

Kapitel 2 – Theorie: Integrationsregime

Dieses Kapitel entwickelt die theoretischen Grundlagen zur Untersuchung eines Integrationsregimes für Migrant*innen, indem es unter Zuhilfenahme sozialwissenschaftlicher Integrationstheorien und -modelle die Regelungsstrukturen von Integrationsregimen herausarbeitet und definiert, was für den Zweck der Arbeit unter dem Begriff des Integrationsregimes zu verstehen ist.

Dazu bedient sich die Arbeit unterschiedlicher disziplinärer Zugänge: Eingangs steht ein Überblick über die Ursprünge migrationssoziologischer Integrationstheorien, die aktuelle Integrationsverständnisse und -begriffe trotz aller Kritik weiterhin prägen, zudem werden zwei aktuellere Integrationstheorien vorgestellt (I.). Sodann werden knapp die in den Politikwissenschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einzelnen Nationalstaaten zugeschriebenen Integrationspolitiken und die an ihnen und dazugehörigen Begriffen geübte Kritik beleuchtet (II.). Auf dieser Grundlage werden sodann entlang von vier Schlüsselfragen die Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes herausgearbeitet und die inhaltlichen Anforderungen an ein Integrationsregime mittels einer historischen Rekonstruktion der Regelungen für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel hergeleitet (III.).

I. Migrationssoziologische Integrationstheorien

1) Ursprünge der Migrationssoziologie

a) Der Race-Relation-Cycle der Chicago School

Mit der Eingliederung von Migrant*innen setzten sich amerikanische Soziolog*innen erstmals in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts auseinander, wobei die Vertreter*innen der sogenannten *Chicago School*²²⁰ als Vorreiter*innen gelten.²²¹ Unter den von ihnen entwickelten Zyklen- und Generationenmodellen, welche die Assimilation von Migrant*innen

220 Zur Chicago School of Sociology s. *Berli/König*, Migration und Stadt im Fokus der Chicago School of Sociology, in: Reuter/Mecheril, 2015, 61 (62 ff.).

221 *Oswald*, Migrationssoziologie, 2007, S. 94.

als mehrphasigen Prozess beschreiben, erlangte insbesondere die Theorie des *race-relation-cycle* von Park und Burgess große Bekanntheit.²²² Ihre These lautete, dass das Zusammenleben von zwei oder mehreren durch Migration aufeinandergetroffenen sogenannten ethnischen Gruppen²²³ notwendigerweise einen Zyklus von fünf Phasen durchlaufe: 1. Kontakt, 2. Wettbewerb, 3. Konflikt, 4. Akkommodation und schließlich 5. Assimilation.²²⁴ Nachdem die ethnischen Gruppen erste freundliche Kontakte aufgenommen hätten, träten sie in einen Wettbewerb um Arbeitsplätze, Wohnungen etc., wodurch es zu Diskriminierungen, Auseinandersetzungen und Aufständen komme.²²⁵ In der vorletzten Phase der Akkommodation arrangierten sich die Gruppen miteinander, indem sie sich ihre jeweiligen Nischen suchten und mit ihrem jeweiligen sozialen Status begnügten.²²⁶ In der letzten Phase der Assimilation verschwänden die ethnischen Unterschiede durch interethnische Eheschließungen, sodass eine vollständig neue Gesamtgruppe entstehe.²²⁷

Diese progressive, einseitige Anpassung der Einwanderer*innen an die amerikanische Aufnahmegesellschaft – gleich einem *melting pot*²²⁸ – stieß jedoch bald auf Kritik und ließ sich empirisch nicht verifizieren: Statt eines unvermeidlichen Prozesses hin zu einer vollständigen Assimilation zeigte sich, dass es auch zu dauerhaften Konflikten und Segregationen, sogar zur Vernichtung bestimmter ethnischer Gruppen kommen kann;²²⁹ auch die Vorstellung der vollständigen Einebnung aller ethnischen respektive kulturellen Unterschiede durch einen Prozess der Einschmelzung bewahrheitete sich nicht.²³⁰

222 Dazu ausführlich Han, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 20 ff.

223 Zur Problematik des Begriffs der ethnischen Herkunft s. Liebscher et al., KJ 45 (2012), 204 (209, 214); Lembke/Liebscher, Postkategoriales Antidiskriminierungsrecht?, in: Apostolovski/Meier/Philipp/Schmidlechner/Starl, 2014, 261 (274).

224 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41; Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 75.

225 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41.

226 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41.

227 Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 41.

228 Zur Idee des *melting pot* ausführlich Han, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 32 ff.

229 Das Beispiel der Vernichtung der Tutsi in Ruanda führt dies drastisch vor Augen, s. Oswald, Migrationssoziologie, 2007, S. 96; Han, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 9.

230 Dies zeige sich etwa an Ländern wie Kanada oder der Schweiz, in denen die Staatsbürger*innen zugleich unterschiedlichen sprachlich-kulturellen Gruppen angehören, so Oswald, Migrationssoziologie, 2007, S. 96.

b) Differenziertes Assimilationsmodell von Gordon

In der Folge wurden ab den 1960ern verschiedene andere Eingliederungsansätze entwickelt, von denen hier nur der von *Gordon*²³¹ vorgestellt werden soll, da er in der deutschen Migrationssoziologie stark rezipiert wurde.²³² *Gordon* geht von einem Assimilationsprozess aus, der sieben Phasen umfassen kann. Zunächst erfolge die Akkulturation, auch als kulturelle Assimilation bezeichnet, als rein äußerliche, zweckorientierte Anpassung an die Verhaltensweise und Sprache der Aufnahmegesellschaft (1.).²³³ Dabei seien die Kontakte zwischen den Migrant*innen und der Aufnahmegesellschaft vor allem oberflächlich und zweckgerichtet, während tiefere persönliche Kontakte fehlten; eine Situation, die *Gordon* als strukturelle Separation bezeichnet.²³⁴ Diskriminierungen und Vorurteile könnten in dieser Phase noch nicht abgebaut werden. Als nächste Phase, die jedoch nicht notwendigerweise eintritt, erfolge die strukturelle Assimilation (2.). In dieser Phase gelangten Migrant*innen allmählich in strukturelle Bereiche der Aufnahmegesellschaft²³⁵ und nähmen am sozialen Leben teil.²³⁶ Die strukturelle Assimilation sei die Grundvoraussetzung für den weiteren Assimilationsprozess. Es folge eine Phase der Assimilation durch interethnische Eheschließung (3.) und die der identifikativen Assimilation, in der anfänglich bestehende Diskriminierungen und Vorurteile abgebaut seien, da sich die Nachkommen der Migrant*innen nicht mehr von Einheimischen unterscheiden ließen (4.). Zügig folge die Übernahme der Einstellungen und (5.) Verhaltensweisen der Aufnahmegesellschaft (6.) und schließlich die staatsbürgerliche Assimilation (7.).²³⁷ *Gordon* vertritt im Gegensatz zu *Park* und *Burgess* die These, dass bereits die Phase einer strukturellen Assimilation bei vielen ethnischen Gruppen von Einwander*innen nicht erreicht würde, sondern diese in der Phase der Akkulturation stehenblieben.²³⁸ Ne-

231 *Gordon*, Assimilation in American Life, 1964.

232 Eine ausführliche Kontextualisierung seiner Theorie findet sich bei *Bukow*, Die Entdeckung der „ethnischen Gruppe“, in: Reuter/Mecheril, 2015, 77 (77 ff.).

233 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 41.

234 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 41.

235 Kritik an dem Begriff übt die *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 15, da er gemeinhin so verstanden werde, dass damit nur seit langem in Deutschland lebende Menschen gemeint seien, obwohl zur Aufnahmegesellschaft auch die Migrant*innen gehörten.

236 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 41.

237 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 42.

238 *Han*, Soziologie der Migration, 2010, S. 312.

ben der Förderung der Akkulturation und strukturellen Assimilation durch soziale Institutionen müsse auch ein gewisser struktureller und kultureller Pluralismus möglich sein.²³⁹ Das ethnische Gemeindeleben biete den Migrant*innen emotionale Sicherheit und erfülle zugleich eine Vermittlungs- und Kommunikationsfunktion zwischen ihnen und der amerikanischen Kultur.²⁴⁰

c) Migrationssoziologie in Deutschland: Die vier Dimensionen der Assimilation nach Esser

In Deutschland gehört die 1980 erschienene Habilitationsschrift von *Esser* zu einem der grundlegenden migrationssoziologischen Werke,²⁴¹ das trotz aller Kritik noch heute „wirksam“²⁴² ist. Darin setzt *Esser* sich erstmals mit der „Eingliederung von Wanderern“²⁴³ aus handlungstheoretischer Perspektive auseinander, modifiziert seine Theorie und einzelne Begriffe in den darauffolgenden Jahren jedoch. *Esser* unterscheidet in Anlehnung an *Gordon*²⁴⁴ kognitive²⁴⁵, strukturelle, soziale und identifikative Dimensionen der Angleichung von Individuen.²⁴⁶ Migrant*innen durchliefen dementsprechend im Rahmen ihrer Assimilation²⁴⁷ die Prozesse der Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation.²⁴⁸ Die Kulturation sei dabei ein Prozess des Wissens- und Kompetenzerwerbs, wobei sich zwischen Enkul-

239 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 44.

240 *Han*, Theorien zur internationalen Migration, 2018, S. 44.

241 Daneben lässt sich auch die ein Jahr später erschienene Habilitationsschrift von *Heckmann*, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, 1981 anführen; sowie die bereits 1973 veröffentlichte Schrift von *Hoffmann-Nowotny*, Soziologie des Fremdarbeiterproblems, 1973, der die Arbeitsmigration am Beispiel der Schweiz untersucht.

242 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

243 *Esser*, Aspekte der Wanderungssoziologie, 1980, S. 19.

244 Zur Problematik, dass *Esser* bei *Gordon* unkritisch auch die ethnisierende Beschreibung der Migrant*innen übernimmt, *Bukow*, Die Entdeckung der „ethnischen Gruppe“, in: *Reuter/Mecheril*, 2015, 77 (80).

245 Später bezeichnet *Esser* diese als kulturelle Dimension, vgl. *Esser*, Integration und ethnische Schichtung, 2001, S. 22.

246 *Esser*, Aspekte der Wanderungssoziologie, 1980, S. 22 f.

247 Die Assimilation könne laut *Esser* ihrerseits nur dann erfolgen, wenn zunächst eine Akkulturation und sodann eine Integration stattgefunden hätten, so *Han*, Soziologie der Migration, 2010, S. 345 f.

248 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 271.

turation (der Erwerb zu Beginn des Lebens) und Akkulturation (der spätere Erwerb in neuen gesellschaftlichen Kontexten) unterscheiden lasse.²⁴⁹

Den Prozess der Akkulturation sieht *Esser* – anders als die klassischen Theorien der Chicagoer Schule – allerdings nicht als einseitigen, unumkehrbaren Lernprozess an, sondern er betont, dass er weder automatisch einsetze noch Richtung und Folgen des Vorgangs festlägen.²⁵⁰ Mit Platzierung sei die Besetzung einer bestimmten gesellschaftlichen Position gemeint. *Esser* erachtet die Platzierung als die wichtigste Form der Sozialintegration, die insbesondere durch die „Verleihung bestimmter *Rechte*, wie etwa das Staatsbürgerschaftsrecht oder, meist damit zusammenhängend, das Wahlrecht, die Übernahme beruflicher und anderer *Positionen*, meist in Abhängigkeit vom Durchlaufen einer gewissen Bildungskarriere, und die Eröffnung von sozialen *Gelegenheiten* zur Anknüpfung und zum Unterhalt sozialer Beziehungen zu den anderen Mitgliedern des sozialen Systems“²⁵¹ erfolge. Eine wichtige Voraussetzung der Platzierung sei die Abwesenheit von Vorurteilen, Diskriminierungen und Schließungen.²⁵² Unter dem Begriff der Interaktion fasst *Esser* soziale Beziehungen und Transaktionen zusammen. Interaktionen seien ein „Spezialfall des sozialen Handelns, bei dem sich die Akteure wechselseitig über Wissen und Symbole aneinander orientieren und so, und über ihr Handeln, Relationen bilden“²⁵³. Die Identifikation beschreibe schließlich eine emotionale und gedankliche Beziehung zwischen Individuum und sozialem System als Kollektiv, „etwa als Nationalstolz oder als Wir-Gefühl zu den anderen Mitgliedern der Gesellschaft oder Gruppe“²⁵⁴.

d) Kritik an den vorangegangenen Integrationstheorien

Essers Assimilationstheorie und ihre geistigen Vorgängerinnen wurden in der Migrationsforschung aus vielfältigen Gründen kritisiert:²⁵⁵ So werde die Integration insbesondere als Bringschuld der Migrant*innen verstan-

249 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 272.

