

Revue générale du droit. Dokumentation des 10. Treffens des Deutsch-Französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht Toulouse 2023 „Migration-Integration“, herausgegeben von Johannes Masing, Mathias Jestaedt, Aurore Gaillet und David Capitant.

## Zwischen Integration und Ausgrenzung von „Ausländern“

---

Nils Schaks<sup>1</sup>

Diesen Artikel zitieren: Nils Schaks, „Zwischen Integration und Ausgrenzung von „Ausländern“, Revue générale du droit, Dokumentation des 10. Treffens des Deutsch-Französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht Toulouse 2023 „Migration-Integration“.

---

<sup>1</sup> Professor für Öffentliches Recht mit einem Schwerpunkt im Life Sciences-Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Für wertvolle Recherche und Unterstützung sei Frau stud. iur. *Laura Stracke* sehr herzlich gedankt. Der Beitrag befindet sich auf dem Stand 11.07.2024.

## Zwischen Integration und Ausgrenzung von „Ausländern“

A.	„Ausländer“ .....	4
I.	Kriterium der Staatsangehörigkeit.....	5
II.	Heterogenität der „Ausländer“ .....	6
1.	EU und EWR.....	7
2.	Schweiz.....	7
3.	Ukraine .....	8
4.	Türkei.....	8
5.	Sonstige Staaten .....	8
III.	Migrationsursachen .....	10
IV.	Zwischenergebnis .....	12
B.	Integration.....	12
I.	Integration als Rechtsbegriff im deutschen Migrationsrecht .....	14
II.	Unbestimmtheit des Begriffs „Integration“ .....	16
III.	Dimensionen und Phasen der Integration: kulturelle, strukturelle und soziale Integration.....	18
1.	Kulturelle Integration: Sprache.....	19
2.	Strukturelle Integration: Arbeitsmarkt.....	22
a)	Asylsuchende.....	23
b)	Geduldete.....	23
c)	Integrationshemmende Motive im Hintergrund.....	23
3.	Soziale Integration: Wohnung .....	25
a)	Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte.....	25
b)	Residenzpflicht.....	26
c)	Wohnsitzregelungen.....	26
d)	Kritische Betrachtung .....	26
4.	Zwischenergebnis .....	28
C.	Ausgrenzung als Gegensatz der Integration.....	28
I.	Ausweisung und Abschiebung.....	30
II.	Probleme bei Ausweisung und Abschiebung.....	30
III.	Zwischenergebnis .....	33
D.	Ergebnis .....	34

Nicht erst seit diesem Jahr wissen wir, dass es in Deutschland wie in Frankreich gesellschaftliche Entwicklungen gibt, die sich als Integrationsprobleme bezeichnen lassen. Noch ist nicht alles geschafft, was zu schaffen wäre und als schaffbar bezeichnet wurde.<sup>2</sup> Als Beispiele für Integrationsprobleme werden die Ausschreitungen in Deutschland in der Silvesternacht 2022/2023 gegen Polizei und Feuerwehr genannt und in Frankreich die Unruhen im Juni und Juli 2023.<sup>3</sup> Nicht nur die Schwierigkeiten, auch die Reaktionen auf die erwähnten Vorkommnisse ähneln sich. Forderungen nach schnelleren Abschiebungen krimineller „Ausländer“, höheren Strafen für „Ausländer“ sowie die Kürzung von staatlichen Leistungen für „Ausländer“ wurden erhoben.<sup>4</sup> Dass reflexhafte Forderungen strukturelle Probleme lösen werden, ist aber wenig wahrscheinlich.

Im Folgenden soll migrantische Integration aus der verwaltungsrechtlichen Perspektive untersucht werden.<sup>5</sup> Insbesondere soll dargestellt werden, wie die Integration von „Ausländern“ in Deutschland gelingt oder auch nicht. Der Fokus auf der Integration und nicht dem „contentieux“<sup>6</sup> beruht u.a. auf der politischen und rechtlichen Aufmerksamkeit, die „Integration“ in den vergangenen Jahren in Deutschland erfahren hat. Seit dem Flüchtlingsjahr 2015 („Umschlagspunkt“<sup>7</sup>) mit einer Nettozuwanderung von 1,14 Millionen Personen<sup>8</sup> wird intensiv über die Integration der eingereisten Menschen

---

<sup>2</sup> Siehe zu *Merks* „Wir schaffen das“ [https://de.wikipedia.org/wiki/Wir\\_schaffen\\_das](https://de.wikipedia.org/wiki/Wir_schaffen_das) (alle Links wurden zuletzt abgerufen am 11.07.2024).

<sup>3</sup> Aggression im Jugendalter ist andererseits ein „wissenschaftlicher Dauerbrenner“, hierzu *H. Uslucan*, Jugendliche Gewalt und familiäre Erziehung in interkulturellen Kontexten, in: Luft/Schimany (Hrsg.), Integration von Zuwanderern, 2010, S. 359 ff.

<sup>4</sup> *B. Farge*, Émeutes: Laurent Wauquiez appelle à „une union sacrée autour de mesures décisives“, 13.07.2023, abrufbar unter [https://www.bfmtv.com/politique/les-republicains/emeutes-laurent-wauquiez-appelle-a-une-union-sacree-autour-de-mesures-decisives\\_AN-202307130429.html](https://www.bfmtv.com/politique/les-republicains/emeutes-laurent-wauquiez-appelle-a-une-union-sacree-autour-de-mesures-decisives_AN-202307130429.html); *M. Reiche*, Die EU will schneller abschieben – nur wie?, 25.10.2023, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/debatte-europaeische-rueckfuehrungslinie-100.html>.

<sup>5</sup> Ausgeblendet bleiben die Verfassungs- und Unionsrechtsebene, die in eigenen Beiträgen in diesem Band dargestellt werden.

<sup>6</sup> Vgl. den Beitrag von *A. Jacquemet-Gauché*, Entre intégration et exclusion des « étrangers » : approches contrastées en droits administratifs français et allemand in diesem Band.

<sup>7</sup> *D. Thym*, Viel Lärm um Nichts? – Das Potential des UN-Migrationsrechts zur dynamischen Fortentwicklung der Menschenrechte, ZAR 2019, 131 (131).

<sup>8</sup> Vgl. *C. Langenfeld*, Asyl und Migration unter dem Grundgesetz, NVwZ 2019, 677 (677).

mit Migrationshintergrund diskutiert.<sup>9</sup> Die Aufnahme einer ebenfalls großen Anzahl geflüchteter Ukrainer hat der Debatte neue Nahrung gegeben. Frühere Fehler will man vermeiden.

## A. „Ausländer“

Der Begriff „Ausländer“, der sowohl in der französischen als auch in der deutschen Debatte verwendet wird, wird hier bewusst in Anführungszeichen gesetzt. Denn er ist nicht nur aus einer Gleichstellungsperspektive verkürzt. Auch in anderer Hinsicht erweist er sich als unpräzise oder sogar unzutreffend. Viele, in Frankreich sogar die meisten, der randalierenden Personen aus den Eingangsbeispielen waren keine „Ausländer“, sondern verfügten über die deutsche bzw. französische Staatsangehörigkeit.<sup>10</sup> In Nordrhein-Westfalen war das Verhältnis von deutschen zu ausländischen Tätern in der Silvesternacht 2022/2023 bei 1:1 (bei nur wenigen Doppelstaatlern).<sup>11</sup> Dies ist ein Indiz, dass die deutsche bzw. französische Staatsangehörigkeit nicht zwingend der Schlussstein einer *tatsächlich* erfolgreichen Integration ist bzw. sein muss.<sup>12</sup> Wenn die Gewalttätigen aber keine „Ausländer“ waren, dann gehen Forderungen nach schnellen Abschiebungen von Ausländern zumindest teilweise ins Leere und sind dann eher Ausdruck von Hilflosigkeit oder Populismus.

---

<sup>9</sup> Z.B. auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2016 in Linz sowie dem 72. Deutschen Juristentag 2018 in Leipzig, hierzu VVDStRL 76 (2017); M. Kau, Integration zwischen Migrationsfolgenrecht und Integrationsverwaltungsrecht, NVwZ 2018, 1337 ff.; U. Berlit, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern?, ZAR 2018, 229 ff. (Teil 1) und 287 ff. (Teil 2).

<sup>10</sup> RND/dpa, 145 Verdächtige nach Berliner Randalen: Wer sind die Täter?, 04.01.2023, <https://www.rnd.de/politik/silvester-in-berlin-159-verdaechtige-nach-berliner-randale-wer-sind-die-taeter-7XFKX5SPEH5BTFIDDE6ZZABFOM.html>; Vie publique, Émeutes de l'été 2023: premiers constats sur les profils des personnes interpellées, 21.09.2023, abrufbar unter <https://www.vie-publique.fr/en-bref/291096-violences-urbaines-premier-rapport-sur-les-emeutes-de-lete-2023>; Inspection générale de la Justice und Inspection générale de l'administration, Mission d'analyse des profils et motivations des délinquants interpellés à l'occasion de l'épisode de violences urbaines, August 2023, abrufbar unter [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/291024.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/291024.pdf), S. 23.

<sup>11</sup> RND/dpa (Fn. 10).

<sup>12</sup> Sie ist allenfalls in einem formal-rechtlichen Sinne der Schlussstein, M. Kau (Fn. 9), 1338.

## I. Kriterium der Staatsangehörigkeit

Beim Rechtsstatus wird zwischen „Fremden“ (Ausländer und Staatenlose) und „Einheimischen“ (Deutsche) unterschieden.<sup>13</sup> Die Zweiteilung erfolgt anhand des Kriteriums der Staatsangehörigkeit.<sup>14</sup> Auch wenn die Staatsangehörigkeit angesichts z.B. der Aussetzung der Wehrpflicht in Deutschland (vgl. § 2 Wehrpflichtgesetz), des Wahlrechts für EU-Ausländerinnen bei Kommunalwahlen (Art. 22 AEUV, Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG)<sup>15</sup> und des Territorialitätsprinzips im Sozialrecht (vgl. § 30 Abs. 1 SGB I)<sup>16</sup> partiell an Bedeutung verloren hat, ist die Unterscheidung jedenfalls hinsichtlich des Aufenthaltsrechts nach wie vor zentral. Deutsche i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG genießen u.a. wegen Art. 11 Abs. 1 und 16 Abs. 2 GG besonderen Schutz und haben ein quasi natürliches Aufenthaltsrecht.<sup>17</sup> Die Dichotomie zwischen Deutschen und Ausländern schwächt sich indes ab. So sind im Juni 2024 neue Regelungen im Staatsangehörigkeitsrecht in Kraft getreten,<sup>18</sup> die beispielsweise die mehrfache Staatsangehörigkeit erleichtern (Streichung bzw. Änderung der §§ 10 Abs. 1 Nr. 4, 12, 17, 18, 25, 29 StAG a.F.) und die Dauer der notwendigen Voraufenthaltszeiten für Einbürgerungen verkürzen (§§ 4 Abs. 3 Nr. 1, 10 Abs. 1 StAG). Gleichzeitig werden gewisse Anforderungen strenger, so schließen antisemitische, rassistische oder

---

<sup>13</sup> Zu einem historischen Abriss *M. Heintzen*, Fremde in Deutschland – Geschichtliche Entwicklung und aktuelle Regelungsprobleme des deutschen Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts, *Der Staat* 36 (1997), 327 (328–333).

