



Jahresgutachten 2021

---

# Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht







Jahresgutachten 2021

---

# Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht



# Vorwort

In den vergangenen zwölf Monaten stand die gesellschaftliche und politische Entwicklung im Schatten der Pandemie. Das Coronavirus dominierte die öffentliche Diskussion wie auch die politischen Entscheidungen. Die Pandemie traf aber auf eine Gesellschaft, die heute ganz anders aussieht als noch vor wenigen Jahrzehnten: Deutschland ist diverser geworden – und zwar ganz unabhängig von Migration. Das haben die Soziologie und die Ethnologie längst festgestellt.

Zuwanderung ist einer der Faktoren, die gesellschaftliche Vielfalt erhöhen. Darüber hinaus ist sie in sich eine vielfältige Erscheinung. Hinter der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ verbergen sich ganz unterschiedliche Erfahrungen, Lebenslagen und Perspektiven. Deshalb ist schon der Begriff „Migrationshintergrund“ in seiner Pauschalität problematisch: Er umfasst das in Deutschland geborene Gründerpaar der Mainzer Erfolgsfirma BioNTech ebenso wie Eltern, die gerade erst in Deutschland angekommen sind. Für Letztere ist die pandemiebedingte Schließung der Schulen besonders herausfordernd, wenn sie erst wenig Deutsch sprechen und ihre Vorbildung nicht den hiesigen Voraussetzungen entspricht, denn dann können sie ihre Kinder beim Fernunterricht nur begrenzt unterstützen.

Höchste Zeit also, zu untersuchen, wie sich die vielen Facetten des Migrationsgeschehens in das Gesamtbild einer diversen Gesellschaft einfügen! Dieser Frage widmet sich der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) in seinem Jahresgutachten 2021 unter dem Titel „Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht“. Im Sinne seines Mandats stellt der SVR dabei den Umgang mit zugewanderter Vielfalt ins Zentrum. Das Gutachten richtet den Blick auf die deutsche Gesellschaft und fragt, welche Strategien in ausgewählten Bereichen (politische Partizipation, Arbeitsmarkt und Kultur) entwickelt wurden, um mit durch Migration entstandener Vielfalt umzugehen. Um der Frage nach möglichen Zielkonflikten nachzugehen, untersucht es außerdem das Verhältnis und die Wechselwirkungen von Migration und Wohlfahrtsstaat. Schließlich analysiert das Gutachten, wie sich die Ein-

stellungen der schon immer oder schon lange im Land ansässigen Bevölkerung entwickelt haben. Denn sie sind ein wichtiger Aspekt für die Beantwortung der Frage, die das SVR-Jahresgutachten 2021 umspannt: Wie geht das Einwanderungsland Deutschland mit seiner zunehmenden Vielfalt um?

Das Gutachten zeigt: In der Privatwirtschaft verfolgen die meisten Großunternehmen eine Politik des Diversity-Managements – auch im Eigeninteresse, denn sie hoffen, auf diesem Wege eine produktivere und zufriedener Belegschaft für sich gewinnen zu können, und versprechen sich davon oft auch eine bessere Außenwirkung. Der öffentliche Dienst hinkt dagegen hinterher. Woran das liegt und was man dagegen unternehmen kann, ist eines der Themen, denen sich das Jahresgutachten widmet.

Im Kulturbetrieb ist die Situation anders: Hier ist die Personalstruktur oft ausgesprochen vielfältig, schon allein deshalb, weil kulturelle Ausdrucksformen universell sind. Zugleich nutzen Menschen mit Migrationsgeschichte klassische Kultureinrichtungen seltener. Dies liegt jedoch nicht in erster Linie daran, dass sie eingewandert sind. Vielmehr lassen sich die Unterschiede zumindest teilweise mit der sozioökonomischen Lage und dem Bildungsstand vieler Eingewanderter erklären.

Damit ist eine zentrale Herausforderung genannt: Vielfalt gehört – ganz unabhängig von Migration – zur Gesellschaft und bereichert diese in vielfacher Hinsicht. Es geht nicht darum, sie zu verringern oder ihr entgegenzuwirken, sondern darum, ein neues Miteinander im Zeichen von Vielfalt zu entwickeln und auf diesem Wege den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Und es muss anerkannt werden, dass Menschen mit und ohne Migrationshintergrund am Aufbau der deutschen Gesellschaft als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger mitwirken und dazu alltäglich wichtige Beiträge leisten. In einigen Teilbereichen ist die Entwicklung einer pluralen Gesellschaft schon weit gediehen, in allen Bereichen besteht noch Anpassungsbedarf. Besonders wichtig ist dabei aus der Sicht des SVR, dass die vielfachen Unterschiede sich nicht in systematische Ungleichheiten übersetzen. Dazu

müssen solche Ungleichheiten klar benannt und analysiert werden. Auch staatliche Fördermaßnahmen sind wichtig, damit die gesamte Bevölkerung unabhängig vom sozioökonomischen Hintergrund gleiche Teilhabechancen erhält.

Im Wahljahr 2021 gilt dies gerade auch für politische Teilhabe. Dazu zählen selbstverständlich der öffentliche Diskurs, Demonstrationen, die Mitgliedschaft in Verbänden und Parteien. Vieles davon ist Menschen mit Migrationshintergrund ebenso zugänglich. Aber speziell der Wahlakt setzt die deutsche Staatsangehörigkeit voraus bzw. auf der kommunalen Ebene die EU-Bürgerschaft. Deshalb ist es so wichtig, dass die rechtlich gegebenen Einbürgerungsmöglichkeiten in der Praxis auch genutzt werden; das ist leider viel zu selten der Fall. Der SVR unterstützt daher nachdrücklich die Bemühungen vieler Länder und Kommunen, das Einbürgerungspotenzial stärker auszuschöpfen und auf diesem Wege die politische Teilhabe von Zugewanderten auszuweiten. Er spricht sich dafür aus, ein kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige verfassungsrechtlich zu prüfen.

Das Jahresgutachten 2021 ist das erste Gutachten, das der SVR nicht mehr unter seinem alten Namen „Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration“ veröffentlicht. Seit dem 1. Januar dieses Jahres wird der SVR nach einem Kabinettsbeschluss als unabhängige Einrichtung der Politikberatung von der Bundesregierung getragen. Wir danken den Stiftungen, die unsere Arbeit über mehr als ein Jahrzehnt mit großem Vertrauen finanziell großzügig unterstützt haben. Stellvertretend richten wir unseren Dank an den bisherigen Vorsitzenden des Kuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn, sowie Herrn Winfried Kneip, der als Geschäftsführer der Stiftung Mercator und Gesellschafter des SVR den Übergang in die neue Trägerschaft umsichtig begleitet hat. Zu danken ist auch dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das die Versteigerung des SVR als Sachverständigenrat für die gesamte Bundesregierung vorangetrieben hat. Als unabhängiges Beratungsgremium wird der SVR weiterhin wissenschaftsbasierte Vorschläge zur praktischen Politik-

gestaltung unterbreiten, die die Politik eigenständig zu bewerten hat.

Dr. Cornelia Schu hat als Geschäftsführerin des SVR auch im vergangenen Jahr vorzügliche inhaltliche Arbeit geleistet. Nicht zuletzt ihr ist es zu verdanken, dass die organisatorische Neuaufstellung gelungen ist. Ohne sie wären wir auch nach innen kaum so funktionstüchtig. Für seine hoch professionelle Arbeit danken wir dem gesamten engagierten Team der Geschäftsstelle; zu danken ist Sabine Schwebel für die sorgfältige Redaktion und Dr. Margret Karsch sowie Melissa Koch für ihre Unterstützung beim Transfer in die Öffentlichkeit.

Hand in Hand mit den Sachverständigen haben sich die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bereichs Jahresgutachten bei der Erstellung des Jahresgutachtens in bewährter Weise hoch verdient gemacht: Unser großer Dank gilt Dr. Holger Kolb als Leiter des Bereichs, Saskia Kollbach und Dr. Timo Tonassi, Charlotte Wohlfarth, die das Gutachten in der Schlussredaktion sorgfältig auf seine Kohärenz geprüft hat, sowie Dr. Caroline Schultz als freier Mitarbeiterin für ihre intensiven Recherchen, ihre durchdachten Vorlagen und ihre kritischen Nachfragen.

Als externe Experten konnte der Rat in diesem Jahr gewinnen: Michael Blohm (GESIS), Dr. Christian S. Czymara (Goethe-Universität Frankfurt am Main) und PD Dr. Özkan Ezli (Eberhard Karls Universität Tübingen). Für Anhörungen standen u. a. zur Verfügung: PD Dr. Johannes Eichenhofer (Karlsruher Institut für Technologie, DeutschPlus e. V.), Martin Gerlach (Türkische Gemeinde in Deutschland e. V.) und Galina Ortmann (Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen, Niedersächsischer Integrationsrat).

Den Kolleginnen und Kollegen des Sachverständigenrats gebührt unser ganz besonderer Dank für die lehrreichen, bisweilen durchaus kontroversen Debatten und die – in interdisziplinären Zusammenhängen ganz und gar nicht selbstverständliche – immer höchst konstruktive Arbeitsatmosphäre. Unser besonderer Dank gilt Prof. Dr. Claudia Diehl und Prof. Dr. Christian Joppke, deren Mitgliedschaft

zum Jahreswechsel turnusgemäß nach sechs Jahren endete. Am vorliegenden Gutachten haben sie intensiv mitgearbeitet.

Zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von Politik und Verwaltung, Verbänden, Religionsgemeinschaften, Migrantenorganisationen und sonstigen zivilgesellschaftlichen Institutionen, aus Medien und Wissenschaft haben auch in diesem Jahr unsere Arbeit mit kritischen wie konstruktiven Diskussionen und Expertise unterstützt. Diese kritische Begleitung liegt dem Sachverständigenrat für Integration und Migration besonders am Herzen.

Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt die Vorsitzende gemeinsam mit ihrem Stellvertreter.



Prof. Dr. Petra Bendel  
Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)



Prof. Dr. Daniel Thym  
Stellvertretender Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im Februar 2021

# Inhaltsverzeichnis



<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	10
<b>Acht Kernbotschaften</b> .....	11
<b>A. Fit für den Normalfall Vielfalt? Der Umgang mit Diversität in wichtigen gesellschaftlichen Feldern</b> .....	16
<b>A.1 Diversität in Deutschland</b> .....	18
A.1.1 Vielfältige Vielfalt: die Einwanderungsgesellschaft Deutschland .....	19
A.1.2 Damit aus Unterschieden nicht Ungleichheit wird: Ansätze zum Umgang mit Diversität .....	26
<b>A.2 Politische Teilhabe</b> .....	33
A.2.1 Partizipation über Wahlen und Parteien .....	36
A.2.2 Beratende Partizipation von Migrantinnen und Migranten .....	55
A.2.3 Weitere Formen informeller Partizipation .....	64
<b>A.3 Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt</b> .....	68
A.3.1 Der öffentliche Dienst: Arbeitgeber mit Vorbildfunktion? .....	69
A.3.2 Diversität und Diskriminierung in der Privatwirtschaft .....	80
<b>A.4 Kulturbetrieb und alltagskulturelle Praxis</b> .....	87
A.4.1 Diversität im Kulturbetrieb .....	88
A.4.2 Kulturelle Vielfalt als praktische Erfahrung: das Beispiel Interkulturelle Woche .....	93
<b>B. Migration als Unterstützung, aber auch Risiko für den Wohlfahrtsstaat</b> .....	96
B.1 Migration als demografische Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat .....	98
B.2 Migrantinnen und Migranten in wohlfahrtsstaatlichen Berufen .....	100
B.3 Migration als Herausforderung für Wohlfahrtsstaatlichkeit .....	101
<b>C. Einstellungen der Bevölkerung zu migrationsbedingter Vielfalt</b> .....	108
<b>C.1 Einstellungen zu politischen und sozialen Rechten von Zugewanderten</b> .....	110
C.1.1 Wer gehört dazu? Voraussetzungen für die Einbürgerung .....	110
C.1.2 Wer darf mitbestimmen? Politische Rechte von Ausländerinnen und Ausländern .....	118
C.1.3 Wer erhält Zugang zum Sozialstaat? Soziale Rechte von Ausländerinnen und Ausländern .....	122
<b>C.2 Einstellungen zu kultureller Vielfalt in der Einwanderungsgesellschaft</b> .....	125
C.2.1 Kulturelle Bereicherung durch Zuwanderung .....	126
C.2.2 Wahrnehmung von Unterschieden und Wunsch nach Anpassung .....	129
C.2.3 Umgang mit religiöser Diversität: das Thema Islamunterricht an deutschen Schulen .....	133
<b>C.3 Rassistische Einstellungen und rassistische Diskriminierung</b> .....	136
C.3.1 Rassistische Einstellungen .....	138
C.3.2 Nachweis von rassistischem Verhalten durch experimentelle Studien .....	142
C.3.3 Subjektives Erleben von rassistischer Diskriminierung .....	143
C.3.4 Weiterer Forschungsbedarf .....	145

<b>Anhang I: Verzeichnisse</b> .....	148
Abbildungen .....	149
Tabellen .....	150
Info-Boxen .....	151
Abkürzungen .....	152
Literatur .....	154
<b>Anhang II: Der Sachverständigenrat</b> .....	176
Einrichtungserlass und Förderung .....	177
Die Mitglieder des Sachverständigenrats .....	180
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle .....	182
Impressum .....	184



# Das Wichtigste in Kürze

# Acht Kernbotschaften

Das vorliegende Jahresgutachten des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) geht von dem Befund aus, dass die Vielfalt in der Gesellschaft zunimmt. Zuwanderung ist ein Faktor, der zu den Unterschieden und Unterschiedlichkeiten beiträgt – wenn auch bei Weitem nicht der einzige.

Entsprechend dem Auftrag des SVR richtet das Jahresgutachten 2021 den Blick auf die deutsche Einwanderungsgesellschaft: Wie handhabt diese die Vielfalt in Kernbereichen des gesellschaftlichen Lebens, nämlich Politik, Kultur und Arbeitsmarkt? Und wie steht die Bevölkerung zu Diversität? Zusammengefasst ergeben sich folgende Befunde und daraus abgeleitete Empfehlungen:

## 1 Zunehmende Vielfalt darf nicht zu wachsender Ungleichheit führen

Seit mehr als 60 Jahren wandern fast jedes Jahr mehr Menschen nach Deutschland zu, als das Land verlassen. Mittlerweile ist etwa jede sechste Einwohnerin bzw. jeder sechste Einwohner Deutschlands im Ausland geboren; das sind rund 13,7 Millionen Menschen. Dabei bilden Menschen mit Migrationshintergrund\* selbstverständlich keine homogene Gruppe. Sie sind vielfältig und unterschiedlich – ebenso wie die nicht zugewanderte Bevölkerung. Die (auch durch Migration) entstandenen Unterschiede bringen wirtschaftliche und kulturelle Vorteile. Dadurch haben sich Bezeichnungen wie Diversität, Vielfalt oder Pluralität etabliert, die positiv besetzt sind. Vielfalt birgt jedoch auch Risiken und Herausforderungen. Diese zeigen sich, wenn wachsende Diversität mit zunehmender Ungleichheit einhergeht oder ‚Parallelgesellschaften‘ entstehen.

Hier liegt folglich eine zentrale Zukunftsaufgabe für die Migrations- und Integrationspolitik: Sie muss vor allem vermeiden, dass aus (Herkunfts-)Unterschieden (Teilhabe-)Ungleichheiten werden. Wer muss daran mitwirken und in welcher Form? Darüber sind sich Personen mit wie ohne Migrationshintergrund einig, wie das SVR-Integrationsbarometer wiederholt gezeigt hat: Wenn die Eingliederung der zugewanderten Bevölkerung in zentrale Bereiche der Gesellschaft gelingen soll, müssen sich vor allem die Migrantinnen und Migranten selbst bemühen. Das betrifft etwa das Erlernen der deutschen Sprache. Aber auch der nicht zugewanderte Teil der Bevölkerung muss dazu beitragen (SVR 2016: 45–46), damit die Anstrengungen der Zugewanderten nicht ins Leere laufen. Diese Auffassung vertritt ebenfalls eine Mehrheit aller Bevölkerungsgruppen.

*Für weitere Informationen s. Kap. A.1.*

## 2 Einbürgerung durch gezielte Initiativen erhöhen

Politische Teilhabe hat viele Facetten: Sie reicht von der Beteiligung am öffentlichen Diskurs bis zum Wahlrecht. Wahlen sind ein wichtiger Akt der politischen Partizipation. Sie sind jedoch in den meisten Ländern den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten. Umfassende politische Teilhabe setzt in Deutschland also voraus, dass Zugewanderte die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben können. Wegbereitend dafür war die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 1999/2000: Sie hat das Geburtslandprinzip ins deutsche Recht eingeführt. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die schon länger in Deutschland leben, erhalten damit

\* Zu den im Gutachten verwendeten Begrifflichkeiten s. Infoboxen 1 und 2 in Kap. A.1. Vgl. zu dieser Debatte auch den Vorschlag der „Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“: <https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/> (22.02.2021).

automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft. Die ersten Personen, die infolge der Reform bei Geburt automatisch Deutsche wurden, können bei den Bundestagswahlen in diesem Jahr zum ersten Mal wählen.

Wer nicht bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt, kann sich später einbürgern lassen. Dies wurde in den letzten Jahrzehnten deutlich erleichtert. Dennoch stagnieren die Einbürgerungszahlen seit Jahren. Im Jahr 2019 etwa haben sich nur 2,5 Prozent aller Personen einbürgern lassen, die die Voraussetzungen dafür erfüllten. Es gibt viele Gründe, warum Ausländerinnen und Ausländer sich nicht einbürgern lassen, obwohl sie dazu berechtigt sind. Für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger beispielsweise hat die deutsche Staatsangehörigkeit oft keinen hinreichenden Mehrwert, denn sie sind Deutschen in den meisten Angelegenheiten rechtlich gleichgestellt. Personen von außerhalb der EU wiederum müssen bei einer Einbürgerung häufig ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben. Das lehnen viele ab, weil sie sich beiden oder mehreren Ländern zugehörig fühlen. Eine doppelte Staatsbürgerschaft grundsätzlich zuzulassen, ist in Deutschland jedoch umstritten.

Zudem wissen manche offenbar nicht, dass sie sich einbürgern lassen könnten. Um die Einbürgerungsraten zu erhöhen, regt der SVR daher an, dem Beispiel einiger Bundesländer zu folgen: Alle Länder und auch die Kommunen sollten gezielt für Einbürgerung werben und Einbürgerungsberechtigte über ihre Möglichkeiten und die Vorteile der Einbürgerung informieren. Zudem sollten die Einbürgerungsverfahren sich nicht auf den Verwaltungsakt beschränken, sondern bürgernäher gestaltet werden: Festliche Einbürgerungszeremonien zeigen, dass die Neubürgerinnen und Neubürger in Deutschland erwünscht und willkommen sind. Derartige Kampagnen und Feiern werden an einigen Orten bereits umgesetzt. Solche Initiativen würden die Einbürgerungsraten steigern. Sie wären zugleich ein wichtiges Signal an jene, die schon immer die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen. So könnten sie das Miteinander in der kommunalen Bürgergesellschaft befördern.

Zum Umgang mit dem Streitfall der doppelten Staatsangehörigkeit hat der SVR 2014 ein Modell vorgeschlagen: den Doppelpass mit Generationenschnitt. Es bildet einen Kompromiss zwischen den beiden Optionen, die doppelte Staatsangehörigkeit generell zu verbieten oder sie generell hinzunehmen. Nach dem Modell würde Mehrstaatigkeit für eine oder zwei Übergangsgenerationen akzeptiert. Im weiteren Generationenverlauf würde die frühere Staatsangehörigkeit der ursprünglich zugewanderten Person jedoch an deren Ur- und Urenkel nicht mehr weitergegeben.

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

## 3 Wahlbeteiligung fördern, kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige erwägen

Zur Wahlbevölkerung gehören immer mehr Deutsche mit Migrationshintergrund. Diese nehmen ihr Wahlrecht allerdings bislang seltener wahr. Auch in den Parlamenten sind sie noch nicht entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten. Die Parteien sind daher gefordert, die Zuwandererbevölkerung als Wählerinnen und Wähler, als Parteimitglieder und als potenzielle Mandatsträgerinnen und Mandatsträger stärker anzusprechen. Gleichzeitig gibt es in Deutschland zahlreiche informelle Formen politischer Partizipation, die Menschen unabhängig von ihrer Nationalität offenstehen. Dazu gehört beispielsweise die Teilnahme an Demonstrationen oder die Mitarbeit in Vereinen, Verbänden oder Bürgerinitiativen. Auch in politischen Parteien können Ausländerinnen und Ausländer grundsätzlich mitarbeiten. Diese Möglichkeiten nutzen Zugewanderte tendenziell weniger als Menschen ohne Migrationshintergrund. Das lässt sich vor allem, aber nicht vollständig damit erklären, dass das Bildungsniveau der Zugewanderten im Schnitt niedriger ist. In der zweiten Zuwanderungsgeneration sind die Beteiligungsraten allerdings deutlich höher.

Bei der politischen Willensbildung können Integrationsbeiräte und Migrantenorganisationen – ebenso wie betriebliche Partizipation – eine ergänzende Funktion übernehmen. Sie können konventionelle Formen der Partizipation und besonders die Ausübung des Wahlrechts jedoch nicht ersetzen. Da die Einbürgerungszahlen stagnieren, sind zahlreiche Personen, die seit vielen Jahren oder Jahrzehnten in Deutschland leben, von den elektoralen Prozessen demokratischer Willensbildung ausgeschlossen. Nach Ansicht des SVR sprechen deshalb gewichtige integrationspolitische Argumente dafür, auf kommunaler Ebene ein Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige zu erwägen. Die rechtlichen Hürden für die Einführung eines solchen Wahlrechts sind allerdings sehr hoch. Das hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie einiger Landesverfassungsgerichte in der Vergangenheit gezeigt.

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

## 4 Diversität am Arbeitsmarkt weiter fördern und Diskriminierung entgegenwirken, auch im öffentlichen Dienst

Die gesellschaftliche Vielfalt spiegelt sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ist in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Allerdings sind sie in wichtigen Aspekten nach wie vor schlechtergestellt: Sie arbeiten durchschnittlich in weniger qualifizierten und schlechter entlohnten Bereichen, stehen häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und sind seltener im öffentlichen Dienst tätig. Diese Unterschiede lassen sich vor allem mit niedrigeren formalen Qualifikationen erklären. Wie einschlägige Studien zeigen, spielen hier aber auch andere Faktoren eine Rolle: Diskriminierung, fehlende Netzwerke, geringe Sprachkenntnisse oder Vorbehalte aufseiten potenzieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Im öffentlichen Dienst und besonders im gehobenen und höheren Dienst sind Personen mit Migrationshintergrund wenig vertreten, auch wenn ihr Anteil in den letzten Jahren leicht gestiegen ist. Das liegt vor allem daran, dass sie auch bei passender Qualifikation keine entsprechenden Vorbilder und Netzwerke haben und dadurch solche beruflichen Möglichkeiten nicht kennen. Dabei hat der Staat ein ureigenes Interesse daran, im Rahmen seiner Personalpolitik auch Personen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen. Denn es spricht viel dafür, dass eine vielfältig zusammengesetzte Belegschaft auf die Belange einer vielfältigen Bevölkerung besser und effizienter eingehen kann. Zugleich veranschaulicht und verkörpert sie Chancengleichheit und Teilhabe und wirkt damit als Vorbild für die Gesellschaft. Nicht zuletzt ist es angesichts der bevorstehenden Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst demografisch geboten, auch potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten mit Zuwanderungsgeschichte stärker zu berücksichtigen. Der SVR empfiehlt daher, Maßnahmen zu ergreifen oder zu stärken, die einen entsprechenden Zugang eröffnen. Dazu gehören etwa Hospitationsangebote, Praktika oder entsprechende Kampagnen, die gezielt Personen mit Migrationshintergrund ansprechen. Darüber hinaus könnten öffentliche Stellen Menschen mit Migrationshintergrund z. B. im Rahmen von Jobbörsen oder Career-Services noch stärker ansprechen.

In der Privatwirtschaft sind Eingewanderte und ihre Nachkommen quantitativ stärker vertreten als im öffentlichen Dienst. Diversity-Management gehört mittlerweile zumindest bei größeren Unternehmen zum guten Ton. Zugleich belegen aber verschiedene Studien, dass Menschen mit Migrationshintergrund in Einstellungsverfahren teilweise diskriminiert werden. Es ist also fraglich, inwieweit Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich durchgehend wertgeschätzt wird. Auch bei der qualitativen Plat-

zierung auf dem Arbeitsmarkt zeigen sich Schieflagen; beispielsweise sind Menschen mit Migrationshintergrund im Niedriglohnssektor überrepräsentiert. Die allgemeine Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wie auch die ‚klassische‘ Integrationspolitik müssen daher der Segmentierung des Arbeitsmarkts entgegenwirken.

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

## 5 Der Kulturbetrieb ist bereits vielfältig und international; Zugang zu etablierten Kultureinrichtungen erleichtern

Die Institutionen des Kulturbetriebs unterscheiden sich im Hinblick auf Teilhabe von anderen gesellschaftlichen Bereichen: Hier ist der Umgang mit Diversität vielfach längst zum Normalfall geworden oder war es schon immer. Das liegt nicht zuletzt an der Universalität kulturellen und künstlerischen Ausdrucks. Unverzichtbarer Bestandteil des kulturellen Lebens ist zudem in vielen Gemeinden und Quartieren eine interkulturelle Praxis. Gerade solche niedrigschwelligen Formate kultureller Interaktion sollten stärker wertgeschätzt und gefördert werden. Doch auch im Kulturbereich zeigt sich, dass Personen mit Migrationshintergrund gerade die klassischen Einrichtungen (z. B. Theater, Opernhäuser) seltener nutzen als Personen ohne Migrationshintergrund. Wie die (wenigen) verfügbaren Daten dazu zeigen, lassen sich diese Unterschiede vor allem über die sozioökonomische Lage und den Bildungsstand erklären.

Die sozioökonomische Seite ist daher nach Ansicht des SVR im kulturellen Bereich ein wichtiger, wenn nicht gar der zentrale Ansatzpunkt. Der SVR rät dazu, gerade für junge Menschen den Besuch bestimmter staatlicher Kultureinrichtungen (zumindest einmal pro Woche) kostenlos anzubieten. Darüber hinaus empfiehlt er gezielte weitere Maßnahmen, um die staatlichen Kulturinstitutionen zu öffnen, zivilgesellschaftliche, künstlerische und kulturelle Ausdrucksformen zu stärken und in staatlichen Bildungseinrichtungen die kulturelle Bildung zu verstärken. Das soll einen herkunftsunabhängigen Zugang ermöglichen.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.4.*

## 6 Migration kann den Wohlfahrtsstaat unterstützen, aber auch die Akzeptanz für Umverteilung senken

Zu einer Bestandsaufnahme des Umgangs mit Migration bzw. mit Verschiedenheit und Vielfalt gehört es auch, mögliche Zielkonflikte zu benennen. Seit jeher beschäftigen sich Sozial- wie Wirtschaftswissenschaften damit, wie Migration und Wohlfahrtsstaat zusammenhängen. Diese empirische Frage ist noch lange nicht umfassend und eindeutig geklärt. Jedoch deutet viel darauf hin, dass das Verhältnis ein ambivalentes ist:

Auf der einen Seite kann Migration geradezu notwendig sein, um Wohlfahrtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten. In einer alternden Bevölkerung kann sie sich demografisch und erwerbspolitisch stärker auswirken als arbeitsmarktbezogene Maßnahmen, etwa dass der Ruhestand biografisch weiter nach hinten verschoben oder die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit (weiter) verbessert wird. Dies hat nicht zuletzt die Corona-Pandemie gezeigt: Spätestens hier wurde deutlich, dass ohne die Beschäftigten mit Migrationshintergrund das Gesundheitssystem schon viel früher an existenzielle Grenzen gestoßen wäre.

