berufsbegleitende Besuch eines Integrationskurses ermöglicht den Teilnehmenden nicht nur, ihren Lebensunterhalt frühzeitig selbst zu bestreiten und Sorgeaufgaben nachzukommen. Sie können die im Kurs erworbenen Sprachkenntnisse auch direkt in der Praxis vertiefen. **Für einen solchen Ansatz müssten allerdings auch Arbeitgebende eher bereit sein, Personen mit noch unzureichenden Sprachkenntnissen einzustellen, und ihnen Zeit zugestehen, um an einer vom BAMF angebotenen berufsbegleitenden Sprachförderung teilzunehmen.**

Sprachförderung sollte auch im Beratungsprozess grundsätzlich und kontinuierlich mitgedacht werden. Im Sinne einer passgenauen Vermittlung sollte auch schon in der zweiten Phase der Zugang zu Berufssprachkursen und Qualifizierungsmaßnahmen standardmäßig gewährt werden, nicht nur in Ausnahmefällen. Dabei ist auch dafür zu sorgen, dass überall in der Region genügend entsprechende Angebote verfügbar sind. Insbesondere für höher gebildete und mit Internetanwendungen vertraute Zielgruppen könnten auch digitale Integrationskursangebote eine Option sein (s. Kay/Eckhard/Tissot 2021).

Das Problem ungünstiger äußerer Rahmenbedingungen kann der sog. Job-Turbo zwar nur bedingt lösen. Durch eine stärkere Zusammenarbeit mit Unternehmen wird aber versucht, das verringerte Stellenangebot für Helfertätigkeiten auszugleichen, eine frühzeitige Initiierung der Berufsanerkennung und die Beschleunigung entsprechender Prozesse sollen der langen Verfahrensdauer entgegenwirken, und konsequentes Nachhalten bei der Anmeldung zum Integrationskurs soll auch hier Wartezeiten verkürzen. Unklar ist jedoch noch, wie das Problem fehlender Betreuungsplätze für die Kinder ge-

löst werden kann, da es den Einrichtungen an Personal fehlt. Dies ist gerade für die vielen aus der Ukraine zugewanderten Mütter auf dem Weg in Erwerbstätigkeit eine zentrale Hürde.

Nach Ansicht des SVR ist es deshalb zwingend notwendig, die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte im Bildungsbereich zu erleichtern (s. SVR 2024a: 178-179).

➔ **Insbesondere müssen die Anerkennungsverfahren für berufliche Qualifikationen vereinfacht und beschleunigt werden, ohne die Qualitätsstandards zu senken. Wichtige Schritte hierfür sind die Strategien, die Bund und Länder dafür im Dezember 2024 beschlossen haben:** die Verfahren durch Digitalisierung zu optimieren und zu vereinfachen, englischsprachige und ggf. sogar muttersprachliche Dokumente zu akzeptieren und diesbezügliche Kompetenzen zu bündeln (Bundesregierung 2024d) (s. Kap. A.2 und A.3). Die Umsetzung sollte entsprechend nachgehalten werden. Eine Möglichkeit zur Vereinfachung bieten auch Listen von Referenzberufen. In Bayern etwa ist das Anerkennungsverfahren für pädagogische Fachkräfte einfacher, wenn die Qualifikation einem Referenzberuf in der öffentlich zugänglichen Kita-Berufeliste entspricht (s. Kap. A.3).

➔ **Bei den Strategien zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sollte ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, Zugangshürden für Frauen abzubauen, insbesondere für Mütter von jüngeren Kindern. Dazu sollten Mentoring-Programme implementiert und Angebote zur Vernetzung und Beratung über soziale Medien erweitert werden.** Mentoring-Programme und Beratung durch Personen, die mit dem hiesigen Arbeitsmarkt vertraut sind, verbessern nicht nur den Zugang zu wichtigen arbeitsmarktbezogenen Informationen und tragen zur Verbesserung der Sprachkenntnisse bei. Sie stärken auch das Selbstvertrauen und die soziale Teilhabe (Jaschke et al. 2022; Goßner/Kosyakova 2021; s. auch Kosyakova 2024). Grundsätzlich können solche Angebote daher die Integration in den Arbeitsmarkt begünstigen, besonders in Verbindung mit weiteren Elementen der Arbeitsmarktförderung (Weiss/Tulin 2019).

➔ **Zusätzlich sollten Sprach- und Förderprogramme für geflüchtete Frauen mit Kindern weiterentwickelt und ausgebaut werden. Unerlässlich ist hier ein Angebot von Integrationskursen mit verlässlicher Kinderbetreuung. Zudem sollten aus der Sicht des SVR die Mitarbeitenden in den Arbeitsbehörden durch entsprechende Weisungen dazu angehalten werden, geflüchtete Mütter im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang ebenso zu beraten und zu fördern wie andere Gruppen.**

➔ **Darüber hinaus sollten arbeitsmarktpolitische Integrationsleistungen anders gestaltet werden. Denn im Unterschied zu anderen Ländern gilt in Deutschland als zu fördernde Einheit jeweils der gesamte Haushalt. Verfügt der Ehemann beispielsweise über ein hinrei-**

chendes Einkommen, sind die Arbeitsbehörden nicht mehr verpflichtet, die Beschäftigung der Ehefrau zu fördern. Um auch Frauen eine gleichberechtigte Arbeitsmarktteilhabe zu ermöglichen, empfiehlt der SVR, Integrationsleistungen nach dem SGB II individuell festzulegen und zu gewähren (s. Kosyakova 2024: 57).

Bislang lässt sich noch nicht sagen, ob die veränderte Schwerpunktsetzung bei den Maßnahmen im sog. Job-Turbo eine langfristige und nachhaltige Erwerbsintegration fördert. Dafür ist es noch zu früh; die meisten ukrainischen Flüchtlinge sind noch im Integrationskurs oder auf Arbeitsuche, also in den Phasen 1 und 2 des Programms. Entscheidende Entwicklungen werden erst erkennbar, wenn sie in der dritten Phase angekommen sind. Eine zentrale Unwägbarkeit bleibt hier, dass die meisten der vom Bund konzipierten Maßnahmen (Kontaktliche, Förderung von sprachlicher und fachlicher Weiterqualifizierung) lediglich Empfehlungscharakter haben. Die Umsetzung liegt somit im Ermessen der kommunalen Jobcenter. Hier besteht die Gefahr, dass die Weiterqualifizierung auf der Strecke bleibt, wenn die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit abnimmt.

➔ **Um eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu fördern, empfiehlt der SVR, Beratungen langfristig anzulegen. Hierzu sollte zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts evaluiert werden, ob der Einsatz von Beratungs- und Förderinstrumenten zur beruflichen Weiterbildung den erwarteten Nutzen bringt und inwieweit dieser zu den notwendigen Mehrkosten im Verhältnis steht. Wirksame Elemente sollten dann in einer langfristig angelegten Beratung der Jobcenter über die zweite und dritte Phase des sog. Job-Turbos hinweg umgesetzt werden. Dadurch etwa entstehende finanzielle Mehrbedarfe sollten im Bundeshaushalt eingeplant werden.**

In jedem Fall muss in die sprachliche und fachliche Weiterbildung von Geflüchteten investiert werden, um eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu gewährleisten, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ein der Tätigkeit angemessenes Einkommen und Unabhängigkeit von Sozialleistungen bedeutet. Idealerweise umfasst sie auch die Einmündung in Tätigkeiten, die der ursprünglichen Qualifikation der Geflüchteten entsprechen. ➔ **Der SVR empfiehlt daher im nächsten Schritt, entsprechende Programme zu entwickeln, die Geflüchtete systematisch von einer temporär angelegten Assistenztaetigkeit über berufsbegleitende Nachqualifizierungen an eine Tätigkeit als qualifizierte Fachkraft oder auf Experten- bzw. Spezialistenniveau heranzuführen** (s. Vincenza Desiderio/Hooper 2023). In reglementierten Berufsfeldern (z.B. Lehrtätigkeit) sollten dafür länderübergreifende Qualitätsstandards für Quereinstieg und berufsbegleitende Qualifizierung erarbeitet werden. Auf diese Weise kann auch die frühzeitige Aufnahme einer Assistenztaetigkeit erheb-

lich dazu beitragen, die im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen weiterzuentwickeln. Im Zentrum sollten dabei die besonderen Stärken der Personen und ihr Mehrwert für das Unternehmen oder die beschäftigende Einrichtung stehen. Beispielsweise könnte sich eine Person mit ausländischem Abschluss zunächst besonders um Zielgruppen mit demselben sprachlichen Hintergrund kümmern (z. B. Patienten und Patientinnen, Schülerinnen und Schüler, Ratsuchende). Es gibt – in Deutschland und international – bereits Beispiele guter Praxis für einen Quereinstieg. Im Rahmen des Programms „Integrationskurs mit Kind Plus: Perspektive durch Qualifizierung“, das vom Europäischen Sozialfonds Plus gefördert wird, qualifizieren sich Personen berufs begleitend zur Kindertagespflegeperson, während sie in der Beaufsichtigung von Kindern während der Elternintegrationskurse mitarbeiten. Das Programm richtet sich insbesondere an die Absolventinnen und Absolventen der Integrationskurse.²³¹ In den Niederlanden werden ukrainische Psychologinnen und Psychologen an Kliniken, Praxen und andere Institutionen im Gesundheitssystem vermittelt und kümmern sich dort zunächst gezielt um Geflüchtete aus der Ukraine.²³² Berufsbegleitend können sie ihre Berufsankennung vorantreiben und sich ggf. weiterqualifizieren.

Ein solcher Ansatz trägt den Bedürfnissen der Geflüchteten Rechnung, und er erleichtert ihre Berufstätigkeit bei einer Rückkehr ins Herkunftsland. Zudem entspricht er bei einem längerfristigen Aufenthalt in Deutschland auch dem hiesigen Fachkräftebedarf, der sich in vielen Bereichen weiter verstärkt.

Auch wenn es derzeit noch verfrüht ist, hinsichtlich der Wirksamkeit des Bundesprogramms endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen: Die bisherigen Entwicklungen und Ansätze des sog. Job-Turbos bieten vielversprechende Perspektiven für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Es bedarf jedoch differenzierter Evaluationen, um die tatsächliche Umsetzung auf lokaler Ebene, die langfristigen Effekte und die Übertragbarkeit auf andere Zuwanderungs- oder Zielgruppen im SGB II-Bezug fundiert beurteilen zu können.

B.2.2 Regularisierung des Aufenthalts durch Arbeitsmarktintegration: ‚Spurwechsel‘ und ihre Umsetzung

In Kap. B.2.1 ging es um die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit guter Bleibeperspektive und Flüchtlingen vor allem aus der Ukraine. Letztere haben in den europäischen Mitgliedstaaten einen kollektiven Schutzstatus erhalten; damit können sie auch in Deutschland sofort arbeiten und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nutzen. Dies war ein klares Signal, dass eine schnelle Arbeitsmarktintegration politisch gewünscht ist und angestrebt wird. Ähnliches gilt für Flüchtlinge mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit (SVR 2019).

Anders verhält es sich bei Personen, denen kein Schutzstatus gewährt wurde oder deren Asylverfahren noch läuft und bei denen die Gewährung eines Schutzstatus weniger wahrscheinlich ist. Bei dieser Personengruppe steht die Politik vor einem Zielkonflikt: Einerseits will sie im Hinblick auf Migrationssteuerung nicht (zu) frühzeitig Integrationsmaßnahmen ergreifen. Andererseits muss sie aber der Tatsache Rechnung tragen, dass viele dieser Personen dann doch längerfristig in Deutschland bleiben werden (s. hierzu ausführlich SVR 2019: 97–99; 2024a: 46–56). Deshalb wurden in den letzten Jahren die rechtlichen Optionen erweitert, Erwerbstätigkeit als Brücke für einen ‚Spurwechsel‘ zu nutzen: Bei erfolgreicher Integration in den Arbeitsmarkt können die betreffenden Personen aus dem Bereich der humanitären Aufenthaltstitel in einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit wechseln. Der Globale Migrationspakt (Zwischenstaatliche Konferenz zur Annahme des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration) definiert solche ‚Spurwechsel‘-Maßnahmen als ein Unterziel von Ziel 7 (Bewältigung und Minderung prekärer Situationen im Rahmen von Migration).²³³

„Spurwechsel“ wird bisweilen als politischer Kampfbegriff genutzt; dabei erscheint das Konzept je nach politischer Ausrichtung entweder als Allheilmittel für die Asylverwaltung und den Arbeitsmarkt oder als Anschlag auf die Systematik des Ausländerrechts und als unverzeihlicher Systembruch. Das erklärt auch, warum die gesetzgeberischen Aktivitäten in diesem Bereich (s. SVR 2024a: 46–77) nicht widerspruchsfrei sind und in der Rechtsumsetzung erhebliche Probleme bereiten. In dieses Kapitel sind die Ergebnisse einer Expertise von

231 ESF Plus-Programm „Integrationskurs mit Kind Plus: Perspektive durch Qualifizierung“ (www.fruehe-chancen.de/intmikiplus/aktuelles, 17.02.2025).

232 www.empatia-program.nl/en/about-us (17.02.2025). Anders als in Deutschland ist Psychologe/Psychologin in den Niederlanden allerdings keine geschützte Berufsbezeichnung, die Berufsausübung bedarf keiner Anerkennung.

233 Dort wird angeregt, „aufbauend auf bestehenden Verfahrensweisen Migranten mit irregulärem Status auf Einzelfallbasis und mit klaren und transparenten Kriterien den Zugang zu einer individuellen Prüfung, die zu einem regulären Status führen kann, [zu] erleichtern“.

Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach (Halle/Saale) eingeflossen, die der SVR in Auftrag gegeben hat.²³⁴

❗ „**Spurwechsel**“ ist kein juristischer (und entsprechend legaldefinierter) Begriff. Dasselbe gilt für den weniger gängigen Begriff des **Zweckwechsels**, der wesentlich weiter gefasst und politisch unumstritten ist. Er umfasst alle rechtlichen Möglichkeiten, die Ausländerinnen und Ausländern (aus Drittstaaten) zur Verfügung stehen, um den Zweck ihres Aufenthalts zu wechseln. Zweckwechselnde sind also beispielsweise internationale Studierende, die nach Abschluss des Studiums aus dem dritten Abschnitt (Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung, §§ 16 u. 17 AufenthG) in den vierten Abschnitt (Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit, §§ 18–21 AufenthG) von Kapitel 2 des Aufenthaltsgesetzes wechseln. Dieser Zweckwechsel ist politisch nicht kontrovers.

❗ Der Begriff „**Spurwechsel**“ hingegen ist asylrechtlich bzw. asylopolitisch konnotiert: Er bezeichnet einen Spezialfall des Zweckwechsels, nämlich den Übergang von einem laufenden oder gescheiterten Asylverfahren in den Bereich der Erwerbstätigkeit oder der Berufsausbildung (Breidenbach/Kolb 2024b: Rn. 117). Entsprechende Möglichkeiten gibt es schon seit vielen Jahren. Einige davon sind empirisch überaus bedeutsam, weil sie einen großen Personenkreis erfassen, etwa die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer und Ausländerinnen, wenn ein Wegfall der Ausreisehindernisse nicht absehbar ist (s. dazu auch SVR 2019: 98). Zu unterscheiden ist ferner zwischen einem sozusagen klassischen ‚Spurwechsel‘, der den Wechsel aus einem noch nicht abgeschlossenen Asylverfahren in den Bereich der Bildungs- oder Erwerbsmigration ermöglicht, und einer Variante des nachgelagerten ‚Spurwechsels‘, bei dem ein Wechsel erst möglich wird, wenn ein (erfolgloses) Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist bzw. die betreffende Person ausreisepflichtig wird.

B.2.2.1 ‚Spurverbreiterung‘ statt ‚Spurwechsel‘? Zur aufenthaltsrechtlichen Lage von Personen aus Syrien und der Ukraine

Politisch an Brisanz gewonnen hat das Thema „Spurwechsel“ nach dem Sturz des syrischen Diktators Assad. Mit dem Ende des Assad-Regimes ist ein politisches Vakuum entstanden. Dadurch ist es zumindest vorübergehend schwieriger geworden, die Frage nach der Schutzbedürftigkeit von Syrerinnen und Syrern zu beantworten, die zuvor im Regelfall leicht zu entscheiden war. Auch vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass das BAMF Entscheidungen über Asylanträge von Menschen

aus Syrien bis auf Weiteres aufgeschoben hat. Implizit verbindet sich damit die Frage, welche Konsequenzen eine weitere Stabilisierung der dortigen Lage für Personen aus Syrien hat, denen in der Vergangenheit ein humanitärer Aufenthaltstitel zuerkannt wurde. Sollte sich die Situation im Herkunftsland nachhaltig verbessern, muss das BAMF bereits erteilte humanitäre Aufenthaltstitel widerrufen (§ 73 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AsylG). Zumindest derzeit spricht zwar eher wenig dafür, dass es zu einer ‚Widerufswelle‘ kommen wird. Dennoch dürfte bei denen, die von einem Widerruf potenziell betroffen sind, die Unsicherheit steigen und die Frage aufkommen, welche Konsequenzen aus dieser Entwicklung zu ziehen sind.

Für syrische Flüchtlinge mit anerkanntem Schutzstatus gab es bisher keinen aufenthaltsrechtlichen Anreiz, die Spur zu wechseln und eine Aufenthaltserlaubnis für den Bereich der Erwerbsmigration zu beantragen: Der humanitäre Aufenthaltstitel gewährt bereits das Maximum an Rechten auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Angesichts der neuen politischen Lage in Syrien und der damit verbundenen Gefahr, dass der Schutzstatus widerrufen wird, stellt sich für sie nun aber die Frage, ob es nicht sinnvoll sein kann, einen solchen Titel zusätzlich zu beantragen, sofern sie die Voraussetzungen dafür erfüllen. Dass grundsätzlich mehrere Aufenthaltstitel nebeneinander beantragt und erteilt werden können, hatte das Bundesverwaltungsgericht bereits 2013 entschieden.²³⁵ ❗ Vor diesem Hintergrund wäre Syrerinnen und Syrern, denen der Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt gelungen ist, zu raten, dass sie bereits jetzt eine ‚Spurverbreiterung‘ anstreben: Sie sollten einen Aufenthaltstitel aus dem Bereich der Erwerbsmigration beantragen, auch wenn sie über einen humanitären Aufenthaltstitel verfügen.

Diese Überlegungen gelten auch für die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine. Zwar unterscheidet sich der asyl- und sozialrechtliche Umgang mit dieser Gruppe erheblich von dem mit syrischen Flüchtlingen (s. dazu SVR 2024a: 74–77). Für beide Gruppen stellt sich aber gleichermaßen die Frage nach dem „Was dann?“, konkret: die Frage nach aufenthaltsrechtlichen Alternativen zu der (noch) bestehenden Perspektive eines sicheren humanitären Aufenthalts. Im Fall der ukrainischen Flüchtlinge geht diese Frage jedoch nicht darauf zurück, dass sich ggf. die Lage vor Ort ändert wie in Syrien. Vielmehr ist ihr Schutzstatus auf der Grundlage von § 24 AufenthG, der durch die Aktivierung der sog. Massenzustrom-Richtlinie (RL 2001/55/EG) erzeugt wurde, strukturell befristet. Damit wird für sie die Frage nach aufenthaltsrechtlichen Alternativen immer dringlicher (s. dazu ausführlich Schneider 2024). Auch für die Ukrainerinnen und Ukrainer – bzw. diejeni-

234 Alle für das Gutachten verwendeten Expertisen stehen auf der Website des SVR unter <https://www.svr-migration.de/jahresgutachten/> zum Download zur Verfügung.

235 BVerwG, Urt. v. 19.03.2023 – 1 C 12.12.

gen von ihnen, die bereits erfolgreich Schritte der Arbeitsmarktintegration unternommen haben – könnte es sich folglich empfehlen, bereits jetzt neben dem humanitären Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG auch einen aus dem Bereich der Erwerbsmigration zu beantragen. Allerdings entsteht an dieser Stelle ein nicht unerheblicher Zielkonflikt. Denn für die von den Kriegsfolgen stark beeinträchtigte Ukraine, deren Wiederaufbau und die in der Ukraine gebliebenen Menschen wäre es eher wichtig, dass die seit Kriegsbeginn nach Deutschland geflohenen Menschen in die Ukraine zurückkehren, als dass sie in Deutschland bleiben.

B.2.2.2 ‚Spurwechsel‘ im Spannungsfeld zwischen Ordnungs- und Integrationspolitik

❗ Bei ‚Spurwechsel‘-Optionen besteht wie schon erwähnt grundsätzlich ein strukturell unauflösbarer Zielkonflikt; dieser ist bei der rechtlichen Ausgestaltung zu bedenken (s. dazu SVR 2019: 54; 2018: 57): ❗ **Nach ordnungspolitischen Erwägungen ist das zweckbasierte Ausländerrecht zu wahren. Wenn Asylsuchende (zu) leicht in den Bereich der Bildungs- bzw. Erwerbsmigration wechseln können, ist das aus dieser Perspektive ein Fehlanreiz für weitere Asylumigration**, während das Ausländerrecht eigentlich bezweckt, Zuwanderung stärker in Erwerbsmigrationskanäle zu steuern.²³⁶ ❗ **Auf der anderen Seite stehen integrationspolitische Überlegungen: In Zeiten eines zunehmenden Mangels an Arbeitskräften, so wird hier argumentiert, sollten die aufenthaltsrechtlichen Hintergründe nebensächlich sein, wenn eine Person gute Aussichten hat, erfolgreich in den Arbeitsmarkt oder ins Bildungssystem einzusteigen.** Als weiteres Argument wird angeführt, dass eine rasche Beendigung des Aufenthalts häufig gar nicht möglich ist und das Sozialsystem entlastet wird, wenn die betreffenden Personen arbeiten können. Zudem sei es integrationspolitisch sinnvoll, ihnen diese Teilhabeoption zu eröffnen. Aus dieser Perspektive spricht viel für einen pragmatischen Umgang mit der Situation.

Nach Ansicht des SVR (2024a: 56) lässt sich dieses strukturelle Spannungsverhältnis zwischen Ordnungs- und Integrationspolitik am besten durch eine temporale Perspektive austarieren. ❗ **Solange ein Asylverfahren**

läuft bzw. direkt nach rechtskräftiger Ablehnung eines Antrags sollte zunächst eine ordnungspolitische Perspektive dominieren: Entsprechende ‚Spurwechsel‘ wären dann nur eingeschränkt möglich; Vorrang hätte die selbständige oder geförderte Ausreise (oder auch die zwangsweise Aufenthaltsbeendigung). ❗ **Mit steigender Aufenthaltsdauer wird die ordnungspolitische Priorität aber zunehmend durch integrationspolitische Überlegungen verdrängt: Je länger eine Person im Land lebt, desto legitimer und wichtiger wird es, ihr einen ‚Spurwechsel‘ zu ermöglichen.** Wann genau und wie umfassend dann auf ein stärker integrationspolitisch unterlegtes ‚Spurwechsel‘-System umgestellt wird, ist eine politische Entscheidung.

B.2.2.3 Das Chancen-Aufenthaltsgesetz: eine Brücke zu nachgelagerten ‚Spurwechseln‘

Die Frage des ‚Spurwechsels‘ ist in der 20. Legislaturperiode vor allem deshalb prominenter geworden, weil die Ampelregierung mit dem Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts²³⁷ hohe Erwartungen geweckt hatte. Nicht zuletzt konnte schon die Bezeichnung „Chancen-Aufenthaltsrecht“ den Eindruck erwecken, hier werde ein vollständig neues Aufenthaltsrecht geschaffen.

❗ **Im Zentrum des Gesetzes steht mit § 104c AufenthG ein Brückenparagraf, der Möglichkeiten der Aufenthaltsregulierung nach §§ 25a und b AufenthG, die schon seit vielen Jahren bestehen, für eine bestimmte Personengruppe öffnet.** Konkret betrifft das geduldete Ausländerinnen und Ausländer, deren Identität ungeklärt ist und die deshalb bislang lediglich eine Duldung nach § 60b AufenthG haben.²³⁸ Die Regelung wurde mit einem Stichtag versehen, damit nicht Personen absichtlich ihre Identität verschleiern, um sie nutzen zu können (Bredenbach/Kolb 2024b: Rn. 162). In Betracht kommen dafür Personen, die sich am 31. Oktober 2022 nachweislich seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufgehalten haben. ❗ **Wenn keine Ausschlussgründe vorliegen** (wie Straftaten²³⁹ oder wiederkehrende Täuschung über die eigene Identität), **kann der betreffenden Person seit Inkrafttreten des Chancen-Aufenthaltsgesetzes am 31. Dezember 2022** (SVR 2024a: 54–56) **eine Aufenthalts-**

236 Konkret ist hier zu bedenken, dass durch einen erleichterten ‚Spurwechsel‘ die Möglichkeiten der Einwanderung zur Arbeitsplatzsuche an Bedeutung verlieren würden, die im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung nochmals deutlich erweitert wurden.

237 BGBl. I 2022 S. 2847.

238 Diese Gruppe darf nach § 60b Abs. 5 AufenthG nicht erwerbstätig sein, und es werden keine Voraufenthaltszeiten angerechnet.

239 Ausgeschlossen sind nach § 104c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG Ausländerinnen und Ausländer, die wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurden. Außer Betracht bleiben dabei grundsätzlich Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern und Ausländerinnen begangen werden können, und Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten.

erlaubnis für 18 Monate erteilt werden. Diese Zeit kann und soll genutzt werden, um die Voraussetzungen für einen ‚Spurwechsel‘ nach § 25a (Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen) oder § 25b AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) zu erfüllen. Die entsprechenden Voraussetzungen wurden im Rahmen des Chancen-Aufenthaltsgesetzes gesenkt. So kann ein Aufenthaltstitel nach § 25a nun bis zum 27. anstatt bis zum 21. Lebensjahr erlangt werden, und die dafür erforderlichen Duldungs- und Ausbildungszeiten wurden von vier auf drei Jahre verkürzt. Im Anwendungsbereich von § 25b AufenthG wurde der Mindestaufenthalt ebenfalls gesenkt, von acht auf sechs bzw. von sechs auf vier Jahre.²⁴⁰ Für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG muss die betreffende Person darüber hinaus in der Regel seit drei Jahren erfolgreich eine Schule im Bundesgebiet besuchen oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben haben (§ 25a Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Zudem muss nach ihrer Ausbildung und ihrer bisherigen Lebenssituation gewährleistet erscheinen, dass sie sich in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann (§ 25a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Während sich die Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen nach § 25a AufenthG nur an die genannte Zielgruppe richtet, wirkt der ‚Spurwechsel‘ bei nachhaltiger Integration nach § 25b AufenthG altersübergreifend. Ein Aufenthaltstitel nach dieser Norm erfordert vor allem, dass die betreffende Person ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichert (§ 25b Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und dass sie Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachweist (§ 25b Abs. 1 Nr. 4 AufenthG).

Das Chancen-Aufenthaltsgesetz ist in einem ‚Trio‘²⁴¹ migrationsrechtlicher Maßnahmen der Ampelregierung diejenige, die als erste in Kraft getreten ist. Entsprechend gibt es dazu schon erste empirische Erfahrungen, auch wenn es für eine belastbare Bewertung und Einschätzung noch zu früh ist. Aufschlussreich dafür ist die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag (BT-Drs. 20/12397: 3): Danach hatten nach Daten des Ausländerzentralregisters bis zum 31. Mai 2024 knapp 70.000 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c Abs. 1 AufenthG) erhalten. Ende September 2024 waren es gut 77.000 (BT-Drs. 20/13868: 20). Dieses Ergebnis ist in zweifacher Hinsicht interessant: **! Zum einen entkräftet es die Befürchtung kritischer Stimmen, das**

Chancen-Aufenthaltsgesetz sei eine ‚Generalamnestie‘ für sämtliche ausreisepflichtigen Personen in Deutschland. Diese Befürchtung war schon deshalb übertrieben, weil es am 31. Oktober 2022 rund 137.000 Personen mit einer Duldung gab, die sich zu dem Zeitpunkt seit mindestens fünf Jahren in Deutschland aufhielten. **! Zum anderen macht die Zahl von gut 77.000 Chancen-Aufenthalts-erlaubnissen aber auch deutlich, wie viele Menschen sich die Chance wünschen, fehlende Voraussetzungen für einen Daueraufenthalt nach §§ 25a und b AufenthG nachzuholen und damit ihren Aufenthalt zu legalisieren.** Ein Blick auf das Jahr 2023 zeigt auch, dass die Zahlen im zweiten Halbjahr (ca. 27.000 Aufenthaltserlaubnisse) deutlich niedriger waren als in der ersten Jahreshälfte (knapp 34.000 Aufenthaltserlaubnisse). Dies könnte auf einen Sättigungseffekt hindeuten: Nach einem ersten Ansturm auf diese neue Option könnte nun langsam der Pool derjenigen schrumpfen, die für diese Option infrage kommen.

Am meisten von der Regelung profitiert haben bislang mit großem Abstand Personen aus dem Irak (Tab. B.3). Nicht vertreten sind hingegen Personen aus Syrien, obwohl von dort seit vielen Jahren die meisten Flüchtlinge kommen. Denn Syrerinnen und Syrer haben angesichts der hohen Anerkennungsquote keinen Bedarf an einer solchen Option. Ob sich dies durch den Sturz des Assad-Regimes im Dezember 2024 ändern wird, ist offen.

! Das Chancen-Aufenthaltsrecht ist konzipiert als Brücke zu einer Legalisierungsoption, die im deutschen Recht seit vielen Jahren zur Verfügung steht. Dieser Weg kann zum Erfolg führen, wenn die mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht gewährte Zeit genutzt werden kann, um die Voraussetzungen zu erfüllen, die für eine Legalisierung des Aufenthalts noch fehlen. Wenn dies nicht gelingt, fällt die betreffende Person zurück in eine Duldung – oder sie wird abgeschoben, sofern die Rückführungshindernisse, die zu der Duldung führten, weggefallen und keine neuen hinzugekommen sind.

Offen ist bisher, inwieweit sich das Chancen-Aufenthaltsrecht tatsächlich eignet, um „geduldeten Menschen, die schon lange in Deutschland leben, die Chance auf einen Weg aus [...] Duldung heraus in einen rechtssicheren Aufenthalt“ zu ermöglichen und so die „Praxis der Kettenduldungen und die Unsicherheit für diese Menschen“ (BT-Drs. 20/1237: 3) zu beenden. Dafür ist wichtig, wie viele Personen aus dem Chancen-Aufenthaltsrecht erfolgreich in die Anschlussnormen von §§ 25a und b AufenthG übergehen. Diese Zahl ist noch eher gering:

240 Die Standardaufenthaltsdauer beträgt sechs Jahre. Falls der Antragsteller bzw. die Antragstellerin mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, reduziert sie sich auf vier Jahre.

241 Die beiden anderen Maßnahmen in diesem Bereich sind das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (s. dazu Kap. B.1) und das Staatsangehörigkeitsgesetz (s. dazu Kap. B.3).

Tab. B.3 Wichtigste Herkunftsländer von Personen mit einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis zum Stichtag 31.05.2024

Herkunftsland	Aufenthaltstitel nach § 104c AufenthG	Anteil an allen erteilten Chancen-Aufenthaltserlaubnissen
Irak	13.418	19,2 %
Russische Föderation	6.479	9,3 %
Nigeria	4.698	6,7 %
Iran	3.026	4,3 %
Libanon	2.989	4,3 %
Pakistan	2.935	4,2 %
Afghanistan	2.696	3,9 %
ungeklärt	2.269	3,3 %
Türkei	2.176	3,1 %
Äthiopien	2.007	2,9 %

Anmerkung: Die Zahlen in der Tabelle beziehen sich auf die insgesamt rund 70.000 Chancen-Aufenthaltserlaubnisse, die bis zum 31.05.2024 erteilt wurden.

Quelle: BT-Drs. 20/12397: 4; Berechnung und Darstellung: SVR

Bis zum 31. Mai 2024 wurde eine Aufenthaltserlaubnis knapp 2.900 Personen erteilt, die vorher eine Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG besaßen. Das erscheint auch deshalb wenig, weil zum selben Stichtag im AZR über 25.000 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder b AufenthG registriert waren, die vorher nicht den Brückenparagrafen § 104c AufenthG in Anspruch genommen hatten. **🚫 Bisher lässt sich also noch nicht abschließend einschätzen, in welchem Maß das Chancen-Aufenthaltsgesetz in Anspruch genommen wird und seinen Zweck erfüllt.** Auch wenn nach Inkrafttreten dieser neuen aufenthaltsrechtlichen Brücke ein regelrechter Run darauf eingesetzt hat, ist bislang offen, ob der damit eingeschlagene Weg in die aufenthaltsrechtliche Legalität auch in einem ähnlichen Umfang zum Ziel führt.

B.2.2.4 Zickzack-Politik beim neuen ‚Spurwechsel‘ aus dem Asylverfahren: Unsicherheit für die Rechtsanwendung

Das Chancen-Aufenthaltsgesetz bietet einer bestimmten Personengruppe einen Ausweg aus der Sackgasse der ‚Dauerduldung‘ – es handelt sich damit um einen nach-

gelagerten ‚Spurwechsel‘. In rechtlicher Hinsicht weiter geht eine andere Neuregelung: Die Bundesregierung hat in der letzten Legislaturperiode die bisherigen rechtlichen Optionen für nachgelagerte ‚Spurwechsel‘ durch eine Variante des klassischen ‚Spurwechsels‘ ergänzt, konkret: einen ‚Spurwechsel‘ aus dem Asylverfahren heraus. Dabei zeigten sich (erneut) strukturelle Probleme der Gesetzgebung und der Gesetzesumsetzung. Vor allem wurde wieder deutlich, dass ausreichende zeitliche Ressourcen eine zentrale Voraussetzung für eine gute Umsetzung sind (s. Kap. A.1.2.1).

Im Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ging es vor allem um die Möglichkeiten der Einreise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (SVR 2024a: 46–56; s. auch Breidenbach/Kolb 2024b: Rn. 25–81 sowie ausführlich Klaus/Welte 2024). Es beinhaltete aber auch eine unscheinbare Änderung im allgemeinen Teil des Aufenthaltsgesetzes, die sich auf den Bereich des ‚Spurwechsels‘ erheblich auswirkt. Ende Juni 2023 und damit ganz am Ende der Beratungen wurde ein Entschließungsantrag eingebracht (BT-Drs. 20/7394), mit dem sich der im Kabinett verabschiedete Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/6500) nochmals inhaltlich veränderte.²⁴² Konkret wurde vorgeschlagen, in § 10 Abs. 3 AufenthG eine

242 Beispielsweise wurde im Bereich von § 20a AufenthG das Konstrukt der Folge-Chancenkarte eingefügt. Es bietet auch Personen eine Bleibeperspektive, die keine Berufserfahrung haben und denen damit ein an die Chancenkarte anschließender Aufenthaltstitel nach § 6 BeschV verwehrt bleibt.

Regelung zu ergänzen, die einer bestimmten Gruppe von Personen auch aus dem Asylverfahren heraus einen ‚Spurwechsel‘ in bestimmte Aufenthaltstitel ermöglicht (konkret: §§ 18a u. 18b oder § 19c Abs. 2 AufenthG).²⁴³ Laut Gesetzesbegründung verfolgte dies ein dreifaches Ziel: Es sollte „auch das Potenzial [der] [...] bereits hier lebenden Personen für den Arbeitsmarkt“ nutzen, ferner „Rechts- und Planungssicherheit für den Arbeitgeber und die Betroffenen“ sicherstellen und schließlich auch zur „Entlastung der für die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung zuständigen Behörden, des Bundesamtes für Migration und der Verwaltungsgerichte“ beitragen (BT-Drs. 20/7394: 25). **📌 Geplant war also eine durchaus weitreichende Öffnung, die in dem oben skizzierten Spannungsverhältnis zwischen Integrations- und Ordnungspolitik klar einen Vorrang der Integrationspolitik signalisiert hätte.**

Etwa ein halbes Jahr nach den beschlossenen Öffnungen machte die Politik hier jedoch eine ‚Rolle rückwärts‘: Im Dezember 2023 wurden im Rahmen der Beratungen zum Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) (BGBl. I Nr. 390) auch im Aufenthaltsgesetz bzw. im gerade erst beschlossenen Gesetz zur Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes Änderungen vorgenommen. Der für ‚Spurwechsel‘ entscheidende § 10 AufenthG wurde (erneut) geändert: In Abs. 1 wurde ein neuer zweiter Satz ergänzt, der die ‚Spurwechsel‘-Optionen wieder zurückbaut, indem die Aufenthaltstitel nach §§ 18a und 18b AufenthG für einen ‚Spurwechsel‘ de facto gesperrt werden. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, man wolle „keine Anreize zur Einreise zum Zweck der Asylantragstellung mit dem eigentlichen Ziel der Erwerbstätigkeit [...] setzen“. Der mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung gesetzte integrationspolitische Impuls wurde damit wieder ordnungspolitisch korrigiert. Hier zeigte sich folglich Uneinigkeit hinsichtlich der Gesetzesfolgenabschätzung (s. Kap. A.1.1).

Dieser Zickzackkurs hatte eine skurrile Folge: Zwischen dem 18. November 2023, als die erste Stufe des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung in Kraft trat, und dem Vorweihnachtstag des Jahres 2023, als das BVFG in Kraft trat, wäre im laufenden Asylverfahren ein ‚Spurwechsel‘ in die Anspruchstitel von §§ 18a oder 18b AufenthG rechtlich ohne Einschränkungen möglich gewesen. De facto konnte diese Option aber wegen der Kürze der Zeit niemand nutzen (Breidenbach 2024b: 7; Wittmann 2022: Rn. 103f.).

Für dieses Jahresgutachten ist nun unerheblich, wie die Einführung eines solchen ‚Spurwechsels‘ oder dessen anschließende Rücknahme politisch zu beurteilen ist. **📌 Instrukтив ist das Beispiel aber im Hinblick auf die Umsetzung. Denn es macht deutlich, wie schnelle – und vor allem gravierende – Rechtsänderungen Unsicherheit bei denen erzeugen können, die das Recht anwenden. Die Politik wäre besser beraten gewesen, die Ziele der ‚Spurwechsel‘-Optionen (wie auch deren Chancen und Risiken) und anschließend die dafür erforderlichen Mittel und Instrumente zunächst in der nötigen Breite zu diskutieren.** Auf dieser Basis hätte man für bestehende Interessenkonflikte vielleicht eine ausgewogene Regelung mit einer längeren Halbwertszeit gefunden (s. dazu grundlegend Kap. A.1 und vor allem Kap. A.1.2.1).

B.2.2.5 ‚Spurwechsel‘ aus dem Asylverfahren: die geltende Regelung und ihre (unlogische) Umsetzung

Auch wenn es in Teilen des neuen ‚Spurwechsels‘ aus dem Asylverfahren unmittelbar eine ‚Rolle rückwärts‘ gab (s. Kap. B.2.2.4), wurde mit der Reform der Fachkräfteeinwanderung ein klassischer ‚Spurwechsel‘ aus dem Asylverfahren heraus ermöglicht: Wenn eine Person im Asylverfahren ihren Asylantrag zurückzieht und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken (§§ 18a, 18b oder 19c Abs. 2 AufenthG) erfüllt, kann sie nun auch direkt aus dem Asylverfahren in den Bereich der Erwerbsmigration wechseln.²⁴⁴ Diese Möglichkeit besteht seit dem 23. Dezember 2023. Im Sinne einer Altfallregelung ist sie allerdings beschränkt auf Ausländerinnen und Ausländer, die vor dem 29. März 2023 eingereist sind (SVR 2024a: 56).

Die ‚Spurwechsel‘-Optionen, die mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zunächst geplant waren (s. Kap. B.2.2.3), sind also geschrumpft auf eine kleine Lösung, die auch als „Spurwechsel light“ (Breidenbach/Kolb 2024b: Rn. 24) bezeichnet wird. Der mit dem BVFG ergänzte § 10 Abs. 3 S. 5 AufenthG regelt eine Abweichung von dem Grundsatz in Abs. 3 S. 1, dass nach unanfechtbarer Ablehnung oder Rücknahme eines Asylantrags vor der Ausreise ein Aufenthaltstitel nur nach Maßgabe von Abschnitt 5²⁴⁵ erteilt werden kann (zu möglichen Ausnahmen Info-Box 15).

📌 Der Anwendungsbereich dieser Regelung ist aber eher gering. Zum einen muss dafür die Einreise nach

243 Über § 19c Abs. 2 AufenthG hätte dies folglich auch § 6 BeschV geöffnet, das Kernelement der Erfahrungssäule (s. Kap. B.1.2).

244 Hierzu wurde eine Ergänzung von § 10 Abs. 3 AufenthG vorgenommen in Verbindung damit, dass §§ 18a und 18b AufenthG als Anspruchsnormen gestaltet wurden.

245 Abschnitt 5 von Kapitel 2 regelt den Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22–26 AufenthG).

Deutschland vor dem 29. März 2023 erfolgt sein; diese Beschränkung soll verhindern, dass die Regelung zum Fehlanreiz für weitere Asylzuwanderung wird, die eigentlich auf Erwerbstätigkeit abzielt. Zum anderen muss die betreffende Person ihren Asylantrag zurückgenommen haben und ferner die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18a, 18b oder 19c Abs. 2 i.V.m. § 6 BeschV erfüllen; diese Regelungen bilden also die möglichen ‚Fahrbahnen‘ für die neue Spur der Erwerbsmigration.²⁴⁶ Hinsichtlich der tatbestandlich geforderten Rücknahme des Asylantrags ist wichtig, dass eine solche nach dem Willen des Gesetzgebers auch dann noch möglich ist, wenn bereits ein Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht läuft, also wenn das BAMF den Asylantrag abgelehnt hat, die Ablehnung aber noch nicht bestandskräftig ist. Dies ist insofern logisch, als die Möglichkeit von ‚Spurwechseln‘ immer auch die Verwaltungsgerichte entlasten sollte, die schon seit vielen Jahren überbeansprucht sind.

Für die Umsetzung bedeutet es aber einen Unterschied, ob ein Asylantrag zurückgenommen wird, bevor die Entscheidung darüber formell erlassen wurde, oder die Klage gegen einen ablehnenden Bescheid zurückgenommen wird: Ersteres ermöglicht einen ‚Spurwechsel‘ über die Anwendung von § 10 Abs. 3 S. 5 AufenthG. Bei Letzterem hingegen kommt die mit dem BVFG eingeführte Sperrklausel (in § 10 Abs. 3 S. 4 AufenthG) zum Tragen, der zufolge ein Aufenthaltstitel nach §§ 18a, 18b oder 19c Abs. 2 AufenthG nicht erteilt werden kann (Breidenbach 2024b: 9). In der einen Situation ist ein ‚Spurwechsel‘ also möglich, in der anderen dagegen unmöglich.

Komplikationen und Unklarheiten entstehen nun, wenn ein Asylantrag aus bestimmten Gründen als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird (§ 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG).²⁴⁷ Nach Ansicht des BMI kann in solchen Fällen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Abs. 2 AufenthG (und damit eben auch nach § 6 BeschV, dem Zentralelement der neuen Erfahrungssäule) nicht erteilt werden, auch wenn der Asylantrag vor einer unanfechtbaren Ablehnung zurückgenommen wird (AWH BMI FEG Nr. 10.3.5.1). Das BMI begründet dies damit, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf dieser gesetzlichen Grundlage im behördlichen Ermessen liegt (während für die Aufenthaltstitel nach §§ 18a und 18b AufenthG ein gesetzlicher Anspruch besteht).²⁴⁸

❗ Für die Frage, in welchem Umfang der ‚Spurwechsel‘ genutzt werden kann, ist es nun durchaus erheblich, dass eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Abs. 2 AufenthG nicht erteilt werden kann, wenn ein Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde.

Denn aus dem genannten Trio von ‚Spurwechsel‘-Optionen – §§ 18a, 18b und 19c Abs. 2 AufenthG – dürfte nur die letzte empirisch eine gewisse Bedeutung erlangen. Nach §§ 18a und 18b AufenthG muss die betreffende Person nämlich einen ausländerrechtlichen Fachkraftstatus (§ 18 Abs. 3 AufenthG) haben, also eine in Deutschland erworbene berufliche oder akademische Qualifikation oder eine im Ausland erworbene akademische oder berufliche Qualifikation, die als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkannt ist. Somit dürften diese Regelungen nur für vergleichsweise wenige Personen infrage kommen.

Auch deshalb ist die vom BMI vertretene Auffassung fraglich und wird im ausländerrechtlichen Schrifttum auch kritisiert (s. etwa Voigt 2024; Breidenbach 2024b). Danach widerspricht der vom BMI in den Anwendungshinweisen postulierte Ausschluss von § 19c Abs. 2 AufenthG nicht nur dem Öffnungsgedanken von § 10 Abs. 3 S. 5 AufenthG, sondern führt auch logisch in die Irre: Wenn es bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen bzw. den aus solchen Rücknahmesituationen resultierenden ‚Spurwechsel‘-Konstellationen darauf ankommen könnte, ob das Ziel des ‚Spurwechsels‘ auf der Rechtsfolgenseite behördliches Ermessen oder einen Rechtsanspruch nach sich zieht, müsste dies nicht nur beim Sonderfall eines offensichtlich unbegründeten Asylantrags entscheidend sein, sondern bei jedem zurückgenommenen Asylantrag. Dann würde § 19c Abs. 2 AufenthG und damit die Erfahrungssäule als ‚Spurwechsel‘-Ziel generell ausscheiden.

➡ Die Anwendungshinweise erscheinen also an dieser Stelle fehler- oder zumindest lückenhaft; es bleibt zu hoffen, dass sie schnell korrigiert werden. Unsicherheit besteht aber jetzt schon, und viel spricht dafür, dass die Ausländerbehörden wegen der geschilderten Problematik in den genannten Fällen die Erfahrungssäule nach § 19c Abs. 2 AufenthG als ‚Spurwechsel‘-Option ausschließen werden.

246 Dies betrifft also nicht nur Anspruchsregelungen wie die in §§ 18a und 18b AufenthG, sondern auch die Ermessensregelung in § 19c Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 6 BeschV.

247 Konkret verweist die Regelung auf die in § 30 Abs. 1 Nr. 3-7 AsylG genannten Gründe. Zu diesen gehören beispielsweise Täuschung über die eigene Identität und Zerstörung von Reisedokumenten.

248 Bei Anspruchstiteln wie §§ 18a und 18b AufenthG bleibt der ‚Spurwechsel‘ auch dann möglich, wenn die in § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG genannten Gründe vorliegen. Grund dafür ist eine Rückausnahme von der Titelerteilungssperre in § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG (§ 10 Abs. 3 S. 3 Hs. 1 AufenthG).

