

Zentrale Forschungsergebnisse

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war der Eindruck, dass infolge des langen Sommers der Migration 2015 erstmals auch Asylsuchende und Geduldete Adressat*innen einer aktiven Integrationspolitik in Deutschland wurden. Aufenthaltsrechtlich handelte es sich bei diesem Vorgehen um einen zunächst einmal überraschenden Ansatz: Es sollten offenbar Drittstaatsangehörige integriert werden, die (noch) über keinerlei Aufenthaltstitel verfügen und einen äußerst unsicheren und prekären Aufenthaltsstatus innehaben. Die vorliegende Arbeit wollte diesem scheinbaren Widerspruch auf den Grund gehen und untersuchte daher folgende Fragestellung: Wurde seit 2015/16 ein überzeugendes und effektives Integrationsregime für Margizens geschaffen? Die Untersuchung wurde dabei von der Hypothese geleitet, dass das Integrationsregime für Margizens in seiner derzeitigen Form möglicherweise von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Zuwanderungsbegrenzung geprägt ist. Die Untersuchung kam zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

I. Kapitel 2

In der Vergangenheit wurden nicht nur eine Vielzahl soziologischer Theorien zur Erklärung des Integrationsprozesses von Migrant*innen in die Gesellschaft entwickelt, es haben sich auch verschiedenste (rechts-)politische Ansätze im Umgang mit Migrant*innen und Verständnisse des Integrationsbegriffs herausgebildet. Betrachtet man die Rolle des Rechts für den Integrationsprozess, so kann es diesen nur teilweise steuern. Im begrenzten Rahmen dieser Steuerbarkeit von Integration durch Recht zeichnet sich ein Integrationsregime durch folgende Regulationsstrukturen aus: Integrationsrelevante Rechtsnormen können verschiedene Dimensionen der Integration regeln, die sich in eine ökonomische, eine politische, eine rechtliche, eine gesellschaftliche und eine kulturelle Dimension unterteilen lassen. Indem die Regelungen auf Tatbestandsseite Integrationskriterien aufstellen, bestimmen sie zum einen darüber, wann eine Person als (partiell) integriert gilt; den Kriterien kommt also eine Indikatorfunktion zu. Zu den im deutschen Aufenthaltsrecht verwendeten Kriterien zählen die ökonomische Leistungsfähigkeit, die Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehl-

verhaltens, Kenntnisse der deutschen Sprache sowie weitere (Be-)Kenntnisse zur deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung. Zum anderen können Integrationskriterien darüber entscheiden, wer überhaupt Adressat*in der jeweiligen integrationsrelevanten Regelung wird, sie wirken also selektiv. Auf Tatbestandsseite ist zudem regelmäßig ein Zeitelement enthalten, das den Zeitpunkt einer möglichen Integration festlegt. Die Regelungen können dabei unterschiedlichen Integrationsmodellen folgen, also die Frage, wie Integration am besten erreicht oder auch verhindert werden kann, unterschiedlich beantworten.

In inhaltlicher Hinsicht lässt sich erst dann von einem Integrationsregime sprechen, wenn die Summe der integrationsrelevanten Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bildet. Hierfür muss das Regime Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb umfassen, um zumindest zentrale Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Dimension abzudecken.

II. Kapitel 3

Bis zum langen Sommer der Migration 2015 folgte die Entwicklung integrationsrelevanter Regelungen für Margizens stets einem ähnlichen Muster: In Zeiten niedriger Zahlen Asylsuchender und Geduldeter wurde ihr Aufenthalt oftmals verhältnismäßig liberal ausgestaltet, bestimmte Aspekte nicht oder nur rudimentär geregelt und ihre faktische Integration nicht aktiv verhindert. Je mehr Asylsuchende nach Deutschland kamen und je mehr Duldungen erteilt wurden, desto dringlicher erschien der Gesetzgebung die Regelung ihres Aufenthalts und desto restriktiver fielen die Änderungen zumeist aus. Ein gesetzgeberisches Ziel der Restriktionen war die Senkung der Zahl der Margizens aufgrund von Abschreckungseffekten; eine frühzeitige Integration sollte vermieden werden. Diese Steuerungsversuche waren indes oftmals wenig erfolgreich. Über die Jahre wurde das Ziel der Reduzierung der Margizens, insbesondere Geduldeter, ergänzend durch ihre rechtliche Integration verfolgt, indem erste Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung geschaffen wurden.