Auf der anderen Seite können Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit auch in einem Spannungsverhältnis stehen. Wenn die wohlfahrtsstaatliche Absicherung sehr hoch ist – und damit auch die entsprechenden Steuern und Abgaben –, kann das z. B. hoch qualifizierte Personen von einer Zuwanderung abhalten. Gerade sie könnten aber durch ihre Beiträge unmittelbar zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaats beitragen. Zudem könnte Zuwanderung eine selektive Solidarität fördern, die nur bestimmte Gruppen einschließt, oder die Bereitschaft zur Umverteilung generell senken.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Teil B.*

## 7 Ungleichbehandlung nach Herkunft wird zunehmend abgelehnt

In der deutschen Bevölkerung ist die Akzeptanz von Diversität gestiegen; das zeigen entsprechende Langzeitdaten. Zuwanderung wird danach zunehmend als Bereicherung empfunden, und Zugewanderten wird grundsätzlich das Recht auf Teilhabe zugesprochen. Unterscheidungen nach askriptiven, verhaltensunabhängigen Merkmalen (dazu gehört auch die Herkunft bzw. ein eventueller Migrationshintergrund) werden dagegen zunehmend als illegitim betrachtet. Zugleich hat sich in der

Bevölkerung ein Selbstverständnis durchgesetzt, nach dem Zugewanderte Teil der deutschen Gesellschaft sind. Das zeigt sich beispielhaft daran, als wie wichtig Befragte bestimmte Kriterien für die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft ansehen: Verhaltensabhängigen Kriterien wie Deutschkenntnissen, Straffreiheit oder der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts wurde in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer mehr Bedeutung beigemessen. Kriterien wie die Zugehörigkeit zu einer christlichen Kirche, der Geburtsort oder eine deutsche Abstammung haben dagegen an Bedeutung verloren und spielen keine große Rolle mehr.

Zudem vertritt die deutsche Bevölkerung bezogen auf den Umgang mit Diversität immer stärker den Grundsatz der Gleichheit. Ein Beispiel hierfür ist der Religionsunterricht in Schulen: Der Anteil der Befragten, die die Einführung eines konfessionsgebundenen muslimischen Religionsunterrichts befürworten, ist in den letzten 25 Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2016 war er erstmals höher als der Anteil derjenigen, die sich als Pflichtfach in Schulen ausschließlich christlichen Religionsunterricht wünschen. Zugleich wächst auch der Anteil derjenigen, die Religionsunterricht als Pflichtfach in staatlichen Schulen generell ablehnen – damit befürworten sie ebenfalls eine Gleichstellung.

Diese Öffnung und die Favorisierung von Gleichbehandlung könnten darauf zurückgehen, dass Vielfalt zunehmend ‚alltäglich‘ wird: Kontakte zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte haben in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Immer mehr Menschen haben am Arbeitsplatz, in der Nachbarschaft oder im Freundes- und Familienkreis regelmäßig mit Menschen unterschiedlicher Herkunft zu tun. Dies kann helfen, Ängste und Vorurteile abzubauen und Vielfalt zunehmend als Normalität wahrzunehmen.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.1 und C.2.*

## 8 Rassistische Vorurteile und Diskriminierung eingehender untersuchen

Nach den Morden in Hanau und Halle steht ein Thema weit oben auf der gesellschaftlichen Agenda: Wie weit sind rassistische Einstellungen in der Bevölkerung verbreitet – trotz der eben konstatierten Öffnung? Dazu gibt es erstaunlich wenig belastbare Daten. Die wenigen verfügbaren zeigen, dass ein klassischer Rassismus – also die Vorstellung, dass bestimmte Menschen von Natur aus minderwertig seien – kaum mehr Zustimmung findet. Beispielsweise lehnen mehr als neun von zehn Befragten die Aussage ab, dass gewisse ethnische Gruppen von



Natur aus weniger intelligent seien als andere. Und fast 93 Prozent der Befragten lehnen ab, dass die Hautfarbe einer Person wichtig dafür ist, ob jemand nach Deutschland kommen und hier leben darf.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass es rassistische Vorurteile und darauf basierende Diskriminierung nicht mehr gäbe. Subtilere rassistische Aussagen zu vermeintlich natürlicher Ungleichwertigkeit finden nach wie vor Zustimmung. Entsprechende Narrative nutzen anstatt angeblicher biologischer Unterschiede oft kulturelle Merkmale, um Exklusion zu legitimieren. Dadurch sind entsprechende Aussagen häufig weniger eindeutig zu interpretieren als bei biologischen Merkmalen. Problematisch sind solche Aussagen dann, wenn kulturelle Eigenschaften ebenso als ‚natürlich‘ determiniert und somit unveränderbar dargestellt werden wie biologische Unterschiede.

Zahlreiche Studien haben zudem für verschiedene Bereiche nachgewiesen, dass dort Menschen wegen ih-

rer Herkunft diskriminiert werden. Besonders gut dokumentiert ist dies für den Wohnungsmarkt und den Ausbildungsmarkt. Von erlebter Diskriminierung berichten besonders häufig Personen, die nach eigenen Angaben nicht typisch deutsch aussehen, d. h. die aufgrund ihres Äußeren als ‚fremd‘ eingeordnet werden. Hier gibt es jedoch weiterhin hohen Forschungsbedarf. Der SVR fordert daher, die in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffe zu klären und die verschiedenen Ausdrucksformen von Rassismus eingehender zu erforschen. Um der Vorbildrolle des Staates gerecht zu werden, empfiehlt er darüber hinaus, innerhalb staatlicher Institutionen stärker für Rassismus und Diskriminierung zu sensibilisieren, beispielsweise durch Trainings auf dem Gebiet der Antidiskriminierungsarbeit.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.3.*

# **A. Fit für den Normalfall Vielfalt? Der Umgang mit Diversität in wichtigen gesellschaftlichen Feldern**

Gesellschaften werden immer heterogener und vielfältiger; das zeigt die sozialwissenschaftliche Forschung der letzten Jahre und Jahrzehnte. Migration und die daraus resultierende Vielfalt ist dabei eine wichtige Dimension: Mittlerweile hat jede vierte Einwohnerin, jeder vierte Einwohner Deutschlands eine Zuwanderungsgeschichte (s. Kap. A.1). Damit stellen sich bestimmte Fragen: Welche Auswirkungen hat diese spezielle Facette von Heterogenität in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen? Wie handhaben gesellschaftliche Institutionen diese Heterogenität? Und vor allem: Wie kann vermieden werden, dass Diversität und Vielfalt in einer pluralen Gesellschaft – die mehrheitlich auch begrüßt wird – sich in (sozioökonomische) Ungleichheit übersetzt?

Der erste Teil des Gutachtens umfasst zunächst eine Bestandsaufnahme zu migrationsbedingter Heterogenität in Deutschland und bisherigen Strategien, damit umzugehen (s. Kap. A.1). Die folgenden Kapitel betrachten drei gesellschaftliche Bereiche genauer: Kap. A.2 erörtert die politische Partizipation von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und die Frage, wie sie gestärkt werden kann. Kap. A.3 untersucht Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Dabei fokussiert es einerseits den öffentlichen Dienst und andererseits die Privatwirtschaft. Kap. A.4 schließlich widmet sich dem Bereich Kultur und der Frage, wie (vor allem staatliche) Kultureinrichtungen zu gesellschaftlicher Vielfalt stehen.

## Diversität in Deutschland

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland ist im Laufe der letzten Jahrzehnte vielfältiger geworden. Zuwanderung ist eine Ursache dafür – wenn auch bei Weitem nicht die einzige. Doch Zuwanderung ist selbst auch höchst vielfältig. Hinter der ‚Bevölkerung mit Migrationshintergrund‘ verbergen sich unterschiedlichste Erfahrungen, Lebenslagen und Perspektiven. Menschen unterscheiden sich in Bezug auf Geschlecht und sexuelle Orientierung, Alter, Familienstand, ethnische und kulturelle Herkunft, Sprache, Religion und Religiosität usw. Wichtig ist aber, dass aus solchen Unterschieden keine Ungleichheiten werden. Darum wurden in den letzten drei Jahrzehnten verschiedene Ansätze entwickelt, um mit der gestiegenen gesellschaftlichen Vielfalt umzugehen. Sie reichen von einer interkulturellen Öffnung der sozialen Dienste über betriebliches Diversity-Management und Antidiskriminierungspolitik bis zu einer Gerichtspraxis, die eine Ungleichbehandlung aufgrund von religiösen oder kulturellen Aspekten zunehmend untersagt. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie Unterschiede nicht einebnen wollen, sondern sie anerkennen. Gesellschaftliche Vielfalt soll nicht durch Assimilation überwunden werden. Das Ziel ist, einen produktiven und positiven Umgang damit zu finden und allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrer Herkunft chancengleiche Teilhabe zu ermöglichen.

Die Sozialwissenschaften konstatieren für Deutschland seit Langem eine steigende Vielfalt. In der Nachkriegszeit war die Gesellschaft relativ einheitlich geprägt. Die Kirchen und Massenorganisationen wie die Volksparteien und die Gewerkschaften hatten eine hohe Bindungskraft. In der aufstrebenden jungen Bundesrepublik der Nachkriegszeit galt es gemeinhin als erstrebenswert, sich einer gesellschaftlichen Norm anzupassen und damit Unterschiede aufzuheben.<sup>1</sup> Die Mitte war das Maß und bildete lange Zeit das politische und gesellschaftliche Ziel. Spätestens seit den 1980er Jahren konstatiert die Soziologie aber, dass bestehende Bindungen sich auflösen; es bildeten sich neue Gruppen und gesellschaftliche Milieus. Ursachen und Treiber dieser Entwicklung sind bis heute u. a. der gestiegene Lebensstandard, der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und

Prozesse der Individualisierung (vgl. Hradil 1987; Beck 1983; 1986; Richter 2005).

Die Perspektive der sozialen Milieus fasst diese als „Gruppen Gleichgesinnter mit ähnlichen Grundwerten und Prinzipien der Lebensführung“ (Flaig/Barth 2018: 3). Während es ansonsten üblich ist, die Bevölkerung nach sozioökonomischen Faktoren – Beruf, Bildungsstand und Einkommen – in Schichten oder Klassen einzuteilen, enthält dieser Ansatz auch eine kulturelle Dimension: Entscheidend für die Zuordnung zu einem gesellschaftlichen Milieu sind Wertorientierungen und Lebensstil.<sup>2</sup> Die Grenzen zwischen den Milieus sind fließend, und je nach wissenschaftlicher Perspektive und Methode werden Milieus zum Teil auch unterschiedlich bestimmt und voneinander abgegrenzt. Zudem verändern sie sich. In Deutschland ist besonders das Modell der Sinus-Milieus verbreitet.

---

1 Der Soziologe Helmut Schelsky prägte hierfür den Begriff „nivellierte Mittelstandsgesellschaft“; vgl. auch Riesman 1950.

2 Allerdings ist auch in sozioökonomischer Hinsicht die Heterogenität gestiegen: Das ehemals vorherrschende „Normalarbeitsverhältnis“ (Mückenberger 1985) – die unbefristete, sozialversicherungspflichtige und subsistenzsichernde Vollzeitarbeit, bei der das Arbeits- dem Beschäftigungsverhältnis entspricht – ist seit den 1980er Jahren „auf dem Rückzug“ (Eichhorst et al. 2009). Zunehmend wichtiger werden dagegen flexible ‚atypische Beschäftigungsverhältnisse‘ wie Leih- und Zeitarbeit, Teilzeitbeschäftigung, befristete und geringfügige Beschäftigung. Bildungs- und Erwerbsbiografien verlaufen weniger linear, sie beinhalten oft Phasen der Erwerbslosigkeit und berufliche Umorientierungen. Obwohl die Arbeitslosigkeit gesunken und die Erwerbsbeteiligung gestiegen ist, hat die ökonomische Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten zugenommen (Becker 2019; Goebel/Krause 2018).

Als es 1980 vorgestellt wurde, unterschied es – noch auf der empirischen Grundlage der alten Bundesrepublik – zwischen acht Milieus. Das aktuelle Modell umfasst zehn Milieus (bzw. dreizehn, wenn man die Submilieus mitrechnet), denen jeweils zwischen 7 und 15 Prozent der Bevölkerung angehören (Flaig/Barth 2018: 7; 10–12).<sup>3</sup> Anscheinend hat sich die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in soziokultureller Hinsicht in den letzten Jahren durch ein weit verbreitetes Streben nach Distinktion und Einzigartigkeit noch einmal verstärkt (vgl. Reckwitz 2017).

❗ **Diese gestiegene Vielfalt innerhalb der Gesellschaft bedeutet auch eine Herausforderung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.** Die Zunahme unterschiedlicher Milieus, die funktionale Differenzierung der Gesellschaft und die größere sozioökonomische Ungleichheit können zu einer gesellschaftlichen Fragmentierung führen. Die Studie „Die andere deutsche Teilung“ von More in Common e.V. wählt einen der Milieuforschung ähnlichen Ansatz, um die Bevölkerung anhand von Grundwerten und Vorstellungen von Gesellschaft in sechs Typen einzuteilen. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede in Bezug darauf, wie (aktuelle und grundsätzliche) politische und gesellschaftliche Fragen eingeschätzt werden (Krause/Gagné 2019). Zusätzlich zur gesellschaftlichen Ausdifferenzierung wandelt sich auch die Öffentlichkeit: Nicht zuletzt infolge der Digitalisierung und der gewandelten Medienlandschaft sind die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zum Teil kaum miteinander in Kontakt. Das fördert eine gesellschaftliche Polarisierung; es entsteht der Eindruck verstärkter Fliehkräfte, die auch als Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt empfunden und diskutiert werden.<sup>4</sup>

Neben den Lebensstilen sind in den vergangenen Jahren auch andere Dimensionen gesellschaftlicher Vielfalt in den Blick geraten: Durch den demografischen Wandel steigt z. B. der Anteil der Älteren an der Bevölkerung. Das Familienmodell der Alleinverdienerehe mit zwei Kindern, das im Westen lange Zeit dominierte, verliert ebenfalls an Bedeutung. Stattdessen ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen gestiegen und es gibt mehr nichteheliche Lebensgemeinschaften, Ein-Eltern-Familien, kinderlose Paare und Singles (Swiaczny 2016). Soziale Bewegun-

gen und die daraus hervorgegangenen *Gender & Diversity Studies* haben den Blick darauf gelenkt, wie sich u. a. entlang der Kategorien Geschlecht, sexuelle Orientierung, Ethnizität und Behinderung Teilhabechancen unterscheiden (Georgi 2018: 63). Dabei hat die Vielfalt nicht unbedingt faktisch zugenommen – Frauen, Ältere, Menschen mit Handicap oder Menschen mit nichtbinärer Geschlechtsidentität gab es schon vorher. Gestiegen sind aber das Bewusstsein dafür und die Anerkennung dieser Unterschiede.<sup>5</sup> Zugleich findet Ungleichbehandlung allein aufgrund von Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft oder Religion in der Gesellschaft immer weniger Zustimmung (s. dazu Teil C dieses Gutachtens).

### A.1.1 Vielfältige Vielfalt: die Einwanderungsgesellschaft Deutschland

Neben den oben beschriebenen Prozessen hat zur heutigen Vielfalt in Deutschland auch die Zuwanderung der letzten Jahrzehnte ihren Teil beigetragen. ❗ **Zuwanderung ist eine Ursache für die steigende Diversität in der deutschen Gesellschaft – nur eben nicht die einzige.** Um ihren Anteil daran zu erfassen, reicht es bei Weitem nicht aus, einfach zwischen zugewanderter und nicht zugewanderter Bevölkerung zu unterscheiden. ❗ **Vielmehr ist Zuwanderung selbst höchst heterogen, und Lebenslagen, Interessen und Bedürfnisse liegen oft quer zu einem etwaigen Migrationshintergrund.**

#### Vielfalt durch Zuwanderung und Vielfalt der Zuwanderung

Deutschland ist ein Einwanderungsland (Info-Box 1), und das nicht erst seit Kurzem: Schon seit 1957 wandern (mit wenigen Ausnahmen) jedes Jahr mehr Menschen aus dem Ausland zu, als Deutschland verlassen (vgl. Grobceker et al. 2018: 22–26). Mittlerweile ist etwa jede sechste Einwohnerin bzw. jeder sechste Einwohner Deutschlands im Ausland geboren, das sind rund 13,7 Millionen Menschen (16,7%). Betrachtet man die sog. Bevölkerung mit Migrationshintergrund insgesamt (Info-Box 2), hat sogar etwas mehr als jede vierte Person (21,2 Mio. oder 26,0%) eine eigene oder familiäre Zuwanderungs-

3 Darüber hinaus gibt es spezifische Milieumodelle für einzelne Bevölkerungsgruppen, etwa für Jugendliche (Calmbach 2018) und Menschen mit Migrationshintergrund (Flaig/Schleer 2018). Das vom SINUS-Institut entwickelte Modell wird allerdings auch kritisch gesehen, u. a. wegen fehlender Transparenz. So ist nicht bekannt und damit wissenschaftlich nicht nachprüfbar, auf welchen Daten, Fragen, Methoden und Berechnungen die Milieueinteilung basiert. Das Modell dient primär kommerziellen Zwecken, daher ist die Methodik ein Betriebsgeheimnis (vgl. z. B. Ilg 2014).

4 Einige Untersuchungen konstatieren aber auch, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt weitgehend stabil ist, etwa das SVR-Integrationsbarometer 2020 (SVR 2020b); vgl. auch Bertelsmann Stiftung 2020.

5 Beispielsweise wurden zunehmend Möglichkeiten eingefordert und auch bereitgestellt, sich auch außerhalb des binären Geschlechtermodells einzuordnen. Im Personenstandsrecht etwa wurde Ende 2018 ein drittes Geschlecht eingeführt.

## Info-Box 1 Zuwanderung im Einwanderungsland: wie der SVR diese Begriffe verwendet

Sprache bestimmt unser Denken. Die Worte und Begriffe, die wir verwenden, bilden die Wirklichkeit nicht einfach ab, sie prägen sie auch (s. einfürend Mikfeld/Turowski 2014; für Beispiele Hülsmann 2017). Es verwundert deshalb nicht, dass in einem politisch so sensiblen Bereich wie der Migrations- und Integrationspolitik auch die Begriffsverwendung kontrovers diskutiert wird. Im Folgenden wird erläutert, wie der SVR zentrale Begriffe verwendet.

Ob Deutschland ein **Einwanderungsland** ist oder sein sollte, war lange umstritten (Hoesch 2018: 235–274; Bendel/Borkowski 2016: 100–103; Hell 2005). Der SVR spricht schon seit seiner Gründung 2008 ganz bewusst von der Bundesrepublik als einem Einwanderungsland und meint damit zweierlei: Zum einen erkennt diese Formel die empirische Realität der bisherigen und künftigen Migrationsbewegungen an. Die heutige Bundesrepublik, die im 19. Jahrhundert noch ein Auswanderungsland war, wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts schrittweise zu einem der größten Einwanderungsländer der Welt. Alles deutet darauf hin, dass auch zukünftig viele Menschen vorübergehend zuwandern oder dauerhaft einwandern werden. Und Deutschland braucht eine solche Einwanderung, allein schon wegen des demografischen Wandels. Zum anderen hat „Einwanderungsland“ auch einen normativen Gehalt: Deutschland sollte aktiv daran arbeiten, die Einwanderung zu steuern und zu gestalten, und ein Selbstbild entwickeln, das alle Mitglieder der Gesellschaft als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger anerkennt. Abgesehen von diesem Grundkonsens ist der Begriff jedoch keine ‚Zauberformel‘, die automatisch Lösungen für konkrete Fragen bereitstellt. Politik und Gesellschaft müssen darüber diskutieren und immer wieder von Neuem entscheiden, wie etwa Einreise und Aufenthalt geregelt werden sollen oder wie man den Zusammenhalt der gesamten Gesellschaft gestaltet und sichert. Im Idealfall entwickelt Deutschland zum Thema „Einwanderungsland“ ein ganz ähnliches Verhältnis wie zur sozialen Marktwirtschaft: In den groben Linien ist man sich einig; über

Ausgestaltung, Ziele und Mittel darf diskutiert und auch gestritten werden – innerhalb der Grenzen, die für jede politische Auseinandersetzung gelten. Solche Diskussionen sind in einer demokratischen Gesellschaft ganz normal; sie kennzeichnen ein reifes Einwanderungsland.

Allgemein spricht der SVR von **Zuwanderung** statt von Einwanderung. Denn der Begriff ist flexibler und daher besser geeignet, transnationale Prozesse von Migration und Mobilität in ihrer Vielfalt abzubilden (SVR 2015: 33). Migration bedeutet – zumindest am Anfang – selten, dass der Lebensmittelpunkt bewusst, vollständig und endgültig verlagert wird. Vielmehr ist sie oft vorläufig, geprägt von transnationalen Verbindungen und hybriden Identitäten (s. grundlegend dazu Glick Schiller/Basch/Blanc-Szanton 1992). Es gibt temporäre und zirkuläre Mobilität, manche Menschen kommen (zunächst) nur für begrenzte Zeit nach Deutschland, manche verorten sich in verschiedenen Ländern und pflegen transnationale Verbindungen. Viele, die zuwandern, lassen sich in Deutschland nieder, gründen Familien und werden als Einwanderinnen und Einwanderer Teil der deutschen Gesellschaft. Andere kehren zurück oder ziehen weiter in ein anderes Land. Ob eine Einwanderung dauerhaft oder vorübergehend sein soll, steht häufig nicht von Anfang an fest; diese Entscheidung kann mit der Zeit reifen und sich auch ändern. „Zuwanderung“ als Oberbegriff soll diese vielfältigen und fließenden Prozesse zusammenfassen. Diese Begriffswahl stellt keinesfalls Deutschlands Status als Einwanderungsland infrage.<sup>6</sup>

Personen, die im Ausland geboren wurden und nun in Deutschland leben, bezeichnet der SVR deshalb allgemein als Zuwanderinnen und Zuwanderer oder synonym als Zugewanderte.<sup>7</sup> Mit der Zeit werden Zugewanderte und ihre Nachkommen zu dauerhaften Einwanderinnen und Einwanderern. Sind nicht nur selbst Zugewanderte gemeint, sondern auch deren Nachkommen, verwendet der SVR in Anbetracht von Gegenargumenten den in Statistik und Sozial-

6 Der SVR (2019b: 8) hat deshalb auch den Titel des 2019 verabschiedeten Fachkräfteeinwanderungsgesetzes als symbolisch-kommunikative Geste der Anerkennung ausdrücklich begrüßt.

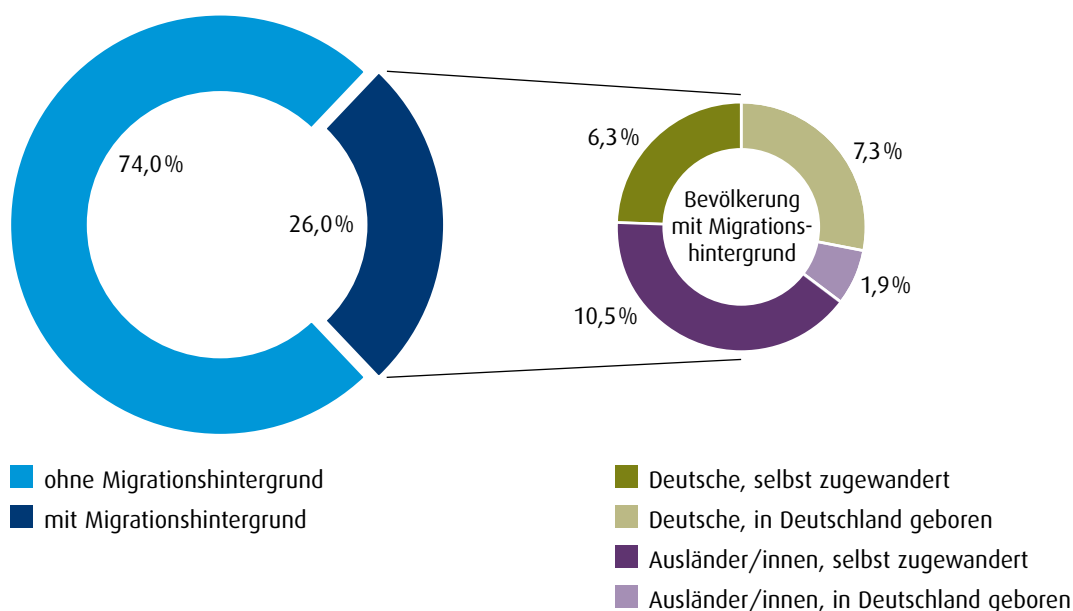
7 Als in den 2000er Jahren der Begriff „Zuwanderung“ als Gegenbegriff zu „Einwanderung“ geprägt wurde, stand dahinter bei einigen auch eine andere politische Intention: Er sollte deutlich machen, dass der Prozess der Zuwanderung prinzipiell umkehrbar ist, und so das Diktum des ‚Nichteinwanderungslands‘ aufrechterhalten (Pries 2013: 65; SVR 2015: 145–146).

wissenschaft etablierten Begriff des „Migrationshintergrunds“ nach der Definition des Statistischen Bundesamts (Info-Box 2).

Wenn Untersuchungen sich auf die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beziehen, sprechen sie bisweilen von der **Aufnahme- oder Mehrheitsgesellschaft**. Beide Begriffe sieht der SVR kritisch. „Mehrheitsgesellschaft“ entspricht nicht (mehr) der empirischen Realität, wenn in Großstädten wie Berlin oder Hamburg bereits rund die Hälfte der Kinder und Jugendlichen einen Migrationshintergrund hat. Und die „aufnehmende“ Gesellschaft besteht keineswegs

nur aus Menschen ohne Migrationshintergrund, sondern umfasst alle Menschen – mit oder ohne eigene Zuwanderungsgeschichte –, die dauerhaft in Deutschland leben. Zudem suggeriert insbesondere der Begriff der „Mehrheitsgesellschaft“ eine Homogenität, die faktisch nicht besteht. Die deutsche Gesellschaft ist kein monolithischer Block, sondern mindestens ebenso vielfältig wie diejenigen, die neu hinzukommen (s. o.). Deshalb spricht der SVR – etwas sperrig, aber wissenschaftlich korrekt – von der Bevölkerung „mit und ohne Migrationshintergrund“, wenn genau diese beiden Gruppen einander gegenübergestellt werden sollen.

Abb. A.1 Bevölkerung 2019 nach Migrationshintergrund, Generation und Staatsangehörigkeit



Anmerkung: Die Prozentangaben beziehen sich auf die Anteile der jeweiligen Gruppe an der Gesamtbevölkerung.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2020g; eigene Darstellung

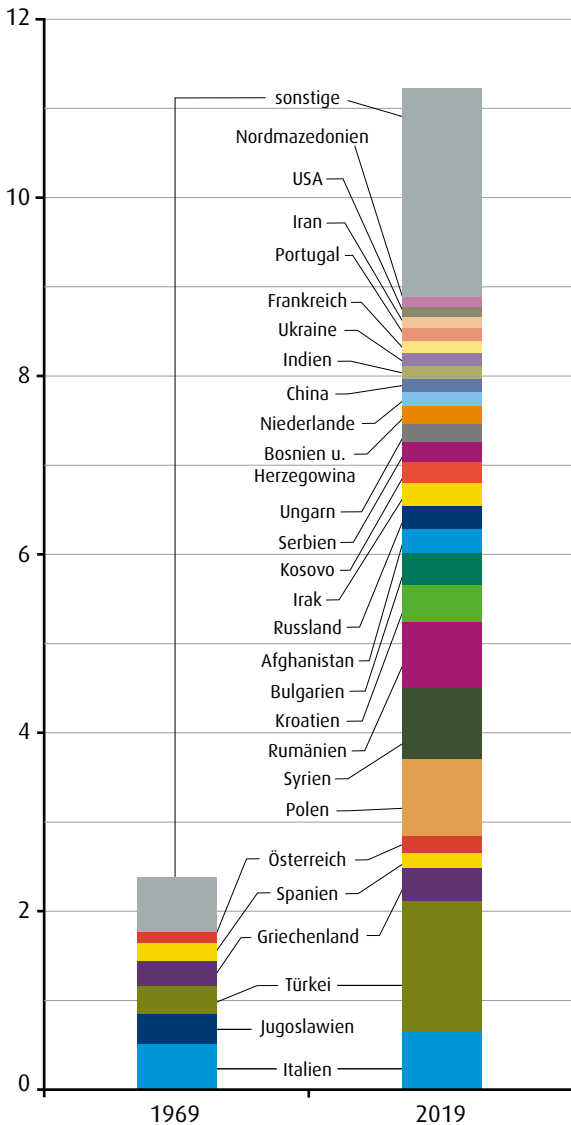
geschichte.<sup>8</sup> Etwas mehr als die Hälfte (52,4%) der Menschen mit Migrationshintergrund hat einen deutschen Pass (Abb. A.1; Statistisches Bundesamt 2020g).