Info-Box 15 Durchbrechung des ‚Spurwechsel‘-Verbots über eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung

Mit dem BVFG wurde in § 10 Abs. 3 S. 4 eine ‚Spurwechselblockade‘ ins AufenthG eingeführt. Umstritten und nicht abschließend geklärt ist nun, für wen diese Blockade gilt: Verhindert sie nur, dass eine Person direkt aus einer Duldung in die Aufenthaltstitel nach §§ 18a und 18b wechselt, oder tut sie das auch bei Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung (§ 19d AufenthG)? Einiges könnte dafürsprechen, dass die Sperrwirkung von § 10 Abs. 3 S. 1 AufenthG, die einen Direktwechsel aus der Duldung verhindert, durch § 19d AufenthG außer Kraft gesetzt wird, konkret: durch die Spezialregel in § 19d Abs. 3 und die darin eröffnete Möglichkeit, Aufenthaltserlaubnisse abweichend von den Vorgaben in § 5 Abs. 2 und § 10 Abs. 3 S. 1 AufenthG zu erteilen. Der „Makel der illegalen Einreise“ (Breidenbach 2024b: 20) würde so geheilt; damit entfielen das zentrale Argument gegen einen ‚Spurwechsel‘ in §§ 18a und 18b AufenthG.

Gegen diese Auffassung spricht auch nicht die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 5 von Kapitel 2 AufenthG (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) nicht zu einem Wegfall des ‚Spurwechsel‘-Verbots führt (BVerwG, Urt. v. 26.05.2020, 1 C 12.19). Denn bei den hier streitigen Fragen geht es nicht um einen Wechsel aus dem 5. in den 4. Abschnitt des 2. Kapitels, also aus dem humanitären Teil in den der Erwerbsmigration, sondern um einen Wechsel innerhalb des Bereichs Erwerbsmigration (Breidenbach 2024b: 20–21; Röder/Wittmann 2022: 66f.).

In der behördlichen Praxis und auch der Rechtsprechung (VG Aachen, Urt. v. 29.07.2021, BeckRS 2021, 25250) wird diese noch nicht abschließend geklärte Frage allerdings zumindest bislang sehr restriktiv beantwortet. Wünschenswert wäre daher auch an dieser Stelle eine Klarstellung des Gesetzgebers.

📌 **Bezogen auf den ‚Spurwechsel‘ aus dem Asylverfahren lässt sich somit für die Umsetzung ein doppeltes Fazit ziehen: Zum Ersten war die Geschwindigkeit der Rechtsetzung bzw. die Frequenz der Änderungen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens überambitioniert. Zum Zweiten ist durch die zahlreichen rechtlichen Änderungen und Neuerungen, die auf den letzten Drücker vollzogen wurden, anscheinend auch teilweise unklar geblieben, welcher Bereich in welcher Form welcher Regelung zugeordnet werden sollte.** Die Problemdefinition und damit die erste Stufe des *policy cycle* (s. Kap. A.1) war an dieser Stelle folglich nicht ausreichend diskutiert. 📌 **Der Ruf nach mehr Zeit mag wenig originell klingen – doch das hier untersuchte Beispiel der ‚Spurwechsel‘-Politik zeigt, wie berechtigt und notwendig er ist.**

B.2.2.6 Ausbildungsduldung und Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildung

Schon seit einer Dekade gibt es eine Möglichkeit des ‚Spurwechsels‘ über eine zwischengeschaltete Ausbildung in Deutschland. Dies trägt der Tatsache Rechnung,

dass in Deutschland ausgebildete Ausländerinnen und Ausländer in vielerlei Hinsicht als ‚Idealzugewanderte‘ gelten können. Denn bei ihnen entfällt größtenteils die oft schwierige Überprüfung und Anerkennung der Qualifikationen, die eine schnelle und nachhaltige Arbeitsmarktintegration behindert (s. z. B. SVR-Forschungsbereich 2015; 2017 sowie Kap. A.2.1.2 und B.2.1.2). Stattdessen können sie sofort eine Beschäftigung aufnehmen.

Das entsprechende Instrument ist die Ausbildungsduldung. Sie war 2015 zunächst als Ermessensoption angelegt. Mit dem Integrationsgesetz (BGBl. I S. 1939) wurde sie 2016 in eine Anspruchsduldung umgewandelt und zu der sog. 3+2-Regelung (Info-Box 16) ausgebaut, die auch in der Öffentlichkeit recht bekannt wurde: Eine erfolgreiche Ausbildung stiftet einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG, die zunächst auf zwei Jahre begrenzt ist. Mit dem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019 S. 1021) wurde die Regelung dann aus den allgemeinen Regelungen zur Duldung herausgelöst und in eine eigenständige Anspruchsnorm (§ 60c AufenthG) überführt.²⁴⁹ Die Erteilungsvoraussetzungen wurden dabei aber nicht wesentlich geändert.

249 Die Umwandlung in eine eigenständige Regelung hat nichts an der dogmatischen Besonderheit geändert, dass im Rahmen von § 60c AufenthG Tatbestand und Rechtsfolge teilweise identisch sind, d. h. es erfolgt ein Wechsel aus der Duldung in die Duldung (Kolb 2022). Es handelt sich hier also um ein „Aufenthaltsrecht im Duldungsgewand“ (Breidenbach 2024a: Rn. 1–2).

Info-Box 16 Der ‚Spurwechsel‘ nach dem 3+2-Modell

Die Konstruktion des ‚Spurwechsels‘ nach der 3+2-Regelung entspricht einem Zwei-Stufen-Modell: Zunächst wird eine Duldung für eine Berufsausbildung erteilt, die in der Regel drei Jahre dauert. Sofern die betreffende Person die Ausbildung erfolgreich abschließt und der Ausbildungsbetrieb sie übernimmt oder sie in einem anderen Betrieb eine der Qualifikation entsprechende Beschäftigung findet, erhält sie dann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG, die zunächst auf zwei Jahre befristet ist. Auf die Erteilung einer solchen Aufenthaltserlaubnis besteht ein Rechtsanspruch.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, 1 C 47.20) hat ferner im Rahmen eines Obiter Dictum – also einer in einem Verfahren geäußerten Einschätzung, die für die Entscheidung im betreffenden Fall nicht erheblich ist – entschieden, dass der Aufenthaltstitel

nach § 19d Abs. 1a AufenthG auch Personen offenstehen muss, die schon während des Asylverfahrens eine Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, also ohne Rückgriff auf eine Ausbildungsduldung. Ein Ausschluss dieser Personengruppe würde nach Überzeugung des Gerichts gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, denn für eine Ungleichbehandlung dieser beiden Personengruppen sieht es keinen sachlichen Grund.

Rechtlich wird der ‚Spurwechsel‘ – genauer: die ‚+2‘-Stufe – dadurch ermöglicht, dass sowohl die Titelerteilungssperre in § 19d Abs. 3 AufenthG ausgesetzt wird als auch die Erteilungsvoraussetzung in § 5 Abs. 2 AufenthG. Denn nach dieser muss die betreffende Person mit einem passenden Visum eingereist sein oder andernfalls das Visumverfahren nachgeholt werden.

Im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wurde das AufenthG um eine Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer bzw. Ausländerinnen ergänzt (§ 16g). Diese Regelung lehnt sich in vielerlei Hinsicht an die Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) an.²⁵⁰ Der Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildung wurde mit § 16g Abs. 8 AufenthG eigenständig geregelt.

⚠ Ein zentraler Unterschied zwischen Ausbildungsduldung und Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis ist bei Letzterer die Abkehr von der Dogmatik, dass eine Duldung sowohl Tatbestand als auch Rechtsfolge ist. Vielmehr wird der ‚Spurwechsel‘ eine Stufe vorgezogen: Er erfolgt bereits mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 16g Abs. 1 AufenthG, mit der dann eine (in der Regel dreijährige) Berufsausbildung aufgenommen wird.²⁵¹

Mit dem vorgezogenen ‚Spurwechsel‘ ist die Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG für die Betroffenen zumindest auf den ersten Blick eine deutliche Verbesserung gegenüber der Ausbildungsduldung. Denn bei dieser erfolgt der ‚Spurwechsel‘ erst nach Abschluss der Ausbildung, also zur zweiten Stufe des Gesamtprojekts ‚Spurwechsel‘. Die Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis setzt somit ein klares Signal dafür, in dem oben angesprochenen (und strukturell unauflösbaren) Spannungsverhältnis zwischen ordnungs- und integrationspolitischen Erwägungen Erstere zurückzustellen und dem Aspekt der Integration Vorrang zu geben.²⁵²

⚠ Rückmeldungen aus der Praxis zeigen jedoch, dass die seit dem 1. März 2024 geltende Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG bislang kaum eine Rolle spielt. Dies liegt häufig daran, dass die Voraussetzungen bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) und der ge-

250 Entsprechend ist auch hier „das dem Wechsel zur Aufenthaltserlaubnis immanente Zusammenspiel mit den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG“ (Breidenbach 2024b: 18) zu beachten.

251 Eine solche Aufenthaltserlaubnis kann auch erteilt werden, wenn die in § 5 Abs. 2 AufenthG geforderten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, bzw. trotz der Sperre in § 10 Abs. 3 S. 1 AufenthG. Denn mit § 16g Abs. 10 S. 1 AufenthG wurde eine entsprechende Aussetzung geregelt.

252 Der Gesetzgeber hat diese Maßnahmen damit begründet, dass die Praxis von Kettenduldungen ausreisepflichtige Personen teilweise über mehrere Jahre in einem ‚aufenthaltsrechtlichen Niemandsland‘ belässt und dies integrationspolitisch fatale Folgen hat. Zugleich erweitern sie den Kreis potenzieller Arbeitskräfte und sind damit auch arbeitsmarktpolitisch erwünscht. Schließlich sollen dadurch auch die Kosten für Sozialleistungen verringert werden, die letztlich die Steuerzahler und Steuerzahlerinnen tragen (s. SVR 2024a: 54).

klären Identität (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG) (noch) nicht erfüllt werden können.²⁵³ **⚠ Entsprechend wichtig für die empirische Relevanz von ‚Spurwechsel‘-Optionen ist die Parallelität von Ausbildungsduldung und Ausbildungs-Aufenthaltsurlaubnis, die auf den ersten Blick wenig anwenderfreundlich erscheint.**

Im Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Fachkräfteeinwanderung war zunächst geplant, dass die neue Ausbildungs-Aufenthaltsurlaubnis nach § 16g AufenthG die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG ablöst; Letztere erscheint dadurch für die Zielgruppe unattraktiver, weil der ‚Spurwechsel‘ dort erst auf der zweiten Stufe erfolgt. Im Rahmen der Verabschiedung des Rückführungsverbesserungsgesetzes (BGBl. I 2024 Nr. 54) hat sich der Gesetzgeber aber stattdessen entschieden, die beiden Regelungen nebeneinander bestehen zu lassen.²⁵⁴

⚠ Diese Lösung erhöht zwar die Komplexität des AufenthG, die mittlerweile auch Fachleuten zunehmend den Durchblick erschwert. Andererseits trägt sie erheblich dazu bei, den mit einem ‚Spurwechsel‘ verbundenen Gedanken zu wahren. § 16g AufenthG als Einzelregelung würde empirisch kaum Bedeutung erlangen, weil damit gewisse Anforderungen hinsichtlich Identitätsklärung und Lebensunterhaltssicherung verbunden sind.

In der Rechts- und Beratungspraxis behilft man sich mit der Empfehlung, einen Haupt- und einen Hilfsantrag zu stellen. Der Hauptantrag bezieht sich auf die (qualitativ hochwertigere) Ausbildungs-Aufenthaltsurlaubnis nach § 16g AufenthG. Da die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen dafür (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 u. Nr. 1a AufenthG) weiterhin bestehen, wird aber zugleich auch eine Ausbildungsduldung beantragt. Die Ausländerbehörde könnte somit in einem ersten Schritt eine Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG erteilen. Wenn dann die Voraussetzungen für eine Ausbildungs-Aufenthaltsurlaubnis nach § 16g AufenthG erfüllt sind, kann aus § 60c AufenthG dorthin gewechselt werden.

⚠ In einer Gesamtschau zum Konstrukt des ‚Spurwechsels‘ über eine Ausbildung ergibt sich bezogen auf die Rechtsumsetzung ein mindestens zweiseitiges Bild: Die Doppelstrategie, über zwei parallele Anträge sowohl die Duldungsvariante als auch die der Aufenthaltsurlaubnis abzudecken, ist eine pragmatische Lösung. Sie erfordert aber erheblichen Beratungsaufwand. Die rechtliche Komplexität kann durchaus dazu führen, dass die Ausbildung als Vehikel für einen ‚Spurwechsel‘ wenig genutzt wird. Belastbare empirische Ergebnisse dazu liegen aber noch nicht vor.

B.2.2.7 Fazit: Neue ‚Spurwechsel‘-Optionen zum Teil zurückgenommen und vorschnell etabliert

Die (Neu-)Regelung verschiedener Varianten des ‚Spurwechsels‘ zeigt (erneut) die Tücken einer Rechtsetzung, die zu rasch erfolgt und die Gesetzgebung an sich als Erfolg verbucht. Gerade wenn Regelungsgegenstände komplex sind und zum Teil widersprüchliche oder zumindest konfligierende Ziele verfolgen, müssen sie sorgfältig erörtert werden. Sie eignen sich daher kaum für eine schnelle legislative Festlegung in anderen Kontexten – wie sie im Rahmen des Entschließungsantrags zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung bzw. zum Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge erfolgte. Vielmehr bedürfen sie einer differenzierten Abwägung. Diese muss sich auch eingehend damit befassen, ob das gewünschte Ziel der Regelung bei deren Zielgruppe auch ankommt und wie sie wahrgenommen wird. **➡ Ratsam wäre an dieser Stelle, bei Gesetzesvorhaben alle relevanten Adressaten- und Expertengruppen im Vorfeld und im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens anzuhören und die Umsetzung genauer zu untersuchen. Ein geeignetes Instrument dafür ist der in Kap. A.1 beschriebene Praxischeck.** Eventuell sollten Modellkommunen wissenschaftlich begleitet werden, um belastbare Erkenntnisse zur Praktikabilität der Gesetze und möglichen Umsetzungshürden, ihrer Effizienz und ihren Langzeitwirkungen zu gewinnen.

⚠ In Bezug auf das Chancen-Aufenthaltsgesetz belegt die starke Nachfrage nach der neu geschaffenen Brückenoption, dass viele langjährig Geduldete daran interessiert sind, ihren Aufenthalt über eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zu regularisieren. Ob es ihnen tatsächlich gelingt, die 18-monatige Brücke dafür erfolgreich zu nutzen, bleibt allerdings abzuwarten. Dazu gibt es bislang zu wenig empirische Daten.

253 § 16g Abs. 10 AufenthG regelt einen entsprechenden Dispens lediglich für § 5 Abs. 2 AufenthG.

254 Damit wird vermieden, dass eine bereits erteilte Duldung ab dem 01.03.2024 fiktiv als Aufenthaltsurlaubnis weiterwirkt.

Die Einbürgerungspraxis nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts: Wege zur erleichterten Umsetzung

Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Die Einbürgerungszahlen sind in den letzten Jahren gestiegen. Das ist maßgeblich auf die vielen Einbürgerungen von Geflüchteten aus Syrien zurückzuführen. Zugleich lässt sich ein großer Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, die (zum Teil schon seit Jahrzehnten) dauerhaft in Deutschland leben, nicht einbürgern. Im europäischen Vergleich sind die Einbürgerungszahlen hierzulande nach wie vor niedrig. Vor diesem Hintergrund wurde 2024 das Staatsangehörigkeitsrecht umfassend reformiert. Dadurch sollen Einbürgerungen erleichtert und das Einbürgerungspotenzial besser ausgeschöpft werden. Ob die Reform dieses Ziel erreicht, hängt nun entscheidend davon ab, wie sie in der Verwaltungspraxis umgesetzt wird. Die Situation in den Einbürgerungsbehörden war aber vielerorts schon vor der Reform äußerst angespannt. Die neuen Regelungen sind für die Behörden eine weitere Herausforderung. Bund, Länder und Kommunen diskutieren deshalb verschiedene Schritte und Maßnahmen, um Probleme im Verwaltungsvollzug zu beheben; einige werden auch schon umgesetzt. Der SVR geht auf entscheidende Stellschrauben ein und gibt Empfehlungen, wie die weitere Umsetzung erleichtert werden kann.

Der Bund kann den Ländern und Kommunen eine bestimmte Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts vorgeben. Das soll Unsicherheiten bezüglich der Auslegung der gesetzlichen Regelungen verringern und eine möglichst rechtssichere Umsetzung gewährleisten. Anhand der Erfahrungen der Behörden in der Praxis sollten die Vorgaben ggf. angepasst werden. Damit die Umsetzung gelingt, müssen die Einbürgerungsbehörden außerdem genügend Personal haben, das laufend fortgebildet wird. Die Länder sollten zudem prüfen, ob es unter den jeweiligen regionalen Bedingungen effizienter wäre, Einbürgerungsverfahren stärker zu zentralisieren. Dadurch ließe sich auch die dringend notwendige Digitalisierung im Einbürgerungsprozess leichter angehen. Mehrere Kommunen und Länder haben bereits Ansätze getestet, die die Antragstellung und -bearbeitung digital unterstützen. Erfolgreiche Ansätze sollten auch andernorts übernommen werden. Damit Einbürgerungsberechtigte sich tatsächlich einbürgern lassen und den Prozess nicht aus Frustration oder wegen enttäuschter Erwartungen abbrechen, braucht es auch niedrigschwellige und umfassende Angebote für Information und Beratung. Ergänzend zur Beratung durch die Einbürgerungsbehörden selbst gibt es in mehreren Bundesländern Einbürgerungslotsenprojekte. Lotsen und Lotsinnen bilden eine wichtige Schnittstelle zwischen Einbürgerungsinteressierten und Einbürgerungsbehörden.

Deutschland hatte lange Zeit ein restriktives Staatsangehörigkeitsrecht, das auf dem Prinzip der Abstammung (*ius sanguinis*) basiert und vielfach mit einem ethnonationalen Verständnis von Zugehörigkeit verbunden wird (s. Brubaker 1992; Gosewinkel 2001). Eine Einbürgerung lag im Ermessen der Einbürgerungsbehörden und kam nur in Betracht, wenn daran ein öffentliches Interesse bestand (s. Tabbara 2023: 11). Sie war somit in der Praxis eine Ausnahme. Das neu geschaffene Ausländergesetz von 1990 begründete erstmals einen

Regelanspruch auf Einbürgerung;²⁵⁵ 1993 wurde dieser aufgewertet zu einem Erteilungsanspruch (Thym 2019: 414).²⁵⁶ Als zentraler Meilenstein gilt schließlich die Reform von 1999.²⁵⁷ Neben dem Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Abstammung wurde damit ein bedingtes Geburtsortprinzip (*ius soli*) eingeführt. Außerdem wurde die Dauer des Aufenthalts im Land, die für einen Einbürgerungsanspruch erforderlich ist, von fünfzehn auf acht Jahre verkürzt. Als die Reform im Jahr 2000 in Kraft trat, erreichte die Zahl der Einbürgerungen einen Höchst-

255 Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 09.07.1990 (BGBl. I S. 1354).

256 Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30.06.1993 (BGBl. I S. 1062).

257 Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.07.1999 (BGBl. I S. 1618).

stand.²⁵⁸ In den darauffolgenden Jahren sank sie wieder deutlich (Abb. B.7). Die mit der Reform verbundene Erwartung, dass sie Einbürgerung nachhaltig fördert, erfüllte sich also nicht. Seit 2021 steigen die Zahlen zwar wieder an. Nach wie vor lässt sich aber nur ein kleiner Teil der dazu Berechtigten einbürgern (s. dazu SVR 2024a: 200–203).

Nach einzelnen Änderungen in den Jahren zuvor hat der Bundestag dann Anfang 2024 eine umfassende Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes beschlossen, die in wesentlichen Teilen seit Mitte 2024 in Kraft ist.²⁵⁹ Damit ist eine Einbürgerung nun schneller möglich. Zudem wurden verschiedene Einbürgerungshürden abgebaut. Vor allem wird Mehrstaatigkeit jetzt grundsätzlich akzeptiert, nicht mehr nur für bestimmte Personen und Länder. Damit folgt Deutschland einem internationalen Trend (MIPEX 2020; MACIMIDE 2023): Die meisten EU-Mitgliedstaaten akzeptieren Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung (van der Baaren 2020: 4).²⁶⁰ Zeitgleich mit diesen Erleichterungen wurden jedoch auch einzelne Anforderungen verschärft, u. a. bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts (s. ausführlich zu den Inhalten der Reform SVR 2024a: 195–200). Sowohl im Prozess der Gesetzgebung als auch danach wurde darüber in der Politik kontrovers diskutiert. Teile der damaligen Oppositionsparteien im Bundestag stellten – und stellen – die mit der Reform verfolgten Ziele und die beschlossenen Gesetzesänderungen grundlegend infrage.

Die Reform soll das Staatsangehörigkeitsrecht laut Gesetzesbegründung „an die Erfordernisse eines Einwanderungslands“ anpassen und die Einbürgerungszahlen erhöhen (BT-Drs. 20/9044: 1).²⁶¹ Das soll Ausländerinnen

und Ausländern, die dauerhaft in Deutschland leben wollen und die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, eine umfassende gleichberechtigte Teilhabe und Mitwirkung ermöglichen.²⁶² In diese Gruppe fallen auch Menschen, die seit mehreren Generationen in Deutschland leben, wie Angehörige der sog. Gastarbeitergeneration bzw. Vertragsarbeiter und Vertragsarbeiterinnen, die sich bislang nicht haben einbürgern lassen. Damit sind sie z. B. von Wahlen als zentraler Form politischer Willensbildung ausgeschlossen, denn das aktive wie auch das passive Wahlrecht erfordern die deutsche Staatsangehörigkeit.²⁶³ Hier besteht eine Lücke in der politischen Mitbestimmung, die aus demokratiepolitischer Sicht verkleinert werden muss (s. SVR 2023c: 1–2; 2024a: 203–204).

Die Reform soll zugleich Anreize für Integration schaffen (BT-Drs. 20/9044: 18). Empirische Forschungen legen nahe, dass eine Einbürgerung die Integration von Zugewanderten in verschiedenen Bereichen fördert (für einen Überblick s. Goodman 2023: 144–145; Walter-Franke/Yüctas 2024: 14–15). Wie Untersuchungen zu den Effekten der Staatsangehörigkeitsreform von 2000 zeigen, verbessert ein schnellerer Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit die wirtschaftliche Integration (s. Steinhart 2012; Gathmann/Monscheuer 2020).²⁶⁴

Mit der Reform verbindet sich auch die Hoffnung, Deutschland für ausländische Fachkräfte attraktiver zu machen (s. BT-Drs. 20/9044: 22; Bundesregierung 2024c). Einzelne Untersuchungen zeigen, dass der Zugang zur Staatsangehörigkeit die Attraktivität eines Einwanderungslands mitbestimmt – allerdings ist dies nur einer von mehreren Faktoren (und eher ein nachgeordneter).²⁶⁵ Die Reform als solche wird Erwerbszuwanderung

258 Hier ist zu beachten, dass der Anstieg nicht nur auf die geänderte Rechtslage zurückzuführen ist, sondern u. a. auch auf Nachholeffekte (s. Wobis 2008: 17–18).

259 Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG) vom 22.03.2024 (BGBl. I Nr. 104).

260 In einzelnen Staaten deutet sich inzwischen wieder eine restriktive Entwicklung an: Nach dem Koalitionsvertrag der aktuellen niederländischen Regierungsparteien soll Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung beschränkt werden (PVV et al. 2024: 7).

261 Ob dieses Ziel erreicht wird, soll laut Gesetzesbegründung bis 2028 evaluiert werden (BT-Drs. 20/9044: 31).

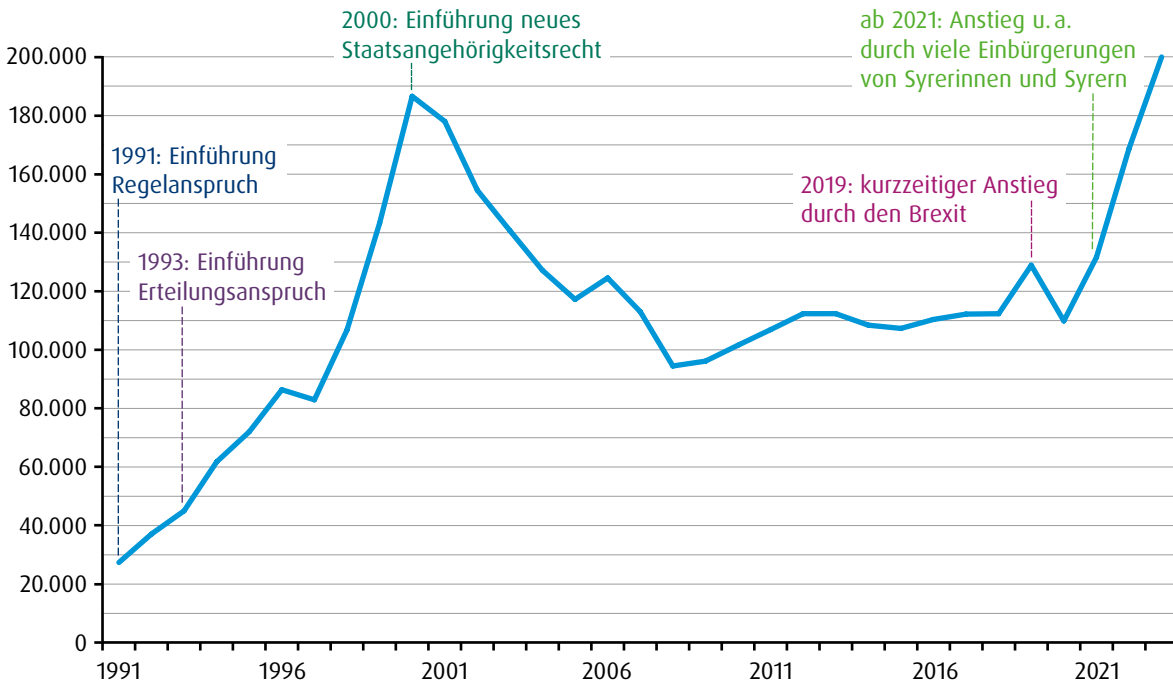
262 Dies entspricht der Idee, dass Wohn- und Wahlbevölkerung möglichst übereinstimmen sollen (s. BVerfGE 83, 37, Rn. 56; s. dazu auch SVR 2024a: 203).

263 Eine Ausnahme besteht auf kommunaler Ebene: Hier sind auch Staatsangehörige anderer EU-Länder wahlberechtigt.

264 Da für eine Einbürgerung bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden müssen, setzt sie voraus, dass bereits Integrationsleistungen erbracht wurden; sie ist somit das Ergebnis eines Selektionsprozesses. So neigen beispielsweise insbesondere Hochqualifizierte zur Einbürgerung. Studien zeigen aber, dass die Einbürgerung dann ihrerseits u. a. die wirtschaftliche Integration von Zugewanderten fördert.

265 Ende 2023 wurden ausländische Fachkräfte dazu befragt, was ein Land für sie am ehesten attraktiv macht. Von denjenigen, die zu einem früheren Befragungszeitpunkt Interesse an einer Auswanderung nach Deutschland geäußert hatten und mittlerweile in Deutschland leben, nannten etwa 45 Prozent (auch) die Aussicht auf Erlangen der deutschen Staatsangehörigkeit. Bei denjenigen, die ein entsprechendes Interesse bisher nicht umgesetzt haben, waren es nur etwas über 20 Prozent. Ihnen waren oft andere Faktoren wichtiger, z. B. gute Arbeits- und Karrierechancen, Sicherheit und eine gute Gesundheitsversorgung (s. Liebig/Huerta del Carmen 2024). Eine Studie zu Wanderungsbewegungen von Zugewanderten innerhalb der Schweiz zeigt, dass vergleichsweise geringere Einbürgerungsvoraussetzungen in einer Kommune deren Attraktivität erhöhen (s. Bennour/Manatschal/Ruedin 2022). Eine weitere Studie untersucht für 18 OECD-Länder, wie verschiedene Rechte ihre Attraktivität als Zielland von Zuwanderung beeinflussen, darunter auch der Zugang zur Staatsangehörigkeit und speziell die Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Sie belegt, dass die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in einem Land die Zuwanderung dorthin signifikant erhöht (s. Fitzgerald/Leblang/Teets 2014: 420).

Abb. B.7 Einbürgerungen in Deutschland 1991–2023



Anmerkung: Einbürgerungen von (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern sind hier nicht berücksichtigt. Diese erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit seit Mitte 1999 nicht mehr durch Einbürgerung, sondern automatisch mit der Anerkennung als (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler. Die Zahlen der jährlichen Einbürgerungen sind erst seit 2000 direkt vergleichbar, u. a. weil zuvor keine bundeseinheitliche Datenerhebung erfolgte.

Quelle: Einbürgerungsstatistik, Statistisches Bundesamt 1993: 73; 1994: 73; 1995: 68; 1996: 69; 2024f; BMI/Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration/BAMF 2004: 120; Darstellung: SVR in Anlehnung an Mediendienst Integration 2024

also nicht erhöhen; dafür muss vielmehr an anderen Stellschrauben gedreht werden (s. zur Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes Kap. B.1). Dennoch kann sie als Teil einer allgemeinen Willkommenskultur wichtig sein, um nach Deutschland zugewanderte Fach- und Arbeitskräfte auch langfristig hier zu halten.

Insgesamt hat die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts das Potenzial, die Einbürgerungszahlen in Deutschland nachhaltig zu erhöhen (s. SVR 2024a: 211).

❗ **Nach der Änderung des Rechtsrahmens rückt nun die Frage in den Vordergrund, wie erreicht werden kann, dass ein größerer Teil der dazu Berechtigten auch eingebürgert werden will** (zur empirischen Forschung zu Einbürgerungsabsichten Info-Box 18) **und dass dies dann tatsächlich innerhalb einer akzeptablen Frist geschieht. Für eine bessere Ausschöpfung des Einbürgerungspotenzials spielt die Umsetzung in der Verwaltungspraxis eine zentrale Rolle** (s. Pedroza/Arrighi 2025: 3).

Bevor Herausforderungen und Möglichkeiten der Einbürgerungspraxis erörtert werden, wird zunächst die Ausgangslage vor der Reform und ihrer Umsetzung betrachtet (s. Kap. B.3.1). Das dann folgende Unterkapitel schildert Erwartungen und erste Erfahrungen mit der Umsetzung, sowohl aus der Sicht der zuständigen Behörden als auch aus der von Einbürgerungsinteressierten (s. Kap. B.3.2). Schließlich werden verschiedene Möglichkeiten beleuchtet, die Umsetzung anzupassen: eine Konkretisierung der Auslegungs- und Anwendungsgrundlagen (s. Kap. B.3.3.1), Personal- und Organisationsentwicklung (s. Kap. B.3.3.2), eine Zentralisierung und Spezialisierung in den Behörden (s. Kap. B.3.3.3), die Digitalisierung von Einbürgerungsverfahren (s. Kap. B.3.3.4) und eine veränderte Information und Beratung zu Einbürgerungen (s. Kap. B.3.3.5).

B.3.1 Ausgangslage vor der Reform: steigende Einbürgerungszahlen, stark belastete Behörden

Im Folgenden wird zunächst erörtert, wie sich die Einbürgerungszahlen unabhängig von der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts entwickeln (s. Kap. B.3.1.1). Anschließend wird beleuchtet, wie sich die Einbürgerungspraxis zwischen Bundesländern und zwischen Kommunen unterscheidet (s. Kap. B.3.1.2). Schließlich werden die Überlastung von Einbürgerungsbehörden und ihre Gründe betrachtet (s. Kap. B.3.1.3).

B.3.1.1 Einbürgerungszahlen in den letzten Jahren bereits gestiegen

📌 **Einbürgerungen haben in Deutschland in den letzten Jahren zugenommen. Wurden 2021 noch 131.595 Personen eingebürgert, waren es 2022 bereits 168.775 und 2023 200.095** (Statistisches Bundesamt 2024e; Abb. B.7).²⁶⁶ **Dieser Anstieg ist maßgeblich auf einzelne Herkunftsgruppen zurückzuführen, insbesondere auf Personen aus Syrien.** Von den Syrerinnen und Syrern, die seit 2015 vor allem als Geflüchtete zugewandert sind, erfüllen inzwischen immer mehr die Voraussetzungen für eine Einbürgerung, die bis Sommer 2024 galten.²⁶⁷ 2021 wurden 19.095 syrische Staatsangehörige eingebürgert, 2022 waren es bereits 48.385 und 2023 75.485 (Abb. B.8; Statistisches Bundesamt 2024e);²⁶⁸ die Zahl hat sich also

innerhalb von zwei Jahren fast vervierfacht. Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP) in dieser Gruppe betrug zuletzt über 330 Prozent (Statistisches Bundesamt 2024c).²⁶⁹ In vielen Städten waren 2023 die meisten Antragstellenden syrische Staatsangehörige (Mediendienst Integration 2024). Auch für andere wichtige Herkunftsländer von Geflüchteten wie Afghanistan, Irak und Iran ist die Zahl der Einbürgerungen in den letzten Jahren gestiegen und war 2023 vergleichsweise hoch (Statistisches Bundesamt 2024e).²⁷⁰

📌 **Es ist anzunehmen, dass die Antragszahlen bei diesen Herkunftsgruppen auch in den nächsten Jahren auf einem hohen Niveau bleiben werden.**²⁷¹ Wie eine Auswertung der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zeigt, haben diejenigen, die von 2013 bis 2019 als Schutzsuchende nach Deutschland eingereist sind, großes Interesse an einer Einbürgerung.²⁷² Im Jahr 2021 erfüllten rund 135.000 Erwachsene die seit der Reform geltenden zentralen Voraussetzungen (Aufenthaltsdauer, Aufenthaltsstatus, Lebensunterhaltssicherung und Sprachkenntnisse) und haben bisher keinen Einbürgerungsantrag gestellt. Hinzu kommen rund 185.000 Kinder, die nach dem jetzigen Staatsangehörigkeitsrecht zusammen mit ihren Eltern den deutschen Pass hätten erwerben können (Niehues/Tanis 2023: 31, 35). Eine Schätzung des Einbürgerungsaufkommens aus dem Jahr 2023 anhand der bisherigen Einbürgerungsdynamik geht davon aus, dass sich in den nächsten Jahren weiterhin viele Syrerinnen und Syrer einbürgern lassen werden (Gülzau/Schneider 2023: 2). Auch bei Afghaninnen und

266 In einzelnen Städten war der Zuwachs 2023 besonders groß: In Bochum hat sich die Zahl der Einbürgerungen gegenüber dem Vorjahr fast vervierfacht, in Mönchengladbach, Potsdam und Magdeburg mehr als verdoppelt (Mediendienst Integration 2024).

267 Deutschland ist völkerrechtlich verpflichtet, anerkannten Schutzberechtigten (wie auch Staatenlosen) die Einbürgerung zu erleichtern. Davon ausgehend gelten im Rahmen der Ermessenseinbürgerung für anerkannte Flüchtlinge verschiedene Erleichterungen. So konnten sie schon vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts bereits nach sechs statt nach acht Jahren eingebürgert werden (StAR-VwV vom 13.12.2000, Nr. 8.1.3.1). Mit der Reform wurde 2024 der Mindestaufenthalt für die Einbürgerung generell auf fünf Jahre verkürzt (s. dazu Walter-Franke/Yüctas 2024: 8).

268 Damit waren 2023 mehr als ein Drittel aller Eingebürgerten syrische Staatsangehörige.

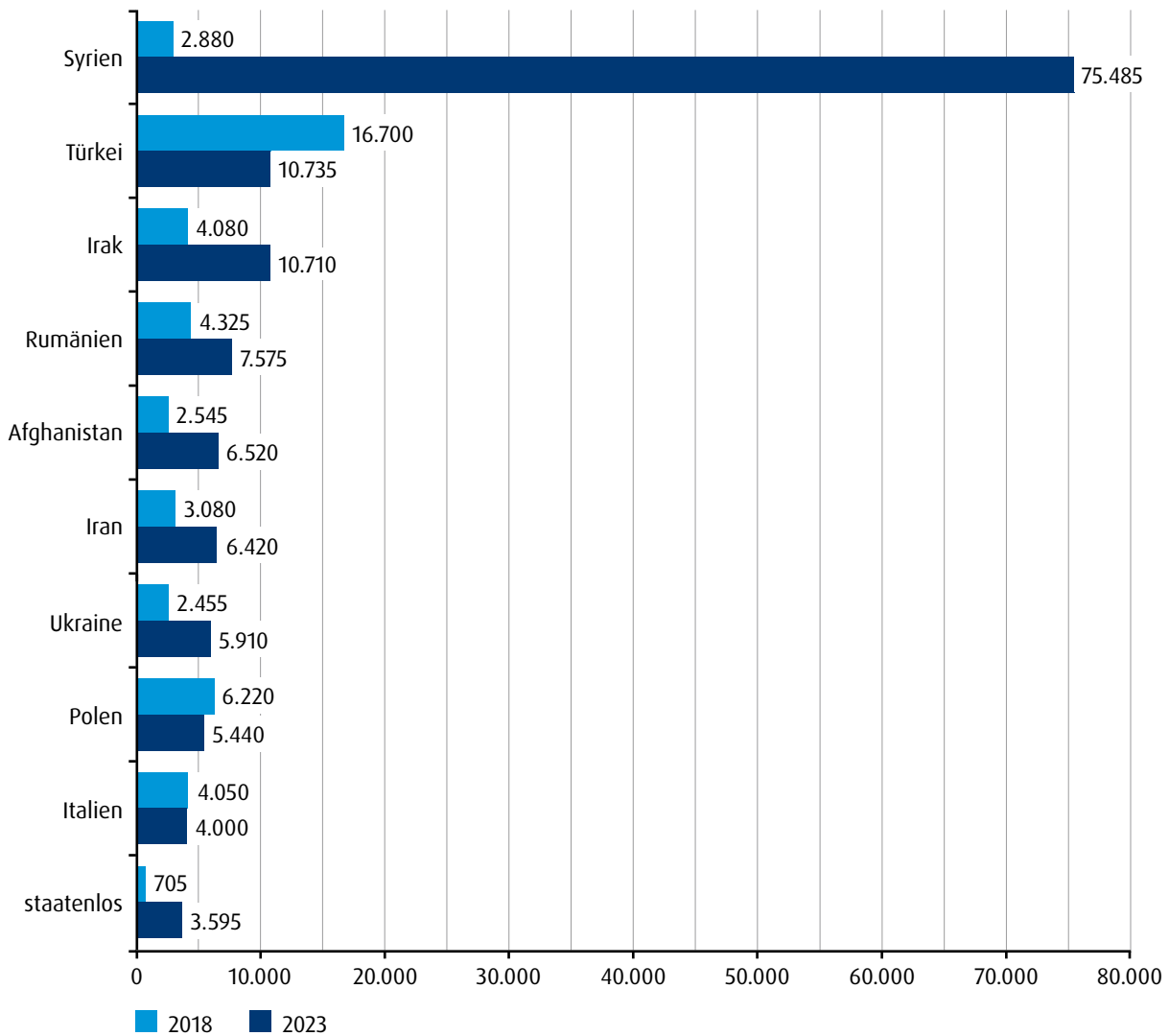
269 Das aEP bezieht die Zahl der Einbürgerungen eines Jahres auf die ausländische Bevölkerung, die am 31.12. des Vorjahres seit mindestens zehn Jahren in Deutschland gelebt hat. Von diesen Personen wird angenommen, dass sie in dem betreffenden Jahr einbürgerungsberechtigt waren. Die Zahl erlaubt eine Annäherung an das tatsächliche Verhältnis zwischen Einbürgerungsberechtigten und tatsächlich Eingebürgerten. Unter Umständen erfüllen auch Ausländerinnen und Ausländer, die seit weniger als zehn Jahren in Deutschland leben, die gesetzlichen Anforderungen für eine Einbürgerung und lassen sich einbürgern. Daher kann das aEP auch Werte über 100 Prozent annehmen.

270 Verschiedene Untersuchungen zeigen bei Geflüchteten generell eine hohe Einbürgerungsbereitschaft (für Deutschland: Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 191–193, 280; Anschau/Vortmann 2020: 42–43; Niehues/Tanis 2023; für die USA: Mossaad et al. 2018; Info-Box 18). Hier spielt auch eine Rolle, dass Geflüchtete in Deutschland bereits vor der Reform von 2024 ihre bisherige Staatsangehörigkeit in der Regel behalten konnten.

271 Wie sich der Machtwechsel in Syrien im Dezember 2024 auf die Einbürgerungsneigung auswirken wird, lässt sich derzeit nicht vorhersehen. Das hängt auch davon ab, ob und wie rasch sich die politische und wirtschaftliche Lage vor Ort erkennbar stabilisiert.

272 Von den nicht eingebürgerten Befragten konnten sich 2021 82,3 Prozent ganz sicher und 10,6 Prozent wahrscheinlich vorstellen, einen Einbürgerungsantrag zu stellen. 5,5 Prozent hatten das nach eigenen Angaben bereits getan. 2022 stieg die Zahl um 8 Prozentpunkte auf 13,5 Prozent (Tanis 2024: 3).

Abb. B.8 Einbürgerungen bei ausgewählten Staatsangehörigkeiten in Deutschland 2018 und 2023



Anmerkung: Abgebildet sind die zehn Staatsangehörigkeiten mit den höchsten Einbürgerungszahlen im Jahr 2023.

Quelle: Einbürgerungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2024e; Darstellung: SVR

Afghanen in Deutschland deutet eine nicht repräsentative Umfrage auf eine hohe Einbürgerungsabsicht hin (Friedrichs/Popp 2024: 33).²⁷³

Bei den ukrainischen Staatsangehörigen ist die Zahl der Einbürgerungen zuletzt ebenfalls gestiegen (Abb. B.8).²⁷⁴ Von den Schutzsuchenden aus der Ukrai-

273 86 Prozent der Befragten gaben an, dass sie sich einbürgern lassen würden, wenn das möglich wäre; 11 Prozent haben eigenen Angaben zufolge bereits einen Antrag gestellt. Dabei ist die Einbürgerungsneigung signifikant höher, wenn die Menschen sich in Deutschland willkommen und dem Land zugehörig fühlen. Das gilt besonders für diejenigen, die bereits einen Einbürgerungsantrag gestellt haben. Möglicherweise hat aber ein Teil der Befragten sozial erwünscht geantwortet; in dem Fall würde die Einbürgerungsabsicht etwas überschätzt.

274 2018 wurden 2.455 ukrainische Staatsangehörige eingebürgert, 2019 waren es 4.260, 2020 2.260, 2021 1.915, 2022 5.565 und 2023 5.910 (Statistisches Bundesamt 2024e).

ne, die seit 2022 in Deutschland leben, werden in den kommenden Jahren immer mehr den für eine Einbürgerung geforderten Mindestaufenthalt erfüllen. Allerdings ist es nicht möglich, sich mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG zum vorübergehenden Schutz – der Grundlage für den Aufenthalt ukrainischer Flüchtlinge in Deutschland – direkt einbürgern zu lassen. **❗ Ist eine Rückkehr in die Ukraine weiterhin keine Option, könnten aber bereits ab 2025 und besonders ab 2027 erste Ukrainerinnen und Ukrainer eine Einbürgerung beantragen, wenn sie zwischenzeitlich einen auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus erworben haben** (Schneider 2024: 35–36). **Mittelfristig besteht hier also ebenfalls ein erhebliches Einbürgerungspotenzial.**²⁷⁵

In anderen Herkunftsgruppen stagniert das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial in den letzten Jahren auf einem niedrigen Niveau. Besonders Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten zeigen wenig Interesse an einer Einbürgerung.²⁷⁶ Durch die Unionsbürgerschaft genießen sie ohnehin fast alle staatsbürgerlichen Rechte, die mit der deutschen Staatsangehörigkeit einhergehen (s. ausführlich SVR 2021: 38–40). **❗ Vergleichsweise selten sind Einbürgerungen auch bei Türkinnen und Türken, Deutschlands größter Einwanderergruppe, von der ein Großteil seit mehreren Generationen in Deutschland lebt: Hier betrug das aEP 2023 nur 0,8 Prozent** (Statistisches Bundesamt 2024c). Ein Grund dafür ist, dass sie bislang bei der Einbürgerung ihre türkische Staatsangehörigkeit aufgeben mussten (s. Kap. B.3.2.1).

B.3.1.2 Einbürgerungspraxis im föderalen Deutschland: Unterschiede zwischen Ländern und Kommunen

Die Gesetzgebungskompetenz für das Staatsangehörigkeitsrecht liegt beim Bund; für seine Umsetzung sind dagegen die Länder zuständig.²⁷⁷ **❗ Wie viele Menschen eingebürgert werden, variiert zwischen den Ländern** (Abb. B.9; s. SVR 2024a: 201–202). **Diese Unterschiede lassen sich zum Teil mit der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung vor Ort erklären – aber nicht vollständig.**²⁷⁸ **Eine Rolle spielen auch Unterschiede in der Verwaltungspraxis, u. a. bei der Auslegung und Interpretation des Staatsangehörigkeitsgesetzes.**²⁷⁹ Die unterschiedliche Rechtsanwendung kann dazu führen, dass ein und dieselbe Person in einem Bundesland eingebürgert wird und in einem anderen nicht.

Ein Aspekt der behördlichen Umsetzung, der Unterschiede in den Einbürgerungszahlen erklärt, ist der Umgang mit Mehrstaatigkeit (Thränhardt 2008: 25–26).²⁸⁰ Diese sollte vor der Reform grundsätzlich vermieden werden. Bis Mitte 2024 mussten u. a. türkische Staatsangehörige bei einer Einbürgerung im Regelfall die türkische Staatsangehörigkeit aufgeben; allerdings konnte davon in Ausnahmefällen abgewichen werden. Schneider, Lüdecke und Rueß (2024: 7–8) untersuchen in mehreren Bundesländern, wie viele Türkinnen und Türken zwischen 2000 und 2021 bei der Einbürgerung ihre türkische Staatsangehörigkeit beibehalten konnten. Hier zeigen sich zum Teil erhebliche Unterschiede. Solche bestehen zudem auch auf kommunaler Ebene; das zeigt eine vergleichende Betrachtung verschiedener Landkreise

275 Eine wichtige Hürde ist hier, dass das ukrainische Staatsangehörigkeitsrecht doppelte Staatsangehörigkeit generell nicht akzeptiert. Seit der Verhängung des Kriegsrechts am 24.02.2022 werden Gesuche um die Entlassung aus der ukrainischen Staatsangehörigkeit jedoch nicht mehr bearbeitet (BMI 2022a: 1). Im August 2024 hat Staatspräsident Wolodymyr Selenskyj einen Gesetzentwurf ins Parlament eingebracht, der doppelte Staatsangehörigkeit grundsätzlich erlaubt. Ende 2024 hat eine Mehrheit der Abgeordneten den Entwurf in der ersten Lesung angenommen (s. Ivanov 2024; The Kyiv Independent 2024).