250 *Esser*, Aspekte der Wanderungssoziologie, 1980, S. 21.

251 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 272.

252 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 272.

253 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 273.

254 *Esser*, Soziologie, 2000, S. 275.

255 Statt vieler *Vertovec*, Considering the Work of “Integration”, 2020, 7 ff.; zu einer übersichtlichen Darstellung mit weiteren Nachweisen s. *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migratio

den und strukturelle Ungleichheiten und subtile Exklusionsmechanismen vernachlässigt.²⁵⁶ Sei Integration nicht erfolgreich, so würden dafür die Migrant*innen verantwortlich gemacht und etwa als Integrationsverweigernde bezeichnet, ohne dass die strukturellen Gründe berücksichtigt würden.²⁵⁷ Ungleichheitsaspekte würden durch Integration somit benannt, aber der Ursache nicht entgegengewirkt.²⁵⁸ Stattdessen würden Migrant*innen als rational handelnde Personen dargestellt (*rational-choice*-Ansatz), die sich individuell für oder gegen eine Assimilation entschieden. Integration werde dabei oftmals als linearer Prozess mit einem vermeintlich klaren (Integrations-)Ziel dargestellt,²⁵⁹ wobei in der Realität oftmals vage bliebe, wo hinein die Integration erfolgen solle.²⁶⁰ Das habe etwa zur Folge, dass Migrant*innen unabhängig von individuellen Integrationsanstrengungen stets als nicht integriert bezeichnet werden könnten.²⁶¹ Zugleich werde suggeriert, dass sich Integration objektiv messen und vergleichen lasse.²⁶² Als Maßstab für eine Integration gelte oft die weiße Mittelschichtsperson, sodass Integration ein grundsätzlich rassistisches und neokolonialistisches Konzept sei.²⁶³ Vermeintliche oder tatsächliche kulturelle oder ethnische Unterschiede würden als generell problematisch angesehen oder gar als Gefahr für den Nationalstaat.²⁶⁴

In eine ähnliche Richtung geht die Kritik, dass die Vorstellung vermittelt werde, die Gesellschaft sei ohne Migration stabil oder intakt und werde (erst) durch Migration instabil; ein Zustand, der sodann beseitigt werden müsse.²⁶⁵ Migration nehme also im Sinne eines Nullsummenspiels etwas weg, was in der Folge erst wiederhergestellt werden könne, wenn sich die Migrant*innen vollständig assimiliert hätten.²⁶⁶ Ein Sich-nicht-einfügen werde automatisch mit Gewalt, Kriminalität, Terrorismus etc. assoziiert.²⁶⁷

n-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ih
r-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

256 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

257 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

258 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

259 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 7.

260 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

261 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

262 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

263 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

264 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

265 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

266 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

267 Vertovec, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 9.

Dem Konzept der Integration sei zudem ein Ranking respektive die Kategorisierung von Menschen nach ihrer vermeintlichen Integrationsfähigkeit oder Integrationsunfähigkeit inhärent.²⁶⁸ Die sogenannte Aufnahmegesellschaft werde als homogenes statisches Ganzes dargestellt, das keinem Wandel unterliege.²⁶⁹ Diese grundsätzliche Vorstellung einer homogenen Aufnahmegesellschaft mit einer klaren Leitkultur, in die sich Migrant*innen einfügen könnten, entspricht jedoch nicht der Realität einer modernen pluralistischen Gesellschaft.

Für diese Arbeit zentral ist die Kritik, Migrant*innen würden fälschlicherweise als homogene Gruppen mit jeweils gemeinsamer Kultur, Werten und Status dargestellt. *Esser* blendet damit die speziellen aufenthaltsrechtlichen Unterschiede aus, denen etwa Migrant*innen mit und ohne Aufenthaltstitel unterliegen und geht davon aus, alle Migrant*innen hätten den gleichen Zugang zu Institutionen.²⁷⁰ Vorzuziehen ist insofern die Integrations-*theorie* von *Bommes*,²⁷¹ welche die tatsächlich existierenden Ungleichheiten aufgrund unterschiedlicher Aufenthaltsstatus hervorhebt. Trotz aller Kritik finden sich viele Aspekte und Begriffe insbesondere von *Essers* Theorie auch heute in empirischen Studien²⁷² und politischen Konzepten wieder: Der Begriff der Assimilation wird dabei oftmals schlicht durch den der Integration ersetzt; ein expliziter Verweis auf *Esser* fehlt weithin.²⁷³

2) Multikulturalität

Als Gegenmodell zur Assimilation gilt das Beschreibungsmodell der Multikulturalität²⁷⁴, wonach sich, stark verkürzt, Migrant*innen gewisse Eigenarten als Teil ihrer Identität bewahrten, statt sich vollständig zu assimilieren, sodass es zu kultureller Vielfalt und Pluralität in einer Gesellschaft

268 *Vertovec*, Considering the Work of "Integration", 2020, S. 9.

269 *Vertovec*, Considering the Work of "Integration", 2020, S. 8 f.

270 *Scherschel*, Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, in: Müller, 2010, 237 (241).

271 Dazu sogleich unter 3).

272 Vgl. etwa das Integrationsmonitoring der Länder, <www.integrationsmonitoring-laender.de/zielsetzung-und-konzeption-wie-wird-integration-gemessen.html>.

273 *Pries*, IMIS-Beiträge 47, 7 (15).

274 Dazu grundlegend *Kymlicka*, Multicultural Citizenship, 1995.

komme.²⁷⁵ Abzugrenzen ist hiervon das normativ-politische Konzept des Multikulturalismus.²⁷⁶

Auch am Beschreibungsmodell der Multikulturalität wird deutlich Kritik geübt, weil sie Migrant*innen als homogene ethnische und kulturelle Gruppen darstelle, was essenzialisierend sei und damit auch für eine ausgrenzende Identitätspolitik argumentativ genutzt werden könne.²⁷⁷ Zudem werde die Bedeutung der Kultur deutlich überbetont und andere für die Integration relevante Aspekte wie ökonomische und strukturelle Bedingungen ausgeblendet.²⁷⁸

3) Aktuellere Integrationstheorien

Zu den neueren Integrationstheorien können transnationale Ansätze und ein systemtheoretischer Ansatz gezählt werden.

Transnationale Ansätze gehen von einem dynamischen Migrationsgeschehen aus, das sich nicht mit einer statischen, linearen Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft beschreiben lasse.²⁷⁹ Der Soziologe *Pries* verwendet etwa den Begriff der gesellschaftlichen Inkorporation, die als „ergebnis-offener sozialer Prozess der ökonomischen, kulturellen, politischen und sozialen Verflechtung von Migranten auf der lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Ebene, also sowohl in der (respektive den) Herkunftsregion(en) und der (respektive den) Ankunftsregion(en) gefasst werden“²⁸⁰ sollte. Gegen entsprechende Ansätze wird eingewandt, dass es sich bei der Transnationalismusforschung nicht um eine Integrationstheorie, sondern vielmehr um eine Forschungsperspektive handle.²⁸¹

Der Soziologe *Bommes* vertritt demgegenüber einen systemtheoretischen Ansatz und verwendet aufbauend auf *Luhmann* die Theorie der funktiona-

275 *Hoffmann-Nowotny*, Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: *Bade*, 1996, 103 (105).

276 Dazu sogleich unter A.II.2).

277 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

278 *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 41 f.

279 *Pries*, Transnationalisierung, 2010, S. 63 f.

280 *Pries*, Transnationalisierung, 2010, S. 64.

281 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

len Differenzierung: So betrachtet er die Integration von Migrant*innen – unter Aufgabe des Begriffs der sozialen Integration – in den Dimensionen Inklusion/Exklusion.²⁸² Die Gesellschaft stelle keine organische Ganzheit dar, sondern bestehe vielmehr aus autonomen Teilsystemen wie Wirtschaft, Recht, Politik, Erziehung etc., die Funktionssysteme genannt werden.²⁸³ In diese Teilsysteme seien Individuen im unterschiedlichen Maße und je nach Lebensphase in- respektive exkludiert; kein Individuum sei in eine Gesellschaft als Ganzes integriert, weshalb *Bommes* auch für Migrant*innen den Begriff der Integration ablehnt.²⁸⁴ Das Maß der Inklusion aller Mitglieder einer Gesellschaft hänge von den Barrieren ab, die „Organisationen“²⁸⁵ ihnen gegenüber aufstellten. In Hinblick auf Migrant*innen entschieden insbesondere die jeweiligen Zuwanderungskategorien respektive Aufenthaltsstatus darüber, in welchem Maße sie in- oder exkludiert würden.²⁸⁶

II. (Überholte) Modelle von Integrationspolitiken und Begriffe und ihre Ablösung durch den Integrationsbegriff

1) Klassifizierung von Nationalstaaten

Von den soziologischen Erklärungsmodellen zur Integration von Migrant*innen zu unterscheiden sind politisch-normative Konzepte darüber, wie – und ob – eine Integration erfolgen soll. In den Mitgliedstaaten der heutigen EU herrschten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts traditionell deutlich unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich des Zugangs zu Bildung, Wohnung, Gesundheitswesen, sozialer Sicherung, Aufenthaltsstatus und dessen Verlust, Wahlrecht und Einbürgerung vor.²⁸⁷ Diese waren oft weniger bewusste politische Integrationskonzepte als vielmehr „Aus-

282 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 43 ff.

283 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 66 ff.; *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

284 *Koch*, Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik, 28.05.2018, <www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/>.

285 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 154.

286 *Bommes*, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, 1999, S. 177 ff.

287 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7.

fluss des jeweiligen Verständnisses von Nation und von Nationalität“²⁸⁸ und „Ergebnis sozio-struktureller Prinzipien und Institutionen der Sozialordnung, der jeweiligen Tradition von sozialer Kohäsion und Konfliktlösung“²⁸⁹. In der Politikwissenschaft wurden in den 1990ern, angelehnt an die entsprechenden Integrationstheorien, etwa das assimilationistische Modell Frankreichs, das ursprünglich multikulturalistische Integrationsmodell der Niederlande, teils auch das britische Modell eines ethnischen Pluralismus sowie das segregative Modell in der Bundesrepublik Deutschland unterschieden.²⁹⁰ An diesen stark vereinfachenden und oftmals unzutreffenden Klassifizierungen wurde bald vielfältige Kritik geübt.²⁹¹ Spätestens seit einer zunehmenden gemeinsamen Integrationspolitik der EU-Mitgliedstaaten seit Ende der 1990er Jahre war eine Annäherung der Politiken und die Herausbildung eines gemeinsamen Integrationsverständnisses zu beobachten.²⁹²

2) Die Ablösung von Assimilation und Multikulturalismus zugunsten des Integrationsbegriffs

Das politische Konzept der Assimilation ging – verkürzt – „von einer ethnischen Homogenität einer Gesellschaft als politischem Ziel“²⁹³ aus. In dieser Form als Pflicht zur Aufgabe der eigenen kulturellen Identität ist es schon aufgrund völker- und verfassungsrechtlicher Assimilationsverbote als Konzept heute untauglich.²⁹⁴ War Assimilation zu Beginn des

288 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7.

289 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7.

290 *Joppke*, *West European Politics* 30 (2007), 1 (2); *Michalowski*, Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: *Woyke/Halm*, 2007, 33; mit weiteren Nachweisen *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7; zu weiteren Unterscheidungen und Klassifikationen und ihrer Problematik auch *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (37 f.); *Schulte*, *ZAR* 2012, 289 (293); *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007, S. 9 ff.

291 *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (37 f.); *Joppke*, *West European Politics* 30 (2007), 1 (2); *Michalowski*, Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: *Woyke/Halm*, 2007, 33 (33 f.); *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007, S. 13.

292 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 7. Um die Herausbildung eines gemeinsamen Integrationsverständnisses im Unionsrecht geht es sogleich im nächsten Abschnitt.

293 *Esser*, Integration und ethnische Schichtung, 2001, S. 18.

294 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 250.