Bei der Zuwanderung dominierten in verschiedenen Phasen jeweils bestimmte Zuzugsformen und Herkunftsregionen: In den 1950er und 1960er Jahren waren es angeworbene Arbeitskräfte aus Südeuropa und ihre Familienangehörigen, in den 1980er und 1990er Jahren

dann Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler aus Osteuropa und den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sowie Schutzsuchende vor allem vom Balkan. Seit der Jahrtausendwende kommen vor allem Menschen aus der Europäischen Union zum Arbeiten nach Deutschland, und in den Jahren 2015/16 waren es vorwiegend Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisenstaaten in Asien und Afrika. 1969 verteilten sich fast drei Viertel aller

<sup>8</sup> Besonders hoch ist der Anteil bei Kindern und Jugendlichen: Hier haben fast 40 Prozent einen Migrationshintergrund; bei den über 65-Jährigen sind es dagegen nur 12,1 Prozent (Statistisches Bundesamt 2020g).

**Abb. A.2 Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland 1969 und 2019 nach Staatsangehörigkeit (in Millionen)**



Anmerkung: Ausgewiesen sind alle Staatsangehörigkeiten mit mehr als 100.000 Personen.

Quelle: AZR, Statistisches Bundesamt 2020c; eigene Darstellung

in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer auf nur sechs Staatsangehörigkeiten (Italien, Jugoslawien, Türkei, Griechenland, Spanien und Österreich), fünfzig Jahre später waren es schon zweiundzwanzig (Statistisches Bundesamt 2020c; Abb. A.2).

In den 1950er und 1960er Jahren war die Zuwanderung durch die Anwerbeabkommen größtenteils staatlich gelenkt und dadurch vergleichsweise homogen. Mit der Zeit wurde sie aber im Hinblick auf Motive, Zuzugsformen und demografische Zusammensetzung immer vielfältiger. Einige Menschen kamen nach Deutschland, um hier eine Arbeit zu suchen oder zu studieren. Andere kamen als Familienangehörige, manche als politische Flüchtlinge, wieder andere als Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler. Einige waren hoch qualifizierte Fachkräfte, andere (ungelernte) Saisonarbeitskräfte. Viele der Zugewanderten haben sich in Deutschland dauerhaft niedergelassen oder wollen dies zumindest für eine mittlere Dauer tun. Andere bleiben nur kurze Zeit, etwa für ein Studium oder ein befristetes Projekt. Hinzu kommt die zweite Generation: Von denjenigen, die statistisch als Personen mit Migrationshintergrund erfasst werden, ist über ein Drittel in Deutschland geboren. Auf der anderen Seite sind gut 14 Prozent erst in den letzten fünf Jahren zugewandert (Statistisches Bundesamt 2020g; Abb. A.3). Auch beim rechtlichen Status gibt es große Unterschiede: Über die Hälfte der Menschen mit Migrationshintergrund sind Deutsche (Statistisches Bundesamt 2020g). Von den Ausländerinnen und Ausländern haben insgesamt etwa zwei Drittel ein unbefristetes Aufenthaltsrecht,<sup>9</sup> fast 5 Millionen sind als EU-Bürgerinnen und EU-Bürger deutschen Staatsangehörigen rechtlich weitgehend gleichgestellt (s. Info-Box 9 in Kap. A.2.1). Knapp 800.000 Personen haben dagegen keinen Aufenthaltstitel, sondern nur eine Aufenthaltsgestattung, eine Duldung oder auch keines von beiden (Statistisches Bundesamt 2020b).

#### Weitere Dimensionen von Diversität

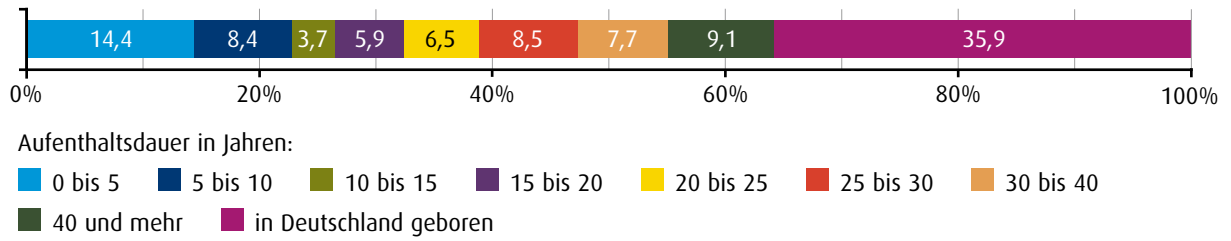
Auch jenseits von Herkunftsländern und Wanderungsmotiven, aufenthaltsrechtlichem Status und Generationenzugehörigkeit ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund keineswegs homogen: Quer zum Migrationsstatus liegen Unterscheidungslinien wie das Geschlecht, das Alter, der sozioökonomische Status, der Bildungsstand,

<sup>9</sup> Dies beinhaltet auch EU-Bürgerinnen und EU-Bürger und andere freizügigkeitsberechtigte Personen.

<sup>10</sup> Unter dem Begriff der „Intersektionalität“ untersucht die Forschung solche sich überschneidenden Dimensionen von Diversität und ihre Auswirkungen in Bezug auf gesellschaftliche Ungleichheit. Dabei zeigen sich Wechselwirkungen zwischen bestimmten Kategorien. Beispielsweise entspricht die Situation von Frauen mit Migrationshintergrund weder der von Frauen ohne Migrationshintergrund noch der von Männern mit Migrationshintergrund; jede Konzentration auf eine dieser Dimensionen wäre also verkürzt. Man kann die mit den jeweiligen Kategorien verbundenen Nachteile in Bezug auf gesellschaftliche Teilhabe auch nicht einfach addieren, damit lässt sich die Situation nur unzureichend erfassen (s. Winker/Degele 2009; in Bezug auf Diskriminierung Marten/Walgenbach 2017).

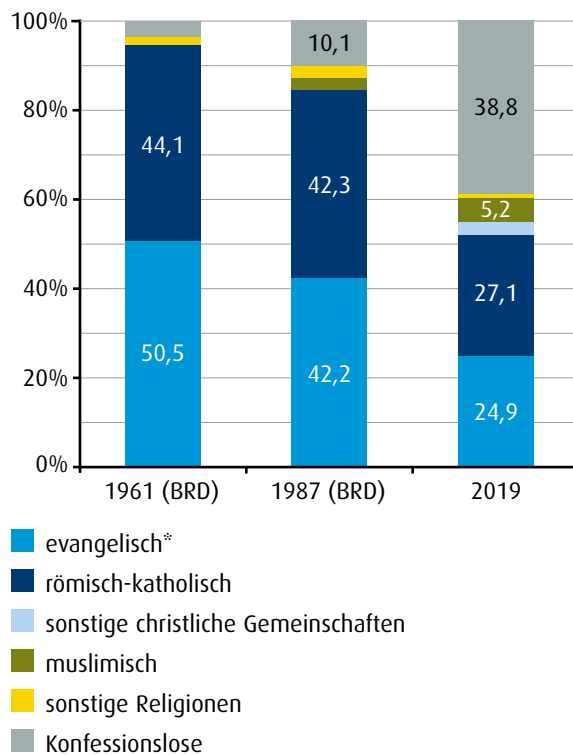


Abb. A.3 Personen mit Migrationshintergrund 2019 nach Aufenthaltsdauer (in Prozent)



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen kann die Gesamtsumme von 100 Prozent abweichen.  
Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2020g; eigene Darstellung

Abb. A.4 Religiöse Zugehörigkeit in Deutschland 1961, 1987 und 2019 (in Prozent)



Anmerkung: Die Zahlen für die Jahre 1961 und 1987 basieren auf den Ergebnissen der jeweiligen Volkszählungen. Die Zahlen für 2019 basieren auf Angaben der jeweiligen Religionsgemeinschaften sowie Schätzungen. Für eine ausführliche Darstellung der Quellen s. fowid 2020. Anteile unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen. \*Für 1987 einschließlich evangelischer Freikirchen.  
Quelle: Ferk 2018; fowid 2020; eigene Darstellung

das Milieu, der Wohnort, die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität, der Familienstand oder die religiöse Zugehörigkeit und der Grad der Religiosität. Ebenso wie die einheimische Bevölkerung lassen sich auch Zugewanderte und ihre Nachkommen anhand dieser und anderer Kategorien in Gruppen einteilen. Für die Teilhabechancen einer Person sind einige dieser Merkmale bedeutsamer als ein etwaiger Migrationshintergrund – allen voran der Bildungsstand und der sozioökonomische Status bzw. der Status der Eltern.<sup>10</sup> Diese Ausführungen machen deutlich: **Menschen mit Migrationshintergrund sind alles andere als eine homogene Gruppe, die sich einer (homogenen) nicht zugewanderten Bevölkerung gegenüberstellen ließe. Vielmehr verbergen sich hinter dieser Kategorisierung ganz unterschiedliche Geschichten und Lebensumstände.**

Dass Zuwanderung zwar eine wichtige, aber nicht die alleinige Ursache für zunehmende gesellschaftliche Vielfalt ist, zeigt das Beispiel der Religionszugehörigkeit. Seit den 1970er Jahren sind in diesem Bereich zwei scheinbar gegenläufige Trends zu beobachten (vgl. Pickel 2013): Einerseits gibt es immer mehr Menschen, die sich keiner Religionsgemeinschaft zugehörig fühlen; ihr Anteil umfasst heute mehr als ein Drittel der Bevölkerung (Abb. A.4). Andererseits zeigt sich eine religiöse Pluralisierung: 1961 fühlten sich weniger als 2 Prozent der Bevölkerung anderen Religionsgemeinschaften zugehörig als den beiden großen christlichen Kirchen; heute sind es rund 9 Prozent. Dazu gehören Musliminnen und Muslime, Angehörige des orthodoxen Christentums und zahlreicher christlicher Freikirchen, Hindus, Buddhistinnen und Buddhisten, Jüdinnen und Juden, Jesidinnen und Jesiden und andere Glaubensgemeinschaften. Dass diese Religionen quantitativ wichtiger geworden sind, ist größtenteils auf Zuwanderung zurückzuführen (ausführlich dazu SVR 2016: 190–196).

## Info-Box 2 Die Kategorie „Migrationshintergrund“ – umstritten, aber unverzichtbar

In der Integrationsforschung und -politik ist er ebenso allgegenwärtig wie umstritten: der Migrationshintergrund. Im Mikrozensus gelten als Personen mit Migrationshintergrund jene, die nicht durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder mindestens einen Elternteil haben, auf den das zutrifft (Statistisches Bundesamt 2020g). Die Kategorie umfasst also alle Ausländerinnen und Ausländer, Eingebürgerten, Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler und Personen, die durch Adoption die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben, sowie die Kinder dieser vier Gruppen.

Die Kategorie „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ wurde 2005 eingeführt und war zu dem Zeitpunkt eine entscheidende Neuerung. Denn bis dato unterschied die Statistik nur zwischen Deutschen und Ausländerinnen bzw. Ausländern. Es gab jedoch immer mehr Menschen mit Migrationsbezug, die die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen und daher in der Ausländerstatistik nicht mehr auftauchten. Dadurch war es nicht möglich, ihre Teilhabesituation und ihre Integrationsfortschritte zu analysieren.<sup>11</sup> Um gesellschaftliche Teilhabe im Zusammenspiel mit Migration zu betrachten und so auch etwaige diesbezügliche Ungleichheiten und ggf. systematische Benachteiligungen erfassen zu können, braucht es jedoch solide wissenschaftliche Daten (vgl. SVR 2017c). Daher wurde die statistische Kategorie des „Migrationshintergrunds“ vonseiten der Wissenschaft begrüßt und wird seither in vielen Untersuchungen und Disziplinen angewendet.<sup>12</sup>

Gleichzeitig wuchs jedoch auch die Kritik an diesem Konzept (ausführlich hierzu Fachkommission Integra-

tionsfähigkeit 2020: 220–222). Als problematisch wird gesehen, dass es einer sehr heterogenen Gruppe von Menschen eine gemeinsame Identität zuschreibt und Menschen mit ganz unterschiedlichen Lebenslagen zusammenfasst – von der in Deutschland geborenen Universitätsabsolventin, deren Großeltern in den 1960er Jahren aus Italien eingewandert sind, bis zum Schutzsuchenden, der erst vor wenigen Monaten einen Asylantrag in Deutschland gestellt hat. Für einige so etikettierte Personen hat die Migrationserfahrung der früheren Generationen längst keine Bedeutung mehr. Zudem war der Begriff „Migrationshintergrund“ zwar als wertneutrale statistische Kategorie gestartet; im politischen, öffentlichen und medialen Sprachgebrauch erhielt er jedoch zum Teil eine negative Konnotation (Scarvaglieri/Zech 2013; Elrick/Schwartzman 2015). Daher empfinden einige dieses Label als diskriminierend und ausgrenzend (vgl. Will 2018: 11–12).

Neben dieser normativen Kritik wird das Konzept auch aus praktisch-analytischen Gründen kritisiert. So wird der Migrationshintergrund in Erhebungen zum Teil unterschiedlich operationalisiert,<sup>13</sup> und die Zuordnung ist generell äußerst komplex und damit fehleranfällig (s. ausführlich Will 2018). Außerdem berücksichtigt das Konzept die unterschiedlichen Einwanderergenerationen<sup>14</sup> nicht hinreichend. So umfasst die Bevölkerung mit Migrationshintergrund im allgemeinen Verständnis selbst Zugewanderte (erste Generation) und deren Kinder (zweite Generation). Aber nach der Definition des Statistischen Bundesamts werden auch einige Menschen als Personen mit Migrationshintergrund gezählt, deren Zuwanderungsgeschichte schon zwei oder drei Generationen

11 Außerdem verzerrte das die Analysen zur Integration: Vor allem sozioökonomisch erfolgreiche Personen lassen sich einbürgern und ‚verschwinden‘ damit aus der Ausländerstatistik. Dadurch wurden die realen Integrationserfolge unterschätzt, was die These einer ‚gescheiterten Integration‘ stärkte (Salentin/Wilkening 2003).

12 Für eine ausführliche Diskussion mit Bezug auf Bezeichnungspolitik in anderen Einwanderungsländern s. SVR 2015: 142–156.

13 Das Statistische Bundesamt hat seine Definition seit 2005 geändert, und auch die Bundesländer verwenden zum Teil abweichende Definitionen. Zudem wurde im Mikrozensus die Zuwanderungsgeschichte der Eltern (sog. Migrationshintergrund im weiteren Sinne) bis 2017 nur alle vier Jahre erhoben. Beim sog. Migrationshintergrund im engeren Sinne wurden dadurch in Deutschland und mit deutscher Staatsangehörigkeit geborene Nachkommen von Zugewanderten nicht als Personen mit Migrationshintergrund erfasst, wenn sie nicht mit ihren Eltern in einem Haushalt lebten (s. SVR 2017c: 16–17).

14 Als Einwanderer bzw. Einwanderin der zweiten Generation gelten Personen, die in Deutschland geboren sind und mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil haben. Bei der dritten Generation ist entsprechend ein Großelternanteil im Ausland geboren, aber keiner der Elternteile.

zurückliegt – je nachdem, ob und wann sich die Eltern bzw. Großeltern haben einbürgern lassen.<sup>15</sup> Und während zwischen selbst zugewanderten und in Deutschland geborenen Personen in der Regel unterschieden wird, differenziert zumindest der Mikrozensus nicht zwischen der zweiten und der dritten oder vierten Generation.

Der SVR ist sich dieser Kritik bewusst. Er sieht jedoch zugleich die Notwendigkeit empirischer Daten; zudem gibt es zum Konzept des Migrationshintergrunds bislang keine überzeugende Alternative. Hier besteht ein Dilemma: Einerseits muss bisweilen zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte statistisch differenziert werden. Das ist notwendig, um Ungleichheit und Benachteiligungen aufzudecken; es erlaubt aber auch, Integrationserfolge zu dokumentieren und Spekulationen Fakten entgegenzusetzen. Andererseits birgt diese Unterscheidung immer die Gefahr unzulässiger Verallgemeinerung und negativer Stereotypisierung. Würde man den Begriff des „Migrationshintergrunds“ aufgrund

seiner negativen Konnotationen durch einen anderen Begriff ersetzen, wäre dieser aber bald ebenso mit Assoziationen behaftet. Der SVR hat sich daher entschieden, die mittlerweile etablierte Kategorie des Migrationshintergrunds in statistischen Untersuchungen beizubehalten; dabei fordert er, die Definitionen in entsprechenden Erhebungen möglichst zu vereinheitlichen. Gleichzeitig plädiert er dafür, den Begriff reflektiert zu verwenden und wenn möglich zu differenzieren. „Migrationshintergrund“ darf nicht zur Chiffre für ‚die Anderen‘ werden. Vielmehr sollte der Begriff nur dort verwendet werden, wo er wirklich nötig und diese Kategorie gemeint ist.

Um negative Konnotationen zu vermeiden, verwendet der SVR in Texten, die sich nicht spezifisch auf die statistischen Kategorien beziehen, verschiedene sprachliche Alternativen. Konkret spricht er auch von Personen mit Zuwanderungs- oder Migrationsgeschichte, Einwanderern bzw. Einwanderinnen sowie Zuwanderern oder Zuwanderinnen.

Für die sinkende Mitgliederzahl bei den christlichen Kirchen ist sie hingegen nicht der Grund. Im Gegenteil hat die hohe Zuwanderung aus katholisch geprägten europäischen Ländern wie Polen die Mitgliederzahl der katholischen Kirche eher erhöht (s. z. B. Katholisch.de 2015).

### Diversität der Begriffe

Verschiedene Disziplinen und Denktraditionen nähern sich der beschriebenen gesellschaftlichen Diversität mit unterschiedlichen Begriffen und Konzepten: Die multikulturelle Gesellschaft ist empirisch-analytisch gesehen eine Gesellschaft, die von ethnischer und kultureller Vielfalt gekennzeichnet ist, wie viele afrikanische Staaten oder die ehemaligen Vielvölkerstaaten Osteuropas.

Auch viele Einwanderungsländer sind in diesem (empirischen) Sinne multikulturelle Gesellschaften. Der Begriff „Multikulturalismus“ wird aber auch in einem politisch-normativen Sinne verwendet: als Plädoyer dafür, dass kulturelle Verschiedenheit etwas Positives ist und anerkannt, erhalten oder gefördert werden soll. Für seine Gegnerinnen und Gegner bedeutet er dagegen Segregation, die Förderung oder zumindest Akzeptanz von ‚Parallelgesellschaften‘ und einen Verlust des gesellschaftlichen Zusammenhalts. In diesem Sinne ist er Gegenstand erbitterter Kontroversen (vgl. Schulte 1993; 2001; Joppke 2004; 2017).<sup>16</sup> Alternative Begriffe wie „Einwanderungs- oder Migrationsgesellschaft“ (Mecheril 2004) (die weniger umstritten, aber ebenfalls normativ

15 Dies ist der Fall, wenn mindestens ein Elternteil als Ausländerin bzw. Ausländer in Deutschland geboren wurde – unabhängig davon, wie viele Generationen der Zeitpunkt der Einwanderung zurückliegt. Aktuell leben in Deutschland fast 2,2 Millionen Menschen, die hier geboren wurden, aber nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder erst im Laufe ihres Lebens eingebürgert wurden (Statistisches Bundesamt 2020g). Ihre Kinder haben damit einen Migrationshintergrund. Seit 2000 erhalten Kinder von ausländischen Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit bei der Geburt, wenn sich mindestens ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhält und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt (§ 4 Abs. 3 StAG). Damit erhalten nachfolgende Einwanderergenerationen nun regelmäßig bei der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit; ihre Kinder gelten also nicht mehr als Personen mit Migrationshintergrund.

16 Der Multikulturalismus wurde Anfang der 2010er Jahre von mehreren prominenten Politikerinnen und Politikern öffentlich verdammt und für gescheitert erklärt – interessanterweise auch in Ländern, die nie eine multikulturelle Politik verfolgt hatten (Hoesch 2018: 145). In Abgrenzung von diesem Begriff und auch der darin mitschwingenden Vorstellung von homogenen, abgrenzbaren und in sich stabilen Kulturen kam in den 2000er Jahren der Begriff des „Interkulturalismus“ auf, der stärker auf Kommunikation und Austausch zwischen den verschiedenen Gruppen setzt. Gleichzeitig bedeutete die (semantische) Abkehr vom Begriff des „Multikulturalismus“ nicht unbedingt einen Politikwandel (s. Joppke 2018; 2017).

geprägt sind) unterstreichen, dass Migration und ihre Folgen nicht nur Einwanderinnen und Einwanderer betreffen, sondern die gesamte Gesellschaft prägen. Der Migrationsforscher Steven Vertovec (2007) hat den Begriff „*super-diversity*“ geprägt, der darauf verweist, dass soziale, kulturelle und rechtliche Unterschiede im Zusammenhang mit Einwanderung sich überschneiden und die Gesellschaften dadurch erheblich komplexer geworden sind. Das Konzept der postmigrantischen Gesellschaft soll demgegenüber ausdrücken, dass die Unterscheidung zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte in dem Maß an Bedeutung verliert, wie die Anteile von Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation steigen und interethnische Kontakte und familiäre Bindungen zunehmen (Foroutan 2016).

❗ **Neben der gesellschaftlichen Vielfalt gibt es also auch eine Vielfalt der Begriffe;** das kann bisweilen verwirren. Zudem werden Begriffe wie „Diversität“, „Multikulturalismus“, „interkulturell“ oder „Integration“ zwar international verwendet und sind als Fremdwörter in verschiedene Sprachen eingegangen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie in verschiedenen nationalen Kontexten zum Teil sehr unterschiedliche Bedeutungen haben (Hoesch 2018: 144–145).

### A.1.2 Damit aus Unterschieden nicht Ungleichheit wird: Ansätze zum Umgang mit Diversität

❗ **Die vielfältige Gesellschaft ist eine empirische Realität. Entscheidend ist, dass sich bestehende Unterschiede (ob in Bezug auf Kultur, Religion, Herkunft oder Lebensstil) nicht in sozioökonomische Ungleichheit übersetzen – Diversität darf nicht systematisch in ungleiche Teilhabechancen münden.** Hier ist die Politik ebenso gefragt wie die Gesellschaft. Mit Blick auf Zuwanderung bedeutet das: ➡ **Ungeachtet einer etwaigen (familiären oder eigenen) Zuwanderungsgeschichte sollte allen die gleiche Teilhabe an der Gesellschaft möglich sein.** Tatsächlich stehen Zuwanderinnen und Zuwanderer aber trotz aller Unterschiede oft vor ähnlich gelagerten Herausforderungen (s. SVR 2019a: 103–156; Schacht/Matzing 2018). Beispielsweise sprechen neu Zugewanderte oft wenig Deutsch, sie haben häufig Schwierigkeiten, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen in Deutschland zu verwerten, und sie kennen

das Bildungs- und Ausbildungssystem und den Arbeitsmarkt in Deutschland zu wenig. Für Ausländerinnen und Ausländer gelten – je nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus – bestimmte rechtliche Einschränkungen, u. a. im Hinblick auf politische Partizipation (s. Kap. A.2). Und Personen, die aufgrund ihres Äußeren, ihres Namens oder eines Akzents als ‚fremd‘ identifiziert werden, können Opfer von Rassismus, Diskriminierung und physischer Gewalt werden (vgl. SVR-Forschungsbereich 2018a; zu Rassismus s. Info-Box 3 und Kap. C.3).

Jenseits der unmittelbaren Integrationspolitik – Sprachkurse, Anerkennung von Berufsabschlüssen etc. – entstanden daher in den letzten drei Jahrzehnten verschiedene Ansätze, um mit der steigenden gesellschaftlichen Diversität umzugehen: interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste, betriebliches Diversity-Management, Antidiskriminierungspolitik, eine zunehmende rechtliche Gleichstellung unabhängig von kulturellen oder religiösen Merkmalen durch die Gerichtspraxis. ❗ **Gemein ist diesen Ansätzen, dass sie nicht fordern, Unterschiede durch Assimilation einzuebren. Zwar wurde dem klassischen Multikulturalismus in Reinform in Deutschland und andernorts mittlerweile eine Absage erteilt. Dass es Unterschiede gibt und grundsätzlich geben darf, ist jedoch in Politik und Gesellschaft heute weitgehend anerkannt. Das Ziel ist nicht (mehr), sie zu überwinden, sondern mit gesellschaftlicher Heterogenität produktiv und positiv umzugehen und chancengleiche Teilhabe zu ermöglichen.**

#### Unterschiede anerkennen, Selbstverständliches hinterfragen: von interkultureller zu diversitätssensibler Öffnung

In den 1990er Jahren wurde in der Sozialen Arbeit das Konzept der interkulturellen Öffnung (IKÖ) entwickelt (Info-Box 4). Darunter versteht man gemeinhin einen Veränderungsprozess, in dem Einrichtungen und Organisationen sich auf eine heterogene Bevölkerung einstellen und die Fähigkeit entwickeln, ihre Aufgaben unter den Bedingungen gesellschaftlicher Diversität (weiterhin) zu erfüllen.<sup>17</sup> Dazu sollen sie Zugangshürden erkennen und abbauen, unterschiedliche Bedarfslagen berücksichtigen und allen Menschen vorurteilsfrei gegenüber treten (vgl. Griese/Marburger 2012: 8–11; Filsinger 2017; Lima Curvello 2009). In der Praxis umfasst dies in der Regel drei Veränderungsbereiche: (1) Die Beschäftigten sollen im Bereich interkultureller Kompetenz aus-

17 Bei der IKÖ geht es (zumindest theoretisch) nicht um Gruppen, anders als beim Multikulturalismus, der sich ab den 1970er Jahren in den angelsächsischen Ländern stark verbreitet hat, aber in Deutschland eher skeptisch betrachtet wurde (s. Modood 2016). Das Ziel von IKÖ ist nicht die (rechtliche und politische) Anerkennung von Minderheiten und ihren spezifischen Bedürfnissen und Rechten, sondern eine größere Flexibilität im Umgang mit Diversität allgemein. In der Praxis werden aber trotzdem oft die kulturellen Eigenheiten bestimmter Gruppen thematisiert, beispielsweise religiöse Essensvorschriften. Dies ist zum Teil unvermeidlich, zum Teil aber auch einfach eine Komplexitätsreduktion (vgl. z. B. Gunaratnam 1997 zur Palliativversorgung).

und weitergebildet werden. (2) Praxis und Angebote der jeweiligen Einrichtung sollen überarbeitet werden; beispielsweise werden mehrsprachige Informationen verfasst, Zugangsbarrieren abgebaut, Instrumente und Angebote für verschiedene Zielgruppen entwickelt und die Kooperation mit Migrantenorganisationen auf- bzw. ausgebaut. (3) Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund soll erhöht werden (Filsinger 2017; Gestmann/Hilz 2017: 257–262). Letzteres soll zum einen Menschen mit Migrationshintergrund den Zugang zu den jeweiligen Arbeitsfeldern erleichtern (z. B. zum öffentlichen Dienst, s. dazu ausführlich Kap. A.3.1). Zum anderen sollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Zuwanderungsgeschichte ihre jeweiligen Perspektiven, Kompetenzen und Erfahrungen einbringen und dadurch zu einem Wandel innerhalb der Organisation beitragen.<sup>18</sup>

Begründet wird die Forderung nach interkultureller Öffnung einerseits mit dem normativen Ziel, allen Teilen der Bevölkerung gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Andererseits wird auch mit Wirtschaftlichkeit und Effizienz argumentiert. Dies gilt nicht nur für Privatunternehmen (s. u.), sondern auch für den Staat: Wenn die staatlichen Angebote bestimmte Gruppen nicht oder zu wenig erreichen, drohen erhebliche Folgekosten. Wenn Bildungseinrichtungen etwa die Potenziale von Kindern mit Zuwanderungsgeschichte nicht erkennen und fördern, bedeutet dies einen Verlust sowohl für die Individuen selbst als auch für die Gesellschaft. Dies schlägt sich zu einem späteren Zeitpunkt auf dem Arbeitsmarkt nieder und damit auch beim Steueraufkommen und bei den Sozialkosten. Werden vorsorgende Angebote der sozialen Dienste und des Gesundheitswesens nicht (hinreichend) genutzt oder führen sie nicht zum gewünschten Ergebnis, weil sie nicht hinreichend auf die Zielgruppe zugeschnitten sind, kann dies zu Problemen führen, die größere (und kostenintensivere) Interventionen nötig machen (Gaitanides 2001: 181–182). Und die Polizei wird von Personen mit Zuwanderungsgeschichte vielleicht besser akzeptiert, wenn sie in ihren Reihen Menschen hat, die aufgrund eigener Erfahrungen die Sichtweisen

dieser Menschen besser verstehen können oder auch deren Herkunftssprachen sprechen.