276 Das unterscheidet sich aber je nach Mitgliedsland. Bei den Italienerinnen und Italienern etwa betrug das aEP 2023 nur 0,9 Prozent, bei den Rumäninnen und Rumänen lag es mit 5,0 Prozent deutlich höher (Statistisches Bundesamt 2024c). Dies deutet darauf hin, dass neben dem Rechtsstatus weitere Faktoren das Einbürgerungsverhalten beeinflussen, etwa die wirtschaftliche und politische Situation in den Herkunftsländern.

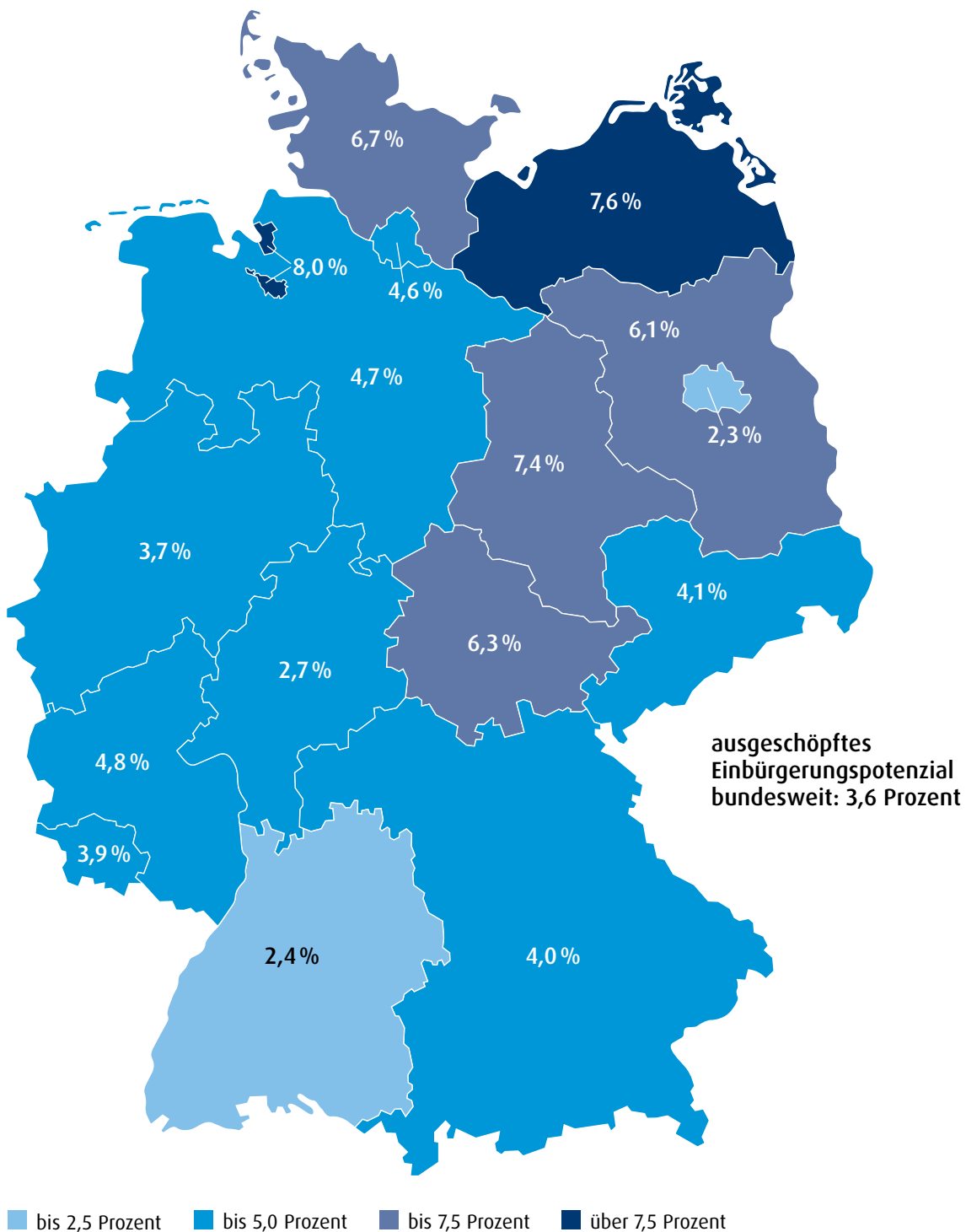
277 Auf die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik geht Kap. A.2 ausführlich ein.

278 Courtman und Schneider (2021: 15–17, 49) zeigen u. a. für die Städte Oldenburg und Bonn, dass sich die dortige Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung auf die Einbürgerungszahlen günstig auswirkt. Es gab dort 2020 überdurchschnittlich viele Herkunftsgruppen mit vergleichsweise hoher Einbürgerungsneigung (Oldenburg: Irak, Rumänien, Bulgarien; Bonn: Syrien). Einen gegenteiligen Effekt zeigt die Studie für den Landkreis Böblingen: Hier waren mehr als ein Drittel der ausländischen Bevölkerung Staatsangehörige von Italien, Kroatien oder der Türkei und damit von Ländern, bei denen die aEP-Werte unter einem Prozent lagen.

279 Thränhardt (2008: 21–22) nennt als weitere Faktoren, die Unterschiede in der Verwaltungspraxis erklären, die Intensität der Bearbeitung und die damit zusammenhängende Verfahrensdauer, Eingriffe der Landesbehörden, Unterschiede in der Verwaltungsqualität und die Frage, ob es vor Ort eine aktive Einbürgerungspolitik gibt, z. B. Informationskampagnen.

280 Auch die Bestimmungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, zur Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse und zum Sprachnachweis (Sauer 2019: 23) werden von den Behörden unterschiedlich ausgelegt.

Abb. B.9 Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial nach Bundesländern 2023



Anmerkung: Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial bezieht die Zahl der Einbürgerungen auf die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, die am 31.12. des Vorjahres seit mindestens zehn Jahren in Deutschland leben.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2024d; Darstellung: SVR

und kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen von 2010 bis 2017.²⁸¹ Diese unterschiedliche Praxis ermöglicht Einbürgerungsinteressierten, den Einbürgerungsantrag gezielt in Kommunen zu stellen, die ihren Ermessensspielraum für die jeweilige Fallkonstellation in ihrem Sinne nutzen.²⁸² Das erfordert allerdings bestimmte Kenntnisse und Ressourcen.²⁸³

Eine weitergehende Untersuchung deutet darauf hin, dass für regionale Abweichungen auch die politische Situation in der jeweiligen Kommune eine Rolle spielt (Schneider/Zuber 2025).²⁸⁴ Zu diesem Ergebnis kommt auch eine vergleichende Studie zur Einbürgerungspraxis in der Schweiz. Die Schweizer Kommunen können anders als in Deutschland das Einbürgerungsrecht weitgehend autonom umsetzen, u. a. die Einbürgerungsverfahren selbst gestalten und eigene Einbürgerungsvoraussetzungen definieren.²⁸⁵ Hier variiert die Einbürgerungspraxis danach, welches Verständnis von Staatsbürgerschaft vor Ort vorherrscht, auf welche Weise über Einbürgerungsanträge entschieden wird und wie politische Akteure und Akteurinnen die Einbürgerungsverfahren beeinflussen (s. Helbling 2008).²⁸⁶

ⓘ Die Varianz in der Verwaltungspraxis zwischen den (und innerhalb der) Behörden erklären zahlreiche verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen mit dem Verhalten der Behördenmitarbeitenden, das seinerseits geprägt ist von politischen, organisatorischen und individuellen Einflüssen (sog. *street-level bureaucracy*, s. Kap. A.1.2.2). Studien dazu zeigen: Bei hoher Arbeitsbelastung, unzureichenden Ressourcen und unklaren Zielen der Behörde tendieren die Mitarbeitenden dazu, in der praktischen Umsetzung eigene Routinen zu entwickeln, um die gesetzlichen Vorgaben in der alltäglichen Behördenpraxis anwendbar zu machen. Das gilt besonders in Bereichen mit großem Ermessensspielraum (s. Lipsky 1980).

Speziell die Einbürgerungspraxis wurde bisher jedoch kaum untersucht. Klare Vorgaben dazu, welche Integrationsleistungen für eine Einbürgerung vorausgesetzt werden, können den Ermessensspielraum der Einbürgerungsbehörden reduzieren. Das kann die Einbürgerungspraxis bis zu einem gewissen Grad vereinheitlichen, wie z. B. die Einführung des Einbürgerungstests in Deutschland zeigt (s. van Oers 2013). Zugleich schafft es für Einbürgerungsinteressierte neue Hürden (Sredanovic 2024: 11). Ein kleinerer Ermessensspielraum kann dazu führen, dass Behördenmitarbeitende die Antragstellenden im Verlauf des Einbürgerungsverfahrens informell ermutigen oder entmutigen, je nachdem, ob diese ihrer Ansicht nach eine Einbürgerung verdienen (s. Badenhop 2023).

Sredanovic (2022: 123–124) untersucht die Einbürgerungspraxis einzelner Behörden im Vereinigten Königreich und in Belgien und unterstreicht auch die Bedeutung der jeweiligen Arbeitsbelastung: In Behörden mit hoher Arbeitsbelastung ist es tendenziell schwieriger, Fälle einheitlich (und damit vorhersehbar) zu bearbeiten. Für Deutschland untersucht eine qualitative Studie die praktische Umsetzung des Aufenthaltsrechts in vier Ausländerbehörden. Danach variieren die Entscheidungen zwischen den Behörden bei Routinefällen geringfügiger und bei aufwendigeren Fällen stärker (Eule 2014: 33). Die Studie zeigt auch, wie bei hoher Arbeitsbelastung und schlechter Bezahlung des Behördenpersonals Diskrepanzen zwischen geltendem Recht und der Verwaltungspraxis entstehen.

Damit das Staatsangehörigkeitsrecht möglichst einheitlich angewendet wird, kann der Bund mit Zustimmung der Länder allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, in denen z. B. unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisiert werden. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) von 2001 entsprach jedoch schon vor der Reform von 2024 nicht

281 In Steinfurt und in Hagen konnte regelmäßig mehr als die Hälfte den türkischen Pass bei der Einbürgerung behalten. In Hamm dagegen waren es weniger als 1 Prozent (Schneider/Lüdecke/Rueß 2024: 7).

282 Haller und Yanaşmayan (2024: 1916–1917) schildern den Fall eines syrischen Geflüchteten: Für eine Einbürgerung verlangte die zuständige Behörde einen aktuellen Reisepass. Er konnte seinen Pass jedoch nicht verlängern, ohne seinen Flüchtlingsstatus zu gefährden. Deshalb entschied er sich dafür, den Einbürgerungsantrag bei einer anderen Behörde einzureichen, die dafür nicht zwingend einen aktuellen Reisepass verlangt.

283 So muss der Wohnsitz in eine Kommune verlegt werden, für die die Einbürgerungsbehörde zuständig ist.

284 In Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, wo Parteien mit konservativen Positionen beim Thema Zuwanderung einen größeren Stimmenanteil haben, wurde türkischen Staatsangehörigen zwischen 2000 und 2021 seltener die doppelte Staatsangehörigkeit gewährt. Das galt auch für Kommunen, in denen ein Vertreter bzw. eine Vertreterin einer solchen Partei an der Verwaltungsspitze stand. Henkes (2008) verweist darauf, dass Unterschiede in der Einbürgerungspraxis zwischen den Bundesländern ebenfalls mit deren politischer Ausrichtung zusammenhängen. Auch in anderen Bereichen der Migrations- und Integrationspolitik erweist sich die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung als ein Erklärungsfaktor für unterschiedliche Umsetzung (s. Kap. A.2.2.1).

285 S. zur Einbürgerungspraxis in den Schweizer Kommunen auch Hainmueller/Hangartner 2013.

286 Eine quantitative Analyse zeigt, dass die Ablehnungsraten bei Einbürgerungsanträgen steigen, wenn die lokale Bevölkerung ein restriktives Verständnis von Staatsbürgerschaft hat, die (rechtspopulistische) Schweizerische Volkspartei in der lokalen Politik viel Einfluss hat und/oder über Einbürgerungen in offener Abstimmung entschieden wird (Helbling 2008: Kap. 4).

mehr der aktuellen Rechtslage, da sie die verschiedenen Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes nicht berücksichtigt. Sie wird von den Einbürgerungsbehörden seit längerem als unzureichend kritisiert (s. Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 70). Darüber hinaus kann das BMI Anwendungshinweise und ergänzende Rundschreiben an die Länder formulieren, die als Leitfaden dienen. So hat es 2015 vorläufige Anwendungshinweise (VAH-StAG) vorgelegt, die in den vergangenen Jahren mehrmals aktualisiert wurden, zuletzt im Zuge der Reform von 2024. Sie sind allerdings rechtlich nicht bindend und werden von den Ländern unterschiedlich genutzt (Lämmermann 2013: 421).

❗ **Zur Anwendung des Einbürgerungsrechts, besonders zur Auslegung der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe darin, gibt es somit aktuell keine umfassenden und verbindlichen bundeseinheitlichen Vorgaben.**²⁸⁷ Die Länder gehen damit unterschiedlich um. Einige haben ergänzend eigene Verwaltungsvorschriften erlassen, in manchen gibt es Anwendungshinweise, verbindliche Runderlasse, Richtlinien und Rundschreiben für die zuständigen Behörden. Zusätzlich stellen manche Landkreise Anwendungshinweise bereit und erlassen behördeninterne Umsetzungsverordnungen.

❗ **Insgesamt ist die Verwaltungspraxis in Bezug auf Einbürgerung in Deutschland vor Inkrafttreten der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts geprägt von den bundesdeutschen Besonderheiten des Mehrebenensystems (s. dazu Kap. A.2) und den Ermessens- und Auslegungsspielräumen, die das Gesetz eröffnet (s. dazu auch Kap. A.1.2.2). Entsprechend unterschiedlich ist die regionale und lokale Umsetzung. Diese ist auch beeinflusst von Faktoren wie der personellen Ausstattung, der Arbeitsbelastung und der politischen Situation vor Ort.**

B.3.1.3 Hohe Arbeitsbelastung in den Einbürgerungsbehörden: viele anhängige Verfahren und lange Verfahrensdauern

❗ **Schon vor der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 2024 war die Situation in vielen Einbürgerungsbehörden angespannt.** Laut Umfragen in Ausländerbehörden – die in manchen Kommunen für Einbürgerung zuständig sind – ist die Arbeitsbelastung aus der Sicht

der Mitarbeitenden in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen (Schlee/Schammann/Münch 2023: 29; tageschau.de 2022).

❗ **Die hohe Belastung zeigt sich auch in der hohen Zahl laufender Einbürgerungsverfahren.** Umfassende und vergleichbare Daten dazu liegen bislang allerdings nicht vor.²⁸⁸ Durch journalistische, wissenschaftliche und parlamentarische Anfragen sowie Geschäftsstatistiken von Behörden gibt es aber Zahlen aus einzelnen Behörden und Ländern: In Hamburg waren im April 2023 rund 19.000 Einbürgerungsanträge in Bearbeitung. Bis Oktober 2023 stieg die Zahl auf fast 22.000 (Hamburgische Bürgerschaft Drs. 22/11537: 1; 22/13450: 5), Mitte 2024 waren es über 25.000 (Mediendienst Integration 2024). Auch in anderen Städten ist die Zahl weiter gestiegen, beispielsweise in München von etwa 10.000 Anfang 2023 auf fast 18.000 Mitte 2024 (Mediendienst Integration 2023; 2024). In Berlin warteten Anfang 2023 etwa 26.000 Personen auf die Bearbeitung ihrer Anträge (Mediendienst Integration 2023). Ein Jahr später übernahm das Landesamt für Einwanderung, das nun für Einbürgerungen zuständig ist, von den vorher zuständigen Bezirksverwaltungen etwa 40.000 offene Anträge (AGH Berlin Drs. 19/17062: 3). ❗ **Rechnet man die offenen Anträge in 42 der 50 bevölkerungsstärksten deutschen Städte zusammen, übersteigt ihre Zahl mit mehr als 204.000 die der Einbürgerungen, die 2023 bundesweit vorgenommen wurden** (Mediendienst Integration 2024). Berichte deuten darauf hin, dass sich auch in ländlichen Gebieten die Einbürgerungsanträge stauen (s. swr.de 2023; 2024b; mdr.de 2023b; HNA 2023; schwaebische.de 2023).

❗ **Einbürgerungswillige müssen also lange darauf warten, dass ihr Antrag bearbeitet wird.** In manchen Kommunen müssen sie sogar warten, um überhaupt den Antrag stellen zu können, beispielsweise, wenn sie vorher persönlich in der Einbürgerungsbehörde vorsprechen müssen.²⁸⁹ Insgesamt sind die Einbürgerungsbehörden für Einbürgerungsinteressierte vielerorts schlecht erreichbar.

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Einbürgerungsanträge betrug in Essen, Hamburg und München Anfang 2023 rund ein Jahr, in Bremen und Stuttgart sogar eineinhalb Jahre (Mediendienst Integration 2023). Thüringen nannte Ende 2023 für positiv beschiedene Anträge einen Durchschnitt von etwa 19 Monaten. Dabei reichte

287 Einheitliche Vorgaben zu bestimmten Regelungen entstehen aber durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wenn Betroffene gegen einen Verwaltungsakt zur Einbürgerung klagen und dabei durch alle Instanzen gehen.

288 Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts umfasst aber auch Vorgaben zur zusätzlichen statistischen Erfassung. Ab 2025 werden sowohl entsprechende Anträge als auch erledigte Verfahren jährlich erhoben (§ 36 Abs. 2a u. 2b StAG).

289 Immer mehr Kommunen verzichten auf eine solche Verpflichtung (s. Kap. B.3.3.5). Zum Teil stellen sie aber andere Bedingungen. So muss mancherorts ein sog. Quick-Check durchgeführt werden, den die Einbürgerungsbehörde prüft, bevor sie überhaupt ein Antragsformular aushändigt (s. auch Kap. A.3.2).

die Spanne zwischen den Landkreisen von ca. 6 bis zu 60 Monaten (Thüringer Landtag Drs. 7/9119: 3–4). Große Unterschiede innerhalb einzelner Landkreise und Städte zeigen Zahlen aus Sachsen.²⁹⁰ Darüber hinaus variiert die Bearbeitungszeit aber auch erheblich nach dem jeweiligen Fall.²⁹¹ Wenn die Bearbeitung eines Einbürgerungsantrags sehr lange dauert, können die Antragstellerinnen und Antragsteller bei den Verwaltungsgerichten eine Untätigkeitsklage einreichen (Info-Box 17).

Gründe für behördliche Überlastung: Rückstau, Personalmangel, fehlende Digitalisierung

Für die angespannte Situation in vielen Einbürgerungsbehörden – wie auch in den Ausländerbehörden insgesamt – werden verschiedene Gründe genannt. **❗ Der wachsende Rückstau offener Anträge geht nicht nur darauf zurück, dass (speziell bei bestimmten Herkunftsgruppen) die Anträge zugenommen haben. Hier zeigen sich nach wie vor auch Nachwirkungen eines pandemiebedingten Rückstaus.** Das Personal aus den Einbürgerungsbehörden wurde zum Teil an andere Stellen abgezogen. Durch die Fluchtzwanderung seit dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 haben sich die Rückstände in den Ausländer- und Einbürgerungsbehörden weiter erhöht, denn dadurch wurden Aufgaben zurückgestellt, die als weniger drängend galten – darunter auch Einbürgerungen (Bogumil et al. 2023b: 112). Die Bearbeitung der aufgestauten Fälle bedeutet dann für die Sachbearbeitenden mitunter mehr Arbeit als neu eingereichte Anträge. Beispielsweise müssen sie aktuelle Nachweise anfordern, wenn die vorliegenden zum Zeitpunkt der Bearbeitung bereits abgelaufen sind (Schlee/Schammann/Münch 2023: 33–34).

❗ Ein weiterer zentraler Faktor ist eine allgemein angespannte Personalsituation. In vielen Einbürgerungsbehörden haben in den letzten Jahren zwar die Anträge erheblich zugenommen, doch die Personalstellen wurden nicht entsprechend aufgestockt. Vielerorts ist bei den Mitarbeitenden der Krankenstand

hoch, das Personal wechselt häufig²⁹² und offene Stellen sind schwer zu besetzen. Das führt insgesamt zu einer hohen Arbeitsbelastung.²⁹³

❗ Die komplexe Rechtslage spielt ebenfalls eine Rolle. Dazu gehört auch, dass sie teilweise unbestimmt ist (s. Kap. A.1.2.2). Es gibt Berichte darüber, dass die Einbürgerungsbehörden Einbürgerungswillige falsch informieren, z. B. über das Recht, bei der Einbürgerung die eigene Staatsangehörigkeit zu behalten (Thränhardt 2017: 32). Änderungen des Rechts erfordern eine permanente Weiterbildung der Mitarbeitenden. Zudem sind manchmal langwierige Prüfverfahren nötig, die je nach Bundesland und konkretem Fall zum Teil von der Mitwirkung anderer Behörden abhängen.²⁹⁴ Das bedeutet für die Mitarbeitenden der Einbürgerungsbehörden zusätzliche Arbeit. Auch unvollständige Unterlagen erhöhen den Aufwand der Behörden (Mediendienst Integration 2024).

❗ Ein weiterer Faktor der Arbeitsbelastung ist, dass die Prozesse im Einbürgerungsverfahren vielerorts nicht bzw. nicht vollständig digitalisiert sind. Eine Digitalisierung kann das Personal entlasten, wenn sie Arbeitsschritte erheblich beschleunigt oder ersetzt. Zugleich bedeuten Ansätze zur Digitalisierung nicht zwangsläufig eine unmittelbare Entlastung. Sie können die Verfahren auch verlangsamen und verkomplizieren, etwa wenn die technische Infrastruktur dafür nicht ausreicht oder die Mitarbeitenden damit nicht umgehen können (s. dazu auch Kap. A.3).²⁹⁵

B.3.2 Erwartungen bezüglich der praktischen Wirkung der Reform und erste Erfahrungen

Die umfassende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2024 soll bewirken, dass die Einbürgerungszahlen in Deutschland weiter steigen, indem mehr Berechtigte sich einbürgern lassen. Wie sich die neuen rechtlichen

290 Die durchschnittliche Wartezeit für die Bescheidung eines Einbürgerungsantrags betrug 2023 z. B. im Vogtlandkreis vier bis sieben Monate, in Leipzig 18 Monate und im Landkreis Görlitz zwei bis drei Jahre (SMI Sachsen 2023: 4).

291 Die Dauer der Verfahren ist teilweise auch durch andere Faktoren bedingt als die Kapazitäten der Einbürgerungsbehörden. Sind z. B. bestimmte Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllt oder fehlen Dokumente, werden die Anträge häufig nicht direkt abgelehnt, sondern vorübergehend zurückgestellt.

292 In einer Umfrage von 2023 unter Mitarbeitenden in Ausländerbehörden stimmten 57 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass eine hohe Fluktuation beim Personal besteht (Schlee/Schammann/Münch 2023: 30).

293 Im Sommer 2022 wurden deutschlandweit die Leitungen von Ausländerbehörden befragt. 94 Prozent der Teilnehmenden aus insgesamt 13 Bundesländern charakterisierten die Personalsituation als angespannt (tagesschau.de 2022).

294 Beispielsweise müssen in Niedersachsen alle irakischen Identitätsdokumente beim Landeskriminalamt überprüft werden (Mediendienst Integration 2024).

295 Die Umstellung auf die elektronische Akte (E-Akte) beispielsweise führt nur zu Entlastung, wenn darin entsprechende Vorschlagwortungen und Suchbegriffe eingeführt sind und wenn es Rechner gibt, die entsprechend große Dateien verarbeiten können (Schlee/Schammann/Münch 2023: 38).

Info-Box 17 Untätigkeitsklagen im Einbürgerungsrecht

Um Einbürgerungsbehörden zur schnelleren Bearbeitung eines Einbürgerungsantrags zu verpflichten, können die Antragstellenden beim zuständigen Verwaltungsgericht Untätigkeitsklage einreichen. Dafür müssen seit der Antragstellung mindestens drei Monate vergangen sein (§ 75 S. 2 VwGO). Der Bundesrat plädierte im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes dafür, die Frist auf sechs Monate zu verdoppeln, um „die durch zu erwartende Untätigkeitsklagen entstehende zusätzliche Belastungssituation“ zu entzerren (BR-Drs. 438/1/23: 20). Der Vorschlag wurde jedoch nicht umgesetzt.

Voraussetzung für eine Untätigkeitsklage ist, dass über den Antrag „ohne zureichenden Grund in angemessener Frist nicht sachlich entschieden worden ist“ (§ 75 S. 1 VwGO). Das Sächsische Oberverwaltungsgericht (OVG) hat hier zuletzt festgestellt, dass ein pauschaler Verweis auf Personalmangel und eine anhaltende Belastung – etwa durch die Corona-Pandemie oder die hohe Zuwanderung von Schutzsuchenden aus der Ukraine – kein hinreichender Grund ist (OVG Sachsen, Beschluss v. 14.02.2023, Az. 3 E 2/23, 3 K 1593/22). Das OVG des Saarlandes sieht auch eine dauerhafte Überlastung von Einbürgerungsbehörden, die auf ein strukturelles Organisationsdefizit zurückgeht, nicht als zureichenden Grund für eine Verzögerung. Eine außergewöhnliche Belastung, die sich nicht kurzfristig durch organisatorische Maß-

nahmen beheben lässt, kann aber als ausreichender Grund gelten (OVG Saarland, Beschluss v. 02.11.2023, Az. 2 E 123/23).

Insgesamt sind Untätigkeitsklagen gemessen an den eingehenden Anträgen zwar relativ selten. In letzter Zeit haben sie aber zugenommen (Schneider/Tonn 2024: 71). In Bremen etwa kam es 2022 in 45 Einbürgerungsverfahren zu Untätigkeitsklagen, 2023 waren es 181 (Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen 2024: 39). Im Berliner Verwaltungsgericht ist im Jahr 2020 gar keine und 2021 nur eine einzige Untätigkeitsklage im Bereich Staatsangehörigkeit eingegangen. 2022 waren es 31 (AGH Berlin Drs. 19/15591: 5) und zwischen dem 1. Oktober 2023 und dem 31. Oktober 2024 insgesamt 1.509 Untätigkeitsklagen (NZZ Online 2024).

Eine Klage kann für die Betroffenen unter Umständen das Verfahren transparenter machen und letztendlich die Einbürgerung beschleunigen. Das ist abhängig davon, wie die zuständige Behörde mit der Klage umgeht. Insgesamt beschleunigen Untätigkeitsklagen im Bereich Einbürgerung aber nicht die Verfahren. Vielmehr bedeuten sie für die ohnehin überlasteten Behörden nicht nur Kosten, sondern auch zusätzliche Arbeit (Schneider/Tonn 2024: 72). Auch bei den Gerichten binden solche Klagen zum Teil enorme Kapazitäten.

Rahmenbedingungen auf das Einbürgerungsverhalten auswirken, ist bisher offen. Dazu gibt es verschiedene Einschätzungen und Anhaltspunkte, die im Folgenden ausgeführt werden (s. Kap. B.3.2.1). Von Bedeutung ist hier auch, inwiefern die Reform Einbürgerungen in der Praxis tatsächlich erleichtert – sowohl aus der Sicht der Behörden als auch aus der von Einbürgerungsberechtigten (s. Kap. B.3.2.2).

B.3.2.1 Einbürgerungsabsichten und -zahlen: weiterhin hohe Dynamik zu erwarten

Von der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts wird allgemein erwartet, dass dadurch Einbürgerungsanträge erheblich zunehmen (s. u. a. Zeit Online 2024b; hessen-schau.de 2024; Landtag Rheinland-Pfalz Drs. 18/5606: 2). Wie sich deren Zahl nach der Reform entwickeln wird,

hängt von verschiedenen Faktoren ab und lässt sich nicht sicher angeben. Es gibt jedoch verschiedene Befunde und Einordnungen, die helfen können, die kurzfristige Entwicklung wie auch die in den kommenden Jahren abzuschätzen.

📌 **Das Staatsangehörigkeitsrecht im betreffenden Land ist einer von vielen Faktoren, die die Einbürgerungsneigung beeinflussen** (Info-Box 18). Verschiedene Studien zeigen, dass die Einbürgerungsraten bei einem restriktiven Staatsangehörigkeitsrecht generell niedriger sind und bei einem liberaleren Recht höher (s. Vink/Prokic-Breuer/Dronkers 2013; Huddleston/Falcke 2020; Reichel 2011). Wie sich Reformen im Einbürgerungsrecht auf das Einbürgerungsverhalten auswirken, wurde bisher kaum untersucht. Im Folgenden werden Studien herangezogen, die ländervergleichend sowie für einzelne Länder im zeitlichen Verlauf untersuchen, wie sich

die Hinnahme von Mehrstaatigkeit auswirkt.²⁹⁶ Einzelne Studien heben hervor, dass das Einbürgerungsverhalten nicht nur von den rechtlichen Anforderungen abhängt, sondern auch von der Art und Weise, wie das Recht umgesetzt wird (Info-Box 19).

Mehr Einbürgerungen durch verkürzten Mindestaufenthalt, Hinnahme von Mehrstaatigkeit und Ausnahmeregelungen für bestimmte Gruppen?

❗ **Wichtig für die Entwicklung der Einbürgerungszahlen sind verschiedene Änderungen in der Reform von 2024, die den Zugang zum deutschen Pass erleichtern. Dazu zählt die Verkürzung des Mindestaufenthalts von acht auf fünf Jahre.** Diese Voraussetzung erfüllen nun gleichzeitig drei zusätzliche Kohorten.²⁹⁷ Dadurch ist nach Inkrafttreten der Reform vorübergehend mit erheblichen Antragsspitzen zu rechnen. Es werden jedoch nicht zwingend proportional mehr Einbürgerungsanträge gestellt, denn für eine Einbürgerung gelten noch weitere Voraussetzungen.

Anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen Harder et al. (2023: 7), dass 2017 von den Ausländerinnen und Ausländern, die seit mehr als fünf Jahren in Deutschland lebten, rund 28 Prozent die wirtschaftlichen und sprachlichen Anforderungen für eine Anspruchseinbürgerung erfüllten – also ein nennenswerter Anteil. Die Daten von 2016, 2017 und 2020 deuten darauf, dass das regelmäßig für ein Fünftel bis ein Drittel der Ausländerinnen und Ausländer gilt, die seit fünf, sechs oder sieben Jahren in Deutschland leben. ❗ **Kommen die Behörden jedoch mit der Bearbeitung der Einbürgerungsanträge nicht hinterher, machen langwierige Verfahren den Effekt einer schnelleren Einbürgerung durch den verkürzten Mindestaufenthalt zunichte.**

Eine weitere zentrale Erleichterung ist, dass Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung nun ausnahmslos er-

möglicht wird.²⁹⁸ Die Ampelregierung ging davon aus, dass dadurch in den ersten Jahren Einbürgerungsanträge sprunghaft zunehmen werden, dieser Effekt sich aber im Laufe der Zeit abschwächt (BT-Drs. 20/9044: 26).

❗ **Großes Potenzial sieht man hier speziell bei jenen Herkunftsgruppen, für die bislang keine Ausnahmeregelung griff, die also grundsätzlich ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben mussten.**²⁹⁹ **Dazu zählen insbesondere Türkeistämmige** (s. SVR 2024a: 208–209; Abb. B.10). Laut Ausländerzentralregister lebten Ende 2023 über 86 Prozent der gut 1,5 Millionen Türiinnen und Türiren bereits seit mindestens fünf Jahren in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2024h) und erfüllten damit die seit Juni 2024 geltende Mindestaufenthaltsdauer für eine Anspruchseinbürgerung (s. SVR 2024a: 202–203). Wie viele von ihnen auch die sonstigen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, ist nicht bekannt. Allerdings wurden mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes weitere Erleichterungen für die sog. Gastarbeitergeneration geschaffen (s. u.).

❗ **Frühere Befragungen von Einbürgerungsberechtigten in Deutschland zeigen: Der Wunsch, die ursprüngliche Staatsangehörigkeit zu behalten, ist für manche der zentrale Grund gegen eine Einbürgerung, speziell für türkische Staatsangehörige** (Worbs 2008: 36–37; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 248; SVR-Forschungsbereich 2012: 21–22; Sauer 2016: 81–82; Schühler 2018: 46; Anschau/Vortmann 2020: 53). Bei dieser Gruppe sind die Einbürgerungszahlen seit 2000 kontinuierlich zurückgegangen. Bis dahin konnten sie die türkische Staatsangehörigkeit nach der Einbürgerung zurückerhalten; mit der Abschaffung der sog. Inlands Klausel im Jahr 2000 wurde diese Möglichkeit eingeschränkt. Falcke und Vinke (2020) zeigen zwar anhand von Paneldaten des SOEP, dass diese Einschränkung keine Auswirkungen auf die Einbürgerungsrate hatte,

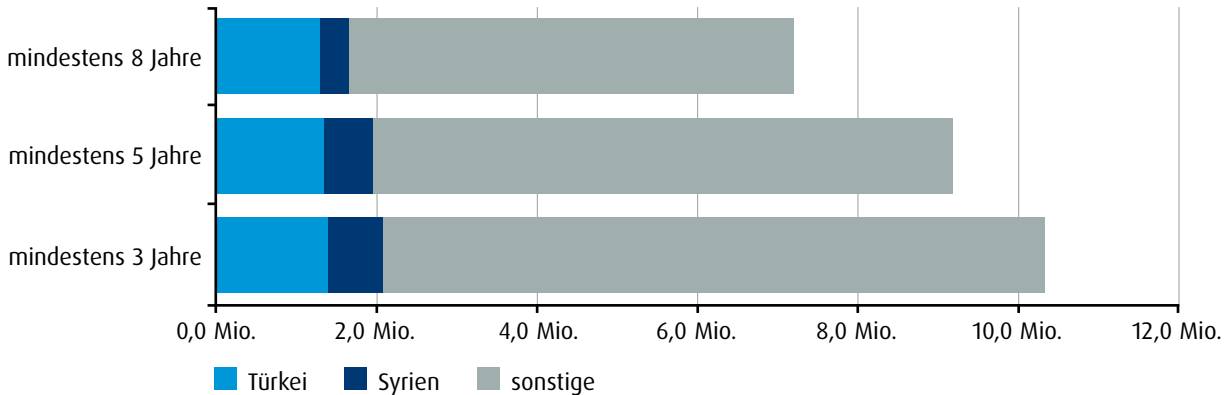
296 Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich die Einführung von Einbürgerungstests 2003 in den Niederlanden ausgewirkt hat (Labussière/Vink 2020; Peters/Vink/Schmeets 2016). Es zeigt sich, dass infolge der Reform eine Antragstellung eher nach hinten verschoben als komplett aufgegeben wurde. Insgesamt haben sich Ausländerinnen und Ausländer unter den restriktiveren Bedingungen seltener einbürgern lassen, besonders jene aus ökonomisch weniger entwickelten und politisch instabilen Herkunftsländern. Auch Vink et al. (2021) zeigen, dass in den Niederlanden nach der Einführung von Einbürgerungstest und Sprachtest die Einbürgerungsraten zurückgegangen sind und Einbürgerungen sich verzögert haben, besonders bei Personen mit einem niedrigen Bildungsniveau. Diese Entwicklung beobachten die Autorinnen und Autoren auch in Dänemark, wo 2002 entsprechende Tests eingeführt wurden.

297 Konkret sind das alle Ausländerinnen und Ausländer, die seit fünf, sechs oder sieben Jahren in Deutschland leben.

298 Wenn das Staatsangehörigkeitsrecht des jeweiligen Herkunftslands vorsieht, dass bei Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit die ursprüngliche verloren geht, ist Mehrstaatigkeit allerdings weiterhin nicht möglich.

299 Zugleich können durch die Reform auch die Einbürgerungszahlen in den Gruppen steigen, bei denen bereits vor der Reform Mehrstaatigkeit akzeptiert wurde. Denn es ist davon auszugehen, dass die Betroffenen das zum Teil nicht wissen. Wie eine Umfrage von 2011 zeigt, gilt das sowohl für Personen im Einbürgerungsverfahren als auch für nicht Eingebürgerte: 27,0 Prozent der nicht Eingebürgerten aus Italien und Griechenland glaubten, dass sie ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit aufgeben müssen; 29,8 Prozent wussten nicht, ob sie sie behalten können. Bei nicht Eingebürgerten aus Afghanistan, dem Irak und dem Iran liegen die Anteile mit 31,8 Prozent und 35,5 Prozent noch höher (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 215–221; s. auch Worbs 2008: 36–37; Fick et al. 2014: 28–29).

Abb. B.10 Einbürgerungspotenzial nach Voraufenthalt (3, 5 und 8 Jahre) 2023



Anmerkung: Die Angaben beziehen sich jeweils auf den Stichtag 31.12. Ein Voraufenthalt von acht Jahren entsprach der Mindestaufenthaltsdauer, die eine Einbürgerung vor der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2024 erforderte. Fünf Jahre beträgt die Mindestaufenthaltsdauer für eine Einbürgerung seit Mitte 2024. Bei besonderen Integrationsleistungen ist eine Einbürgerung bereits nach drei Jahren Aufenthalt möglich.

Quelle: AZR, Statistisches Bundesamt 2024a; 2024h; Berechnung und Darstellung: SVR

weder insgesamt noch speziell bei den Türkeistämmigen. Studien zu Reformen der Mehrstaatigkeit in anderen Ländern ermitteln jedoch einen gegenteiligen Effekt (s. SVR 2024a: 208).³⁰⁰

Zu bedenken ist hier auch, dass das Einbürgerungspotenzial in Deutschland in den letzten Jahren auch bei jenen Herkunftsgruppen bei Weitem nicht ausgeschöpft wurde, die schon vor der Reform bei der Einbürgerung ihren ursprünglichen Pass behalten durften (s. Kap. B.3.1.1).

⚠ Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit wird also nicht zwangsläufig (und nicht in allen Herkunftsgruppen) zu mehr Einbürgerungen führen (s. Thym 2023: 541; Berlit 2021: 399).

Die Reform von 2024 umfasst auch Ausnahmeregelungen für sog. Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter sowie Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmer, die eine Einbürgerung erleichtern. So wurde für diese Gruppe das nachzuweisende Sprachniveau gesenkt, und auf den Einbürgerungstest wird künftig ganz verzichtet. Die Änderung würdigt den Beitrag, den diese Gruppe zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland geleistet hat. Zugleich erkennt sie an, dass den betreffenden Personen über viele Jahre kaum Integrationsmaßnahmen angeboten wurden, die ihnen z. B. den Spracherwerb erleichtert hätten (SVR 2024a: 199). Es fragt sich aber, ob diese Änderung sich jenseits ihrer

300 Zwei Studien (Labussière/Vink 2020; Peters/Vink 2024) untersuchen, wie sich in den Niederlanden eine Verschärfung bezüglich der Akzeptanz von Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung im Jahr 1997 ausgewirkt hat. Sie stellen übereinstimmend fest, dass in der Folge die Einbürgerungsrate deutlich gesunken ist. Peters und Vink (2024) untersuchen zusätzlich den Effekt einer Reform von 2001 in Schweden, die Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung ermöglichte; hier ist die Einbürgerungsrate deutlich gestiegen. Sowohl in den Niederlanden als auch in Schweden zeigten sich die Effekte der Reformen vor allem bei Personen aus EU-Mitgliedstaaten und aus hoch entwickelten Ländern. Die Autoren erklären das damit, dass die Aufgabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit von diesen Gruppen als höherer Preis wahrgenommen wird. Auch Vink et al. (2021) kommen zu dem Ergebnis, dass die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit in den Niederlanden und Schweden besonders bei Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten und hoch entwickelten Ländern die Einbürgerungsraten dauerhaft erhöht hat. Sie bringen das u. a. in Verbindung mit möglichen Ambitionen, irgendwann in das Herkunftsland zurückzukehren. Böcker und Thränhardt (2016) vergleichen Einbürgerungszahlen aus den Niederlanden und Deutschland und zeigen ebenfalls, dass die Akzeptanz von Mehrstaatigkeit zu mehr Einbürgerungen führen kann. Auch sie sehen unterschiedliche Auswirkungen nach Herkunftsgruppen, jedoch andere als Peters und Vink (2024): Ihnen zufolge bleiben bei Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten die Einbürgerungsraten niedrig, selbst wenn sie ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten dürfen. Sie erklären dies damit, dass eine Einbürgerung hier einen geringen Mehrwert hat. Personen aus wichtigen Herkunftsländern von Asylsuchenden zeigen dagegen eine hohe Einbürgerungsneigung, selbst wenn sie dafür ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit aufgeben müssen. Die übrigen sind eher zu einer Einbürgerung bereit, wenn sie die ursprüngliche Staatsangehörigkeit beibehalten können.

Info-Box 18 Einflüsse auf die Einbürgerungsneigung

Für die individuelle Entscheidung, sich einbürgern zu lassen, spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Hier ist zu unterscheiden zwischen rechtlich-pragmatischen und sozial-identikativen bzw. emotionalen Aspekten, wobei diese Dimensionen eng miteinander verknüpft sind (s. Diehl 2002). Mit der Staatsangehörigkeit gewinnt die betreffende Person bestimmte Rechte, die in verschiedenen Lebensbereichen Vorteile bringen, u.a. in Bezug auf die Berufswahl, internationale Mobilität und politische Mitbestimmung. Auf ideeller Ebene verbinden Einbürgerungswillige damit die Hoffnung, ihren Status zu verbessern (etwa ihren dauerhaften Aufenthalt zu sichern) und als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft bzw. des politischen Gemeinwesens anerkannt zu werden (s. Reichel/Perching 2015: 33). Zugleich bedeutet eine Einbürgerung auch Kosten – monetäre und zeitliche, aber auch soziale und emotionale (Sauer 2019: 13).

Wie wichtig die verschiedenen Aspekte jeweils sind, ist einerseits abhängig von individuellen Merkmalen wie dem sozioökonomischen Status und der Aufenthaltsdauer, andererseits vom rechtlichen, politischen und sozialen Kontext in den Herkunfts- und Zielländern (s. dazu SVR 2021: 40–42). So ist für Flüchtlinge, die sich oftmals nicht (mehr) auf den staatlichen Schutz ihres Herkunftslands verlassen können, der Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit eine geringere identifikatorische Hürde als für Menschen, die sich nach wie vor auch mit ihrer ursprünglichen Nationalität identifizieren (s. dazu Walter-Franke/Yüce-tas 2024: 12–13). Für Zugewanderte aus sicheren bzw. wohlhabenden Staaten wiederum, die bereits einen Aufenthaltstitel zu Erwerbs-, Studien- oder Ausbildungszwecken oder als Familienangehörige haben, bringt der Erwerb der Staatsangehörigkeit meist

weniger rechtliche oder praktische Vorteile. Für Drittstaatsangehörige ist ein weiterer Anreiz, dass sie mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats auch Freizügigkeit in der EU genießen. Mitunter können durch Einbürgerung aber auch Nachteile entstehen, besonders wenn dafür die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben werden muss.

Die individuelle Entscheidung für oder gegen eine Einbürgerung beruht nicht auf einer rein rationalen Abwägung von Kosten und Nutzen. Vielmehr gibt es neben objektiven Vor- und Nachteilen und deren subjektiver Bewertung sowie verschiedenen emotionalen Beweggründen noch weitere Einflüsse sowie Wechselwirkungen zwischen all diesen Faktoren. Wichtig sind u.a. strukturelle Rahmenbedingungen, Informiertheit und Gruppeneinflüsse (Sauer 2019: 13). Studien zufolge fördern soziale Netzwerke die Einbürgerung, besonders solche mit bereits Eingebürgerten derselben Ethnie. Über solche Netzwerke werden nicht nur Informationen über den Einbürgerungsprozess ausgetauscht. Die Nähe zu bereits Eingebürgerten aus dem gleichen Herkunftsland kann auch dazu beitragen, dass Zugewanderte sich eine nationale Gemeinschaft vorstellen, die auch ‚Menschen wie sie‘ umfasst (s. Abascal 2017; s. auch Leclerc/Vink/Schmeets 2022). Das gilt insbesondere, wenn die bereits Eingebürgerten ihnen in Bezug auf Merkmale wie Bildung und die individuelle Migrationsgeschichte ähneln. An ihnen orientieren sich Einbürgerungsinteressierte, um ihre Erfolgchancen bezüglich der Einbürgerung einzuschätzen. Außerdem kann der Vergleich sie motivieren, sich einbürgern zu lassen, um einen gleichwertigen sozialen Status zu erhalten (s. Poole/Soehl 2023).

symbolischen Aussage auch auf die Einbürgerungszahlen auswirken wird. Berlit (2024: 66) geht davon aus, dass der Anwendungsbereich der Erleichterung begrenzt ist und sie eher einen kurzfristigen Effekt haben wird, und das auch nur bei entsprechender Ansprache der Gruppe. Denn die Regelung bezieht sich auf Personen, die inzwi-

schen recht alt sind. Sie haben oft keinen Anreiz mehr, sich um den deutschen Pass zu bemühen.³⁰¹ Viele haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte mit der bisherigen Situation arrangiert. Zudem können frühere Erfahrungen der Zurückweisung und Ausgrenzung bezüglich der Einbürgerung und in anderen Bereichen nachwirken.

301 Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass das Einbürgerungsinteresse mit dem Alter und steigender Aufenthaltsdauer generell sinkt. Zu gegenteiligen Befunden kommt eine Untersuchung speziell zu Türkinnen und Türken in Nordrhein-Westfalen (s. Sauer 2019: 14–15).

Info-Box 19 Einfluss der behördlichen Praxis auf das Einbürgerungsgeschehen

Den Zusammenhang zwischen dem Einbürgerungsrecht und dem Einbürgerungsverhalten haben verschiedene Studien untersucht. Weitaus weniger ist darüber bekannt, wie das Einbürgerungsverhalten mit der Einbürgerungspraxis in den Behörden zusammenhängt.

Es wird angenommen, dass negative Aspekte des Verwaltungshandelns mittelbar die Motivation der Betroffenen senken, etwa wenn Spielräume nicht in ihrem Sinne genutzt werden und die Behörde wenig oder nicht bereitwillig berät (Sauer 2019: 23). Dauern Einbürgerungsverfahren zu lange, kann das Einbürgerungsinteressierte abschrecken. Eine schnelle Bearbeitung kann dagegen positive Anchlusseffekte haben, also mehr Einbürgerungen nach sich ziehen (Thränhardt 2008: 21–22).