20. Jahrhunderts noch ein verbreiteter Begriff zur Erklärung von Migrationsprozessen, wurde er als „Reaktion auf die Katastrophen des Nationalismus, Faschismus, Antisemitismus und die Unterdrückung, Vertreibung oder sogar Vernichtung von Minderheiten einerseits, und die Entwicklung von Menschenrechten, Minderheitenrechten und dem wachsenden Selbstbewusstsein von Minderheiten nach dem Zweiten Weltkrieg andererseits, [...] zu einem Tabubegriff“²⁹⁵. Stattdessen fand zunehmend das Konzept des Multikulturalismus nach dem Vorbild der kanadischen Integrationspolitik Anhänger*innen.²⁹⁶

Der gemeinsame Kern einer Vielzahl multikulturalistischer Theorien lässt sich laut *Eichenhofer* wie folgt zusammenfassen: „(1) Kulturelle Vielfalt und kulturelle Differenz stellen einen Wert dar. (2) Zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit benötigen Menschen Kultur. (3) Alle Menschen sind gleich. Alle Menschen leben in Kulturen. Also sind alle Kulturen *gleichwertig*. [...] (4) Alle Menschen haben Anspruch auf die Anerkennung ihrer kulturellen Identität und ihrer kulturellen Differenz.“²⁹⁷ Kritiker*innen machten dem Konzept zum Vorwurf, Integrationsdefizite und soziale Probleme auszublenden und kein wirkliches Konzept für eine tatsächliche Integration der Gesellschaft zu haben, sondern vielmehr die soziale Segregation von Migrant*innen zu befördern.²⁹⁸

Da sowohl die Begriffe Assimilation und Multikulturalismus als auch die ihnen zugrunde liegenden Konzepte im öffentlichen Diskurs ideologisch konnotiert waren, setzte sich zunehmend (erneut) der neutralere Begriff

295 *Heckmann*, Integration von Migranten, 2015, S. 76 plädiert daher dafür, dass es: „aus rein sprachpragmatischen und kommunikativen Gründen sinnvoll [sei], im Prozess der Sozialintegration den Begriff Assimilation zu vermeiden und den Begriff der Integration zu verwenden.“ (S. 78); *Esser*, Integration und ethnische Schichtung, 2001, S. 22 verteidigt dagegen den Begriff der Assimilation und sieht etwa im Begriff der Integration nur einen "anderen Begriff für denselben Sachverhalt", da eine Sozialintegration in die Aufnahmegesellschaft eine Form der Angleichung voraussetze.

296 *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2012, S. 272; *Heckmann*, Integration von Migranten, 2015, S. 76.

297 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 240 f.

298 Ausführlich zu Argumenten und Gegenargumenten *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, 241ff.; *Hoffmann-Nowotny*, Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: *Bade*, 1996, 103 (121ff.).

der Integration durch.²⁹⁹ Nicht überall stößt dies auf Zustimmung.³⁰⁰ Einige Stimmen kritisieren, dass mit Integration oftmals noch immer Assimilation gemeint sei³⁰¹ und Forderungen nach Integration zur Verhinderung weiterer Zuwanderung instrumentalisiert würden.³⁰² Auch der Begriff der Integration beschreibe eine interessengeleitete Sichtweise, weise also eine ideologische Komponente auf.³⁰³ Befürworter*innen des Ausdrucks stellen die Lösung von den traditionellen ideologischen Gegensätzen, Assimilation und Multikulturalismus, hingegen als bedeutsamen Paradigmenwechsel heraus.³⁰⁴ Während einige Stimmen die Offenheit des Begriffs kritisieren, der von Assimilation bis zu Gewährung von Teilhabechancen alles bedeuten könne,³⁰⁵ sehen andere die Vieldeutigkeit des Begriffs positiv:³⁰⁶ Er sei beinahe immun gegen Kritik, weil er kein konkretes Ziel benenne – und auch kaum benennen könne –, sondern nur suggeriere, dass es sich bei der Folge von Integration um einen besseren Zustand handele.³⁰⁷

Zwar existieren verschiedene Verständnisse und Definitionen von Integration, gemein ist den meisten von ihnen jedoch ein Verständnis von Integration als Teilhabe: *Bade* und *Bommes* definieren Integration etwa operational als „messbare Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, als da sind zum Beispiel: frühkindliche Erziehung, schulische Bildung, berufliche Ausbildung, Teilhabe am Arbeitsmarkt, an den Sozial- und Rechtssystemen bis hin zur politischen Teilhabe, die natürlich statusabhängig ist“³⁰⁸. Laut Sachverständigenrat für Migration und Integration (SVR) ist Integration „weniger ein einmal gegebener Zustand als vielmehr ein dauerhafter und ergebnisoffener interaktiver Prozess der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe von Menschen

299 Vgl. nur die Beiträge des Tagungsbandes *Barwig/Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit?*, 2004.

300 Zu einer Begriffskritik auch *Buchholtz*, Begrifflichkeiten und deren Kritik im Migrationsrechtskontext, in: *Thym*, 2024, 51 (54 f.).

301 *Bryde*, Verfassungsrechtliche Irritationen in der Integrationsdebatte, in: *Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann*, 2013, 19 (19).

302 *Oberndörfer*, Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: *Bizeul*, 2004, 13.

303 *Wieviorka*, Zur Überwindung des Konzeptes der Integration, in: *Bizeul*, 2004, 1 (10).

304 *Kau*, ZAR 2007, 185 (191).

305 *Bendel*, APuZ 67 (2017), 4.

306 *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: *Waldrauch*, 2001, 27 (28); *Thym*, VVDStRL 76 (2017), 169 (198).

307 *Gusy/Müller*, ZAR 2013, 265 (269).

308 Zur gemeinsamen Erarbeitung der Definition mit *Michael Bommes* siehe *Bade*, Migration, Flucht, Integration, 2017, S. 600.

auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene“³⁰⁹. Auch die 2018 von der damaligen Bundesregierung einberufene Fachkommission Integrationsfähigkeit versteht „Integration als möglichst chancengerechte Teilhabe und Teilnahme an den zentralen gesellschaftlichen Bereichen“³¹⁰.

III. Begriffsbildung: Integrationsregime

Um die der Untersuchung zugrundeliegende Forschungsfrage nach der Existenz eines (überzeugenden und effektiven) Integrationsregimes für Margizens zu beantworten,³¹¹ bedarf es der Klärung, was die Arbeit unter dem Begriff des Integrationsregimes versteht. Hierfür wird zunächst knapp das Begriffsverständnis zum Regimebegriff dargelegt (1), bevor die Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes herausgearbeitet (2) und zuletzt zusätzlich inhaltlichen Anforderungen dargelegt werden, welche die Arbeit an ein Integrationsregime stellt (3).

1) Der Begriff des (Regelungs-)Regimes

In der Rechtswissenschaft wird der Regimebegriff oftmals eng gefasst und mit Regelungsregime gleichgesetzt, also verstanden als Gesamtheit von Rechtsnormen, die einen bestimmten Gegenstand regeln. Regelmäßig erfolgt eine entsprechende Begriffsverwendung, ohne dass dieses Verständnis explizit gemacht würde. Teilweise wird das Recht auch nur als ein Element behandelt, das erst gemeinsam mit weiteren Faktoren ein Regime bildet; rechtswissenschaftliche Untersuchungen beschränken sich naturgemäß regelmäßig auf die spezifisch juristischen Aspekte. Wie *Groß* beispielsweise hinsichtlich eines Migrationsregimes formuliert, wird „der politische Steuerungsanspruch vorrangig durch den Erlass sowie die Durchsetzung von Rechtsnormen verwirklicht“³¹², sodass „eine rechtliche Analyse von Migra-

309 SVR, Integration im föderalen System, 2012, S. 55.

310 *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 201.

311 Vgl. die Einleitung I.

312 *Groß*, Das rechtliche Migrationsregime der Aufenthaltsw Zwecke, in: Pott/Rass/Wolff, 2018, 225 (226).

tionsregimen deshalb notwendig von den geltenden Normen ausgehen³¹³ muss.

In den Sozialwissenschaften wird der Begriff des Regimes im Migrationskontext dagegen in ganz unterschiedlicher Art und Funktion verwendet und es existieren zahllose Definitionsvorschläge.³¹⁴ Die Soziolog*innen *Vogtenhuber/Steiber/Leitner* berücksichtigen im Rahmen ihres Integrationsregimebegriffs etwa „auch soziale symbolische und kulturelle Normen sowie Werte und Praktiken der Integration.“³¹⁵ Die Ethnologin *Pierdicca* beschreibt in ihrer Arbeit ein Regime als „das Zusammenkommen von Aspekten an einem bestimmten Ort und in einem bestimmten Zeitraum, das sich in Reaktion und in Bezug auf eine umstrittene Thematik herauskristallisiert.“³¹⁶ Sie verwendet den Regimebegriff zur Beschreibung von etwas Prozesshaftem, Operativem, in Abgrenzung zum Begriff des Systems, das etwas beschreibe, was schon da sei.³¹⁷ Nach *Pierdicca* ermögliche es gerade die Regime-Perspektive, Machtrelationen und Widersprüche hervorzuheben.³¹⁸

Das vorliegend zugrunde gelegte Begriffsverständnis nimmt die relevanten rechtlichen Normen auf Ebene des Bundesrechts, oftmals unionsrechtlich überformt, zum Ausgangspunkt. Es geht aber darüber hinaus, indem es das von *Pierdicca* verwendete Regimeverständnis als analytisches Mittel zur Beschreibung von Machtrelationen aufgreift. Entsprechend dem Ansatz dieser Arbeit, die spezifischen Auswirkungen der integrationsrelevanten Regelungen auf die Integrationschancen der betroffenen Margizens zu untersuchen und sichtbar zu machen, werden auch diese Machtbeziehungen als Teil des (Integrations-)Regimes verstanden. Somit beschreibt der Begriff des Regimes vorliegend nicht allein die Gesamtheit der (integrationsrelevanten) Rechtsnormen, sondern soll auch ihre (stratifizierende) Wirkung auf die Adressat*innen hervorheben.

313 Groß, Das rechtliche Migrationsregime der Aufenthaltsw Zwecke, in: Pott/Rass/Wolff, 2018, 225 (226).

314 Für den Begriff des Migrationsregimes vgl. etwa den Sammelband *Pott/Rass/Wolff (Hrsg.)*, Was ist ein Migrationsregime?, 2018.

315 *Vogtenhuber/Steiber/Leitner*, Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen, 2018, S. 20.

316 *Pierdicca*, Integrationsregime in der Arbeitswelt, 2022, S. 42.

317 *Pierdicca*, Integrationsregime in der Arbeitswelt, 2022, S. 43.

318 *Pierdicca*, Integrationsregime in der Arbeitswelt, 2022, S. 42.

2) Regelungsstrukturen eines Integrationsregimes

Aufbauend auf den überblicksartig dargestellten theoretischen Grundlagen soll im Folgenden die Frage beantwortet werden, welche Aspekte der Sozialintegration von Migrant*innen durch ein Integrationsregime geregelt werden (können); es werden also seine Regelungsstrukturen herausgearbeitet. Für diese Systematisierung wurden vier Fragen entwickelt, die ein Integrationsregime beantwortet und an denen sich die Darstellung der Regelungsstrukturen orientiert. Sie betreffen das Was, das Wer, das Wann und das Wie der Integration:

1. Was wird unter Integration verstanden, welche Dimensionen der Sozialintegration werden mithin geregelt?
2. Wer gilt als integriert und wer erhält die Möglichkeit zur Integration, anhand welcher Kriterien erfolgt also (k)eine Integration?
3. Wann, also nach welcher Aufenthaltsdauer respektive zu welchem Zeitpunkt, sollen integrationsrelevante Regelungen ansetzen?
4. Wie soll die Integration erreicht werden, welche Integrationsmodelle können mithin verwendet werden?

Diese Fragen lassen sich selbstverständlich auch anders formulieren und auch die im Folgenden zur Systematisierung gewählten Begriffe (Integrationsmodelle, Integrationsdimensionen, Indikatoren etc.) werden außerhalb des Kontextes dieser Arbeit durchaus unterschiedlich verwendet.

a) Was umfasst Integration? – Integrationsdimensionen

Die grundlegendste Frage lautet, was von Integration überhaupt umfasst ist; erst in einem zweiten Schritt lässt sich sodann fragen, was davon in einem Integrationsregime rechtlich geregelt werden kann oder soll.

aa) Dimensionen der Integration

Einem wissenschaftlich-analytischen³¹⁹ Verständnis des Integrationsbegriffs folgend soll vorliegend zunächst ein Überblick darüber gegeben werden,

319 Schulte, ZAR 2012, 289 (290).

welche Dimensionen der Integration existieren,³²⁰ bevor ihre Steuerbarkeit durch Recht erörtert wird. Davon lässt sich ein normativ-politisches Verständnis von Integration³²¹ unterscheiden, das unter dem Stichwort der Integrationskriterien im nächsten Gliederungspunkt diskutiert wird.