Das Ziel einer interkulturellen Öffnung hat sich inzwischen stark verbreitet und wurde auf fast alle Gesellschaftsbereiche ausgedehnt: Neben den sozialen Diensten wird u. a. auch von der staatlichen Verwaltung (s. Kap. A.3.1), der Privatwirtschaft sowie dem Kultur- und Medienbetrieb gefordert, sich auf eine diverse und kulturell heterogene Bevölkerung einzustellen (Griese/Marburger 2012: 2).

Das Konzept wurde allerdings auch kritisiert. So wird bemängelt, dass IKÖ zwar vielfach als Ziel benannt werde, dabei aber oft offenbleibe, was das konkret bedeute (Lima Curvello 2009). Wohl auch aufgrund dessen wird interkulturelle Öffnung in der Praxis häufig an zwei Zielen festgemacht: der Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund und dem Angebot von Fortbildungen im Bereich interkultureller Kompetenz.<sup>19</sup> Denn bei diesen Aufgaben ist die Erfüllung relativ leicht messbar.<sup>20</sup> Andere Aspekte interkultureller Öffnung, die in der wissenschaftlichen Diskussion betont werden, bleiben dabei möglicherweise auf der Strecke – etwa eine Reflexion der eigenen Rolle und Position, die Analyse und der Abbau von Zugangshürden, eine Veränderung des Arbeitsklimas oder gar ein grundlegender Wandel organisationaler und gesellschaftlicher Normen und Einstellungen (s. beispielsweise Terkessidis 2010).

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Rolle von Kultur und kulturellen Unterschieden im Konzept der interkulturellen Öffnung. Kritisiert wird insbesondere ein nationalkulturell verengter Kulturbegriff, der Personen aufgrund ihres Herkunftslands bestimmte Eigenschaften zuschreibt. Dadurch gerate das Individuum aus dem Blick, das sich in den konstruierten Gruppen möglicherweise nicht wiederfinde. Der Begriff „interkulturell“ suggeriert zudem, dass zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund grundsätzlich eine kulturelle Differenz bestünde, die beispielsweise im Verwaltungshandeln berücksichtigt werden solle. Dies birgt die Gefahr, dass die Unterscheidung von ‚Eigenem‘ und ‚Fremdem‘

- 
- 18 Dabei schwingt oft implizit die Annahme mit, dass Menschen mit einer eigenen oder familiären Zuwanderungsgeschichte automatisch über interkulturelle Kompetenz verfügen und stellvertretend für alle Migrantinnen und Migranten eine spezifisch ‚migrantische‘ Perspektive einbringen könnten. Das ist jedoch eine verkürzte Vorstellung.
- 19 Beispielsweise enthält das Integrationsmonitoring der Länder unter der Überschrift „Interkulturelle Öffnung“ zwei Indikatoren: den Anteil der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst und den Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in den Landesparlamenten. Das Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen benennt zur interkulturellen Öffnung die „Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst“ und die „gezielte Förderung der interkulturellen Kompetenz“ der Beschäftigten (§ 6 Abs. 1 TIntG NRW). Im Hamburger Integrationskonzept werden als Indikatoren für interkulturelle Öffnung die Anteile der Menschen mit Migrationshintergrund unter den Beschäftigten und bei den Neueinstellungen in der Verwaltung sowie die Zahl der Fortbildungstage der Beschäftigten und Führungskräfte genannt, allerdings auch die Zahl der Beratungen durch die Antidiskriminierungsberatung (Freie und Hansestadt Hamburg 2017: 103–107).
- 20 Allerdings stellen sich beim Monitoring datenschutzrechtliche Schwierigkeiten: Der Migrationshintergrund der Beschäftigten kann nur auf freiwilliger Basis erhoben werden.

### Info-Box 3 Rassismus

Der Begriff „Rassismus“ wird im Alltag, in der Politik und in der Wissenschaft verwendet. Welche Vorstellungen sich damit verbinden, ist aber häufig eher diffus. Dazu trägt auch bei, dass es in der Wissenschaft keine einheitliche Definition von Rassismus gibt; vielmehr wird dieser je nach Kontext, Disziplin und Erkenntnisinteresse zum Teil unterschiedlich gefasst (Barskanmaz 2019: 19–21; Leiprecht 2016: 226–228; Banton 2015).<sup>21</sup>

Rassismus bezeichnet im Allgemeinen eine Ideologie, die aus zwei Kernelementen besteht: (1) Menschen werden in Gruppen eingeteilt, die als klar voneinander abgrenzbar und ‚natürlich‘ konstruiert werden (ursprünglich als ‚Rassen‘, heute auch oft ‚Kulturen‘, s. u.),<sup>22</sup> und es wird angenommen, dass diese Gruppenzugehörigkeit ihre Eigenschaften (z. B. ihren Charakter, ihr Verhalten oder ihre mentalen Fähigkeiten) wesentlich bestimmt. (2) Diese Gruppen sind hierarchisch angeordnet; bestimmte Gruppen gelten als höher- und andere als minderwertig (vgl. Fredrickson 2004; Leiprecht 2016: 226–227; Zick 2010: 4–5; Attia/Keskinkilic 2017).<sup>23</sup> Charakteristisch für Rassismus in seinen unterschiedlichen Ausprägungen ist, dass die Einteilung als biologisch determiniert und damit als unveränderbar und erblich konstruiert wird. Um der als minderwertig klassifizierten Gruppe zugerechnet zu werden, reicht oft schon ein Vorfahr bzw. eine Vorfahrin dieser Gruppe. Zudem ist die Klassifizierung dadurch unabhängig vom Verhalten des Individuums: Es gibt keine Möglichkeit, sich zu assimilieren oder in eine andere Kategorie zu wechseln.

Rassismus ist ein Phänomen der Moderne: Die Aufklärung und ihr Postulat von Freiheit und Gleichheit erforderten, die Ungleichbehandlung von Menschen abseits feudaler oder religiös begründeter Ordnungen neu zu legitimieren. Genau das ermöglichte die wissenschaftlich begründete Rassenlehre des 18. und 19. Jahrhunderts (Joppke 2020; vgl. auch Fredrickson 2004; Geulen 2007). Rassismus hat in einem gesellschaftlichen System also eine bestimmte Funktion: Er legitimiert und plausibilisiert nicht nur die ungleiche Behandlung von Angehörigen verschiedener

Gruppen, sondern auch ein Macht- und Herrschaftsverhältnis.

Historisch gesehen war Rassismus besonders in zwei Ausprägungen bedeutsam und folgenreich: Die eine war die sog. Rassenlehre des Nationalsozialismus, die andere der Kolonialismus und die Ideologie der „weißen Vorherrschaft“ („white supremacy“), also Rassismus auf der Basis der Hautfarbe, u. a. in den USA und Südafrika (Fredrickson 2004; vgl. Rommelspacher 2009). Rassismus manifestiert sich aber je nach historischem Kontext und Gesellschaftsordnung auf unterschiedliche Art und Weise. Einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sprechen daher von „Rassismen“ im Plural (vgl. Hall 1980). Als weitere Beispiele wird häufig u. a. auf den Antiziganismus und einen möglichen antimuslimischen Rassismus verwiesen.

Biologistische Rassentheorien wurden nach dem Zweiten Weltkrieg von der Mehrheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verworfen (s. UNESCO 1969) und finden heute nur noch wenig Zustimmung (s. Kap. C.3). Mit dem Sieg über das nationalsozialistische Deutschland, der Dekolonisierung, der Abschaffung der Rassentrennung in den USA und dem Ende des Apartheidregimes in Südafrika wurde Rassismus als offizielle politische Ideologie immer weiter zurückgedrängt. Allerdings leben entsprechende Einstellungen in (mehr oder weniger) subtiler Form fort. Der moderne Rassismus insbesondere in Europa operiert häufig nicht mehr mit ‚Rassen‘, sondern mit ‚Kulturen‘.<sup>24</sup> Er ersetzt „de[n] Verweis auf vermeintliche angeborene Unterschiede zwischen ‚Rassen‘ durch die Behauptung unaufhebbarer kultureller Differenzen“ (Scherr 2017: 233; vgl. Barskanmaz 2019: 54–59; Zick 2010: 4–6). Auch hier werden klar voneinander abgrenzbare homogene Gruppen konstruiert und soziale oder kulturelle Unterschiede naturalisiert, d. h. sie erscheinen als erblich und nicht veränderbar. In Deutschland und Europa gilt das insbesondere für den sog. antimuslimischen Rassismus (vgl. Shooman 2014; Attia/Keskinkilic 2017).

21 Zudem hat der Begriff Rassismus eine starke normative Komponente. Eine Vermengung von empirischer Beschreibung und Erklärung mit normativer Bewertung ist jedoch wissenschaftstheoretisch problematisch.

fortgeschrieben wird und so Vorbehalte verstärkt statt abgebaut werden (Handschuck/Schröer 2002: 511; Lima Curvello 2009: 254–255; Mecheril 2013; vgl. Reuter 2002: 36–41). **☛ Hier zeigt sich ein Spannungsverhältnis, das beim Umgang mit gesellschaftlicher Diversität grundsätzlich besteht: Einerseits sollen Einrichtungen und Institutionen (kulturelle) Unterschiede und damit verbundene Anforderungen und Bedürfnisse anerkennen und berücksichtigen. Andererseits besteht dabei immer die Gefahr, (angenommene) kulturelle Unterschiede zu ethnisieren und zu essenzialisieren und damit ‚Andersheit‘ festzuschreiben.**

Darüber hinaus wird kritisiert, dass interkulturelle Öffnung nur eine Dimension von Diversität in den Blick nimmt, indem sie sich auf die Merkmale Herkunft und Nationalität konzentriert. Dabei werden bestimmten Gruppen migrationsbedingte und kulturelle Eigenheiten zugeschrieben, für die es zu sensibilisieren gilt, während andere Kriterien vernachlässigt werden. Dies verstellt dann nicht nur den Blick auf andere Dimensionen von Ungleichheit, es lädt auch dazu ein, soziale Unterschiede zu ‚kulturalisieren‘.<sup>25</sup> In den letzten Jahren haben sich daher – auch unter dem Eindruck von Diversity-Management in der Privatwirtschaft (s. u.) – weiter gefasste Konzepte ausgebildet, die ein ganzheitlicheres Verständnis von Vielfalt zugrunde legen: Unter den Begriffen „diver-

sitätssensible Öffnung“, „diversitätsorientierte Organisationsentwicklung“ oder auch „Diversitätsorientierung“ (vgl. Schröer 2016) wird das Konzept der IKÖ auf mehr Dimensionen von Diversität erweitert, und diese werden auch in ihrer Verschränkung miteinander (Intersektionalität) und in ihrer Veränderlichkeit berücksichtigt. In der Regel werden dabei folgende sechs Kerndimensionen betrachtet: Alter, Behinderung, Ethnizität/Herkunft, Geschlecht, Religion/Weltanschauung und sexuelle Orientierung (s. die Beiträge in Genkova/Ringeisen 2016).<sup>26</sup>

#### Alles so schön bunt hier: Diversity-Management in der Privatwirtschaft

In den späten 1980er Jahren entstand in den USA das Konzept des Diversity-Managements für die Privatwirtschaft; angetrieben durch multinationale Unternehmen fand es sich bald auch in Deutschland (zur Entwicklung s. Vedder 2006; s. Kap. A.3.2.3). Diversity-Management soll „eine multikulturelle Organisation [...] schaffen, die nicht ausschließlich an der dominanten Beschäftigungsgruppe ausgerichtet ist, sondern die Potenziale personeller Vielfalt nutzt und ihre Probleme reduziert“ (Süß/Kleiner 2006: 58). Dabei werden die unterschiedlichsten Dimensionen von Vielfalt betrachtet.<sup>27</sup> Befördert wurde die Entwicklung von Diversity-Management einerseits durch rechtliche Vorgaben, namentlich die Antidiskri-

- 
- 22 Die jeweiligen Unterteilungen sind dabei ebenso vielfältig wie willkürlich (vgl. Geulen 2007: 15–16). Physiologische Merkmale sind als Unterscheidungskriterien nicht notwendig, wie der Antisemitismus des Nationalsozialismus zeigt: Die jüdische Bevölkerung Deutschlands war gerade nicht an körperlichen Merkmalen zu erkennen, deshalb wurde eine Kennzeichnungspflicht eingeführt. Nichtsdestoweniger verwandten nationalsozialistische Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen große Mühen darauf, ihre Rassenlehre anatomisch zu untermauern.
- 23 In der sozialpsychologischen Forschung wird Rassismus deshalb als eine Ausprägung von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit betrachtet. Diese basiert auf einer „Ideologie der Ungleichwertigkeit“ (Küpper 2016). Nach dieser Ideologie gibt es „grundsätzlich legitime Unterschiede zwischen Gruppen, die in der sozialen Hierarchie oben oder unten sind“ (Zick 2010: 6). Auf der individuellen Ebene sind rassistische Einstellungen daher häufig verbunden mit anderen abwertenden Einstellungen.
- 24 Étienne Balibar (1992: 28) hat hierfür den Ausdruck „Rassismus ohne Rassen“ geprägt. Andere Begriffe sind Neorassismus, Kulturassismus und kulturalistischer oder differenzialistischer Rassismus. Hierzu gehört auch die in der sog. Neuen Rechten populäre Ideologie des Ethnopluralismus; s. Stöss 2016.
- 25 Beispielsweise konnte die Bildungsforschung vielfach zeigen, dass die unterschiedlichen Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund zu einem großen Teil mit dem sozioökonomischen Status und dem Bildungsstand der Eltern erklärt werden können (vgl. SVR-Forschungsbereich 2016a). Ungleiche Leistungen gehen also nicht (nur) darauf zurück, dass das Bildungssystem auf Schülerinnen und Schüler unterschiedlicher ethnischer Herkunft nicht hinreichend eingeht. Das System reagiert (auch) nicht hinreichend auf Schülerinnen und Schüler, deren Eltern den Bildungsprozess nicht genügend unterstützen können, weil sie selbst nicht über die dafür nötigen kulturellen und materiellen Ressourcen verfügen. Betrachtet man nur die ethnische Herkunft der Schülerinnen und Schüler, wird das Zusammenspiel dieser Faktoren übersehen.
- 26 Befürworterinnen und Befürworter des Konzepts interkulturelle Öffnung weisen allerdings darauf hin, dass sie ohnehin einen weiten Begriff von Kultur zugrunde legen, der ganz allgemein Einstellungen und Sichtweisen umfasst. Danach beschränke sich ‚interkulturelles‘ Handeln gerade nicht auf Unterschiede zwischen Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft, sondern berücksichtige z. B. auch Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Milieus oder Altersgruppen (Schröer 2016: 87).
- 27 In der Praxis sind das meist jene Dimensionen, auf die sich auch die Antidiskriminierungspolitik bezieht: Geschlecht, Alter, Behinderung, Ethnizität/Herkunft, Religion/Weltanschauung und sexuelle Orientierung. Bisweilen werden auch weitere Aspekte berücksichtigt, etwa Familienstand bzw. Elternschaft, sozialer Status, Nationalität, Bildungsstand oder Sprache und auch organisationale Dimensionen wie die Position innerhalb einer Organisation oder die Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses (vgl. Rosken 2016: 62–65).

minierungsgesetzgebung und in den USA die Politik der *affirmative action*. Andererseits spielten dabei auch ökonomische Aspekte eine zentrale Rolle: Durch den demografischen Wandel, die Zuwanderung, die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und veränderte Lebensmodelle hat sich die Erwerbsbevölkerung (und auch die Gruppe der potenziellen Kundinnen und Kunden) radikal verändert. Diversity-Management soll helfen, diese Veränderung zu handhaben und neue Beschäftigtengruppen zu erschließen. Sein zentrales Argument ist, dass es ein Wettbewerbsvorteil sein kann, wenn die Belegschaft in vielerlei Hinsicht divers ist und das Unternehmen dieser Vielfalt positiv gegenübersteht (s. z.B. Cox/Blake 1991; Stuber 2004; Krell/Sieben 2011).<sup>28</sup> Denn jegliche Ungleichbehandlung – sei es aufgrund von Vorurteilen oder durch tradierte Strukturen, die bestimmte Gruppen benachteiligen – untergräbt das meritokratische Prinzip und behindert die effiziente Nutzung von Humankapital; ökonomisch betrachtet ist sie damit schlicht dysfunktional.<sup>29</sup> Mit Diversity-Management sollen die ‚besten Köpfe‘ rekrutiert und gefördert, die Kompetenzen aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkannt und genutzt werden, heterogen zusammengesetzte Teams sollen die Innovationsfähigkeit steigern und neue Zielgruppen als Kundinnen und Kunden ansprechen (s. auch Charta der Vielfalt e.V. 2017: 16–20). Vielfalt wird somit als Vorteil gedeutet. Dies bringt ein verändertes gesellschaftliches Verständnis von Diversität zum Ausdruck und befeuert es zugleich.

Diversity-Management wird vor allem von transnational agierenden Unternehmen vorangetrieben. In Deutschland wirbt beispielsweise die Unternehmensinitiative „Charta der Vielfalt“ seit 2006 für eine diversitätsorientierte Unternehmensentwicklung.<sup>30</sup> Für die Unternehmen stehen dabei nicht unbedingt normative Ideale wie Gleichheit und Gleichberechtigung im Vordergrund, sondern eher der ökonomische Mehrwert (Bendel/Sturm 2010: 172–173). Diese marktorientierte Ausrichtung des Konzepts wird von einigen Wissen-

schaftlerinnen und Wissenschaftlern beanstandet (für einen Überblick s. Bührmann 2016; kritisch zur historischen Entwicklung Kelly/Dobbin 1998). Neben grundsätzlicher Kritik an der kapitalistischen Verwertungslogik verweisen sie u. a. darauf, dass unternehmensinterne Diversity-Management-Konzepte unverbindlich sind; insbesondere enthalten sie in der Regel kaum Berichtspflichten und keine Sanktionen.<sup>31</sup>

📌 **Bisher ist kaum erforscht, wie und in welchem Ausmaß Diversity-Management in deutschen Unternehmen umgesetzt wird und wie sich das auswirkt** (Bührmann 2016: 79–82; s. auch Kap. A.3.2.3). **Damit bleibt offen, ob dieser Ansatz mehr ist als eine Imagekampagne<sup>32</sup> und inwieweit er für Menschen unterschiedlicher kultureller Herkunft tatsächlich die Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt verbessert.** Die Charta der Vielfalt hat dazu eine Studie unter ihren Mitglieds- und anderen Unternehmen in Auftrag gegeben. Danach werden unter der Überschrift Diversity-Management vor allem aus der Gleichstellungspolitik übernommene Maßnahmen umgesetzt, die Frauen fördern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern (Ernst & Young/Charta der Vielfalt e.V. 2016: 10–15). Nichtsdestoweniger bietet der Ansatz mit seiner Ausrichtung auf Potenziale und der Berücksichtigung unterschiedlicher Dimensionen von Vielfalt Ansatzpunkte für eine entsprechende Organisationsentwicklung. So wird er auch von Non-Profit-Organisationen (z.B. Hochschulen) immer stärker aufgegriffen.

### Mit Recht gegen Ungleichbehandlung: Antidiskriminierung und Grundrechte

Auch die Antidiskriminierungspolitik ist ein Ansatz bzw. ein Baustein im politischen und gesellschaftlichen Umgang mit Diversität. Diskriminierung bezeichnet die Benachteiligung oder Schlechterstellung einer Person aufgrund bestimmter (zugeschriebener) Merkmale. Antidiskriminierungspolitik berücksichtigt in der Regel die Dimensionen Geschlecht, Herkunft, Religion und Behinderung.

28 Im Englischen spricht man daher auch von „produktiver Vielfalt“ (*productive diversity*).

29 Die US-amerikanische Philosophin Nancy Fraser (2016) bezeichnet diese Verbindung von Gleichstellungspolitik mit wirtschaftlichen Erwägungen als „progressive neoliberalism“; s. auch Teil B.

30 Die Charta der Vielfalt wurde von großen deutschen Unternehmen initiiert und steht unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin. Anfang 2021 hatten 3.800 Unternehmen und Institutionen die Charta unterzeichnet. Damit bekennen sie sich dazu, Vielfalt wertzuschätzen und ein vorurteilsfreies Arbeitsumfeld zu gestalten. Der Trägerverein organisiert jährlich den Aktionstag „Deutscher Diversity-Tag“ sowie eine Diversity-Konferenz und veröffentlicht Leitfäden und Informationsbroschüren zum Thema Diversity-Management. S. [www.charta-der-vielfalt.de](http://www.charta-der-vielfalt.de) (01.02.2021).

31 Kritisiert wird auch, Diversity-Management-Konzepte würden Unterschiede essenzialisieren und Stereotype verfestigen, indem sie Menschen auf ihre Funktion als Vertreterinnen oder Vertreter bestimmter Gruppen reduzierten, denen sie bestimmte unveränderliche Eigenschaften zuschrieben (Bührmann 2016: 82). Diese Debatte ähnelt der zur interkulturellen Öffnung (s. o).

32 Die positive Außenwirkung von Diversity-Management spielt für Unternehmen eine wichtige Rolle: In einer Umfrage aus dem Jahr 2012 schätzten die teilnehmenden Unternehmen seinen Nutzen im Bereich der Firmenreputation am höchsten ein, gefolgt von der Mitarbeiterzufriedenheit (Beham 2016: 479).



## Info-Box 4 Interkulturelle Öffnung der Wohlfahrtspflege

Sozialstaatliche Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Hilfen zur Erziehung, Altenhilfe und die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser werden zum Teil öffentlich bereitgestellt, beispielsweise von den Kommunen. Den größeren Teil erbringen gemeinnützige Einrichtungen, die sog. freien Träger, zusehends häufiger aber auch kommerzielle Dienstleister und Dienstleisterinnen. Viele gemeinnützige Träger sind in Verbänden organisiert. Die sog. Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege – Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland – betreiben zusammen knapp 119.000 Einrichtungen (ohne mobile Dienste; BAGFW 2018: 6). Daneben erbringen auch kleinere, häufig lokal verankerte freie Träger soziale Dienstleistungen, etwa Vereine, Jugendverbände und Initiativen (allgemein dazu Gögercin 2018). Darunter sind auch Migrantenorganisationen (s. Halm et al. 2020; s. auch Kap. A.2.2.2).

Die Wohlfahrtspflege spielt für die Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft eine zentrale Rolle. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der sozialen Dienste und im Gesundheitswesen sind direkt mit den Lebensrealitäten der Menschen konfrontiert. Menschen mit Migrationshintergrund haben im Schnitt einen hohen Bedarf an sozialen Dienstleistungen, nicht zuletzt, weil ihre sozioökonomische Situation im Durchschnitt schlechter ist (s. Schacht/Matzing 2018). Gleichzeitig nehmen sie soziale Dienste, vor allem im präventiven Bereich, aber eher unterdurchschnittlich in Anspruch. Das wird auf verschiedene Zugangsbarrieren zurückgeführt – u.a. Informationsdefizite, fehlende Sprachkenntnisse, Vorbehalte, strukturelle Faktoren wie die Tatsache, dass viele Stellen aktiv aufgesucht werden müssen („Komm-Struktur“) –, aber auch darauf, dass die Aufgaben gegenüber Klientinnen und Klienten mit Migrationshintergrund zum Teil nicht zufriedenstellend erfüllt werden (Gaitanides 2018: 261–269). Daher wurde in diesem Bereich schon früh erkannt und thematisiert, dass hier eine inter-

kulturelle Öffnung notwendig ist (Gaitanides 2018: 269–272; Griese/Marburger 2012: 8–11; wegweisend Hinz-Rommel 1995). Die (migrationsbedingte) Diversität der Bevölkerung stellt die Wohlfahrtspflege ebenso wie andere Akteure und Akteurinnen vor eine doppelte Herausforderung: zum einen in Bezug auf eine sich verändernde Klientel (s. exemplarisch für den Pflegebereich SVR-Forschungsbereich 2015), zum anderen in ihrer Rolle als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Denn die Wohlfahrtsverbände gehören zu den größten Arbeitgebern des Landes: Die sechs Spitzenverbände und ihre Unterorganisationen beschäftigten Ende 2016 etwa 4 Prozent aller Erwerbstätigen in Deutschland (BAGFW 2018: 6–7).<sup>33</sup>

Alle sechs Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege arbeiten seit Ende der 1990er Jahre an einer interkulturellen Öffnung ihrer Einrichtungen, u.a. im Rahmen des Nationalen Integrationsplans von 2007 (s. Gaitanides 2018: 278). Sie haben Leitlinien festgelegt (die aber eher den Charakter von Empfehlungen haben) und Grundsatzpapiere verabschiedet, organisieren Veranstaltungen und veröffentlichen Handreichungen. In vielen Verbänden gibt es auch eigene Stellen, die sich mit interkultureller Öffnung und/oder Diversitätsmanagement befassen (Gaitanides 2018: 278–283).<sup>34</sup> Angesichts der Eigenständigkeit der Mitgliedsverbände, -organisationen und -einrichtungen haben die Dachverbände allerdings nur begrenzten Einfluss. Bei den Initiativen zur interkulturellen Öffnung handelt es sich häufig um Top-down-Prozesse aus den Verbandsspitzen, über deren Umsetzung in den jeweiligen Einrichtungen wenig bekannt ist (s. Gaitanides 2018: 278–284). Daneben wurden zahlreiche Modellprojekte zur interkulturellen Öffnung umgesetzt. Solche zeitlich befristeten Projekte sind allerdings oft wenig nachhaltig und strahlen kaum auf andere Bereiche aus. Inwieweit kommerzielle Dienstleister und Dienstleisterinnen eine interkulturelle Öffnung betreiben, ist kaum bekannt; hier besteht Forschungsbedarf.

33 Zum 31.12.2016 waren in den Einrichtungen der sechs Spitzenverbände über 1,9 Millionen Menschen hauptamtlich beschäftigt. Schätzungsweise 3 Millionen Menschen engagierten sich dort ehrenamtlich (BAGFW 2018: 6).

34 IKÖ ist auch ein Thema im Fachausschuss Integration und Migration der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, der die sechs Spitzenverbände angehören. Zuständig für interkulturelle Öffnung ist aber häufig die Abteilung oder Stelle, die sich mit Migrationssozialarbeit befasst – so wird IKÖ gerade nicht als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche betrachtet, sondern (nur) den Diensten zugeordnet, die sich explizit mit Migration befassen (z. B. Migrationsberatung).