Dass die Einbürgerungspraxis grundsätzlich wichtig ist, hat erstmals Bloemraad (2002) in einer qualitativen Untersuchung hervorgehoben. Ihr zufolge fördert es in Kanada die Einbürgerungszahlen, dass Einbürgerungswillige im Prozess von staatlicher und nicht-staatlicher Seite unterstützt werden. Dass umgekehrt bürokratische Hürden die Entscheidung gegen eine Einbürgerung fördern können, zeigt eine qualitative Untersuchung zu EU-Staatsangehörigen im Vereinigten Königreich (s. Godin/Sigona 2022).

Huddleston und Falcke (2020) vergleichen das Einbürgerungsgeschehen in 17 europäischen Ländern und zeigen, dass Hürden im Einbürgerungsverfahren ebenso bedeutsam sind wie Hürden im Einbürgerungsrecht. Ein Vergleich von sechs EU-Mitgliedstaaten unterscheidet zwischen Einbürgerungsinteresse und dem Erwerb der Staatsangehörigkeit. Danach wird der Erwerb der Staatsangehörigkeit in erster Linie beeinflusst durch gesetzliche Rahmenbedingungen und in geringerem Maß auch durch das Einbürgerungsverfahren im Zielland; zentral für das Einbürgerungsinteresse von Ausländerinnen und

Ausländern ist dagegen das Verfahren (Huddleston 2020). Beide Studien nutzen zur Einordnung der Einbürgerungsverfahren einen Indikator mit fünf Dimensionen zu verschiedenen Phasen des Verfahrens (s. dazu ausführlich Huddleston 2013).

Für Deutschland zeigt eine Umfrage von 2011, dass das Einbürgerungsverfahren die Entscheidung gegen eine Einbürgerung fördern kann: 44,7 Prozent der Befragten, die sich (bislang) nicht haben einbürgern lassen, nennen als ein wichtiges Hindernis den damit verbundenen Aufwand (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 250). In einer repräsentativen Befragung türkischer Staatsangehöriger nannten dagegen lediglich 18,8 Prozent als Grund gegen die Einbürgerung ein zu aufwendiges Verfahren (Schührer 2018: 46). Unklar bleibt jedoch, was genau die Befragten damit verbinden. Das kann beispielsweise auch der Aufwand sein, den die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit erfordert. Dieser bestimmt sich vor allem durch das Verwaltungshandeln anderer Staaten (s. Thränhardt 2008: 22–24).

Nach einer qualitativen Untersuchung zur Einbürgerungsabsicht syrischer Geflüchteter in Deutschland könnte die Entscheidung für oder gegen eine Einbürgerung auch damit zusammenhängen, welche Erfahrungen die betreffende Person mit Behörden gemacht hat, z. B. im Asylverfahren. Besonders negative Erfahrungen in bürokratischen Verfahren rufen danach starke emotionale Reaktionen hervor, die in zwei Richtungen gehen können: Einerseits können sie bewirken, dass die Person sich gegen eine Einbürgerung entscheidet, um jeglichen Kontakt mit Behörden zu vermeiden. Andererseits können bürokratische Hürden und das Gefühl der Ausgrenzung auch die Einbürgerungsabsicht fördern. Die Einbürgerung verbindet sich dann mit der Hoffnung, dadurch Interaktionen mit Behörden in Zukunft zu vermeiden (s. Haller/Yanaşmayan 2024).

Verschärfung bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts

📌 Neben verschiedenen Erleichterungen beinhaltet die Reform auch eine deutliche Verschärfung, und zwar bei der Sicherung des Lebensunterhalts als Einbürgerungsvoraussetzung (s. SVR 2023c: 5–6). Zuvor konnten sich auch Personen einbürgern lassen, die Sozialleistungen beziehen, sofern sie dafür nicht selbst verantwortlich waren. Diese grundsätzliche Ausnahme wurde mit der Reform gestrichen. Stattdessen wurden drei konkrete Personengruppen definiert, bei denen die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung weiterhin nicht greift (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG).³⁰² Die Einschränkung soll laut Gesetzesbegründung den Grundsatz einer hinreichenden wirtschaftlichen Integration stärken (BT-Drs. 20/9044: 34). 📌 **Damit sind aber verschiedene Gruppen von einer Anspruchseinbürgerung ausgeschlossen, bei denen in der Verwaltungspraxis und der Rechtsprechung bisher regelmäßig davon ausgegangen wurde, dass sie einen Leistungsbezug nicht zu vertreten haben:** Alleinerziehende und Pflegende, die wegen Betreuungsaufgaben nicht oder nur in Teilzeit erwerbstätig sind, Menschen mit Behinderung, chronisch Kranke, Studierende, Auszubildende, Schülerinnen und Schüler sowie Rentner und Rentnerinnen, die nicht als Angehörige der sog. Gastarbeitergeneration oder als Vertragsarbeitnehmer nach Deutschland gekommen sind (SVR 2024a: 197–198). 📌 **Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass solche Personen über eine Härtefallklausel im Rahmen der Ermessenseinbürgerung ausnahmsweise doch eingebürgert werden können** (BT-Drs. 20/9044: 34). **Allerdings wird befürchtet, dass diese Möglichkeit nur begrenzt Wirkung zeigen wird** (s. BT-ADrs. 20(4)349 B: 5–6; BT-ADrs. 20(4)349 D: 17–18) **und somit infolge der Änderung die Einbürgerungszahlen bei den betroffenen Gruppen zurückgehen werden. Denn die Härtefallregelung ist voraussetzungsreich:** So muss entweder ein öffentliches Interesse vorliegen oder durch die Einbürgerung eine besondere Härte vermieden werden (§ 8 Abs. 2 StAG). Hier kommt es darauf an, wie die Behörden die Regelung in der Praxis anwenden (s. Kap. B.3.2.2).

📌 **Wie viele Personen diese Änderung letztlich betrifft, lässt sich nicht eindeutig bestimmen. Es dürfte sich aber um eine quantitativ bedeutende Gruppe handeln** (s. Gülzau/Schneider 2024).³⁰³ Zu bedenken ist hier auch, dass die Erfolgsaussichten bei einer Ermessenseinbürgerung schlechter abzuschätzen sind als bei einer Anspruchseinbürgerung. Antragstellende haben „keine mit einem Rechtsanspruch vergleichbare Rechtssicherheit auf Einbürgerung“ (BT-ADrs. 20(4)349 D: 18). Diese Unsicherheit kann dazu führen, dass Betroffene eine Einbürgerungsabsicht aufschieben oder sogar aufgeben (Gülzau/Schneider 2024: 14). Wenn Fälle von Ermessenseinbürgerung zunehmen, könnte das zudem Unterschiede in der Einbürgerungspraxis zwischen den Behörden verstärken. Bereits jetzt zeigt sich in den Einbürgerungsraten von Ländern und Kommunen eine Varianz, die auch mit bestehenden Auslegungs- und Ermessensspielräumen zusammenhängt (s. Kap. A.1.2.2 und B.3.1.2).

Anträge und Einbürgerungen kurz nach Inkrafttreten der Reform deutlich gestiegen

Unabhängig von der Zahl der neu gestellten Einbürgerungsanträge sind mit Inkrafttreten der Reform in vielen Einbürgerungsbehörden kurzfristig die Einbürgerungszahlen gestiegen. Denn durch die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit konnten auch all jene Anträge positiv beschieden werden, die nur deshalb noch nicht abgeschlossen waren, weil ein Nachweis über die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit fehlte.

Bereits vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung im Juni 2024 berichteten viele Städte von einem gestiegenen Einbürgerungsinteresse, besonders auch bei türkistämmigen (Deutschlandfunk 2024b). Beratungsangebote in den Einbürgerungsbehörden wie auch anderen Beratungsstellen wurden stärker nachgefragt (s. Mediendienst Integration 2024; MiGAZIN 2024b). 📌 **Kurz nach Inkrafttreten wurden bereits in vielen Einbürgerungsbehörden erheblich mehr Anträge gestellt.**³⁰⁴

Viele Behörden sind aber nach wie vor damit beschäftigt, den Rückstau von Einbürgerungsanträgen abzarbeiten, die bereits vor der Reform gestellt wurden

302 Die drei Personengruppen sind (1) Personen der sog. Gastarbeitergeneration, die den Bezug von Sozialleistungen nicht selbst zu vertreten haben, (2) Personen, die in den letzten zwei Jahren mindestens 20 Monate in Vollzeit erwerbstätig waren und ihr Einkommen auf das Existenzminimum aufstocken müssen, und (3) Ehegatten oder Lebenspartner bzw. Lebenspartnerinnen der unter (2) genannten Personen, wenn diese in familiärer Gemeinschaft mit einem minderjährigen Kind leben.

303 Auch Geflüchtete dürften zu denen gehören, die von den gestiegenen Anforderungen besonders stark betroffen sind (s. Walter-Franke/Yüçetas 2024: 18–20).

304 Nach Angaben des bayerischen Innenministeriums wurden von Januar bis Mai 2024 monatlich im Durchschnitt etwa 5.600 Anträge gestellt. Im Juni 2024 waren es ca. 8.400 (Zeit Online 2024a; fr.de 2024b). In München lag die Zahl der Einbürgerungsanträge im Juni 2024 fast 200 Prozent über dem Vergleichswert von Juni 2023 (BR24 2024b). Auch eine Umfrage in verschiedenen Großstädten deutet darauf hin, dass die Zahl der Einbürgerungsanträge im Jahr 2024 enorm gestiegen ist: In den 20 Städten, die an der Umfrage teilgenommen haben, wurden 2022 insgesamt gut 81.000 Anträge gestellt; 2024 waren es schon bis zum Herbst fast 123.000 (welt.de 2024).

(s. Kap. B.3.1.3).³⁰⁵ Für Einbürgerungswillige bedeutet das lange Wartezeiten. Einige Kommunen haben die Möglichkeiten beschränkt, überhaupt Einbürgerungsanträge zu stellen; beispielsweise vergeben manche nur sehr begrenzt Termine für die persönliche Vorsprache, die für die Antragstellung verpflichtend ist. Mitte 2024 wurde gar berichtet, dass einzelne Kommunen aus Kapazitätsgründen vorübergehend gar keine neuen Anträge mehr entgegennehmen.³⁰⁶ **Die Reform hat also auf rechtlicher Ebene den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit über eine Einbürgerung insgesamt erleichtert; zugleich ist es in der Praxis zumindest vorübergehend teilweise nicht möglich, einen entsprechenden Antrag zu stellen.** Wenn die Behörde einen Antrag gar nicht annimmt, beginnt auch die Frist für eine Untätigkeitsklage (Info-Box 17) nicht zu laufen. Diese Praxis verdeutlicht die Überlastung der Einbürgerungsbehörden – sie ist aber offenkundig rechtswidrig. Denn es gibt keine Rechtsgrundlage, auf der Behörden die Entgegennahme von Anträgen einfach verweigern können.³⁰⁷

B.3.2.2 Reform erleichtert behördliche Einbürgerungspraxis nur teilweise

Die zuständigen Behörden müssen bei der Umsetzung des Einbürgerungsrechts Nachweise prüfen, im Gesetz enthaltene unbestimmte Rechtsbegriffe auslegen und Ermessensspielräume ausfüllen. Die Komplexität und der Umfang der Prüfaufgaben gelten als ein wichtiger Faktor für ihre Belastung. **Damit stellt sich die Frage, inwieweit die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes die Rechtslage vereinfacht und konkretisiert hat – und damit für die Behörden die Umsetzung erleichtert. Dafür ist u. a. wichtig, inwiefern Bund und Länder eine bestimmte Anwendung der neuen Regelungen vorge-**

ben, indem sie z. B. unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren (s. Kap. B.3.1.2).

Das BMI hat kurz vor Inkrafttreten der Reform erste Anwendungshinweise an die Länder versandt, sie aber nicht veröffentlicht. Geplant war, die VAH-StAG bis Ende 2024 vollständig zu überarbeiten und dann auch zu veröffentlichen (s. Kap. B.3.3.1).³⁰⁸ Darüber hinaus wird diskutiert, im Zuge der Reform die seit 2001 geltende StAR-VwV zu überarbeiten.³⁰⁹ Auch die Länder stellen ihren Verwaltungen verschiedene Hilfestellungen zur Verfügung. Anlässlich der Reform aktualisieren sie (unterschiedlich schnell) ihre Anwendungs- und Auslegungshilfen und überarbeiten ggf. Verwaltungsvorschriften.³¹⁰

Prüfung der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit entfällt, Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit bleibt

Mit der generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit entfällt in Einbürgerungsverfahren künftig eine Prüfung, die (für die Behörden wie auch für die Antragstellenden) zum Teil sehr aufwendig und langwierig war, nämlich die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit.³¹¹ Zudem reduziert sich der diesbezügliche Beratungsbedarf. Bislang hatten Menschen, die ihren alten Pass beibehalten wollten, oft Nachfragen dazu, ob für sie bei einer Einbürgerung eine der bestehenden Ausnahmeregelungen zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit greift.

Bestehen bleibt die Voraussetzung der geklärten Identität (§ 10 Abs. 1 S. 1 u. § 8 Abs. 1 StAG). **Das ist nach Ansicht des SVR richtig und wichtig.** Mit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 2020 hat sich ein vierstufiges Modell zur Identitätsprüfung etabliert (s. BVerwG, Urt. v. 23.09.2020, Az. 1 C 36.19). Danach ist es in Ausnahmefällen möglich, die Identität im Einbür-

305 Im Herbst 2024 berichteten 20 der größten Städte in Deutschland, dass hier insgesamt über 217.000 Einbürgerungsanträge anhängig waren (welt.de 2024).

306 So haben Medienberichten zufolge das Kölner Ausländeramt und das Amt für Migration und Integration, das im Bodenseekreis für Einbürgerungen zuständig ist, angekündigt, bis Jahresende keine Termine für die Abgabe von Einbürgerungsanträgen mehr zu vergeben (swr.de 2024; wdr.de 2024; s. auch Bodenseekreis 2024).

307 Grundsätzlich ist es einer Behörde untersagt, die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen deshalb zu verweigern, weil sie diese in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält (§ 24 Abs. 3 VwVfG sowie die entsprechenden Landesverwaltungsverfahrensgesetze). Das gilt erst recht, wenn die Behörde sich der Bearbeitung des Antrags aus Kapazitätsgründen nicht gewachsen sieht. Es besteht also im Regelfall eine „Annahmepflicht der Behörde“ (Schwarz 2021: Rn. 61; s. auch Heßhaus 2024: Rn. 40.1).

308 Bis März 2025 hat das BMI keine vollständig überarbeiteten Anwendungshinweise veröffentlicht.

309 Dazu hat der Innenausschuss des Bundestags das BMI im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens aufgefordert (BT-Drs. 20/10093: 9).

310 In Hessen hat das zuständige Ministerium beispielsweise schon kurz vor Inkrafttreten der Reform eine Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift über Staatsangehörigkeitsverfahren beschlossen (VVStaVerf vom 10.06.2024, Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 26, S. 582).

311 In Baden-Württemberg musste bei Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit das zuständige Regierungspräsidium zustimmen. Hier entlastet die Rechtsänderung also nicht nur die kommunalen Einbürgerungsbehörden.

gerungsprozess auch ohne amtliche Ausweispapiere zu klären.³¹²

Auf jeder der vier Stufen können die Antragstellenden andere, zunehmend weniger formelle Nachweise für ihre Identität vorlegen, die die Behörde dann prüfen und bewerten muss. **⚠ In der Verwaltungspraxis ergeben sich hier allerdings immer wieder erhebliche Probleme; die Prüfverfahren sind oft aufwendig und langwierig** (s. Müller 2024).³¹³

Bestehen bleibt auch die Anforderung der geklärten Staatsangehörigkeit, die 2019 zusammen mit der Identitätsklärung als Einbürgerungsvoraussetzung eingeführt wurde. Damit soll geprüft werden, welche ausländische Staatsangehörigkeit ggf. vor der Einbürgerung aufgegeben werden muss (BT-Drs. 19/11083: 12). Mit der generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit durch die jüngste Reform erübrigt sich das aber eigentlich (Hoffmann 2024: 286). Deshalb wird dafür plädiert, die bisherige Staatsangehörigkeit nur im Rahmen der Identitätsklärung zu prüfen bzw. die Anforderungen an die Prüfung zu senken (Weizsäcker 2024: 2874). Dies würde die Behörden weiter entlasten.

Unklarheiten bei Umsetzung der Verschärfung im Bereich der Sicherung des Lebensunterhalts

⚠ Die Entlastung der Behörden dadurch, dass sie die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht mehr prüfen müssen, könnte dadurch verpuffen, dass andere Änderungen den Prüf- und Begründungsaufwand eher steigern. Dazu zählt die Verschärfung bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts, die bestimmte Personengruppen künftig von einer Anspruchseinbürgerung ausschließt (s. dazu SVR 2024a: 197–198). Diese Personen werden auf die Härtefallregelung im Rahmen der Ermessenseinbürgerung verwiesen; dadurch wiederum könnten solche Anträge insgesamt zunehmen. Ermessenseinbürgerungen sind für die Behörden jedoch besonders aufwendig. Für die Betroffenen bedeuten sie nicht nur weniger Rechtssicherheit, sondern tendenziell auch längere Wartezeiten (Courtman/Schneider 2021: 63). In einigen Bundesländern sind für Ermessenseinbürgerungen nicht bzw. nicht allein die kommunalen

Einbürgerungsbehörden zuständig.³¹⁴ Hier erzeugt eine Zunahme entsprechender Anträge also an zwei Stellen einen Mehraufwand (Gülzau/Schneider 2024: 14).

Die Verschärfung im Bereich der Lebensunterhaltssicherung war im Gesetzgebungsverfahren äußerst umstritten – auch innerhalb der drei Regierungsparteien der Ampelkoalition. Sie widerspricht der allgemeinen Stoßrichtung des Reformgesetzes, Einbürgerung zu erleichtern. **☹ Der SVR (2023c: 5–6; 2024a: 198) hatte sich dafür ausgesprochen, an der vorherigen Rechtslage festzuhalten und die Voraussetzungen hinsichtlich der Lebensunterhaltssicherung nicht zu verändern. Der Bezug von Sozialleistungen sollte eine Anspruchseinbürgerung nicht verhindern, wenn die betreffende Person dafür nicht selbst verantwortlich ist.**

Mit der Verabschiedung der Verschärfung hat der Innenausschuss des Bundestags die Bundesregierung in einem (rechtlich unverbindlichen) Entschließungsantrag aufgefordert, die VAH-StAG und die StAR-VwV so anzupassen, dass die durch die Gesetzesänderung ausgeschlossenen Gruppen künftig tatsächlich im Rahmen der Ermessenseinbürgerung als Härtefälle berücksichtigt werden (BT-Drs. 20/10093: 9).

Nach der diesbezüglichen Rechtsprechung setzte die Feststellung einer besonderen Härte im Sinne der Härtefallregelung zur Ermessenseinbürgerung bislang voraus, dass diese besondere Härte durch atypische Besonderheiten des Einzelfalls bedingt ist und durch eine Einbürgerung entscheidend abgemildert oder vermieden werden kann (Hailbronner/Gnatzy 2022: Rn. 44). In den überarbeiteten VAH-StAG wurde hierzu festgeschrieben, dass diese Voraussetzung künftig bei der Prüfung von Einbürgerungsanträgen nicht mehr zugrunde zu legen ist (VAH-StAG Nr. 8.2.0). Zudem werden bestimmte Personengruppen, die durch die Gesetzesänderung von der Anspruchseinbürgerung ausgeschlossen sind, als potenzielle Härtefälle für eine Ermessenseinbürgerung aufgelistet (VAH-StAG Nr. 8.2.2).³¹⁵

⚠ Damit wird auf Kritik reagiert, die im Gesetzgebungsprozess u. a. vom SVR geäußert wurde, und die gesetzliche Verschärfung bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts (inklusive der damit einhergehen-

312 Dies begründete das Gericht damit, dass die Klärung der Identität vor einer Einbürgerung zwar gewichtigen Sicherheitsbelangen diene; zugleich müsse der betreffenden Person der ihr abverlangte Nachweis aber auch objektiv möglich sein, wenn sie bis an die Grenzen der Zumutbarkeit mitwirkt.

313 Es kann sogar bedeuten, dass eine Person ihr ganzes Leben mit einer ungeklärten Identität leben muss. Das betrifft u. a. Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und Staatenlose, die häufig keinen Nachweis für ihre Identität haben (s. Müller 2024).

314 In Baden-Württemberg beispielsweise müssen bei einer Härtefallregelung im Rahmen der Ermessenseinbürgerung die Regierungspräsidenten der Entscheidung der zuständigen Einbürgerungsbehörden zustimmen (VwV ZustStAR, 2c).

315 Genannt sind hier Menschen mit Behinderung, Menschen mit einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit, Menschen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen und dies nicht zu vertreten haben, Menschen, die wegen der Betreuung eines minderjährigen Kindes nicht oder nicht in Vollzeit erwerbstätig sind, pflegende Angehörige sowie Schülerinnen und Schüler, Auszubildende und Studierende (VAH-StAG Nr. 8.2.2).

den Widersprüche) zumindest teilweise nachträglich korrigiert. ➔ Dieses Ansinnen begrüßt der SVR grundsätzlich. Kritisch sieht er allerdings, dass die Korrektur über eine Anpassung der VAH-StAG erfolgt. In der Rechtsgrundlage für Ermessenseinbürgerungen in § 8 StAG sind die aufgelisteten Personengruppen dagegen weiterhin nicht erfasst.³¹⁶ Die gewählten Formulierungen in den VAH-StAG lassen den Behörden zudem große Entscheidungsspielräume (s. Weizsäcker 2024: 2875).

❗ Insgesamt haben die Ausführungen in den Anwendungshinweisen des Bundes die im Gesetzgebungsprozess veränderte Vorschrift also nicht konkretisiert und damit nicht mehr Klarheit geschaffen (s. Berlin 2024: 62). Vielmehr besteht zwischen dem Wortlaut des Gesetzes – an den die Behörden in ihrer Auslegung nach wie vor gebunden sind – und den dazugehörigen, rechtlich unverbindlichen VAH-StAG ein Widerspruch, der die Unsicherheit bezüglich der Umsetzung aufseiten der Behörden sowie der Betroffenen eher vergrößert. ➔ Der Bund sollte hier die behördliche Praxis im Blick behalten und auf der Grundlage diesbezüglicher Erfahrungen und möglicher Evaluationen ggf. auf gesetzlicher Ebene nachjustieren.

Bekenntnisse und Loyalitätserklärung stellen Behörden vor Herausforderungen

Mit der Reform wurde auch das für die Einbürgerung vorausgesetzte Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland erweitert: Ergänzend fordert das Gesetz nun ein Bekenntnis „zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens, sowie zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffskriegs“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 1a StAG). Eingefügt wurde

zudem der Zusatz, dass u. a. antisemitisch und rassistisch motivierte Handlungen einer Einbürgerung entgegenstehen (§ 10 Abs. 1 S. 3).³¹⁷

❗ Für die praktische Auslegung derart unbestimmter Prüfvorgaben spielen die Anwendungshinweise des Bundes (und ggf. ergänzend die der Länder) eine wichtige Rolle. Nach den überarbeiteten VAH-StAG des Bundes muss zunächst sichergestellt werden, dass die antragstellende Person versteht, zu was sie sich bekennen soll. ❗ Davon ausgehend muss geprüft und letztlich „zur Gewissheit der Staatsangehörigkeitsbehörde“ festgestellt werden, ob die Person die verschiedenen Komponenten des Bekenntnisses tatsächlich inhaltlich teilt (VAH-StAG Nr. 10.1.1.1.0; s. auch VAH-StAG Nr. 10.1.1.1.3). Ob es eine solche Gewissheit überhaupt geben kann, ist aber zweifelhaft (Weizsäcker 2024: 2876).

Einbürgerungsbewerber und -bewerberinnen sollen zwar nicht systematisch zu ihrer inneren Einstellung befragt werden.³¹⁸ Gibt es jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür, dass ein Ausschlussgrund für eine Einbürgerung vorliegt, ist im persönlichen Gespräch sicherzustellen, ob die antragstellende Person von dem, wozu sie sich bekennt, wirklich überzeugt ist.³¹⁹ Die Bewertung stützt sich auf eine „Gesamtschau aller der Staatsangehörigkeitsbehörde bekannt gewordenen und im Rahmen der persönlichen Vorsprache hinterfragten Tatsachen und Äußerungen des Antragstellers sowie aller relevanten Begleitumstände“ (VAH-StAG Nr. 10.1.1.1.4).

Um zu prüfen, ob antisemitisch, rassistisch oder in anderer Weise menschenverachtend motivierte Handlungen vorliegen, die einer Einbürgerung entgegenstehen, können u. a. mündliche oder schriftliche Äußerungen herangezogen werden, die die antragstellende Person „im öffentlich sichtbaren Teil sozialer Netzwerke“ tätigt, etwa Kommentare, Posts und Likes, die „aus Sicht

316 Entsprechend dem Entschließungsantrag des Bundestags wurde in den überarbeiteten VAH-StAG zudem als Voraussetzung für einen Härtefall definiert, dass die Antragstellenden „alles objektiv Mögliche und subjektiv Zumutbare für eine nachhaltige wirtschaftliche Integration unternommen“ haben (VAH-StAG Nr. 8.2.2). Auch damit wurde in den Anwendungshinweisen eine veränderte Anwendung der Härtefallregelung über die Ermessenseinbürgerung festgeschrieben, die der Gesetzgeber zuvor so artikuliert hatte – die entsprechende Rechtsgrundlage wurde allerdings nicht angepasst. Um zu beurteilen, ob die antragstellende Person alle ihr möglichen und zumutbaren Bemühungen zur Sicherung des Lebensunterhalts unternommen hat, können laut VAH-StAG (Nr. 8.2.2.1) sinngemäß die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 herangezogen werden – also Rechtsprechung zu einer mit der Reform aufgehobenen Rechtslage.

317 Zudem wurden die Ausschlussgründe für eine Einbürgerung präzisiert. Diese ist nun auch ausgeschlossen, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass das Bekenntnis [...] [zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung] inhaltlich unrichtig ist“ (§ 11 S. 1 Nr. 1a StAG). Von einer Einbürgerung ausgeschlossen ist auch, wer „durch sein Verhalten zeigt, dass er die im Grundgesetz festgelegte Gleichberechtigung von Mann und Frau missachtet“ (§ 11 S. 1 Nr. 3 Buchst. b StAG).

318 S. dazu auch die entsprechenden Ausführungen in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 20/9044: 36).

319 Nach den VAH-StAG können sich solche Anhaltspunkte beispielsweise durch Mitteilung anderer Behörden oder Regelanfragen bei den Verfassungsschutzbehörden, aus der Ausländerakte oder der Asylakte des BAMF sowie im Rahmen der persönlichen Vorsprache ergeben, etwa durch widersprüchliche und ausweichende Antworten der betreffenden Person (VAH-StAG Nr. 10.1.1.1.4).

des objektiven Empfängerhorizonts antisemitischen, rassistischen und sonstig menschenverachtenden Inhalt haben“ (VAH-StAG Nr. 10.1.1.1.1).

❶ **Der SVR hat das hinter den Gesetzesänderungen stehende Ansinnen begrüßt. Damit wurde ein wichtiges politisches Signal gesendet** (s. SVR 2023c: 6; 2024a: 198–199). **Zugleich hat er kritisiert, dass die betreffenden Regelungen weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe beinhalten. Damit ist unklar, wie die zuständigen Behörden entsprechende Handlungen jenseits von strafrechtlich sanktioniertem Verhalten feststellen und dies rechtssicher begründen sollen.** Die Prüfung jener Einbürgerungsvoraussetzungen, die an innere Überzeugungen oder Meinungsäußerungen anknüpfen, bedeutet (und bedeutete auch schon vor der Reform) für die zuständigen Behörden eine enorme Herausforderung. Solche Prüfungen sind schwierig und aufwendig und ihre praktische Umsetzung für die Behördenmitarbeitenden mit entsprechenden Unsicherheiten verbunden.³²⁰

❷ **Die Ausführungen in den VAH-StAG verdeutlichen, wie problematisch die Gesetzesänderungen aus der Perspektive ihrer praktischen Umsetzung sind. Zwar werden bestimmte Begriffe konkretisiert und beispielhafte Prüfkriterien formuliert. Ob Behördenmitarbeitende auf dieser Grundlage rechtssichere Entscheidungen treffen können, ist jedoch fraglich.**³²¹ Die gesetzlichen Bestimmungen lassen den Behörden hier großen Spielraum. Im Hinblick auf eine Sichtung von Profilen in den sozialen Netzwerken äußert zudem u. a. der Deutsche Städtetag datenschutzrechtliche Bedenken, zumal eine eindeutige Identifizierung hier kaum möglich ist (MiGAZIN 2024a). Insgesamt können Behörden – die vielerorts ohnehin überlastet sind – die Prüfung möglicher Verdachtsmomente allein schon aus Kapazitätsgründen kaum umsetzen.

Darüber hinaus wurde bereits im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses kritisiert, dass die Regelungen mit ihren „unbestimmten, stark wertungsbe-

zogenen Begriffen“ diskriminierungsanfällig sind (BT-ADrs. 20(4)349 I).³²² Durch die unbestimmte Formulierung bergen sie die Gefahr rassistischer Zuschreibungen, mit denen beispielsweise Musliminnen und Muslime implizit unter Generalverdacht gestellt werden könnten. Um den Mitarbeitenden bei der Prüfung eine gewisse Orientierung zu bieten, können die Behörden ihnen Fragenkataloge bzw. Gesprächsleitfäden zur Verfügung stellen. Diese Option wird auch in den VAH-StAG (Nr. 10.1.1.4) angesprochen. Klar ist, dass eine Prüfung über strafrechtlich relevantes Verhalten hinaus nicht nur Zeit erfordert, sondern auch eine hohe Sensibilität der zuständigen Behördenmitarbeitenden, um das Prüfungsziel zu erreichen und zugleich diskriminierenden Praktiken vorzubeugen.

Weitere Änderungen führen zu behördlichem Mehraufwand

Zu den Änderungen, die den Aufwand für die zuständigen Behörden erhöhen, zählen auch die eingeführten Sonderregelungen für Angehörige der sog. Gastarbeitergeneration. Hier muss geprüft werden, ob die antragstellende Person tatsächlich der gesetzlich definierten Gruppe angehört. Darüber hinaus muss der Nachweis mündlicher Sprachkenntnisse geprüft werden; hier bleibt zudem unklar, wie das konkret umgesetzt werden soll.³²³

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitgesetzes wurden ferner öffentliche Einbürgerungsfeiern festgeschrieben.³²⁴ Die Einbürgerungsurkunden sollen nun grundsätzlich im Rahmen einer solchen Feier ausgehändigt werden; mit der Übergabe wird die Einbürgerung erst wirksam. Die Kommunen (und auch andere) kritisieren, dass dies zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeutet und das wiederum den Abschluss von Einbürgerungsverfahren verzögern kann (s. Deutscher Landkreistag 2023a: 8–9; Deutscher Städtetag 2023c: 4–5; Berlitz 2023: 17–18; BRV 2023: 6–7; BR-Drs. 438/1/23: 15–16). Die Regelung ist eine Soll-Vorschrift; es ist zu erwarten, dass die Länder

320 Beispielsweise stellt sich die Frage, wie lange entsprechende Handlungen oder Verhaltensweisen eine Einbürgerung verhindern (BT-ADrs. 20(4)349 A). Kritisiert wird zudem, dass unklar ist, „bei wem und aufgrund welcher [...] Anhaltspunkte eine Prüfung erfolgen soll“ (BT-ADrs. 20(4)349 I).

321 Es ist zu erwarten, dass Betroffene gegen die Behördenentscheidung klagen, wenn ihr Einbürgerungsantrag wegen solcher neu eingeführten Ausschlussgründe abgelehnt wird (s. dazu u. a. VG Regensburg, Urt. v. 07.10.2024, RO 9 K 24.782).

322 Als Alternative wurde vorgeschlagen, Verstöße gegen antidiskriminierungsrechtliche Vorschriften wie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zu prüfen (BT-ADrs. 20(4)253; Rat für Migration 2023).

323 S. dazu Stellungnahmen im Rahmen der Gesetzesänderung: BT-ADrs. 20(4)349: 3; BT-ADrs. 20(4)349 F; BT-ADrs. 20(4)349 G. Wegen des zusätzlichen Prüfaufwands wurde zum Teil auch für eine allgemeine Ausnahmeregelung für Personen ab 60 bzw. 65 Jahren plädiert (s. BZI 2023b). Dies ist in einzelnen Bundesländern bereits gängige Einbürgerungspraxis. Hessen etwa verzichtet bei Personen ab 65 Jahren auf den Nachweis von Sprachkenntnissen und den Einbürgerungstest (s. Vorläufige Anwendungshinweise Hessens zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 10.09.2007, Ziffer 10.6).

324 Viele Kommunen haben solche Festakte schon vor der Reform regelmäßig durchgeführt. Umgesetzt werden sie unterschiedlich. Zum Teil finden sie nur ein- bis zweimal jährlich statt und sind der Einbürgerung nachgelagert; manche Kommunen veranstalten sie häufiger und überreichen dabei die Urkunden. In einigen Ländern werden regelmäßig zentrale Einbürgerungsfeiern ausgerichtet.

bzw. die Behörden Gründe geltend machen werden, um davon abzuweichen (Weizsäcker 2024: 2876). Nach den VAH-StAG kann die Einbürgerungsurkunde z. B. dann außerhalb einer öffentlichen Einbürgerungsfeier ausgehändigt werden, wenn „die ordnungsgemäße Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Behörde sonst nicht gewährleistet ist“, etwa aus Kapazitätsgründen (VAH-StAG Nr. 16.3). ➔ **Der SVR hält Einbürgerungsfeiern für richtig und wichtig und hat die Gesetzesänderung begrüßt** (SVR 2024a: 211). **Aus seiner Sicht müssen die Kommunen nun befähigt und ertüchtigt werden, Einbürgerungsfeiern durchzuführen.**

B.3.3 Anpassungen bei der Umsetzung in verschiedenen Bereichen notwendig

Damit Einbürgerungswillige die auf dem Papier bestehenden Möglichkeiten der Einbürgerung tatsächlich nutzen können (und wollen), ist nicht nur die Rechtslage als solche wichtig, sondern vor allem ihre behördliche Umsetzung. Die dafür zuständigen Behörden waren schon vor der Reform stark belastet, zumal in den letzten Jahren die Einbürgerungsanträge bei einzelnen Herkunftsgruppen bereits erheblich zugenommen haben. Durch Änderungen wie die allgemeine Hinnahme von Mehrstaatigkeit dürfte ihre Zahl nun bei weiteren Gruppen steigen. Mit der Reform entfallen zwar einzelne Prüfschritte für die Behörden, zugleich sind neue Vorgaben hinzugekommen.

Um die praktische Umsetzung des Einbürgerungsrechts handhabbar zu machen bzw. zu vereinfachen, gibt es mehrere wichtige Stellschrauben: Anwendungs- und Auslegungsvorgaben zur Konkretisierung der Rechtslage (s. Kap. B.3.3.1), Anpassungen beim Personal und in der Organisation (s. Kap. B.3.3.2), eine stärkere Zentralisierung der Einbürgerungsverwaltung (s. Kap. B.3.3.3), die Digitalisierung der Verfahren (s. Kap. B.3.3.4) sowie eine stärkere Begleitung und Beratung von Einbürgerungswilligen (s. Kap. B.3.3.5). Im Folgenden wird beleuchtet, welche Anpassungen in diesen Bereichen schon umgesetzt wurden und welche weiteren erwogen werden.

B.3.3.1 Anwendungs- und Auslegungsvorgaben für Orientierung und Transparenz

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung ist wichtig, inwieweit die geänderten rechtlichen Regelungen durch Verwaltungsvorschriften und sonstige Anwendungs- und Auslegungshilfen konkretisiert werden. ⚡ **Klare Vorgaben zur Auslegung und Anwendung haben den Vorteil, dass sie die Einarbeitung neuer Behördenmitarbeitenden erleichtern und die Prozesse in den Einbürgerungsbehörden insgesamt vereinheitlichen und beschleunigen**

gen können (s. Kap. A.1.2.2). Sie können eine möglichst verlässliche und diskriminierungsfreie Rechtsanwendung unterstützen und die Orientierung erleichtern – nicht nur für die Mitarbeitenden, sondern auch für Einbürgerungswillige. Das gilt besonders für Fälle, wo die umsetzenden Behörden durch Ermessensregelungen und unbestimmte Rechtsbegriffe große Auslegungsspielräume haben (s. Kap. B.3.2.2). ⚡ **Eine unübersichtliche Rechtslage birgt dagegen die Gefahr, dass Einbürgerungswillige falsche Auskünfte erhalten und Entscheidungen rechtlich angefochten werden. Zudem steigt dadurch der Beratungsbedarf** (Courtman/Schneider 2021: 65; Thränhardt 2022: 8). Unsicherheit bezüglich der Anwendung des Gesetzes ist zudem ein Faktor für Arbeitsbelastung bzw. -überlastung in den Behörden (s. Kap. B.3.1.3).

Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweise überarbeiten

➔ **Nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts stellt sich die Frage, ob der Bund die seit 2001 geltende StAR-VwV überarbeiten wird.** Dies hat auch der Innenausschuss des Bundestags angeregt (s. Kap. B.3.2.2). **Im Sinne einer rechtssicheren Umsetzung wäre das nach Ansicht des SVR zu begrüßen** (s. SVR 2024a: 211; s. auch Courtman/Schneider 2021: 65; Thränhardt 2022: 7–8). Eine Anpassung von Verwaltungsvorschriften ist jedoch generell nicht einfach, denn sie erfordert auch die Zustimmung der Länder über den Bundesrat (Art. 84 Abs. 2 GG).

⚡ **Insofern ist unklar, ob es gelingen wird, die Verwaltungsvorschrift im Konsens mit den Ländern zu erneuern. Umso wichtiger sind deshalb – neben den zu erlassenden Verwaltungsvorschriften der Länder – die Anwendungshinweise des Bundes.** Denn diese sind zwar rechtlich nicht bindend, sie machen aber zur Auslegung des Staatsangehörigkeitsgesetzes bundesweit einheitliche Vorgaben. ⚡ **Dass die Anwendungshinweise bei Inkrafttreten der Reform Mitte 2024 nur teilweise aktualisiert waren, ist kritisch zu sehen. Die Einbürgerungsbehörden benötigen sie rechtzeitig und vollständig, damit sie sich auf die Umsetzung der vorgenommenen Rechtsänderung effektiv vorbereiten können. Der SVR sieht zudem kritisch, dass der Bund die überarbeiteten VAH-StAG zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform nicht veröffentlicht hat.** Das sollte bei Vorgaben zur Auslegung und Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts grundsätzlich geschehen. Das gilt auch für die Länder. Nicht alle haben ihre Vorgaben zur Auslegung und Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts veröffentlicht, die für die lokalen Behörden verbindlich sind. Wie das Staatsangehörigkeitsrecht vor Ort ausgelegt wird, bleibt also unklar. Dies kann bei Einbürgerungsinteressierten den Eindruck verstärken, dass die Entscheidung über ihren Antrag letztlich allein bei den zuständigen Mitarbeitenden liegt (s. Haller/Yanaşmayan

2024: 1916). Hier muss mehr Transparenz hergestellt werden (s. Badenhoop 2023: 219; s. dazu auch Schneider/Lüdecke/Rueß 2024: 9).

Damit die Anwendungshinweise tatsächlich die Verwaltungspraxis vereinheitlichen und unterstützen können, müssen sie den Herausforderungen bei der Umsetzung Rechnung tragen. Letztlich müssen die Vorgaben die Rechtsanwendung klarer machen, den Bearbeitungsaufwand reduzieren und die Funktionsfähigkeit der Einbürgerungsbehörden gewährleisten. Nur so kann sichergestellt werden, dass Einbürgerungswillige von den gesetzlichen Erleichterungen durch die Reform tatsächlich profitieren (Weizsäcker 2024: 2877). **☞ Nachdem die Anwendungshinweise überarbeitet und veröffentlicht wurden, ist deshalb im Licht der Erfahrungen mit der Umsetzung zu prüfen, ob weitere Anpassungen notwendig sind.**³²⁵ **Um Probleme in der Umsetzung zu erfassen, braucht es aus der Sicht des SVR Mechanismen zur Rückkopplung zwischen den umsetzenden Behörden und dem Bund. Beispielsweise könnten gezielt Pilotbehörden bestimmt werden, die dem Bund ihre Erfahrungen mit dem Vollzug des reformierten Staatsangehörigkeitsrechts berichten** (s. Kluth 2024a: 185).

Weitere Handreichungen zur Verfügung stellen

❗ Für die Einbürgerungspraxis ist auch wichtig, inwiefern den Behördenmitarbeitenden jenseits bundes- und landesweiter Umsetzungsvorgaben noch weitere Handlungsanweisungen und sonstige Unterstützung zur Verfügung stehen. Gerade bei komplexen Prüfaufgaben wie dem Identitätsnachweis oder dem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes können solche Hilfen für sie eine Form der „Unsicherheitsabsorption“ bedeuten (Schlee/Schammann/Münch 2023: 42).

Denkbar sind z. B. Verfahrensanweisungen, Checklisten mit Bearbeitungsstandards, Prüfschemata, Fragenkataloge oder Gesprächsleitfäden sowie Merkblätter oder Leitlinien zu bestimmten Themen (s. Kap. B.3.2.2). Dazu zählen etwa herkunftslandspezifische Leitlinien zu

Mitwirkungspflichten und Zumutbarkeitsgrenzen beim Nachweis der Identität. Solche Hilfen können die Behörden selbst entwickeln. **☞ Um Ressourcen zu sparen und eine gewisse Einheitlichkeit zu gewährleisten, könnten hier aber auch Bund und Länder tätig werden und entsprechende Dokumente zentral und digital zur Verfügung stellen** (s. zu Möglichkeiten der Zentralisierung Kap. B.3.3.3).³²⁶

Darüber hinaus sollten auch Ansätze zu Wissensmanagement und Erfahrungsaustausch zwischen den Behörden genutzt werden. So lassen sich Best Practices identifizieren, die dann ggf. andere Behörden übernehmen können (s. dazu auch Kap. A.2.4.2).

B.3.3.2 Einbürgerungsbehörden benötigen genügend und entsprechend fortgebildetes Personal

In den Ausländer- und Einbürgerungsbehörden ist die Personalsituation vielerorts angespannt. Viele Städte und Landkreise haben in den letzten Jahren bereits zusätzliche Stellen geschaffen oder anlässlich der Reform das Personal aufgestockt.³²⁷ Das ist generell einfacher bei Einbürgerungsbehörden, die direkt vom jeweiligen Land finanziert sind, z. B. denen in den Stadtstaaten. Denn die Länder verfügen über größere finanzielle Ressourcen und Spielräume als die Kommunen (s. Schönig 2020: 295–297).³²⁸

Manche Länder haben in der Vergangenheit die personelle Aufstockung der kommunalen Einbürgerungsbehörden finanziell unterstützt. So förderte Schleswig-Holstein von 2019 bis 2021 im Rahmen seiner Einbürgerungskampagne zusätzliche Stellen (MIKWS Schleswig-Holstein 2022: 5). Nordrhein-Westfalen fördert unbefristete Personalstellen in den kommunalen Ausländer- und Einbürgerungsbehörden. Das ist Teil des Kommunalen Integrationsmanagements, das seit 2021 im Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert ist.³²⁹ Andere Länder stellen den Kommunen keinerlei Mittel für Personalaufstockungen zur Verfügung, etwa weil sie die Umsetzung des Staatsangehörigkeitsrechts nicht als po-

325 Dasselbe gilt für Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder, die eventuell noch erlassen werden.

326 Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration stellt beispielsweise eine Liste zur Einordnung von Sprachnachweisen zur Verfügung (s. BayStMI 2024).

327 Eine Umfrage des Mediendienstes Integration (2024) in den 50 bevölkerungsstärksten Städten Deutschlands hat ergeben, dass mit der Zunahme der Anträge fast überall das Personal aufgestockt wurde. In Bonn und Bochum wurde die Zahl der Stellen in kurzer Zeit verfünffacht. Dabei handelt es sich zum Teil um neue Planstellen in den jeweiligen Städten, zum Teil um befristete Stellen, die an Projektmittel gebunden sind.

328 In Bremen wurde zuletzt Personal im für Einbürgerungen zuständigen Migrationsamt aufgestockt. Der Landesrechnungshof kritisierte, man hätte vorher zunächst den tatsächlichen Personalbedarf systematisch ermitteln sollen (Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen 2024: 29–30).

329 2020 wurden Mittel für 81 halbe Stellen für Kommunen mit eigener Ausländerbehörde bereitgestellt, 84 halbe Stellen für Kommunen mit eigener Einbürgerungsbehörde und 35 halbe Stellen für Kommunen mit einem hohen Ausländeranteil (Bogumil/Hafner 2021: 66). 2024 waren für Kommunen mit eigener Ausländerbehörde 81 und für Kommunen mit eigener Einbürgerungsbehörde 119 Vollzeitäquivalent-Stellen vorgesehen (Landtag NRW Drs. 18/10495: 2–3).

litische Priorität sehen. Zudem können Länder Opposition gegen das vom Bund beschlossene Gesetz und gegen die verantwortlichen Regierungsparteien im Bund allgemein ausdrücken, indem sie die Umsetzung des Gesetzes nicht fördern und damit dessen Intention untergraben. Diese Möglichkeit ergibt sich daraus, dass Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz zwischen den föderalen Ebenen in Deutschland auseinanderfallen (s. Kap. A.2).