Nach einer verbreiteten Auffassung, die sich etwa auf die migrationssoziologischen Arbeiten von *Pries* und *Bommes* und im Ergebnis auch auf *Esser* stützen kann,³²² umfasst Integration eine ökonomische, eine politische, eine rechtliche, eine soziale oder gesellschaftliche sowie eine kulturelle Dimension.³²³ Sowohl Bedeutung als auch Inhalt einzelner Dimensionen sind dabei umstritten. Auch eine eindeutige Zuordnung bestimmter Aspekte zu einer einzelnen Dimension kann schwerfallen – etwa die Frage, ob der Spracherwerb Teil der kulturellen Integration ist,³²⁴ oder ob schulische Bildung und berufliche Ausbildung zur kulturellen oder zur ökonomischen Integration gezählt werden.³²⁵

Die fünf Dimensionen werden oftmals zur Messbarkeit von Integration herangezogen³²⁶ und finden sich daher in den meisten empirischen Untersuchungen zur Integration von Migrant*innen wieder. Die OECD misst

320 Der Begriff der Dimensionen lehnt sich an den von *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: Waldrauch, 2001, 27 (40 ff.) verwendeten Dimensionsbegriff an. Er entspricht damit eher den „Teilsystemen“ der systemtheoretischen Integrations-theorie von *Bommes* als den Dimensionen der Assimilation bei *Esser*.

321 Dazu grundlegend die Arbeit von *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016; *Schulte*, ZAR 2012, 289 (290); von einem normativen Begriffsverständnis ausgehend auch *Oberndörfer*, Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: Bizeul, 2004, 13.

322 S. o. I.

323 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 64; *Niessen-Dietrich*, ZAR 2012, 85 (86), die zwischen rechtlicher und gesellschaftlicher Integration unterscheidet und von letzterer die politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Integration umfasst sieht; ebenfalls die rechtliche von der ökonomischen, kulturellen, politischen und sozialen Integration unterscheidend und diese als Erleichterung für die übrigen Dimensionen ansehend, *Bauböck*, Integration von Einwanderern, in: Waldrauch, 2001, 27 (40); vgl. auch § 43 Abs.1 AufenthG (ohne die rechtliche Dimension); so auch die *Europäische Kommission*, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, 24.II.2020, S. 2; *Pries*, Integration, in: Pickel/Decker/Kailitz/Röder/Schulze Wessel, 2020, 1 (12); *SVR*, Integration im föderalen System, 2012, S. 55.

324 Die sprachliche Integration etwa gesondert neben der kulturellen Integration nennend *Bade*, ZAR 2005, 217 (220).

325 Schulische Bildung und berufliche Ausbildung als Voraussetzung der ökonomischen Integration nennend *Bade*, ZAR 2005, 217 (220); s. a. *Bade*, Migration, Flucht, Integration, 2017, S. 600.

326 Zur Kritik daran *Vertovec*, Considering the Work of “Integration”, 2020, S. 8.

in Zusammenarbeit mit der EU die Integration von Migrant*innen etwa anhand einer Vielzahl von Indikatoren, die sich den Dimensionen der ökonomischen (hier wird unter anderem nach Niveaus von Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und relativer Armut differenziert), politischen (Teilnahme an Wahlen), rechtlichen (Staatsangehörigkeitserwerb), gesellschaftlichen (empfundene Diskriminierung, Zugehörigkeitsgefühl) und kulturellen Integration (Sprachkenntnisse) zuordnen lassen;³²⁷ als weitere Merkmale werden die Wohnsituation und der Zugang zur Gesundheitsversorgung genannt, die mit mehreren Dimensionen (vor allem der ökonomischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Integration) assoziiert sind.³²⁸ Der Aktionsplan Integration der EU für 2021 bis 2027 nennt als priorisierte Themenfelder ebenfalls Gesundheit³²⁹ und Wohnen³³⁰ neben Bildung (einschließlich des Spracherwerbs) und Erwerbstätigkeit.³³¹ Auch das Integrationsmonitoring der Bundesländer, das sich stark an *Essers* Integrations-theorie anlehnt, verwendet als Integrationsindikatoren die rechtliche, soziale und kulturelle Integration, Bildung, Arbeitsmarkt/Lebensunterhalt sowie Gesundheit und Wohnen; darüber hinaus werden als Indikatoren die Bevölkerung/Demografie, Kindertagesbetreuung, Kriminalität, interkulturelle Öffnung sowie Zugehörigkeit und subjektive Bedingungen von Integration genannt.³³²

327 OECD/Europäische Kommission, Indikatoren der Integration von Zugewanderten 2023, 2023, S. 3, 41 ff.

328 Sowohl die Gesundheitsversorgung als auch die Wohnsituation können etwa unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet werden, eine Wohnverpflichtung an einem bestimmten Ort kann jedoch auch die gesellschaftliche Integration berühren, ebenso wie die Zugang zu oder der Ausschluss von einem bestimmten Gesundheitssystem.

329 Europäische Kommission, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, 24.11.2020, S. 13 f.

330 Europäische Kommission, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, 24.11.2020, S. 14 f.

331 Europäische Kommission, Factsheet EU action plan on integration and inclusion, 24.11.2020.

332 Integrationsmonitoring der Länder, <www.integrationsmonitoring-laender.de/zielsetzung-und-konzeption-wie-wird-integration-gemessen.html>.

bb) Steuerbarkeit von Integrationsdimensionen und integrationsrelevante Regelungen

Nicht alle Dimensionen können unmittelbar rechtlich geregelt werden,³³³ bestimmte Aspekte des Integrationsprozesses, wie oben aus sozialwissenschaftlicher Perspektive erläutert, bleiben einer Steuerung durch das Recht, jedenfalls in einer freiheitlichen Gesellschaft, fraglos entzogen.³³⁴ Dazu zählen etwa eine Pflicht zur aktiven Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, die Übernahme bestimmter religiöser oder kultureller Überzeugen oder eine Identifikation mit dem Land. Entsprechende Vorgabeversuche, so sie als wünschenswert erachtet werden, verstießen nicht nur gegen das völkerrechtliche Assimilationsverbot, sondern wären auch nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.³³⁵ Relevant für ein Integrationsregime sind daher solche Bereiche, die einer Steuerung möglichst unmittelbar zugänglich sind, sie bilden den Corpus der integrationsrelevanten Regelungen.

Geregelt werden kann insbesondere die ökonomische Dimension der Integration, vor allem durch den Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung, aber auch durch Arbeitsintegrationsmaßnahmen und Ausbildungsförderung. Vorliegend als Aspekt der kulturellen Integration eingeordnet, stellen insbesondere Sprach- respektive Integrationskurse ein, wenn nicht das wichtigste Regelungsinstrument dieser Dimension dar; speziell für Kinder und Jugendliche gilt dies ebenso für den Zugang zu frühkindlicher und schulischer Bildung (der allerdings auf Länderebene geregelt wird³³⁶). Schließlich ist die Steuerung der rechtlichen Integrationsdimension über den Aufenthaltsstatus und die Einbürgerung zentral für den Integrationsprozess, wie etwa die Untersuchung von *Bommes* zeigt.

Die Regelung des Zugangs zu Sozialleistungen ist in mehrfacher Hinsicht integrationsrelevant, einerseits als notwendige Folge³³⁷ geringer ökonomischer Integration³³⁸, andererseits wirkt sich der Umfang der gewährten Leistungen aber auch auf die Chancen gesellschaftlicher und kultureller

333 Rossi, Die Verwaltung 40 (2007), 384 (410).

334 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 201.

335 Bryde, Verfassungsrechtliche Irritationen in der Integrationsdebatte, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, 2013, 19.

336 Zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit s. die Einleitung IV.

337 Zumindest, wenn man die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums als Ausdruck der unverletzlichen Menschenwürde anerkennt, wie es das BVerfG in mehreren Entscheidungen ausdrücklich getan hat.

338 Ursächlich dafür kann sowohl sein, dass eine ökonomische Integration etwa durch ein Erwerbsverbot aktiv durch den Staat verhindert wird, aber auch, dass es dem In-

Integration aus. Regelungen zur Unterbringung und zur Freizügigkeit, etwa in Form von Wohnsitzauflagen und räumlicher Beschränkung, wirken sich ebenfalls auf die Chancen gesellschaftlicher aber auch ökonomischer Integration aus.

Die politische Dimension der Integration lässt sich insbesondere durch das aktive und passive Wahlrecht beeinflussen, das auf Bundes- und Länderebene allerdings den deutschen Staatsangehörigen vorbehalten ist³³⁹ und damit unmittelbar mit dem Grad der rechtlichen Integration verknüpft ist. Daneben existieren weitere, indirekte Regelungsmöglichkeiten politischer Partizipation, etwa der Zugang zur Mitgliedschaft in einer Partei, die Teilnahme an Demonstrationen etc.³⁴⁰ Auch Aspekte der gesellschaftlichen Integration können oftmals nur indirekt geregelt werden, sie betreffen die gesamte Gesellschaft: Indem Diskriminierungen der Migrant*innen etwa durch Antidiskriminierungsgesetze verboten oder Rassismus strafrechtlich verfolgt oder präventiv bekämpft wird, kann dies Migrant*innen die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls erleichtern; die Anwendung allgemeiner (Straf-)Gesetze und spezielle aufenthaltsrechtliche Regelungen gegenüber Migrant*innen sollen ebenfalls der gesellschaftlichen Integration dienen.

Bei integrationsrelevanten Regelungen handelt es sich mithin um Regelungen, die darauf abzielen, eine oder mehrere Dimensionen der Sozialintegration (ökonomische, politische, rechtliche, gesellschaftliche, kulturelle) von Migrant*innen direkt oder indirekt zu steuern.

b) Wer wird integriert und wer gilt als integriert? – Integrationskriterien

Eng mit den Integrationsdimensionen sind die Fragen verknüpft, wer als integriert gilt und wer integriert werden soll: Diese Fragen werden im Integrationsregime durch Integrationskriterien als Tatbestandsvoraussetzungen geregelt. Zum einen legen sie fest, wer als integriert gilt, sind also Indikatoren³⁴¹ einer erfolgreichen Integration; zum anderen fungieren sie selektiv, indem sie die Voraussetzungen dafür festlegen, wer Adressat*in

dividuum trotz Arbeitsmarktzugang nicht gelingt, den Lebensunterhalt selbständig durch Erwerbsarbeit zu sichern.

339 Auf kommunaler Ebene steht es (lediglich) auch Unionsbürger*innen offen.

340 Dazu auch SVR, Steuern, was zu steuern ist, 2018, S. 75 f.

341 Das vorliegende Begriffsverständnis von Indikatoren ist angelehnt an Groß, ZAR 2007, 315 (316); es ist abzugrenzen von einem Verständnis, wie es oftmals empirischen Untersuchungen zugrunde liegt, s. o.

von Regelungen zur Integration wird und wer aktiv von einer Integration ausgeschlossen wird.

aa) Indikatorfunktion

Integrationskriterien bestimmen, welche (Tatbestands-)Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit im rechtlichen Sinne von einer erfolgreichen Integration auszugehen ist. Hierbei handelt es sich um eine stärker normativ-politische Bewertung. Integration wird insofern als zu erfüllendes oder zumindest anzustrebendes Ziel betrachtet, dessen graduelles Erreichen wesentlich davon abhängt, welche Voraussetzungen formuliert werden. Wenn gleich der Grad der Erfüllung der oben genannten Integrationsdimensionen in empirischen Untersuchungen zur gruppenbezogenen Bewertung der Integration von Migrant*innen herangezogen wird,³⁴² sind sie dazu auf rechtlicher Ebene mangels eines konkreten Bewertungsmaßstabs nicht unmittelbar geeignet. Für Regelungsbereiche der einzelnen Dimensionen der Sozialintegration sind vielmehr rechtlich operationalisierbare Integrationskriterien erforderlich, anhand derer sich die Integration von Migrant*innen bewerten lässt. Die Entscheidungshoheit, für welche Dimensionen Integrationskriterien aufgestellt werden, um dadurch Rechtsfolgen an ihrer Erfüllung oder Nichterfüllung zu knüpfen, verbleibt dabei bei der Gesetzgebung.

Es lassen sich vier Hauptkriterien im Aufenthaltsrecht identifizieren, die als Integrationsindikatoren fungieren: die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts respektive die fehlende Abhängigkeit von sozialen Sicherungssystemen (1), keine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (2), ein bestimmtes Maß an Kenntnissen der deutschen Sprache (3) sowie der Rechts- und Gesellschaftsordnung (4).³⁴³ Die vorliegende Arbeit fasst diese Integrationskriterien mit Indikatorfunktion weiter, da sie gerade im Hinblick auf die zu untersuchende Gruppe der Marginalisierten oftmals weniger eng als etwa bei Migrant*innen mit einem befristeten oder unbefristeten Aufenthaltstitel angewandt werden. In der vorliegenden Arbeit werden die Integrationskriterien daher modifiziert gefasst als

1. ökonomische Leistungsfähigkeit,
2. Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehlverhaltens,

³⁴² S. o. 1).

³⁴³ Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 274; Groß, ZAR 2007, 315 (316).