<sup>14</sup> *T. Giegerich*, in: *Dürrig/Herzog/Scholz*, GG, 105. EL August 2024, Art. 16 Abs. 1 Rn. 93. Siehe auch *M. Heintzen*, Ausländer als Grundrechtsträger, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. II, 2006, § 50 Rn. 2–8.

<sup>15</sup> Umgesetzt auf Grundlage der RL 94/80/EG durch Art. 22 AEUV.

<sup>16</sup> Hierzu *C. Janda*, Territorialitätsprinzip als Grundlage sozialer Rechtsgewährleistung. Entwicklungslinien und theoretische Implikationen, in: *Thym* (Hrsg.), *Deutschland als Einwanderungsland*, 2024, S. 247 ff.; *T. Kingreen*, Staatsangehörigkeit als Differenzierungskriterium im Sozialleistungsrecht, *SGb* 2013, 132 ff.; *C. Langenfeld* (Fn. 8), 683.

<sup>17</sup> *M. Heintzen* (Fn. 13), 333 f.; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 2–6; *D. Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 16 Rn. 14 f.

<sup>18</sup> *BGBl* 2024 I, Nr. 104. Siehe zum Gesetzesvorhaben *BT-Drs.* 20/9044 sowie 20/10093. Hierzu *S. Jaekel/R. Gutmann*, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, *ZAR* 2023, 74 ff. Allgemein zur Liberalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts *S. Tonn*, Noch Luft nach oben – Potentiale für die geplante Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, *ZAR* 2023, 235 ff.

sonstige menschenverachtend motivierte Handlungen die Einbürgerung aus (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a, § 10 Abs. 1 S. 3 StAG).

Als erstes Zwischenergebnis kann somit gelten, dass die Inländer mit Migrationshintergrund nicht stets zutreffend erfasst werden. Oft ist der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ präziser, obwohl auch er Kritik erfahren hat.<sup>19</sup> Das Statistische Bundesamt definiert mit ihm Personen, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurden. Im Einzelnen umfasst diese Definition zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler sowie die als Deutsche geborenen Nachkommen dieser Gruppen.“<sup>20</sup> Im Jahr 2022 lebten in Deutschland rund 20 Mio. Personen mit Migrationshintergrund im vorgenannten Sinn, was ca. 24 % der Bevölkerung entspricht.<sup>21</sup>

## II. Heterogenität der „Ausländer“

Die Zweiteilung Inländer – Ausländer ist auch in weiterer Hinsicht unvollkommen. Sie reflektiert nicht die vielfältigen Unterschiede, die zwischen verschiedenen Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund untereinander bestehen können, insbesondere im Hinblick auf ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland.<sup>22</sup> Während EU-Bürger weitreichende Aufenthaltsrechte genießen, ist dies bei den meisten anderen Ausländern anders.

---

<sup>19</sup> G. Buchholtz, Begrifflichkeiten und deren Kritik im Migrationsrechtskontext. Integration – Migrationshintergrund – Postmigrantisch, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 51 (64 ff.).

<sup>20</sup> Statistisches Bundesamt, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html>. Siehe auch den Migrationsbericht 2022 (Unterrichtung durch die Bundesregierung), BT-Drs. 20/10000.

<sup>21</sup> Statistisches Bundesamt, abrufbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23\\_158\\_125.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_158_125.html).

<sup>22</sup> Zur Heterogenität U. Berlit (Fn. 9), 230.

## 1. EU und EWR

EU-Ausländerinnen und Ausländer sowie EWR-Staatsangehörige<sup>23</sup> verfügen über erleichterte Aufenthaltsrechte. Für die EU-Bürger sei primärrechtlich auf die Grundfreiheiten, insbesondere die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 ff. AEUV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV), sowie die Allgemeine Freizügigkeit für Unionsbürger (Art. 21 AEUV) verwiesen.<sup>24</sup> Ferner wurde die Freizügigkeit sekundärrechtlich u.a. durch die Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG) ausgestaltet. In Deutschland wurde das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU)<sup>25</sup> erlassen. Das Aufenthaltsrecht der EU-Staatsangehörigen gestaltet sich derart, dass sie und ihre Familienangehörigen ein dreimonatiges Aufenthaltsrecht haben, sobald sie einen gültigen Pass oder Personalausweis besitzen (§ 2a Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 und 2 FreizügG/EU).

## 2. Schweiz

Mit der Schweiz – als einzigem EFTA-Staat, der nicht Teil des EWR ist, – hat die EU das Personenfreizügigkeitsabkommen (FreizügAbk EG/CH)<sup>26</sup> geschlossen, sodass auch Staatsangehörige der Schweiz ein dem Freizügigkeitsrecht der EU entsprechendes Recht genießen können. Demnach haben diese das Recht ihren Arbeitsplatz und Wohnsitz innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen (Art. 4 FreizügAbk EG/CH).

---

<sup>23</sup> Zum EWR gehören Liechtenstein, Norwegen und Island (EFTA-Staaten ohne die Schweiz) und die EU, vgl. hierzu *U. G. Schroeter/H. Nemeček*, „Brexit“ aber „rEEAmain“? Die Auswirkungen des EU-Austritts auf die EWR-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs, JZ 2017, 713 (714). EWR-Staatsangehörigen können ihr Aufenthaltsrecht stützen auf § 12 i.V.m. § 2 FreizügG/EU auf Grundlage des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 158/2007 vom 07. Dezember 2007 zur Änderung des Anhangs V (Freizügigkeit der Arbeitnehmer) und des Anhangs VIII (Niederlassungsrecht) des EWR-Abkommens.

<sup>24</sup> Siehe hierzu *M. Wendel*, Unionsbürgerschaft: föderale Zugehörigkeit oder Migrationsstatus?, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 95 ff.

<sup>25</sup> BGBl. 2004 I, 1986.

<sup>26</sup> ABl. 2002 L 114, 6.

### 3. Ukraine

Flüchtlinge aus der Ukraine genießen vorübergehend einen besseren Status als Flüchtlinge aus anderen Staaten.<sup>27</sup> Sie müssen für ihr Aufenthaltsrecht kein asylrechtliches Verfahren zur Erteilung eines Aufenthaltstitels durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchlaufen. Ukrainer benötigen gem. § 2 UkraineAufenthÜV in den ersten 90 Tagen ab Einreise keinen Aufenthaltstitel, um ihr Aufenthaltsrecht daraus abzuleiten. Für die Zeit danach oder zum Erhalt von Sozialleistungen können sie gem. § 24 AufenthG eine Aufenthaltsrechtgewährung zum vorübergehenden Schutz erhalten. Grund dafür ist der Beschluss des Rates<sup>28</sup> vom 4.3.2022, der einen temporären Schutz nach der Massenzustrom-Richtlinie<sup>29</sup> für Ukrainer einführt. Dieser vorübergehende Schutz wurde durch die Verlängerung des Durchführungsbeschlusses im Oktober 2023 fortgesetzt.<sup>30</sup>

### 4. Türkei

Türkische Staatsangehörige können auf Grundlage des Art. 12 des Assoziierungsabkommen EWG-Türkei<sup>31</sup>, das 1963 zwischen der Türkei und der damaligen EWG geschlossen wurde, und des Art. 6 des ARB 1/80<sup>32</sup> ein besonderes Aufenthaltsrecht erwerben.

### 5. Sonstige Staaten

Demgegenüber fallen die übrigen „Ausländer“ – vorbehaltlich besonderer Abkommen – grundsätzlich in die aufenthaltsrechtlich am wenigsten

---

<sup>27</sup> Hierzu *C. Janda*, Geflüchtete aus der Ukraine im System des Migrations(sozial)rechts – Legitime Differenzierung oder unzulässige Ungleichbehandlung?, ZAR 2023, 8 ff.; *S. Klaus/S. Tonn*, Für Geflüchtete aus der Ukraine: Neue sozialrechtliche Regelungen, alte und neue Herausforderungen in der aufenthaltsrechtlichen Praxis, ZAR 2022, 227 ff.

<sup>28</sup> Beschl. 2022/382/EU.

<sup>29</sup> RL 2001/55/EG.

<sup>30</sup> Beschl. 2023/2409/EU.

<sup>31</sup> ABl. 1964 L 217, 3687.

<sup>32</sup> Beschl. Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation. Vgl. auch EuGH, NVwZ 1991, 255 ff.

günstige Kategorie. Ihr Aufenthaltsrecht richtet sich nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Gem. § 4 Abs. 1 S. 1 AufenthG benötigen Angehörige von Drittstaaten zur Einreise und zum Aufenthalt einen Aufenthaltstitel. In § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1–4 AufenthG sind die sieben möglichen Aufenthaltstitel aufgezählt.<sup>33</sup> Sie berechtigen aus unterschiedlichen Gründen für unterschiedlich lange Zeiträume zum Aufenthalt in Deutschland. Politisch umstritten sind insbesondere Fragen des Aufenthalts von „Flüchtlingen“, wobei der Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch (z.B. „Wirtschafts-, Umwelt-, Armutsflüchtlinge“) weiter ist als der Rechtsbegriff.<sup>34</sup>

Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)<sup>35</sup> definiert als Flüchtlinge solche Personen, die sich

„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung [...] außerhalb des Landes befinde[n], dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt[en], und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen [können] oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen [wollen]; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befinde[n], in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte[n], und nicht dorthin zurückkehren [können] oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren [wollen].“

Wirtschaftliche Migrationsgründe werden nicht erfasst. Bei „Flüchtlingen“ handelt es sich nach deutschem Recht um solche Menschen, die eine Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG, eine Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 AsylG oder subsidiären Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG anstreben. Mit rund 28% waren sie die größte Gruppe der seit 2013 Eingewanderten.<sup>36</sup> Dabei ist das Asylgrundrecht des

---

<sup>33</sup> Visum (§ 6 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 AufenthG), Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AufenthG), Blaue Karte EU (§ 18g AufenthG), ICT-Karte (§ 19 AufenthG), Mobiler-ICT-Karte (§ 19b AufenthG), Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG) oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU (§ 9a AufenthG).

<sup>34</sup> C. Langenfeld (Fn. 8), 677.

<sup>35</sup> BGBl. 1953 II, 559.

<sup>36</sup> Statistisches Bundesamt, abrufbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23\\_158\\_125.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_158_125.html).

Art. 16a GG inzwischen weitgehend irrelevant und das Asylrecht im Wesentlichen unionsrechtlich geprägt.<sup>37</sup>

Flüchtlinge müssen zum Erhalt ihres Aufenthaltstitels das Asylverfahren des BAMF durchlaufen. Dabei haben sie gem. § 55 Abs. 1 S. 1 Asylgesetz<sup>38</sup> ab dem Zeitpunkt der Ausstellung des Ankunftsnachweises nach § 63a Abs. 1 AsylG während der Zeit des Asylverfahrens ein Aufenthaltsrecht. Stellt das BAMF am Ende des Verfahrens eine der Schutzformen (Asylberechtigung [Art. 16a Abs. 1 GG], Flüchtlingsschutz [§ 3 Abs. 1 AsylG], subsidiärer Schutz [§ 4 Abs. 1 AsylG] oder Abschiebeverbot [§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG]) fest, erhält der Antragsteller einen positiven Bescheid. Kann das BAMF hingegen keine Schutzform feststellen, wird der Asylantrag abgelehnt und eine Frist zur Ausreise gesetzt. Dann geht es nicht um Integration, sondern um Ausgrenzung, die ihre eigenen Probleme mit sich bringt (s.u. C.).