In Artikel 3 des Grundgesetzes finden sich ein allgemeines Gebot zur Gleichbehandlung und ein Verbot von Diskriminierung aufgrund bestimmter Merkmale,<sup>35</sup> wobei die Bundesregierung im Dezember 2020 entschieden hat, den Begriff der „Rasse“ noch vor Ende der aktuellen Legislaturperiode durch eine andere Formulierung zu ersetzen (BMJV 2020). Das Diskriminierungsverbot wird in verschiedenen Bundes- und Landesgesetzen konkretisiert. Ein besonders wichtiger Schritt war hier das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)<sup>36</sup>, das auf europäischen Vorgaben<sup>37</sup> basiert und im Jahr 2006 verabschiedet wurde.<sup>38</sup> Der damit etablierte Diskriminierungsschutz bezieht explizit nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure wie Unternehmen ein und geht über den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG und die zivilrechtlichen Generalklauseln in §§ 134, 138, 242, 823, 826 und 1004 BGB deutlich hinaus. Einen Schwerpunkt des AGG bildet der Schutz vor Diskriminierung im Arbeitsleben (§§ 6ff. AGG); es umfasst aber auch allgemein den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, beispielsweise Wohnraum und Versicherungen. § 1 AGG definiert diskriminierungsrelevante Merkmale; dazu gehören auch „Rasse“<sup>39</sup> und ethnische Herkunft. Neben unmittelbarer verbietet das Gesetz auch mittelbare Diskriminierung (§ 3 Abs. 2 AGG). Betroffene haben u. a. einen Anspruch auf Schadensersatz, der im Sinne von ‚Diskriminierungsschmerzensgeld‘ über reine Vermögensschäden hinausgeht (die das AGG aber auch abdeckt) (§ 15 Abs. 2 S. 1, § 21 Abs. 2 S. 3 AGG). In der Rechtspraxis hat das Verbot von Diskriminierung aufgrund der ‚Rasse‘ bislang wenig Gewicht; es gibt dazu nur wenige Gerichtsverfahren und Urteile – anders als etwa zu den Kriterien Geschlecht und Alter (Franke/Schlenzka 2019; Barskanmaz 2019).

Mit Einführung des AGG wurde auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) eingerichtet; sie soll die Umsetzung der Grundsätze des AGG begleiten und unterstützen. Die ADS forscht, fördert und begleitet Modellprojekte und stellt Handreichungen bereit. Damit fördert

sie auch Instrumente und Maßnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen, beispielsweise anonyme Bewerbungsverfahren (ADS/KOWA/IZA 2012; s. Kap. A.3.2).

❗ **Die Antidiskriminierungsgesetzgebung hat zum Ziel, negative Unterschiede aufzuheben: Sie soll verhindern, dass Personen aufgrund von (zugeschriebenen) Merkmalen wie der ethnischen Herkunft benachteiligt werden. Das Recht spielt aber auch in anderer Hinsicht eine Rolle, nämlich für die Anerkennung positiver Unterschiede:** Die Rechtsprechung hat in den letzten Jahren immer wieder individuelle Rechte gestärkt und unterbunden, dass der Staat in die private Lebensführung hineinregiert. Dass Einzelpersonen individuelle Rechte einklagen – etwa angehende Lehrerinnen, die ein Kopftuch tragen wollen und sich dazu auf die Religionsfreiheit berufen –, hat im Ergebnis die Anerkennung von (kultureller) Differenz erweitert (s. SVR 2016). Vor diesem Hintergrund erscheint das Verfassungsrecht als ein wirkmächtiger Hebel der Gleichstellungspolitik, auch wenn es in der gesellschaftlichen und politischen Debatte kaum als solcher wahrgenommen wird (vgl. Joppke 2017; Thym 2017): Individuelle Rechte, die in staatlichen Verfassungen abgesichert sind, wirken als Katalysatoren eines gesellschaftlichen Multikulturalismus. Den zahlreichen Abgesängen auf den Multikulturalismus als politisches Konzept steht somit eine lebendige Antidiskriminierungspolitik gegenüber. Diese zieht ihre Kraft aus verfassungsrechtlichen Vorgaben und schützt die Rechte von Minderheiten, indem sie den Staat zu strikter Neutralität in Bezug auf die Formen individueller Lebensführung verpflichtet. Im Ergebnis führt das Verfassungsrecht zu einem „multiculturalism of the individual“ (Joppke 2017: 160), der Gleichberechtigung nicht mehr über die Gewährung von Gruppenrechten erreichen will wie die politisch verfeimte Variante des Multikulturalismus. Stattdessen erweist er sich als eine logische Folge grundlegender Prinzipien des liberalen Verfassungsstaats.

35 Benannt werden hier die Merkmale Geschlecht, Abstammung, ‚Rasse‘, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen und Behinderung (Art. 3 Abs. 3 GG).

36 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I, S. 1897).

37 Im Einzelnen sind dies die RL 2000/78/EG, die RL 2002/73/EG bzw. ihre Neufassung in RL 2006/54/EG, die RL 2004/113/EG sowie die RL 2000/43/EG.

38 Neben dem Bundesgesetz haben einige Länder auch eigene Gesetze verabschiedet. Umstritten ist in diesem Zusammenhang das Berliner Gesetz, das eine Beweislastumkehr enthält: Wenn „Tatsachen glaubhaft gemacht“ werden, nach denen beispielsweise Polizistinnen und Polizisten gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen haben, muss die entsprechende Stelle diesen Verstoß widerlegen.

39 Dass der Gesetzgeber ‚Rasse‘ als ein solches Merkmal benannt hat, lässt sich damit erklären, dass das AGG auch der Umsetzung der EU-Antirassismus-Richtlinie diene und darin dieses Merkmal enthalten ist. Es findet sich beispielsweise auch in Art. 18 AEUV, in Art. 21 der EU-Grundrechtecharta und in Art. 14 EMRK. In der Gesetzesbegründung weist der Gesetzgeber darauf hin, dass er sich mit der Verwendung des Begriffs mitnichten die Auffassung zu eigen mache, es gäbe unterschiedliche ‚Rassen‘. Er erkenne lediglich an, dass es Personen mit dieser Auffassung gebe, die entsprechend Menschen „aus Gründen der Rasse“ (§ 1 AGG) diskriminierten (BT-Drs. 17/1780: 30–31).

## Politische Teilhabe

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

In Deutschland steht es allen Einwohnerinnen und Einwohnern grundsätzlich frei, sich politisch einzubringen. Sie können sich z. B. in Vereinen und Interessengruppen engagieren oder durch Demonstrationen oder Unterschriftensammlungen ihre Einstellungen oder Forderungen ausdrücken und darüber politische Entscheidungen beeinflussen. Um an Wahlen teilzunehmen – als Wählerinnen und Wähler ebenso wie als Kandidatinnen und Kandidaten –, benötigen sie jedoch die deutsche Staatsangehörigkeit. Inwieweit Zugewanderte am politischen Prozess teilhaben können, hängt also entscheidend davon ab, ob sie sich einbürgern lassen (können). In Deutschland sind die Einbürgerungsquoten vergleichsweise niedrig. Der SVR empfiehlt deshalb u. a. Einbürgerungskampagnen: Personen, die sich einbürgern lassen könnten, sollen besser informiert und zur Einbürgerung ermuntert werden. Gut integrierte Zugewanderte sollten sich zudem schon nach kürzerem Aufenthalt einbürgern lassen können, und bei der Einbürgerung sollte Mehrstaatigkeit in Kombination mit einem Generationenschnitt ermöglicht werden.

Deutsche mit Migrationshintergrund gehen im Durchschnitt seltener wählen als Deutsche ohne Migrationshintergrund. In Parteien und Parlamenten sind sie zahlenmäßig weniger vertreten. Um das zu ändern, sollten die Parteien Menschen mit Zuwanderungsgeschichte als Wählerinnen und Wähler gezielt ansprechen. Sie sollten sie auch stärker in den eigenen Reihen anerkennen und teilhaben lassen, und zwar nicht nur als Expertinnen und Experten für migrationspolitische Themen, sondern als Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker in allen Bereichen.

Für Ausländerinnen und Ausländer haben sich in Deutschland zwei besondere Wege politischer Beteiligung entwickelt, die auch von Deutschen mit Migrationshintergrund genutzt werden: zum einen sog. Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte und ähnliche Partizipationsgremien vor allem auf kommunaler Ebene, zum anderen die Interessenvertretung durch Migrantenorganisationen, die in den letzten Jahren verstärkt in politische Prozesse eingebunden wurden. Inwiefern diese Instrumente die Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte umfassend repräsentieren, ist allerdings umstritten. Unklar ist auch, inwieweit sie tatsächlich politische Entscheidungen beeinflussen können. Formen informeller Partizipation wie Demonstrationen oder Unterschriftensammlungen können die direkte politische Partizipation durch das Wahlrecht ebenfalls nicht ersetzen. Migrantinnen und Migranten der ersten Generation nutzen diese Formen zudem seltener als Menschen ohne Migrationshintergrund.

Für die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund ist neben dem Zugang zu Wohnraum, (Aus-)Bildung und Arbeit sowie zu den Systemen sozialer Wohlfahrt ein zentraler Aspekt die Mitwirkung an politischen und zivilgesellschaftlichen Prozessen. Denn versteht man Integration als „chancengleiche Teilhabe aller Personen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (SVR 2010: 13; vgl. SVR 2012: 55–57), gehört dazu auch der chancengleiche Zugang zu Prozessen politischer Willensbildung und der Artikulation von Interessen (vgl. Sauer 2016a: 256–257). Entsprechend fordern u. a. zahlreiche Migrantenorganisationen

immer wieder gleichberechtigte politische Partizipation. Nicht zuletzt ist die politische Beteiligung der Bevölkerung auch demokratiepolitisch von Bedeutung.<sup>40</sup>

Teilhabe am Gemeinwesen und die Erfahrung, dass die eigenen Interessen im politischen Entscheidungsprozess wahr- und ernst genommen werden, können die Identifikation mit dem Gemeinwesen, das Gefühl von Zugehörigkeit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Umgekehrt gilt: Wenn Teile der Bevölkerung dauerhaft ausgeschlossen und ihre Interessen nicht wahrgenommen werden – oder sie diesen Eindruck haben –, kann sie dies dem politischen System und der

40 Eine Demokratie gründet sich darauf, dass die Herrschaft vom Staatsvolk ausgeht, also von den Bürgerinnen und Bürgern (Schmidt 2000); so legt es Art. 20 GG fest. Für einen Überblick zur Bedeutung von Partizipation in verschiedenen demokratiepolitischen Ansätzen s. van Deth 2009: 142–145.

Gesellschaft entfremden (Sauer 2016a: 256–257). Bei Migrantinnen und Migranten kann politische Teilhabe somit Integration fördern.<sup>41</sup> Zugleich zeigt sich die Integrationsbereitschaft einer Gesellschaft auch darin, welche Möglichkeiten der Partizipation sie Zugewanderten und ihren Nachkommen einräumt und inwieweit sie „spezifische Interessen von Migranten sowie ihre Artikulation als legitim, mithin politische Aktivitäten von Zuwanderern und ihren Nachkommen als plurale[n] Bestandteil der Demokratie in Deutschland“ (Sauer 2016a: 259) anerkennt.

Politische Partizipation bezeichnet „jene Verhaltensweisen von Bürgern [...], die sie alleine oder mit anderen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen“ (Kaase 2000: 473; ähnlich van Deth 2009: 141; Verba/Nie 1972: 2). Diese Verhaltensweisen haben unterschiedliche Formen (vgl. Kaase 2000: 474; Sauer 2016a: 256; van Deth 2009: 145–148):

- Die konventionelle oder elektorale politische Partizipation umfasst die Teilnahme an Wahlen und die Übernahme politischer Ämter und Mandate. Auch die Mitarbeit in Parteien kann hierzu gezählt werden.
- Zur unkonventionellen oder informellen Partizipation gehören politisches Engagement in zivilgesellschaftlichen Organisationen, Initiativen und Vereinen sowie Formen nicht institutionalisierter individueller oder kollektiver Willensäußerung wie die Teilnahme an Demonstrationen oder Unterschriftensammlungen, Petitionen oder die Kontaktierung von Politikerinnen oder Politikern.<sup>42</sup>

Für die politische Teilhabe von Zugewanderten und ihren Nachkommen ist diese Unterscheidung wichtig, denn elektorale Partizipation ist an die Staatsangehörigkeit geknüpft: Ausländerinnen und Ausländer haben in der Regel (zu Ausnahmen s. Kap. A.2.1.2) kein Wahlrecht.<sup>43</sup> Ob und wie Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sich am Wahlprozess beteiligen können, wird also entscheidend vom Staatsangehörigkeitsrecht bestimmt (s. Kap. A.2.1).

Unkonventionelle oder informelle Formen von Partizipation sind dagegen von der Staatsangehörigkeit unabhängig.<sup>44</sup> Für die Interessenvertretung von Zuwanderinnen und Zuwanderern haben sich in der Bundesrepublik zwei spezielle Instrumente herausgebildet: Ausländer- oder Integrationsbeiräte und Migrantenorganisationen. Diese beiden Partizipationskanäle ergänzen die bestehenden Partizipationsstrukturen (s. Kap. A.2.2). Darüber hinaus nutzen Zuwanderinnen und Zuwanderer auch Formen informeller Partizipation wie Petitionen und Demonstrationen (s. Kap. A.2.3) (Abb. A.5).

Neben der Teilhabe am Gemeinwesen gibt es zudem andere Bereiche, in denen Mitbestimmung möglich ist. Für die politische Integration zugewandeter Arbeitskräfte etwa haben die Gewerkschaften und Betriebsräte seit jeher eine wichtige Rolle gespielt. Sie eröffnen Partizipationsmöglichkeiten unabhängig von der Staatsangehörigkeit (Info-Box 5).

---

41 Fehlende Partizipationsmöglichkeiten und daraus resultierende Entfremdungsprozesse könnten eine Erklärung dafür sein, dass ein Teil der türkeistämmigen Bevölkerung in Deutschland der Ansicht ist, die türkische Regierung vertrete ihre Interessen eher als die Institutionen des deutschen politischen Systems (Sauer 2018: 66–71).

42 Bisweilen werden z. B. auch die Teilnahme an politischen Veranstaltungen, politische Diskussionen im Familien- oder Bekanntenkreis oder die bewusste Entscheidung für oder gegen den Kauf bestimmter Waren als politisches Engagement gezählt (s. z. B. Pokorny 2016: 31–39). Das sind zwar ohne Frage politisch relevante Aktivitäten. Sie fallen jedoch nicht in den hier behandelten Bereich politischer Partizipation, denn sie zielen nicht unmittelbar darauf, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Schwieriger abzugrenzen sind etwa das Tragen politischer Abzeichen oder die Veröffentlichung politischer Beiträge im Internet. Denn hier kann das Motiv durchaus sein, über die öffentliche Meinung politisch Einfluss zu nehmen.

43 Sie können allerdings Parteien beitreten und sich dort engagieren; s. Kap. A.2.1.3.

44 Sowohl die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG als auch die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG sind zwar grundsätzlich sog. Deutschenrechte. Ausländerinnen und Ausländer können sich jedoch auf die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und auf einfachgesetzliche Regelungen in den Versammlungsgesetzen des Bundes und der Länder sowie im Vereinsgesetz berufen. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger haben grundsätzlich dieselben Grundrechte wie die Staatsangehörigen des jeweiligen Landes; das ergibt sich aus dem Diskriminierungsverbot im Unionsrecht (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2018b).

## Info-Box 5 Gewerkschaften und Betriebsräte als Foren für politische Teilhabe

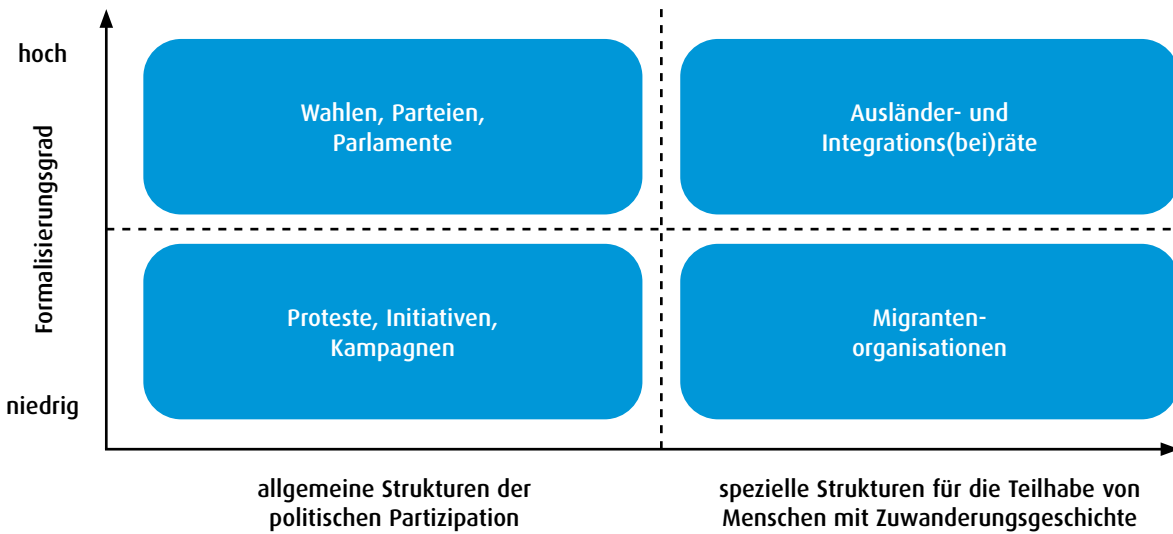
Die Gewerkschaften spielen in der Bundesrepublik Deutschland bei der politischen Einbindung von Zugewanderten eine zentrale Rolle (Thränhardt 2013: 11; vgl. u. a. Penninx/Roosblad 2000; Wagner 2017). Sie verstehen sich als solidarische Organisationen, die Beschäftigte unabhängig von Trennlinien wie Geschlecht, Alter und Herkunft vertreten. Entsprechend sind sie auch früh auf ausländische Arbeitskräfte zugegangen (Kühne 2000: 39). Zudem hatten sie ein Interesse daran, ausländische Beschäftigte als Mitglieder zu gewinnen und sie in die bestehenden Strukturen und Tarifsysteme zu integrieren (Thränhardt 2013: 11).<sup>45</sup> Im Jahr 1973 waren rund 20 Prozent der ausländischen Beschäftigten in Gewerkschaften organisiert; bis 1991 stieg der Anteil auf knapp 34 Prozent. Damit waren sie etwa im gleichen Maß organisiert wie deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Kühne 2000: 55).<sup>46</sup> Seither ist der Organisationsgrad allerdings in beiden Gruppen deutlich gesunken: 2011 waren rund 13 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund Mitglied in einer Gewerkschaft, das sind etwas weniger als bei den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund (15,4%; Behrens/Brehmer/Zimmer 2017: 145, 148).

Auch in den Betriebsräten wirkten ausländische Beschäftigte früh mit (s. Kühne 2000: 41).<sup>47</sup> Die rechtliche Grundlage dafür bot die innerbetriebliche Gleichstellung von EU-Arbeitnehmerinnen und EU-Arbeitnehmern im Jahr 1968, die 1972 auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet wurde. Diese Reform ging maßgeblich auf den Druck der Gewerkschaften zurück (Goeke 2011: 17) und zeigte nach einer gewissen Anlaufzeit auch konkrete Wirkung: Der Anteil ausländischer Staatsangehöriger in den Betriebsräten stieg zwischen 1975 und 2006 von 2,5 auf 7,5 Prozent (Niedenhoff 2007: 31). Die Gewerkschaften forcierten diese Entwicklung von Anfang an, indem sie in ihre Listen Ausländerinnen und Ausländer einbanden (Thränhardt 2013: 11). 2015 hatten insgesamt 8,6 Prozent aller Betriebsräte einen Migrationshintergrund (Baumann/Brehmer 2016: 209).

Im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung kann ein Betriebsrat Teilhabe explizit zum Thema machen. Nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)<sup>48</sup> hat er die Aufgabe, die Integration von ausländischen Beschäftigten zu fördern (§ 80 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG). So kann er beispielsweise darauf hinwirken, dass das Betriebsklima diversitätssensibel gestaltet oder Diskriminierung bekämpft wird (s. dazu auch Charta der Vielfalt e. V. 2019).

- 
- 45 Allerdings ist die Haltung der Gewerkschaften zu ausländischen Beschäftigten im Zeitverlauf auch ambivalent: Einerseits setzten sie sich für deren Gleichstellung in Bezug auf Lohn und Sozialversicherung ein; andererseits unterstützten sie eine Begrenzung der Zuwanderung.
- 46 Zur Einordnung dieser Zahlen ist zu bedenken, dass ausländische Beschäftigte traditionell überproportional in Bereichen wie Industrie und Bergbau vertreten waren, wo insgesamt viele Arbeiter und Arbeiterinnen gewerkschaftlich organisiert sind.
- 47 Hierbei spielen die Gewerkschaften oft eine wichtige Rolle. Beispielsweise können sie bei Betriebsratswahlen eigene Wahlvorschläge einreichen (§ 14 Abs. 3 BetrVG) und in Betrieben ohne Betriebsrat erstmalige Wahlen einleiten (§ 17 Abs. 3 BetrVG).
- 48 Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I, S. 2518).

Abb. A.5 Formen politischer Partizipation



Quelle: eigene Darstellung

## A.2.1 Partizipation über Wahlen und Parteien

Demokratien legitimieren sich durch die Partizipation ihrer Bürgerinnen und Bürger. Die zentrale und mit Abstand am weitesten verbreitete Form der Partizipation ist die Teilnahme an Wahlen. In Deutschland finden Wahlen auf kommunaler, auf Landes- und auf Bundesebene statt. An Wahlen teilnehmen – ob als Kandidat bzw. Kandidatin oder als Wählerin und Wähler – können grundsätzlich nur Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Eine Ausnahme bildet die kommunale Ebene: Hier sind auch EU-Bürgerinnen und EU-Bürger wahlberechtigt (Info-Box 6).

### A.2.1.1 Einbürgerung: Anspruch und Wirklichkeit

Aktives und passives Wahlrecht setzen grundsätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit voraus. Für Ausländerinnen und Ausländer bedeutet dies in der Regel, dass sie sich einbürgern lassen müssen, bevor sie an Wahlen teilnehmen können. Ende 2019 hatten 12,6 Prozent der erwachsenen Bevölkerung Deutschlands nicht die deutsche Staatsangehörigkeit (ca. 8,7 Mio. Personen; Statistisches Bundesamt 2020f). Damit können sie an Wahlen auf Bundes- und Länderebene nicht teilnehmen. Ist ein bedeutender Teil der Bevölkerung von politischen Prozessen ausgeschlossen, kann dies zu einem Demokratiedefizit führen (sog. Unterinklusion).<sup>49</sup> **Das Staatsangehörigkeitsrecht hat für politische Integration somit eine Schlüsselfunktion.** Nach dem Bundesverfassungsgericht ist es „der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen

49 Anzustreben ist – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen“ (BVerfGE 83, 37 (52); vgl. Barber 1985; Dahl 1989; Bauböck 2018). An staatlichen Entscheidungen sollten also möglichst viele derjenigen mitwirken können, die davon dauerhaft betroffen sind; andernfalls sind diese Entscheidungen nicht hinreichend legitimiert. Aus dem demokratiepolitischen Argument ergibt sich jedoch nicht zwingend eine bestimmte rechtliche Ausgestaltung. So ist u. a. umstritten, ab wann jemand dauerhaft betroffen ist. Bezogen auf das Wahlrecht wird zumeist eine gewisse Dauer und Stabilität des Aufenthalts gefordert. Auch das Bundesverfassungsgericht verband den oben zitierten Grundsatz seinerzeit nicht mit konkreten rechtlichen Forderungen. Es stellte lediglich fest, dass die damals infrage stehende Ausgestaltung eines kommunalen Ausländerwahlrechts verfassungswidrig sei. Gleichzeitig betonte es, dass das potenzielle Demokratiedefizit über das Staatsangehörigkeitsrecht behoben werden müsse, machte dafür aber keine verfassungsrechtlichen Vorgaben.

## Info-Box 6 Kommunales Wahlrecht

Volljährige EU-Staatsangehörige, die in Deutschland wohnen, sind auf kommunaler Ebene aktiv und passiv wahlberechtigt. Diese Regelung betraf Ende 2019 rund 3,8 Millionen Personen oder fast die Hälfte (44 %) der ausländischen erwachsenen Bevölkerung (Statistisches Bundesamt 2020f). Sie entstand im Zuge des Vertrags über die Gründung der Europäischen Union als ein Instrument, um die politische Einheit des Kontinents voranzubringen (Vertrag von Maastricht 1992), und wurde in Deutschland durch eine Änderung von Art. 28 Abs. 1 GG umgesetzt. Drittstaatsangehörige haben dagegen grundsätzlich kein Wahlrecht. Eine Person mit türkischem Pass, die seit Jahrzehnten in Deutschland lebt, kann also z. B. nicht an einer Bürgermeisterwahl teilnehmen, während eine EU-Bürgerin, die erst vor wenigen Monaten nach Deutschland gezogen ist, gemäß den europäischen Vorgaben wählen darf und auch selbst Bürgermeisterin werden kann. Für Drittstaatsangehörige führt der einzige Weg zum (kommunalen) Wahlrecht nach wie vor über die Einbürgerung.

Aus demokratiepolitischer Sicht wird regelmäßig argumentiert, dass es in besonderer Weise gerechtfertigt werden muss, wenn Personen dauerhaft von staatlichen Entscheidungen betroffen sind, an der Legitimation dieser Entscheidungen aber nicht beteiligt werden.<sup>50</sup> Deshalb sollten zumindest Personen mit einem Daueraufenthalt das kommunale Wahlrecht erhalten (s. dazu Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 150–151). Daran anknüpfend fordern zahlreiche Migrantinnen- und andere zivilgesellschaftliche Organisationen immer wieder das kommunale Wahlrecht für alle Ausländerinnen und Ausländer mit unbefristetem Aufenthaltsrecht (s. z. B. Eichenhofer/Dilmaghani 2017: 28; BZI 2019: 9). Sie sehen dies auch als einen wichtigen Schritt, um politische Teilhabe zu fördern und Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben, als gleichberechtigte Mitbürgerinnen und Mitbürger anzuerkennen (s. Roth 2018).

Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger hat dazu geführt,

dass mehrere Mitgliedstaaten dieses Recht unter bestimmten Voraussetzungen auch Drittstaatsangehörigen eingeräumt haben (Groenendijk 2014: 3).<sup>51</sup> Dazu gehören Belgien, Finnland, Estland, Irland, die Slowakei und Portugal. In einigen Ländern gilt diese Regelung nur für bestimmte Staatsangehörige, etwa im Vereinigten Königreich für Bürgerinnen und Bürger des Commonwealth und in Spanien für Staaten, mit denen ein bilaterales Abkommen besteht. Zum Teil dürfen Ausländerinnen und Ausländer zwar wählen, können aber selbst nicht gewählt werden oder sind zumindest von bestimmten Posten ausgeschlossen, etwa dem Bürgermeisteramt (s. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2018a; Groenendijk 2014: 4–5). Die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben jedoch bis heute kein kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige.

In Deutschland gilt es als verfassungsrechtlich problematisch, das kommunale Wahlrecht über die Sonderregelung für Unionsbürgerinnen und -bürger hinaus auf Drittstaatsangehörige auszudehnen. Die rechtliche Vorgabe in Art. 20 Abs. 2 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“) wurde vom Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen von 1989 so gedeutet, dass an Wahlen nur deutsche Staatsangehörige teilnehmen dürfen. Ein kommunales Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein und Hamburg wurde seinerzeit explizit für verfassungswidrig erklärt. Im Jahr 2014 bestätigte der Bremer Staatsgerichtshof diese Urteile.<sup>52</sup> Dies spricht dafür, dass eine Einführung nur im Wege der Verfassungsänderung möglich wäre (Thym 2017: 191–193). Ein weiterer Einwand gegen das kommunale Wahlrecht ist, dass Drittstaatsangehörige dann vielleicht weniger motiviert sind, sich einbürgern zu lassen. Denkbar ist aber auch ein gegenteiliger Effekt: Die Teilnahme an kommunalen Wahlen könnte das Interesse an Politik, den Wunsch nach Beteiligung und das Zugehörigkeitsgefühl steigern. Dies könnte sich auf die Einbürgerungsrate positiv auswirken (s. Groenendijk 2014).

50 Dieses Argument greift allerdings nur begrenzt. Denn von den Folgen der deutschen Politik können beispielsweise auch Personen betroffen sein, die dauerhaft im Ausland leben.

51 Der Europarat empfahl 1992 im „Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben“ ein kommunales Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Art. 6); ein Handbuch zur Integration der Europäischen Kommission (2004: 41) von 2004 forderte ebenfalls ein kommunales Wahlrecht für alle Einwohnerinnen und Einwohner. Im aktuellen Aktionsplan für Integration und Inklusion wird das kommunale Wahlrecht dagegen nicht erwähnt.

52 Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urt. v. 31.01.2014, St 1/13.

in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann“ (BVerfGE 83, 37 (52)).