3. Kenntnisse der deutschen Sprache und
4. (Be-)Kenntnisse zur deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung.³⁴⁴

Diese Kriterien sollen den Grad der ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Integration der Migrant*innen indizieren. Der Grad ihrer rechtlichen Integration hängt dagegen allein vom staatlicherseits verliehenen Aufenthaltsstatus ab. Die besondere normative Komponente besteht neben der – vielfach kritisierten³⁴⁵ – Entscheidung des Aufenthaltsrechts, anhand welcher Kriterien die Integration bewertet wird, auch in der Gewichtung dieser Kriterien. Sie hängt mit der den jeweiligen Integrationsdimensionen zugeordneten Relevanz zusammen. Weitgehende Einigkeit herrscht über die wesentliche Bedeutung der Sprachkenntnisse für eine Integration³⁴⁶, so dass wahlweise die Förderung der Teilnahme an Sprachkursen³⁴⁷ respektive die Verpflichtung zur Absolvierung von Sprachkursen³⁴⁸ gefordert wird.³⁴⁹ Aus verwaltungsrechtlicher Perspektive spreche für einen integrationsrechtlichen Fokus auf den Spracherwerb, dass die sprachlichen Fortschritte der Migrant*innen gut messbare Indikatoren seien, auf die sich verwaltungsrechtliche Entscheidungen stützen könnten.³⁵⁰ Neben den Sprachkenntnissen, die im Rahmen der Integrationskurse auch immer schon mit der Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung verbunden wurden, sind zunehmend Forderungen nach Bekenntnissen zur Rechts- und Gesellschaftsordnung als Indikator einer vermeintlichen identifikativen Integration im Sinne *Essers* in das Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht eingeflossen.³⁵¹ Den Kriterien der ökonomischen

344 Daneben identifiziert diese Arbeit hinsichtlich der Margizens weitere Integrationskriterien, auf die jedoch erst in Kapitel 5 eingegangen wird.

345 S. nur *Schulte*, ZAR 2012, 289; *Röper*, ZRP 2016, 140 (141).

346 Zu Sprachkenntnissen als Voraussetzung für eine berufliche, soziale und kulturelle Integration s. die *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 257; ausführlich zum Leitbild der sprachlich-kulturellen Integration *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 103 ff.

347 *Göbel-Zimmermann/Masuch*, ZAR 1998, 250 (258); *von Planta*, NJW 2016, 18 (20 f.); *Geis*, APuZ 67 (2017), 27 (32).

348 *Giegerich*, Rechtliche Steuerung der Einwanderung, in: *Giegerich/Wolfrum*, 2001, 481 (505 f.); *Burgi*, DVBl 2016, 1015 (1020).

349 Zur Frage, wie Integration am besten erreicht werden kann, sogleich unter 4).

350 *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2012, S. 301.

351 Dazu kritisch schon *Davy*, Die Verwaltung 41 (2008), 31 (34).

Leistungsfähigkeit und der Abwesenheit eines vorwerfbaren Fehlverhaltens kommt bereits historisch ein großes Gewicht zu.³⁵²

bb) Selektionsfunktion

Je nach Integrationsmodell – dazu sogleich³⁵³ – können die Integrationskriterien neben der beschriebenen Indikatorfunktion auch eine zweite besitzen, die hier als Selektionsfunktion bezeichnet werden soll: In dieser Rolle entscheiden rechtliche Integrationskriterien darüber, wer sich überhaupt integrieren können soll, wer also gewissermaßen Adressat*in von integrationsrelevanten Regelungen wird. Dabei werden bestimmte integrationsrelevante Regelungen auf Tatbestandsseite von Integrationskriterien abhängig gemacht, sodass ihre Rechtsfolge nur diejenigen Migrant*innen betrifft, die das Integrationskriterium in ihrer Person erfüllen.³⁵⁴

c) Wann soll Integration stattfinden? – Integrationszeitpunkt

Ein weiterer Aspekt, den ein Integrationsregime regelt, ist die Entscheidung, wann (potenzielle) Migrant*innen mit rechtlichen Integrationsmaßnahmen konfrontiert werden – wann also Integrationsanforderungen an sie gerichtet werden respektive ab welchem Zeitpunkt ihre Integration aktiv gefördert oder zumindest nicht behindert wird. Das Zeitelement findet sich regelmäßig als Tatbestandsvoraussetzung in integrationsrelevanten Normen, etwa in Form der Festlegung einer bestimmten Voraufenthaltsdauer oder Wartefrist sowie als Gegenstück dazu in Form der (Höchst-)Geltungsdauer.

Die Frage nach dem richtigen Integrationszeitpunkt kann ganz unterschiedlich beantwortet werden und ist stark umstritten; sie ist eng mit den unterschiedlichen Integrationsmodellen verknüpft, auf die noch gesondert eingegangen wird.³⁵⁵ Einer Ansicht zufolge sollte die Förderung der Integration frühestmöglich beginnen, um die größtmögliche Wirksamkeit zu

352 Dazu ausführlich in Kapitel 5 II.1)a) und b).

353 S. dazu 4).

354 Die Selektionsfunktion wird ausführlich untersucht in Kapitel 5 II.1).

355 S. 4).

entfalten.³⁵⁶ Daher sollte Migrant*innen „nach der Ankunft im Aufenthaltsstaat unverzüglich Teilhaberechte verliehen werden, sofern ihr Aufenthalt nicht von vorneherein als kurzfristiger Aufenthalt gedacht ist“³⁵⁷. Die sich aus einer verspäteten oder versäumten Integration ergebenden negativen Folgen seien nur schwer zu beheben und deutlich teurer als eine frühzeitige Integration, sodass diese in jedem Fall vorzuziehen sei.³⁵⁸ Demgegenüber steht die Annahme, dass staatliche Integrationsförderung stets sogenannte Pull-Effekte auslösten, also einen – aus dieser Perspektive zu verhindernden – Anreiz für eine immer größer werdende Zahl von Menschen darstellten, Deutschland als Flucht- oder Migrationsziel auszuwählen.³⁵⁹ Zugleich erschwere eine (erfolgreiche) Integration von Anfang an eine spätere Abschiebung der Migrant*innen.³⁶⁰

Hinsichtlich der Integrationsanforderungen kritisieren einige Stimmen, dass diese immer weiter vorverlagert würden.³⁶¹ Selbst die Einreise wird beim Familiennachzug von Ehegatten schon von Integrationsvoraussetzungen und namentlich dem Vorliegen eines bestimmten Sprachniveaus abhängig gemacht, sodass die Integration praktisch schon im Heimatstaat beginnen müsse.³⁶²

d) Wie kann Integration erreicht werden? – Integrationsmodelle

Eng mit der Thematik des Integrationszeitpunkts verknüpft ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen rechtlicher Gleichstellung und tatsächlicher gesellschaftlicher Integration der Migrant*innen. Dahinter stehen unter-

356 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 289; Berlit, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, 2017, S. 129; Deibel, ZFSH/SGB 2016, 520 (523); Döring, ThürVBl. 2016, 1.

357 Farahat, Progressive Inklusion, 2014, S. 77.

358 Berlit, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, 2017, S. 105, 129 mit weiteren empirischen Nachweisen; auch der Präsident des ifo-Instituts weist darauf hin, dass nach Studien des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung etwa eine verzögerte Arbeitsmarkintegration den deutschen Staatshaushalt rund 10 Mrd. Euro pro Jahr kosten würde, s. Fuest, leibniz 2016, 64.

359 Thym, NVwZ 2015, 1625 (1627); aus politikwissenschaftlicher Perspektive Luft, Recht und Politik 2016, 166 (167) Zur Kritik an dieser These s. Kapitel 6 II.1).

360 Thym, ZAR 2016, 241 (242); Hailbronner, Der aufenthaltsrechtliche Status der verschiedenen Gruppen von Einwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weber, 1997, 225 (244).

361 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 198.

362 Groß, ZAR 2007, 315 (318).

schiedliche Ansichten darüber, wie sich die Integration von Migrant*innen am besten erreichen respektive verhindern lässt. Diese lassen sich in fünf Integrationsmodelle unterscheiden: das Modell der Rechtsgleichheit, das selektive Integrationsmodell, das Modell der Chancengleichheit, das Verpflichtungsmodell und zuletzt das Modell der Integrationsverhinderung.

aa) Modell der Rechtsgleichheit

In den 1980er und 1990er Jahren wurde Integration im rechtswissenschaftlichen Diskurs überwiegend als Frage einer rechtlichen Gleichstellung der Migrant*innen mit deutschen Staatsangehörigen verhandelt,³⁶³ die durch eine zunehmende Gewährung von Rechten erreicht werden sollte.³⁶⁴ Dafür existieren verschiedene Deutungsversuche: *Thym* nimmt an, dass die Rechtswissenschaft gewissermaßen die „interdisziplinäre Deutungsvielfalt des Integrationsbegriffs“³⁶⁵ gescheut und sich deshalb auf die formale Betrachtung der Rechtsstellung ausländischer Staatsangehöriger beschränkt habe. *Davy* erklärt das in dieser Zeit vorherrschende Integrationsverständnis hingegen damit, dass Migrant*innen nur äußerst schwache Rechtspositionen zu Beginn ihres Aufenthalts zugewiesen wurden.³⁶⁶ So hätte sich der Fokus der Rechtswissenschaft automatisch auf die Angleichung der rechtlichen Position gerichtet.³⁶⁷

Dem Modell der Rechtsgleichheit zufolge zählt die Gleichberechtigung der Migrant*innen zu den wichtigsten Bedingungen für eine tatsächliche Integration.³⁶⁸ Rechtliche Gleichstellung sei zwar keine „hinreichende,

363 Vgl. das Vorwort in *Barwig (Hrsg.), Aufenthalt, Niederlassung, Einbürgerung*, 1987, S. 10, in dem ein unbefristeter Aufenthaltstitel als wichtiges Instrument der Integration bezeichnet wird.; *Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 197.

364 *Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 80; *Nielsen-Dietrich, ZAR* 2012, 85 (86); *Thym, Migrationsverwaltungsrecht*, 2012, S. 296.

365 *Thym, Migrationsverwaltungsrecht*, 2012, S. 296.

366 *Davy, Integration von Einwanderern in Deutschland*, in: *Barwig/Davy*, 2004, 83 (87).

367 *Davy, Integration von Einwanderern in Deutschland*, in: *Barwig/Davy*, 2004, 83 (87).

368 *Groenendijk, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration*, in: *Baldaccini/Guild/Toner*, 2007, 429 (449); so auch *Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 83; aus US-amerikanischer Perspektive *Motomura, Americans in Waiting*, 2006, S. 9.

wohl aber eine notwendige Bedingung für eine gelungene Integration³⁶⁹. Im Sinne *Essers* ermöglicht sie die Platzierung, welche er als wichtigste Form der Sozialintegration erachtet.³⁷⁰ Ein sicherer Aufenthaltsstatus und Gleichbehandlung seien wichtige Integrationsinstrumente.³⁷¹ Daher sollte Migrant*innen „nach der Ankunft im Aufenthaltsstaat unverzüglich Teilhabeberechtete verliehen werden, sofern ihr Aufenthalt nicht von vorneherein als kurzfristiger Aufenthalt gedacht ist“³⁷². Dadurch würden die Gegensätze zwischen aus- und inländischen Staatsangehörigen verringert, sodass ausländische Staatsangehörige „in gewissem Sinne nicht mehr die ‚anderen‘ [sein], sondern im ‚wir‘ ankämen“³⁷³. Auch *Eichenhofer* kommt zu dem Ergebnis, dass „grundsätzlich die Abschaffung sämtlicher Diskriminierungen, d. h. das Herstellen völliger Rechtsgleichheit von In- und Ausländern das integrationspolitisch beste Konzept“³⁷⁴ wäre.³⁷⁵ Denn grundsätzlich habe jede rechtliche Diskriminierung, also Schlechterstellung, ausländischer Staatsangehöriger gegenüber Inländer*innen auch eine soziale Schlechterstellung zur Folge, die desintegrativ wirke.³⁷⁶

Gegen diesen Ansatz wird vereinzelt eingewendet, dass es die staatsbürgerlichen Mitgliedschaftsrechte entwerte und dadurch den Nationalstaat unterlaufe.³⁷⁷ Zudem zweifeln Stimmen in der empirischen Sozialwissenschaft an der integrierenden Wirkung der rechtlichen Gleichstellung, da auch Staaten, in denen die Migrant*innen rechtlich weitgehend mit Staatsbürger*innen gleichgestellt seien, Integrationsprobleme hätten.³⁷⁸ Der Grad an rechtlicher Integration könne die gesellschaftliche Integration nur begrenzt beeinflussen.³⁷⁹ Andererseits lässt sich auch kritisieren, dass eine rechtliche Gleichstellung nicht ausreicht, um versteckte Diskriminierungen

369 *Davy*, Integration von Einwanderern in Deutschland, in: Barwig/Davy, 2004, 83 (95).