### III. Migrationsursachen

Ebenfalls heterogen sind die Migrationsursachen, wie sich bereits aus den unterschiedlichen Aufenthaltstiteln entnehmen lässt. Das Aufenthaltsgesetz unterscheidet die Aufenthaltszwecke Ausbildung (§§ 16–17 AufenthG), Erwerbstätigkeit (§§ 18 ff. AufenthG), völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe (§§ 22–26, 104a, 104b AufenthG), Familiennachzug (§§ 27–36a AufenthG) und besondere Aufenthaltsrechte (§§ 37–38a AufenthG).

Eine wichtige Migrationsursache ist fehlende Arbeit. In der frühen Bundesrepublik wurden gezielt „Gastarbeiter“ angeworben,<sup>39</sup> da im Wirtschaftswunder nicht genügend Arbeitskräfte vorhanden waren. Eine vergleichbare Strategie wird aktuell u.a. im Hinblick auf brasilianische

---

<sup>37</sup> C. Langenfeld (Fn. 8), 677, 678 f.

<sup>38</sup> BGBl. 2008 I, 1798.

<sup>39</sup> Vgl. D. Thym, Deutschlands langer Weg zum Einwanderungsland, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 1 (9); S. Yıldız, Deutschland ist (k)ein Einwanderungsland, in: Etzold/Löhnig/Schlemmer (Hrsg.), Migration und Integration in Deutschland nach 1945, 2019, S. 79 ff.

Pflegekräfte<sup>40</sup> und indische IT-Fachleute<sup>41</sup> verfolgt. Seit Ende 2023 treten schrittweise Änderungen aufgrund des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung in Kraft,<sup>42</sup> u.a. wurde eine Chancenkarte zur Arbeitssuche eingeführt (§ 20a AufenthG). Hier wird Migration gefördert, weil die Gewinnung von Fachkräften<sup>43</sup> im Interesse des aufnehmenden Staates liegt. Dabei hat es sich jedoch als schwierig erwiesen, gerade die Fachkräfte anzuwerben, die benötigt werden.<sup>44</sup> Im Zeitraum von 2012–2022 wurden beispielsweise nur 200.000 Blue Cards (Blaue Karte EU) ausgestellt.<sup>45</sup> Weniger aus unmittelbarem staatlichem Eigeninteresse, sondern aus Solidarität und historischer Verantwortung werden Menschen im Falle politischer Verfolgung aufgenommen. Im Falle der Migration aus wirtschaftlichen Gründen,<sup>46</sup> die keine Flüchtlingseigenschaft begründet, gestattet das deutsche Recht grundsätzlich keinen dauerhaften Aufenthalt, hier überwiegt das staatliche Eigeninteresse.

---

<sup>40</sup> Bundesregierung, Heil wirbt in Brasilien um Fachkräfte, 07.06.2023, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/bm-heil-brasilien-fachkraefte-2194648>.

<sup>41</sup> BGBl. 2023 II, Nr. 128.

<sup>42</sup> Gesetz vom 16.08.2023, BGBl. I, Nr. 217.

<sup>43</sup> Fachkräfteeinwanderungsgesetz Nr. 1307 vom 15. August 2019, hierzu und zu weiteren Reformbestrebungen R. *Lehner*, Gesetzgebung: Vor- und Nachteile der Reformschritte in der letzten Dekade, ZAR 2022, 144 ff.; B. *Offer/G. Mastmann*, Wie endlich den gordischen Knoten der Fachkräftemigration lösen?, ZRP 2022, 234 ff.; R. *Fiedler*, Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung – Eine Herausforderung für die Praxis, NVwZ 2023, 1374 ff.; A. *Siegert*, Das weiterentwickelte Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Auf Sand gebaut – Ohne „Wumms“ und Erfolgsaussicht, ZAR 2023, 246 ff.; J. *Użnanski*, Die Fachkräftesäule des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung – „good on paper“?, ZAR 2023, 187 ff.

<sup>44</sup> Vgl. D. *Thym* (Fn. 39), 23.

<sup>45</sup> Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 289, 21.07.2023, abrufbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23\\_289\\_12.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_289_12.html). Die Blaue Karte EU ist gem. §§ 18 Abs. 4, 18g AufenthG ein auf höchstens vier Jahre befristeter Aufenthaltstitel. Sie ermöglicht es Drittstaatsangehörigen mit akademischem Abschluss eine Arbeit in Deutschland aufzunehmen, vgl. BeckOK AuslR/W. *Breidenbach*, 41. Ed. 1.04.2024, AufenthG § 18 Rn. 1.

<sup>46</sup> Auf die Debatte, ob das deutsche Sozialrecht zu attraktiv für Migrantinnen und Migranten ist und dadurch einen relevanten Pull-Faktor darstellt (Stichwort: zahnmedizinische Versorgung), kann an dieser Stelle nur verwiesen werden. Zu push- und pull-Faktoren S. *Breitenmoser*, in: VVDStRL 76 (2017), S. 9 (17 f.); D. *Thym*, Zwei Seiten einer Medaille: Bessere Rechtsbeachtung durch intelligentes Regelungsdesign in der Sekundärmigration, VerfBlog, 02.11.2020, <https://verfassungsblog.de/zwei-seiten-einer-medaille/>.

#### IV. Zwischenergebnis

Die Zweiteilung Inländer versus Ausländer, die auf der Staatsangehörigkeit beruht, ist also grob. Für Fragen der Integration dürfte die Dichotomie sogar zu grob sein, insbesondere auf Seiten der „Inländer“.<sup>47</sup> Im Falle der Einbürgerung sind zwar Voraussetzungen zu erfüllen, die sich als Nachweis einer hinreichenden Integration darstellen (Bekanntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland, vgl. § 10 Abs. Nr. 1, 6, 7 StAG). Aber dies gilt erstens nicht für alle Arten, wie die deutsche Staatsangehörigkeit erworben werden kann (vgl. §§ 3 Abs. 2, 4–7 StAG). Zweitens kann nach erfolgter Einbürgerung das Bekanntnis zur Grundordnung aufgegeben und die Werte nicht weiter geteilt werden. Aber immerhin differenziert das Migrationsrecht stärker als die eiligen Forderungen mancher Politiker und Politikerinnen.

#### B. Integration

Der Begriff „Integration“ ist vielfältig oder „schillernd“<sup>48</sup>. So wird er im Zusammenhang mit der EU („europäische Integration“) verwendet (vgl. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG)<sup>49</sup>, die Staatsrechtslehre der Weimarer Republik brachte mit *Rudolf Smend* die Integrationslehre<sup>50</sup> hervor und im Arbeitsrecht existieren Programme zur Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt (§ 1 Abs. 3 Nr. 2, §§ 14 ff. SGB II – „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“). Das Bedürfnis, „etwas in ein größeres Ganzes einzugliedern“ bzw. eine Einheit (wieder-)herzustellen – so die Definitionen von Integration,<sup>51</sup> – besteht in vielen Kontexten. In diesem

---

<sup>47</sup> U. Berlitz (Fn. 9) 231 f.

<sup>48</sup> G. Buchholtz (Fn. 19), 52 f.

<sup>49</sup> So z.B. in BVerfGE 123, 267 (346 f. Rn. 399); U. Haltern, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 3.

<sup>50</sup> Siehe hierzu C. Bickenbach, Rudolf Smend (15.01.1882 bis 5.07.1975) – Grundzüge der Integrationslehre, JuS 2005, 588 ff.; S. Fontana, Integrationsrecht, 2022, S. 23 ff.

<sup>51</sup> <https://www.duden.de/rechtschreibung/Integration>.

Beitrag geht es spezifisch um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in die deutsche Gesellschaft aus verwaltungsrechtlicher Perspektive.

Dabei ist Integration ursprünglich kein Rechtsbegriff, sondern außerrechtlich geprägt. Erst vor vergleichsweise Kurzem taucht der Begriff „Integration“ als Rechtsbegriff in deutschen Rechtstexten im Zusammenhang mit Migration auf. Das ist erstaunlich, denn inzwischen ist allgemein anerkannt, dass Migration ein besonderes Integrationsbedürfnis auslöst.<sup>52</sup> Hintergrund ist, dass Deutschland sich lange Zeit nicht als Einwanderungsland gesehen hat, obwohl seit den 1950er Jahren zunehmend Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in die damalige Bundesrepublik Deutschland gezogen sind,<sup>53</sup> während die Zuwanderung in die DDR deutlich niedriger lag.<sup>54</sup> Bei den „Gastarbeitern“ in der Bundesrepublik ging man davon aus, dass sie sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten und in ihre Heimatländer zurückkehren würden.<sup>55</sup> Besondere Integrationsmaßnahmen wurden deshalb nicht ergriffen.<sup>56</sup> Auch als klar war, dass Deutschland *faktisch* ein Einwanderungsland ist,<sup>57</sup> wurde diese Tatsache *rechtlich* geleugnet.<sup>58</sup> Die rechtswissenschaftlichen Begriffe waren ebenfalls andere als heute: Statt von Migrationsfolgen- oder Integrations(verwaltungs)recht,<sup>59</sup> war von Ausländerrecht<sup>60</sup> oder Fremdenrecht<sup>61</sup> die Rede. Es war ordnungsrechtlich,

---

<sup>52</sup> O. Deinert/S. Fontana, Migration und ihre Folgen, NJW 2018, 2767.

<sup>53</sup> Hierzu D. Hoerder, Geschichte der deutschen Migration, 2010, S. 106 ff.

<sup>54</sup> D. Hoerder (Fn. 53), S. 110 f.

<sup>55</sup> Hierzu D. Thym (Fn. 39), 9.

<sup>56</sup> J. Eichenhofer, Integration im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht. Entwicklungspfade und Zukunftsperspektiven, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 31 (43 ff.); C. Helmrich, Deutschland wird zum Einwanderungsland, in: Etzold/Löhnig/Schlemmer (Hrsg.), Migration und Integration in Deutschland nach 1945, 2019, S. 68 (73 f.).

<sup>57</sup> Hierzu D. Thym (Fn. 39), S. 1 (5 m.w.N.).

<sup>58</sup> C. Helmrich (Fn. 56), S. 68 ff.; D. Hoerder (Fn. 53), S. 105 f.; vgl. auch BT-Drs. 10/2071, 3, 14; VGH München, NJW 1970, 1012 (1014) mit kritischer Anmerkung F. Franz. Siehe auch Nr. 2.3 Einbürgerungsrichtlinien vom 15.12.1977 (GMBL. 1978, S. 16) für § 8 RuStAG.

<sup>59</sup> Siehe hierzu J. Eichenhofer (Fn. 56), 48 f.; M. Kau (Fn. 9), 1339.

<sup>60</sup> Vgl. BT-Drs. 10/2071; VGH München, NJW 1970, 1012 ff. mit Anmerkung F. Franz.