❗ **Die angespannte Personalsituation geht aber nicht nur auf fehlende Stellen zurück. Es ist oft auch schwierig, für (neu geschaffene) Stellen qualifiziertes Personal zu finden.** Deshalb wird zum Teil versucht, Personal aus anderen Verwaltungsbereichen für den Bereich Einbürgerung zu gewinnen oder bei Auszubildenden in der Verwaltung dafür zu werben. Dadurch entstehen aber wiederum anderswo Lücken. ➡ **Um Stellen in den Einbürgerungsbehörden attraktiver zu machen, spricht sich der SVR dafür aus, sie je nach Komplexität der Aufgaben besser einzugruppieren** (s. für das Ausländerrecht insgesamt Bogumil/Hafner/Kastilan 2023b: 76; Schlee/Schammann/Münch 2023: 32).³³⁰

In der Stadt Offenbach ist für Einbürgerungen seit Anfang 2024 nicht mehr das Ordnungsamt zuständig, sondern das Bürgerbüro (Stadt Offenbach 2024). Die dortigen Mitarbeitenden wurden entsprechend geschult und bearbeiten nun zusätzlich zu ihrer bisherigen Tätigkeit auch Einbürgerungsanträge. Dadurch werden ihre Stellen höher eingruppiert, es gibt also einen finanziellen Anreiz. ❗ **Andere Einbürgerungsbehörden versuchen, die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen stärker in bestimmte Teilaufgaben zu untergliedern und dafür jeweils geeignetes Personal zu finden.** Nicht alle Aufgaben müssen Mitarbeitende im gehobenen Dienst erfüllen, wo es besonders schwer ist, qualifiziertes Personal zu gewinnen. Weniger komplexe, vorbereitende Aufgaben können auch Personen im mittleren Dienst übernehmen, etwa die Anträge anzunehmen und sie (mit digitaler Unterstützung) auf Vollständigkeit zu prüfen. Weiterhin lässt sich nach Komplexität der Fälle differenzieren. Unkomplizierte Standardfälle können von weniger hoch vergüteten Mitarbeitenden bearbeitet werden und von Berufseinsteigerinnen und -einsteigern in der Einarbeitungsphase. Komplexere Fälle, z.B. solche mit ungeklärter Identität oder Sozialleistungsbezug, können dagegen von erfahrenen Mitarbeitenden höherer Gehaltsstufen übernommen werden. Eine solche Aufteilung lässt sich besonders in größeren Einbürgerungsbehörden umsetzen. ❗ **Zudem kann mehr Flexibilität im Hinblick auf die Qualifikation die Personalgewinnung erleichtern:** Wenn auch Quereinsteiger und Quereinsteigerin-

nen ohne klassische Verwaltungsausbildung eingestellt werden, die inhaltlich verwandte Ausbildungen (z.B. eine kaufmännische Ausbildung) abgeschlossen haben, kommen für die Stellen mehr Menschen infrage.

❗ **Neu eingestellte oder aus anderen Bereichen gewonnene Mitarbeitende müssen zunächst gut eingearbeitet werden. Das braucht Zeit.** Besonders Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger müssen oft zunächst für Nachqualifizierungen freigestellt werden. ❗ **Zugleich ist auch das Stammpersonal durch Schulungen und Weiterbildungen auf dem aktuellen Stand zu halten** (s. Bogumil et al. 2023b: 111).

Die umfassenden Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht sind vor diesem Hintergrund eine besondere Herausforderung. Mitarbeitende in den Einbürgerungsbehörden müssen darin geschult werden, wie sie die Neuregelungen in der Praxis umzusetzen haben. Idealerweise wäre das geschehen, bevor die Reform Mitte 2024 in Kraft trat. Dafür hätten aber die Anwendungshinweise des Bundes und Anwendungsvorschriften der Länder rechtzeitig zur Verfügung stehen müssen, was nicht der Fall war. Auch externe Weiterbildungsangebote und Schulungsmaterialien zur veränderten Rechtslage, beispielsweise von den kommunalen Bildungswerken, gab es bei Inkrafttreten der Reform nur sehr begrenzt. Viele Mitarbeitende in den Behörden waren daher bezüglich der Umsetzung des Reformgesetzes verunsichert.

➡ **Insgesamt sollte die Reform aus der Sicht des SVR genutzt werden, um Fortbildungen zur komplexen Rechtslage und ihrer Umsetzung stärker als Teil der Personal- und Organisationsentwicklung zu etablieren.** Bisher sind Fortbildungen ein optionales Zusatzangebot (für das in der Praxis häufig die Zeit fehlt). **Stattdessen sollte es flächendeckend regelmäßige und verpflichtende Schulungen zur Auslegungs- und Entscheidungspraxis in den Einbürgerungsbehörden geben, wo z.B. idealtypische Fälle besprochen werden. Hier können digitale Angebote eine Teilnahme deutlich erleichtern.** Um Ressourcen zu sparen, sollte dafür nicht jede Kommune oder Einbürgerungsbehörde selbst zuständig sein. Stattdessen sollten hier die Länder oder ggf. auch der Bund aktiv werden. Besonders wichtig ist eine Schulung der Mitarbeitenden auf Führungsebene, die als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren Wissen weitergeben können (s. Becker et al. 2023: 110).

➡ **Ergänzt werden könnten solche Schulungen durch Supervision und kollegiale Beratung, um Mitarbeitende in ihrer Entscheidungspraxis zu begleiten, besonders bei komplexen Fällen** (s. Schlee/Schammann/Münch 2023: 43). Regelmäßige Treffen des zuständigen Teams,

330 Einzelne Städte wie Hannover verfolgen einen anderen Ansatz: Sie haben für ausgeschriebene Stellen in den Einbürgerungsbehörden die Anforderungen reduziert (s. Mediendienst Integration 2023).

sowohl behördenintern als auch behördenübergreifend, sind bei der Umsetzung neuer gesetzlicher Regelungen wertvoll, um Sachverhalte und Anwendungsfragen zu diskutieren und Erfahrungen auszutauschen (s. Becker et al. 2023: 110). Das gilt besonders in der Anfangsphase der Umsetzung, aber auch darüber hinaus.³³¹

➡ **Fort- und Weiterbildungsangebote können auch dazu beitragen, Einbürgerungsbehörden diskriminierungssensibel und diversitätsoffen aufzustellen.**³³² **Eine diversitätssensible Öffnung der Verwaltung erfordert aber noch weitere Maßnahmen.** Dazu zählt u. a., das Personal zu diversifizieren, beispielsweise mehr Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (und mit Einbürgerungsgeschichte) einzustellen. Einbürgerungsbehörden sollten – wie der öffentliche Dienst insgesamt – möglichst die Diversität der Bevölkerung repräsentieren (s. ausführlich zu entsprechenden Maßnahmen SVR 2021: 76–80; Gräfe-Geusch/Sdunzik 2024). ➡ **Zudem sollten Diversität und Antidiskriminierung bereits in der Ausbildung mitgedacht werden.**

B.3.3.3 Zentralisierung prüfen und Verzahnung mit anderen Behörden stärken

Welche Ebene und welche Behörde für die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen verantwortlich ist und wie die Behörde strukturiert und organisiert ist, unterscheidet sich zwischen den Ländern und zwischen den Kommunen. ⚡ **Zuständig sind in den meisten Ländern die Kommunen. Zum Teil gibt es zentrale Landesbehörden, die Einbürgerungen insgesamt oder einzelne Aufgaben daraus übernehmen.**³³³ **So lässt sich auch eine Digitalisierung des Einbürgerungsprozesses leichter angehen, die mitunter dringend nötig ist** (s. SVR 2024b: 3). **Eine solche Zentralisierung ermöglicht außerdem eine gewisse Form der Spezialisierung auf ähnlich gelagerte Fälle.** Die Beschäftigten sind dann nicht für sämtliche Anträge zuständig, sondern nur für bestimmte rechtliche Konstellationen und die damit verbundenen Prüfungen.

Das kann sehr viel Zeit für die Einarbeitung in den jeweiligen Fall sparen. Wenn einzelne Abteilungen und Mitarbeitende viele vergleichbare Fälle bearbeiten, kann das zudem die Verlässlichkeit der Entscheidungen erhöhen (s. Eule 2014: 138).

Eine Spezialisierung nach Herkunftsregionen bei der Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen gibt es beispielsweise bei der Berliner Einbürgerungsbehörde und beim Regierungspräsidium Darmstadt. Bei Letzterem ist das Dezernat Einbürgerung in zwei Bereiche aufgeteilt: (1) EU und Europa, (2) Asien, Afrika, Amerika, Australien (Regierungspräsidium Darmstadt 2024). Daneben gibt es Ansprechpersonen für spezielle Themenbereiche wie Identitätsklärung oder die Anrechnung von Aufenthaltszeiten. Damit macht die Behörde nach eigenen Angaben gute Erfahrungen. Neben einer Spezialisierung nach Herkunftsregionen können in einer zentralisierten Behörde die Anträge auch einfacher in Standardfälle und komplexe Fälle unterteilt werden.

➡ **Nach Ansicht des SVR sollte auch andernorts eine stärkere Zentralisierung im Bereich Einbürgerung geprüft werden** (s. SVR 2024a: 212).³³⁴ **Zu überlegen wäre dabei, welche Form der Zentralisierung den jeweiligen regionalen und lokalen Bedingungen am besten entspricht.** Denkbar sind hier unterschiedlich weitreichende Modelle: von einer zentralen Behörde, die kommunale Behörden auf Anfrage bei bestimmten Arbeitsschritten unterstützt, bis hin zu einer vollständigen Bündelung aller Arbeitsschritte und Entscheidungskompetenzen, wie sie seit Anfang 2024 in Berlin umgesetzt wird (s. zu verschiedenen Ansätzen der Zentralisierung in der Migrations- und Integrationsverwaltung Kap. A.2.3.1). Welches Modell sinnvoll ist, hängt beispielsweise davon ab, ob es sich um ein Ballungsgebiet handelt oder um eine eher ländlich geprägte Region und wie groß die ausländische Bevölkerung ist – und damit die mögliche Zahl von Einbürgerungsanträgen. In jedem Fall sollte gewährleistet werden, dass eine Einbürgerung bürgernah und niedrigschwellig möglich ist. Das wäre nicht gegeben, wenn

331 Eule (2014: 138) zeigt in seiner qualitativen Studie zu vier Ausländerbehörden, dass Mitarbeitende sich speziell bei unklaren Fällen eher mit Kolleginnen und Kollegen beraten, als sich auf Schulungsmaterialien oder Informationsdatenbanken zu verlassen. Demnach bestimmt sich die Entscheidungsfindung in den Ausländerbehörden vor allem durch kollektives Erfahrungswissen.

332 Dafür können mögliche Diversitätskonzepte der Einbürgerungsbehörden entsprechende Schulungen verankern, beispielsweise sog. Anti-Bias-Trainings (s. SVR 2024a: 211).

333 In Berlin ist die Zuständigkeit für Einbürgerung Anfang 2024 von den Bezirken auf eine zentrale Einbürgerungsbehörde im Landesamt für Einwanderung übergegangen (Gesetz über die Neuordnung der Zuständigkeiten in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten vom 11.07.2023, GVBl. BE S. 262). Gleichzeitig wurde die Antragstellung digitalisiert. Ein Nebeneffekt der Zentralisierung war, dass während der Umstellung zeitweise gar keine Einbürgerungsanträge bearbeitet wurden. Dadurch entstand ein enormer Rückstau (s. Kap. B.3.1.3). Im Saarland müssen die Kommunen Einbürgerungsanträge dem Innenministerium zur Entscheidung vorlegen. In Hamburg gibt es eine bezirksübergreifende Behörde. In Hessen werden die Anträge von den drei Regierungspräsidien bearbeitet.

334 Bei Thüringen hat sich der SVR (2024b: 3) in seiner Stellungnahme zur Schaffung einer zentralen Ausländerbehörde dafür ausgesprochen, eine erweiterte Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben im Bereich der Einbürgerungsverwaltung zu prüfen.

Einbürgerungswillige z.B. weite Strecken zurücklegen müssten, um ihren Antrag in einer zentralen Landesbehörde zu stellen. Hier könnten beispielsweise die Bürgerämter die Aufgabe übernehmen, Einbürgerungsinteressierte zu beraten, Anträge entgegenzunehmen und sie auf Vollständigkeit zu prüfen. Zur Bearbeitung würden sie die Anträge dann an die Landesbehörde weiterleiten. Eine solche Teilzentralisierung wird im Saarland und in Hessen umgesetzt.

📌 **Neben Zentralisierung und der Spezialisierung von Zuständigkeiten gibt es auch Ansätze, die Arbeit der für Einbürgerung zuständigen Behörde stärker mit der von anderen Behörden zu verzahnen.** Das betrifft vor allem die Ausländerbehörde und die Einwohnerämter, denen viele der für eine Einbürgerung relevanten Informationen bereits vorliegen. Ein zentrales Instrument dafür ist eine einheitliche elektronische Akte (s. Kap. A.3.2.3). In den letzten Jahren sind zudem immer mehr Kommunen dazu übergegangen, Verwaltungsaufgaben im Bereich Migration und Integration zu bündeln (s. Kap. A.2.4.2). Oft wurde auch der Bereich Einbürgerung in die Bündelungsbehörden integriert.

B.3.3.4 Digitalisierung der Einbürgerungsverfahren voranbringen

📌 **Wie bei anderen Bereichen der Migrations- und Integrationsverwaltung (und der Verwaltung insgesamt) werden auch für den Bereich Einbürgerung die Potenziale einer Digitalisierung hervorgehoben: Diese könnte für Einbürgerungswillige den Einbürgerungsprozess erleichtern und transparenter machen, zugleich könnte sie die Verwaltungspraxis effizienter machen und dadurch die Einbürgerungsbehörden entlasten** (s. Kap. B.3.1.3; s. auch Mediendienst Integration 2024; Zeit Online 2024b; 2024d). Entsprechend wurde in den letzten Jahren zunehmend als politisches Ziel formuliert, die Prozesse zu automatisieren und zu digitalisieren (Schlee/Schammann/Münch 2023: 42).

Eine Digitalisierung kann verschiedene Schritte im Einbürgerungsverfahren erleichtern: die Information über Einbürgerung und die Vorbereitung von Einbürgerungsanträgen, die Antragstellung und die Antragsbearbeitung. Die Digitalisierungsprozesse für diese Phasen

sind in den Ländern und Kommunen unterschiedlich weit vorangeschritten. In mehreren Ländern gibt es einen sog. Quick-Check; damit können Einbürgerungsinteressierte vorab online prüfen, ob sie die Voraussetzungen erfüllen. In den anderen Ländern gibt es den Quick-Check in bestimmten Kommunen (s. Kap. A.3.2.2). Außerdem findet er sich auf der bundesweiten Website www.einbuergung.de, die Mitte 2024 mit Inkrafttreten der Staatsangehörigkeitsreform von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, zugleich Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus, gestartet wurde.

📌 **In einzelnen Ländern und Kommunen können Einbürgerungsanträge mittlerweile digital gestellt werden. Flächendeckend ist das aber noch nicht möglich – obwohl das Onlinezugangsgesetz (OZG) dies seit Ende 2022 vorschreibt.** Nach dem Prinzip „Einer für Alle“ (Efa), bei dem ein Bundesland die Digitalisierung einer Verwaltungsdienstleistung federführend übernimmt und andere Länder darauf als Nachnutzer zugreifen können, hat Nordrhein-Westfalen 2021 im Rahmen der OZG-Umsetzung einen digitalen Einbürgerungsdienst konzipiert, ihn technisch umgesetzt und in einzelnen Kommunen getestet. Bisher haben aber nur zehn Länder das Verfahren und die Fachanwendung übernommen. Und auch dort wird der Dienst noch längst nicht in allen Kommunen genutzt. Einzelne Länder planen zukünftig eine Nachnutzung (s. auch Kap. A.3.2.2).³³⁵

📌 **Um die Einbürgerungsverfahren merklich zu erleichtern und zu beschleunigen, muss aber nicht nur die Antragstellung digitalisiert werden, sondern auch die Bearbeitung. Zentral dafür ist eine elektronische Einbürgerungsakte bzw. eine Anbindung an bestehende Fachverfahren.**³³⁶ Wenn diese Anbindung fehlt, müssen die Sachbearbeitenden die digitalen Angaben im Antrag manuell übertragen (Schneider/Tonn 2024: 11).³³⁷ In einzelnen Ländern gibt es bereits Ansätze zu einer entsprechenden Automatisierung. Hamburg nutzt dafür *Robotic Process Automation* (RPA). Diese Software kann Standardabläufe erlernen und automatisch ausführen, die bislang manuell durchgeführt wurden, beispielsweise die Vollständigkeit von Anträgen prüfen, Daten ins Fachverfahren übertragen oder bestimmte Daten abgleichen (s. Senatskanzlei Hamburg 2024).³³⁸ Denkbar sind

335 S. zum aktuellen Stand der Umsetzung <https://dashboard.digitale-verwaltung.de> (17.02.2025).

336 S. dazu beispielsweise die Verwaltungsvorschrift über Staatsangehörigkeitsverfahren des Hessischen Ministeriums des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz vom 10.06.2024, Nr. 5.3 und 6.1 (Staatsanzeiger für das Land Hessen, S. 582).

337 Zudem müssen zwischen den im Einbürgerungsverfahren beteiligten Behörden Schnittstellen geschaffen werden. Beispielsweise ist im Verfahren standardmäßig eine Anfrage bei den Verfassungsschutzbehörden vorgesehen. Gibt es keine entsprechende Schnittstelle, muss die Einbürgerungsbehörde die Anfrage in jedem Einzelfall manuell tätigen; teilweise geschieht das in den Ländern noch auf dem Postweg.

338 In Hamburg wird RPA im Einbürgerungsverfahren u. a. für Abfragen bei anderen Behörden und bei der Verwendung eines Kontaktformulars eingesetzt (Hamburgische Bürgerschaft Drs. 22/16720: 3).

auch algorithmengestützte Tools, die das zuständige Personal in Prüf- und Entscheidungsprozessen unterstützen (s. dazu auch Kap. A.3.1).

➡ **Nach Ansicht des SVR ist es aus Gründen der Effizienz zu befürworten, wenn die Behörden bestehende Ansätze der digitalen Antragstellung und -bearbeitung übernehmen, die anderswo schon erfolgreich erprobt wurden – anstatt ihre Ressourcen für die Entwicklung neuer Softwarelösungen einzusetzen. Mit Unterstützung von Bund und Ländern sollten die Kommunen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür schaffen, bestehende Ansätze der digitalen Antragstellung praktisch umzusetzen. Ideal wäre eine bundesweit einheitliche digitale Umgebung mit einem standardisierten Fachverfahren Einbürgerung.**³³⁹

❗ **Die Umsetzung einer solchen Lösung wird aber u. a. dadurch verhindert, dass die Länder und Kommunen an Verträge mit IT-Dienstleistenden gebunden sind.** Besonders auf kommunaler Ebene sind für die digitale Infrastruktur oft unterschiedliche, miteinander konkurrierende IT-Unternehmen zuständig (Klenk/Kuhlmann 2024: 31-32; s. Kap. A.3.1.2). Um ihre Dienstleistungen langfristig abzusichern, nutzen sie häufig herstellereigene Systeme, die untereinander nicht kompatibel sind. Die Anbieterfirma zu wechseln ist für die Kommunen also u. a. wegen finanzieller Einschränkungen schwierig. Die technologische Pfadabhängigkeit erschwert die Umsetzung von Innovationen im Bereich der Digitalisierung (Klenk/Kuhlmann 2024: 31-32). ➡ **Es wäre wünschenswert, dass die Digitalisierung der Einbürgerungspraxis nicht weiter durch solche Unterschiede in der Infrastruktur gehemmt wird. Auch bei unterschiedlichen Systemen sollte es möglich sein, Kompatibilität herzustellen.**

Um die fragmentierte kommunale IT-Landschaft zu konsolidieren, sollten kommunale und regionale IT-Dienstleistende stärker vernetzt werden, besonders im Bereich der Fachverfahren. Dazu sollte vermehrt auf interkommunale bzw. regionale IT-Kooperationsverbände zurückgegriffen werden, um Aufgaben zu bündeln und die technische Infrastruktur zu harmonisieren (Klenk/Kuhlmann 2024: 38-39).

Bei der Digitalisierung Behördenmitarbeitende und Einbürgerungswillige mitnehmen

Natürlich werden Maßnahmen der Digitalisierung die Einbürgerungsverfahren nicht automatisch und unmittelbar vereinfachen und beschleunigen. Zunächst muss grundsätzlich sichergestellt werden, dass die technische Infrastruktur reibungslos funktioniert.³⁴⁰ Außerdem müssen die Mitarbeitenden in neue Prozesse und IT-Anwendungen eingearbeitet werden. ❗ **Es müssen also Digitalkompetenzen vermittelt und bei neuen Entwicklungen kontinuierlich aktualisiert werden** (s. Klenk/Kuhlmann 2024: 32-33).

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass digitale Verfahren für einzelne Einbürgerungswillige auch eine zusätzliche Hürde bedeuten, weil sie nicht über das notwendige technische Know-how und/oder die Infrastruktur verfügen, etwa Möglichkeiten des digitalen Bezahlens. ➡ **Hier ist für entsprechende Unterstützung zu sorgen, beispielsweise Erklärvideos oder Begleitung durch Einbürgerungslotsen und -lotsinnen oder Beratungsstellen** (s. Bildungsmarkt 2024: 1, 4).

B.3.3.5 Zugang zu Information und Beratung sicherstellen

❗ **Für die Einbürgerungspraxis ist auch wichtig, dass niedrigschwellige Unterstützung und Beratung zugänglich ist, ebenso wie zuverlässige und leicht verständliche Informationen über die Bedingungen der Einbürgerung.** Damit Einbürgerungsinteressierte sich tatsächlich entschließen, einen Antrag zu stellen, müssen sie einschätzen können, welche Schritte die Einbürgerung erfordert, wie das Verfahren abläuft, welche Stellen für was zuständig sind und ob ihr Antrag Aussicht auf Erfolg hat. ❗ **Um das Einbürgerungspotenzial auszuschöpfen, braucht es also vor allem eine auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Beratung – das hilft außerdem, falsche Erwartungen auszuräumen.** Mit der Gesetzesreform 2024 ergibt sich hier noch weiterer Bedarf. Zum einen müssen Einbürgerungsinteressierte darüber aufgeklärt werden, welche Voraussetzungen seit der Reform gelten.³⁴¹ Zum anderen muss die betreffende Behörde ihnen eine realistische Einschätzung zur praktischen Umsetzung der Reform geben, damit sie wissen, was die verschiedenen gesetzlichen Vorgaben für sie konkret bedeuten und mit welcher Wartezeit sie bis zu einer Einbürgerung rechnen müssen. Das kann auch Enttäuschungen vorbeugen.

339 Eine stärker harmonisierte digitale Datenstruktur zwischen den Behörden würde auch ermöglichen, Einbürgerungsverfahren komplikationsfrei fortzusetzen, wenn Antragstellende während des Verfahrens umziehen.

340 Das zeigte sich beispielsweise 2024 kurz nach Inkrafttreten der Reform in Berlin: Aufgrund eines technischen Fehlers wurden hier versehentlich mehrere Hundert digitale Einbürgerungsanträge gelöscht, die deshalb erneut gestellt werden mussten (tagesspiegel.de 2024b; berliner-zeitung.de 2024).

341 Entsprechende Informationen finden sich auf der Website www.einbuergderung.de (17.02.2025).

Die Einbürgerungsbehörden vor Ort sind für Einbürgerungsinteressierte eine wichtige Informationsquelle.³⁴² Sie bieten unterschiedliche Arten der Informationsvermittlung an. Viele stellen allgemeine Informationen zu den Einbürgerungsvoraussetzungen und zum Verfahren online zur Verfügung. Hinweise auf die Bearbeitungszeit für Einbürgerungsanträge finden sich auf den Websites der zuständigen Behörden dagegen bislang nur selten. Wenn es sie gibt, sind sie meist schwer zu finden oder sehr allgemein gehalten (Schneider/Tonn 2024: 3). ➔ **Im Sinne der Transparenz und der Planungssicherheit für die Antragstellenden (und Einbürgerungsinteressierte insgesamt) würde der SVR es begrüßen, wenn die Behörden aktuelle und leicht zugängliche Informationen zum Verfahrensablauf online bereitstellen. Dadurch dürften auch die individuellen Nachfragen zum Stand des Verfahrens sinken, die in den Behörden oft enorme Ressourcen binden** (Schneider/Tonn 2024: 74). Es würde also auch den Personalbedarf reduzieren.

Die Stadt Leipzig folgt diesem Ansatz: Die Ausländerbehörde gibt auf ihrer Website an, aus welchem Monat und Jahr die Einbürgerungsanträge stammen, die aktuell bearbeitet werden, und welche voraussichtlich in den kommenden sechs Monaten an der Reihe sind (Stadt Leipzig 2024). Denkbar ist auch, dass Personen im Einbürgerungsverfahren genauere Auskunft zum Bearbeitungsstand ihres Antrags erhalten (können). Möglich wären hier regelmäßige, automatisch erzeugte personalisierte E-Mails oder digitale Dashboards, über die der Bearbeitungsstand des eigenen Antrags jederzeit eingesehen werden kann (Schneider/Tonn 2024: 74).

⚠ **Solche digitalen Angebote können eine persönliche und individuelle Beratung und Information jedoch nicht gänzlich ersetzen. Hier stehen die Behörden vor einem Dilemma. Im Sinne einer bürgernahen und wertschätzenden Verwaltung ist Erreichbarkeit und direkter Kundenkontakt wichtig.** Dies kann auch Frustration aufseiten der Einbürgerungsinteressierten reduzieren bzw. verhindern. Zudem kann eine auf den Einzelfall zugeschnittene Beratung die Qualität der Anträge erhöhen, was wiederum deren Bearbeitung erleichtert und damit die Bearbeitungszeit verkürzt. ⚠ **Beratung**

erfordert aber entsprechende personelle Ressourcen, die auch für die Antragsbearbeitung benötigt werden (s. Kap. B.3.3.2).

Angesichts steigender Antragszahlen und hoher Rückstaus sahen sich viele Behörden gezwungen, Beratungsleistungen zu reduzieren und ihre Erreichbarkeit einzuschränken. Beispielsweise haben sie die festen wöchentlichen Sprechzeiten verkürzt oder anstelle telefonischer Beratungstermine ein Kontaktformular eingerichtet, über das Fragen gestellt werden können. So bleibt ihnen mehr Zeit für die Bearbeitung von Anträgen. ⚠ **Anstatt verpflichtender Informations- und Beratungsgespräche vor der Antragstellung setzen die Behörden verstärkt auf freiwillige Angebote, u. a. in Form von regelmäßigen kollektiven Informationsveranstaltungen, die auch digital stattfinden können.**³⁴³ ➔ **Das ist nach Ansicht des SVR positiv zu bewerten** (s. SVR 2024a: 211). Im Rahmen der Veranstaltungen können auch individuelle Rückfragen ermöglicht werden, ggf. im Einzelgespräch mit Sachbearbeitenden. ⚠ **So wird dem Bedarf an (persönlicher) Information und Beratung von Einbürgerungsinteressierten Rechnung getragen und sichergestellt, dass alle benötigten Dokumente eingereicht werden.**³⁴⁴ Zugleich ersetzt eine Veranstaltung im Idealfall mehrere individuelle Beratungstermine – zumal bei unkomplizierten Fällen. Das schont die Ressourcen in den Einbürgerungsbehörden.

Ergänzende Beratung und Begleitung durch Lotsenprojekte

Eine weitere Anlaufstelle für Einbürgerungswillige sind Beratungsstellen, die bei migrations- und integrationsbezogenen Fragen unterstützen. Hilfe bei Fragen zur Einbürgerung bieten zum Teil die vom Bund geförderten Migrationsberatungsstellen. In manchen Ländern gibt es ergänzende Angebote wie die Migrationssozialdienste in Berlin, die u. a. Beratung zum Einbürgerungsrecht anbieten. Um die Kooperation zu stärken und die Mitarbeitenden in den Beratungsstellen in Bezug auf Einbürgerungsrecht und -praxis auf den neuesten Stand zu bringen, organisieren manche Einbürgerungsbehörden regelmäßige Veranstaltungen für Information und Aus-

342 Zur Bedeutung verschiedener Arten von Informationsquellen zum Einbürgerungsverfahren s. Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 168–172; Niehues/Tanis 2023: 13–14; Tanis 2024: 4–5.

343 Der Kreis Herford hat beispielsweise kurz nach Inkrafttreten der Reform ein Servicebüro Einbürgerung eingerichtet. Hier erhalten Einbürgerungsinteressierte bei Bedarf auch ohne Termin individuelle Beratung zur Antragstellung. Zusätzlich werden regelmäßig Informationsveranstaltungen durchgeführt (s. Hansestadt Herford 2024).

344 Zum Teil gibt es zum Informationsgespräch vor der Antragstellung landesrechtliche Vorschriften, die die Einbürgerungsbehörden umsetzen müssen, beispielsweise in Sachsen (VwV Staatsangehörigkeitsverfahren I, 1b). Um Ressourcen zu sparen, wird diese Vorgabe beispielsweise in Dresden jedoch flexibel umgesetzt: Anstelle eines Beratungsgesprächs können Einbürgerungswillige auch einen Fragebogen zu ihrer persönlichen Situation ausfüllen. Anhand des Fragebogens entscheidet die Behörde dann, ob ihr die Antragsunterlagen direkt zugeschickt werden oder ein ausführliches Beratungsgespräch nötig ist (s. Landeshauptstadt Dresden 2024).

tausch. Viele Einbürgerungsinteressierte wenden sich mit Fragen zur Einbürgerung auch an Migrantenorganisationen. Entsprechende Beratungsanfragen sind infolge der jüngsten Reform deutlich gestiegen. Oftmals haben die Organisationen dafür aber nur sehr begrenzte Kapazitäten. Das liegt auch daran, dass ihre Arbeit zum Großteil von Ehrenamtlichen getragen wird (s. SVR-Forschungsbereich 2020b: 45–46).

📌 **Um Einbürgerungsinteressierte auf ihrem Weg zum deutschen Pass niedrigschwellig zu unterstützen, gibt es in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen seit längerem Einbürgerungslotsinnen und Einbürgerungslotsen. Andere Groß- und Kleinstädte haben ähnliche Projekte. Mit Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz starteten 2023 erstmals auch in Flächenländern entsprechende landesweite Modellprojekte** (s. BZI 2023a), was der SVR begrüßt.³⁴⁵ Die ehrenamtlichen Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sind oft Personen mit eigener oder familiärer Zuwanderungsgeschichte oder Einbürgerungserfahrung. Sie informieren über die Einbürgerung, unterstützen bei der Antragstellung und im darauffolgenden Verfahren und vermitteln zwischen Einbürgerungswilligen und Einbürgerungsbehörden. Darauf werden sie in Schulungen vorbereitet.

Wissenschaftlich evaluiert wurde die Wirkung solcher Lotsenprojekte bislang nicht. 📌 **Erfahrungen aus den Projekten deuten aber darauf hin, dass die in diesem Rahmen durchgeführte Beratung und Information wesentlich dazu beiträgt, Hürden auf dem Weg zur Einbürgerung abzubauen** (Mediendienst Integration 2024). ➡ **Ein wichtiger Punkt ist hier, dass die Lotsinnen und Lotsen persönlich erreichbar sind – anders als vielerorts die Einbürgerungsbehörden, was der SVR kritisch sieht.** Die Lotsinnen und Lotsen besprechen Fragen und Probleme von Einbürgerungsinteressierten schnell und unbürokratisch. Sie erläutern beispielsweise, was die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung in der Praxis konkret bedeuten oder wie lange das Verfahren voraussichtlich dauern wird (Deutschlandfunk 2024a). Die gemeinsame Vorbereitung der Anträge verbessert deren Qualität. Die Behörden werden entlastet, weil sie weniger informieren und beraten müssen und die Verfahren kürzer werden (Courtman/Schneider 2021: 25).

Im Hamburger Projekt arbeiten neben den ehrenamtlichen Lotsinnen und Lotsen auch Angehörige verschiedener Communitys mit, die als Ansprechpersonen fungieren und muttersprachliche Beratung anbieten.³⁴⁶ Darüber hinaus informieren sie bei einschlägigen Ver-

einen oder Veranstaltungen proaktiv über Einbürgerung oder suchen informell Orte des alltäglichen Lebens der jeweiligen Communitys auf. Die Mitarbeitenden der Einbürgerungsbehörde vor Ort bewerten diesen zielgruppenorientierten Ansatz positiv (Courtman/Schneider 2021: 25).

Für die Lotsenprojekte in den Flächenländern stellen sich andere Herausforderungen als in Städten wie Hamburg und Bremen. Hier gibt es nicht nur eine Einbürgerungsbehörde. Es ist auch schwieriger, das Projekt an bestehende ehrenamtliche Strukturen anzuknüpfen, zumal es solche nicht im gleichen Umfang gibt. Außerdem sind die relevanten Zielgruppen wie auch die Kooperationspartner und -partnerinnen räumlich weniger stark konzentriert (Courtman/Schneider 2021: 26–27).

➡ **Nach Ansicht des SVR ist es zu begrüßen, wenn (kollektive und digitale) Informations- und Beratungsangebote der Einbürgerungsbehörden durch Beratungsstrukturen vor Ort ergänzt werden.** Staatlich finanzierte und von lokalen Trägern umgesetzte Beratungsstellen, zivilgesellschaftliche Projekte wie Einbürgerungslotsen und -lotsinnen und Angebote von Migrantenorganisationen bieten wichtige Unterstützung an, die die öffentliche Hand nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stellen kann. ➡ **Insbesondere community-basierte Beratung und Begleitung kann eine wichtige Schnittstelle zwischen Einbürgerungsinteressierten und den Einbürgerungsbehörden sein.**

Gleichzeitig dürfen solche Angebote kein Lückenfüller für fehlende staatliche Daseinsvorsorge infolge behördlicher Überlastung sein. Durch die Förderung von Ehrenamtsprojekten sollten nicht andere Maßnahmen in den Hintergrund rücken, die dringend notwendig sind, um der Überlastung in der Einbürgerungsverwaltung entgegenzuwirken. **Insgesamt ist es wichtig, zivilgesellschaftliche Beratung und Begleitung finanziell adäquat auszustatten und sicherzustellen, dass sie qualitativ hochwertige Unterstützung leistet. Ergänzende Beratungsangebote sollten möglichst in die entsprechenden hauptamtlichen Strukturen vor Ort eingebettet werden.** Manche Kommunen haben dafür beispielsweise eine Ehrenamtskoordination (s. Ratzmann et al. 2024: 18).

📌 **Bei ergänzenden Beratungsangeboten zur Einbürgerung ist (wie grundsätzlich im Beratungsfeld) wichtig, dass sie die Möglichkeiten der Verweisberatung nutzen, z.B. Einbürgerungswillige an örtliche Migrationsberatungsstellen oder die zuständige Behörde verweisen.** Dadurch sinkt auch das Risiko, dass

345 In Hessen hat das für Integration zuständige Ministerium Ende 2022 in einer Pilotgemeinde ein Lotsenprojekt gestartet (s. HMSI 2023).

346 Diese Menschen arbeiten im Rahmen von Minijobs oder auf Honorarbasis in dem Projekt.

die betreffenden Personen von verschiedenen Stellen unterschiedliche oder gar unzutreffende Informationen erhalten.

Jenseits von Unterstützung in den Migrationsberatungsstellen und ehrenamtlicher Beratung und Begleitung ist auch denkbar, in den Städten und Landkreisen überregionale Clearingstellen für Einbürgerungsfragen einzurichten (s. Schneider/Tonn 2024: 9). Für andere migrations- und integrationspolitisch relevante Bereiche gibt es in einzelnen Kommunen bereits solche Stellen (etwa zum Aufenthaltsrecht oder zum Krankenversicherungsschutz). Sie bieten einen niedrigschwelligen Zugang zu Information und Beratung und können im konkreten Verwaltungsverfahren vermittelnd tätig werden, etwa durch Beschwerdemanagement. Ergänzend könnte eine zentrale Kontaktstelle für Einbürgerungsfragen auf Bundesebene hilfreich sein. Als Orientierung kann hier die zentrale Erstansprechstelle zu Fragen der Ausbildungs- und Erwerbsmigration dienen, die seit März 2024 in § 75 AufenthG verankert ist (Schneider/Tonn 2024: 9).

B.3.4 Fazit: Wenn die Umsetzung der Reform gelingen soll, sind alle Ebenen gefordert

In den letzten Jahren sind die Einbürgerungszahlen in Deutschland gestiegen. Das geht maßgeblich zurück auf einzelne Herkunftsgruppen, insbesondere Personen aus Syrien. Bei anderen Gruppen stagniert das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial aber auf einem niedrigen Niveau. Und im europäischen Vergleich sind die Zahlen in Deutschland nach wie vor niedrig (s. SVR 2024a: 200–203). Vor diesem Hintergrund wurde 2024 das Staatsangehörigkeitsrecht umfassend reformiert. Die geänderte Rechtslage zielt darauf, Einbürgerungen zu erleichtern. Ausländerinnen und Ausländern, die dauerhaft in Deutschland leben und entscheidende Integrationschritte gemeistert haben, soll durch eine Einbürgerung die Teilnahme an Wahlen und damit umfassende politische Teilhabe ermöglicht werden. Zudem sollen Anreize für Integration geschaffen werden (s. SVR 2023c: 1–2; 2024a: 203–206).

❗ **Nach der Änderung der Rechtsgrundlage stellt sich nun die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass ein größerer Anteil der Berechtigten tatsächlich eingebürgert werden möchte und dies auch in angemessener Zeit geschieht – damit die Reform ihr Ziel erreicht, die Einbürgerungen zu steigern. Entscheidend dafür ist nun vor allem die Umsetzung in der Verwaltungspraxis.**

B.3.4.1 Optimierungspotenziale innerhalb der Verwaltung

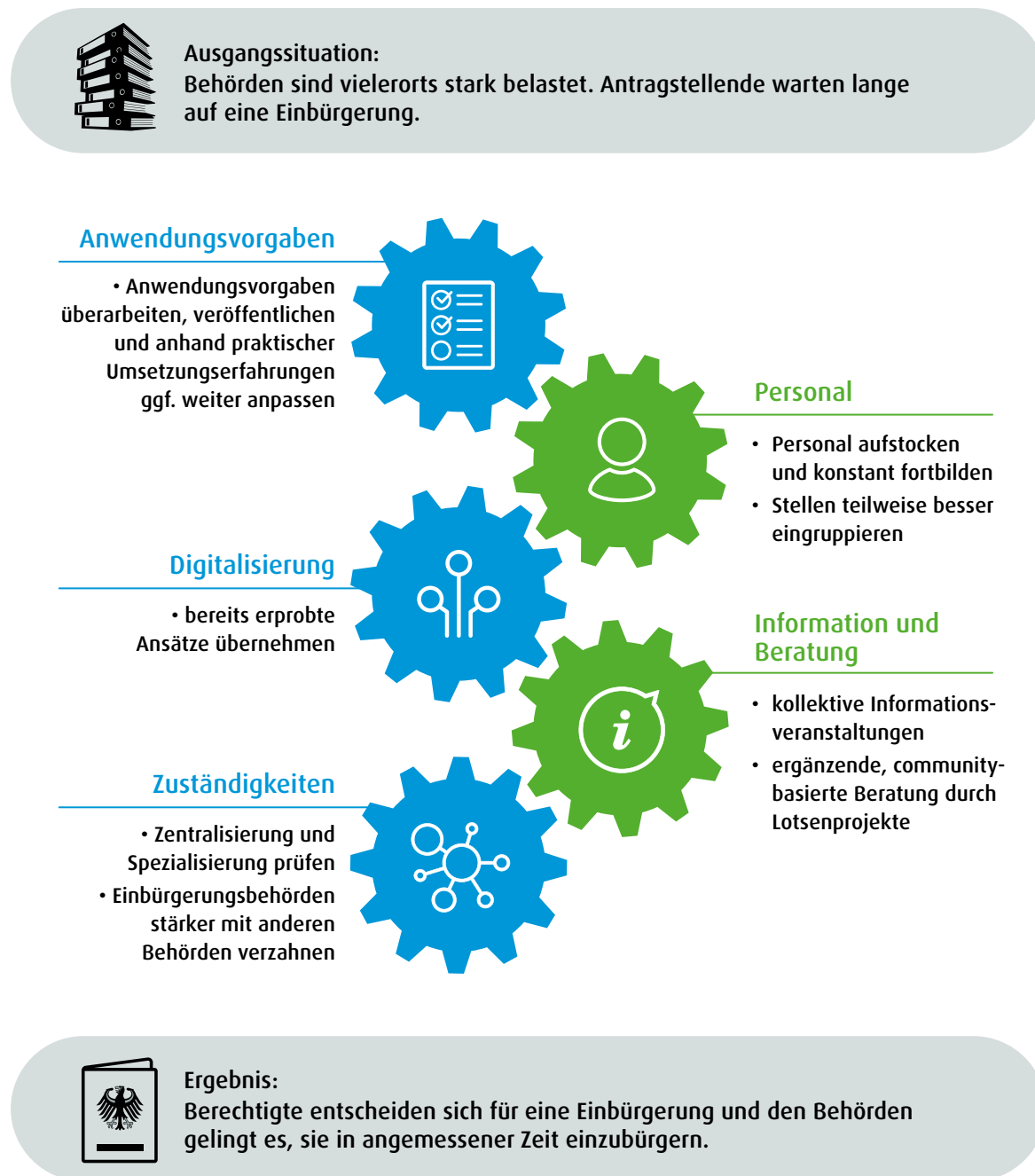
Die Einbürgerungsbehörden waren schon vor der Reform vielerorts überlastet. Steigende Antragszahlen und ein großer Rückstau offener Anträge treffen hier auf knappes Personal und fehlende Digitalisierung. Für Antragstellende bedeutet das lange Wartezeiten auf dem Weg zum deutschen Pass. Die Reform bedeutet für die ohnehin überlasteten Behörden weitere Herausforderungen. Die Zahl der Einbürgerungsanträge ist seit Mitte 2024 weiter gestiegen, sie wird erwartbar in den nächsten Jahren auf einem hohen Niveau bleiben. Zusätzlich müssen die Behörden neue gesetzliche Regelungen anwenden. ❗ **Die Reform macht es also noch dringender, die Umsetzung zu verbessern. Dafür gibt es auf der Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen verschiedene Stellschrauben, die ineinandergreifen** (Abb. B.11).

Anwendungshinweise transparent machen und anhand der Erfahrungen aus der Praxis anpassen

Der Bund hat als gesetzgebende Ebene in den letzten Jahren verschiedene umfassende Änderungen des Migrationsrechts vorgenommen. Dazu zählt auch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 2024. Für die ausführenden Behörden bedeuten Gesetzesänderungen zusätzlichen Aufwand, besonders, wenn die neuen Regelungen ihnen Auslegungs- und Ermessensspielräume lassen wie beim Staatsangehörigkeitsgesetz (s. Kap. A.1.2.2). ➡ **Um Unsicherheiten bezüglich ihrer Anwendung zu minimieren und eine rechtssichere und auch eine möglichst einheitliche Umsetzung zu gewährleisten, sollte der Bund die 2001 in Kraft getretene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht überarbeiten.**

Solange die Verwaltungsvorschrift nicht aktualisiert wurde, haben die Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums zum Staatsangehörigkeitsgesetz umso mehr Bedeutung. Sie sind zwar rechtlich nicht bindend; bis die Rechtsprechung offene Fragen klärt, geben sie den Behörden aber eine wichtige Orientierung für die praktische Umsetzung (Weizsäcker 2024: 2872). ➡ **Der SVR mahnt hier zu Transparenz: Die Anwendungshinweise sollten grundsätzlich veröffentlicht werden, ebenso wie Vorgaben der Länder und Behörden zur Auslegung und Anwendung des Rechts. Zudem muss anhand der Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung geprüft werden, ob die Anwendungshinweise angepasst werden müssen. Das erfordert Rückkopplungsschleifen zwischen den umsetzenden Behörden und dem Bund** (s. Kap. B.3.3.1).

Abb. B.11 SVR-Empfehlungen für eine verbesserte Einbürgerungspraxis



Darstellung: SVR/Deniz Keskin

Genügend Stellen schaffen, Personal adäquat entlohnen und gezielt fortbilden

⚠ Um den Berg von offenen Einbürgerungsanträgen wie auch neu eingereichte Anträge in angemessener Zeit zu bearbeiten, braucht es genügend Personal. In den Einbürgerungsbehörden fehlen aber zum Teil Personalstellen. Hier sollte vorausschauend sichergestellt werden, dass es genügend Mittel für zusätzliche Stellen gibt. ➡ Die Länder sind gefordert, die Kommunen dabei zu unterstützen. Zum Teil können die Behörden Stellen auch nicht besetzen, weil sie kein qualifiziertes Personal finden. ➡ Der SVR plädiert dafür, die Stellen in Einbürgerungsbehörden attraktiver zu machen, indem sie je nach Komplexität der jeweiligen Aufgabe höher eingruppiert und damit besser entlohnt werden. Darüber hinaus muss sowohl neu eingestelltes als auch das vorhandene Personal angemessen fortgebildet werden. Dies erfordert ein konstantes Schulungsangebot zur Auslegungs- und Entscheidungspraxis in den Einbürgerungsbehörden (s. Kap. B.3.3.2).

Zentralisierung prüfen und Digitalisierung voranbringen

Solche Ansätze der Personalgewinnung und -entwicklung werden allein jedoch nicht genügen, um das Antragsgeschehen in den nächsten Jahren zu bewältigen. Auch deshalb haben einzelne Bundesländer auf struktureller Ebene die Zuständigkeiten im Bereich der Einbürgerung angepasst. Dort werden Einbürgerungen nicht mehr bzw. nicht mehr vollständig von den Kommunen bearbeitet. ➡ Nach Ansicht des SVR sollten auch die anderen Länder prüfen, ob unter den jeweiligen regionalen Bedingungen eine stärkere Zentralisierung von Einbürgerungen bzw. einzelnen Teilaufgaben die Verfahren effizienter machen kann. Dabei muss sichergestellt werden, dass eine Einbürgerung für Interessierte niedrigschwellig und bürgernah zugänglich ist. Wo eine Zentralisierung nicht sinnvoll ist, sollte die Einbürgerungsbehörde stärker mit anderen Behörden verzahnt werden (s. Kap. B.3.3.3).

Durch eine stärkere Zentralisierung ließe sich womöglich auch eine Spezialisierung einfacher umsetzen. Es entlastet die Mitarbeitenden, wenn sie nur für ähnlich gelagerte Fälle zuständig sind. ⚠ Zudem lässt sich dann die dringend nötige Digitalisierung im Einbürgerungsprozess leichter angehen. In einzelnen Ländern und Kommunen können Einbürgerungsanträge mittlerweile digital gestellt werden; auch die Antragsbearbeitung wird mancherorts digital unterstützt oder gar der gesamte Prozess digital durchgeführt. Flächendeckend ist das aber noch nicht der Fall.

➡ Der SVR befürwortet es aus Gründen der Effizienz, dass die Behörden bestehende Ansätze übernehmen, die andere Behörden schon erprobt haben, anstatt jeweils neue Softwarelösungen zu entwickeln. Bund und Länder müssen Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die Integration bereits erprobter Ansätze in bestehende Fachverfahren in den Kommunen mitgedacht und finanziell abgesichert wird (s. Klenk/Kuhlmann 2024: 32) (s. Kap. B.3.3.4).