370 S. o. I.1)c).

371 *Groenendijk*, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 429 (449); *Groß*, KJ 2006, 2 (11); *Oberndörfer*, Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: Bizeul, 2004, 13.

372 *Farahat*, Progressive Inklusion, 2014, S. 77.

373 *Rossi*, Die Verwaltung 40 (2007), 384 (412).

374 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 289.

375 Dazu ausführlich *Groß*, DVBl 2014, 1217.

376 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 289.

377 *Hailbronner*, Amsterdam Law Forum 2008, 10 (12).

378 *Koopmans*, Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität, in: Luft/Schimany, 2010, 55 (55 ff.).

379 *Nielsen-Dietrich*, ZAR 2012, 85 (86).

zu verhindern. Diesem Problem widmet sich insbesondere das Modell der Chancengleichheit.

bb) Modell der Chancengleichheit

Das Modell der Chancengleichheit setzt statt formaler Angleichung der Rechtspositionen stärker auf die konkrete Gleichstellung von Migrant*innen, indem es ihnen spezielle Sonderrechte einräumen will.³⁸⁰ Dieser Ansatz beruht auf der von migrationssoziologischen Theorien gestützten Annahme, dass Migrant*innen gegenüber Inländer*innen durch Sprachbarrieren etc. ungleiche Startchancen hinsichtlich ihrer Sozialintegration haben. Das Modell sieht es als staatliche Aufgabe, im Integrationsprozess diese ungleichen Bedingungen der im Land lebenden Menschen auszugleichen. Es sollen daher spezielle Sonderrechte respektive Fördermaßnahmen geschaffen werden, welche die Migrant*innen im Streben nach gleichen Bedingungen unterstützen.³⁸¹ Mittels aktiver Integrationsförderung lasse sich nach diesem Ansatz, der auch als Anspruchsmodell bezeichnet wird, eine Integration daher am besten erreichen.³⁸² Von diesem Gedanken war insbesondere die Einführung von Integrationskursen durch das AufenthG getragen,³⁸³ ein Integrationsverständnis als „chancengleichen Teilhabe“³⁸⁴ ist weit verbreitet.

Kritisiert wird an dem Modell, dass dadurch soziale Gleichheit nur durch neue soziale Ungleichheiten erreicht werden könne.³⁸⁵ Zudem verlagere das Modell die Verantwortung zur Integration auf die Migrant*innen selbst und schaffe dadurch eine Wettbewerbssituation, in der nur Leistungsstarken die Integration gelinge.³⁸⁶

380 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 269.

381 Im Rahmen der ökonomischen Dimension etwa Davy, Die Integration von Einwanderern, in: Davy, 2001, 925 (926 f.).

382 Groß, ZAR 2007, 315 (317.).

383 Und so bereits die *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, explizit etwa S. 216.

384 Lechner/Atanisev, Integration von Migrantinnen in Deutschland, 2023, S. 3.

385 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 270.

386 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 270 f.

cc) Verpflichtungsmodell

Das Verpflichtungsmodell – auch als Modell des „Förderns und Forderns“³⁸⁷ bezeichnet – modifiziert das Modell der Chancengleichheit um einen Zwangsaspekt. In der Integrationsgesetzgebung wurde es ab 2007 zunehmend relevant.³⁸⁸ Es erachtet zwar ebenfalls die aktive Förderung der Integration von Migrant*innen als Notwendigkeit, geht aber von der Annahme aus, dass durch eine Verpflichtung der Migrant*innen zur Wahrnehmung der Integrationsförderung die Integration effektiver erreicht werden könne.³⁸⁹ Ein Angebot zur Integrationsförderung, etwa die freiwillige Teilnahme an Integrationskursen, wird daher zu einer Verpflichtung, die gegebenenfalls mit Zwangsmaßnahmen durchsetzbar ist.

Kritisiert wird an diesem Ansatz, dass erhebliche Zweifel daran bestünden, ob der individuelle Integrationserfolg tatsächlich durch eine sanktionsbewehrte Verpflichtung, etwa zur Teilnahme am Integrationskurs, gesteuert werden könne.³⁹⁰ Ausgeblendet würde vom Verpflichtungsmodell, dass es durchaus sehr unterschiedliche persönliche Motive für eine fehlende Lernbereitschaft und -fähigkeit geben könne.³⁹¹

dd) Selektives Integrationsmodell

Das selektive oder exklusive Integrationsmodell vertritt die Auffassung, dass eine Aufenthaltsverfestigung – und in ultimativer Form die Erteilung der Staatsangehörigkeit – erst nach einer erfolgreich abgeschlossenen Integration durch die Migrant*innen erfolgen sollte.³⁹² Es geht von der Annahme aus, dass die Statusverfestigung hinreichender Anreiz – und bei Gelingen die Belohnung – für Migrant*innen sei, sich eigenständig zu integrieren.³⁹³ Das Modell selektiert dabei zwischen Migrant*innen, denen eine (selb-

387 Groß, ZAR 2007, 315.

388 S. unten IV.2)f).

389 Joppke, *West European Politics* 30 (2007), 1 (9).

390 Rossi, *Die Verwaltung* 40 (2007), 384 (415).

391 Groß, ZAR 2007, 315 (319).

392 Groenendijk, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 429 (449); ausführlich zum Diskurs Bolat, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 81 f.

393 Dazu Groenendijk, *Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht*, in: Barwig/Davy, 2004, 50 (61); mit weiteren Nachweisen Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2012, S. 22.

ständige) Integration gelingt und solchen, denen sie nicht gelingt. Letztere werden von einer Statusverfestigung ausgeschlossen. Würde rechtliche Gleichstellung nicht von bestimmten Voraussetzungen, wie Integrationsanforderungen, abhängig gemacht, so ein weiteres Argument, würde das die demokratische Gesellschaft „vergiften“³⁹⁴.

Das selektive Integrationsmodell fand sich in Ansätzen bereits in den Ausländergesetzen von 1965 und 1990,³⁹⁵ prägt aber auch das AufenthG. Neben den speziellen Förderinstrumenten nutzt die Gesetzgebung hier die „Bedingtheit des Statuswandels als Steuerungsressource“³⁹⁶: Wollen Migrant*innen ihren Aufenthalt verfestigen, so müssen sie hierfür zunächst bestimmte Integrationsanforderungen, wie etwa ein gewisses Sprachniveau, erfüllen. Erbrachte Integrationsleistungen werden dann mit einem Aufenthaltstitel, der mehr Rechte als der vorherige gewährt, honoriert. Das AufenthG verknüpft die Einwanderungschancen also mit steigenden Integrationserwartungen.³⁹⁷ Auch die Integrationsgesetzgebung auf EU-Ebene, die zunächst stärker dem Modell der Rechtsgleichheit verpflichtet war, wurde auf Druck einiger Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, zunehmend an das selektive Integrationsmodell angenähert.³⁹⁸

Kritisieren lässt sich an diesem Modell, dass es die Integrationsverantwortung überwiegend den Migrant*innen aufbürdet. Eine nicht gelingende Integration gilt als verschuldet; strukturelle Integrationsbarrieren werden ausgeblendet. Zudem würden Integrationsanforderungen dadurch stark vorverlagert und müssten entgegen aller existierenden Hürden erbracht werden.³⁹⁹

ee) Modell der Integrationsverhinderung

Ein letztes, gewissermaßen negatives Integrationsmodell ist das Modell der Integrationsverhinderung, teils auch als „Segregationismus“⁴⁰⁰ bezeichnet. Seine Ursprünge in Form einer vollständigen Segregation gehen auf den

394 Hailbronner, Amsterdam Law Forum 2008, 10 (12).

395 Davy, ZAR 2004, 231 (232).

396 Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2012, S. 297 f.

397 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 222 ff.

398 S. IV.2)e).

399 Hauschild, ZAR 2004, 83.

400 Joppke, West European Politics 30 (2007), 1 (2).

Umgang Deutschlands mit Migrant*innen, insbesondere mit sogenannten Gastarbeiter*innen in den 1950er bis 1980er Jahren zurück.⁴⁰¹

Dieser Ansatz setzt auf eine aktive Verhinderung der Integration von Migrant*innen und kann sich pauschal auf alle Migrant*innen oder nur auf bestimmte Gruppen beziehen. Im letzten Fall nimmt der Staat etwa eine angenommene Integrationsunfähigkeit oder -unwilligkeit der Migrant*innen zum Anlass, Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung auszuschließen und zielt mittels Sanktionen auf eine Aufenthaltsbeendigung ab.⁴⁰²

e) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann ein Integrationsregime also verschiedene Dimensionen der Integration regeln, indem es auf Tatbestandsseite Integrationskriterien aufstellt, die bestimmen, wann jemand als (partiell) integriert gilt (Indikatorfunktion) und wer Adressat*in der jeweiligen integrationsrelevanten Regelung ist (Selektionsfunktion); regelmäßig ist auf Tatbestandsseite zudem ein Zeitelement enthalten, das den Zeitpunkt einer möglichen Integration festlegt. Die Regelungen können dabei verschiedenen Integrationsmodellen folgen, also die Frage, wie Integration am besten erreicht oder auch verhindert werden kann, unterschiedlich beantworten.

3) Inhaltliche Anforderungen an ein Integrationsregime

Der Begriff des Integrationsregimes dient der Arbeit dazu, vergleichen zu können, ob entsprechend der Herausbildung eines staatlichen Ziels der Integration von Migrant*innen mit Aufenthaltstitel durch Recht eine solche Entwicklung auch in Hinblick auf Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel, die Margizens, stattgefunden hat. Nach hiesiger Auffassung qualifiziert sich also nicht jedes beliebige Ensemble integrationsrelevanter Normen, welches die oben herausgearbeiteten Regelungsstrukturen aufweist, als Integrationsregime. Es sind vielmehr zusätzlich bestimmte Anforderungen an den Inhalt und Zweck der Regelungsgesamtheit zu stellen.

401 S. IV.2)b). So auch *Joppke*, *West European Politics* 30 (2007), 1 (2); *Schulte*, ZAR 2012, 289 (293).

402 *Groenendijk*, *Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht*, in: *Barwig/Davy*, 2004, 50 (52).

Diese inhaltlichen Anforderungen werden im Folgenden induktiv aus denjenigen integrationsrelevanten Regelungen für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel hergeleitet; gestützt auf die Prämisse, dass sich für diesen Personenkreis ein Gesamtkonzept der Integration herausgebildet hat. Hierfür wird im Folgenden – zweckgemäß knapp – die Entwicklung der Integrationsgesetzgebung in Deutschland und auf Ebene des Unionsrechts für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel nachgezeichnet. Die Arbeit zieht dabei auch Erkenntnisse rechts- und politikwissenschaftlicher Untersuchungen heran, welche die Entwicklung einer gezielten, aktiven Integrationspolitik mittels Recht für diesen Adressat*innenkreis zum Gegenstand haben.⁴⁰³ Anstelle der Bezeichnung als Integrationskonzept⁴⁰⁴ oder auch Integrationsprogramm⁴⁰⁵ wird vorliegend jedoch der Begriff des Integrationsregimes verwendet.

a) Die Entwicklung einer Integrationsgesetzgebung in Deutschland und auf Ebene der Europäischen Union

aa) Gastarbeiter*innen in der Anwerbephase 1955 bis 1973

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland⁴⁰⁶ in den 1950er-Jahren begann die Anwerbephase von sogenannten Gastarbeiter*innen⁴⁰⁷: Sie nahm ihren Anfang mit dem ersten Anwerbevertrag mit Italien 1955 und dauerte bis zum Anwerbestopp aufgrund der wirtschaftlichen Rezession und anlässlich des Ölpreisschocks 1973 an.⁴⁰⁸

403 Hierzu zählen insbesondere die Arbeiten von *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013; *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007; sowie *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, wobei diese ein deutlich weiteres Verständnis von staatlicher Integrationspolitik vertritt.

404 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013.

405 *Michalowski*, Integration als Staatsprogramm, 2007.

406 Die folgenden Beschreibungen beziehen sich auf die Migrations- und Integrationspolitik in der BRD. Zur Migrationspolitik in der DDR s. etwa *Fachkommission Integrationsfähigkeit*, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 2020, S. 22 f.

407 Zum wenig beachteten Phänomen der weiblichen „Gastarbeiterinnen“ und zugleich zur Problematik des Begriffs der „Gastarbeiter“ s. *Mattes*, „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik, 2005.

408 Ausführlich *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 203 ff.; *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 53 ff.