<sup>61</sup> Vgl. M. Heintzen (Fn. 13), 327 ff.; D. Thym, Vom „Fremdenrecht“ über die „Denizenship“ zur „Bürgerschaft“, Der Staat 57 (2018), 77 ff.

gefahrenabwehrrechtlich geprägt, wie auch der alte Begriff „Fremdenpolizei“ zeigt.<sup>62</sup> Hier offenbart sich eine Parallele zum französischen Recht.<sup>63</sup> Inzwischen wird Deutschland als postmigrantische Gesellschaft angesehen.<sup>64</sup>

## I. Integration als Rechtsbegriff im deutschen Migrationsrecht

Die Anerkennung von Integration als Rechtsbegriff brachte das politisch sehr umstrittene Zuwanderungsgesetz der damaligen rot-grünen Mehrheit vom 30.07.2004<sup>65</sup>, das zum 01.05.2005 in Kraft trat.<sup>66</sup> Sein Art. 1 enthält das Aufenthaltsgesetz, welches die wesentlichen Vorschriften über die Ein- und Ausreise und den Aufenthalt von Nicht-EU-Ausländern in Deutschland umfasst. § 1 Abs. 1 S. 4 AufenthG benennt als Gesetzeszweck explizit auch die Integration von Ausländern. Das Dritte Kapitel, welches die §§ 43–45b AufenthG umfasst, trägt den Titel „Integration“ und beinhaltet Regelungen zu Sprach- und Orientierungskursen sowie – rudimentär – zu weiteren Integrationsangeboten. Der Staat betreibt durch die damit neu eingeführten Integrationskurse aktiv die Integration von Ausländern.<sup>67</sup> Seit 2010 haben einige Länder<sup>68</sup> zudem Integrationsgesetze erlassen.<sup>69</sup> Insbesondere im Zuwanderungsgesetz wird ein Paradigmenwechsel im

---

<sup>62</sup> Vgl. Ausländerpolizeiverordnung (RGL. 1938 I 1053) und Ausländergesetz (BGBI. 1965 I 353), das die Ausländerpolizeiverordnung ersetzte, vgl. auch *S. Fontana* (Fn. 50), S. 32 f.

<sup>63</sup> Vgl. den Beitrag von *A. Jacquemet-Gauché*, *Entre intégration et exclusion des « étrangers » : approches contrastées en droits administratifs français et allemand* in diesem Band.

<sup>64</sup> Siehe hierzu *J. Eichenhofer* (Fn. 56), S. 31 (33 ff. m.w.N.).

<sup>65</sup> BGBI. 2004 I, 1950.

<sup>66</sup> *M. Kau* (Fn. 9), 1338. Hierzu auch *J. Eichenhofer* (Fn. 56), 45 f.

<sup>67</sup> *D. Thym*, *Integration per Unterschrift?*, ZAR 2012, 46 (46 f.). Jedoch wurden bereits vorher Sprachkurse in erheblichem Umfang finanziert, vgl. *S. Luft/P. Schimany*, *Politischer Konsens über Integration*, in: *Luft/Schimany* (Hrsg.), *Integration von Zuwanderern*, 2010, S. 9 (9 m.w.N.).

<sup>68</sup> Siehe etwa Bayern (BayIntG, GVBl. 2016, 335), Berlin (PartIntG, GVBl. 2010, 560), Nordrhein-Westfalen (TIntG, GV NRW 2021, 1213a), Schleswig-Holstein (Int-TeilhG, GVOBl. SH 2021, 730) und Baden-Württemberg (PartIntG, GBl. 2015, 1047).

<sup>69</sup> Siehe hierzu Sachverständigenrat für Integration und Migration, *Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann*, 2022, abrufbar unter <https://www.svr-migration.de/publikation/integrationsgesetze-update-2022/>.

Vergleich zur vorherigen Rechtslage gesehen.<sup>70</sup> Das deutsche Migrationsrecht wird inzwischen – zumindest im Hinblick auf hochqualifizierte Fachkräfte – als eines der liberalsten angesehen.<sup>71</sup> Ob die Rechtspraxis diesen etwaigen Paradigmenwechsel ebenso nachvollzieht, ist damit jedoch noch nicht ausgemacht. Hinzu kommt, dass in Sachen Ausweisung und Abschiebung seit einiger Zeit rhetorisch aufgerüstet wird („Wir müssen endlich im großen Stil diejenigen abschieben, die kein Recht haben, in Deutschland zu bleiben.“)<sup>72</sup> und auch bei der Integration ein strengerer Kurs eingeschlagen wird.

Integration<sup>73</sup> wird verstanden als „Mitgliedschaftserwerb von Zuwandernden in den Institutionen, sozialen Beziehungen und sozialen Milieus der Aufnahmegesellschaft.“<sup>74</sup> Ziel soll sein, die sozial relevanten Merkmalsunterschiede zwischen den Menschen mit und ohne Migrationshintergrund so abzubauen, dass individuelle Merkmale entscheidend sind, nicht aber die Gruppenzugehörigkeit.<sup>75</sup> Oder kürzer: Chance auf gleichberechtigte Teilhabe.<sup>76</sup> Dieser Integrationsbegriff geht vom Individuum aus und strebt dessen soziale Integration in die Gesellschaft an, nicht aber die Integrationen von Gruppen.<sup>77</sup>

---

<sup>70</sup> M. Kau, Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Integrationsanforderungen, ZAR 2007, 185 (191). D. Thym (Fn. 67), 46, sieht ebenfalls einen Paradigmenwechsel („vom Gesetzesvollzug zur Integrationssteuerung“), sieht diesen aber nicht in der rechtlichen Substanz der Regelungen, sondern im staatlichen Selbstverständnis. A.A. K. Schönwälder, Politikwandel in der (bundes-)deutschen Migrationspolitik, in: Davy/Weber (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen?: Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, 2006, S. 8 ff.

<sup>71</sup> Siehe H. Kolb, Perspektiven der Weiterentwicklung erwerbsmigrationspolitischer Normen in Deutschland, ZAR 2017, 145 (145 f. m.w.N.).

<sup>72</sup> Vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/scholz-abschiebungen-100.html>, 20.10.2023.

<sup>73</sup> Ausführlicher zur Begriffsbildung A. Kraska, Teilhabe und Integration – Harmonie oder Zerwürfnis innerhalb eines (noch zeitgemäßen?) Begriffspaares?, ZAR 2021, 407 ff.

<sup>74</sup> F. Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 82.

<sup>75</sup> H. Esser, Soziologie Spezielle Grundlagen II, 2000, S. 288; H. Esser, Welche Alternative zur „Assimilation“ gibt es eigentlich?, IMIS-Beiträge 2004, 41 (50); O. Deinert/S. Fontana (Fn. 52), 2767.

<sup>76</sup> Vgl. K. J. Bade, Nachholende Integrationspolitik, ZAR 2005, 217 (220); Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Einwanderungsgesellschaft 2010, S. 13.

<sup>77</sup> S. Fontana (Fn. 50), S. 12.

## II. Unbestimmtheit des Begriffs „Integration“

Diese Definition ist nicht in dem Sinne präzise, dass klar erkennbar würde, wann Integration geglückt ist.<sup>78</sup> Menschen mit Migrationshintergrund können mehr oder weniger gut integriert sein und die Integration kann in verschiedenen Bereichen unterschiedlich stark ausgeprägt sein.<sup>79</sup> Abgesehen von den näher geregelten Sprach- und Orientierungskursen, aus deren Existenz sich unschwer ableiten lässt, dass Sprache ein relevanter Integrationsfaktor ist, gibt es wenig konkrete Aussagen. Hinzu kommt, dass „Integration“ in unterschiedlichen Gesetzen mit durchaus unterschiedlichen Zwecken enthalten ist.<sup>80</sup> Unterschiedliche Integrationsgesetze, unterschiedliche Verwaltungskulturen<sup>81</sup> in den mit dem Vollzug betrauten unterschiedlichen Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen stellen weitere Fliehkräfte dar. Teilweise wird dies als pragmatische Entwicklungsoffenheit explizit begrüßt,<sup>82</sup> teilweise als Fehlen eines positiven, gesetzlichen Leitbilds von Integration beklagt.<sup>83</sup>

Angesichts der grundgesetzlichen, v.a. grundrechtlichen, Entscheidung für Pluralismus, ist es wohl nicht anders möglich, als Integration offen und damit weit zu verstehen. Eine Pflicht zu Integration besteht nicht.<sup>84</sup> Integration kann also auch abgelehnt werden. Ein explizites Staatsziel „Integration“ im Grundgesetz – wie auch immer es zu interpretieren wäre – wird bislang lediglich diskutiert.<sup>85</sup> Auch wenn es in § 43 Abs. 1 AufenthG

---

<sup>78</sup> Pointiert *C. Gusy/S. Müller*, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, 265 (268): „Hier zeichnet sich das Migrationsrecht durch die Besonderheit aus, dass die Gesetze relativ inhaltsarm sind und selbst leitbildhafte Grundentscheidungen eher vermeiden als treffen.“ Zustimmung von *A. Kraska* (Fn. 73), 407; *S. Luft/P. Schimany* (Fn. 67), 10.

<sup>79</sup> Zur Messbarkeit von Integration siehe die Widergabe bei *A. Kirsch*, „Integration – Partizipation – Assimilation? Gesellschaftspolitische Ansprüche im Migrationsrecht“, ZAR 2012, 65 (69).

<sup>80</sup> *A. Kraska* (Fn. 73), 410.

<sup>81</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration, SVR-Studie 2022-3, abrufbar unter [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Studie\\_Integrationsgesetze\\_2022\\_barrierefrei.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Studie_Integrationsgesetze_2022_barrierefrei.pdf).

<sup>82</sup> *M. Kau* (Fn. 9), 1339 f.

<sup>83</sup> *A. Kraska* (Fn. 72), 415.

<sup>84</sup> *U. Berlitz* (Fn. 9), 232; *S. Fontana* (Fn. 50), 292 f.

<sup>85</sup> *W. Kluth*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration regulieren?, NJW-Beilage 2018, 46 (48 f.); *U. Berlitz* (Fn. 9), 288. Anders aber wohl *S. Fontana*, Verfassungsrechtliches Integrationsziel. Dogmatische Grundlagen, begrenzte Prägekraft und

heißt, dass die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in Deutschland gefördert und auch *gefordert* wird, ist Integration nicht erzwingbar.<sup>86</sup> Integration kann grundsätzlich nicht unmittelbar im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden.<sup>87</sup> Es können lediglich Anreize gesetzt und positive wie negative Rechtsfolgen mit erfolgten oder ausbleibenden Integrationsleistungen verknüpft werden. So führt beim Anspruch auf Einbürgerung nach § 10 Abs. 1 S. 1 StAG eine besondere Integrationsleistung gem. § 10 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 StAG zu einer Verkürzung der Wartefrist von fünf auf drei Jahre. Als solche besonderen Integrationsleistungen nennt die Vorschrift besonders gute Sprachkenntnisse, besonders gute schulische oder berufliche Leistungen sowie bürgerschaftliches Engagement. Gleiches gilt nach § 10 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 StAG, wenn der Ausländer die Anforderungen einer Sprachprüfung der Stufe C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erfüllt.

Diskussionen um eine strengere Leitkultur mit verbindlicheren Vorgaben für Menschen mit Migrationshintergrund wurden zwar immer wieder geführt, ihr Ertrag ist aber zumindest in rechtlicher Hinsicht sehr überschaubar geblieben. Abgesehen vom Bayrischen Integrationsgesetz, wo „Leitkultur“ in der Präambel – eher vage – als kulturelle Grundordnung der Gesellschaft definiert wird,<sup>88</sup> ist sie kein Rechtsbegriff geworden. Immerhin findet sich in der Neuauflage des Handbuchs des Staatsrechts ein Kapitel „Wertordnung und Leitkultur“.<sup>89</sup> Insbesondere die strengere Leitkultur erfährt dort jedoch wenig Sympathie.<sup>90</sup> Angesichts dieses offenen und pluralen Integrationsverständnisses ist grundsätzliche

---

inhaltliche Ausrichtung, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 273 ff.