B.3.4.2 Service für Einbürgerungsinteressierte verbessern: niedrigschwellig informieren und beraten

Die Möglichkeiten der Digitalisierung sollten neben der Antragstellung und -bearbeitung auch genutzt werden, um Einbürgerungsinteressierte umfassend und leicht verständlich über die Bedingungen der Einbürgerung zu informieren. Entsprechende digitale Angebote können jedoch eine persönliche und individuelle Beratung nicht ersetzen. ⚠ Im Sinne einer bürgernahen und wertschätzenden Verwaltung müssen die Behörden für Einbürgerungsinteressierte und Antragstellende erreichbar sein. Um dem Bedarf an persönlicher Information und Beratung zu entsprechen und zugleich Ressourcen einzusparen, setzen immer mehr Behörden auf regelmäßige, freiwillige kollektive Informationsveranstaltungen anstelle verpflichtender individueller Beratungstermine. Diesen pragmatischen Ansatz bewertet der SVR positiv.

Über die Beratung in den zuständigen Behörden und entsprechenden Beratungsstellen hinaus müssen niedrigschwellige Ansprechstellen zur Verfügung stehen, die idealerweise innerhalb der verschiedenen Communitys verankert sind. Auch unterhalb von rechtlicher Beratung, die spezifisches Fachwissen erfordert, sollten Einbürgerungsinteressierte auf ihrem Weg zum deutschen Pass begleitet werden. In manchen Bundesländern gibt es dafür Einbürgerungslotsen und -lotsinnen. Diese können als Schnittstelle zwischen Einbürgerungsinteressierten und Einbürgerungsbehörden fungieren. ➡ Der SVR spricht sich dafür aus, anhand der Erfahrungen mit bestehenden Projekten entsprechende Angebote auch in anderen Ländern einzurichten.³⁴⁷ In solche Projekte sollten auch lokal aktive Migrantenorganisationen eingebunden werden, denn sie sind wichtige Anlaufstellen für Einbürgerungsinteressierte. Entsprechende Angebote sind mit sonstigen Beratungsstellen vor Ort zu vernetzen.

Solche Angebote entlasten die Behörden, die ihre Ressourcen dann nutzen können, um Anträge (schneller)

347 Gleichzeitig dürfen durch die Förderung von Lotsenprojekten nicht andere Maßnahmen in den Hintergrund rücken, die dringend notwendig sind, um der strukturellen Überlastung in den Einbürgerungsbehörden entgegenzuwirken.

zu bearbeiten. Ergänzende Begleitungs- und Beratungsangebote sind aber nicht nur eine zusätzliche Stellschraube, um die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen in den Behörden effizienter zu machen. **📌 Niedrigschwellige und umfassende Angebote sind auch wichtig, damit Einbürgerungsberechtigte sich tatsächlich entschließen, die Einbürgerung zu beantragen, und den Prozess nicht aus Frustration oder enttäuschten Erwartungen abbrechen** (s. Kap. B.3.3.5).

Dazu können und sollten auch andere Anpassungen im Bereich der Umsetzung beitragen, die dringend notwendig sind. Anwendungs- und Auslegungsvorgaben von Bund und Ländern müssen öffentlich zugänglich sein, damit Einbürgerungsinteressierte und Antragstellende wissen, wie das Staatsangehörigkeitsrecht in der Praxis ausgelegt wird. Auch eine Digitalisierung des Einbürgerungsverfahrens kann dieses transparenter machen. Beispielsweise können aktuelle Informationen zur Verfahrensdauer und zum Stand des individuellen Verfahrens bereitgestellt werden. Aus der Perspektive von Antragstellenden ist zudem wichtig, dass genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht, das über die notwendigen Ressourcen verfügt, um Einbürgerungsanträge wertschätzend, diskriminierungsfrei und in angemessener Zeit zu prüfen.

Über die Behördenpraxis hinaus ist auch ein gesamtgesellschaftliches Klima wichtig, in dem man Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und speziell Neubürgerinnen und Neubürgern mit Wertschätzung begegnet. Nicht zuletzt ein solches Klima kann dazu beitragen, dass Einbürgerungsberechtigte tatsächlich gewillt sind, ihren Anspruch darauf einzulösen.

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

Abb. A.1	Der idealtypische <i>policy cycle</i>	21
Abb. A.2	Aufgaben der kommunalen Integrationsverwaltung	48
Abb. A.3	Probleme der Verflechtungsstruktur und Möglichkeiten der Optimierung	54
Abb. A.4	Indexwerte für den Indikator „Digitale öffentliche Dienste“ nach EU-Mitgliedsländern 2023	75
Abb. A.5	Zahl der Abfragen im AZR über die Schnittstelle und die Weboberfläche nach Behörden- gruppen (in Tausend) 2020	82
Abb. A.6	AZR-Nutzung nach Behördengruppen	85
Abb. A.7	Umsetzung der LeiKa-Leistungen im OZG-Themenfeld Ein- und Auswanderung (Stand: 28.11.2024)	88
Abb. B.1	Erwerbstätigenquote von Geflüchteten nach Aufenthaltsdauer (in Jahren) und Geschlecht	119
Abb. B.2	Wege in den Arbeitsmarkt für erwerbsfähige Flüchtlinge/Schutzsuchende	120
Abb. B.3	Beschäftigungsquoten erwerbsfähiger ukrainischer Schutzsuchender in ausgewählten EU-Staaten im 4. Quartal 2022, im 4. Quartal 2023 und im 2. Quartal 2024	126
Abb. B.4	Integrationspolitische Ansätze der Arbeitsmarktintegration und ihre Vor- und Nachteile	127
Abb. B.5	Anteil der ukrainischen Staatsangehörigen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, an allen ukrainischen Arbeitslosen im SGB II-Bezug nach Ländern im September 2024	130
Abb. B.6	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung, Selbständigkeit oder Ausbildung bei ukrainischen Staatsangehörigen Mai 2023–Dezember 2024	133
Abb. B.7	Einbürgerungen in Deutschland 1991–2023	148
Abb. B.8	Einbürgerungen bei ausgewählten Staatsangehörigkeiten in Deutschland 2018 und 2023	150
Abb. B.9	Ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial nach Bundesländern 2023	152
Abb. B.10	Einbürgerungspotenzial nach Voraufenthalt (3, 5 und 8 Jahre) 2023	158
Abb. B.11	SVR-Empfehlungen für eine verbesserte Einbürgerungspraxis	175

Tabellen

Tab. A.1	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in der Migrations- und Integrationspolitik	42
Tab. A.2	Geförderte Beratungsstrukturen im Bereich Migration und Integration	69
Tab. B.1	Zuständigkeiten für die Fachkräfteeinwanderung beim Tandem-Modell	114
Tab. B.2	Arbeitsmarktintegration ukrainischer Staatsangehöriger Mai 2023–September 2024	134
Tab. B.3	Wichtigste Herkunftsländer von Personen mit einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis zum Stichtag 31.05.2024	140

Info-Boxen

Info-Box 1	Der Praxischeck	25
Info-Box 2	Kann, darf und soll: Spielräume der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen	30
Info-Box 3	Aufgaben der Kommunen: Verwaltungsvollzug für die Länder und Selbstverwaltung	44
Info-Box 4	Identifizierung besonderer Schutzbedarfe von Geflüchteten	46
Info-Box 5	Die Migrationsagentur im Burgenlandkreis	67
Info-Box 6	Der Digitalcheck	76
Info-Box 7	Künstliche Intelligenz in der (Migrations-)Verwaltung: Einsatzmöglichkeiten und Risiken	78
Info-Box 8	Das Prinzip „Einer für Alle“ (EfA) in der Verwaltungsdigitalisierung	87
Info-Box 9	Das LeiKa-Reifegradmodell	90
Info-Box 10	Ausbildungspartnerschaften als Alternative zur Anwerbung berufserfahrener Arbeitskräfte? ...	105
Info-Box 11	Die Marktlösung: Die Arbeitgebenden entscheiden	107
Info-Box 12	Das beschleunigte Fachkräfteverfahren	111
Info-Box 13	Die Optionen für einen Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche	112
Info-Box 14	Zentralisierung der Ausländerbehörden auf Landesebene	115
Info-Box 15	Durchbrechung des ‚Spurwechsel‘-Verbots über eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung	143
Info-Box 16	Der ‚Spurwechsel‘ nach dem 3+2-Modell	144
Info-Box 17	Untätigkeitsklagen im Einbürgerungsrecht	156
Info-Box 18	Einflüsse auf die Einbürgerungsneigung	159
Info-Box 19	Einfluss der behördlichen Praxis auf das Einbürgerungsgeschehen	160

Abkürzungen

Vgl. zur Begriffsverwendung im SVR-Jahresgutachten das SVR-Glossar unter www.svr-migration.de/glossar.

AA	Auswärtiges Amt
Abs.	Absatz
aEP	ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial
AGH Berlin	Abgeordnetenhaus Berlin
AGSA	Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt e. V.
ALiD	Telefonhotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslRZV	Verordnung über die Zuständigkeiten im Ausländerrecht (Ausländerrechtszuständigkeitsverordnung)
AVB	Asylverfahrensberatung
AWH	Anwendungshinweise
AWO	Arbeiterwohlfahrt
Az.	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaFf	Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V.
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayStMI	Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
BBB	BoerBurgerBewegung/Bauer-Bürger-Bewegung
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BfAA	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat (bis 12/2021: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (bis 12/2021: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BR	Bayerischer Rundfunk
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrats (Bundesratsdrucksache)
BT-ADrs.	Ausschussdrucksache des Deutschen Bundestags
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache)
BRV	Bundes Roma Verband e. V.

BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BZI	Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat e. V.
C2G	citizen-to-government
Drs.	Drucksache
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
E-Akte	elektronische Akte
EfA	Prinzip „Einer für Alle“
E-Service	elektronischer Service
ESF Plus	Europäischer Sozialfonds Plus
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
FITKO	Föderale IT-Kooperation
FR	Frankfurter Rundschau
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
G2G	government-to-government
GABl. BW	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GVBl. BB	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
GVBl. BE	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HMSI	Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales
HNA	Hessische/Niedersächsische Allgemeine
Hs.	Halbsatz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (Integrationsministerkonferenz)
IntV	Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung)
IQ	Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“
IRC	International Rescue Committee/Internationales Rettungskomitee
ISO	International Organization for Standardization/Internationale Organisation für Normung
JMD	Jugendmigrationsdienste
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KI	künstliche Intelligenz
KIM	Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (Kultusministerkonferenz)
LAiV MV	Landesamt für innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern
LeiKa	Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung
LSVD	Lesben- und Schwulenverband e. V. (seit 03/2024: LSVD+ – Verband Queere Vielfalt e. V.)
MACIMIDE	Maastricht Centre for Citizenship, Migration and Development/Maastrichter Zentrum für Staatsbürgerschaft, Migration und Entwicklung
MAGS NRW	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MIK BB	Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg
MIKWS SH	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
MIPEX	Migrant Integration Policy Index/Index zur Integrationspolitik für Migranten
MKFFI NRW	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (seit 2022: MKJFGFI NWR – Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen)

Abkürzungen

MPI	Migration Policy Institute/Migrationspolitik-Institut
MPK	Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (Ministerpräsidentenkonferenz)
MSI BW	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg
MSJFSIG SH	Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NSC	Nieuw Sociaal Contract/Neuer Gesellschaftsvertrag
NUiF	NETZWERK Unternehmen integrieren Flüchtlinge
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)
OZG 2.0	Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes
PD	Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH
PP	Prozentpunkte
PSZ	Psychosoziales Zentrum für Geflüchtete
PVV	Partij voor de Vrijheid/Partei für die Freiheit
Rn.	Randnummer
SchG BW	Schulgesetz für Baden-Württemberg
SGB	Sozialgesetzbuch
SMI SN	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StARModG	Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts
StAR-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht
StMUK Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration
SWR	Südwestrundfunk
TIntG NRW	Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz)
UNGA	United Nations General Assembly/Generalversammlung der Vereinten Nationen
Urt.	Urteil
VAH-StAG	Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zum Staatsangehörigkeitsgesetz
vbw	Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.
VG	Verwaltungsgericht
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie/Volkspartei für Freiheit und Demokratie
VVStaVerf	Verwaltungsvorschrift über Staatsangehörigkeitsverfahren Hessen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV ZustAR	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über Zustimmungserfordernisse im Staatsangehörigkeitsrecht Baden-Württemberg
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk Köln
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAB RLP	Zentrale Ausländerbehörde Rheinland-Pfalz
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZustAVO	Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen Nordrhein-Westfalen

Literatur

A

AA 2025: Digitalisierung des nationalen Visumverfahrens zum 1. Januar 2025. Pressemitteilung vom 01.01.2025. (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2692150-2692150>, 06.01.2025)

Abascal, Maria 2017: Tu Casa, Mi Casa: Naturalization and Belonging among Latino Immigrants, in: *International Migration Review*, 51: 2, 291-322.

Achatz, Juliane/Bauer, Frank/Bennett, Jenny/Bömmel, Nadja/Coban, Mustafa et al. 2024: Evaluation des Teilhabechancengesetzes – Abschlussbericht. IAB-Forschungsbericht 4/2024, Nürnberg.

Adam, Ilke 2019: Defying the Traditional Theses: Intergovernmental Relations on Immigrant Integration in Belgium, in: *Regional & Federal Studies*, 29: 5, 591-612.

Adema, Joop/Aksoy, Cevat Giray/Giesing, Yvonne/Poutvaara, Panu 2024: The Effect of Conflict on Refugees' Return and Integration: Evidence from Ukraine. IZA Discussion Paper 16962, Bonn.

AGSA 2020: IKOE – Interkulturelle Orientierung und Öffnung. Koordinierungsstelle Integrationsmanagement in Sachsen-Anhalt. Ein Projekt der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt e.V., Magdeburg.

Akkoç, Tülin 2023: Stellungnahme aus Sicht unserer Projekt- und Beratungsarbeit: Die Einbürgerungspraxis in Hamburg – Aktuell äußerst angespannte Situation. Türkische Gemeinde Hamburg und Umgebung e.V., Stellungnahme vom 22.08.2023, Hamburg.

Aksoy, Cevat Giray/Poutvaara, Panu/Schikora, Felicitas 2023: Online Appendix for „First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees“, in: *Journal of Urban Economics*, 137, 103588.

Ametowobla, Dzifa/Kirchner, Stefan 2023: The Organization of Digital Platforms: The Role of Digital Technology and Architecture for Social Order, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 52: 2, 143-156.

Amnesty International 2023: Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Rückführungen (Rückführungsverbesserungsgesetz) in der Fassung vom 11.10.2023, Berlin.

Amnesty International 2024: KI und Migration. Beitrag vom 14.08.2024. (<https://amnesty-digital.de/ki-und-migration>, 17.02.2025)

Anschau, Torben/Vortmann, Claudia 2020: Mehr als nur ein Pass. Staatsbürgerschaft, Integration und Identität. Einbürgerungsverhalten und Einbürgerungsverfahren in Rheinland-Pfalz, Mainz.

Arendt, Jacob Nielsen 2022: Labor Market Effects of a Work-First Policy for Refugees, in: *Journal of Population Economics*, 35: 1, 169-196.

Ariely, Gal 2012: Do Those Who Identify with Their Nation Always Dislike Immigrants? An Examination of Citizenship Policy Effects, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, 18: 2, 242-261.

Artmann, Elisabeth 2024: Jobcenter-Betreuung von Alleinerziehenden im Vergleich zu Eltern in Paarbedarfsgemeinschaften. IAB-Forschungsbericht 3/2024, Nürnberg.

AWO Bundesverband 2022: Stellungnahme des AWO Bundesverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Einführung eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 11.10.2022, Berlin.

AWO Bundesverband 2023a: AWO Bundesverband zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz). Stellungnahme vom 13.10.2023, Berlin.

AWO Bundesverband 2023b: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten. Stellungnahme vom 25.08.2023, Berlin.

Azahaf, Najim 2020: Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können. Policy Brief Migration der Bertelsmann Stiftung vom 22.05.2020, Gütersloh.

B

BA 2023: Fachliche Empfehlungen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit Arbeitsmarktzugang, Nürnberg.

BA 2024a: Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarkt kompakt (Stand: März 2024), Nürnberg.

- BA 2024b*: Fachliche Weisungen. Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung (Stand: Juni 2024), Nürnberg.
- BA 2024c*: Informationen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Stand: Juni 2024), Nürnberg.
- BA 2024d*: Übergreifende Statistik zu Personen mit der Staatsangehörigkeit Ukraine. Deutschland, Zeitreihe (Datenstand: Dezember 2024), Nürnberg.
- BA 2024e*: Übergreifende Statistik zu Personen mit der Staatsangehörigkeit Ukraine. Länder, Zeitreihe (Datenstand: Dezember 2024), Nürnberg.
- BA 2024f*: Übergreifende Statistik zu Personen mit Staatsangehörigkeit aus den Asylherkunftsländern (TOP 8). Deutschland, Zeitreihe (Datenstand: Dezember 2024), Nürnberg.
- van der Baaren, Luuk* 2020: Dual Citizenship in the European Union: Trends and Analysis (2010–2020). GLOBALCIT Comparative Report, San Domenico di Fiesole.
- Baba, Ludger/Schmandt, Marco/Tielkes, Constantin/Weinhardt, Felix/Wilbert, Katrin* 2023: Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG. Beiträge zu Migration und Integration, Band 13, Nürnberg.
- Bäcker, Matthias* 2022: Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Ausländerzentralregisters. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., Berlin.
- Badenhoop, Elisabeth* 2023: Calling for the Super Citizen: Naturalisation Procedures in the United Kingdom and Germany, Cham.
- BAfF* 2023: Tätigkeitsbericht 2022, Berlin.
- BAGFW* 2024: BAGFW unterzeichnet Rahmenvereinbarung zur Kooperation mit der BA zum Job-Turbo. Pressemitteilung vom 06.08.2024, Berlin.
- BAMF* 2005: Policy Analysis Report on Migration and Asylum. 01.01.2003–31.07.2004. Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Netzwerk, Nürnberg.
- BAMF* 2019: Trägerrundschreiben 09/2019. Weiteres Vorgehen bzgl. des optimierten Integrationskurszusteuerverfahrens, Nürnberg.
- BAMF* 2021a: Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen. BAMF-Forschungsbericht 37, Nürnberg.
- BAMF* 2021b: Optimierte Integrationskurszusteuierung. Evaluation des Pilotprojekts, Nürnberg.
- BAMF* 2022a: Das Ausländerzentralregister. Flyer des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- BAMF* 2022b: Datenerhebung. Führung des Ausländerzentralregisters. (<https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Aufgaben/Datenerhebung/datenerhebung-node.html>, 17.02.2025)
- BAMF* 2022c: Die Identifizierung vulnerabler Personen im Asylverfahren. Umsetzung in der Praxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- BAMF* 2024a: Aktuelle Zahlen (12/2024), Nürnberg.
- BAMF* 2024b: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2023. Abfragestand: 01.04.2024, Nürnberg.
- BAMF* 2024c: Das Assistenzsystem für Sicherheitsmeldungen (ASS). Präsentation des Referats 21G, eGovernment-Wettbewerb vom 01.07.2024, Nürnberg.
- BAMF* 2024d: Berufssprachkurse. Deutsch lernen für den Beruf. Artikel vom 19.06.2024. (<https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/DeutschBeruf/deutsch-beruf.html?nn=282656>, 17.02.2025)
- BAMF* 2024e: Integrationskurse. Inhalt und Ablauf. (<https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html>, 17.02.2025)
- BAMF* 2024f: Standard XAusländer. (<https://www.bamf.de/DE/Themen/Digitalisierung/Xauslaender/xauslaender-node.html>, 17.02.2025)
- BAMF* 2024g: Standorte. (<https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Aufbau/Standorte/standorte-node.html>, 17.02.2025)
- Banh, Leonardo/Strobel, Gero* 2023: Generative Artificial Intelligence, in: Electronic Markets, 33, 63.
- Barišić, Manuela/Jäger, Simon/Manning, Alan/Muñoz, Mathilde/Rinne, Ulf et al.* 2023: Einwanderung klug, einfach und fair gestalten: Ein Vorschlag mit doppelter Dividende. IZA Standpunkte 105, Bonn.
- Battisti, Michele/Giesing, Yvonne/Laurentsyeva, Nadzeya* 2019: Can Job Search Assistance Improve the Labour Market Integration of Refugees? Evidence from a Field Experiment, in: Labour Economics, 61, 101745.
- Bauer, Angela/Schreyer, Franziska* 2019: Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39: 1, 112–142.
- BayStMI* 2024: Positivliste von Sprachnachweisen. Anlage zu den vorläufigen Anwendungshinweisen Bayern zum Staatsangehörigkeitsgesetz Nrn. 8.1.2.1.3 und 10.1.1.6 (Stand: 27.06.2024), München.

- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2024a: Ein Jahr Job-Turbo. Schneller in den Arbeitsmarkt. Beitrag vom 02.10.2024. (<https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/integrationsarbeit-in-den-bereichen/bildung-und-arbeit/schneller-in-den-arbeitsmarkt-2312760>, 05.02.2025)
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2024b: Quick Check – unverbindliche Prüfung der Voraussetzungen. (<https://www.einbuengerung.de/fragebogen.php#quickcheck>, 17.02.2025)
- Becker, Eugenie/Graf, Johannes/Heß, Barbara/Huber, Matthias* 2023: Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Begleitforschung zum Fachkräfteinwanderungsgesetz. BAMF-Forschungsbericht 45, Nürnberg.
- Beine, Michel/Docquier, Frédéric/Özden, Çağlar* 2011: Diasporas, in: *Journal of Development Economics*, 95: 1, 30–41.
- Bendel, Petra/Borkowski, Andrea* 2016: Entwicklung der Integrationspolitik, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): *Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration*, Wiesbaden, 99–116.
- Bennour, Salomon/Manatschal, Anita/Ruedin, Didier* 2022: How Political Reception Contexts Shape Location Decisions of Immigrants, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48: 19, 4730–4753.
- van den Bergh, Regina/Postels, Viktoria* 2020: Bündelung einer Querschnittsaufgabe: der Krefelder Fachbereich Migration und Integration, in: Löhr, Tillmann (Hrsg.): *Kommunale Integrationspolitik. Strukturen, Akteure, Praxiserfahrungen*, Berlin, 73–86.
- berliner-zeitung.de* 2024: Hunderte digitale Einbürgerungsanträge in Berlin verloren. Beitrag vom 18.07.2024. (<https://www.berliner-zeitung.de/news/hunderte-antraege-auf-einbuengerung-verloren-li.2236454>, 17.02.2025)
- Berlit, Uwe* 2021: Mehrfache Staatsangehörigkeit. Ein Bericht zu aktuellen Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts, in: *RW Rechtswissenschaft*, 12: 3, 382–421.
- Berlit, Uwe* 2023: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines „Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts“, BT-Drs. 20/9044 vom 01.11.2023, dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages aus Anlass der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf am 11.12.2023 am 7.12.2023 unverlangt übermittelt durch Prof. Dr. Uwe Berlit, Leipzig.
- Berlit, Uwe* 2024: Das Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz – ein erster Überblick, in: *ZAR*, 44: 2, 59–69.
- Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.) 2024: *Fachkräftemigration fair gestalten durch transnationale Skills Partnerships*, Gütersloh.
- Bildungsmarkt* 2024: *Fokus Einbürgerung in Berlin: Verwaltung, Gesetzesreform und politische Teilhabe. Policy Recommendations*, Berlin.
- Bjerre, Liv* 2017: *Immigration Policy Effects – A Conceptual Framework*. IMI Working Papers 139, Oxford, UK.
- Bjerre, Liv/Helbling, Marc/Römer, Friederike/Zobel, Malisa* 2015: *Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective*, in: *International Migration Review*, 49: 3, 555–600.
- Blätte, Andreas/Hohl, Karina* 2013: Gestaltungsspielräume des Regierens in den Ländern. Landespolitik zwischen Marginalisierung, Blockade und Innovation, in: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden, 207–215.
- Bloemraad, Irene* 2002: *The North American Naturalization Gap: An Institutional Approach to Citizenship Acquisition in the United States and Canada*, in: *The International Migration Review*, 36: 1, 193–228.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus* 2018: *Entwicklungslinien der Politikfeldanalyse*, in: Blum, Sonja/Schubert, Klaus (Hrsg.): *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Wiesbaden, 9–37.
- BMAS* 2023a: *Gemeinsame Erklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit, von kommunalen Spitzenverbänden, Spitzenverbänden der Wirtschaft, Gewerkschaften und Unternehmen: „Jetzt in den Job: Integration in Arbeit lohnt sich!“* vom 20.11.2023, Berlin.
- BMAS* 2023b: *Zuwanderung steuern. Rede des Bundesministers für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil, im Plenum des Bundestages zur Migration* am 08.11.2023. (<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Reden/Hubertus-Heil/2023/2023-11-08-bundestag-plenum-migration.html>, 17.02.2025)
- BMAS* 2024a: *Im Betrieb arbeiten und Deutsch lernen: Neuer Job-Berufssprachkurs für Geflüchtete. Pressemitteilung* vom 31.01.2024. (<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2024/neuer-job-berufssprachkurs-fuer-gefluechtete.html>, 17.02.2025)

- BMAS* 2024b: Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Factsheet, Berlin.
- BMBF* 2024a: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2023, Berlin.
- BMBF* 2024b: Berufsanerkennung für Geflüchtete. (<https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/berufsanerkennung-gefluechtete.php#>, 17.02.2025)
- BMDV* 2023: Mit dem Auslandsportal Visum- und Passanträge einfach und sicher online stellen. Beitrag vom 22.09.2023. (<https://digitalstrategie-deutschland.de/auslandsportal/>, 17.02.2025)
- BMFSFJ* 2024: Jugendmigrationsdienste. (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/integration-und-chancen-fuer-junge-menschen/jugendmigrationsdienste/jugendmigrationsdienste-86208>, 17.02.2025)
- BMI* 2020a: Brandenburg: Antrag auf Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit online verfügbar. Beitrag vom 03.12.2020. (https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2020/aufenthaltstitel_erwerbsfaehigkeit.html, 17.02.2025)
- BMI* 2020b: Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell. Version 1.1, Berlin.
- BMI* 2020c: Verpflichtungserklärung: In Hessen geht's jetzt digital. Beitrag vom 09.09.2020. (<https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2020/verpflichtungserklaerung-go-live.html>, 17.02.2025)
- BMI* 2021a: Digitaler Verpflichtungserklärungsantrag bereit zur Nachnutzung – BMI und Hessen unterzeichnen Einzelvereinbarung. Beitrag vom 07.09.2021. (https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2021/09_digitale-verpflichtungserklaerung.html, 17.02.2025)
- BMI* 2021b: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters, Berlin.
- BMI* 2021c: Wegweiser „Einer für Alle/Viele“. Juni 2021 (Version 2.0), Berlin.
- BMI* 2022a: Einbürgerung ukrainischer Staatsangehöriger – Länderrundschreiben VII5-20102/391#2 vom 06.09.2022, Berlin.
- BMI* 2022b: OZG-Leistung „Aufenthaltstitel“ schließt erste Fachverfahren an und pilotiert bundesweit. Beitrag vom 17.02.2022. (https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2022/02_fachverfahren-aufenthaltstitel.html, 17.02.2025)
- BMI* 2022c: OZG-Leitfaden. 11.1 Nachnutzungsmodelle (Stand: 11.11.2022). (https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/11.1-Nachnutzungsmodelle_12587205.html, 17.02.2025)
- BMI* 2024a: Aktualisierung der Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BGBl. I 2019, S. 1307) unter Berücksichtigung des Gesetzes und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (BGBl. I 2023, Nr. 217, S. 1 bzw. BGBl. I 2023, Nr. 233, S. 1). Aktualisierung auf den ab 1. Juni 2024 geltenden Rechtsstand, Berlin.
- BMI* 2024b: Das OZG-Konjunkturprogramm von 2020 bis 2022 im Überblick. (<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/ozg-konjunkturprogramm/konjunkturprogramm-node.html>, 17.02.2025)
- BMI* 2024c: Der Digitalcheck. Fünf Prinzipien für digitaltaugliche Gesetzgebung. Version 1.3 vom 07.05.2024, Berlin.
- BMI* 2024d: Digitalcheck für Gesetze. (<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/transformation/digitalcheck/digitalcheck-node.html>, 17.02.2025)
- BMI* 2024e: Ein Jahr neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Zahlen ausländischer Fachkräfte, Studierender und Auszubildender steigen deutlich. Pressemitteilung vom 17.11.2024. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/11/fachkraefteeinwanderung.html>, 17.02.2025)
- BMI* 2024f: Informationsplattform OZG-Umsetzung. (<https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>, 17.02.2025)
- BMI* 2024g: KI-Leitbild für das Ressort BMI, Berlin.
- BMI* 2024h: Lexikon. Wichtige Begriffe rund um das Thema Digitale Verwaltung kurz erläutert. (https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/aktuelles-service/faq-lexikon/glossar/functions/ozg-lexikon.html?cms_lv3=20348760&cms_lv2=20339810, 17.02.2025)
- BMI* 2024i: Neue Regeln für Integrationskurse sollen Integration beschleunigen / Finanzierung der Kurse bleibt gesichert. Bundesregierung beschließt neue Integrationskursverordnung. Pressemitteilung vom 27.11.2024. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/11/kabinet-integrationskurse.html>, 17.02.2025)
- BMI* 2024j: OZG-Projekt „Aufenthalt“: 200. Behörde online. Beitrag vom 19.06.2024. (https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2024/06_ozg_projekt_aufenthalt.html, 17.02.2025)

- BMI 2024k*: OZG-Umsetzung in Ländern und Kommunen. (<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/foederal-node.html>, 17.02.2025)
- BMI 2024l*: OZG/EfA-Umsetzungsstand. Bericht des Programmmanagements im BMI. 36. Sitzung der AL-Runde vom 10.12.2024, Berlin.
- BMI 2024m*: OZG 2.0: Bund und Länder einigen sich bei OZG-Änderungsgesetz. Beitrag vom 14.06.2024. (https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2024/06_ozg_2_0.html, 17.02.2025)
- BMI 2024n*: Themenfeld Ein- & Auswanderung: Migration in die digitale Zukunft. (<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/themenfelder/ein-und-auswanderung/ein-und-auswanderung-node.html>, 17.02.2025)
- BMI 2024o*: Themenfelder Föederal. (<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/themenfelder/themenfelder-node.html>, 17.02.2025)
- BMI 2024p*: Versionsverlauf. Dokumentation über die Änderungen beim Digitalcheck, Berlin.
- BMI 2024q*: Wohnzimmer statt Wartezimmer – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. (<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>, 17.02.2025)
- BMI 2025*: Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte. (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/migrationsberatung/migrationsberatung-node.html>, 17.02.2025)
- BMI/Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration/BAMF 2004*: Migrationsbericht im Auftrag der Bundesregierung. Aktualisierte Ausgabe November 2004, Berlin.
- BMJ 2023*: Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode. Sonderbericht der Bundesregierung, Berlin.
- BMJ 2024*: Ergebnisse des Praxischecks zu beurkundungsbedürftigen Vorgängen im Vereins- und GmbH-Recht, Berlin.
- BMWK 2023*: BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks, Berlin.
- BMWK 2024a*: Bürokratieabbau – Wirtschaft spürbar entlasten, Transformation beschleunigen. (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/buerokratieabbau.html>, 17.02.2025)
- BMWK 2024b*: Ex-ante Praxischeck zum Energiedienstleistungsgesetz, Berlin.
- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich 2016*: Multiple Citizenship and Naturalization: An Evaluation of German and Dutch Policies, in: Journal of International Migration and Integration, 7: 1, 71–94.
- Bodenseekreis 2024*: Einbürgerung. (<https://www.bodenseekreis.de/ordnung-sicherheit/auslaenderwesen/einbuengerung>, 17.02.2025)
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz et al. 2018a*: Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen, in: Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz et al. (Hrsg.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Baden-Baden, 289–301.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz et al. 2018b* (Hrsg.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp 2023*: Verwaltungsverflechtungen im föderalen System, in: Politische Vierteljahresschrift, 65: 3, 417–446.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas 2017*: Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des SVR, Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas 2021*: Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI), Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André 2023a*: Lokales Integrationsmanagement in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska et al. (Hrsg.): Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem, Baden-Baden, 35–175.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André 2023b*: Zusammenarbeit und Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des SVR, Bochum.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009*: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Aufl., Wiesbaden.

- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* 2020: Integrationsverwaltung im Föderalismus, in: Knüpling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hrsg.): Reformbaustelle Bundesstaat, Wiesbaden, 459–483.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* 2022: Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 15: 1, 84–108.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz* 2018: Politik- und verwaltungswissenschaftliche Analyse, in: Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz et al. (Hrsg.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Baden-Baden, 27–147.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska et al.* 2023a: Lehren aus dem Ländervergleich und Handlungsempfehlungen, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska et al. (Hrsg.): Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem, Baden-Baden, 289–302.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska et al.* (Hrsg.) 2023b: Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem, Baden-Baden.
- Bommes, Michael* 2018: Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 99–123.
- Bönig, Thomas* 2024: Digitalpolitik: Der lange Weg des Staats zum Enabler, in: Bergmann, Knut/Diermeier, Matthias (Hrsg.): Transformationspolitik. Anspruch und Wirklichkeit der Ampel-Koalition, Bielefeld, 139–146.
- Bonin, Holger/Boockmann, Bernhard/Brändle, Tobias/Bredtmann, Julia/Brussig, Martin et al.* 2021: Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Schlussbericht. BMAS-Forschungsbericht 587, Bonn.
- Borchers, Andreas/Erler, Wolfgang/Reis, Claus* 2013: Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“, Berlin.
- Böse, Carolin/Schmitz, Nadja/Zorner, Jonathan* 2024: Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2023: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Version 1.0, September 2024, Bonn.
- Boushey, Graeme/Luedtke, Adam* 2006: Fiscal Federalism and the Politics of Immigration: Centralized and Decentralized Immigration Policies in Canada and the United States, in: Journal of Comparative Policy Analysis, 8: 3, 207–224.
- BR24* 2024a: Bündnis umgeht Bargeldlimit bei Bezahlkarte für Geflüchtete. Beitrag vom 23.07.2024. (<https://www.br.de/nachrichten/bayern/buendnis-umgeht-bargeldlimit-bei-bezahlkarte-fuer-gefluechtete,Ulmjph1>, 17.02.2025)
- BR24* 2024b: Zahl der Einbürgerungsanträge in Bayern deutlich gestiegen. Beitrag vom 13.08.2024. (<https://www.br.de/nachrichten/bayern/zahl-der-einbuengerungsantraege-in-bayern-deutlich-gestiegen,ULIpW0u>, 17.02.2025)
- Bratu, Cristina/Dahlberg, Matz/Engdahl, Mattias/Nikolka, Till* 2020: Spillover Effects of Stricter Immigration Policies, in: Journal of Public Economics, 190, 104239.
- Breidenbach, Wolfgang* 2024a: AufenthG § 60c. Ausbildungsduldung, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht. 42. Edition (Stand: 01.07.2024), München.
- Breidenbach, Wolfgang* 2024b: Die Umsetzung von rechtlichen Maßnahmen im Bereich von Zweck- bzw. Spurwechseln. Expertise im Auftrag des SVR, Halle (Saale).
- Breidenbach, Wolfgang/Kolb, Holger* 2024a: AufenthG § 20a. Chancenkarte; Verordnungsermächtigung, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht. 42. Edition (Stand: 01.07.2024), München.
- Breidenbach, Wolfgang/Kolb, Holger* 2024b: Das neue Migrationsrecht im Bereich der arbeitsmarktorientierten Migration, in: Kluth, Winfried/Breidenbach, Wolfgang/Junghans, Jakob/Kolb, Holger (Hrsg.): Das neue Migrationsrecht. 1. Aufl., Baden-Baden, 37–97.
- Brekke, Jan-Paul/Røed, Marianne/Schöne, Pål* 2017: Reduction or Deflection? The Effect of Asylum Policy on Interconnected Asylum Flows, in: Migration Studies, 5: 1, 65–96.
- Brettschneider, Antonio* 2019: Fragmentierung und Integration – Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat, in: Sozialer Fortschritt, 68: 10, 741–747.

- Brubaker, Rogers* 1992: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge.
- Brücker, Herbert/Bertoli, Simone/Facchini, Giovanni/Mayda, Anna M./Peri, Giovanni* 2012: *Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries: The Upcoming Battle for Brains*, in: Boeri, Tito/Brücker, Herbert/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (Hrsg.): *Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*, Oxford, 66–105.
- Brücker, Herbert/Croisier, Johannes/Kosyakova, Yuliya/Kröger, Hannes/Pietrantonio, Giuseppe et al.* 2019: *Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung*. IAB-Kurzbericht 3/2019, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Ehab, Maye/Jaschke, Philipp/Kosyakova, Yuliya* 2024: *Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit*. IAB-Kurzbericht 10/2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus M./Kosyakova, Yuliya/Niehues, Wenke et al.* 2023: *Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben*, in: DIW Wochenbericht, 90: 28, 382–394.
- Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese* 2018: *Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes*. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1017, Berlin.
- Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese* 2021: *Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte*. IAB-Kurzbericht 2/2021, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou* 2024a: *IAB-Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Zahlen und Indikatoren*. April 2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou* 2024b: *IAB-Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Zahlen und Indikatoren*. August 2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou* 2024c: *IAB-Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Zahlen und Indikatoren*. Dezember 2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou* 2024d: *IAB-Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Zahlen und Indikatoren*. Januar 2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou* 2024e: *IAB-Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Zahlen und Indikatoren*. Juli 2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou* 2024f: *IAB-Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Zahlen und Indikatoren*. Juni 2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou* 2024g: *IAB-Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Zahlen und Indikatoren*. März 2024, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Jaschke, Philipp/Kosyakova, Yuliya/Vallizadeh, Ehsan* 2023: *Entwicklung der Arbeitsmarktintegration seit Ankunft in Deutschland: Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich*. IAB-Kurzbericht 13/2023, Nürnberg.
- BRV* 2023: *Stellungnahme des Bundes Roma Verbandes zum Referentenentwurf des BMI. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts*, Göttingen.
- Buch, Claudia M./Patzwaldt, Katja/Riphahn, Regina T./Vogel, Edgar* 2019: *Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik*, in: *Wirtschaftsdienst*, 99: 2, 106–112.
- Bundeskanzleramt/Statistisches Bundesamt* 2022: *Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung*, Berlin/Wiesbaden.
- Bundesrechnungshof* 2021: *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat über die Prüfung. Umsetzung des OZG in den Ressorts. Berichtswesen und zeitliche Perspektive*, Berlin.
- Bundesrechnungshof* 2023a: *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Nachnutzbarkeit von „Einer-für-Alle“-Lösungen*, Bonn.
- Bundesrechnungshof* 2023b: *Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Steuerung und Koordinierung. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*, Bonn.
- Bundesregierung* 2018: *Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018. Kabinettsbeschluss vom 12. Dezember 2018*, Berlin.
- Bundesregierung* 2021: *Bessere Rechtsetzung. Beschlüsse zu Verfahrens- und Methodenfragen im Bereich Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau. Version 1.1*, Berlin.
- Bundesregierung* 2022: *Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. November 2022*. Beschluss, Berlin.
- Bundesregierung* 2023a: *Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Juni 2023 in Berlin*. Beschluss, Berlin.
- Bundesregierung* 2023b: *Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 in Berlin*. Beschluss, Berlin.

Bundesregierung 2023c: Digitalstrategie. Gemeinsam digitale Werte schöpfen (Stand: 25.04.2023), Berlin.

Bundesregierung 2024a: Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Neue Wege zur Fachkräftegewinnung. Beitrag vom 03.06.2024. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fachkraefteeinwanderungsgesetz-2182168>, 03.02.2025)

Bundesregierung 2024b: Fünfte Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung. Kabinettsfassung, Berlin.

Bundesregierung 2024c: Schnellere Einbürgerungen unter strengeren Voraussetzungen. Beitrag vom 27.06.2024. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/modernisierung-staatsangehoerigkeitsrecht-2215610>, 17.02.2025)

Bundesregierung 2024d: Umlaufbeschluss des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. Dezember 2024. Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen, Berlin.

Bundesregierung 2024e: Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, Berlin.

Bundesregierung 2025: Humanität und Ordnung. Umgesetzte Maßnahmen der Bundesregierung zur Begrenzung und Steuerung der irregulären Migration, Berlin.

Burgenlandkreis 2024: Migrationsagentur. (<https://www.burgenlandkreis.de/de/migrationsagentur-landkreis/organisationseinheit/52/migrationsagentur.html>, 17.02.2025)

Burgi, Martin/Krönke, Christoph 2018: Rechtswissenschaftliche Analyse, in: Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz et al. (Hrsg.): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Baden-Baden, 149–288.

BZI 2023a: Pass[t] genau! Beratungsnetzwerk für Einbürgerungsinteressierte. Beitrag vom 03.08.2023. (<https://bzi-bundesintegrationsrat.de/passt-genau-die-erleichterung-des-einbuengerungsprozesses-durch-beratungsnetzwerke>, 17.02.2025)

BZI 2023b: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (BMI) für ein Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (Stand: 19.05.2023), Berlin.

C

Carciotto, Sergio 2021: Making Asylum Seekers More Vulnerable in South Africa: The Negative Effects of Hostile Asylum Policies on Livelihoods, in: *International Migration*, 59: 5, 3–18.

Card, David/Kluve, Jochen/Weber, Andrea 2018: What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, in: *Journal of the European Economic Association*, 16: 3, 894–931.

Cardozo Silva, Adriana R./Kosyakova, Yuliya/Yurdakul, Aslihan 2023: Gendered Implications of Restricted Residence Obligation Policies on Refugees' Employment in Germany. SOEppapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1203, Berlin.

Carstensen, Jeanette/Seibert, Holger/Wiethölter, Doris 2024: Internationalisierung der Pflege – Pflegekräfte mit ausländischer Staatsangehörigkeit und ihr Beitrag zur Fachkräftesicherung. IAB-Forschungsbericht 22/2024, Nürnberg.

CDU/CSU/SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, Berlin.

CDU/BSW/SPD 2024: Mut zur Verantwortung. Thüringen nach vorne bringen. Regierungsvertrag 2024–2029, Erfurt.

Cebolla-Boado, Hector/Finotelli, Claudia 2015: Is There a North–South Divide in Integration Outcomes? A Comparison of the Integration Outcomes of Immigrants in Southern and Northern Europe, in: *European Journal of Population*, 31: 1, 77–102.

Chudnovsky, Mariana/Peeters, Rik 2021: The Unequal Distribution of Administrative Burden: A Framework and an Illustrative Case Study for Understanding Variation in People's Experience of Burden, in: *Social Policy & Administration*, 55: 4, 527–542.

Clemens, Michael A. 2015: Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World, in: *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 2.

Courtman, Nicholas/Schneider, Jan 2021: Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis. Expertise für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Wissenschaftlicher Stab des SVR, Berlin.

Czaika, Mathias/de Haas, Hein 2013: The Effectiveness of Immigration Policies, in: *Population and Development Review*, 39: 3, 487–508.

Czaika, Mathias/de Haas, Hein 2017: The Effect of Visas on Migration Processes, in: *International Migration Review*, 51: 4, 893–926.

D

Dahmen, Dagmar 2017: Vom Ausländerzentralregister zur Datenbank für Integration: Willkommenskultur politisch-administrativ gestalten, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“ der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 144-155.

Demary, Vera 2024: Wie der Staat digitalen Fortschritt vorantreiben kann, in: Bergmann, Knut/Diermeier, Matthias (Hrsg.): Transformationspolitik. Anspruch und Wirklichkeit der Ampel-Koalition, Bielefeld, 129-138.

Deutscher Caritasverband 2023: Kurzstellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Verbesserung der Rückführung, Freiburg.

Deutscher Landkreistag 2023a: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, Berlin.

Deutscher Landkreistag 2023b: Wir brauchen ein großes Umsteuern in der Flüchtlingspolitik. Pressemitteilung vom 07.11.2023. (<https://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/3355-wir-brauchen-ein-groesses-umsteuern-in-der-fluechtlingspolitik>, 17.02.2025)

Deutscher Landkreistag 2024: Forderungen des Deutschen Landkreistages für eine Wende in der Migrationspolitik, Berlin.

Deutscher Landkreistag/Deutscher Städte- und Gemeindebund 2023: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung. Hier: Stellungnahme des Deutschen Landkreistags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vom 13.10.2023, Berlin.

Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund/Deutscher Volkshochschul-Verband 2017: Kommunale Spitzenverbände und Deutscher Volkshochschul-Verband fordern Korrekturen im Integrationskurssystem, Bonn/Berlin.

Deutscher Städtetag 2023a: Flüchtlingsfinanzierung: „Nicht jedes Mal wie Bittsteller auftreten müssen“. Pressemitteilung vom 15.06.2023. (<https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2023/fluechtlingsfinanzierung-nicht-jedes-mal-wie-bittsteller-auftreten-muessen>, 17.02.2025)

Deutscher Städtetag 2023b: Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz). Stellungnahme vom 13.10.2023, Berlin/Köln.

Deutscher Städtetag 2023c: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15.06.2023, Berlin/Köln.

Deutscher Städtetag 2024: Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten in Zeiten des Arbeitskräftemangels. Positionspapier des Deutschen Städtetags, Berlin/Köln.

Deutschlandfunk 2024a: Der Weg zum deutschen Pass – Lotsen-Modellprojekt soll Einbürgerung erleichtern. Beitrag vom 17.06.2024. (<https://www.deutschlandfunk.de/der-weg-zum-deutschen-pass-lotsen-modellprojekt-soll-einbuengerung-erleichtern-dlf-3e288287-100.html>, 17.02.2025)

Deutschlandfunk 2024b: Türkeistämmige freuen sich über neues Einbürgerungsrecht. Beitrag vom 05.08.2024. (<https://www.deutschlandfunk.de/doppelte-staatsbuergerschaft-nach-neuregelung-groesses-interesse-in-berlin-dlf-8680f453-100.html>, 17.02.2025)

Diakonie Deutschland 2023: Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz). Stellungnahme vom 13.10.2023, Berlin.

Diehl, Claudia 2002: Wer wird Deutsche/r und warum? Bestimmungsfaktoren der Einbürgerung türkisch- und italienischstämmiger junger Erwachsener – Ergebnisse des Integrationssurveys des BIB, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 27: 3, 285-312.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48: 2, 147-160.

Dippe, Andreas 2025: § 20a AufenthG. Chancenkarte; Verordnungsermächtigung, in: Huber, Bertold/Mantel, Johanna (Hrsg.): AufenthG / AsylG. Aufenthaltsgesetz / Asylgesetz mit FreizügG/EU und ARB 1/80. Kommentar. 4. Aufl., München.

d-NRW 2024: Der Online-Dienst „Einbürgerung“ steht zur Nachnutzung bereit. (<https://www.d-nrw.de/kommunalvertreter/einbuengerung>, 17.02.2025)

Dolata, Ulrich 2019: Plattform-Regulierung. Koordination von Märkten und Kuratierung von Sozialität im Internet, in: Berliner Journal für Soziologie, 29: 3-4, 179-206.