### Wenig Einbürgerungen trotz rechtlicher Reform

Mit der großen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999/2000<sup>53</sup> erleichterte der Deutsche Bundestag den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt sowie die Einbürgerung: Seither haben Zuwanderinnen und Zuwanderer in der Regel nach acht (und unter bestimmten Umständen nach sieben) Jahren Aufenthalt in Deutschland einen Anspruch auf Einbürgerung (s. hierzu SVR 2010: 71).<sup>54</sup> Außerdem werden Kinder von zwei ausländischen Elternteilen, die in Deutschland geboren werden, automatisch deutsche Staatsangehörige, sofern sich mindestens ein Elternteil seit mindestens acht Jahren in Deutschland aufhält und ein Daueraufenthaltsrecht besitzt (sog. *ius soli*, § 4 Abs. 3 StAG).<sup>55</sup>

Diese Gesetzesänderungen führten zu einem vorübergehenden ‚Einbürgerungsboom‘: Im ersten Jahr ließen sich rund 190.000 Personen einbürgern, im zweiten rund 180.000. Danach sanken die Zahlen fast kontinuierlich bis auf unter 100.000 Einbürgerungen in den Jahren 2008 und 2009 (Abb. A.6; s. dazu SVR 2010: 187–189). Dieser sichtbare Rückgang geht allerdings auf verschiedene Faktoren zurück.<sup>56</sup>

Von 2011 bis 2018 lag die Zahl der Einbürgerungen bei etwa 110.000 pro Jahr. Im Jahr 2019 erhielten rund 129.000 Ausländerinnen und Ausländer die deutsche Staatsangehörigkeit. Das ist gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg um etwa 17.000 Einbürgerungen bzw. 15 Prozent; es markiert zugleich den höchsten Stand seit 2003

(Abb. A.6). Fast die Hälfte des Anstiegs geht auf Einbürgerungen von Britinnen und Briten zurück (Info-Box 7).

Um das Einbürgerungsgeschehen zwischen verschiedenen Staaten oder einzelnen Herkunftsgruppen zu vergleichen, nutzt die Forschung unterschiedliche Quotienten. Die sog. Einbürgerungsquote setzt die Zahl der Einbürgerungen ins Verhältnis zur Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in einem Land, d. h. sie gibt an, wie viel Prozent der ausländischen Bevölkerung sich in einem Jahr einbürgern lassen. Im OECD-Vergleich liegt Deutschland mit seiner Einbürgerungsquote weit unter dem Durchschnitt (Info-Box 8). Allerdings erfüllen nicht alle Ausländerinnen und Ausländer die Voraussetzungen für eine Einbürgerung. Aufschlussreicher ist der Anteil der Eingebürgerten bei denjenigen Ausländerinnen und Ausländern, die für eine Einbürgerung überhaupt infrage kommen. Diesen Anteil benennt das sog. ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial. Es bezieht die Zahl der Einbürgerungen eines Jahres (ohne Einbürgerungen aus dem Ausland) auf die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer, die am Ende des Vorjahres seit mindestens zehn Jahren in Deutschland lebten; bei diesen Personen geht man davon aus, dass sie die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen.<sup>57</sup> Nach einem Hoch von knapp 5 Prozent im Jahr 2000 (vgl. Roth 2018: 636) lag dieses ausgeschöpfte Potenzial 2019 nur noch bei 2,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2020i).

### Große Unterschiede zwischen Herkunftsgruppen

Beim Einbürgerungsverhalten zeigen sich große Unterschiede zwischen bestimmten Nationalitäten. So stellen Menschen aus den alten EU-Staaten (d. h. den Mitgliedstaaten bis zur Erweiterung 2004) nur selten einen ent-

53 Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 (BGBl. I, S. 1618).

54 Einen Anspruch auf Einbürgerung haben Ausländerinnen und Ausländer, wenn sie seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland leben, einen auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus haben, den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien bestreiten, ohne Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben, nicht strafrechtlich verurteilt sind und sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen. Weiterhin müssen sie im Regelfall ausreichende deutsche Sprachkenntnisse haben (Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) und in einem Einbürgerungstest nachweisen, dass sie die Rechts- und Gesellschaftsordnung und die Lebensverhältnisse in Deutschland kennen (§ 10 Abs. 1 StAG; s. BMI 2020; s. auch SVR 2014: 117). Bei erfolgreichem Abschluss eines Integrationskurses haben Ausländerinnen und Ausländer bereits nach sieben Jahren einen Anspruch auf Einbürgerung, bei besonderen Integrationsleistungen ggf. schon nach sechs Jahren (§ 10 Abs. 3 StAG).

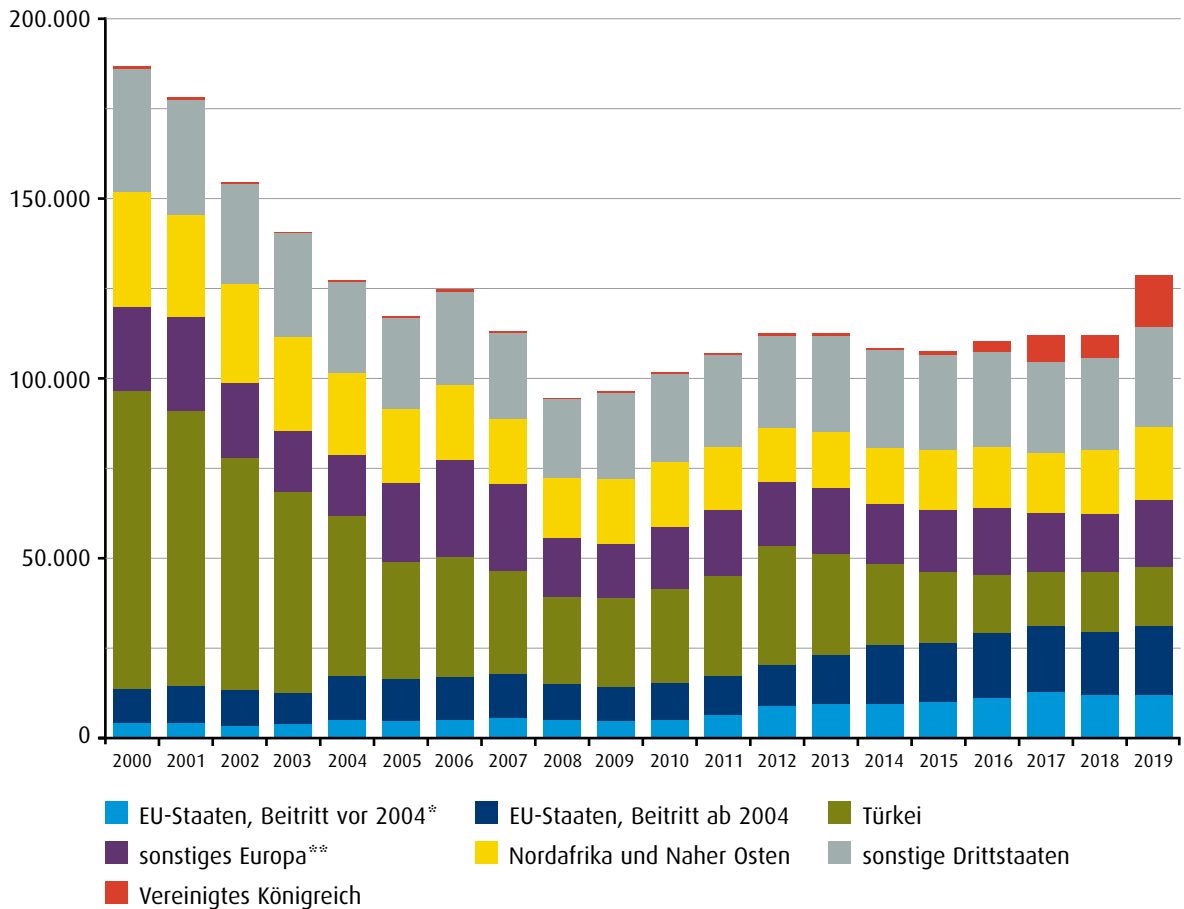
55 Zudem gab es eine befristete Übergangsregelung, nach der Kinder, die zwischen 1990 und 1999 geboren waren, Deutsche werden konnten (§ 40b StAG). Nach der sog. Optionsregelung mussten sich junge Erwachsene mit zwei Staatsangehörigkeiten für einen Pass entscheiden, wenn sie volljährig waren. Das gilt seit 2014 nur noch für Personen, die vor Vollendung des 21. Lebensjahrs nicht mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt haben (§ 29 Abs. 1a StAG). 2017 gab es bundesweit insgesamt 601.000 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem *ius soli* erhalten haben. Schätzungen zufolge haben 95 Prozent von ihnen (noch) zwei Staatsangehörigkeiten (Worbs 2017).

56 Ein Grund war beispielsweise, dass Spätaussiedlerinnen und -aussiedler seit 1999 die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch mit der Einreise erhalten und nicht mehr durch Einbürgerung. Schließlich sorgte die Gesetzesreform dafür, dass viele Einwanderinnen und Einwanderer der zweiten Generation durch Geburt deutsche Staatsangehörige werden, sie müssen sich also später nicht einbürgern lassen. Das schlägt sich in den Zahlen ebenfalls nieder (vgl. SVR 2010: 187).

57 Diese Gleichsetzung passt sicher nicht für jeden Einzelfall. Sie erlaubt aber eine Annäherung an das tatsächliche Verhältnis.



Abb. A.6 Einbürgerungen 2000–2019 nach vorheriger Staatsangehörigkeit



Anmerkung: \*Ohne Vereinigtes Königreich. \*\*Einschließlich Jugoslawien (bis 2003).

Quelle: Statistisches Bundesamt 2020i; eigene Darstellung

sprechenden Antrag.<sup>58</sup> 2019 betrug etwa bei den Italienerinnen und Italienern wie auch den Französischen und Franzosen das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial nur etwa 1 Prozent. Bei manchen der seit 2004 beigetretenen EU-Staaten lag es dagegen deutlich höher, etwa bei Rumänien, Bulgarien und Ungarn (Tab. A.1) – dort ist das Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit offenbar größer.<sup>59</sup> Bei den Türiken und Türken, Deutschlands größter Einwanderergruppe, sinkt die Einbürgerungsrate hingegen seit Jahren: 2019 betrug das ausgeschöpfte

Einbürgerungspotenzial hier nur noch 1,2 Prozent. Für andere Drittstaatsangehörige zeigt sich ein starkes Gefälle zwischen Personen aus wohlhabenden Rechtsstaaten und jenen aus ärmeren Staaten mit einer prekären politischen oder wirtschaftlichen Lage: Besonders hoch war das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial 2019 bei Staatsangehörigen von Ländern wie Syrien, dem Irak und Afghanistan, aber z. B. auch (bei insgesamt niedrigeren Zahlen) für Mexiko, Ägypten und Venezuela. Für Staatsangehörige aus westlichen Industrienationen liegt das

58 S. Fn. 60.

59 Das ist insofern ein Stück weit überraschend, als sich der Rechtsstatus der Menschen aus neuen und alten EU-Staaten inzwischen nicht mehr unterscheidet. Dies deutet darauf hin, dass neben dem Rechtsstatus auch die wirtschaftliche und politische Situation in den Herkunftsländern das Einbürgerungsverhalten beeinflusst.

## Info-Box 7 Der Brexit und das Einbürgerungsverhalten von Britinnen und Briten

In den vier Jahren nach dem Brexit-Referendum, von 2016 bis 2019, erwarben 31.600 Britinnen und Briten die deutsche Staatsangehörigkeit – das sind mehr als sechsmal so viele wie in den gesamten fünfzehn Jahren davor (4.800). Allein 2019, also kurz vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, ließen sich 14.600 Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs in Deutschland einbürgern (Statistisches Bundesamt 2020i). Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (d. h. die Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur ausländischen Bevölkerung, die zum 31.12. des Vorjahres seit mindestens zehn Jahren in Deutschland lebte) für das Vereinigte Königreich hat sich damit zwischen 2015 und 2019 vervielfacht: von 0,9 auf 22,7 Prozent – das ist der mit Abstand höchste Wert aller Nationalitäten (Statistisches Bundesamt 2020h; Tab. A.1).

Dieses Beispiel macht deutlich, dass bei Einbürgerungsentscheidungen der rechtliche Status und die Vorteile, die die Einbürgerung bringt, eine wichtige Rolle spielen. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sind Deutschen rechtlich weitgehend gleichgestellt. Das heißt: Bis auf das Wahlrecht bringt eine Einbürgerung für sie keine zusätzlichen Vorteile (Info-Box 9). Entsprechend lassen sich EU-Staatsangehörige vergleichsweise selten einbürgern (Tab. A.1).<sup>60</sup> Mit dem Brexit haben die in Deutschland lebenden Britinnen und Briten jedoch den Status als Unionsbürgerinnen bzw. Unionsbürger verloren. Damit wurde eine Einbürgerung für sie attraktiv, was sich in den Zahlen deutlich niederschlägt.

ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial dagegen nicht selten unter einem Prozent (Tab. A.1; s. dazu auch Thränhardt 2017: 13–14).

Die Einbürgerungsraten decken sich mit den Befunden von Befragungen. So äußert beim SVR-Integrationsbarometer 2018 weniger als die Hälfte der befragten EU-Ausländerinnen und EU-Ausländer Interesse daran, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben.<sup>61</sup> Bei den Türkinnen und Türken ist die Zustimmung nur wenig höher. Den übrigen Drittstaatsangehörigen ist die deutsche Staatsangehörigkeit dagegen zu fast drei Vierteln wichtig (Abb. A.8). Besonders hoch ist die Zustimmung bei Ausländerinnen und Ausländern aus wichtigen Herkunftsländern von Asylsuchenden (vgl. Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 191–193; Worbs 2008: 30; Tab. A.1).

Wie sind diese Unterschiede in den Einschätzungen und die insgesamt mäßigen Einbürgerungszahlen

zu erklären? Hier spielt eine Rolle, welche Vorteile die deutsche Staatsangehörigkeit jeweils bringt. Nicht Eingebürgerte nennen bei der Frage, warum sie sich nicht einbürgern lassen, an erster Stelle (68 %), dass ihr Aufenthalt in Deutschland ohnehin gesichert sei. Insbesondere für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ist das ein wesentliches Argument (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 248–255). Durch die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte sind sie Deutschen rechtlich weitgehend gleichgestellt (s. hierzu ausführlich SVR 2013: 39–43). Mit einer Einbürgerung gewinnen sie lediglich das Wahlrecht auf Bundes- und Landesebene hinzu; dies ist offenbar ein geringer Anreiz. Die Betroffenen sind mit einer ‚Markt- und Sozialbürgerschaft‘ zufrieden (Info-Box 9). Dabei können EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sich meist ganz problemlos einbürgern lassen und sogar ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten (s. Thym 2017: 22).

60 Zwar ist bei EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern die absolute Zahl der Einbürgerungen und auch ihr Anteil an allen Einbürgerungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten gestiegen (Abb. A.6). Gemessen an ihrem Anteil an der ausländischen Bevölkerung sind sie unter den Einzubürgernden jedoch unterrepräsentiert: Sie stellten 2019 42,1 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Deutschland, aber nur 24,2 Prozent der Einzubürgernden (ohne Vereinigtes Königreich; Statistisches Bundesamt 2020f; 2020i). Dabei zeigen sich allerdings Unterschiede nach Herkunftsland: Ausländerinnen und Ausländer aus mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern lassen sich tendenziell häufiger einbürgern als Menschen aus West- und Südeuropa (Tab. A.1).

61 Hier ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse je nach Herkunftsland zum Teil stark variieren. Beispielsweise geben Personen aus Rumänien zu über 80 Prozent an, dass ihnen der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wichtig ist.

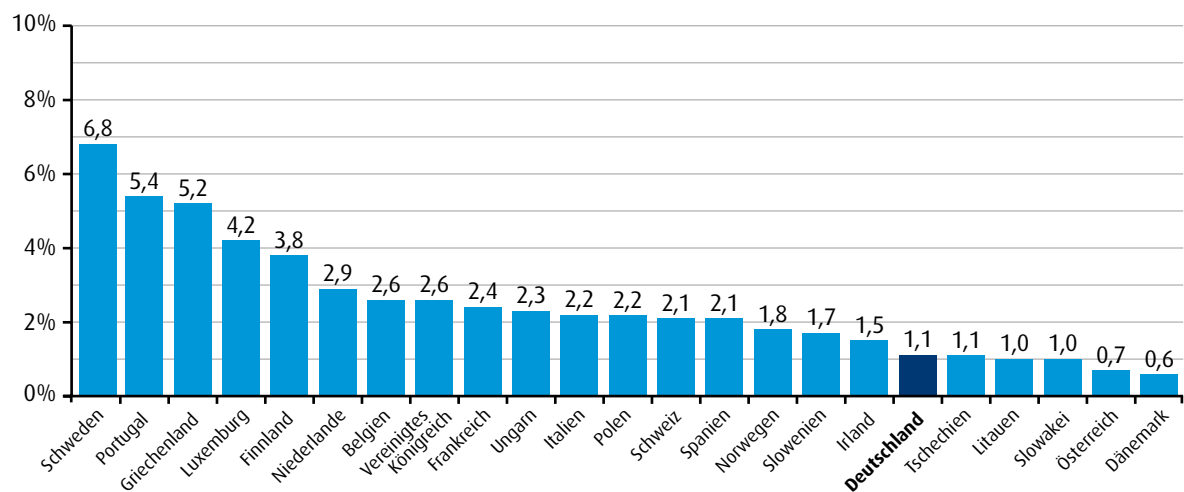
## Info-Box 8 Die Einbürgerungsquote im internationalen Vergleich

International betrachtet ist die Einbürgerungsintensität in Deutschland eher gering: In zahlreichen anderen Staaten waren die Quoten in den letzten Jahren höher (vgl. SVR 2015: 131). 2018 lag Deutschland im europäischen Vergleich auf einem der letzten Plätze (Abb. A.7).

Besonders in Schweden ist die Einbürgerungsquote seit Langem vergleichsweise hoch. Das dürfte nicht zuletzt mit den niedrigen Voraussetzungen zusammenhängen. So verlangt Schweden für eine Einbürgerung weder einen Nachweis von Sprachkenntnissen noch ein Bekenntnis zur schwedischen Verfassung oder politischen Grundordnung, und es gibt dort auch keinen Einbürgerungstest (vgl. hierzu SVR 2015: 123–125).<sup>62</sup> Außerdem müssen Ausländerinnen und Ausländer bei einer Einbürgerung ihre bestehende Staatsangehörigkeit nicht aufgeben; Mehrstaatigkeit ist seit 2001 grundsätzlich möglich (vgl. Gustafson 2002; Parusel 2009: 6; OECD 2011: 70, 76; Bernitz 2012).

Internationale Vergleiche des Einbürgerungsverhaltens sind allerdings nur eingeschränkt aussagekräftig: Internationale Statistiken nutzen meist die sog. Einbürgerungsquote, d.h. die Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der im Land lebenden Ausländerinnen und Ausländer. Dies birgt jedoch eine Reihe von Problemen: Zum einen wird nicht berücksichtigt, inwieweit die als Bezugsgröße herangezogenen Ausländerinnen und Ausländer überhaupt die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen. In Deutschland wird deshalb das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (s.o.) berechnet, also das Verhältnis von erfolgten zu möglichen Einbürgerungen. Zum anderen hängt die Bezugsgröße, nämlich die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in einem Land, erheblich davon ab, wie der *ius soli*-Erwerb der Staatsangehörigkeit jeweils geregelt ist. In Deutschland erhalten Kinder ausländischer Eltern erst seit dem Jahr 2000 unter bestimmten Voraussetzungen qua Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit. Auch deshalb dürfte die Zahl der im Land lebenden Ausländerinnen und Ausländer (noch) höher sein als in Ländern mit einer langen *ius soli*-Tradition (s. SVR 2015: 127–129).

Abb. A.7 Einbürgerungsquoten europäischer Länder 2018 (in Prozent der ausländischen Bevölkerung)



Quelle: OECD 2020b: 343–344; eigene Darstellung

62 Seit 2015 beinhaltet das schwedische Staatsangehörigkeitsgesetz allerdings eine Präambel, die die schwedische Staatsangehörigkeit als Ausdruck einer Verbundenheit mit Schweden einordnet. Zugleich sind schwedische Gemeinden seit 2015 verpflichtet, für Neubürgerinnen und Neubürger Einbürgerungszeremonien abzuhalten (vgl. Parusel 2015). Die aktuelle Regierung hat kurz nach ihrem Amtsantritt am 21.01.2019 angekündigt, dass der Erwerb der schwedischen Staatsangehörigkeit in Zukunft einen Sprachtest und *basic civic studies* voraussetzen soll (Schwedische Regierung 2019: 8).

**Tab. A.1 Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial 2019 für ausgewählte Staatsangehörigkeiten**

	Einbürgerungen	ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial
<b>EU-Staaten</b>	<b>45.760</b>	<b>2,2 %</b>
Vereinigtes Königreich	14.600	22,7 %
Rumänien	5.830	8,2 %
Bulgarien	1.990	4,7 %
Ungarn	1.315	3,2 %
Polen	6.020	2,0 %
Italien	4.475	1,0 %
Frankreich	865	1,0 %
Portugal	760	0,8 %
Niederlande	490	0,5 %
<b>Drittstaaten</b>	<b>83.145</b>	<b>/</b>
Syrien	3.860	19,7 %
Kamerun	955	18,1 %
Mexiko	605	16,5 %
Ägypten	855	16,4 %
Libyen	240	15,7 %
Iran	3.805	15,5 %
Venezuela	245	13,7 %
Irak	4.645	13,3 %
Afghanistan	2.675	12,8 %
Pakistan	1.790	12,2 %
Ukraine	4.260	5,3 %
Kosovo	3.795	3,0 %
Türkei	16.235	1,2 %
Schweiz	260	0,8 %
USA	1.205	0,5 %

Anmerkung: EU-Staaten einschließlich Vereinigtes Königreich; / = Angabe liegt nicht vor.

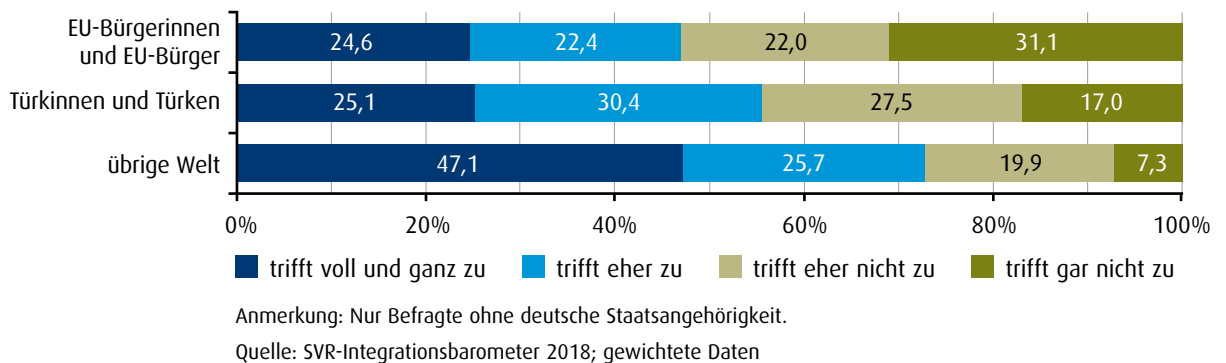
Quelle: Statistisches Bundesamt 2020h

Für Drittstaatsangehörige ist der Mehrwert der deutschen Staatsangehörigkeit dagegen höher, besonders, wenn sie noch nicht so lange in Deutschland leben oder ihr Aufenthaltsstatus unsicher ist.<sup>63</sup> Die wichtigste Motivation für eine Einbürgerung ist laut Befragungen der Wunsch nach rechtlicher Gleichstellung mit Deutschen. Dazu gehören für Drittstaatsangehörige insbesondere die Rechtsstellung als EU-Bürger bzw. EU-Bürgerin und Aufenthaltssicherheit bzw. der Schutz vor Ausweisung (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 236-248). Angesichts der hohen aufenthaltsrechtlichen Bedeutung der Staatsangehörigkeit für Drittstaatsangehörige ist fraglich, ob dabei (auch) der Wunsch nach (weiteren) politischen Rechten wie dem Wahlrecht eine Rolle spielt.<sup>64</sup> Allerdings haben diejenigen, die sich einbürgern lassen können, in der Regel einen sicheren Aufenthaltsstatus, weil eine Einbürgerung typischerweise einen unbefristeten Aufenthalt voraussetzt (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StAG). Das heißt ganz konkret, dass jemand zuerst eine Niederlassungserlaubnis oder Daueraufenthaltserlaubnis/EU besitzen muss. Ebendiese Titel geben jedoch eine weitgehende Aufenthaltssicherheit und gewährleisten, dass man in den allermeisten Bereichen dieselben Rechte hat wie Deutsche – mit Ausnahme insbesondere des Wahlrechts (Info-Box 9). Die Situation ist dann durchaus mit der von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern vergleichbar.

Bei der auffallend niedrigen Einbürgerungsrate türkischer Staatsangehöriger in Deutschland spielen zwei Faktoren eine Rolle: Zum einen sind viele Türkinnen und Türken durch das Assoziationsrecht ebenfalls Deutschen rechtlich beinahe gleichgestellt, nur nicht im Bereich der elektoralen politischen Partizipation (Info-Box 9).<sup>65</sup> Zum anderen sind neben dem Nutzen einer Einbürgerung auch die damit verbundenen ‚Kosten‘ zu betrachten. So müssen Ausländerinnen und Ausländer bei einer Einbürgerung grundsätzlich ihre alte Staatsangehörigkeit aufgeben.<sup>66</sup> Der Wunsch, diese zu behalten, wird in Befragungen regelmäßig als zentrales Argument gegen eine Einbürgerung angeführt – insbesondere von Türkinnen und Türken (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 248-254; Sauer 2016b: 81).<sup>67</sup> **Der SVR hat daher das Modell eines Doppelpasses mit Generationenschnitt vorgeschlagen, als Kompromiss zwischen einem generellen Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit und ihrer generellen Hinnahme (Info-Box 10).**

Abb. A.8 Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit 2018 nach Herkunftsgruppen

„Langfristig wäre es wichtig für mich, die deutsche Staatsangehörigkeit zu haben.“



### Unterschiede zwischen den Bundesländern

Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial variiert nicht nur nach dem Herkunftsland der potenziell Einzubürgerten. Es unterscheidet sich auch zwischen den Bundesländern, und zwar zum Teil erheblich. Hamburg und Thüringen liegen in Sachen Einbürgerung seit Jahren an der Spitze. 2019 betrug das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial in der Hansestadt 3,8 Prozent und in Thüringen 4,0 Prozent. Auch in Sachsen ist die Einbürgerungsquote seit einigen Jahren deutlich gestiegen auf jetzt 4,0 Prozent. Die Quote dieser Länder liegt damit deutlich über dem nationalen Durchschnitt von 2,5 Prozent und mehr als doppelt so hoch wie bei den zwei letztplatzierten Bundesländern, Berlin und dem Saarland (Tab. A.2).

Die Unterschiede im Einbürgerungsgeschehen zwischen den Bundesländern und insbesondere zwischen strukturell ähnlich aufgestellten Ländern zeigen, dass die Entscheidung zur Einbürgerung nicht nur mit rechtlichen Regelungen zusammenhängt, sondern auch mit dem subjektiven Befinden der Einbürgerungsberechtigten. Eine wichtige Grundlage für die vergleichsweise hohe Einbürgerungsrate in Hamburg schuf eine Initiative des damaligen Bürgermeisters Olaf Scholz: Zwischen 2011 und 2015 schrieb er 154.192 Hamburgerinnen und Hamburger ohne deutsche Staatsangehörigkeit persönlich an und warb für die Einbürgerung.