Obwohl in dieser Zeit rund 14 Mio. ausländische Staatsangehörige nach Westdeutschland kamen, von denen rund 11 Mio. das Land schließlich wieder verließen, existierten keine expliziten Integrationskonzepte, da man auch insofern den Aufenthalt zu Arbeitszwecken als vorübergehend ansah.⁴⁰⁹

Aller gegenteiligen Äußerungen zum Trotz erfolgte jedoch faktisch am Arbeitsplatz und durch rechtliche Vorgaben der wirtschaftlichen Gleichstellung der ausländischen Arbeitskräfte eine partielle Integration.⁴¹⁰ Mit der Verabschiedung des Ausländergesetzes 1965, das die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 ablöste, wurde zwar auf dem Papier auch der Weg einer möglichen Aufenthaltsverfestigung geregelt:⁴¹¹ Die Erteilung oder Verlängerung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis setzte die Sicherung des Lebensunterhalts voraus;⁴¹² für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach fünf Jahren musste die antragstellende Person neben einer besonderen Arbeitserlaubnis⁴¹³ über einfache mündliche Deutschsprachkenntnisse sowie eine angemessene Wohnung verfügen und etwaige Kinder der Schulpflicht nachkommen. Die unbefristete Aufenthaltsberechtigung, die mit einem besonderen Ausweisungsschutz verbunden war, setzte ein Sich-Einfügen in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland voraus,⁴¹⁴ wofür insbesondere die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gefordert wurde, letztere stellte zugleich einen Ausweisungsgrund dar.⁴¹⁵ In der Praxis wurden die Aufenthaltstitel – entsprechend dem Modell der Integrationsverhinderung – jedoch nur selten erteilt, weil ein dauerhafter Aufenthalt von Migrant*innen politisch unerwünscht war.⁴¹⁶

409 *Bade*, *Ausländer, Aussiedler, Asyl*, 1994, S. 54; *Herbert*, *Deutschland*, in: *Herbert/Schönhagen*, 2023, 152 (162).

410 Zum Leitbild der wirtschaftlich-sozialen Integration in dieser Zeit ausführlich *Bolat*, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 63 ff.

411 *Bolat*, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 67 f.

412 § 7 AuslG 1965, Nr. 4 Abs. 1 S. 2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (AuslGVvV) vom 7. Juli 1967 (GMBL. S. 231).

413 Deren Erteilung setzte unter anderem voraus, dass die Person bereits fünf Jahre lang eine unselbständige Tätigkeit rechtmäßig ausgeübt hatte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 AEVO).

414 § 8 AuslG 1965, Nr. 4a AuslGVvV.

415 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 10 AuslG.

416 *Bolat*, *Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht*, 2016, S. 85 ff.

bb) Zuwanderungsbegrenzung, Rückkehrförderung und Integration auf Widerruf

In den Jahren nach dem Anwerbestopp verfolgte die Politik zunächst eine „Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“⁴¹⁷, die von den Säulen Zuwanderungsbegrenzung, Rückkehrförderung und soziale Integration auf Zeit für die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Familien getragen wurde.⁴¹⁸ Diese „Integration auf Zeit“⁴¹⁹ oder „Integration auf Widerruf“⁴²⁰ beruhte noch auf dem Selbstverständnis Deutschlands als Nicht-Einwanderungsland, sodass sich die ausländischen Staatsangehörigen zwar eingliedern, aber nicht einwandern sollten.⁴²¹ Ende der 1970er Jahre zeichnete sich jedoch immer deutlicher ab, dass viele Menschen dauerhaft in Deutschland bleiben würden.⁴²² 1978 wurde schließlich Heinz Kühn⁴²³ als erster „Beauftragter der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“⁴²⁴ berufen. 1979 forderte er in einem Memorandum ein neues, zeitlich unbegrenztes Integrationskonzept,⁴²⁵ das „Bleibewilligen die Chance zu einer vorbehaltlosen und dauerhaften Eingliederung“⁴²⁶ eröffnen sollte. Die Bundesregierung von SPD und FDP führte ihre Arbeitsmarktpolitik jedoch im Wesentlichen fort und ergänzte sie 1980 lediglich um einige integrative Elemente.⁴²⁷

417 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 54.

418 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 54; *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 244.

419 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 238.

420 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 238.

421 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 62;

Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 238.

422 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 62;

Herbert, Deutschland, in: *Herbert/Schönhausen*, 2023, 152 (165 f.).

423 Ehemaliger Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen für die SPD.

424 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 55 f.

425 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 245 f.; *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 56.

426 Vgl. *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 56.

427 Zu diesen im Einzelnen *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 247; *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 57.

cc) Begrenzungs politik, das AuslG 1990 und die Geburtsstunde
europäischer Migrations politik

Die Ausgangssituation zu Beginn der 1980er Jahre bestand in einer anhaltenden Wirtschaftskrise, weiter zunehmenden Arbeitslosigkeit und einem starken Anstieg der Zahl von Asylsuchenden.⁴²⁸ In der Politik verschob sich der Diskurs von einer Integrations politik hin zu einer zweijährigen öffentlichen Debatte über mögliche finanzielle Rückkehrförderungen für ehemalige Gastarbeiter*innen.⁴²⁹ Da man eine Einwanderung auch auf dem Wege der Fluchtmigration verhindern wollte, wurde Asylsuchenden gegenüber, ganz im Sinne des Modells der Integrationsverhinderung, eine zunehmende Abschreckungs politik verfolgt und ihre Integration aktiv verhindert.⁴³⁰ Mit der Neuwahl der Bundesregierung aus CDU und FDP vollzog sich 1983 endgültig eine restriktive Wende. Die Regierung verlagerte die Migrations politik vom Bundesarbeits- zum Bundesinnenministerium. Die in der Politik lang angekündigte Reform des Migrationsrechts und insbesondere die Schaffung von Integrationsangeboten blieb dabei jedoch weiter aus.⁴³¹

Erst 1990 wurde nach langen Debatten kurz vor der Wiedervereinigung schließlich ein neues Ausländergesetz (AuslG 1990) verabschiedet.⁴³² Die Gesetzgebung legte in der Gesetzesbegründung drei Aufgaben des Ausländerrechts fest: die aufenthaltsrechtliche Integration der bereits aufhältigen ausländischen Staatsangehörigen mit dauerhaftem Bleibewunsch, die Förderung der grenzüberschreitenden internationalen Zusammenarbeit (mit der damaligen EG und heutigen EU) und die Zuwanderungsbegrenzung gegenüber weiteren Drittstaatsangehörigen.⁴³³ Das Ziel der Integration von bereits in Deutschland lebenden Migrant*innen bedeutete für die Bundesrepublik, ihnen die „Teilhabe an ihrem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben“⁴³⁴ zu ermöglichen und „im Rahmen ihrer ethisch-morali-

428 S. Kapitel 3 II.1).

429 Beschlossen wurde schließlich eine sogenannte Rückkehrhilfe in Höhe von 10.500 DM, die im Ergebnis von knapp 17.000 Arbeitnehmer*innen beantragt wurde, s. *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 254 f.

430 Dazu ausführlich Kapitel 3 II.1).

431 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 60 f.; *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 257 f.

432 *Bade*, Ausländer, Aussiedler, Asyl, 1994, S. 62 ff.; *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 279 ff.

433 BT-Drucksache 11/6321, S. 40.

434 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

schen, rechtlichen und kulturellen Wertvorstellungen [...] einen Freiraum für die Bewahrung der eigenen kulturellen Identität⁴³⁵ zu lassen; den Migrant*innen wurde auferlegt, „sich in die rechtliche, soziale und wirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland einzufügen, die hiesigen kulturellen und politischen Wertvorstellungen zu respektieren“⁴³⁶ und den „Willen zur Bewahrung der überkommenen kulturellen Identität nicht als Vorwand für eine selbstisolierende, rein negative Abwehrhaltung gegen deutsche kulturelle Einflüsse“⁴³⁷ zu nutzen. Die Gesetzgebung wollte den Migrant*innen somit Teilhabechancen ermöglichen, sprach sich aber auch deutlich für eine gewisse Assimilationspflicht der Migrant*innen aus. Zentrales Integrationsinstrument sollte die Vermittlung einer höheren Rechtsrespektive Aufenthaltssicherheit sein,⁴³⁸ indem insbesondere eine Vielzahl von Ermessensvorschriften durch gebundene Entscheidungen ersetzt wurden.⁴³⁹ Waren die konkreten Voraussetzungen der Titelerteilung zuvor lediglich in Verwaltungsvorschriften normiert, legte das AuslG 1990 nun gesetzliche „Integrationspfade“⁴⁴⁰ fest. Die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels setzte das Vorliegen einfacher Deutschsprachkenntnisse, die erforderlichen Erlaubnisse für eine Erwerbstätigkeit oder die Sicherung des Lebensunterhalts auf sonstige Weise und ausreichenden Wohnraum voraus, zudem durfte kein Ausweisungsgrund im Sinne einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen.⁴⁴¹ Maßnahmen einer aktiven Förderung der Integration von Migrant*innen sah das Gesetz dagegen nicht vor.

Parallel konkretisierte sich ab Mitte der 1990er eine europäische Migrationspolitik.⁴⁴² Das 1999 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Programm von Tampere sah erstmals die Entwicklung einer gemeinsamen Integrationspolitik vor, die das integrationspolitisch liberale Ziel einer schrittweisen Annäherung der Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen verfolgen sollte.⁴⁴³

435 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

436 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

437 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

438 BT-Drucksache 11/6321, S. 41.

439 *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 48; *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 88 f.

440 Zum Begriff s. *Davy*, ZAR 2004, 231.

441 §§ 24, 45 Abs. 1 AuslG 1990. Zu diesen Integrationskriterien s. A.I.2).

442 Dazu ausführlich *Pelzer*, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020, S. 40 f.

443 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 8.

dd) Der lange Weg zum AufenthG und europäische
Integrationsgesetzgebung

Nach den Wahlen 1998, die zu einer Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen führten, rückte die Notwendigkeit einer Reform des Migrationsrechts und insbesondere die Entwicklung eines Integrationskonzepts wieder in den politischen Fokus. Folge war zunächst die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts durch ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz, das im Jahr 2000 in Kraft trat. Wie das AuslG 1990 war es geprägt vom Ansatz der Integration durch Rechtssicherheit und -gleichheit.⁴⁴⁴ Im Rahmen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit durch Geburt wurde das bis dahin geltende Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) um Elemente des Geburtsrechts (*ius soli*) ergänzt; die Fristen für eine Einbürgerung wurden von 15 auf bis zu acht Jahre verkürzt.⁴⁴⁵ Umgekehrt hatte keinen Anspruch auf Einbürgerung, wer keine ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache als Ausdruck eines Mindestmaßes an kultureller Integration vorweisen konnte.⁴⁴⁶

Im Juni 2000 wurde schließlich die Unabhängige Kommission Zuwanderung eingesetzt, in der unter der Leitung von Rita Süßmuth 20 Expert*innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Gesellschaft ein neues Zuwanderungskonzept erarbeiten sollten. In ihrem im Juli 2001 vorgestellten Bericht verlangte die Süßmuth-Kommission eine Abkehr von der bisherigen Integrationspolitik des „pragmatischen Improvisierens“⁴⁴⁷ und sprach sich für ein „integrationspolitisches Gesamtkonzept [aus], das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt“⁴⁴⁸. Die Kommission definierte Integration dabei als politische Aufgabe, die darauf abzielt, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“⁴⁴⁹. Zugleich betonte sie, dass hierfür Anstrengungen von beiden Seiten erforderlich seien und Wirtschaft, Politik und Kultur der Aufnahmegesellschaft ebenso wie

444 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 93.

445 Davy, Die Verwaltung 41 (2008), 31 (33); Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 91.

446 Davy, Die Verwaltung 41 (2008), 31 (33).

447 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 199.

448 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 199.

449 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 200.

die Migrant*innen ihren Beitrag leisten müssten.⁴⁵⁰ Während sie bei Migrant*innen die Pflicht sah, die Verfassung und die Gesetze zu respektieren und zu befolgen, forderte sie von der Aufnahmegesellschaft, Migrant*innen einen gleichberechtigten Zugang zu allen Positionen am Arbeitsmarkt und dem Bildungssystem zu ermöglichen.⁴⁵¹ Laut Kommission bilde sich ein Konsens in Politik und Öffentlichkeit heraus, dass eine „aktive Integrationspolitik für dauerhaft in Deutschland lebende Zuwanderer möglichst schnell und für neu Zuwandernde unmittelbar nach der Einreise einsetzen sollte“⁴⁵².