Dolowitz, David/Marsh, David 1996: Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies, 44: 2, 343-357.

Dreas, Susanne A./Klenk, Tanja 2021: Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden.

E

Easton, David 1957: An Approach to the Analysis of Political Systems, in: *World Politics*, 9: 3, 383–400.

Easton, David 1965: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs.

eGovernment 2023: Digitaltaugliche Gesetzgebung. Ein Jahr Digitalcheck. Beitrag vom 27.11.2023. (<https://www.egovernment.de/ein-jahr-digitalcheck-a-9552fa5dd12598f8c989ac315959037e/?cmp=nl-127&uuiid=abfcb48b70aec3eeba62c114ef82919,17.02.2025>)

Eichenhofer, Johannes/Priebe, Anna-Lena 2023: Digitalisierung und Migrationsrecht – eine Einführung in die Grundprobleme, in: *ZAR*, 43: 11–12, 395–404.

Einhaus, Maximilian/Klenk, Tanja 2024: Towards a Platformised Welfare State? How Public Administration, Personal Data, and Third-Sector Welfare Get Entangled in a Nation-Wide Digitalisation Project, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 17: 1, 13–34.

Ellermann, Antje 2009: States against Migrants: Deportation in Germany and the United States, Cambridge.

Erbe, Jessica/Zorner, Jonathan/Bushanska, Vira 2023: Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsankennung. Evaluationsbericht, Bonn.

Ette, Andreas/Kriechel, Lisa/Spieß, Katharina C./Bujard, Martin/Décieux, Jean Philippe et al. 2024: Erwerbstätigkeit Schutzsuchender aus der Ukraine in Deutschland. Bestehende Hürden und weitere Potenziale für den Arbeitsmarkt. *BiB.Aktuell* 6/2024, Wiesbaden.

Eule, Tobias G. 2014: Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham/Burlington.

Eule, Tobias G. 2017: Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung, in: Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (Hrsg.): *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*, Bielefeld, 175–194.

Eule, Tobias G./Borrelli, Lisa Marie/Lindberg, Annika/Wyss, Anna 2020: Hinter der Grenze, vor dem Gesetz. Eine Ethnografie des europäischen Migrationsregimes, Hamburg.

Europäische Kommission 2024a: eGovernment Benchmark 2024. Background Report. Advancing Public Digital Service Delivery, Brüssel.

Europäische Kommission 2024b: Report on the State of the Digital Decade 2024: Annex – Short Country Report 2024 Germany, Brüssel.

F

Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin.

Falcke, Swantje/Vink, Maarten Peter 2020: Closing a Backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the Abolishment of the „Domestic Clause“, in: *Frontiers in Sociology*, 5, 1–11.

Fasani, Francesco/Frattini, Tommaso/Minale, Luigi 2021: Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes, in: *Journal of the European Economic Association*, 19: 5, 2803–2854.

Faz.net 2024: Ausländerbehörde Frankfurt. Nur ein kleiner Schritt vorwärts. Beitrag vom 16.08.2024. (<https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/frankfurter-auslaenderbehoerde-buergerfreundliche-verwaltung-sieht-anders-aus-19922110.html,17.02.2025>)

vom Felde, Lisa/Flory, Lea/Baron, Jenny 2020: Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen, Berlin.

Feneberg, Valentin 2019: „Ich zwinge niemanden, freiwillig zurück zu gehen.“ Die institutionelle Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr durch staatliche und nicht-staatliche Akteure, in: *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 3: 1, 8–43.

Fick, Patrick/Wöhler, Thomas/Diehl, Claudia/Hinz, Thomas 2014: Integration gelungen? Die fünf größten Zuwanderergruppen in Baden-Württemberg im Generationenvergleich. Ergebnisse einer Mehrthemenbefragung im Auftrag des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg, Konstanz.

FITKO 2024: FIT-Store: Leistungsbeschreibung des Online-Dienstes Einbürgerung. Version 2.0 Juli 2024, Frankfurt am Main.

Fitzgerald, Jennifer/Leblang, David/Teets, Jessica C. 2014: Defying the Law of Gravity: The Political Economy of International Migration, in: *World Politics*, 66: 3, 406–445.

- Flake, Regina/Jambo, Svenja/Pierenkemper, Sarah/Placke, Beate/Werner, Dirk* 2017: Engagement von Unternehmen bei der Integration von Flüchtlingen: Erfahrungen, Hemmnisse und Anreize. KOFA-Studie 1/2017, Köln.
- Fouka, Vasiliki* 2024: State Policy and Immigrant Integration, in: Annual Review of Political Science, 27: 1, 25–46.
- fr.de* 2024a: „Das ist eigentlich Wahnsinn“: Massive Einsparungen bei Geflüchtetenberatung – Kritik von SPD und Grünen. Beitrag vom 13.08.2023. (<https://www.fr.de/politik/asylpolitik-sparkurs-fluechtlingsberatung-spd-gruene-ampel-92455212.html>, 17.02.2025)
- fr.de* 2024b: Deutlich mehr Anträge auf Einbürgerung in einigen Städten. Beitrag vom 31.07.2024. (<https://www.fr.de/politik/deutlich-mehr-antraege-auf-einbuengerung-in-einigigen-staedten-zr-93217729.html>, 17.02.2025)
- Freie Wohlfahrtspflege NRW* 2024: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion der SPD, Drs. 18/9731. Stellungnahme vom 16.10.2024, Düsseldorf.
- Friedrichs, Nils/Popp, Karoline* 2024: Angekommen und transnational verbunden. Afghanische Zugewanderte in Deutschland. SVR-Studie 2024-4, Berlin.
- Fuchs, Johann/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte* 2021: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060. Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht 25/2021, Nürnberg.
- G**
- Gambaro, Ludovica/Neidhöfer, Guido/Spieß, C. Katharina* 2020: The Effect of Early Childhood Education and Care Services on the Social Integration of Refugee Families. ZEW Discussion Paper 20-044, Mannheim.
- Garcés-Mascreñas, Blanca/Penninx, Rinus* 2016: Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors, Cham u. a.
- Gärditz, Klaus Ferdinand* 2013: Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration. 2. Referat, in: Repräsentative Demokratie in der Krise? Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 72, Berlin/Boston, 49–156.
- Gathmann, Christina/Monscheuer, Ole* 2020: Naturalization and Citizenship: Who Benefits? Liberalizing Access to Citizenship Improves the Economic and Social Integration of Immigrants. IZA World of Labor, Bonn.
- Gatskova, Kseniia/Kosyakova, Yuliya/Schwanhäuser, Silvia* 2025: Herausforderungen und Fortschritte bei der Arbeitsmarktintegration: Stellensuche, Umfang und Qualität der Erwerbstätigkeit, in: Kosyakova, Yuliya/Rother, Nina/Zinn, Sabine (Hrsg.): Lebenssituation und Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in Deutschland: Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung. IAB-Forschungsbericht 5, Berlin, 88–110.
- Geis, Wido/Uebelmesser, Silke/Werding, Martin* 2013: How Do Migrants Choose Their Destination Country? An Analysis of Institutional Determinants, in: Review of International Economics, 21: 5, 825–840.
- Geißler, René* 2024: Möglichkeiten der Bundesbeteiligung, in: Kühn, Boris/Schammann, Hannes/Bendel, Petra (Hrsg.): Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisenfesten kommunalen Strukturen?, Hildesheim, 32–35.
- Gerhards, Christian* 2022: Betriebliche Ausbildung Geflüchteter: Erfahrungen seit 2015 und Perspektiven aus betrieblicher Sicht, in: Ertl, Hubert/Granato, Mona/Helmrich, Robert/Krekel, Elisabeth M. (Hrsg.): Integration Geflüchteter in Ausbildung und Beruf. Chancen für Geflüchtete und Herausforderungen für das Bildungssystem, Version 1.0, Bonn, 39–47.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta* 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie, erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- Godin, Marie/Sigona, Nando* 2022: Intergenerational Narratives of Citizenship among EU Citizens in the UK after the Brexit Referendum, in: Ethnic and Racial Studies, 45: 6, 1135–1154.
- Goodman, Sara Wallace* 2023: Citizenship Studies: Policy Causes and Consequences, in: Annual Review of Political Science, 26: 1, 135–152.
- Gorodzeisky, Anastasia/Semyonov, Moshe* 2017: Labor Force Participation, Unemployment and Occupational Attainment among Immigrants in West European Countries, in: PLOS one, 12: 5, e0176856.
- Goswinkler, Dieter* 2001: Einbürgerung und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.
- Goßner, Laura/Kosyakova, Yuliya* 2021: Integrationshemmnisse geflüchteter Frauen und mögliche Handlungsansätze – eine Übersicht bisheriger Erkenntnisse. IAB-Forschungsbericht 8/2021, Nürnberg.

- Götz, Annika/Müller, Bettina/Philipp, Ralf/Sajons, Christoph* 2020: Evaluation des Integrationsmanagements in Baden-Württemberg. Module 1 und 2. Endbericht, Mannheim.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* 2024: Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Baden-Baden.
- Gräfe-Geusch, Annett/Sdunzik, Jennifer* 2024: Diversität, aber wie? Internationale und nationale Best-Practice-Bereiche für diversitätsorientierte und diskriminierungskritische Organisationsentwicklung. DeZIM Working Paper 2, Berlin.
- Grote, Janne* 2021: Zuverlässig, aktuell, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- Guckelberger, Annette* 2023: Künstliche Intelligenz in der Öffentlichen Verwaltung, in: Spindler, Gerald/Muriel Ciceri, José Hernán (Hrsg.): Challenges of Law and Technology – Herausforderungen des Rechts und der Technologie – Retos del Derecho y de la Tecnología, Göttingen, 63-88.
- Gülzau, Fabian/Schneider, Jan* 2023: Update: Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. SVR-Kurzinformation 2023-3, Berlin.
- Gülzau, Fabian/Schneider, Jan* 2024: Neue Wege, neue Hürden? Die Staatsangehörigkeitsreform und mögliche Folgen für Behörden und vulnerable Gruppen. SVR-Policy Brief 2024-1, Berlin.
- Gundacker, Lidwina/Kosyakova, Yuliya/Schneider, Gerald* 2024: How Regional Attitudes towards Immigration Shape the Chance to Obtain Asylum: Evidence from Germany, in: Migration Studies, mnae002, 1-20.
- H**
- Hafner, Jonas* 2019: Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung, in: Bogumil, Jörg/Proeller, Isabella/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften 42, Baden-Baden, 103-126.
- Hailbronner, Kay/Gnatzy, Thomas* 2022: § 8 StAG, in: Hailbronner, Kay/Kau, Marcel/Gnatzy, Thomas/Weber, Ferdinand (Hrsg.): Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar. 7. Aufl., München.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik* 2013: Who Gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination, in: American Political Science Review, 107: 1, 159-187.
- Haller, Liam/Yanaşmayan, Zeynep* 2024: A Not-So „Natural“ Decision: Trajectories on Forced Migrants' Intention and Ability to Naturalise, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 50: 8, 1904-1922.
- Hammer, Kim/Klaus, Sebastian* 2019: Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG): Signal mit Fragezeichen oder echter Quantensprung?, in: ZAR, 39: 4, 137-147.
- Hammerschmid, Gerhard/Palaric, Enora/Rackwitz, Meike/Wegrich, Kai* 2024: A Shift in Paradigm? Collaborative Public Administration in the Context of National Digitalization Strategies, in: Governance, 37: 2, 411-430.
- Hansestadt Herford* 2024: Neues Staatsangehörigkeitsrecht: Erste öffentliche Feier im Rathaus. Pressemitteilung vom 23.10.2024. (<https://www.herford.de/Schnell-gefunden/Presse/Presse-Archiv/Neues-Staatsangehörigkeitsrecht-Erste-öffentliche-Feier-im-Rathaus.php?object=tx,2593.185.1&ModID=7&FID=2593.16424.1&NavID=2593.204&La=1,10.12.2024>)
- Harder, Niklas/Herpell, Mathis/Khalil, Samir/Orlova, Alexandra* 2023: Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Mehr Einbürgerungen durch verkürzte Wartezeiten? DeZIM.insights 12, Berlin.
- Hebborn, Klaus* 2018: Lokal, vernetzt und erfahren: Volkshochschulen und kommunale Integrationsarbeit. Integration entscheidet sich vor Ort, in: dis.kurs, 1/2018, 10-11.
- Helbling, Marc* 2008: Practising Citizenship and Heterogeneous Nationhood. Naturalisations in Swiss Municipalities, Amsterdam.
- Helbling, Marc/Bjerre, Liv/Römer, Friederike/Zobel, Malisa* 2017: Measuring Immigration Policies: The IMPIC Database, in: European Political Science, 16: 1, 79-98.
- Helbling, Marc/Leblang, David* 2019: Controlling Immigration? How Regulations Affect Migration Flows, in: European Journal of Political Research, 58: 1, 248-269.
- Helbling, Marc/Simon, Stephan/Schmid, Samuel D.* 2020: Restricting Immigration to Foster Migrant Integration? A Comparative Study Across 22 European Countries, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 46: 13, 2603-2624.

- Henkes, Christian* 2008: Integrationspolitik in den Bundesländern, in: Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, 113–135.
- Herd, Pamela/Hoynes, Hilary/Michener, Jamila/Moynihan, Donald* 2023: Introduction: Administrative Burden as a Mechanism of Inequality in Policy Implementation, in: RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, 9: 5, 1–30.
- Hermes, Henning/Lergetporer, Philipp/Mierisch, Fabian/Peter, Frauke/Wiederhold, Simon* 2023: Discrimination on the Child Care Market: A Nationwide Field Experiment. CESifo Working Papers 10368, München.
- hessenschau.de* 2024: Hessen rechnet mit Verdoppelung der Einbürgerungsanträge. Beitrag vom 24.06.2024. (<https://www.hessenschau.de/politik/reform-des-staatsbuergerschaftsrechts-hessen-rechnet-mit-verdoppelung-der-einbuengerungsantraege-v1,einbuengerung-hessen-100.html>, 17.02.2025)
- Heßhaus, Matthias* 2024: § 24 VwVfG, in: Bader, Johann/Ronellenfisch, Michael (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz. 64. Edition (Stand: 01.07.2024).
- Heuberger, Moritz* 2020: Digitaler Organisationswandel, in: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden, 587–598.
- Heuermann, Roland/Jürgens, Carsten/Adelskamp, Peter/Krins, Tanja* 2018: Digitalisierung auf kommunaler Ebene, in: Heuermann, Roland/Tomenendal, Matthias/Bressemer, Christian (Hrsg.): Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin/Heidelberg, 51–98.
- Hill, Hermann* 2024: Bürokratieabbau. Stellungnahme für die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags am 21.02.2004, Speyer.
- HMSI* 2023: Lohfelden: Pilotprojekt „Einbürgerungslotsin/Einbürgerungslotse“. Pressemitteilung vom 16.06.2023. (<https://soziales.hessen.de/presse/pressearchiv/pilotprojekt-einbuengerungslotsin-einbuengerungslotse>, 17.02.2025)
- HNA* 2023: Einbürgerung im Kreis Northeim stark gefragt. Beitrag vom 14.08.2023. (<https://www.hna.de/lokales/norheim/einbuengerung-stark-gefragt-92459244.html>, 17.02.2025)
- Hoffmann, Holger* 2003: Aus der Beratungspraxis. „Kann, darf, soll“ – die Spielräume der Verwaltung, in: Asylmagazin, 4/2003, 13–17.
- Hoffmann, Patrick R.* 2024: Ungeklärte Staatsangehörigkeit und Feststellung von Staatenlosigkeit, in: ZAR, 44: 8, 283–288.
- Hofmann, Jeanette* 2023: Der verschleppte Wandel. Warum Deutschlands Verwaltung immer noch nicht digital ist, in: WZB-Mitteilungen, 23: 2, 49–53.
- Holzer, Thomas/Schneider, Gerald/Widmer, Thomas* 2000: Discriminating Decentralization: Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland, 1988–1996, in: The Journal of Conflict Resolution, 44: 2, 250–276.
- Homrighausen, Pia/Saif, Salwan* 2021: Kursverläufe im Allgemeinen. Integrationskurs. BAMF-Kurzanalyse 7/2021, Nürnberg.
- Homuth, Christoph/Liebau, Elisabeth/Will, Gisela* 2021: Der Einfluss sozioökonomischer, kultureller und struktureller Faktoren auf den Kindertagesstättenbesuch von geflüchteten Kindern, in: Journal for Educational Research Online, 13: 1, 16–77.
- Hörisch, Felix* 2018: Asylpolitik im Bundesländervergleich. Eine Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 12: 4, 783–803.
- Hörisch, Felix/Heiken, Matthias* 2020: Qualitative Comparative Analysis. Mit einer Anwendung zur Asylbewerberunterbringung im Bundesländervergleich, in: Tausendpfund, Markus (Hrsg.): Fortgeschrittene Analyseverfahren in den Sozialwissenschaften. Ein Überblick, Wiesbaden, 243–274.
- Huddleston, Thomas* 2013: The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens. RSCAS Policy Paper 16, San Domenico di Fiesole.
- Huddleston, Thomas* 2020: Naturalisation in Context: How Nationality Laws and Procedures Shape Immigrants' Interest and Ability to Acquire Nationality in Six European Countries, in: Comparative Migration Studies, 8, 18.
- Huddleston, Thomas/Falcke, Swantje* 2020: Nationality Policies in the Books and in Practice: Comparing Immigrant Naturalisation across Europe, in: International Migration, 58: 2, 255–271.
- Huebener, Mathias/Schmitz, Sophia/Spieß, Katharina/Binger, Lina* 2023: Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive, Berlin.

I

Integreat 2024: Landeshauptstadt Saarbrücken. Ausländerbehörde. (<https://integreat.app/saarbruecken/de/wichtige-aemter/auslaenderbehoerde>, 17.02.2025)

IntMK 2019: Beschlussniederschrift der Hauptkonferenz der 14. Integrationsministerkonferenz am 11. und 12. April 2019 in Berlin, Berlin.

IntMK 2021: Beschlussniederschrift der Hauptkonferenz der 16. Integrationsministerkonferenz am 29. April 2021, Bremen.

IQ Netzwerk 2024: Förderprogramm IQ – Integration durch Qualifizierung. (<https://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/programmuebersicht>, 17.02.2025)

IRC 2020: Integration ganzheitlich umsetzen. Kommunale Ansätze des Case Managements zur wirtschaftlichen Integration von Menschen mit Fluchterfahrung, Berlin/Bonn.

IRC 2021: Arbeitspapier zur Optimierung von Integrationsmanagement auf kommunaler Ebene. Abgeleitet von der Durchführung des Projekts „Newcomers in Your City“ mit der Stadt Singen, Berlin/Bonn.

Ivanov, Oleh 2024: From Single to Multiple: The President's Proposals to the Citizenship Law. Beitrag vom 25.10.2024. (<https://voxukraine.org/en/from-single-to-multiple-the-presidents-proposals-to-the-citizenship-law>, 17.02.2025)

J

Jakob, Gisela 2021: Engagementpolitik. Zwischen Randständigkeit und Reglementierung, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 168: 3, 93–97.

Janik, Laura/Hammerl, Alina 2022: Codebuch zum AZR-Forschungsdatensatz 2021. Veröffentlichungen des BAMF-FDZ 01/2022, Nürnberg.

Jann, Werner/Wegrich, Kai 2014: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. 3. Aufl., München, 97–132.

Jaschke, Philipp/Löbel, Lea-Maria/Krieger, Magdalena/Legewie, Nicolas/Kroh, Martin et al. 2022: Mentoring as a Grassroots Effort for Integrating Refugees – Evidence from a Randomised Field Experiment, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 48: 17, 4085–4105.

Jeram, Sanjay/Nicolaidis, Eleni 2019: Intergovernmental Relations on Immigrant Integration in Canada: Insights from Quebec, Manitoba, and Ontario, in: Regional & Federal Studies, 29: 5, 613–633.

Jessen, Jonas/Spieß, C. Katharina/Waights, Sevrin/Judy, Andrew 2020: Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig, in: DIW Wochenbericht, 87: 14, 268–275.

Junghans, Jakob 2021: Schutzbedürftige Personen im Aufnahmeverfahren der Länder, in: Heuser, Helene/Junghans, Jakob/Kluth, Winfried (Hrsg.): Der Schutz vulnerabler Personen im Flucht- und Migrationsrecht. Grundlagen, Identifizierung und bedarfsgerechte Maßnahmen am Beispiel der Betroffenen von Menschenhandel, Halle an der Saale, 77–135.

K

Kanas, Agnieszka/Steinmetz, Stephanie 2021: Economic Outcomes of Immigrants with Different Migration Motives: The Role of Labour Market Policies, in: European Sociological Review, 37: 3, 449–464.

Kay, Ramona/Babka von Gostomski, Christian/Saif, Salwan/Homrighausen, Pia/Eckhard, Jan et al. 2023: Zwischenbericht III zum Forschungsprojekt „Evaluation der Integrationskurse (Evlk)“: Analysen und Erkenntnisse zu Kursteilnehmenden, Kursspezifika, Lehrkräften und Integrationskursträgern zu Kursbeginn, Nürnberg.

Kay, Ramona/Eckhard, Jan/Tissot, Anna 2021: Digitales Lehren und Lernen im Integrationskurs: Herausforderungen und Potenziale aus der Sicht der Lehrkräfte. BAMF Working Paper 91, Nürnberg.

KGSt 2017: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. KGSt-Bericht 7/2017 in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung, Köln.

Klaus, Sebastian 2020: Visa mit Grüßen aus Brandenburg an der Havel – das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA), in: Neue Juristische Online-Zeitschrift, 20: 39, 1185–1190.

Klaus, Sebastian 2022: Ein zentrales Element der Migrationspolitik in der 20. Wahlperiode: Die Umsetzung der neuen Hochqualifizierten-RL, in: ZAR, 42: 1, 19–29.

Klaus, Sebastian/Kolb, Holger 2023: Beschäftigung nicht nur für Fachkräfte: das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR, 43: 5–6, 194–208.

Klaus, Sebastian/Kolb, Holger 2024: KKB & Friends – Die kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung und andere Optionen von qualifikatorischen Vorgaben entkoppelter Ausländerbeschäftigung, in: ZAR, 44: 4, 145–157.

- Klaus, Sebastian/Welte, Hans-Peter* 2024: Ausbildungs- und Arbeitsmigration. Fachkräfteeinwanderung. Kommentar. 1. Aufl., Regensburg.
- Klenk, Tanja/Kuhlmann, Sabine* 2024: Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung. Expertise im Auftrag des SVR, Hamburg/Potsdam.
- Kluth, Winfried* 2019: Mittelstandsorientierte Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts mit Blick auf das Handwerk. Ansätze für Regelungskonzepte unter besonderer Berücksichtigung berufsbildender Maßnahmen im In- und Ausland. 1. Aufl., Baden-Baden.
- Kluth, Winfried* 2024a: Anforderungen an eine gute Verwaltung im Migrationsbereich, in: ZAR, 44: 5–6, 183–187.
- Kluth, Winfried* 2024b: AufenthG § 18d. Forschung, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht. 42. Edition (Stand: 01.07.2024), München.
- Kluth, Winfried* 2024c: Die Steuerungsfunktion von Visa und Aufenthaltstiteln zum Zweck der Beschäftigung – eine kritische Bestandsaufnahme zu den Maßstäben, in: ZAR, 44: 9, 319–320.
- Kluth, Winfried/Breidenbach, Wolfgang/Junghans, Jakob/Kolb, Holger* (Hrsg.) 2024: Das neue Migrationsrecht. 1. Aufl., Baden-Baden.
- Kluth, Winfried/Junghans, Jakob* 2023: Die kommunale Unterbringung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften missachtet ihre Rechte und verhindert ein effektives Migrationsmanagement, in: ZAR, 43: 5–6, 209–212.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale* 2015: Einführung in die Policy-Analyse, Opladen/Toronto.
- Kogan, Irena* 2006: Labor Markets and Economic Incorporation among Recent Immigrants in Europe, in: Social Forces, 85: 2, 697–721.
- Kolb, Holger* 2021: Migrations- und Integrationspolitik, in: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 620–626.
- Kolb, Holger* 2022: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28.09.2022 (BT-Drs. 20/3717), Berlin.
- Kolb, Holger* 2023: Neue Risiken prekärer Beschäftigung? Zu alten und neuen Instrumenten in der Erwerbsmigrationspolitik und was sie für den Arbeitnehmerschutz bedeuten. SVR-Kurzinformation 2023-6.
- Kolb, Holger* 2024a: Die Reform des deutschen Erwerbsmigrationsrechts und die (schwindende) Rolle der Kammern, in: Kluth, Winfried (Hrsg.): Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2023, Halle an der Saale, 215–222.
- Kolb, Holger* 2024b: Konnexitäten im neuen Erwerbsmigrationsrecht, in: Informationsbrief Ausländerrecht, 46: 3, 99–103.
- Koopmans, Ruud* 2010: Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 36: 1, 1–26.
- Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruta* 2018: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. WZB Discussion Paper SP VI 2018-104, Berlin.
- Kosyakova, Yuliya* 2024: Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter in Deutschland und Europa. Expertise im Auftrag des SVR, Nürnberg.
- Kosyakova, Yuliya/Brücker, Herbert* 2024: Zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus der Ukraine: Eine Simulationsstudie. IAB-Forschungsbericht 9/2024, Nürnberg.
- Kosyakova, Yuliya/Brücker, Herbert/Gatskova, Kseniia/Schwanhäuser, Silvia* 2023: Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter. Erwerbstätigkeit steigt ein Jahr nach dem Zuzug. IAB-Kurzbericht 14/2023, Berlin.
- Kosyakova, Yuliya/Gatskova, Kseniia/Koch, Theresa/Adunts, Davit/Braunfels, Joseph et al.* 2024: Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Eine internationale Perspektive. IAB-Forschungsbericht 16/2024, Nürnberg.
- Kosyakova, Yuliya/Salikutluk, Zerrin/Hartmann, Jörg* 2023: Gender Employment Gap at Arrival and Its Dynamics: The Case of Refugees in Germany, in: Research in Social Stratification and Mobility, 87, 100842.
- Kraler, Albert/Reichel, David/Entzinger, Han* 2015: Migration Statistics in Europe: A Core Component of Governance and Population Research, in: Scholten, Peter/Entzinger, Han/Penninx, Rinus/Verbeek, Stijn (Hrsg.): Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues, Heidelberg u. a., 39–58.
- Kreienbrink, Axel* 2013: 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik, in: ZAR, 33: 11–12, 397–410.
- Kritikos, Alexander S./Priem, Maximilian/Winkler, Anne-Christin* 2022: Unternehmen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Integration Geflüchteter in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, 89: 20, 287–294.

Kropp, Sabine 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.

Kubis, Alexander/Schneider, Lutz 2024: Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Eine Analyse für Deutschland und die Bundesländer, Gütersloh.

Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Wehmeier, Liz Marla/Adam, Jan P. 2024: Modellkommune Digitales Migrationsmanagement. Herausforderungen und Handlungsempfehlungen in kommunalen Ausländerbehörden bei der digitalen Vorgangsbearbeitung und dem Datenaustausch unter Verwendung des Ausländerzentralregisters, Potsdam.

Kühn, Boris/Gluns, Danielle 2022: Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit, Stuttgart.

Kühn, Boris/Schammann, Hannes/Bendel, Petra (Hrsg.) 2024: Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisenfesten kommunalen Strukturen?, Hildesheim.

L

Labussière, Marie/Vink, Maarten Peter 2020: The Intergenerational Impact of Naturalisation Reforms: The Citizenship Status of Children of Immigrants in the Netherlands, 1995–2016, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46: 13, 2742–2763.

LAiV MV 2024: Neu im LAiV: Zentrale Ausländerbehörde für Fachkräfteeinwanderung. Beitrag vom 11.04.2024. (<https://www.laiv-mv.de/Blickpunkte/Blickpunkt-Fachkraefteeinwanderung>, 06.01.2025)

Lämmermann, Falk 2013: „Einbürgerungspolitik“ – Spielräume auf Landesebene, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): *Solidarität. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012*, Baden-Baden, 420–431.

Landeshauptstadt Dresden 2024: Einbürgerung. (https://www.dresden.de/de/rathaus/dienstleistungen/einbuengerung_d115.php, 17.02.2025)

Landesregierung Baden-Württemberg 2024: Neue Landesagentur zur Unterstützung der Fachkräftezuwanderung. Beitrag vom 23.07.2024. (<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/neue-landesagentur-zur-unterstuetzung-der-fachkraeftezuwanderung>, 17.02.2025)

Landesregierung Saarland 2024: Einfach(er) Machen – Ein Modernisierungsprozess der saarländischen Landesregierung, Saarbrücken.

Leclerc, Christophe/Vink, Maarten Peter/Schmeets, Hans 2022: Does Residential Context Matter? Neighborhood Migrant Concentration and Citizenship Acquisition in the Netherlands, in: *International Migration Review*, 57: 4, 1456–1485.

van der Leun, Joanne 2003: Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands, Amsterdam.

Liebig, Thomas/Huerta del Carmen, Maria 2024: Der Weg nach Deutschland. Ergebnisse der Schlussbefragung einer Längsschnittstudie von an Deutschland interessierten Fachkräften aus dem Ausland (Oktober–Dezember 2023), Paris/Berlin.

Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale.

Lipsky, Michael 1980: *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York.

LSVD 2022: Stellungnahme des LSVD zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat für ein Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 11.10.2022, Berlin.

M

MACIMIDE 2023: Global Dual Citizenship Database: Charting Dual Citizenship Acceptance around the World, 1960–2020. (<https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database>, 17.02.2025)

MAGS NRW 2022: OZG-Umsetzungsprojekt „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“, Düsseldorf.

MAGS NRW 2024: Antragservice „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“. Version 2.0 (Stand: 31.05.2024), Düsseldorf.

Manatschal, Anita/Wisthaler, Verena/Zuber, Christina Isabel 2020: Making Regional Citizens? Drivers and Effects of Subnational Immigrant Integration Policies, in: *Regional Studies*, 54: 11, 1475–1485.

Marbach, Moritz/Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik 2018: The Long-Term Impact of Employment Bans on the Economic Integration of Refugees, in: *Science Advances*, 4: 9, 1–6.

Marbach, Moritz/Vallizadeh, Ehsan/Harder, Niklas/Hangartner, Dominik/Hainmueller, Jens 2025: Does Ad Hoc Language Training Improve the Economic Integration of Refugees? Evidence from Germany's Response to the Syrian Refugee Crisis, in: *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, qnae106.

- Margalit, Avishai* 1996: Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung, Berlin.
- Marienfeldt, Justine/Kühler, Jakob/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella* 2024: Kommunale Verwaltungsdigitalisierung im föderalen Kontext: ein europäischer Ländervergleich, in: *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 17: 1, 35–59.
- Massey, Douglas S./Arango, Joaquín/Hugo, Graeme/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adela et al.* 1998: Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium, Oxford.
- Matland, Richard E.* 1995: Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5: 2, 145–174.
- Mayntz, Renate* 1980: Einleitung: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Implementation politischer Programme – Empirische Forschungsberichte*, Königstein, 1–17.
- Mayntz, Renate* 1983: Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung*, Wiesbaden, 50–74.
- mdr.de* 2023a: Landesregierung diskutiert zentrale Ausländerbehörde. Beitrag vom 18.10.2023. (<https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/landespolitik/landesregierung-zentrale-auslaenderbehoerde-102.html>, 17.02.2025)
- mdr.de* 2023b: Mehr als ein Jahr Wartezeit für Einbürgerung in mehreren Kreisen. Artikel vom 19.08.2023. (<https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/einbuengerung-lange-wartezeit-100.html>, 17.02.2025)
- mdr.de* 2023c: Warum das neue Fachkräfte-Einwanderungsgesetz nicht den Durchbruch bringt. Beitrag vom 14.11.2023. (<https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/fachkraefte-einwanderung-gesetz-kritik-100.html>, 17.02.2025)
- Mediendienst Integration* 2023: Mehr Einbürgerungen, noch mehr Anträge. Beitrag vom 30.03.2023. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-einbuengerungen-noch-mehr-antraege.html>, 17.02.2025)
- Mediendienst Integration* 2024: Mehr als 200.000 offene Einbürgerungsanträge. Beitrag vom 21.06.2024. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/Mehr-als-200000-offene-Einbuengerungsantraege>, 17.02.2025)
- Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes* (Hrsg.) 2023: Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik, Wiesbaden.
- Meijer, Albert Jacob* 2008: E-Mail in Government: Not Post-Bureaucratic but Late-Bureaucratic Organizations, in: *Government Information Quarterly*, 25: 3, 429–447.
- Mergel, Ines/Edelmann, Noella/Haug, Nathalie* 2019: Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews, in: *Government Information Quarterly*, 36: 4, 101385.
- Meyer, Daniel/Philipp, Jonas/Wenzelburger, Georg* 2021: Die Migrationspolitik der deutschen Länder. Eine mehrdimensionale Analyse, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 15: 1, 1–38.
- Meyer, John W./Rowan, Brian* 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 82: 2, 340–363.
- Meysen, Thomas/Schönecker, Lydia/Wrede, Nadja* 2020: Gesetzliche Altersgrenzen im jungen Erwachsenenalter. Expertise erstellt im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts e. V. (DJI) für das Bundesjugendkuratorium (BJK), München.
- MiGAZIN* 2024a: Trotz Reform: Einbürgerungswillige brauchen viel Geduld. Beitrag vom 05.08.2024. (<https://www.migazin.de/2024/08/05/trotz-reform-einbuengerungswillige-brauchen-viel-geduld>, 17.02.2025)
- MiGAZIN* 2024b: Vor Inkrafttreten der Einbürgerungsreform Antragsstau in Behörden. Beitrag vom 23.06.2024. (<https://www.migazin.de/2024/06/23/vor-inkrafttreten-einbuengerungsreform-antragsstau-behoerden-drei-jahre-wartezeit>, 17.02.2025)
- MiGAZIN* 2024c: Wenn das Warten auf den Integrationskurs noch länger dauert. Beitrag vom 10.11.2024. (<https://www.migazin.de/2024/11/10/wenn-das-warten-auf-den-integrationskurs-noch-laenger-dauert>, 17.02.2025)
- MIK BB* 2024: Federführung Ein- und Auswanderung. (<https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/verwaltungsleistungen/federfuehrung-ein-und-auswanderung/>, 17.02.2025)
- MIKWS Schleswig-Holstein* 2022: Einbürgerungskampagne Schleswig-Holstein. Bericht 2021, Kiel.
- MIPEX* 2020: Access to Nationality. (<https://www.mipex.eu/access-nationality>, 17.02.2025)
- MKFFI NRW* 2021: Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM), Düsseldorf.

Mossaad, Nadwa/Ferwerda, Jeremy/Lawrence, Duncan/Weinstein, Jeremy M./Hainmueller, Jens 2018: Determinants of Refugee Naturalization in the United States, in: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 115: 37, 9175–9180.

MPK 2024: Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2024 in Leipzig. Beschluss, Leipzig.

MSI BW 2020: Integrationsbericht des Landes Baden-Württemberg 2020. Bericht zum Stand der Integration und zur Anwendung des Partizipations- und Integrationsgesetzes für Baden-Württemberg (PartIntG BW), Stuttgart.

MSJFSIG Schleswig-Holstein 2024a: Land unterstützt Kommunen bei Rückführung von ausländischen Mehrfach- und Intensivtätern – Pilotprojekt zur Arbeitsmarktintegration in Erstaufnahmeeinrichtungen soll ausgebaut werden. Pressemitteilung vom 26.09.2024. (https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/VIII/Presse/PI/2024/240926_VIII_landtag_rueckfuehrungen_pilotprojekt, 17.02.2025)

MSJFSIG Schleswig-Holstein 2024b: Land unterstützt Kommunen mit zusätzlich 61 Mio. Euro für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten. Pressemitteilung vom 29.11.2024. (https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/VIII/Presse/PI/2024/241129_VIII_zus_foerderung_aufnahme_integrations?nn=b796c26b-d9ce-4e49-a032-7e552e6933b8, 17.02.2025)

Mthethwa, Richard M. 2012: Critical Dimensions for Policy Implementation, in: African Journal of Public Affairs, 5: 2, 36–47.

Müller, Maximilian 2024: Kein Pass. Nirgends? Politische, rechtliche und verwaltungspraktische Ansätze im Umgang mit Staatenlosigkeit. SVR-Studie 2024-3, Berlin.

N

Next:Public 2023: Barometer Digitale Verwaltung. Zwischen Anforderungen der Gegenwart und Herausforderungen der Zukunft, Berlin.

Niedersächsische Staatskanzlei 2024: Kabinett beschließt Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde zur Fachkräfteeinwanderung. Pressemitteilung vom 15.10.2024. (<https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/kabinett-beschliesst-einrichtung-einer-zentralen-auslaenderbehoerde-zur-fachkraefteeinwanderung-236375.html>, 17.02.2025)

Niedersächsischer Städtetag 2019: Rückführungsvollzug muss effektiver, besser und rechtssicherer werden! Pressemitteilung vom 13.03.2019. (<https://www.nst.de/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressearchiv/Presseinformation-Nr-10-2019-br-NST-Rueckfuehrungsvollzug-muss-effektiver-besser-und-rechtssicherer-werden-.php?object=tx,2606.78.1&ModID=7&FID=2606.1002.1&NavID=2606.76&La=1>, 17.02.2025)

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2019: Feinkonzept zum Projekt „Weitere Zentralisierung des Rückführungsvollzuges“, Hannover.

Niehues, Wenke/Tanis, Kerstin 2023: Einbürgerungspotenziale bei Geflüchteten in Deutschland. BAMF-Forschungsbericht 49, Nürnberg.

NKR 2015: Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken – Datenaustauschverbesserungsgesetz (NKR-Nr. 3552), Berlin.

NKR 2019: Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten, Berlin.

NKR 2022: Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung: Mit digitalen, schnelleren und einfacheren Verfahren zu mehr Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme vom 30.11.2022, Berlin.

NKR 2023a: Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften vom 09.02.2023, Berlin.

NKR 2023b: Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (NKR-Nr. 6619). Stellungnahme vom 29.05.2023, Berlin.

NKR 2023c: Stellungnahme von Malte Spitz, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften. Stellungnahme vom 05.10.2023, Berlin.

NKR 2023d: Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen. Jahresbericht 2023, Berlin.

NKR 2024a: Digitalcheck. (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/weniger-buerokratie-und-besseres-recht/digitalcheck/digitalcheck.html>, 17.02.2025)

NKR 2024b: Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Jahresbericht 2024, Berlin.

NUiF 2024: Auswertung Mitglieder-Befragung 2023. Fach- und Hilfskräftemangel: Hauptantrieb für Integration von Geflüchteten, Berlin.

NZZ Online 2023: Das Ausländeramt Frankfurt schiebt rekordhohe 20.000 unbearbeitete Anträge vor sich her – rund ein Drittel betrifft Akademiker. Beitrag vom 26.06.2023. (<https://www.nzz.ch/wirtschaft/auslaenderamt-frankfurt-ld.1744020>, 17.02.2025)

NZZ Online 2024: Per Untätigkeitsklage zur Turbo-Einbürgerung: Anwälte legen deutsche Gerichte mit neuem Geschäftsmodell lahm. Beitrag vom 11.11.2024. (<https://www.nzz.ch/international/turbo-einbuengerung-in-deutschland-anstieg-von-untaetigkeitsklagen-ld.1856201>, 17.02.2025)

O

Oates, Wallace E. 1999: An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, 37: 3, 1120–1149.

OECD 2024: Stand der Integration von Eingewanderten – Deutschland, Paris.

Oelfke, Christian 2024: Verfahrensbeschleunigung bei der Fachkräfteeinwanderung – das BfAA als Teil der Lösung, in: *ZAR*, 44: 9, 320–322.

van Oers, Ricky 2013: Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom, Leiden.

Offer, Bettina 2017: Der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Einwanderungsgesetz – Analyse und kritische Stellungnahme, in: *ZAR*, 37: 1, 29–33.

Offer, Bettina 2023: Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz 1.1, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 56: 4, 101–104.

Ohliger, Rainer/Polat, Filiz/Schammann, Hannes/Thranhardt, Dietrich 2017: Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung. E-Paper 3 der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“ der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

Ohliger, Rainer/Schweiger, Raphaela 2019: Integrationskursangebote in ländlichen Räumen stärken: Differenzierte Angebote ermöglichen – Flexibilität erhöhen. Opinion Paper, Stuttgart.

Ortega, Francesc/Peri, Giovanni 2013: The Effect of Income and Immigration Policies on International Migration, in: *Migration Studies*, 1: 1, 47–74.

P

PD 2024: Machbarkeitsstudie. Zentralisierung der Erwerbsmigrationsverfahren. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Auswärtigen Amt (AA), Berlin.

Pedroza, Luicy/Arrighi, Jean-Thomas 2025: Perspectives on the Implementation Gap in Citizenship Policy, in: *Comparative Migration Studies*, 13: 6, 1–15.

Peters, Floris/Vink, Maarten Peter 2024: Heterogeneous Naturalization Effects of Dual Citizenship Reform in Migrant Destinations: Quasi-Experimental Evidence from Europe, in: *American Political Science Review*, 118: 3, 1541–1548.

Peters, Floris/Vink, Maarten Peter/Schmeets, Hans 2016: The Ecology of Immigrant Naturalisation: A Life Course Approach in the Context of Institutional Conditions, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42: 3, 359–381.

Pierenkemper, Sarah/Heuer, Christoph 2020: Erfolgreiche Integration. Mehr Geflüchtete in Ausbildung und Beschäftigung. KOFA-Studie 2/2020, Köln.

Ponert, Katja/Tollenaere, Marius 2020: Migration zum Zweck der Erwerbstätigkeit, in: Weizsäcker, Esther/von Harbou, Frederik (Hrsg.): *Einwanderungsrecht: Das Recht der Arbeits- und Bildungsmigration*. 2. Aufl., München, 11–48.

Poole, Alicia/Soehl, Thomas 2023: A Citizen Just Like You: The Role of Complex Contagion and Resemblance for Decisions to Naturalize, in: *International Migration Review*, 57: 4, 1515–1536.

Powell, Walter/Colyvas, Jeannette 2008: Microfoundations of Institutional Theory, in: Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London, 276–297.

Pro Asyl 2023a: Kommentierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung. Bericht vom 13.10.2023, Frankfurt am Main.

Pro Asyl 2023b: Notwendige Asylverfahrensberatung weiterhin nicht flächendeckend vorhanden. Beitrag vom 06.10.2023. (<https://www.proasyl.de/news/notwendige-asylverfahrensberatung-weiterhin-nicht-flaechendeckend-vorhanden>, 17.02.2025)

Pro Asyl 2023c: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat) vom 25.08.2023, Frankfurt am Main.

PVV/VVD/NSC/BBB 2024: Hope, Courage and Pride. Framework Coalition Agreement 2024–2028, Amsterdam.

R

Rat für Migration 2023: Für eine konsequentere Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Stellungnahme vom 02.06.2023, Berlin.

Ratzmann, Nora/Zeković, Denis/Blunert, Janin/Kokonowskyj, Larissa/Nowicka, Magdalena 2024: Chancen statt „Krise“. Resiliente Kommunen im Kontext von Migration, Integration und Teilhabe. Abschlussbericht, Berlin.

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen 2024: Jahresbericht 2024, Bremen.

Regierungspräsidium Darmstadt 2024: Einbürgerung. (<https://rp-darmstadt.hessen.de/gesellschaft-und-integration/migration/einbuengerung>, 17.02.2025)

Reichel, David 2011: Do Legal Regulations Hinder Naturalisation? Citizenship Policies and Naturalisation Rates in Europe. EUI Working Paper 51, San Domenico di Fiesole.

Reichel, David/Perching, Bernhard 2015: Reflections on the Value of Citizenship. Explaining Naturalization Practices, in: *OZP – Austrian Journal of Political Science*, 44: 1, 32–45.

Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth 2019: Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12: 1, 194–220.

Richter, Philipp 2022: Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n), in: *Verwaltung und Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung*, 28: 4, 150–155.

Riedel, Lisa/Schneider, Gerald 2017: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 58: 1, 21–48.

Rietig, Victoria/Günnewig, Mona Lou 2020: Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen: Zehn Wege aus der Dauerkrise. DGAP Analyse 3, Berlin.

Riker, William H. 1964: *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston.

Röder, Sebastian/Wittmann, Philipp 2022: Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“. Duldungen auf Abschiedstournee, in: *Im Dialog – Beiträge aus der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart*, 5, 57–78.

Röhl, Klaus F. 1999: Rechtssoziologische Befunde zum Versagen von Gesetzen, in: Hof, Hagen/Lübbe-Wolf, Gertrude (Hrsg.): *Wirkungsforschung zum Recht I*, Baden-Baden, 413–438.

Röhl, Klaus-Heiner 2023: Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland: Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023. IW-Report 20/2023, Köln.

Romiti, Agnese/Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Kosyakova, Yuliya/Liebau, Elisabeth et al. 2016: Bildung und Sprache, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): *IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse*. IAB-Forschungsbericht 14, Nürnberg, 46–63.

S

Saarbruecker-zeitung.de 2023: Doch wieder eine Ausländerbehörde in Saarbrücken? Beitrag vom 06.03.2023. (https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/migrantinnen-und-migranten-muessen-bisher-nach-lebach-fahren_aid-86100289, 17.02.2025)

Salikutluk, Zerrin/Menke, Katrin 2021: Gendered Integration? How Recently Arrived Male and Female Refugees Fare on the German Labour Market, in: *Journal of Family Research*, 33: 2, 284–321.

Sauer, Martina 2016: Teilhabe und Befindlichkeit: Der Zusammenhang von Integration, Zugehörigkeit, Deprivation und Segregation türkeistämmiger Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der Mehrthemenbefragung 2015. Analyse des ZfTI in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.

Sauer, Martina 2019: Erkenntnisse der Forschung zu Einbürgerungshemmnissen in Deutschland. Expertise für die Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit bei der Beauftragung der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Essen.

Schammann, Hannes 2015a: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: *APuZ*, 65: 25, 26–31.

Schammann, Hannes 2015b: Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9: 3, 161–182.