- 63 Gleichzeitig erfüllen sie unter diesen Umständen in der Regel die Voraussetzungen für eine Einbürgerung noch nicht.
- 64 Auf der emotionalen Ebene ist für nicht Eingebürgerte ein wichtiger Grund für den Wunsch nach Einbürgerung, dass sie sich in Deutschland verwurzelt fühlen (rund 80 % Zustimmung) (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 247).
- 65 In einer Befragung von 2015 sahen 28 Prozent der befragten Türkinnen und Türken in der deutschen Staatsangehörigkeit generell keinen Vorteil. 10 Prozent der Befragten nannten als fehlenden Anreiz für eine Einbürgerung den ohnehin gesicherten Aufenthalt (Sauer 2016b: 81).
- 66 Von dieser Bedingung wird allerdings bei EU-Staatsangehörigen abgesehen, ebenso in Fällen, in denen die Aufgabe der Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist, etwa weil die Kosten unverhältnismäßig hoch sind oder das Herkunftsland dies nicht erlaubt. De facto liegt der Anteil derjenigen, die bei der Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten, seit 2000 bei etwa 50 Prozent (Statistisches Bundesamt 2020j).
- 67 Als weitere Gründe gegen eine Einbürgerung nennen nicht Eingebürgerte die damit verbundenen Kosten (45,8 %), das als aufwendig empfundene Einbürgerungsverfahren (44,7 %) und den Sprachtest (33,0 %) (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 250). Die Kosten für eine Einbürgerung belaufen sich vonseiten der deutschen Behörde auf 255 Euro pro Person sowie 51 Euro für minderjährige Kinder, die mit ihren Eltern eingebürgert werden (s. BMI 2020). Hinzu kommen Kosten für Übersetzungen sowie Gebühren für die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit, die der jeweilige Staat erhebt.

## Info-Box 9 *Denizenship* im deutschen Recht

In seiner klassischen Theorie des Wohlfahrtsstaats ging der britische Soziologie Thomas Marshall (1950) noch davon aus, dass den Individuen zivile und soziale Rechte kraft ihrer Zugehörigkeit zur Gemeinschaft der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zukämen – mithin (erst) dann, wenn sie die Staatsangehörigkeit innehätten (Bommes/Halfmann 1998; Bommes 2009). In diesem Punkt hat sich Marshall jedoch geirrt: In zahlreichen nordwesteuropäischen Einwanderungsländern sind Einwanderinnen und Einwanderer in zivile und soziale Rechte ‚hineingewachsen‘, ohne die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes zu erlangen, und zwar unabhängig davon, ob sie als Arbeitskräfte angeworben wurden oder aus ehemaligen Kolonien eingewandert sind. Tomas Hammar (1990) hat dafür den Begriff „*denizenship*“ geprägt, der im Deutschen in der Regel als „Wohnbürgerschaft“ übersetzt wird.

Kernelemente der *denizenship* sind ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, das nicht einfach widerrufen oder nachträglich befristet werden kann, und die weitgehende rechtliche Gleichstellung mit Staatsangehörigen des Aufnahmelandes u.a. im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts. Im Gegensatz zur Staatsangehörigkeit bezeichnet *denizenship* jedoch keine vollständige Zugehörigkeit (Thym 2018: 78, 85; Rosbrook-Thompson 2014: 1619; Schiffner 2018: 70). Insbesondere politische Rechte sind eingeschränkt: Die Betroffenen haben kein Wahlrecht. Zudem ist die Aufenthaltssicherheit nicht völkerrechtlich garantiert (Bast 2013: 356). Der Status von *denizens* liegt also aus staatlicher Sicht zwischen dem von eigenen und dem von fremden Staatsangehörigen.

Das geltende deutsche Aufenthaltsrecht beinhaltet verschiedene Status, die sich der Definition von *denizenship* zuordnen lassen. Erste Ansätze zeigten sich im Arbeits- und Sozialrecht: Dort wurde vergleichsweise früh eine prinzipielle Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern festgeschrieben, die von der Staatsangehörigkeit entkoppelt war (s. Info-Box 20 in Teil B). Es folgten Regelungen im Gewerbe- und Steuerrecht sowie im Verfassungsrecht. Schließlich wurden Ansätze einer *denizenship* auch im Aufenthaltsrecht verankert, u.a. durch die Ausweitung des Daueraufenthaltsrechts (Thym 2018). Neben der Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG<sup>68</sup>) und der

Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (§ 9a–9c AufenthG) entspricht heute auch der Status von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in Deutschland der *denizenship*. Das gilt im Prinzip auch für türkische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen. Denn mit dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei von 1963 und der darauf folgenden Entwicklung des sog. Assoziationsrechts erhielten sie Rechte, die sich teilweise an der Unionsbürgerschaft orientieren (vgl. Schnitzer 2016).

Was ist die Ursache dieses länderübergreifenden Trends, dass Menschen unabhängig von der Staatsbürgerschaft in soziale und zivile Rechte hineinwachsen? Viel spricht dafür, dass vor allem das Handeln der Verwaltungen und Gerichte die Entstehung eines solchen Status erklärt (s. dazu aus sozialwissenschaftlicher Perspektive stellvertretend für viele Hollifield 1992; Joppke 1998; Guiraudon 2000; aus rechtswissenschaftlicher Perspektive Thym 2018). Die Historie der Entstehung von *denizenship* ist also auch die Geschichte einer Angleichung von Rechtspositionen. In Anlehnung an (und inhaltlicher Abwandlung von) Bryan Turners Diktum gilt in liberal-demokratischen Einwanderungsländern: „We are all denizens now.“

Nicht beantwortet ist damit jedoch die Frage, wie ein solcher Status zu bewerten ist. Denn er garantiert zwar eine sozioökonomische und rechtliche Gleichstellung, im Bereich der politischen und identifikatorischen Zugehörigkeit lässt er jedoch eine Leerstelle. Als begriffliche und konzeptionelle Weiterentwicklung von *denizenship* ist daher in den letzten Jahren das Konzept der Bürgerschaft attraktiver geworden (s. dazu Thym 2018: 98–101). Dabei geht es nicht (nur) darum, das fehlende Drittel des Marshall'schen Rechtstriptychons aus zivilen, sozialen und politischen Rechten nachzutragen, beispielsweise über neue Rahmenbedingungen für Einbürgerung. Vielmehr muss man das Feld des Migrations- und Integrationsrechts im engen Sinne verlassen und fragen, wie in Rechtsgebieten jenseits davon die Regelstrukturen so gestaltet werden können, dass sie die Möglichkeiten von Zugehörigkeit erhalten und ausbauen. Der Bürgerschaftsbegriff ist unbestimmt und ergebnisoffen, somit zwingt er dazu, für verschiedene Facetten von Zugehörigkeit immer wieder neue Modelle zu finden. Das ist einerseits seine zentrale Stärke, andererseits aber auch eine Herausforderung.

68 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 30.07.2004 (BGBl. I, S. 1950).

Daraufhin stieg die Zahl der Anträge. Das zur Bearbeitung benötigte Personal wurde aufgestockt und die Einbürgerungen festlich zelebriert, um für mehr Öffentlichkeit zu sorgen (s. Thränhardt 2017: 30). Auch in Sachsen gibt es jedes Jahr eine Einbürgerungsfeier. Seit 2018 wirbt der Freistaat zudem u. a. mit Videos in sozialen Netzwerken, Flyern und Plakaten für die Einbürgerung. Viele kommunale Integrationsbeauftragte setzen sich für ähnliche Kampagnen ein und verbinden den eher trockenen Verwaltungsakt der Einbürgerung mit festlichen Einbürgerungsfeiern (vgl. Özbabacan/Pavkovic 2018: 814).<sup>69</sup>

### Politische Partizipation stärken durch Erhöhung der Einbürgerungsrate

Die dargelegten Einbürgerungsraten sind vor allem deshalb wichtig, weil parlamentarische Demokratien sich über die politische Partizipation ihrer Bürgerinnen und Bürger legitimieren. An Wahlen teilnehmen können grundsätzlich nur deutsche Staatsangehörige. **❗ Für Ausländerinnen und Ausländer führt der Weg zu (mehr) politischen Beteiligungsrechten also über die Einbürgerung. ➡ Um die politische Beteiligung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu verbessern, muss es deshalb nach Ansicht des SVR gelingen, die bislang eher niedrige Einbürgerungsrate zu steigern.**

Angesichts der Erfahrungen einiger Bundesländer plädiert der SVR dafür, die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken und gezielt für die Einbürgerung zu werben (Abb. A.9). Dafür könnte man zum einen Einbürgerungsberechtigte gezielt ansprechen, um sicherzustellen, dass sie über die Möglichkeiten der Einbürgerung in Deutschland hinreichend informiert sind. Zum anderen könnten Kampagnen neben der Information über den Prozess auch die Wertschätzung von Einbürgerung – und der Neubürgerinnen und Neubürger – unterstreichen. Diesem Ziel dienen auch Einbürgerungszeremonien und andere Feierlichkeiten.

Überhaupt sollte die symbolische und emotionale Komponente der Einbürgerung stärker berücksichtigt werden, wenngleich sie allein nicht ausreicht, um Deutschlands Einbürgerungsbilanz zu verbessern. Grundsätzlich können auch strukturelle Hürden auf dem Weg zur deutschen Staatsangehörigkeit bestehen, etwa der Einbürgerungstest, ein Test zur Rechts- und Gesellschaftsordnung und zu den Lebensverhältnissen in Deutschland. Allerdings sind die Fragen für diesen Test bekannt und einsehbar, und seit seiner Einführung 2009 bestehen ihn über 90 Prozent der Teilnehmenden (BAMF 2020: 17); insofern sollte seine Auswirkung auf das

Tab. A.2 Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial 2019 nach Bundesländern

	Einbürgerungen	ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial
Thüringen	790	4,0 %
Sachsen	2.090	4,0 %
Hamburg	5.840	3,8 %
Schleswig-Holstein	3.425	3,7 %
Brandenburg	1.040	3,4 %
Niedersachsen	10.930	3,4 %
Bremen	1.785	3,3 %
Mecklenburg-Vorpommern	535	3,1 %
Rheinland-Pfalz	6.065	3,0 %
Sachsen-Anhalt	710	3,0 %
Hessen	13.780	2,6 %
Bayern	20.975	2,6 %
Nordrhein-Westfalen	30.680	2,3 %
Baden-Württemberg	19.110	2,1 %
Berlin	6.830	1,9 %
Saarland	1.035	1,9 %
<b>Deutschland</b>	<b>125.625</b>	<b>2,5 %</b>

Anmerkung: Ohne Einbürgerungen aus dem Ausland.

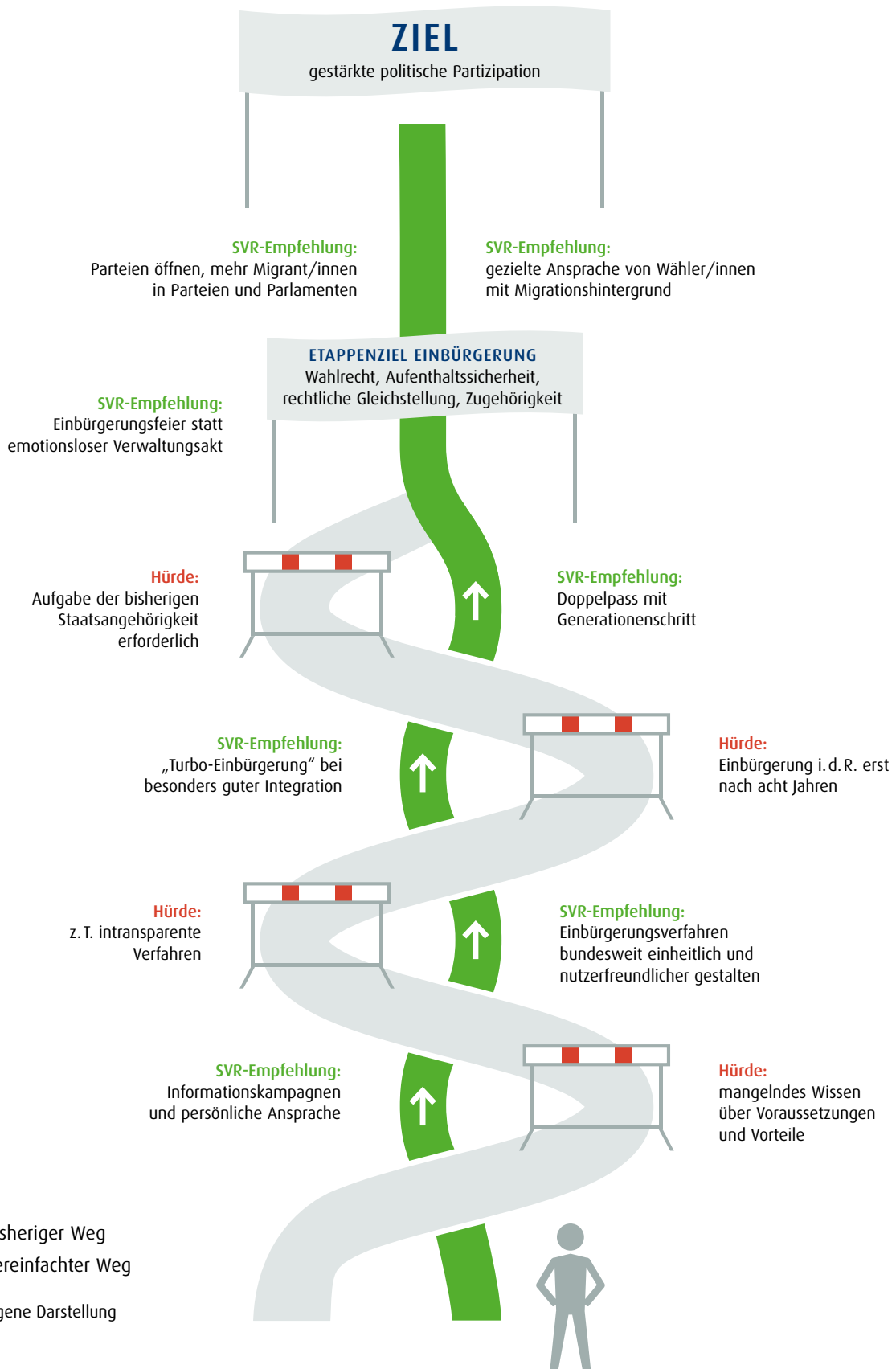
Quelle: Statistisches Bundesamt 2020h

Einbürgerungsgeschehen nicht überbewertet werden.<sup>70</sup> Wichtiger dürfte z. B. sein, **➡ die Verwaltungsvorschriften, Anwendungshinweise und behördeninternen Umsetzungsverordnungen praxisnah zu konkretisieren und zu vereinheitlichen. Zudem sollten die Einbürgerungsbehörden finanziell besser ausgestattet und Kooperationen verstärkt werden, z. B. mit Migranten-**

69 Solche Zeremonien sind auch in anderen Einwanderungsländern üblich, etwa in den USA oder Schweden.

70 Bisweilen wird angeführt, der Test würde auf der symbolischen Ebene als ausgrenzend oder verletzend wahrgenommen (vgl. Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 44-46). Allerdings gibt es in anderen Einwanderungsländern ähnliche Tests; vgl. Michalowski 2011.

Abb. A.9 SVR-Empfehlungen zur Stärkung von Einbürgerung und politischer Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte





## Info-Box 10 Doppelpass mit Generationenschnitt

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist darauf ausgelegt, die doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden. Deshalb müssen Ausländerinnen und Ausländer bei der Einbürgerung ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit grundsätzlich aufgeben. In der Bevölkerung ist dies umstritten (s. Kap. C.1.1). Gegen die doppelte Staatsangehörigkeit wird eingewendet, dass dadurch Personen in Staaten wählen können, die sie selbst oder ihre Vorfahren dauerhaft verlassen haben und deren Gesetzgebung sie kaum oder gar nicht betrifft („Überinklusion“); das gilt insbesondere, wenn die Staatsangehörigkeit über Generationen weitergegeben wird. Gleichzeitig wird heute schon in vielen Konstellationen die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert, etwa bei der Einbürgerung von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern oder wenn die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland erworben wird. Auch wenn eine Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht

zumutbar ist, wird auf dieses Erfordernis verzichtet. Um diese Ungleichbehandlung zu beheben und die Hürden für eine Einbürgerung zu senken, hat der SVR das Modell eines Doppelpasses mit Generationenschnitt vorgeschlagen (SVR 2014: 149–152; 2017b).<sup>71</sup> Damit würde das Staatsangehörigkeitsrecht in einer Weise weiterentwickelt, die den Anforderungen einer modernen Einwanderungsgesellschaft gerecht wird: Nach diesem Vorschlag würde die doppelte Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung zunächst akzeptiert. In der nächsten (oder der übernächsten) Generation würde die Weitergabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit im Generationenverlauf aber unterbrochen („Generationenschnitt“). So würde unterbunden, dass sie zeitlich unbegrenzt weitergegeben wird. Damit entfielen das zentrale Argument gegen die doppelte Staatsangehörigkeit. Umgesetzt werden müsste dieser Mechanismus allerdings im Recht der Herkunftsländer (s. ausführlich SVR 2017b).

**organisationen oder Hochschulen** (s. dazu Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 148–149).<sup>72</sup> **Für besonders gut integrierte Zuwanderinnen und Zuwanderer sollte die Einbürgerung weiter erleichtert werden:** Eine ‚Turbo-Einbürgerung‘ sollte bereits nach vier Jahren Aufenthalt ermöglicht werden, wenn Zuwanderinnen und Zuwanderer wirtschaftlich und sozial besonders gut integriert sind, sehr gut Deutsch sprechen und ihren Lebensmittelpunkt eindeutig nach Deutschland verlagert haben und wenn ihr polizeiliches Führungszeugnis einwandfrei ist (so bereits SVR 2010: 73).

➔ **Darüber hinaus spricht sich der SVR dafür aus, unter Berücksichtigung der Pro- und Kontra-Argumente die Einführung eines kommunalen Wahlrechts auch für Drittstaatsangehörige zu erwägen. Denn politische Partizipation und Teilhabe am Gemeinwesen haben integrationspolitisch eine hohe Bedeutung** (Info-Box 6).

### A.2.1.2 Wahlen in Zeiten zunehmender Vielfalt

Von den rund 21,2 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland haben über die Hälfte die deutsche Staatsangehörigkeit und besitzen das Recht (sofern sie volljährig sind) zu wählen (Statistisches Bundesamt 2020g). Die Einführung des Geburtsortprinzips (*ius soli*) macht sich hier seit 2018 bemerkbar, denn von den ab 2000 geborenen Kindern von Ausländerinnen und Ausländern sind mittlerweile die ersten volljährig und damit wahlberechtigt. ⚠ **Unabhängig von Neuzuwanderung und Einbürgerungen wird deshalb der Anteil der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund in den kommenden Jahren weiter steigen** (vgl. Wüst/Faas 2018: 5–9).

71 Das Modell geht zurück auf den Staatsrechtler Johannes Masing (2001), der es nach der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000 als Alternative zur Optionspflicht für Deutschland entwickelt hatte. Es denkt konsequent das Geburtsortprinzip (*ius soli*) zu Ende, das im Rahmen der Reform eingeführt wurde. Kritisch hierzu Lämmermann 2017.

72 Um die kommunalen Behörden in diesen Fragen zu unterstützen, wurde im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration beschlossen, den behördenübergreifenden Erfahrungsaustausch zu juristischen Sachverhalten zu fördern sowie Behörden stärker mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Wissenschaft zu vernetzen, um beispielsweise Ideen für Einbürgerungskampagnen oder eine Vereinfachung von Einbürgerungsverfahren zu entwickeln (Bundesregierung 2021: 9–10).

### Deutsche mit Migrationshintergrund als Wählerinnen und Wähler

Menschen mit Migrationshintergrund stellten 2019 rund 12,5 Prozent aller Wahlberechtigten (Statistisches Bundesamt 2020g; eigene Berechnung). Dieser Anteil wird weiter steigen, wenn Angehörige der zweiten und dritten Zuwanderungsgeneration volljährig werden (vgl. Wüst/Faas 2018: 5–9), die bereits nach dem Geburtsortprinzip den deutschen Pass und damit das Wahlrecht erhalten haben. Die Heterogenität dieser Gruppe (s. Kap. A.1) schlägt sich auch in deren Parteipräferenzen nieder: Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund bevorzugen ganz unterschiedliche Parteien (SVR-Forschungsbereich 2018b; 2016b).

Inwieweit Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, lässt sich mit den verfügbaren Daten nicht verlässlich ermitteln, denn die offizielle Wahlstatistik unterscheidet nicht nach Migrationshintergrund. **📍 In Befragungen geben Deutsche mit Migrationshintergrund (besonders jene der ersten Zuwanderungsgeneration) allerdings seltener als Deutsche ohne Zuwanderungsgeschichte an, dass sie tatsächlich gewählt haben** (s. SVR-Forschungsbereich 2020a: 28–31; Goerres/Spies/Mayer 2018: 4; Wüst/Faas 2018: 13–16; Müssig/Worbs 2012: 31–34). Für die Bundestagswahl 2017 beträgt die Differenz nach dem *European Social Survey* (ESS) etwa 18 Prozentpunkte;<sup>73</sup> ähnliche Werte nennt die *Immigrant German Election Study* (Spies/Mayer/Goerres 2020). Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation beteiligen sich nach eigenen Angaben häufiger an Wahlen als selbst Zugewanderte.

### Erklärungsansätze für unterschiedliche Partizipationsraten

Die Wahlforschung hat verschiedene Faktoren ausgemacht, die die Wahlbeteiligung beeinflussen. Dazu gehören neben Alter und Geschlecht der sozioökonomische Status, der Bildungsstand, das politische Interesse, die politische Selbstwirksamkeit, das Vertrauen in die Demokratie und die Einbindung in Netzwerke (Info-Box 11). So korreliert z. B. Vereinsmitgliedschaft positiv mit der Teilnahme an Wahlen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020a: 44–46). Diese Faktoren spielen auch bei Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund eine Rolle und können zum Teil deren niedrigere Wahlbeteiligung erklären. Al-

lerdings lässt sich der Unterschied zwischen Wahlberechtigten mit und ohne Migrationshintergrund damit nicht vollständig auflösen (Wüst/Faas 2018: 13–16; Spies/Mayer/Goerres 2020; Müssig 2020; ähnlich Mays et al. 2019 für informelle Partizipation, s. Kap. A.2.3).

Neben diesen allgemeinen Faktoren betrachtet die Forschung auch migrantenspezifische Aspekte, um die geringere Wahlbeteiligung zu erklären (für ein umfassendes Modell s. Müssig 2020: 122–123). Tendenziell gehen Menschen mit Migrationshintergrund eher wählen, wenn sie gut Deutsch sprechen, schon lange in Deutschland leben und die Absicht haben, mittel- bis langfristig zu bleiben. Wenn sie sich ausgeschlossen, diskriminiert oder nicht zugehörig fühlen, mindert das hingegen die Wahlbeteiligung (Wüst/Faas 2018: 12–16; Mays et al. 2019: 65–69).<sup>74</sup> Eine Einbindung in aufnahmegesellschaftliche Strukturen wie Vereine u. Ä. und eine persönliche Ansprache können das Interesse an Politik und die Bereitschaft zu Partizipation erhöhen (Fick et al. 2014: 109–117; SVR-Forschungsbereich 2020a); das zeigt auch das Beispiel der Gewerkschaften (Info-Box 5).<sup>75</sup> Nicht zuletzt können auch die politische Sozialisation und ggf. politische Erfahrungen im Herkunftsland eine Rolle spielen (Müssig 2020; vgl. Simon et al. 2015).

Individuelles Verhalten – etwa die Teilnahme an Wahlen – hängt in komplexer Weise mit unterschiedlichsten Faktoren zusammen. Entsprechend gibt es kein einfaches Rezept, um die Wahlbeteiligung von Deutschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen – ebenso wenig wie bei Wahlberechtigten ohne Migrationshintergrund. **📍 Eine Option könnte sein, dass die Parteien und ihre Kandidatinnen und Kandidaten die Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund stärker einbeziehen und (persönlich) ansprechen** (s. Kap. A.2.1.3).

### Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Deutschen Bundestag

Deutsche mit Migrationshintergrund treten nicht nur als Wählerinnen und Wähler in Erscheinung, sie übernehmen auch politische Ämter und Mandate. Im 19. Deutschen Bundestag (seit 2017) haben 8,2 Prozent der Abgeordneten einen Migrationshintergrund, das sind 58 von insgesamt 709 Abgeordneten. Die höchsten Anteile haben die Fraktion der Linken (18,8 %) und Bündnis 90/Die Grünen (14,9 %), den niedrigsten hat die CDU/CSU (2,9 %). Die Fraktionen der SPD (9,8 %), der AfD (8,7 %) und der FDP

73 Eigene Berechnung mit den gewichteten Daten der ESS-Erhebungswelle 2018. Für weitere Informationen zum ESS s. Info-Box 15.

74 Auch die Identifikation mit der eigenen Gruppe kann Partizipation fördern. Bei Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland geht eine duale Identifikation – sowohl mit dem Aufnahmeland als auch mit dem Herkunftsland – offenbar tendenziell einher mit höherem politischen Interesse (Fischer-Neumann 2014).

75 Zu der Frage, wie sich das Engagement in Migrantenorganisationen zu allgemeiner politischer Beteiligung verhält, sind die Befunde gemischt. Es scheint aber, dass ein solches Engagement zumindest in Bezug auf integrationspolitische Themen mobilisierend wirken kann; vgl. Pilati/Morales 2016; für andere Befunde s. Fick et al. 2014: 112–115.

## Info-Box 11 Wer partizipiert? Erklärungsansätze zur politischen Beteiligung

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass in westlichen Demokratien generell vor allem höher gebildete und sozioökonomisch bessergestellte Schichten die Möglichkeit politischer Partizipation nutzen (Verba/Nie 1972; Barnes et al. 1979; Verba/Schlozman/Brady 1995; für Deutschland z. B. Böhnke 2011; Kroh/Könnecke 2013; Bödeker 2012). Dies gilt sowohl für die Beteiligung an Wahlen (z. B. Schäfer/Schwander/Manow 2016; SVR-Forschungsbereich 2020a: 29) als auch für Formen informeller Partizipation (Schäfer 2010: 137–143; SVR-Forschungsbereich 2020a: 32). Bei Letzteren ist die soziale Spreizung sogar besonders stark. Zudem beteiligen sich Männer tendenziell etwas häufiger als Frauen, und die Partizipationsraten steigen mit zunehmendem Alter zunächst an, bevor sie ab dem Renteneintrittsalter wieder sinken.

Die Partizipationsforschung hat hierfür verschiedene Erklärungsansätze entwickelt (vgl. für die Wahlbeteiligung Cabarello 2014; Smets/van Ham 2013). Das *Civic Voluntarism Model* (Verba/Schlozman/Brady 1995) geht vereinfacht gesagt von drei Faktorenbündeln aus: Danach hängen unterschiedliche Formen politischer Partizipation ganz grundsätzlich davon ab,

- ob die betreffenden Personen *partizipieren können*, also über partizipationsrelevante Ressourcen

verfügen, etwa Zeit, Wissen, soziale, sprachliche und organisatorische Kompetenzen und ggf. auch Geld;

- ob sie *partizipieren wollen*, also interessiert und motiviert sind und glauben, dass sie etwas bewirken können („politische Selbstwirksamkeit“, vgl. SVR-Forschungsbereich 2019c);<sup>76</sup>
- ob sie *gefragt werden*, also gezielt angesprochen werden oder in Netzwerke eingebunden sind, über die sie von Partizipationsmöglichkeiten erfahren und ggf. dazu aufgefordert werden.

Ein höherer Bildungsstand geht in der Regel einher mit mehr partizipationsrelevanten Ressourcen, einem stärkeren politischen Interesse und mehr Vertrauen in die Demokratie; das erhöht die Wahrscheinlichkeit, sich politisch zu beteiligen. Ältere Menschen beteiligen sich häufiger als jüngere, weil sie mehr Kompetenzen, mehr Erfahrung und mehr Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten haben. Im hohen Alter sinkt die Partizipationsneigung wieder, weil die Einbindung in Netzwerke fehlt; hinzu kommen ggf. körperliche Einschränkungen. Schließlich haben Männer aufgrund ihres beruflichen Status tendenziell mehr partizipationsrelevante Ressourcen als Frauen.