Da die Kommission den Erwerb von Deutschkenntnissen als Grundvoraussetzung für berufliche, soziale und kulturelle Chancen ansah,⁴⁵³ war eine zentrale Empfehlung, dem Modell der Chancengleichheit entsprechend, die Einrichtung von Integrationskursen. Diese sollten die Sprachvermittlung, eine Einführung in die Grundzüge der Rechtsordnung und das politische System der Bundesrepublik sowie gesellschaftliche und berufliche Orientierungshilfen beinhalten.⁴⁵⁴ Förderberechtigt sollten alle „Neuzuwanderer mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive sein“⁴⁵⁵, wozu die Kommission unter anderem Spätaussiedler*innen und ihre Familienangehörigen, ausländische Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten und ihre Familienangehörigen, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge sowie nach § 30 AuslG regularisierte Geduldete⁴⁵⁶ zählte.

Auf Grundlage dieses Berichts wurde nach einigen Rückschlägen im Gesetzgebungsprozess⁴⁵⁷ im Juli 2004 schließlich ein Zuwanderungsgesetz (ZuwG) als Artikelgesetz verabschiedet – Herzstück war das AufenthG,

450 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 200.

451 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 200.

452 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 257.

453 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 257.

454 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 261.

455 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 261.

456 S. dazu Kapitel 3 II.2)b).

457 Das ursprünglich 2002 verabschiedete Zuwanderungsgesetz war kurz vor dem für Anfang 2003 geplanten Inkrafttreten vom BVerfG für ungültig erklärt worden: Im Rahmen der Abstimmung im Bundesrat hatte sich das Land Brandenburg uneinheitlich verhalten, was der damalige Bundesratsvorsitzende Wowereit nach mehr-

welches das AuslG 1990 ablöste.⁴⁵⁸ Über 30 Jahre nach dem Anwerbestopp enthielt das neue AufenthG als erstes Gesetz ausdrückliche Regelungen zur „Förderung der Integration“ (Kapitel 3, §§ 43 – 45 AufenthG) von ausländischen Staatangehörigen, auch wenn diese im Ergebnis recht knapp ausfielen. Programmatisch postulierte § 43 Abs. 1 AufenthG zwar: „Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert.“ Das Integrationskapitel beschränkte sich jedoch im Wesentlichen auf die Einführung von Integrationskursen entsprechend der Empfehlungen des Zuwanderungsberichts.

Diese expliziten Maßnahmen der Integrationsförderung machten jedoch nur einen Teil des neuen Integrationskonzepts des AufenthG aus.⁴⁵⁹ Es verband die Integration der Migrant*innen mit der Gewährung von Aufenthaltstiteln, indem es mittels eines Stufenmodells eine schrittweise Statusverfestigung mit steigenden Integrationsanforderungen verknüpfte.⁴⁶⁰ Das AufenthG begriff und begreift Integration also als Bedingung für die Gewährung von Rechten, entsprechend dem selektiven Integrationsmodell. Nicht im ZuwG geregelt wurden die von der Süßmuth-Kommission auch gegenüber der Aufnahmegesellschaft geforderten Integrationsanstrengungen. Zwar entwarf die rot-grüne Bundesregierung 2005 ein Antidiskriminierungsgesetz, dieses scheiterte jedoch zunächst im Bundesrat. Erst nach dem Regierungswechsel wurde es 2006 als Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verabschiedet⁴⁶¹ und stellte im Wesentlichen die (verspätete) Umsetzung der Antidiskriminierungs-RL dar.⁴⁶²

Auf unionsrechtlicher Ebene nahm eine Integrationsgesetzgebung währenddessen weiter Form an. Die Ausrichtung dieser europäischen – wie

maliger Nachfrage schließlich unzulässigerweise als Zustimmung gewertet hatte, s. BVerfGE 106, 310.

458 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).

459 Zu diesem ausführlich die Arbeit von *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013.

460 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 222 ff.

461 *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 26.

462 Die Richtlinie enthielt unter anderem Mindestnormen zum Schutz gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Ausbildung, Sozialschutz, soziale Vergünstigungen und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum, ermöglichte aber auch positive Diskriminierungsmaßnahmen, s. *Bendel*, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 23.

auch der deutschen – Integrationspolitik wurde jedoch nicht zuletzt durch die Anschläge vom 11. September 2001 maßgeblich beeinflusst.⁴⁶³ Von einem rechtebasierten Ansatz verschob sich der Fokus zunehmend hin zu Sicherheitsaspekten und einem selektiven Integrationsmodell.⁴⁶⁴ Während die von der EU-Kommission vorgeschlagene Daueraufenthalts-RL von 2003⁴⁶⁵ ursprünglich die Integration von lang aufhältigen Drittstaatsangehörigen mittels Gewähr eines Daueraufenthaltstitels erreichen sollte und lediglich Integrationsmaßnahmen vorsah, forderten Deutschland, Österreich und die Niederlande die Titelerteilung von der Erfüllung von Integrationsanforderungen abhängig zu machen.⁴⁶⁶ Zu den wohl umstrittensten integrationsrelevanten Richtlinien gehörte die Familienzusammenführungs-RL von 2003⁴⁶⁷, die ursprünglich eine klare Integrationspolitik und menschenrechtliche Verpflichtungen umfassen sollte, im Ergebnis aber äußerst restriktiv ausgestaltet und auf eine Begrenzung und Kontrolle des Familiennachzugs angelegt war.⁴⁶⁸ Mit dem Programm von Den Haag 2004 verschob sich der Fokus weiter von einer Antidiskriminierungspolitik zur Integrationsverantwortung der Migrant*innen, welche etwa den „Respekt vor den Grundwerten der Europäischen Union und den Grundrechten aller Menschen“⁴⁶⁹ umfasse.

ee) Die rasche Entwicklung vom Fördern zum Fordern der Integration

Auf nationaler Ebene verschob sich 2007 mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz auch der Integrationsansatz im AufenthG. Neben den namensgebenden notwendigen Anpassungen des nationalen Migrationsrecht an das Unionsrecht und den sogenannten Altfallregelungen zur Regularisierung

463 Bolat, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 124 f.

464 Bendel, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 13 f.

465 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. EU Nr. L 16/44).

466 Man einigte sich schließlich auf einen komplizierten Kompromiss, s. dazu ausführlich Groenendijk, Long-Term Residence Directive, Denizenship and Integration, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 429 (442 ff.).

467 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. EU Nr. L 251/12).

468 Ausführlich Bendel, Integrationspolitik der Europäischen Union, 2010, S. 19 ff.

469 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vom 3. März 2005 (ABl. C 53/1), S. 4.

von Geduldeten⁴⁷⁰ enthielt das Gesetz verschiedene Änderungen am Integrationskurskonzept. Aufgrund der bis dahin geringen Teilnahmezahlen an freiwilligen Abschlusstests führte die Gesetzgebung den Grundsatz der verpflichtenden Prüfungsteilnahme zwecks effektiverer Wissensvermittlung ein.⁴⁷¹ Zugleich konnte die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen nun mittels Verwaltungszwang durchgesetzt und eine Nichtteilnahme auch mit sozialrechtlichen Leistungskürzungen sanktioniert werden. Besonders deutlich wurde der dadurch begründete Wandel von einem Anspruchsmodell hin zu einer von Sanktionen begleiteten Forderung einer Integration entsprechend dem Verpflichtungsmodell durch die Ergänzung in § 43 AufenthG, dass die Integration gefördert „und gefordert“ werden soll; von der Überschrift des dritten Kapitels des AufenthG („Förderung der Integration“) verblieb nur die „Integration“ – die Förderung wurde gestrichen.⁴⁷² Die Gesetzesbegründung der mittlerweile schwarz-roten Bundesregierung konkretisierte durch eine „selektive Auswahl aus dem Grundrechtskatalog“⁴⁷³, welche Integrationsanstrengungen Migrant*innen zu leisten hätten.⁴⁷⁴

2011 wurde der Ansatz des „Förderns und Forderns“⁴⁷⁵ mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften erweitert.⁴⁷⁶ Im Rahmen der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis wurde nun die ordnungsgemäße Teilnahme am Integrationskurs überprüft und sollte so in das behördliche Ermessen einfließen. Wurde der Kurs trotz Teilnahmepflicht nicht absolviert, durfte die Aufenthaltserlaubnis nunmehr für maximal ein Jahr verlängert werden, wenn die Person ihre Integration nicht anderweitig nachweisen konnte.

470 §§ 104a, 104b AufenthG, dazu Kapitel 3 III.2)b).

471 BT-Drucksache 16/5065, S. 177 f.

472 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 60 f.; Groß, ZAR 2007, 315 (318).

473 Groß, ZAR 2007, 315 (318).

474 „Dazu gehört, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben, das Gewaltmonopol des Staates zu achten, die Werteordnung des Grundgesetzes verbindlich anzuerkennen, sich zur Glaubens-, Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit sowie zur Gleichberechtigung von Mann und Frau zu bekennen“, s. BT-Drucksache 16/5065, S. 177.

475 Groß, ZAR 2007, 315.

476 Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 61.

ff) Zusammenfassung: Die langwierige Herausbildung eines Gesamtkonzepts

Betrachtet man die Entwicklung der Integrationsgesetzgebung in Deutschland, so fällt auf, dass während der Anwerbephase von ausländischen Arbeitskräften 1955 bis 1973 zwar der Regelungsansatz ihrer vorübergehenden wirtschaftlich-sozialen Eingliederung existierte und das AuslG 1965 theoretisch bereits die Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung vorsah; politisch formuliertes Ziel war jedoch bis in die 1980er die schlussendliche Rückkehr der Migrant*innen und in der Praxis wurden unbefristete Aufenthaltstitel nur selten erteilt. Effektiv geregelt wurde somit lediglich die ökonomische Dimension der Integration. Erst mit der Verabschiedung des AuslG 1990 wurde die dauerhafte aufenthaltsrechtliche Integration bereits aufhältiger ausländischer Staatsangehöriger als Regelungsziel formuliert, welches durch die Vermittlung höherer Rechts- und Aufenthaltssicherheit als zentrales Integrationsinstrument erreicht werden sollte. Gestärkt wurde also die rechtliche Dimension der Integration, indem eine Vielzahl von Ermessensvorschriften durch gebundene Entscheidungen ersetzt wurden. Die Verantwortung zur Erfüllung der Titelerteilungsvoraussetzungen und damit zum Erreichen der Aufenthaltssicherheit verblieb dabei jedoch vollständig bei den Migrant*innen.

Erst Anfang der 2000er beauftragte die Bundesregierung schließlich die Süßmuth-Kommission explizit mit der Entwicklung eines Integrationskonzepts.⁴⁷⁷ Diese formulierte dementsprechend erstmals ein „integrationspolitisches Gesamtkonzept“⁴⁷⁸ und definierte Integration als gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das daraufhin 2004 verabschiedete AufenthG enthielt als erstes Gesetz das ausdrückliche Ziel der Förderung der Integration, das insbesondere durch die Einführung von Integrationskursen verfolgt wurde. Dieses Förderangebot – ab 2007 auch als sanktionsbewehrte Forderung – ergänzte damit die bisherige Regelung der Integration in ökonomischer und rechtlicher Hinsicht um eine kulturelle Dimension.

477 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 20.

478 *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 2001, S. 199.

b) Qualifizierung als Integrationsregime

Auf Grundlage der vorangegangenen Beobachtungen und unterschiedlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse setzt ein Integrationsregime nach hiesigem Verständnis also voraus, dass die jeweiligen integrationsrelevanten Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bilden. Für ein entsprechendes Gesamtkonzept müssen die Regelungen zum einen verschiedene Integrationsdimensionen abdecken und zumindest zentrale steuerbare Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Dimension berücksichtigen. Hierzu werden jeweils Regelungen zur möglichen Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb gezählt. Zum anderen muss in der Zusammenschau der Regelungen ein grundsätzlicher politischer Wille zur Integration des Adressat*innenkreises im Sinne der Eröffnung einer Teilhabeperspektive zum Ausdruck kommen. Dabei ist es den Regelungen jedoch grundsätzlich nicht verwehrt, anhand von Integrationskriterien eine Selektion bestimmter Adressat*innen vorzunehmen oder das Ziel der Integration auch mittels des selektiven Integrationsmodells zu verfolgen.

4) Begriff des Integrationsregimes

Zusammenfassend liegt also ein Integrationsregime vor, wenn die Summe integrationsrelevanter Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bildet, indem es durch Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb zumindest zentrale Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Dimension abdeckt. Die Regelungen stellen auf Tatbestandsseite Integrationskriterien auf, die bestimmen, wann jemand als (partiell) integriert gilt (Indikatorfunktion) und wer Normadressat*in ist (Selektionsfunktion); regelmäßig legt zudem ein Zeitelement den Zeitpunkt einer möglichen Integration fest. Einzelne Regelungen können dabei verschiedenen Integrationsmodellen folgen, mithin die Frage, wie Integration am besten erreicht oder auch verhindert werden kann, unterschiedlich beantworten.