<sup>86</sup> D. Thym (Fn. 67), 47.

<sup>87</sup> Eine Ausnahme findet sich aber in § 44a Abs. 3 S. 2 AufenthG, wo es im Hinblick auf zu vertretende Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit Integrationskursen heißt: „Die Ausländerbehörde kann den Ausländer mit Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung seiner Teilnahmepflicht anhalten.“

<sup>88</sup> Präambel BayIntG (GVBl. 2016, 335).

<sup>89</sup> I. Augsberg, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 9.

<sup>90</sup> I. Augsberg (89), § 9 Rn. 33–51. Ablehnung auch von M. Kötter, Integration durch Recht? Probleme rechtlicher Steuerung infolge kultureller und sozialer Pluralität, in: Luft/Schimany (Hrsg.), Integration von Zuwanderern, 2010, S. 123 (141 f. m.w.N.).

Kritik an Integration wegen einer vorgeblichen hierarchischen Perspektive<sup>91</sup> völlig unbegründet und schwer nachvollziehbar.

### III. Dimensionen und Phasen der Integration: kulturelle, strukturelle und soziale Integration

In den Sozialwissenschaften ist anerkannt, dass erstens die vollständige Assimilation nicht das Ziel der Integration darstellt<sup>92</sup> und dass zweitens Integration kein statisches Ziel oder festes Ergebnis darstellt, sondern einen andauernden Prozess.<sup>93</sup> Anders als es früher die These von der Assimilation womöglich nahegelegt hat, ist Integration auch nichts Einseitiges, sondern ein wechselseitiger Prozess.<sup>94</sup> Im Anschluss an die Sozialwissenschaftler *Esser*<sup>95</sup> und *Heckmann*<sup>96</sup> wird im Folgenden von vier Dimensionen der Integration ausgegangen, wobei der Fokus auf den ersten drei liegen wird:

1. Kulturelle Integration: Erwerb von kulturellem Wissen und Fähigkeiten einschließlich der Sprache
2. Strukturelle Integration: Beteiligung am Bildungs- und Arbeitsmarkt
3. Soziale Integration: Soziale Beziehungen in der Privatsphäre
4. Identifikatorische Integration im Sinne eines persönlichen Zugehörigkeitsgefühls zur Gesellschaft

Diese Dimensionen sind nicht ganz trennscharf, wie z.B. die Abgrenzung von kulturellem Wissen zur Bildung zeigt. Außerdem dürfte die Sprache für alle Dimensionen der Integration basal sein.<sup>97</sup> Wenn die drei erstgenannten Dimensionen sogleich zugrunde gelegt werden, dann nicht

---

<sup>91</sup> Siehe die Widergaben der Diskussion bei *G. Buchholtz* (Fn. 19), 54 f.; *J. Eichenhofer* (Fn. 56), 34 f.; *A. Kirsch* (Fn. 79), 69. Siehe zur Diskussion auch *S. Luft/P. Schimany* (Fn. 67), 10 ff.

<sup>92</sup> *F. Heckmann* (Fn. 74), 290.

<sup>93</sup> *F. Heckmann* (Fn. 74), 279 f.

<sup>94</sup> *R. Alba/V. Nee*, Rethinking Assimilation Theory for a new Era of Immigration, IMR 1997, 826 (863 f.); *F. Heckmann* (Fn. 74), 280.

<sup>95</sup> *H. Esser* (Fn. 75), 279.

<sup>96</sup> Vgl. *F. Heckmann* (Fn. 74), 72 ff.; *H. Esser* (Fn. 75), 279.

<sup>97</sup> *U. Berlitz* (Fn. 9), 290 f.

zuletzt deshalb, weil zu den Aspekten Sprache, Arbeitsmarkt und (räumliche) Privatsphäre verwaltungsrechtliche Vorschriften existieren. Diese gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen es zudem, den abstrakten Begriff „Integration“ handhabbarer zu machen. Da das allgemeine Konzept von Integration schwer greifbar ist, bietet es sich an, die speziellen Regelungen im Detail zu betrachten.

## 1. Kulturelle Integration: Sprache

Nach dem Aufenthaltsgesetz werden Eingliederungsbemühungen von Ausländern durch ein Grundangebot zur Integration (sog. Integrationskurse) unterstützt.<sup>98</sup> Ziel des Integrationskurses ist es, „den Ausländern die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland erfolgreich zu vermitteln. Ausländer sollen dadurch mit den Lebensverhältnissen in Deutschland so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können“ (§ 43 Abs. 2 S. 3 AufenthG). Der Integrationskurs umfasst einen Basis- sowie einen Aufbausprachkurs zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse und außerdem einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland, wie es in § 43 Abs. 3 S. 1 AufenthG heißt.

Es besteht gem. § 44 Abs. 1 AufenthG unter den dort genannten Voraussetzungen (dauerhafter Aufenthalt und erstmalige Erteilung bestimmter Aufenthaltserlaubnisse bzw. -titel) ein Anspruch auf Teilnahme. Unter den Voraussetzungen des § 44a Abs. 1 AufenthG (u.a. geringe oder fehlende Deutschkenntnisse) besteht sogar die Pflicht, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Für diejenigen, die keinen gebundenen Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen haben, besteht immerhin gem. § 44 Abs. 4 AufenthG ein Ermessensanspruch im Rahmen verfügbarer Kursplätze. Nicht nur erleichtern bessere Sprachkenntnisse die selbstbestimmte Lebensführung, auch das Recht

---

<sup>98</sup> Hierzu umfassend U. Wagner, Rechtsfragen der Teilnahme an einem Integrationskurs nach §§ 43 ff. AufenthG, ZAR 2023, 147 ff.

honoriert die erfolgreiche Teilnahme an Integrationskursen (vgl. § 10 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 StAG). Die Nichtteilnahme ist gem. § 44a Abs. 3 AufenthG hingegen mit verschiedenen negativen Konsequenzen verbunden. Dazu gehören die Erhebung der Kurskosten vorab durch Gebührenbescheid (§ 44a Abs. 3 S. 3 AufenthG), negative Folgen bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels (§ 8 Abs. 3 AufenthG), der Erteilung der Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 7, 8 AufenthG) oder der Erlaubnis zum Daueraufenthalt (§ 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 4 AufenthG).

Darüberhinausgehende Pflichten zum Spracherwerb bestehen nicht. In einem aktuellen Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) in der Rubrik „Staat und Recht“ behauptet der ehemalige hessische Ministerpräsident Roland Koch zwar, dass Integration und Teilhabe nur gelängen, wenn Eltern mit ihren Kindern auch zu Hause deutsch sprechen.<sup>99</sup> Dies ist erstens kein rechtliches Gebot. Zweitens ist der Forschungsstand der Sprachwissenschaft ein anderer. Danach sei es wenig sinnvoll, ausländische Eltern mit ihren Kindern auf Deutsch radebrechen zu lassen. Es sei in dieser Konstellation besser, kein Deutsch zu sprechen als schlechtes Deutsch.<sup>100</sup>

Auch wenn die Integration durch Sprach- und Orientierungskurse zu begrüßen ist, hängt viel von der Ausgestaltung und Umsetzung ab. Hier besteht Anlass zu Kritik. So kann die Orientierung an den „Angelegenheiten des täglichen Lebens“ (§ 43 Abs. 2 S. 3 AufenthG) nur ein erster Schritt sein. Denn bei dauerhaftem Aufenthalt sind nicht nur Angelegenheiten des täglichen Lebens zu erledigen, sondern auch komplexere Aufgaben. Darüber hinaus scheinen die Integrationskurse nicht übermäßig erfolgreich zu sein: Nach dem Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2022<sup>101</sup> waren von 2005–

---

<sup>99</sup> R. Koch, Migration und nationale Identität, F.A.Z. vom 19.10.2023, Nr. 243, S. 6, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/migration-und-nationale-identitaet-19251995.html>.

<sup>100</sup> A. Klassert/N. Gagarina, Der Einfluss des elterlichen Inputs auf die Sprachentwicklung bilingualer Kinder, 2010, Kindheits- und Jugendforschung 2010, 413 (422 f.), <https://www.leibniz-zas.de/fileadmin/Archiv2019/mitarbeiter/gagarina/Klassert-Gagarina-2010.pdf>.

<sup>101</sup> Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik, 2022, abrufbar unter

2022 4.214.574 Personen zu einem Integrationskurs berechtigt oder verpflichtet. Davon traten 2.656.487 (ca. 63 %) in diesem Zeitraum aus dem Kurs aus. Bei 880.897 (ca. 20%) Personen davon liegt der Grund darin, dass sie den Integrationstest erfolgreich<sup>102</sup> absolviert haben. 536.817 (ca. 13%) mussten den Kurs ohne (vollständigen) Erfolg beenden. Bei 1.236.773 (ca. 29%) ist der Austritt durch Inaktivität verursacht. Diese wurde angenommen bei einer neunmonatigen Kursinaktivität der Person oder bei der Meldung durch den Integrationskursträger eines Teilnahmeabbruchs.

Das BAMF untersucht zudem in seinem Projekt „Evaluation der Integrationskurse“ (EvIk) die Wirkung und Nachhaltigkeit von Integrationskursen. Der Zwischenbericht III,<sup>103</sup> der die Zeit von September 2021 bis April 2022 betrachtet hat, stellt Folgendes fest: Es bestehen Schwierigkeiten bei der Gewinnung neuen Personals, insbesondere bei der Suche nach qualifizierten Fachkräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt. Zudem sind die Unterrichtsgruppen sehr heterogen u.a. in Bezug auf Alter und Bildungsstand. Weiterhin bemängeln einige Lehrkräfte die zu hohe Personenanzahl in ihren Kursen. Ein weiteres Problem stellen fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten dar. Die Träger der Integrationskurse geben an, dass ihnen eine Kinderbetreuung aufgrund von fehlenden personellen, räumlichen und finanziellen Ressourcen nicht möglich sei, was sich negativ auf die Wahrnehmung von Kursen durch Mütter mit Kleinkindern auswirke.<sup>104</sup>

---

[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Integrationskurszahlen/Bundesweit/2022-integrationskursgeschaefsstatistik-gesamt\\_bund.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Integrationskurszahlen/Bundesweit/2022-integrationskursgeschaefsstatistik-gesamt_bund.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>102</sup> Gem. § 43 AufenthG i.V.m. § 3 IntV ist die Teilnahme erfolgreich, wenn der Abschlusstest „Deutsch-Test für Zuwanderer“ mit einem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen abgeschlossen wird. Zusätzlich muss der Abschlusstest „Leben in Deutschland“ bestanden sein. Weiterhin ist der Alphabetisierungskurs mit einem Niveau A2 abzuschließen.

<sup>103</sup> R. Kay/C. Babka von Gostomski/S. Saij/P. Homrighausen/J. Eckhard/N. Rother, Zwischenbericht III zum Forschungsprojekt „Evaluation der Integrationskurse (EvIk)“, 2023, abrufbar unter

[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb46-zwischenbericht-evik-III.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb46-zwischenbericht-evik-III.pdf?__blob=publicationFile&v=15).

<sup>104</sup> R. Kay/C. Babka von Gostomski/S. Saij/P. Homrighausen/J. Eckhard/N. Rother (Fn. 103), S. 3–5.