Als sich die Zahl der Asylanträge ab 2013 jährlich nahezu verdoppelte und 2016 einen historischen Höchststand erreichte, griffen zwar erneut bestimmte Restriktionsreflexe: Sozialleistungen wurden gesenkt, Freizügigkeitsbeschränkungen wurden ausgeweitet. Daneben zeichnete sich jedoch

ein neuer rechtspolitischer Ansatz im Umgang mit Asylsuchenden und Geduldeten ab: Insbesondere die ökonomische Integration ausgewählter Margizens sollte nun aktiv und ausdrücklich als wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration gefördert werden. Die rechtliche Integration von Margizens wurde durch weitere Regularisierungsmöglichkeiten ebenfalls deutlich gestärkt. Indem die Gesetzgebung zudem den Spracherwerb als wesentliche Integrationsvoraussetzung herausstellte und ihn für ausgewählte Margizens aktiv förderte, wurde der Integrationsansatz für Margizens schließlich erstmals um eine kulturelle Komponente ergänzt.

Dadurch verdeutlichte die Gesetzgebung ab 2015/16 den politischen Willen zur Eröffnung einer umfassenden Teilhabeperspektive für ausgewählte Margizens. Die zunächst vereinzelt integrationsrelevanten Regelungen für Margizens haben sich somit über die Jahrzehnte zu einem umfänglichen Integrationsregime verdichtet.

III. Kapitel 4

In Frankreich existiert dagegen (bislang) kein Integrationsregime für Margizens: Das französische aufenthaltsrechtliche Regime für Asylsuchende ist anders als das deutsche nicht auf deren (vorläufige) Integration in die französische Gesellschaft mittels Spracherwerb, Erwerbstätigkeit und feste Wohnsitznahme ausgerichtet. Mit Ausnahme der Gesundheitsversorgung sind die Aufnahmebedingungen so restriktiv ausgestaltet, dass Abschreckung und die Vermeidung vermeintlicher Pull-Effekte weiterhin im politischen Fokus stehen. Asylsuchende werden stärker als künftige Abgelehnte denn als künftige Schutzberechtigte behandelt. Irregulär aufhältige Migrant*innen können zwar eine Gesundheitsversorgung erhalten und ihre ökonomische Integration wird faktisch geduldet und durch einige der vielfältigen Regularisierungsmöglichkeiten sogar indirekt befördert. Dennoch ist ihre aufenthaltsrechtliche Situation extrem unsicher und Abschiebungshindernisse haben in der Praxis keine Statusänderung zur Folge; ein mit der Duldung in Deutschland vergleichbarer Status existiert nicht. Ihre gesellschaftliche Integration wird dadurch wesentlich erschwert, Ansätze zur Förderung ihrer kulturellen Integration mittels Spracherwerb existieren ebenfalls nicht.

Zu den Folgen dieses französischen Ansatzes im Umgang mit den Margizens zählt es, dass diese verbreitet im informellen Sektor arbeiten. Die Schwarzarbeit macht die Margizens vulnerabel für zahlreiche Ausbeutungs-

konstellationen und führt für den Staat unter anderem zu Steuerverlusten. Aufgrund von Menschenrechtsverletzungen im Umgang mit den Margizens wurde der französische Staat zudem bereits mehrfach vom *Conseil d'État* und dem EGMR verurteilt. Der französische Ansatz im Umgang mit den Margizens erscheint somit nicht zielführend, lediglich ihre Gesundheitsversorgung ist verhältnismäßig gut gesichert. Demgegenüber erscheint der deutsche Ansatz einer (selektiven) Integration der Margizens jedenfalls plausibel und gegebenenfalls vielversprechender.