- Schammann, Hannes* 2020: Kommunale Migrationspolitik: ‚Control Gaps‘ als Innovationsmotoren?, in: Pioch, Roswitha/Toens, Katrin (Hrsg.): Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik. Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog, Wiesbaden, 315–322.
- Schammann, Hannes/Bendel, Petra/Müller, Sandra/Ziegler, Franziska/Wittchen, Tobias* 2020: Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land, Stuttgart.
- Schammann, Hannes/Kasparick, Danielle* 2021: Migrationspolitik, Baden-Baden.
- Scharpf, Fritz/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz* 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg im Taunus.
- Scheible, Jana/Schneider, Hanne* 2020: Deutsch lernen auf dem Land. Handlungsempfehlungen für die Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. WISO Diskurs 07/2020, Bonn.
- Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille* 2023: An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag, Gütersloh.
- Schlueter, Elmar/Meuleman, Bart/Davidov, Eldad* 2013: Immigrant Integration Policies and Perceived Group Threat: A Multilevel Study of 27 Western and Eastern European Countries, in: Social Science Research, 42: 3, 670–682.
- Schmidtke, Oliver* 2014: Managing Migration and Diversity in Canada and Germany: Beyond National Models, in: Comparative Migration Studies, 2: 1, 77–99.
- Schmitz, Sophia/Spieß, Katharina C./Huebener, Mathias* 2023: Weiterhin Ungleichheiten bei der KiTa-Nutzung. Größter ungedeckter Bedarf in grundsätzlich benachteiligten Familien, in: Bevölkerungsforschung Aktuell, 2, 3–8.
- Schneider, Gerald/Lüdecke, Maren/Rueß, Stefanie* 2024: Zur falschen Zeit am falschen Ort? Administrative Ungleichbehandlung in der deutschen Justiz und Verwaltung. „The Politics of Inequality“ Policy Paper 18, Konstanz.
- Schneider, Gerald/Segadlo, Nadine/Leue, Miriam* 2020: Forty-Eight Shades of Germany: Positive and Negative Discrimination in Federal Asylum Decision Making, in: German Politics, 29: 4, 564–581.
- Schneider, Gerald/Zuber, Christina Isabel* 2025: Subnational Principals and Turkish Passports: Administrative Inequality in German Citizenship Policy (Stand: 15.01.2025), Konstanz (i. E.).
- Schneider, Jan* 2023: Labor Migration Schemes, Pilot Partnerships, and Skills Mobility Initiatives in Germany. Background Paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies, Washington, D. C.
- Schneider, Jan* 2024: Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz. SVR-Studie 2024-1, Berlin.
- Schneider, Jan/Tonn, Stephanie* 2024: Der Umgang mit Untätigkeitsklagen im Einbürgerungsverfahren, in: ZAR, 44: 2, 69–75.
- Schönig, Werner* 2020: Migrant*innen im städtischen Sozialraum. Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit, in: Pioch, Roswitha/Toens, Katrin (Hrsg.): Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik. Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog, Wiesbaden, 293–313.
- Schührer, Susanne* 2018: Türkeistämmige Personen in Deutschland. Erkenntnisse aus der Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2015“ (RAM). BAMF Working Paper 81, Nürnberg.
- Schultz, Caroline* 2020: Ambiguous Goals, Uneven Implementation – How Immigration Offices Shape Internal Immigration Control in Germany, in: Comparative Migration Studies, 8: 10, 1–18.
- Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte* 2022: Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann. SVR-Studie 2022-3, Berlin.
- Schwab, Christian/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha* 2019: Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland. Study Nr. 427 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- schwaebische.de* 2023: Einbürgerung sorgt für viel Arbeit im Landkreis Biberach. Beitrag vom 24.04.2023. (<https://www.schwaebische.de/regional/biberach/auslaenderbehoerden-nehmen-schluesselrolle-bei-der-fachkraeftezuwanderung-ein-1554743>, 17.02.2025)
- Schwarz, Kyrrill-Alexander* 2021: § 24 VwVfG, in: Fehling, Michael/Kastner, Berthold/Störmer, Rainer (Hrsg.): Verwaltungsrecht. Handkommentar. 5. Aufl., Baden-Baden.
- Senatskanzlei Hamburg* 2024: Software-Roboter unterstützen Hamburger Verwaltung – Einsatz von Robotic-Process-Automation schreitet voran. Pressemitteilung vom 17.07.2024. (<https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/senatskanzlei/aktuelles/pressemeldungen/2024-06-25-software-roboter-unterstuetzen-hamburger-verwaltung-943112>, 17.02.2025)

- Servicestelle SGB II* 2024: Fragen und Antworten zum Job-Turbo am 01.02.2024, Fragen der Teilnehmenden am 04.03.2024. (<https://www.sgb2.info/DE/Themen/Job-Turbo/Fragen-und-Antworten-zum-Job-Turbo/job-turbo-faq-art.html>, 03.01.2025)
- Shiff, Talia* 2020: Reconfiguring the Deserving Refugee: Cultural Categories of Worth and the Making of Refugee Policy, in: *Law & Society Review*, 54: 1, 102–132.
- Shiff, Talia* 2021: A Sociology of Discordance: Negotiating Schemas of Deservingness and Codified Law in U.S. Asylum Status Determinations, in: *American Journal of Sociology*, 127: 2, 337–375.
- Sicken, Julius/Nagel, Maximilian Lennart/Dinnessen, Felix* 2024: Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen. Studie im Auftrag des Normenkontrollrats, Berlin.
- Sicko, Corinna* 2011: Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation: Ein Beitrag zum besseren Umgang mit dem Risikofaktor Recht, in: Scharer, Jörg/Dalibor, Marcel/Rodi, Katja/Fröhlich, Katja/Schächterle, Paul (Hrsg.): *Risiko im Recht – Recht im Risiko*, Baden-Baden, 199–223.
- SMI Sachsen* 2023: Antwort des Sächsischen Staatsministeriums des Innern auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel (DIE LINKE), Drs. 7/14208, Dresden.
- Solano, Giacomo* 2022: Indicators and Survey Data to Understand Migration and Integration Policy Frameworks and Trends in the EU, in: Salah, Albert Ali/Korkmaz, Emre Eren/Bircan, Tuba (Hrsg.): *Data Science for Migration and Mobility*, London, 183–210.
- Solano, Giacomo/Huddleston, Thomas* 2021: Beyond Immigration: Moving from Western to Global Indexes of Migration Policy, in: *Global Policy*, 12: 3, 327–337.
- Solano, Giacomo/Yilmaz, Sinem/Huddleston, Thomas* 2022: The Link between Migration Policies and Migration and Migrant Integration Dynamics (Deliverable 8.1). HumMingBird Project 870661 – H2020, Leuven.
- SPD/Grüne/FDP* 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP. 20. Legislaturperiode, Fassung vom 24.11.2021, Berlin.
- Spiegel Online* 2023a: Die Notaufnahme der Republik. Vier Tage in einer Ausländerbehörde. Beitrag vom 17.03.2023. (<https://www.spiegel.de/panorama/naumburg-arbeitsalltag-einer-unterbesetzten-und-ueberlasteten-auslaenderbehoerde-a-24c24166-267b-44fd-90a7-81992906818e>, 17.02.2025)
- Spiegel Online* 2023b: Tausende Kinder ohne Schulplatz. Beitrag vom 26.05.2023. (<https://www.spiegel.de/panorama/tausende-kinder-ohne-schulplatz-a-03c30936-84fc-4864-a232-506e99ea242d>, 17.02.2025)
- Sredanovic, Djordje* 2022: Implementing Citizenship, Nationality and Integration Policies: The UK and Belgium in Comparative Perspective, Bristol.
- Sredanovic, Djordje* 2024: Standardised Integration Requirements for Naturalisation: Less Rights and Less Discretion? A Qualitative Meta-Analysis of Ethnographic Studies of Naturalisation Procedures in Europe, in: *Comparative Migration Studies*, 12, 33.
- Stadt Hamm* 2018: Integrationskonzept der Stadt Hamm. Gestaltung des Zusammenlebens in einer vielfältigen Stadtgesellschaft, Hamm.
- Stadt Leipzig* 2024: Einbürgerungsverfahren. (<https://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/auslaender-und-migranten/auslaender-und-staatsangehoerigkeitsrecht-auslaenderbehoerde/staatsangehoerigkeit-und-einbuengerung/einbuengerung>, 17.02.2025)
- Stadt Offenbach* 2024: Einbürgerungsanträge seit 1. März 2024 im Bürgerbüro Offenbach. Beitrag vom 19.04.2024. (<https://www.offenbach.de/buergerinnen/buerger-service/meldungen/buergerbuero-einbuengerung19.04.2024.php>, 17.02.2025)
- Stadt Stuttgart* 2024: Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik. (<https://www.stuttgart.de/buergerinnen-und-buerger/migranten/integration/kommunaler-qualitaetszirkel-zur-integrationspolitik.php>, 17.02.2025)
- Statistisches Bundesamt* 1993: Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 1994: Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 1995: Statistisches Jahrbuch 1995 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 1996: Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2022: Ausländerdatei A und B. Verwaltungsdateninformationsplattform. (https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/SharedDocs/Register/Auslaenderdatei_A_und_B_Laender.html, 17.02.2025)
- Statistisches Bundesamt* 2023: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund am 01.03.2022, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt* 2024a: Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltsdauer, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0006 (Stand: 15.08.2024), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024b: Ausländer: Kreise, Stichtag, Geschlecht. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2023 (GENESIS online, Stand: 25.11.2024).
- Statistisches Bundesamt* 2024c: Einbürgerungen 2023 nach bisheriger Staatsangehörigkeit. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-staatsangehoerigkeit.html>, 17.02.2025)
- Statistisches Bundesamt* 2024d: Einbürgerungen 2023 nach Bundesländern. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-bundeslaender-auslaendischebevoelkerung.html>, 17.02.2025)
- Statistisches Bundesamt* 2024e: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Einbürgerungsart, Rechtsgrundlagen. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-0006 (Stand: 05.11.2024), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024f: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-0001 (Stand: 05.11.2024), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024g: Ländercodes. (<https://www.destatis.de/Europa/DE/Staat/Laendercodes.html>, 17.02.2025)
- Statistisches Bundesamt* 2024h: Sonderauswertung zur ausländischen Bevölkerung am 31.12.2023 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltsdauern (Stand: 15.08.2024), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024i: Statistischer Bericht – Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – 2023. Ergänzung zur Datenbank GENESIS-Online. Erschienen am 12.09.2024, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2024j: Vorstellung der Evaluierung. Überprüfung der Wirkung von Gesetzen in der Praxis. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Evaluierung/thema.html>, 17.02.2025)
- Steinhardt, Max Friedrich* 2012: Does Citizenship Matter? The Economic Impact of Naturalizations in Germany, in: *Labour Economics*, 19: 6, 813–823.
- Stelkens, Ulrich* 2023: Europäisches Verwaltungsrecht, in: *Sachs, Michael/Schmitz, Heribert/Stelkens, Ulrich* (Hrsg.): *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. 10. Aufl., München.
- StMUK* 2024: Berufsvorbereitung an allgemeinen Berufsschulen im Schuljahr 2024/2025 und Rahmenbedingungen der kooperativen Klassen der Berufsvorbereitung (DK-BS, BIKV/k, BIK/k, BVJ/k, BV-Flexi), München.
- Stöbe-Blossey, Sibylle* 2021: Schnittstellen in der Sozialpolitik. Analysen am Beispiel der Felder Berufsorientierung und Rehabilitation, Wiesbaden.
- Störr-Ritter, Dorothea* 2019: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Umsetzungsprobleme und Erfüllungsaufwand in Ländern und Kommunen aus Sicht der Praxis, in: *Bogumil, Jörg/Proeller, Isabella/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften 42, Baden-Baden, 127–140.
- Stoy, Volquart* 2016: Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, in: *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder* (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, Wiesbaden, 339–363.
- SVR* 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.
- SVR* 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.
- SVR* 2021: Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Jahresgutachten 2021, Berlin.
- SVR* 2022: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Jahresgutachten 2022, Berlin.
- SVR* 2023a: Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 08.03.2023, Berlin.
- SVR* 2023b: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Integrations- und Teilhabegesetzes für Schleswig-Holstein. Entwurf der Fraktion des SSW vom 5. Oktober 2022. Stellungnahme vom 27.03.2023, Berlin.

SVR 2023c: SVR-Positionspapier zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 23.11.2023, Berlin.

SVR 2024a: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2024, Berlin.

SVR 2024b: Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Neuordnung im Migrationsbereich durch Schaffung einer zentralen Ausländerbehörde. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 7/9116 des Thüringer Landtags vom 29. November 2023 sowie Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 7/9422 des Thüringer Landtags vom 27. Januar 2024. Stellungnahme vom 17.05.2024, Berlin.

SVR 2024c: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Jugendbeteiligung und Integration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte sowie zur Änderung anderer Gesetze. Anhörung im Sozialausschuss zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 8/2714 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Stellungnahme vom 09.01.2024, Berlin.

SVR 2024d: Stellungnahme zur Einführung eines Teilhabe- und Partizipationsgesetzes Niedersachsen. Anhörung in der Kommission zu Fragen der Migration und Teilhabe des Niedersächsischen Landtages. Stellungnahme vom 20.02.2024, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2012: Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2014: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsempfehlungen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2015: Zugangstor Hochschule. Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2017: Vom Hörsaal in den Betrieb? Internationale Studierende beim Berufseinstieg in Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2020a: Heraus aus dem Labyrinth. Jungen Neuzugewanderten in Europa den Weg zur Berufsbildung erleichtern, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2020b: Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrant*innenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/MPI 2019: Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive, Berlin.

swr.de 2023: Hohenlohekreis rechnet mit längeren Wartezeiten bei Einbürgerung. Beitrag vom 16.03.2023. (<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/heilbronn/laengere-wartezeiten-bei-einbuengerungsverfahren-100.html>, 17.02.2025)

swr.de 2024a: Bis Jahresende keine Anträge auf Einbürgerung im Bodenseekreis. Beitrag vom 08.08.2024. (<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/friedrichshafen/immer-mehr-antraege-auf-einbuengerung-bodenseekreis-schliesst-voruebergehend-behoerde-100.html>, 17.02.2025)

swr.de 2024b: Flut an Einbürgerungsanträgen: Amt kommt mit der Bearbeitung nicht hinterher. Beitrag vom 14.05.2024. (<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/heilbronn/hall-migration-einbuengerungsantraege-100.html>, 17.02.2025)

swr.de 2025: Gegen Fachkräftemangel in BW: Landesagentur für ausländische Fachkräfte nimmt Arbeit auf. Beitrag vom 02.01.2025. (<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/landes-agentur-fuer-auslaendische-fachkraefte-startet-100.html>, 17.02.2025)

Syspons 2019: Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) im Auftrag des Integrationsbeauftragten von Berlin. Abschlussbericht, Berlin.

T

Tabbara, Tarik 2023: Auf dem Weg zu einem Staatsangehörigkeitsrecht der postmigrantischen Gesellschaft, in: neue deutsche organisationen (Hrsg.): Staatsangehörigkeit reloaded. Kritische Perspektiven auf Staatsangehörigkeit in der postmigrantischen Gesellschaft, Berlin, 10–33.

tagesschau.de 2022: SWR-Umfrage. Ausländerbehörden beklagen Überlastung. Beitrag vom 25.08.2022. (<https://www.tagesschau.de/investigativ/swr/auslaenderbehoerden-ueberlastung-101.html>, 17.02.2025)

tagesschau.de 2024: Regierung verteidigt Bürgergeld-Regelung für Ukrainer. Beitrag vom 17.06.2024. (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/buergergeld-ukraine-fluechtlinge-106.html>, 17.02.2025)

tagesspiegel.de 2024a: Bundesregierung plant keine Änderung des Rechtsstatus. Lindner fordert Ende von Bürgergeld für Ukrainer. Beitrag vom 23.10.2024. (<https://www.tagesspiegel.de/politik/kein-buergergeld-mehr-fur-ukraener-lindner-fordert-neuen-rechtsstatus-fur-gefluchtete-12579620.html>, 17.02.2025)

tagesspiegel.de 2024b: Datenpanne bei Berlins IT-Dienstleister. Hunderte Anträge auf Einbürgerung gelöscht. Beitrag vom 17.07.2024. (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/datenpanne-bei-berlins-it-dienstleister-hunderte-antraege-auf-einbuengerung-geloscht-12043205.html>, 17.02.2025)

Tanis, Kerstin 2024: Einbürgerung und politisches Interesse von Geflüchteten. BAMF-Kurzanalyse 7/2024, Nürnberg.

Terzenbach, Daniel 2024: Der Job-Turbo-Erfahrungsbericht des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für die Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt, Nürnberg.

The Kyiv Independent 2024: Ukraine's Parliament Supports Bill on Multiple Citizenship in First Reading. Beitrag vom 17.12.2024. (<https://kyivindependent.com/ukraines-parliament-supports-bill-on-multiple-citizenship-in-first-reading>, 08.01.2025)

Thomsen, Jenny 2018: Evaluation zur Früherkennung besonders Schutzbedürftiger im Aufnahmeverfahren. Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU in Niedersachsen, Hannover.

Thranhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Thranhardt, Dietrich 2017: Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen. WISO Diskurs 11, Bonn.

Thranhardt, Dietrich 2022: Was sich bei Einbürgerungen ändern muss. Expertise für den Mediendienst Integration, Berlin.

Thranhardt, Dietrich/Weiss, Karin 2016: Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Thüringer Zentrum für Interkulturelle Öffnung 2023: Migrationsagentur Burgenlandkreis. Alles unter einem Dach. Vielfalter* – Gute Praxis der interkulturellen Öffnung in öffentlichen Verwaltungen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Jena.

Thym, Daniel 2019: Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland? Rechtliche Inhalte und symbolische Markierungen im Diskurs um das Staatsangehörigkeitsrecht, in: Die Verwaltung, 52: 3, 407–436.

Thym, Daniel 2023: Fallstricke des „Doppelpasses“: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, in: Juristenzeitung, 78: 12, 539–548.

Tissot, Anna/Croisier, Johannes 2020: Problemlagen geflüchteter Integrationskursteilnehmender. Bedarfe und Nutzung von Migrationsberatungsangeboten. BAMF-Kurzanalyse 3/2020, Nürnberg.

Tissot, Anna/Croisier, Johannes/Pietrantuono, Giuseppe/Baier, Andreea/Ninke, Lars et al. 2019: Zwischenbericht I zum Forschungsprojekt „Evaluation der Integrationskurse (Evlk)“. Erste Analysen und Erkenntnisse. BAMF-Forschungsbericht 33, Nürnberg.

Tollenaere, Marius 2024: Zwischen Markt und Staat: Beobachtungen zum Verfahren und zur institutionellen Aufgabenverteilung in der Arbeitsmigration, in: ZAR, 44: 9, 323–330.

Tonn, Stephanie 2020: Das beschleunigte Fachkräfteverfahren – ein Überblick, in: ZAR, 40: 2, 69–72.

Toshkov, Dimiter Doychinov 2014: The Dynamic Relationship between Asylum Applications and Recognition Rates in Europe (1987–2010), in: European Union Politics, 15: 2, 192–214.

Toska, Juna/Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth 2022: When European Policies Meet German Federalism: A Study on the Implementation of the EU Reception Conditions Directive, in: Social Inclusion, 10: 3, 26–35.

Traunmüller, Richard/Helbling, Marc 2022: Backlash to Policy Decisions: How Citizens React to Immigrants' Rights to Demonstrate, in: Political Science Research and Methods, 10: 2, 279–297.

U

UNGA 2024: Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, New York.

Uznanski, Julia 2023: Die Fachkräftesäule des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung – „good on paper“?, in: ZAR, 43: 5–6, 187–194.

V

Van Hear, Nicholas/Bakewell, Oliver/Long, Katy 2012: Drivers of Migration. Migrating Out of Poverty Research Programme Consortium Working Paper 1, Brighton.

vbw 2019: Plattformen – Infrastruktur der Digitalisierung. Eine vbw/bayme vbm-Studie, erstellt von der Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH, München.

Vincenza Desiderio, Maria/Hooper, Kate 2023: Displaced Ukrainians in European Labour Markets. Leveraging Innovations for More Inclusive Integration. MPI Europe, Brüssel.

Vink, Maarten Peter/Prokic-Breuer, Tijana/Dronkers, Jaap 2013: Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy Matters, but to Whom?, in: *International Migration*, 51: 5, 1–20.

Vink, Maarten Peter/Tegunimataka, Anna/Peters, Floris/Bevelander, Pieter 2021: Long-Term Heterogeneity in Immigrant Naturalization: The Conditional Relevance of Civic Integration and Dual Citizenship, in: *European Sociological Review*, 37: 5, 751–765.

Voigt, Claudius 2024: Spurwechsel im Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2.0: Nur wenig geht, vieles geht nicht, Münster.

W

Walter-Franke, Marie/Yüctas, Hakan 2024: Zufluchtsland als neue Heimat. Einbürgerung von Geflüchteten nach der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. SVR-Policy Brief 2024-2, Berlin.

wdr.de 2024: Zu wenig Personal: Stadt Köln stoppt Einbürgerung. Beitrag vom 24.05.2024. (<https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/stadt-koeln-stoppt-einbuengerung-100.html>, 17.02.2025)

Weaver, R. Kent 2020: Policy Dynamics in Federal Systems: A Framework for Analysis, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 50: 2, 157–187.

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011. BAMF-Forschungsbericht 15, Nürnberg.

Weiss, Akiva/Tulin, Marina 2019: As Iron Sharpens Iron: A Mentoring Approach to Labour Market Integration for Humanitarian Migrants, in: *International Journal of Evidence Based Coaching and Mentoring*, 17: 2, 122–137.

Weizsäcker, Esther 2024: Das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts. Anmerkungen zur Umsetzung der reformierten Regelungen in der Verwaltungspraxis, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 77: 40, 2871–2877.

Weldon, Steven A. 2006: The Institutional Context of Tolerance for Ethnic Minorities: A Comparative, Multilevel Analysis of Western Europe, in: *American Journal of Political Science*, 50: 2, 331–349.

welt.de 2024: Anträge stauen sich. Wie die Einbürgerungsreform viele Kommunen ins Chaos stürzt. Beitrag vom 04.11.2024. (<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus254322318/Unueberwindbarer-Berg-an-Aufgaben-und-Antraegen-Wie-die-Einbuengerungsreform-viele-Kommunen-ins-Chaos-stuerzt.html>, 17.02.2025)

Wende, Lutz/Kolbe, Christian/Köppler, Winfried/Lorenz, David/Mauritz, Carolin et al. 2022: Wissenschaftliche Begleitung Kommunales Integrationsmanagement NRW. Abschlussbericht 2022, gefördert durch das MKJFGFI NRW, Frankfurt am Main/Köln.

Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut 2023: Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policyforschung, in: *Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden, 1–20.

van de Werfhorst, Herman G./Heath, Anthony 2019: Selectivity of Migration and the Educational Disadvantages of Second-Generation Immigrants in Ten Host Societies, in: *European Journal of Population*, 35: 2, 347–378.

Westle, Bettina 2007: David Easton, A Systems Analysis of Political Life, Chicago/London 1965, in: *Kailitz, Steffen* (Hrsg.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*, Wiesbaden, 104–109.

Williams, Martin J. 2021: Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform, in: *Journal of Institutional Economics*, 17: 2, 339–357.

Winn, Meredith 2020: The Far-Right and Asylum Outcomes: Assessing the Impact of Far-Right Politics on Asylum Decisions in Europe, in: *European Union Politics*, 22: 1, 70–93.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2020: Zur praktischen Umsetzung und Evaluierung von Gesetzen. Sachstand, Berlin.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2022: Zuständigkeit des Bundes und der Länder im Bereich Asyl- und Aufenthaltsrecht. Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungszuständigkeit. Sachstand, Berlin.

Wittmann, Philipp 2022: § 39 AufenthV, in: Klaus, Sebastian/Wittmann, Philipp (Hrsg.): Aufenthaltsverordnung. Kommentar, München.

Wolf, Patrizia/Wusterhausen, Uwe 2022: Die Reform der Hochqualifizierten-Richtlinie: Was ist neu bei der Blauen Karte EU?, in: ZAR, 42: 1, 10–19.

Wollmann, Hellmut 2004: Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. 2. Aufl., Berlin, 205–232.

Wollmann, Hellmut 2017: Entwicklungslinien von Evaluation und Evaluationsforschung in Deutschland. Zwischen Vorgeschichte, Aufbruch und Konsolidierung, in: Zeitschrift für Evaluation, 16: 2, 33–53.

Worbs, Susanne 2008: Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland. BAMF Working Paper 17, Nürnberg.

Wrase, Michael 2013: Wie wirkt Recht? Überlegungen zur Rechtswirkungsforschung unter den Bedingungen konsolidierter und begrenzter Staatlichkeit. SFB-Governance Working Paper Series 57, Berlin.

Wrase, Michael 2018: Rechtswirkungsforschung revisited: Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung. WZB Discussion Paper P-2018-005, Berlin.

Wright, Matthew 2011: Policy Regimes and Normative Conceptions of Nationalism in Mass Public Opinion, in: Comparative Political Studies, 44: 5, 598–624.

X

Xhardez, Catherine 2020: From Different Paths to a Similar Road? Understanding the Convergence of Subnational Immigrant Integration Policies in Belgium, in: Regional Studies, 54: 11, 1508–1518.

Xhardez, Catherine/Paquet, Mireille 2024: The Management of Immigration in Federal Systems, in: Mathieu, Félix/Guénette, Dave/Gagnon, Alain-G. (Hrsg.): Comparative Federalism. A Pluralist Exploration, Cham, 251–268.

Z

ZAB RLP 2024: Was ist die ZAB RLP? (<https://www.kaiserslautern.de/zab/zabrlp/index.html.de>, 17.02.2025)

Zapata-Barrero, Ricard/Caponio, Tiziana/Scholten, Peter 2017: Theorizing the „Local Turn“ in a Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies, in: International Review of Administrative Sciences, 83: 2, 241–246.

Zeit Online 2024a: Ämter laufen mit Einbürgerungsanträgen voll. Beitrag vom 13.08.2024. (<https://www.zeit.de/news/2024-08/13/aemter-laufen-mit-einbuengerungsantraegen-voll>, 17.02.2025)

Zeit Online 2024b: Großes Interesse an neuem Staatsangehörigkeitsrecht. Beitrag vom 24.06.2024. (<https://www.zeit.de/news/2024-06/24/grosses-interesse-der-laender-an-staatsangehoerigkeitsrecht>, 17.02.2025)

Zeit Online 2024c: Landkreistag fordert weniger Unterstützung für ukrainische Geflüchtete. Beitrag vom 26.10.2024. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-10/ukrainische-gefluechtete-wie-asylbewerber-behandeln>, 17.02.2025)

Zeit Online 2024d: NRW rechnet mit mehr Einbürgerungen durch neues Gesetz. Beitrag vom 24.06.2024. (<https://www.zeit.de/news/2024-06/24/nrw-rechnet-mit-anstieg-der-einbuengerungen-durch-neues-gesetz>, 17.02.2025)

Zelt, Thilo/Zawadzki, Annika/Türpitz, Alexander/Siegert, Sabine/Bissel, Michael et al. 2022: Deutschlands Verwaltung: Bedingt zukunftsfähig. Ergebnisse der Befragung von Führungskräften im öffentlichen Sektor, München/Berlin.

Ziller, Conrad/Goerres, Achim 2022: Migrations- und Integrationspolitik, in: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, 683–707.

Zuiderveen Borgesius, Frederik 2018: Discrimination, Artificial Intelligence, and Algorithmic Decision-Making, Nimwegen/Amsterdam.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Einrichtungserlass und Förderung

Beschluss der Bundesregierung über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Integration und Migration

§ 1

Es wird ein Sachverständigenrat für Integration und Migration für die wissenschaftliche Beratung und die Erleichterung der Urteilsbildung der Bundesregierung sowie weiterer integrations- und migrationspolitisch verantwortlicher Instanzen und der Öffentlichkeit eingerichtet. Er knüpft an die Arbeit des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration an, der 2008 von einem Konsortium privater Stiftungen gegründet wurde.

§ 2

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges interdisziplinäres Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Aufgabe des Sachverständigenrats ist, die Politik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Zivilgesellschaft
 - über Entwicklungen, Problemstellungen und evidenzbasierte Lösungsansätze in den Bereichen Integration und Migration wissenschaftlich fundiert zu unterrichten, diese Entwicklungen zu beobachten und neutral und methodensicher zu bewerten,
 - handlungsorientiert zu beraten sowie zu aktuellen Fragen Stellung zu beziehen, um der öffentlichen und politischen Debatte Sachargumente zu liefern, die Information der Öffentlichkeit zu objektivieren und neue Impulse zu geben.
- 2) Der Sachverständigenrat wird die Ressortforschungs- und ressortforschungsähnlichen Einrichtungen sowie die im Themenbereich arbeitenden und durch Bundesmittel finanzierten wissenschaftlichen Einrichtungen über seine Arbeit informieren und die wechselseitige Abstimmung befördern.

§ 3

Zur Erfüllung seiner Aufgaben gemäß § 2

- 1) erstellt der Sachverständigenrat für Integration und Migration jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten), leitet es der Bundesregierung im zweiten Quartal jedes Jahres zu und veröffentlicht es. Mit dem Gutachten verfolgt er den Anspruch, die Integrations- und Migrationspolitik in einer umfassenden Weise zu analysieren.
- 2) erstellt der Sachverständigenrat für Integration und Migration eigeninitiativ zu Einzelfragen zusätzliche Positionspapiere oder gibt nach Aufforderung Stellungnahmen ab.
- 3) veröffentlicht der Sachverständigenrat für Integration und Migration alle zwei Jahre eine empirisch gestützte Analyse des Integrationsklimas in Deutschland, die auch Bund, Länder und Kommunen umfassen kann. Für die Analyse, die verschiedene Gruppen berücksichtigt, werden Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt, sodass die Einschätzungen und Bewertungen verschiedener Bevölkerungsgruppen sichtbar werden.

§ 4

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ausschließlich an den durch diesen Erlass begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. In seinen Bewertungen und Einschätzungen ist der Sachverständigenrat für Integration und Migration allein wissenschaftlichen Kriterien verpflichtet. Seine Stellungnahmen, Empfehlungen und Gutachten werden veröffentlicht.

§ 5

- 1) Dem interdisziplinär besetzten Sachverständigenrat für Integration und Migration gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an, die in ihren Disziplinen über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in den Bereichen Integration und Migration verfügen müssen und auf wissenschaftlichem Gebiet international ausgewiesen sind.
- 2) Die Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration dürfen weder der Bundesregierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts angehören, es sei denn als Hochschullehrer oder -lehrerin oder als Mitarbeiter oder Mitarbeiterin eines wissenschaftlichen Instituts. Sie dürfen ferner nicht Repräsentantin oder Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen; sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration eine derartige Stellung innegehabt haben.
- 3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates für Integration und Migration werden vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesressorts und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nach Konsultation des Vorsitzes für die Dauer von drei Jahren berufen. Dabei wird auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern nach Maßgabe des Bundesgremienbesetzungsgesetzes geachtet. Bei der Besetzung wird zudem auf disziplinäre Vielfalt, Diversität und eine adäquate geographische Verbreitung geachtet. Eine in der Regel einmalige Wiederberufung ist zulässig. Im Vorfeld und als Grundlage der Berufung beauftragt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesressorts und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration eine unabhängige Findungskommission, eine Liste an geeigneten Kandidaten aufzustellen.
- 4) Die Mitglieder können jederzeit schriftlich dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gegenüber ihr Ausscheiden aus dem Sachverständigenrat für Integration und Migration erklären. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, wird ein neues Mitglied für die Dauer der verbleibenden Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds nach Absatz 3 berufen.

§ 6

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wählt in geheimer Wahl aus seiner Mitte für die Dauer von in der Regel drei Jahren eine den Vorsitz führende Person sowie eine zur Stellvertretung bestimmte Person. Wiederwahl ist möglich.
- 2) Die Beschlüsse des Sachverständigenrats für Integration und Migration bedürfen der Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern.
- 3) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so kann sie diese in den Gutachten zum Ausdruck bringen.
- 4) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 7

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration kann im Rahmen seiner Tätigkeit politisch Verantwortliche aus Bund, Ländern und Gemeinden hören und darüber hinaus ihm geeignet erscheinenden Personen und Organisationen, die über praktische Erfahrungen in den Bereichen Migration und Integration verfügen, Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration kann zu einzelnen Fragen Expertisen durch dritte Personen einholen.

§ 8

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wird bei seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt. Der Forschungsbereich ist Teil der Geschäftsstelle und dient dem Sachverständigenrat für Integration und Migration als erweiterter wissenschaftlicher Stab.
- 2) Ein Kuratorium berät den Sachverständigenrat für Integration und Migration, überwacht die Geschäftsführung und führt durch einen aus seinen Mitgliedern gewählten Finanzausschuss die Aufsicht über das Budget. Das Nähere regelt eine Geschäftsordnung.

§ 9

Die Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat für Integration und Migration als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat für Integration und Migration gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 10

- 1) Die Mitglieder des Sachverständigenrats erhalten eine pauschale Entschädigung sowie auf Antrag Ersatz ihrer Reisekosten nach dem Bundesreisekostengesetz. Die Aufwandsentschädigung wird vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat festgesetzt.
- 2) Die Kosten des Sachverständigenrats für Integration und Migration und der Geschäftsstelle trägt der Bund auf Grundlage der im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Mittel.

Berlin, den 2. Dezember 2020

Der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat

Horst Seehofer

Veröffentlicht am 16. März 2021 im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL 2021, S. 397f.).

Förderung

Die Kosten des Sachverständigenrats für Integration und Migration und der Geschäftsstelle trägt gemäß § 10 Abs. 2 des Einrichtungserlasses der Bund auf Grundlage der im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Mittel. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) stellt hierfür Mittel aus seinem Haushaltstitel zur Verfügung.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Die Mitglieder des Sachverständigenrats



PROF. DR. WINFRIED KLUTH

Vorsitzender

Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Winfried Kluth ist Professor für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU). Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migrationsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Kommunalrecht, Gesundheitsrecht, Parlamentsrecht und Gesetzgebungslehre. Er leitet an der MLU Halle die Forschungsstelle Migrationsrecht – FoMig und ist Geschäftsführender Direktor der Interdisziplinären Wissenschaftlichen Einrichtung Genossenschafts- und Kooperationsforschung – IWE GK.



PROF. DR. BIRGIT GLORIUS

Stellvertretende Vorsitzende

Institut für Europäische Studien und Geschichtswissenschaften (IESG) an der Technischen Universität Chemnitz

Birgit Glorius ist Professorin für Humangeografie mit dem Schwerpunkt Europäische Migrationsforschung an der Technischen Universität Chemnitz. Sie forscht zu der Prozesshaftigkeit von Migration und ihren Folgen für Herkunfts- und Ankunftsregionen, zu Transnationalismus sowie zu lokalen Konstellationen der Flüchtlingsaufnahme, den Reaktionen der Aufnahmegesellschaft und lokal-regionalen Politikansätzen der Integration und Teilhabe. Regionale Forschungsschwerpunkte liegen in Ostdeutschland, Ostmitteleuropa und den Westbalkanstaaten. Sie ist Mitherausgeberin der Zeitschrift Z'Flucht und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des BAMF-Forschungszentrums.



PROF. DR. HAVVA ENGIN

Heidelberger Zentrum für Migrationsforschung und Transkulturelle Pädagogik (Hei-MaT) an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg

Havva Engin ist Professorin für Allgemeine Pädagogik mit dem Schwerpunkt Interkulturelle Pädagogik an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg und Leiterin des Heidelberger Zentrums für Migrationsforschung und Transkulturelle Pädagogik (Hei-MaT). Zu ihren Arbeits-/Forschungsschwerpunkten zählen u. a. die Entwicklung von Bildungsinstitutionen in migrationsgeprägten Gesellschaften, interreligiöse Bildung, religiös begründeter Extremismus bei Jugendlichen aus muslimisch geprägten Familien, Demokratiebildung sowie Migrationsmehrsprachigkeit.



PROF. DR. MARC HELBLING

Fachbereich Soziologie und Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) der Universität Mannheim

Marc Helbling ist Professor für Soziologie mit Schwerpunkt Migration und Integration an der Universität Mannheim. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migrations- und Staatsbürgerschaftspolitik, Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie, populistische und extremistische Einstellungen, Ursachen von Migration sowie Integration von Migrantinnen und Migranten. Er ist Associate Editor des Journal of Ethnic and Migration Studies.



PROF. DR. MATTHIAS KOENIG

Max-Weber-Institut für Soziologie der Universität Heidelberg

Matthias Koenig ist Professor für Empirische Makrosoziologie am Max-Weber-Institut für Soziologie der Universität Heidelberg. In seiner Forschung befasst er sich mit Menschenrechten, Migration, Religion und soziologischer Theorie. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit liegt auf globalen und lokalen Dynamiken der Regulierung kultureller Diversität. Er war in den Vorständen verschiedener nationaler und internationaler wissenschaftlicher Organisationen tätig und ist derzeit Vizepräsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).



PROF. SANDRA LAVENEX, PH. D.

Abteilung für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universität Genf

Sandra Lavenex ist Professorin für Europäische und internationale Politik an der Universität Genf und nebenamtlich Gastprofessorin am Europakolleg in Natolin, Polen. In ihrer Forschung befasst sie sich schwerpunktmäßig mit regionaler und internationaler Migrationspolitik und ihren Wechselwirkungen mit Entwicklungs-, Handels-, humanitärer und Sicherheitspolitik sowie mit den Außenwirkungen europäischer Integration auf Drittstaaten und internationale Organisationen.



PROF. DR. BIRGIT LEYENDECKER

Fakultät für Psychologie der Ruhr-Universität Bochum

Birgit Leyendecker ist Seniorprofessorin an der Fakultät für Psychologie der Ruhr-Universität Bochum im Bereich Familienforschung/Child and Family Research. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Integration von (neu) zugewanderten Kindern sowie von Kindern und Familien mit Fluchterfahrungen in das Bildungssystem, Familie und Diversity/geschlechtliche Vielfalt, positive Entwicklung von zugewanderten Kindern und ihren Familien, Mehrsprachigkeit. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.



PROF. PANU POUTVAARA, PH. D.

ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung

Panu Poutvaara ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor des ifo Zentrums für Migration und Entwicklungsökonomik am ifo Institut. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen u. a. die Auswirkungen von Migrationsmöglichkeiten auf Humankapitalinvestitionen, Familienmigration, Populismus sowie Wohlfahrtseffekte von Zuwanderung.



PROF. DR. HANNES SCHAMMANN

Institut für Sozialwissenschaften an der Universität Hildesheim

Hannes Schammann ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Migrationspolitik an der Universität Hildesheim und leitet dort die Migration Policy Research Group. Er forscht zu Fragen der Migrationspolitik in Deutschland und Europa. Schwerpunkte sind die Handlungsspielräume von Kommunen, die Analyse migrationspolitischer Policies sowie Debatten auf nationalstaatlicher Ebene. Er ist u. a. Mitglied im Vorstand des Netzwerks Fluchtforschung und im Beirat des Beauftragten für Flüchtlingsfragen der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Zum 1. Januar 2025 wurde Prof. Schammann als neues SVR-Mitglied berufen.



PROF. DR. HANS VORLÄNDER

Institut für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden

Hans Vorländer ist Direktor des 2017 gegründeten Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) sowie des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung (ZVD) an der TU Dresden. Von 1993 bis 2020 hatte er den Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte inne. Er wirkt als Berater in verschiedenen Expertenkommissionen und ist Mitherausgeber der Zeitschrift für Politikwissenschaft. Zu seinen Arbeitsbereichen zählen Politische Theorie, Konstitutionalismus und Verfassung, Demokratie, Populismus sowie Migration und Integration.

Zum 31. Dezember 2024 ist Prof. Vorländer als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SVR gGmbH:

V.l.n.r.: Nadja Kotelnikova, Irina Homan, Dr. Jan Schneider, Franziska Volk, Jara Winkler, Alex Wittlif, Heike Köhn, Dr. Fabian Gülzau, Dr. Holger Kolb, Dr. Cornelia Schu, Dr. Nora Storz, Dr. Nils Friedrichs, Dr. Marie Mualem-Schröder, Pia Schupp, Dr. Hakan Yücesas, Sabine Schwebel, Katja Horstmann, Arne Vinck, Dr. Mohini Lokhande, Arian Karahasan, Karoline Popp.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Cornelia Schu Geschäftsführerin SVR gGmbH

Cornelia Schu ist Germanistin und verfügt über langjährige Erfahrung an den Schnittstellen von Wissenschaft, Politik und dem Stiftungssektor. Eine breite integrationspolitische Expertise hat sie als Leiterin des Themenschwerpunkts Integration bei der Stiftung Mercator gewonnen. Zuvor war sie in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates tätig.

Dr. Holger Kolb Leiter des Bereichs Jahrgutachten

Holger Kolb ist Politikwissenschaftler. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig und publiziert regelmäßig in Fachzeitschriften, vor allem zu migrationspolitischen Fragestellungen.

Dr. Jan Schneider Leiter des Bereichs Forschung und Stellvertreter der Geschäftsführung

Jan Schneider ist Politikwissenschaftler und arbeitete u. a. für das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut, das Kulturwissenschaftliche Institut Essen und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

Arne Vinck Verwaltungsleitung

Arne Vinck ist Ökonom. Er war für verschiedene gemeinnützige Unternehmen, z.B. Träger von Kindertagesstätten sowie Kultur- und Bildungseinrichtungen, als Verwaltungsleiter tätig. Zuletzt arbeitete er für die Brandenburgische Gesellschaft für Kultur und Geschichte.

Dr. Nils Friedrichs Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Stellvertretender Leiter des Bereichs Jahrgutachten

Nils Friedrichs ist Soziologe mit einem Schwerpunkt in der quantitativen Religions-, Einstellungs- und Integrationsforschung. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Exzellenzcluster „Religion und Politik“ in Münster und anschließend in der praktischen Integrationsarbeit tätig.

Dr. Fabian Gülzau Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Fabian Gülzau ist Soziologe mit einem Schwerpunkt in der quantitativen Migrations- und Einstellungsforschung. Bevor er zum SVR kam, war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen und der Humboldt-Universität zu Berlin.

Dr. Mohini Lokhande Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Stellvertretende Leiterin des Bereichs Forschung

Mohini Lokhande ist Psychologin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Jena tätig und koordinierte einen lokalen Bildungsverbund in Berlin. Zudem war sie Lehrbeauftragte an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg.

Dr. Marie Mualem-Schröder Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Persönliche Referentin der Geschäftsführung

Marie Mualem-Schröder ist Politikwissenschaftlerin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen und als Lehrbeauftragte an der Philipps-Universität Marburg tätig. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie in der politischen Kommunikationsberatung.

Maximilian Müller Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Maximilian Müller ist Demograf mit den Schwerpunkten Gesundheit, Mortalität und Migration. In seiner Abschlussarbeit an der Universität Rostock untersuchte er Effekte der Migration und von Postmigrationserfahrungen auf die mentale Gesundheit von Zugewanderten.

Karoline Popp Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Karoline Popp ist Geografin. Nach dem Studium arbeitete sie für die Internationale Organisation für Migration in Genf und Kairo. Schwerpunkte ihrer Expertise sind Migrationspolitik und internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration und Flucht.

Pia Schupp Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Pia Schupp ist Politikwissenschaftlerin. Bevor sie zum SVR kam, sammelte sie praktische Erfahrungen im Europäischen Parlament, bei der Heinrich-Böll-Stiftung und im Auswärtigen Amt.

Dr. Nora Storz Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Nora Storz ist Sozialwissenschaftlerin mit dem Schwerpunkt Migration, Integration und Intergruppenbeziehungen. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin bei ERCOMER an der Universität Utrecht und forschte zu Intergruppenbeziehungen in (Post-)Konfliktregionen.

Dr. Marie Walter-Franke Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Marie Walter-Franke ist Politikwissenschaftlerin. Ihre Schwerpunkte sind Einbürgerung und Integration. Zuvor arbeitete sie u. a. im Migrationsprogramm der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, für das Jacques Delors Centre und die Europäische Kommission.

Alex Wittlif Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Alex Wittlif ist Historiker und Soziologe. Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit ist empirische Sozialforschung mit einem Fokus auf Integrationsmessung. Neben seiner Tätigkeit für den SVR promoviert er an der Universität Bielefeld.

Dr. Hakan Yüceltas Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Hakan Yüceltas ist Soziologe. Er lehrte und forschte zu Themen der Migration und Integration mit besonderem Fokus auf Einstellungen zu Geschlechtergleichheit an der Universität Mannheim, der Universität zu Köln und der Universität Münster.

Heike Köhn Kommunikationsmanagerin

Heike Köhn ist Ökonomin mit Zusatzausbildung als Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Sie verfügt über langjährige Erfahrung in den Bereichen PR und Kommunikation, u. a. in der Politik und bei der Leibniz Universität Hannover.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin und hat eine Journalistinnenausbildung. Sie arbeitete u. a. im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Franziska Volk Kommunikationsmanagerin

Franziska Volk ist Kommunikationswissenschaftlerin. Arbeitserfahrung sammelte sie u. a. bei der Willy Brandt School of Public Policy, dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Irina Homan Rechnungswesen und Personalmanagement

Irina Homan ist Diplomingenieurin und Steuerfachangestellte und hat eine Weiterbildung zur Bilanzbuchhalterin absolviert. Berufserfahrungen sammelte sie bei verschiedenen Steuerkanzleien und im Finanzmanagement der TU Berlin.

Arian Karahasan Veranstaltungs- und Office Management

Arian Karahasan ist Sozial- und Politikwissenschaftler. Er hat Arbeitserfahrung an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik gesammelt, mit einem Fokus auf Veranstaltungsorganisation, zuletzt bei der Fraunhofer-Gesellschaft.

Nadja Kotelnikova Sachbearbeitung Buchhaltung

Nadja Kotelnikova ist Diplom-Mathematikerin und ließ sich zur Buchhalterin und zur Steuerfachangestellten umschulen. Bevor sie zum SVR kam, war sie in verschiedenen Positionen im Finanz- und Rechnungswesen, u. a. bei einem Steuerbüro, tätig.

Katrina Dees, Lisa Heyer, Karoline Lachnicht, Esra Urganli, Jara Winkler Studentische Hilfskräfte

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
(Redaktionsschluss: Februar 2025)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Bildnachweise

Phil Dera (216)
Kevin Fuchs (217)
Sebastian Gabsch (216, 217)
Michael Setzpfandt (216, 217, 218)

Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund

Druck

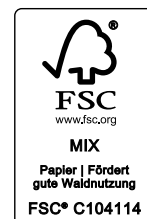
Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

Die Veröffentlichungen des SVR stehen zum Download unter www.svr-migration.de zur Verfügung und können über die Geschäftsstelle kostenfrei bezogen werden.

ISSN (Print) 2199-5621
ISSN (Online) 2940-519X

© SVR gGmbH, Berlin 2025

Diese Publikation wurde auf dem Papier Circleoffset Premium White gedruckt (100 % Altpapier, Blauer-Engel- und EU-Ecolabel-zertifiziert).



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Winfried Kluth (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Glorius (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph.D., Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Hannes Schammann.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de