Bei allen diesen Punkten besteht also – aus Sicht einer möglichst gelungenen Integration – Verbesserungsbedarf. Zu begrüßen ist es deshalb, dass im Sinne einer „evidenz-basierten“ Normsetzung Migrations- und Integrationsforschung beim BAMF betrieben wird.<sup>105</sup> Es darf jedoch nicht verkannt werden, dass die Integration kein absoluter Wert ist, sondern Ressourcen erfordert und deshalb unter dem Vorbehalt des (finanziell) Möglichen steht.<sup>106</sup> Wenn nicht genügend Lehrkräfte vorhanden sind, können kleinere Kursgrößen nicht angeboten werden. Umso wichtiger ist es jedoch, die Mittel so effizient wie möglich einzusetzen. Hier kann es erforderlich sein, bei der Verhaltenssteuerung über Anreize und Sanktionen nachzujustieren, wobei auch die richtige, aber schwierige Balance zwischen Eigenverantwortung und Hilfestellung zu finden ist.<sup>107</sup> Dies alles sind Fragen der politischen Prioritätensetzung, wobei kurzfristige Einsparpotentiale langfristig teuer werden können. Denn Integration ist kein Selbstzweck, sondern hat eine zentrale Funktion für den inneren Frieden und die innere Ordnung der Gesellschaft.<sup>108</sup>

## 2. Strukturelle Integration: Arbeitsmarkt

Arbeit ist ein weiterer wichtiger Integrationsfaktor.<sup>109</sup> Der Lohn fördert die Selbstbestimmung in der Lebensführung, die Tätigkeit kann sinnstiftend sein, sowie Anerkennung bieten und die Interaktion mit anderen Menschen kann die Integration zusätzlich fördern. Aber nicht jeder, der sich in Deutschland aufhält, darf auch arbeiten. Das Recht zu arbeiten hängt vom Aufenthaltsstatus ab. Während z.B. EU-Bürgerinnen

---

<sup>105</sup> Hierzu *S. Worbs/A. Kreienbrink*, Zehn Jahre Migrations- und Integrationsforschung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ZAR 2015, 325 ff.

<sup>106</sup> Siehe zu finanziellen Aufwendungen den Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2023, BT-Drs. 20/11546.

<sup>107</sup> Man wird sich auch die Frage stellen müssen, ob die Integrationsmaßnahmen und -angebote an den Bedürfnissen und Interessen der Migranten vorbeibegehen und welche Konsequenzen hieraus zu ziehen sind, wenn Angebote auf eine vergleichsweise Resonanz stoßen, vgl. *R. Budnik/M. Hedtke/C. Zemke*, Die Integrations-Kommission des neu gefassten § 89 der hessischen Gemeindeordnung – eine demokratische Innovation?, ZAR 2022, 191 (192).

<sup>108</sup> *M. Kötter* (Fn. 90), 123.

<sup>109</sup> *U. Berlit* (Fn. 9), 292.

weitgehende Freiheiten genießen, sind die Regelungen für Asylsuchende (a) und Geduldete (b) wesentlich ungünstiger. Rechtsgeschichtlich lassen sich divergierende Motive als Hintergrund ausmachen (c).

### **a) Asylsuchende**

Asylsuchende besitzen (noch) keinen Aufenthaltstitel, weshalb sie grundsätzlich nicht arbeiten dürfen. Denn § 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG enthält die Grundregel, dass Ausländer für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit einen Aufenthaltstitel benötigen. § 61 Abs. 1 S. 1 AsylG regelt, dass Ausländer mit Wohnpflicht während der „Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen“<sup>110</sup>, keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen. Nur ausnahmsweise ist die Erwerbstätigkeit schon früher erlaubt. Ab dem vierten Monat des Aufenthalts kann (Ermessen) einem Asylbewerber die Ausübung einer Beschäftigung gem. § 61 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 4a Abs. 4 AufenthG gestattet werden, was aber u.a. die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit voraussetzt.

### **b) Geduldete**

Auch Geduldete verfügen über keinen Aufenthaltstitel. Nach § 61 Abs. 1 S. 3 AsylG soll ihnen aber von der zuständigen Ausländerbehörde, insofern sie seit sechs Monaten gem. § 60a AufenthG in Deutschland geduldet werden, eine Erwerbstätigkeit erlaubt werden.<sup>111</sup>

### **c) Integrationshemmende Motive im Hintergrund**

Die Fristen, ab wann und unter welchen Voraussetzungen eine Arbeit aufgenommen werden durfte, unterscheiden sich stark im historischen Rückblick: Noch 1971 wurde Asylberechtigten automatisch eine Arbeitserlaubnis ohne Vorrangprüfung erteilt, Mitte der 1980er betrug die Frist hingegen bis zu fünf Jahre. Die Dauer wurde in den folgenden Jahren

---

<sup>110</sup> Die Pflicht zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung dauert gem. § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG grundsätzlich längstens 18 Monate, anders aber im Fall des § 47 Abs. 1a AsylG.

<sup>111</sup> K. Neundorff, in: BeckOK AuslR, 41. Ed. 01.04.2024, AsylG § 61 Rn. 20.

und Jahrzehnten teils reduziert oder aufgehoben, teils verschärft. Zu bestimmten Zeiten wurde die Arbeitsmöglichkeit sogar vorübergehend ganz abgeschafft. Die Schwankungen im Laufe der Zeit lassen sich nicht allein mit veränderten politischen Mehrheiten erklären, sondern v.a. mit der Arbeitslosenquote und der wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Am Ziel einer möglichst gelungenen Integration sind diese Regelungen mal mehr und mal weniger ausgerichtet. Eng mit dem Arbeitsverbot verbunden ist – überraschenderweise – die Forderung nach einer Arbeitspflicht. Denn es besteht teilweise nicht nur Sorge vor Konkurrenz, sondern auch die Erwartung, dass Migranten ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten, in die Sozialsysteme einzahlen und nicht ohne Gegenleistung alimentiert werden. Aber eine Arbeitspflicht – unter Beachtung des Art. 12 Abs. 2 und 3 GG – verlangt das Recht, diese Arbeit auszuüben. Die gegenwärtige Rechtslage versucht einen Mittelweg zu finden: Nach § 5 Abs. 1 S. 1 AsylbLG kann nicht schulpflichtigen, arbeitsfähigen Asylsuchenden eine Pflicht zu gemeinnütziger Arbeit innerhalb der Aufnahmeeinrichtung auferlegt werden.<sup>112</sup> Auch Arbeiten bei staatlichen, kommunalen und gemeinnützigen Trägern kommen nach § 5 Abs. 1 S. 2 AsylbLG in Betracht, wenn „das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient“.<sup>113</sup> Geeignete Arbeit bereitzustellen, ist aber schwierig, woraus die niedrige Praxisrelevanz der Vorschrift herrührt.<sup>114</sup> Für den Fall, dass Betroffene die Aufnahme einer solchen Arbeitsgelegenheit verweigern, regelt § 5 Abs. 4 S. 2 i.V.m. § 1a AsylbLG<sup>115</sup> Leistungskürzungen auf etwa die Hälfte des Existenzminimums.<sup>116</sup> Kritisch anzumerken ist außerdem, dass der Stundenlohn nur 80 Cent

---

<sup>112</sup> Hierzu instruktiv *J. Seidl*, Die Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG im Lichte des Verfassungs- und Unionsrechts – Zur Einordnung der gegenwärtig diskutierten „Arbeitspflicht“ für Asylsuchende, ZAR 2024, 157 ff. sowie zur Vorgängervorschrift *J. Seidl*, Arbeitspflicht, Arbeitszwang und Arbeitendürfen, 27.10.2023, <https://verfassungsblog.de/arbeitspflicht-arbeitszwang-und-arbeitenduerfen/>.

<sup>113</sup> *K. Korff*, in: BeckOK SozR, 73. Ed. 01.06.2024, AsylbLG § 5 Rn. 5.

<sup>114</sup> Siehe zur Vorgängervorschrift *J. Seidl*, Arbeitspflicht, Arbeitszwang und Arbeitendürfen (Fn. 112).

<sup>115</sup> Die gegen § 1a AsylbLG a.F. gerichtete Verfassungsbeschwerde hat die 3. Kammer des Ersten Senats des BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen, BVerfG(K), Beschl. vom 12.05.2021 – 1 BvR 2682/17, BeckRS 2021, 17368.

<sup>116</sup> *J. Seidl*, Arbeitspflicht, Arbeitszwang und Arbeitendürfen (Fn. 112).

beträgt und auch von der Art der Tätigkeiten kein selbstbestimmtes Leben möglich ist, sondern dies eher eine bloße Beschäftigungstherapie darstellt.<sup>117</sup>

Man kann also entgegengesetzte Motive ausmachen: Schutz des Arbeitsmarkts vor Konkurrenz in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit einerseits und Integration in die Gesellschaft durch Teilhabe am Arbeitsleben und Behebung des Fachkräftemangels andererseits sowie die Erwartung einer Gegenleistung für gewährte Leistungen. In Zeiten des demografischen Wandels und Fachkräftemangels fallen die Regelungen jedoch integrationsförderlicher aus als in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit. Das Fehlen einer Arbeit ist jedoch kein kleines Integrationshemmnis.

### **3. Soziale Integration: Wohnung**

Von ebenfalls hoher Bedeutung für die Integration ist ein selbstbestimmtes Leben in einer eigenen Wohnung. Zur Unterbringung von Flüchtlingen besteht eine Vielzahl an Regelungen, die jedoch zumeist wenig integrationsförderlich sind.

#### **a) Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte**

Die Wohnpflicht nach § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG verpflichtet Asylsuchende „bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch bis zu 18 Monate, [...], in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.“ Und selbst danach sind die Asylbegehrenden in Gemeinschaftsunterkünften unterzubringen, § 53 Abs. 1 S. 1 AsylG.

---

<sup>117</sup> J. Seidl, Arbeitspflicht, Arbeitszwang und Arbeitendürfen (Fn. 112).

## **b) Residenzpflicht**

Darüber hinaus besteht Residenzpflicht. Das bedeutet, dass die Aufenthaltsgestattung Asylsuchender nach § 55 Abs. 1 S. 1 AsylG gem. § 56 Abs. 1 AsylG auf das Gebiet der Stadt bzw. des Landkreises, in dem sie untergebracht ist, beschränkt ist. Der zugewiesene Bereich darf i.d.R. nur mit Erlaubnis durch das BAMF verlassen werden (§ 57 AsylG). Die Residenzpflicht endet i.d.R. nach 3 Monaten (vgl. § 59a Abs. 1 S. 1 AsylG). Geduldete unterliegen gem. §§ 61 Abs. 1 S. 1, 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG einer Residenzpflicht, die sie kraft Gesetzes zum Aufenthalt im betreffenden Bundesland<sup>118</sup> verpflichtet.<sup>119</sup>

## **c) Wohnsitzregelungen**

§ 12a AufenthG regelt, dass anerkannte Schutzberechtigte (i.S.d. §§ 2, 3, 4 AsylG) „zur Förderung [ihrer] nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“ ihren bisherigen Wohnsitz beibehalten müssen, dass aber auch Wohnsitze zugewiesen werden oder verboten werden können. Hintergrund der Regelung ist das Ziel einer gleichmäßigen Belastung der Kommunen und Bundesländer, aber v.a. die Verhinderung der Ghettobildung.<sup>120</sup> Auch wenn die Ziele der Integration und der Verhinderung der Segregation zu begrüßen sind, ist fraglich, ob die paternalistischen Regelungen mit Ge- und Verboten der Wohnsitznahme diese Ziele effektiv erreichen.