IV. Kapitel 5

Das Integrationsregime im deutschen Aufenthaltsrecht für Margizens ist äußerst komplex. Die Gesetzgebung verwendet fünf Regelungsinstrumente: die Förderung von Integrationsleistungen, die Verpflichtung zu Integrationsleistungen, Integrationsbarrieren, den Abbau von Integrationsbarrieren ohne Statuswechsel sowie den Abbau von Integrationsbarrieren durch Statuswechsel. Mittels dieser Regelungsinstrumente steuert sie die ökonomische, die kulturelle, die gesellschaftliche und die rechtliche Dimension der Sozialintegration der Margizens. Dabei folgt sie nicht einem einzelnen Integrationsmodell, vielmehr enthalten die Regelungsinstrumente Elemente unterschiedlicher Modelle, die miteinander verknüpft werden.

Für einen Teil der Margizens entsteht dadurch eine Art zeitlich gestaffelte Zug-um-Zug-Integration. Insbesondere zur Stärkung der ökonomischen Integrationsdimension wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Integrationsmöglichkeiten geschaffen. Zugleich wurden unter Verweis auf ordnungspolitische Gründe und Bleibeperspektive die Möglichkeiten aktiver Integrationsverhinderung von Margizens ausgeweitet. Statuslose bleiben von einer Integrationschance grundsätzlich ausgeschlossen. Die Integration Asylsuchender und Geduldeter wird wesentlich von der Erfüllung unterschiedlicher Integrationskriterien abhängig gemacht, die als Tatbestandsvoraussetzungen in den Integrationsinstrumenten formuliert sind.

Im Integrationsregime für Margizens werden drei Integrationskriterien besonders relevant: Das Kriterium der ökonomischen Leistungsfähigkeit soll insbesondere die Kostenlast des Staates reduzieren, die Abwesenheit vorwerfbarer Fehlverhaltens dient je nach konkretem Fehlverhalten der Gefahrenabwehr, der Befolgung von Mitwirkungspflichten oder repressiven Zwecken, und das Kriterium der Staatsangehörigkeit dient insbesondere als Prognosegrundlage für die Bleibeperspektive sowie der Abschreckung

vermeintlich missbräuchlich aufhältiger Margizens. Deutsche Sprachkenntnisse, (Be-)Kenntnisse zur Rechts- und Gesellschaftsordnung und familiäre Bindungen spielen als Kriterien eine eher untergeordnete Rolle.

Die Ausweitung des Zugangs zu Integrationsmaßnahmen im Rahmen der Schaffung eines Integrationsregimes für Margizens ging also mit einer zunehmenden Selektion der Margizens anhand der drei wesentlichen Integrationskriterien einher. Das Integrationsregime ist dadurch in seiner aktuellen Form von einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Migrationsbegrenzung geprägt.

Zugleich ist zu konstatieren, dass die Integrationskriterien eine Entkopplung von Aufenthaltsstatus und Rechten bewirkt haben: Aufenthaltsrechtliche Ungleichheiten lassen sich nicht mehr vornehmlich an den Aufenthaltsstatus Aufenthaltsgestattung und Duldung ablesen – für die Statuslosigkeit gilt dies jedoch noch –, sondern richten sich insbesondere nach den Hauptintegrationskriterien ökonomische Leistungsfähigkeit, Staatsangehörigkeit und vorwerfbares Fehlverhalten. Es ist daher eine genauere Unterscheidung der Gruppe der Margizens in *inferiore*, *superiore* und sonstige Margizens vorzunehmen. Wenngleich die Systematisierung gezeigt hat, dass Statuslose (bislang) praktisch kaum Adressat*innen des Integrationsregimes für Margizens sind, wird vorliegend an der Sinnhaftigkeit ihrer Zuordnung zur Kategorie der Margizens und damit ihrer Einbeziehung in die Untersuchung festgehalten. Denn erstens diene diese dazu, die andauernde Verunsichtbarung Statusloser durch die Gesetzgebung zu thematisieren und kritisch hinterfragen. Zweitens konnte gezeigt werden, dass das Integrationsregime auch bestimmte Asylsuchende und Geduldete dem äußerst prekären Rechtsstatus Statusloser durch selektive Regelungen angenähert hat, sodass sie sich gemeinsam als *inferiore* Margizens fassen lassen. Drittens und vor allen Dingen konnte die Gegenüberstellung von deutschen Statuslosen und den Sans-Papiers, den irregulär aufhältigen Migrant*innen in Frankreich, mögliche Alternativen im Hinblick auf den rechtlichen Umgang mit ihnen, etwa hinsichtlich der Gesundheitsversorgung und auch damit einhergehenden Kontrollmöglichkeiten, aufzeigen.