## **d) Kritische Betrachtung**

Ghettos<sup>121</sup> von Ausländern sind unerwünscht<sup>122</sup> und dem Gesetzgeber ist wohl bewusst, dass die Wohnsituation Einfluss auf die Integration hat (vgl.

---

<sup>118</sup> *W. Kluth*, in: BeckOK AuslR, 41. Ed. 1.04.2024, AufenthG § 61 Rn. 12.

<sup>119</sup> *W. Kluth* (Fn. 118), AufenthG § 61 Rn. 9.

<sup>120</sup> BT-Drs. 18/3144, 10; *M. Kau* (Fn. 9), 1338.

<sup>121</sup> Siehe hierzu aus Sicht der Stadtentwicklung *C. Meyer*, Soziale, ethnische und demografische Segregation in Nordrhein-Westfalen, in: Luft/Schimany (Hrsg.), Integration von Zuwanderern, 2010, S. 187 ff.

<sup>122</sup> *U. Berlitz* (Fn. 9), 294.

§§ 2, 3a WoZuG<sup>123</sup>). Gleichwohl erfolgt die Unterbringung von Flüchtlingen verpflichtend in Aufnahmeeinrichtungen und auch später in Gemeinschaftsunterkünften. Diese Unterkünfte sind oftmals abgelegen und nur schwer mit Öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Folglich sind Wege zu Integrationsangeboten, Gesundheitsdienstleistungen, Freizeitaktivitäten, Rechtsberatungen etc. erschwert. Weiterhin sind Sammelunterkünfte nicht stets sichere Orte, sondern immer wieder auch Schauplatz gewalttätiger Auseinandersetzungen. LGBTIQ+-Menschen, die wegen ihrer sexuellen Identität oder Orientierung von der Mehrheitsgesellschaft in ihrem Heimatstaat abgelehnt und verfolgt werden, sind in einer der üblichen Sammelunterkünfte sicherlich nicht gut untergebracht, wenn sie dort eingeschüchtert, drangsaliert und bedroht werden.<sup>124</sup> Es besteht zudem allgemein eine nur eingeschränkte Privatsphäre. Diese Bedingungen können zu Desintegration führen,<sup>125</sup> sie sind jedenfalls nicht integrationsförderlich. An den gegenwärtigen Zuständen wird deshalb kritisiert, dass es lediglich um Kontrolle gehe, und es werden Einzelunterkünfte gefordert.<sup>126</sup> Bei der „Kontrolle“ besteht wieder eine Parallele zum französischen Recht.<sup>127</sup>

Jedoch ist der Wohnungsmarkt leer und die Kosten zentrumsnäherer und individueller Unterbringungen wären durchaus hoch. Bereits jetzt wird der Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund für die Knappheit auf dem Wohnungsmarkt und die steigenden Mietpreise mitverantwortlich gemacht,<sup>128</sup> was eine hohe politische Brisanz aufweist. Trotz aller

---

<sup>123</sup> Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Aussiedler und Übersiedler (Wohnortzuweisungsgesetz – WoZuG) vom 6.07.1989, BGBl. I, 1378. Hierzu BT-Drs 11/4689, 4; BVerfGE 110, 177 ff.; *F. Michl*, Wohnortzuweisung an Spätaussiedler, in: *Etzold/Löhnig/Schlemmer* (Hrsg.), *Migration und Integration in Deutschland nach 1945*, 2019, S. 127 ff.

<sup>124</sup> Siehe hierzu LSVD, FLÜCHTLINGS-UNTERKÜNFTE: WIE QUEERE GEFLÜCHTETE VOR GEWALT SCHÜTZEN, <https://www.lsvd.de/de/ct/6369-Fluechtlings-Unterkuenfte-Wie-queere-Gefluechtete-vor-Gewalt-schuetzen>.

<sup>125</sup> *W. Kluth/J. Junghans*, Die kommunale Unterbringung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften missachtet ihre Rechte und verhindert ein effektives Migrationsmanagement, *ZAR* 2023, 209 (210 f.).

<sup>126</sup> *W. Kluth/J. Junghans* (Fn. 125), 211.

<sup>127</sup> *A. Jacquemet-Gauché*, Entre intégration et exclusion des « étrangers » : approches contrastées en droits administratifs français et allemand in diesem Band.

<sup>128</sup> Dies ist jedoch nicht der einzige Faktor, da auch die Zunahme von kleinen bzw. Single-Haushalten zur angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt beiträgt, vgl. zur Situation in der

Nachteile der Gemeinschaftsunterkünfte für die Integration ist kurz- und mittelfristig ein Ausbau der individuellen Unterbringungen eher unwahrscheinlich.

#### 4. Zwischenergebnis

Das Recht hat nur eine begrenzte Steuerungskraft bei der Integration. Es kann Angebote unterbreiten und durch kluge Regelungen erfolgreiche Anreize setzen, unkluge oder widersprüchliche Regelungen können integrationshemmend wirken. Diesen Anreizen muss ggf. durch eine konsequente Anwendung des Rechts zur Wirksamkeit verholfen werden, wofür auch politischer Wille erforderlich ist. Eine Gelingensgarantie enthält das Recht nicht, zumal grundrechtliche Freiheit es auch schützt, sich nur minimal zu integrieren.

Aber Integration ist nur eine Aufgabe des Staates unter vielen. Politischer Wille entscheidet, wie Ressourcen eingesetzt werden. Es besteht die Gefahr des Ausspielens von unterschiedlichen Gruppen. Akzeptanzfördernd wäre es womöglich, Integration als gesellschaftliche Teilhabe und Zusammengehörigkeit stärker von der Staatsangehörigkeit und der Migrationshistorie zu lösen und etwa sozialen Wohnungsbau, Bildung<sup>129</sup> einschließlich Alphabetisierung, digitale Kompetenzen *allgemein* zu stärken.<sup>130</sup>

### C. Ausgrenzung als Gegensatz der Integration

Ausgrenzung kann viele Formen annehmen. Menschen mit Migrationshintergrund berichten von Schwierigkeiten bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche, sobald ein „ausländischer“ Name erkennbar

---

Schweiz NZZ, «Oben Hochqualifizierte, unten Asylsuchende: Wegen der Migration befinden sich die Einheimischen plötzlich im Sandwich», sagt der Soziologe Ganga Jey Aratnam, vom 04.01.2024, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/interview-gang-jey-aratnam-ld.1769043>.

<sup>129</sup> Hierzu C. Langenfeld, *Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten*, 2001.

<sup>130</sup> In diesem Sinne wohl auch – unter Berücksichtigung individueller Bedarfe – W. Kluth (Fn. 85), 47; ähnlich U. Berlit (Fn. 9), 288.

wird.<sup>131</sup> Schwarze Menschen klagen über „racial profiling“ der Polizei.<sup>132</sup> Manche Ausländer werden von bestimmten Sozialleistungen ausgeschlossen.<sup>133</sup> Auch wenn Art. 3 GG sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bestimmte Formen der Diskriminierung verbieten, so erfassen sie nur einen Teil möglicher Ausgrenzungen. Im Übrigen sieht die Rechtsordnung keinen Zwang zwischen Privaten vor, sich integrationsfördernd zu verhalten – insbesondere nicht für die Mitglieder der Aufnahmegesellschaft.<sup>134</sup> Integration als wechselseitiger Prozess kann aber nur gelingen, wenn die Aufnehmenden und die Aufgenommenen die Integration wollen. Mit „Ausgrenzung“ soll im Folgenden spezifisch die staatliche Beendigung des Aufenthaltsrechts und des Aufenthalts in der Bundesrepublik verstanden werden.

Das Recht setzt die Regel, dass nicht deutsche Staatsangehörige nur bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben. Im Migrationsrecht besteht (noch<sup>135</sup>) die Besonderheit, dass das Aufenthaltsrecht an dem Ort geprüft wird, in dem die Antragstellenden sich aufhalten wollen. Die Schutzsuchenden müssen also nach Deutschland einreisen. Dies hat zweierlei zur Folge: Erstens faktisch die Abschottung und Sicherung der Außengrenzen, um den Grenzübertritt zu erschweren oder zu verhindern. Zweitens bedarf es bei Nichterfüllung der Aufenthaltsvoraussetzungen konsequenterweise der Ausweisung und ggf. Abschiebung. Anderenfalls wäre das Prüfverfahren überflüssig, wenn das Ergebnis der Prüfung ohnehin keinerlei

---

<sup>131</sup> 13. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Rassismus in Deutschland: Ausgangslage, Handlungsfelder, Maßnahmen, BT-Drs. 20/5670, S. 37 ff.

<sup>132</sup> Vgl. EGMR, NVwZ 2022, 1883 ff. mit Anmerkung C. Barskanmaz.

<sup>133</sup> Siehe hierzu J. Seidl, Der Sozialstaat zwischen transnationaler Migration und Exklusion, in: Bahmer et al. (Hrsg.), Interaktionen: Internationalität, Intra- und Interdisziplinarität, 63. Junge Tagung Öffentliches Recht, 2024, S. 123 ff.

<sup>134</sup> Dabei stellt D. Thym (Fn. 67), 47 fest, dass die Integration von der Gesellschaft gelebt wird (und werden muss). Siehe auch U. Berlitz (Fn. 9), 231 f.

<sup>135</sup> Hierzu D. Thym, Externe Asylverfahren sind kein Zaubermittel, LTO, 16.11.2023, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/supreme-court-ruanda-london-parlamentsgesetz-asylverfahren-drittlaender/>. Zu den EU-Plänen von „Asyl-Lagern“ an den EU-Außengrenzen siehe H. Suliak/S. Onart, Einigung auf EU-Asylrechtsreform löst heftige Kontroverse aus, LTO, 20.12.2023, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-asylrecht-reform/>.

Konsequenzen hätte. Es bestehen aber rechtliche und tatsächliche Grenzen der Aufenthaltsbeendigung.

## I. Ausweisung und Abschiebung

Nach dem klassischen Völkerrecht ist der Aufnahmestaat grundsätzlich frei, „Fremde“ aufzunehmen.<sup>136</sup> Er ist ebenfalls berechtigt, die einmal getroffene Aufnahmeentscheidung zu revidieren, gewährte Aufenthaltstitel zeitlich zu begrenzen, aufzuheben, Ausweisungen auszusprechen und ggf. im Wege der Abschiebung durchzusetzen, aber er unterliegt nach einmal gewährter Einreise strengeren Regelungen.<sup>137</sup> Die deutsche Rechtslage stellt sich wie folgt dar: Wenn das BAMF keine Schutzform im oben genannten Sinne feststellt und die Person auch keinen anderen Aufenthaltstitel (z.B. zur Erwerbstätigkeit) besitzt, ist die betreffende Person nach § 50 Abs. AufenthG ausreisepflichtig, ohne dass dazu gesondert aufgefordert werden müsste.<sup>138</sup> Für die Ausreise wird regelmäßig eine Frist gesetzt, andernfalls muss sie unverzüglich erfolgen.<sup>139</sup> Für den Fall, dass die „Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist, und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint“ (§ 58 Abs. 1 S. 1 AufenthG), ist der Ausländer nach Abschiebungsandrohung (§ 59 AufenthG) abzuschicken.