V. Kapitel 6

Ein wesentlicher Kritikpunkt an diesem Integrationsregime betrifft die Integrationskriterien Staatsangehörigkeit und vorwerfbares Fehlverhalten. Zunächst ist die dem Integrationsregime zugrundeliegende Prämisse, an-

hand der Staatsangehörigkeit die Bleibewahrscheinlichkeit und die Integrationsfähigkeit der Margizens prognostizieren zu können, ein Fehlschluss. Die auf dieser fehlerhaften Annahme basierenden staatlichen Selektionsprozesse strukturieren die tatsächlichen Integrationschancen der Margizens entscheidend vor und wirken sich auf die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft aus. Hierdurch bewahrheitet sich die anfängliche fehlerhafte Annahme gleich einer selbsterfüllenden Prophezeiung: Margizens mit einer Staatsangehörigkeit, aus der eine sogenannte gute Bleibeperspektive abgeleitet wird, halten sich mit höherer Wahrscheinlichkeit rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland auf als Margizens aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten.

Hinsichtlich des Integrationskriteriums des vorwerfbaren Fehlverhaltens sollte stets eine gründliche Abwägungsentscheidung zwischen den staatlichen (Sanktions-)Interessen der Gefahrenabwehr, der Migrationssteuerung und der Verhinderung von Rechtsmissbrauch auf der einen und den berechtigten Interessen der Margizens auf der anderen Seite getroffen werden, wobei zu beachten ist, dass auch der Schutz der Menschenrechte der Margizens zu den staatlichen Interessen zählt. Neben grund- und menschenrechtlichen Grenzen sind auch solche der Wirksamkeit zu beachten: Wo die individuellen Nachteile einer Aufenthaltsbeendigung gegenüber jeder (menschen-)rechtlich zulässigen Sanktion überwiegen, da bleiben sie ohne die bezweckte Folge. In unklaren, ambivalenten oder festgefahrenen Situationen sollten daher pragmatische Lösungswege abseits von dauerhaften Sanktionen erwogen werden.

Insgesamt erweist sich das Integrationsregime an verschiedenen Stellen als ineffektiv, etwa hinsichtlich der Ausgestaltung vieler Regelungsinstrumente als Ermessensvorschriften, die zu einer uneinheitlichen Anwendungspraxis führen, oder aufgrund der mangelnden Berücksichtigung existierender beruflicher Fähigkeiten sowie der Gesundheit als Integrationsfaktor. Zudem ist das Integrationsregime von der unzutreffenden Prämisse geprägt, dass die Gewährung von Rechten an Migrant*innen unmittelbare sogenannte Pull-Effekte auslöse. Diese konnten empirisch bislang nicht bewiesen werden, vielmehr kommen neuere Studien zu dem Ergebnis, dass die jeweilige Migrationspolitik sich kaum auf die Wahl des Zufluchtslands auswirkt, restriktive Regelungen aber zu einem Anstieg irregulärer Migrationen führen.

Hinsichtlich der Auswirkungen des Integrationsregimes auf die Margizens führt die Entkopplung von Status und Rechten schließlich zu einer zunehmenden Intransparenz staatlicher Sortier- und Selektionsprozesse, was

auch in der Praxis erhebliche negative Konsequenzen für alle Margizens zeitigt.