## II. Probleme bei Ausweisung und Abschiebung

Die Rechtslage ist im Laufe der Zeit komplizierter geworden. Insbesondere das Europarecht setzt der Zulässigkeit von Abschiebungen Grenzen.<sup>140</sup> Nach Art. 19 Abs. 2 GRC darf niemand in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in

---

<sup>136</sup> *W. Kluth* (Fn. 85), 46; *C. Langenfeld* (Fn. 8), 682.

<sup>137</sup> *M. Heintzen* (Fn. 13), 333 f.

<sup>138</sup> *M. Fleuß*, in: BeckOK AuslR/, 41. Ed. 1.04.2024, AufenthG § 50 Rn. 5.

<sup>139</sup> *M. Fleuß* (Fn. 138), AufenthG § 50 Rn. 9.

<sup>140</sup> Vgl. *C. Langenfeld* (Fn. 8), 677.

dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht. Die asylrechtlichen Verbürgungen in Art. 18 f. GRC<sup>141</sup> kodifizieren die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK. Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR wird das Refoulement-Verbot aus Art. 3 EMRK (Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) und Art. 7 des Internationalen Pakts für Bürgerliche und Politische Rechte<sup>142</sup> abgeleitet, wenn eine ernsthafte Gefahr besteht, gefoltert, unmenschlich bestraft oder getötet zu werden.<sup>143</sup> Das Refoulement-Verbot in Art. 3 EMRK gilt nach der Rechtsprechung des EGMR absolut.<sup>144</sup> Der Grund dafür liegt in der Abwägungsresistenz des Folterverbots, das sich aus der Menschenwürdegarantie ableitet. Dementsprechend können selbst straffällige Flüchtlinge, die unter den Anwendungsbereich fallen, nicht stets abgeschoben werden.<sup>145</sup> Gerade im Fall von schweren Verbrechen sorgt dies wiederkehrend für Empörung in der Bevölkerung.

Hinzu kommen weitere Vollstreckungshindernisse. Zu den Gründen für Vollstreckungshindernisse rechtmäßiger Abschiebungen gehören im Wesentlichen fehlende Ausweispapiere bzw. Reisedokumente sowie die Verweigerung der Staaten, ihre Staatsangehörigen zurückzunehmen.<sup>146</sup> Die Bundesregierung versucht dagegen mit Migrationsabkommen<sup>147</sup> oder Brandbriefen<sup>148</sup> vorzugehen. Oft vernichten Einreisende ihre Papiere, damit ihnen nicht nachgewiesen werden kann, dass sie aus einem –

---

<sup>141</sup> Über Art. 78 Abs. 1 S. 1 AEUV wird der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung im europäischen Sekundärrecht weiter konkretisiert.

<sup>142</sup> BGBl. 1973 II, 1534.

<sup>143</sup> Siehe EGMR, Urt. vom 07.07.1989 – 14038/88, BeckRS 1989, 113923; dazu *M. Lehnert*, in: HK-EMRK, 5. Aufl. 2023, EMRK Art. 3 Rn. 65 m.w.N.

<sup>144</sup> EGMR, NVwZ 2009, 1547 (1548 Rn. 69); *M. Lehnert* (Fn. 143), EMRK Art. 3 Rn. 1.

<sup>145</sup> EGMR, NJOZ 2016, 389 ff.

<sup>146</sup> Vgl. BT-Drs. 19/3150, 1; *C. Langenfeld* (Fn. 8), 681 nennt auch den fehlenden Vollzugswillen von Behörden.

<sup>147</sup> Vgl. das Migrationsabkommen mit Marokko: *M. Speer*, Faesers schwierige Reise nach Marokko, 30.10.2023, abrufbar unter <https://www.rnd.de/politik/migrationsabkommen-die-schwierige-reise-von-nancy-faeser-nach-marokko-BUBLYTB36VF7RCT6TVWHPAFOYU.html>.

<sup>148</sup> Vgl. BT-Drs. 19/3150, 1.

vermeintlich – sicheren Drittstaat kommen.<sup>149</sup> Kennen die Behörden nicht den Heimatstaat, scheidet hieran faktisch eine Rückführung in den Heimatstaat. Aufgrund der genannten Vollstreckungshindernisse hat der Deutsche Bundestag am 21. Februar 2024 das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz)<sup>150</sup> beschlossen. Dies soll beispielsweise das Auffinden der abzuschiebenden Person und die Suche nach bzw. das Auffinden von Dokumenten zur Identitätsklärung erleichtern. Zudem wird die Höchstdauer des Ausreisegewahrsams verlängert und Abschiebungen von sich in Haft befindenden Personen müssen nicht mehr angekündigt werden, es sei denn, Familien mit Kindern unter 12 Jahren sind betroffen. Ist eine Abschiebung aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht möglich, greift der Duldungstatbestand des § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG. Mit der Duldung wird die Ausreisepflicht nicht beseitigt, sondern lediglich der Vollzug der Abschiebung zeitweilig ausgesetzt (vgl. § 60a Abs. 3 AufenthG). Zum 30. Juni 2023 waren etwa 279.098 Menschen in Deutschland ausreisepflichtig. Von ihnen sind etwa die Hälfte abgelehnte Asylbewerber.<sup>151</sup> Der Zustand der Duldung kann Jahre dauern und mit großer Ungewissheit einhergehen.<sup>152</sup> Durch das Chancen-Aufenthaltsrecht<sup>153</sup>, das am 31. Dezember 2022 eingeführt wurde, können Personen, die nach § 60a AufenthG geduldet werden und sich am 31. Oktober 2022 seit mindestens fünf Jahren in Deutschland aufhalten, nach § 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG eine 18-monatige Aufenthaltserlaubnis erhalten. Hierdurch soll geduldeten Personen ermöglicht werden, doch noch einen Aufenthaltstitel zu erreichen.<sup>154</sup>

---

<sup>149</sup> vgl. *J. Bittner*, Papiere, bitte, 16.3. 2017, abrufbar unter <https://www.zeit.de/2017/12/asylbewerber-deutschland-ausweisdokumente-fluechtlinge>; vgl. *F. W. Dollinger*, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 14. Aufl. 2022, § 60a AufenthG Rn. 17.

<sup>150</sup> BGBl. 2024 I, Nr. 54.

<sup>151</sup> BT-Drs. 20/8046, 25.

<sup>152</sup> *C. Langenfeld* (Fn. 7), 681. Ablehnend *A. Enkert*, Warum langer Aufenthalt nicht zwangsläufig zu honorierende Integration Geduldeter begründet – Eine Einordnung des Chancen-Aufenthaltsrechts, ZAR 2023, 63 ff.

<sup>153</sup> BGBl. 2022 I, 2847.

<sup>154</sup> *W. Kluth* (Fn. 118) AufenthG § 104c Rn. 2. Siehe hierzu *J. Eichenbofer* (Fn. 56), 40 f.

Diese nachträglichen Legalisierungen<sup>155</sup> trotz „eigentlich“ fehlenden Aufenthaltsrechts lassen sich einerseits als pragmatischer Umgang mit der faktischen Unmöglichkeit der Durchsetzung der Ausreisepflicht interpretieren, aber andererseits auch als Resignation des Rechts.<sup>156</sup> Sozialwissenschaftliche Forschung zeigt, dass durch Abschiebungen der Eindruck der Steuerung bzw. Steuerbarkeit von Migration entsteht, was sich positiv auf die Akzeptanz des Migrationsrechts auswirken soll. Anders gewendet, eine Nichtdurchsetzung des Migrationsrechts lässt Vertrauen erodieren. Bei einer Anerkennungsquote von unter 40% im Jahr 2018,<sup>157</sup> wird offenbar, dass das Problem kein kleines ist.

### III. Zwischenergebnis

Die Abschiebemöglichkeiten sind also rechtlich und faktisch begrenzter als es die Forderungen nach schnellen Abschiebungen erahnen lassen. Darüber hinaus stellt die Dauer der Asylverfahren ein Problem dar. Je länger das Verfahren dauert, desto eher verwurzelt der Einzelne, selbst wenn kein Recht auf Aufenthalt bestehen sollte. Die Asylgerichtsverfahren dauerten 2021 und 2022 im Durchschnitt rund 26,5 Monate.<sup>158</sup> Jüngst wurde das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren erlassen,<sup>159</sup> dessen Ziel es ist, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das BAMF zu entlasten und so die Verfahren zu beschleunigen.<sup>160</sup> An fehlenden Papieren, fehlendem Rückführungswillen der Behörden und fehlendem Aufnahmewillen der Herkunftsstaaten wird dieses Gesetz aber wenig ändern.

---

<sup>155</sup> Zu früheren Legalisierungen *A. Kirsch* (Fn. 79), 69.

<sup>156</sup> *C. Langenfeld* (Fn. 8), 681.

<sup>157</sup> *C. Langenfeld* (Fn. 8), 678.

<sup>158</sup> BT-Drs. 20/4327, 1. Kritik am Verhalten des BAMF durch *J.-N. Stahnke*, Asylprozess ohne Beklagte, [beck-aktuell](https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/asylprozess-ohne-beklagte?bifo=port), 23.11.2023, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/asylprozess-ohne-beklagte?bifo=port>.

<sup>159</sup> BGBl. 2022 I, 2817.

<sup>160</sup> BT-Drs. 20/4327, 1.

## D. Ergebnis

Das deutsche Verwaltungsrecht hat sich seit 2005 positiv zu mehr Integration bekannt und das Bedürfnis nach Integration in Folge von Migration anerkannt. Wie die Integration genau auszusehen hat, bleibt aber vage. Das ist in einer pluralen Gesellschaft kaum anders möglich, erschwert aber auch die Orientierung.

Betrachtet man einzelne Regelungen zum Spracherwerb, zur Aufnahme von Arbeit und zur Wohnsitznahme als wichtige Aspekte der Integration, sind diese Regelungen aus integrationspolitischer Hinsicht optimierbar. Dem Spracherwerb stehen ein Mangel an Lehrkräften, weiterhin (zu) große und (zu) heterogene Gruppen sowie fehlende Betreuungsmöglichkeiten für Mütter entgegen. Reguläre Arbeit ist zumindest für Flüchtlinge erst vergleichsweise spät möglich. Ihre Zulässigkeit schwankte historisch und hing v.a. von dem Schutz der angestammten Arbeitsbevölkerung und dem Bedarf an Arbeitskräften ab. Die schwankenden Zeiten, ab wann gearbeitet werden durfte und darf, sind somit nicht allein am Ziel der Integration orientiert, sondern reflektieren auch andere politische und wirtschaftliche Zwänge. Für die eigenständige Lebensführung in räumlicher Hinsicht (Unterkunft) gilt nichts prinzipiell Anderes. Ein grundsätzliches Übel stellt die insgesamt lange Dauer der Verwaltungsverfahren dar. Dies ist oft verlorene Zeit, die auf Kosten der Motivation und möglichen Integration geht.

Angesichts des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels liegen vermeintlicher staatlicher Eigennutz und Altruismus bzw. Solidarität derzeit dichter beieinander als früher. Integration mit anderen Aufgaben auszubalancieren und verwaltungsrechtlich praktikabel und akzeptabel, also mit Aussicht auf Akzeptanz, auszugestalten, wird dennoch eine Daueraufgabe der Politik bleiben und weiterhin Konjunkturen unterliegen. Angesichts der knappen Ressourcen ist es umso wichtiger, die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen, was wissenschaftliche fundierte Kenntnisse über wirksame Integration und den Willen zur Durchsetzung des Rechts verlangt.