(6,3 %) liegen im Mittelfeld.<sup>77</sup> Auch in absoluten Zahlen stellen die drei Parteien, die dem linken Spektrum zugeordnet werden, die meisten Abgeordneten mit Migrationshintergrund. Hier liegt allerdings die SPD mit 15 Abgeordneten vor der Linken und den Grünen (13 bzw. 10 Abgeordnete) (Mediendienst Integration 2017).<sup>78</sup> Der Anteil von Abgeordneten mit Migrationshintergrund ist über die letzten Legislaturperioden deutlich gestiegen: Im 18. Deutschen Bundestag (2013–2017) hatten lediglich 5,9 Prozent der Abgeordneten einen Migrationshintergrund, im vorherigen 17. Deutschen Bundestag

(2009–2013) waren es 3,4 Prozent und im 16. Bundestag (2005–2009) nur 1,8 Prozent (Mediendienst Integration 2017; 2013; SVR 2010: 189).

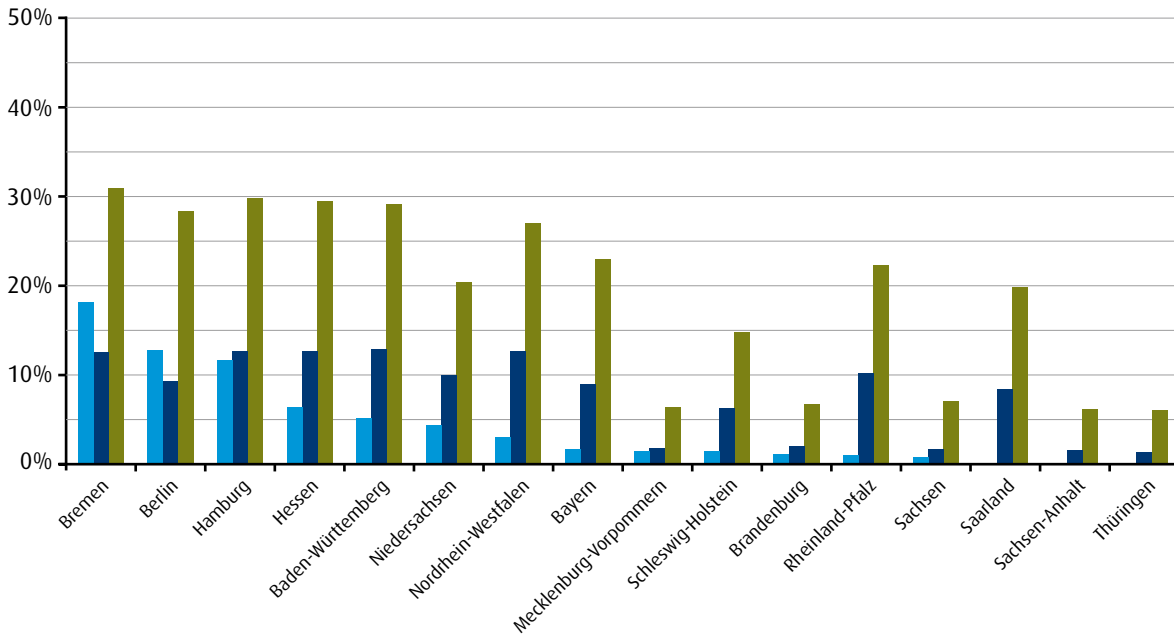
📌 **Verglichen mit ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung (26,0%; Statistisches Bundesamt 2020g) erscheint der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund bei den Bundestagsabgeordneten (8,2%) zunächst sehr gering. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist jedoch die Vergleichsgröße zu berücksichtigen: Gemessen an ihrem Anteil an den derzeit Wahlberechtigten (12,5%; Statistisches Bundesamt 2020g;**

76 Dazu gehören auch Vertrauen in das politische System und seine Institutionen sowie – für die Wahlbeteiligung – Parteineigung: Wer einer bestimmten Partei anhängt, geht eher wählen als jene ohne Parteipräferenz.

77 Die gleiche Reihenfolge der Parteien ergibt sich – bei insgesamt niedrigeren Anteilen – auf der kommunalen Ebene (s. u.).

78 In der Fraktion der AfD sitzen acht Abgeordnete mit Zuwanderungsgeschichte, in der CDU/CSU sieben und in der FDP fünf. Die genannten Zahlen beruhen auf Recherchen anhand öffentlich zugänglicher Daten (persönliche Webseiten der Abgeordneten, Parlamentshandbücher etc.) und den Angaben der Fraktionen. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Personen mit familiärer Zuwanderungsgeschichte dabei nicht erfasst wurden.

Abb. A.10 Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in Parlamenten, an den Wahlberechtigten und in der Bevölkerung 2015 bzw. 2017 nach Bundesländern (in Prozent)



Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an  
■ den Abgeordneten der Landesparlamente (2015)  
■ den Wahlberechtigten (2017)  
■ der Gesamtbevölkerung (2017)

Quelle: Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2019: 17, 115; 2020a; eigene Darstellung

eigene Berechnung) sind Menschen mit Migrationshintergrund auf der Bundesebene zwar immer noch unterrepräsentiert, aber die Lücke ist deutlich geringer. Die Bewertung der deskriptiven Repräsentation (Info-Box 12) hängt also von der Vergleichsgröße ab.

#### Abgeordnete in den Landesparlamenten

In den Parlamenten der Bundesländer hatten 2015 insgesamt 4,5 Prozent der Landtagsabgeordneten einen Migrationshintergrund (Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2020b). Dabei zeigen sich zwischen den Ländern deutliche Unterschiede (s. SVR 2014: 120). So sind Menschen mit Migrationshintergrund in den Parlamenten der meisten Bundesländer deutlich unterrepräsentiert, sowohl gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil als auch nach ihrem Anteil an den Wahlberechtigten. In den Landesparlamenten von Sachsen-Anhalt, Thüringen und dem Saarland sind sie gar nicht vertreten. In Bremen und Berlin

sind Menschen mit Migrationshintergrund zwar gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung im Landtag unterrepräsentiert; im Verhältnis zu den Wahlberechtigten sind sie aber sogar überrepräsentiert (Abb. A.10).

Analog zur Bundesebene gilt auch auf Länderebene: Die aktuellen Verhältnisse sind zwar in mancher Hinsicht defizitär, gegenüber der Vergangenheit bedeuten sie aber dennoch eine Verbesserung. Der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in den Landesparlamenten ist von 1,4 Prozent im Jahr 2005 kontinuierlich gestiegen auf 4,5 Prozent im Jahr 2015. Die absolute Zahl der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Migrationshintergrund hat sich in dieser Zeitspanne von 26 auf 83 Personen mehr als verdreifacht (Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2020b).

## Info-Box 12 Deskriptive und substanzielle Repräsentation

Die Repräsentationstheorie unterscheidet zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation: Deskriptive Repräsentation bezeichnet eine Situation, in der die Repräsentantinnen und Repräsentanten in bestimmten deskriptiven Merkmalen mit den Repräsentierten übereinstimmen. Bezogen auf die politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund ist eine adäquate deskriptive Repräsentation gegeben, wenn diese Gruppe in Volksvertretungsorganen entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung vertreten ist. Substanzielle Repräsentation meint demgegenüber die Vertretung von Interessen bzw. Inhalten unabhängig von den persönlichen Merkmalen derjenigen, die sie vertreten. Befürworter und Befürworterinnen dieses Konzepts gehen davon aus, dass inhaltliche Repräsentation auch ohne adäquate deskriptive Repräsentation möglich ist, solange zwischen den Repräsentanten und Repräsentantinnen und den Repräsentierten ein responsives Verhältnis besteht, d. h. wenn sichergestellt ist, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter an den Vorstellungen und Erwartungen ihrer Wählerinnen und Wähler orientieren. Auf diesem Verständnis basiert auch das Grundgesetz, wenn es die Abgeordneten als „Vertreter des ganzen Volkes“ benennt (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Auch deshalb kippten inzwischen zwei Landesverfassungsgerichtshöfe ein Paritätsgesetz, das von den Parteien verlangte, weibliche und männliche Kandidatinnen bzw. Kandidaten abwechselnd zu benennen.<sup>79</sup> Vereinfacht ausgedrückt heißt das: Eine Person muss keinen Migrationshintergrund haben, um die Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund vertreten zu können. Deskriptive Repräsentation entspricht demnach einer *standing for*-, substanzielle Repräsentation einer *acting for*-Logik (Bukow/Poguntke 2014: 12).

Beide Logiken sind in dieser Absolutheit nicht haltbar: Ein spiegelbildliches Verhältnis zwischen denjenigen, die repräsentiert werden, und denen, die sie repräsentieren, ist in der Praxis kaum umzusetzen. Denn

es gibt eine schier unendliche Liste von Merkmalen, die dabei potenziell zu berücksichtigen wären. Analog zur Kategorie Migrationshintergrund sind in den deutschen Parlamenten zahlreiche Personengruppen unterrepräsentiert, etwa Arbeiterinnen und Arbeiter oder auch Arbeitslose, Personen, die aus nichtakademischen Haushalten stammen, junge Menschen und Menschen mit Behinderung. Eine solche Anforderung entspricht auch nicht der parlamentarischen Demokratie. Denn das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Repräsentation läuft gerade nicht auf schematische Abbildung hinaus. Vielmehr besagt es, dass „jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertritt und diesem gegenüber verantwortlich ist. Die Abgeordneten sind nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne“ (BVerfGE 131, 316 (342)).

Zugleich ist schwer vorstellbar, dass Menschen mit Migrationshintergrund (oder andere gesellschaftliche Gruppen) adäquat repräsentiert werden können, wenn sie überhaupt nicht beteiligt sind (vgl. Bukow/Poguntke 2014: 12). Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund vertreten zwar nicht notwendigerweise (nur) die Anliegen von Menschen mit Migrationshintergrund – wie auch nicht zu erwarten ist, dass z. B. Frauen zwangsläufig die Anliegen von Frauen vertreten (zumal diese Interessen ja auch in sich sehr heterogen sind). Zugleich ist aber relativ unstrittig, dass Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund eher bereit sein werden, auf die Anliegen von Menschen mit Migrationshintergrund einzugehen – vor allem im Vergleich zu einer reinen Interessenvertretung durch Menschen ohne Migrationshintergrund. Es gibt durchaus Belege dafür, dass eine stärkere deskriptive Repräsentanz auch die substanzielle Repräsentanz verbessert (vgl. u. a. Hossain et al. 2016: 123–125; Blätte/Wüst 2017).

<sup>79</sup> Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 15.07.2020, VerfGH TH 2/20 und Brandenburger Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 23.10.2020, VfGBbg 9/19.

### Politikerinnen und Politiker mit Zuwanderungsgeschichte in den Kommunen

Zu Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern auf kommunaler Ebene liegen nur vereinzelt Zahlen vor. Eine Analyse von 77 deutschen Städten mit über 100.000 Einwohnern und Einwohnerinnen aus dem Jahr 2012 ergab, dass die eingewanderte Bevölkerung in den politischen Vertretungen der Großstädte stark unterrepräsentiert war: Sie stellte nur 4 Prozent der Ratsmitglieder. Andererseits war die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in den zehn Jahren zuvor deutlich gestiegen (Schönwälder/Sinanoğlu/Volkert 2011: 69). Eine andere Untersuchung von 2013 betrachtete Städte mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Danach lag der Anteil der Ratsmitglieder mit Zuwanderungsgeschichte in westdeutschen Städten bei 2,8 Prozent und in ostdeutschen bei 1,1 Prozent; die Anteile stiegen mit zunehmender Größe der Gemeinde.<sup>80</sup> Bei den Parteien zeigte sich in westdeutschen Kommunen das gleiche Verhältnis wie im Bundestag (s. o.): Besonders hoch waren die Anteile von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern mit Migrationshintergrund bei der Partei Die Linke (7,8 %), gefolgt von den Grünen (4,1 %) und der SPD (3,5 %). Bei den Ratsmitgliedern der FDP (1,9 %) und der CDU (1,8 %) waren sie deutlich niedriger (Holtkamp/Garske 2018: 57; Holtkamp/Wiechmann/Friedhoff 2013: 33).<sup>81</sup> Ein weiteres Schlaglicht auf die Frage wirft eine Recherche des Mediendienstes Integration (2020): Danach hatten 2020 von den insgesamt 335 Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern deutscher Großstädte nur sechs einen Migrationshintergrund, das sind weniger als 2 Prozent.

➡ **Um weiteren Aufschluss über die politische Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte zu erhalten, müssen der Stand und die Entwicklungen in diesem Bereich bundesweit genauer erfasst und analysiert werden. Dazu werden dringend aktuelle Untersuchungen benötigt. Denn zur deskriptiven Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund auf der kommunalen Ebene bestehen erhebliche Forschungslücken.**

### A.2.1.3 Der Umgang mit Vielfalt in deutschen Parteien

Parteien spielen im Prozess der politischen Willensbildung eine zentrale Rolle: Sie aggregieren, organisieren und artikulieren Interessen und verknüpfen so fortlaufend die Gesellschaft mit dem Staat. In Parteien mitzuwirken – ob als Mitglied oder als Amtsträgerin bzw. Amtsträger – ist somit ein wichtiges Element politischer Partizipation. Nicht zuletzt sind Parteien auch für die oben behandelten Fragen zentral: **Ob und wie Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen und inwieweit sie in den Parlamenten vertreten sind, hängt nicht zuletzt davon ab, wie die Parteien mit dieser Wählergruppe umgehen. Sie sind es, die Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund ansprechen und als Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen – oder eben nicht.** Parteien haben in der deutschen Geschichte dazu beigetragen, soziale Gruppen zu vereinen, auftretende Konflikte in den demokratischen Prozess einzubringen und sie ebendort zu lösen. Sie sind nun gefordert, diese Rolle auch im Hinblick auf die Integration von Migrantinnen und Migranten anzunehmen (vgl. Hunger 2001: 323).

#### Einwanderinnen und Einwanderer als Parteimitglieder

Wie viele Menschen mit Einwanderungsgeschichte Mitglied in einer politischen Partei sind oder wie hoch ihr Anteil bei den einzelnen Parteien ist, ist nicht bekannt.<sup>82</sup> Belastbare Zahlen oder Studien hierzu liegen nicht vor.

Innerhalb bzw. im Umfeld einiger Parteien bestehen Netzwerke oder Organisationen von Migrantinnen und Migranten, etwa das Deutsch-Türkische Forum in der CDU, Links\*kanax bei der Linken oder die Arbeitsgemeinschaft Bunt-Grün im Berliner Landesverband der Grünen. Sie rekrutieren und fördern zum einen (potenzielle) Mitglieder mit Migrationshintergrund. Zum anderen bündeln sie Interessen und vertreten diese im innerparteilichen Willensbildungsprozess und bringen die Vernetzung innerhalb der Partei voran (vgl. Blätte 2014b).

80 Frauen mit Migrationshintergrund stellten in Städten ab 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern nur knapp 1 Prozent der Ratsmitglieder (Holtkamp/Wiechmann/Friedhoff 2013: 36). Damit waren sie besonders stark unterrepräsentiert. Allerdings war der Anteil der Frauen an allen Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund höher als bei jenen ohne Migrationshintergrund.

81 In einzelnen Bereichen zeigen sich aktuell positive Trends. So stellen sich etwa in Bayern immer mehr Mitglieder aus Integrationsbeiräten (s. Kap. A.2.2.1) für ein kommunalpolitisches Amt zur Wahl (AGABY 2020).

82 Im ESS der Jahre 2016 und 2018 gaben zwar insgesamt 2,0 Prozent der selbst Zugewanderten und 4,6 Prozent der Nachkommen von Einwanderinnen und Einwanderern an, „Mitglied in einer politischen Partei oder Gruppierung“ zu sein. Damit liegen die Anteile bei der ersten Generation deutlich unter, bei der zweiten Generation leicht über dem der Befragten ohne Migrationshintergrund (4,4 %) (Tab. A.4). Es ist aber unklar, wie viele dieser Befragten sich konkret auf den ersten in der Frage genannten Punkt, also auf eine politische Partei beziehen.

### Parteien als *gatekeeper* für politische Positionen

Die Parteien entscheiden, wen sie als Kandidatin oder Kandidaten für ein Mandat oder Amt aufstellen und in welcher Reihenfolge sie Listenplätze vergeben. Dadurch fungieren sie als *gatekeeper* für politische Positionen (Norris/Lovenduski 1995; Borchert/Golsch 2003). Bei solchen Nominierungsentscheidungen spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, die sich grob drei Bereichen zuordnen lassen: (1) der Angebotsseite, also dem Pool von möglichen Kandidatinnen und Kandidaten, (2) den Selektionsmechanismen, d.h. parteiinternen Verfahren, Dynamiken und Regelungen, und (3) der Nachfrage aufseiten der Wählerinnen und Wähler, d.h. der Frage, wie eine Kandidatin oder ein Kandidat sich (vermutlich) auf den Wahlerfolg der Partei auswirkt (Holtkamp 2008: 122–125; vgl. Blätte 2014b).

In allen drei Bereichen finden sich mögliche Erklärungen dafür, dass Migrantinnen und Migranten in der Politik so wenig vertreten sind. Eine Schlüsselfunktion haben dabei nach bisherigen Untersuchungen die Selektionsverfahren der Parteien (Blätte 2014b; Hossain et al. 2016; Jenichen 2018).<sup>83</sup> Viele Erklärungsansätze zur Unterrepräsentanz von Frauen lassen sich auch auf Migrantinnen und Migranten anwenden. Beispielsweise können geschlossene, sozial homogene Gruppen in den Ortsvereinen (*old-boys networks*) und intransparente Nominierungsverfahren, die Ähnlichkeit und langjährige Parteiarbeit belohnen, ‚Neuen‘ mit abweichenden Merkmalen den Ein- und Aufstieg erschweren (Holtkamp/Wiechmann/Friedhoff 2013). Auch kulturelle Barrieren und unterschiedliche Umgangsformen können eine Rolle spielen (vgl. Schmitz/Wüst 2011: 858–859). Fehlende Vorbilder und Netzwerke sind ein weiterer Aspekt, der aus der Geschlechterforschung bekannt ist. Zudem ist der Anteil von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern mit

Zuwanderungsgeschichte auf der lokalen Ebene besonders niedrig (Hossain et al. 2016: 189). Das ist auch über die lokale Ebene hinaus ein Nachteil, denn diese bildet oft den Startpunkt für eine politische Karriere (Jenichen 2018: 77).

Gleichzeitig sind die meisten deutschen Parteien daran interessiert, zumindest einige Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationsgeschichte aufzustellen – um Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund anzusprechen, aber auch als Ausdruck von Modernität.<sup>84</sup> Einige erfolgreiche Politikerinnen und Politiker mit Migrationsgeschichte berichten, dass die gezielte Ansprache und Förderung durch Parteimitglieder ihre Karriere erleichtert hat (Jenichen 2018; vgl. Schmitz/Wüst 2011: 858–859). Auch innerparteiliche Netzwerke und Organisationen können den Aufstieg von Parteimitgliedern mit Migrationshintergrund fördern (Blätte 2014b). Parteiinterne Einwandererverbände und -netzwerke sind häufig von türkeistämmigen Mitgliedern getragen. Damit könnte es zusammenhängen, dass der Anteil türkeistämmiger Abgeordneter auf verschiedenen Ebenen vergleichsweise hoch ist (Blätte 2014b: 151).<sup>85</sup>

Die Anteile der Abgeordneten mit Migrationshintergrund steigen nur langsam, und die parteiinternen Nominierungsverfahren, die der Aufstellung der offiziellen Listen vorangehen, sind oft intransparent. Vor diesem Hintergrund und angesichts der positiven Wirkung parteiinterner Quoten in Bezug auf Frauen wird zum Teil erwogen, für Migrantinnen und Migranten ebenfalls verbindliche Quoten festzulegen (vgl. Süddeutsche Zeitung 2018; Singer 2019; Holtkamp/Wiechmann/Friedhoff 2013: 13–14). Dieser Ansatz findet jedoch derzeit offenbar keine politische Mehrheit. Zudem werfen solche Quotenregelungen grundsätzliche Fragen auf. Warum etwa sollten Quoten für Personen mit Migrationshintergrund

- 
- 83 Beispielsweise finden sich unter den Abgeordneten besonders häufig „männliche Beschäftigte im öffentlichen Dienst mit hohen Bildungsabschlüssen“ (Holtkamp 2008: 123), denn diese haben neben fachlichen und sozialen Kompetenzen – etwa Redefähigkeit und Sicherheit im Auftreten – auch einen sicheren Arbeitsplatz und ein relativ flexibles Zeitbudget, das für (ehrenamtliche) politische Arbeit unerlässlich ist. Die soziale Herkunft und der damit einhergehende Habitus spielen eine wichtige Rolle für die Anschlussfähigkeit innerhalb einer Partei. Die durchschnittlich niedrigere sozioökonomische Position von Einwandererfamilien könnte also eine strukturelle Ursache für ihre Unterrepräsentation in der Politik sein. Migrantinnen und Migranten sind im Schnitt niedriger qualifiziert und im (höheren und gehobenen) öffentlichen Dienst unterrepräsentiert (s. Kap. A.3.1.2). Andererseits verweist Softic (2016) darauf, dass eine Migrationserfahrung die Ausbildung bestimmter Kompetenzen oder Eigenschaften begünstigen kann, die für eine politische Karriere förderlich sind.
- 84 Schmitz und Wüst (2011: 862) schrieben bereits 2011: „Innerhalb der Parteien existieren längst inoffizielle Quotenregelungen für die Vergabe von Listenplätzen. Migranten auf der Wahlliste zu haben, ist inzwischen für alle Parteien wichtig. [...] Aber mehr als ein Migrant oder, besser noch, eine Migrantin (die auch noch den Frauenproporz erhöht) auf den aussichtsreichen Plätzen soll es häufig auch nicht sein.“ Es gibt Hinweise darauf, dass besonders Frauen mit Migrationshintergrund gezielt rekrutiert werden. Denn mit ihrer Aufstellung erfüllen die Parteien gleich zwei Anforderungen in Bezug auf die Zusammensetzung von Kandidatenlisten (Jenichen 2018: 78; Holtkamp/Wiechmann/Friedhoff 2013: 24–26).
- 85 In den letzten drei Legislaturperioden stellten türkeistämmige Abgeordnete jeweils etwa ein Viertel der Bundestagsabgeordneten mit Migrationshintergrund; aktuell sind es 14 von 58 (Mediendienst Integration 2017; 2013). Der Anteil der Türkeistämmigen an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund betrug 2017 aber nur 12,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2018a); bezogen auf die Wahlberechtigten dürfte er noch etwas kleiner sein.

umgesetzt werden, während zugleich andere unterrepräsentierte Gruppen nicht von entsprechenden Regelungen profitieren (s. auch Info-Box 12)?

Die Präferenzen der Wählerschaft in Bezug auf einzelne Kandidatinnen oder Kandidaten spielen im deutschen Wahlsystem – zumindest auf Bundes- und Länderebene – eine geringe Rolle (Holtkamp 2008: 123–125). Die personelle Zusammensetzung der Parlamente bestimmt sich neben den Landeslisten der Parteien zwar auch nach den direkten Wahlkreismandaten; diese werden jedoch im Wesentlichen nach Parteipräferenz entschieden und weniger nach personellen Gesichtspunkten. Die (angenommene) Wirkung auf die Wählerschaft wird aber durchaus als eine Erklärung dafür herangezogen, ob eine Partei überhaupt Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund aufstellt bzw. wie hoch deren Anteile auf den Listen sind. Dabei bestehen für die Parteien oft widerstreitende Anreize: Einerseits könnten sie durch die Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund auf Wahlberechtigte mit Zuwanderungsgeschichte zugehen. Andererseits könnten vor allem konservative Parteien fürchten, dadurch Wählerinnen und Wähler ohne Migrationshintergrund zu ‚verschrecken‘ (da Fonseca 2011: 112). Dass Parteien des linken Spektrums tendenziell mehr Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund aufstellen als konservative Parteien, könnte auch damit zusammenhängen, dass sie sich von den Wahlberechtigten mit Zuwanderungsgeschichte mehr Zuspruch erhoffen als konservative Parteien. In der Tat neigten Zugewanderte und ihre Nachkommen in der Vergangenheit stärker dem linken Spektrum und vor allem der SPD zu (vgl. Kroh/Tucci 2009; Wüst/Faas 2018: 18–20).<sup>86</sup> In den letzten Jahren hat sich dieses Muster aber ausdifferenziert: Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund geben immer häufiger eine Präferenz für die Union oder für kleinere Parteien an (vgl. SVR-Forschungsbereich 2016b; 2018b; Goerres/Spies/Mayer 2018). **📍 Wahlberechtigte mit Zuwanderungsgeschichte bilden also mittlerweile für alle Parteien ein wichtiges und steigendes Wählerpo-**

**tenzial und fordern zunehmend mehr Repräsentation ein. Das könnte perspektivisch zu einem Wandel des Parteienverhaltens beitragen (s. u.).**

Es ist davon auszugehen, dass sich einige Parteien im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 zu den Themen innerparteiliche Diversität und Repräsentation positionieren werden. Einen ersten Schritt in diese Richtung machten Bündnis 90/Die Grünen, indem sie Ende 2020 ein Vielfaltsstatut verabschiedeten. Darin bekennt sich die Partei zum Ziel einer Repräsentation benachteiligter Gruppen gemäß ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil; dazu soll u. a. ein parteiinterner Diversitätsrat eingerichtet und im Bundesvorstand ein Referent bzw. eine Referentin für Vielfalt berufen werden. Alle zwei Jahre soll die soziale Zusammensetzung der Funktionärinnen und Funktionäre und Abgeordneten erhoben werden.<sup>87</sup>

#### **Auch Ausländerinnen und Ausländer können mitwirken – mit Einschränkungen**

Deutsche können in politischen Parteien uneingeschränkt mitwirken. Aber auch Ausländerinnen und Ausländer können grundsätzlich einer politischen Partei beitreten und sich am innerparteilichen Willensbildungsprozess beteiligen.<sup>88</sup> Einige Parteien stellen dafür allerdings Bedingungen. So erlauben SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und die AfD Ausländerinnen und Ausländern den Parteibeitritt unabhängig davon, wie lange sie schon in Deutschland leben. CDU, CSU und FDP hingegen verlangen zumindest bei Drittstaatsangehörigen eine bestimmte Aufenthaltsdauer. Unabhängig davon ist der Ausländeranteil bei den Parteimitgliedern in allen Parteien mit etwa 1 bis 2 Prozent sehr gering.<sup>89</sup>

Von der Wahl der Kandidatinnen und Kandidaten für öffentliche Ämter bei der offiziellen Listenaufstellung sind ausländische Parteimitglieder gesetzlich ausgeschlossen. Sie können sich somit an einer der wichtigsten innerparteilichen politischen Entscheidungen nicht beteiligen, wenngleich einzelne Parteien für diese rechtlichen Vorgaben ‚Umgehungsstrategien‘ entwickelt haben (s. dazu Bukow/Poguntke 2014: 15).<sup>90</sup> Die vollen

86 Eine zahlenmäßig höchst bedeutsame Ausnahme bilden Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler, die stets eine starke Präferenz für die Union hatten.

87 Entsprechende Initiativen anderer Parteien waren bei Redaktionsschluss noch nicht bekannt.

88 Allerdings sind laut dem deutschen Parteiengesetz (PartG) politische Vereinigungen dann keine Parteien, wenn „ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind“ (§ 2 Abs. 3 PartG; s. dazu Bukow/Poguntke 2014: 14). Für die deutschen Parteien ist diese Maßgabe aber weitgehend bedeutungslos, denn der Ausländeranteil bei den Mitgliedern ist in allen Parteien verschwindend gering.

89 Laut einer Umfrage der Deutschen Presse-Agentur hatte 2018 keine der im Bundestag vertretenen Parteien bei ihren Mitgliedern einen Ausländeranteil von mehr als 2 Prozent: Bei der SPD waren es etwa 2 Prozent, bei Bündnis 90/Die Grünen 1,3 Prozent, bei der FDP 0,8 Prozent, bei der AfD 0,7 Prozent und bei der CSU gut 0,5 Prozent. Die Linke und die CDU machten dazu keine Angaben (Welt 2018).

90 Beispielsweise können im Vorfeld parteiinterne Abstimmungen erfolgen, an denen sich alle Parteimitglieder beteiligen. Das Ergebnis wird anschließend von den wahlberechtigten Mitgliedern offiziell bestätigt.



Mitwirkungsrechte sind also auch hier deutschen Staatsangehörigen vorbehalten.<sup>91</sup>

### Die Wählerschaft mit Migrationshintergrund als Zielpublikum von Parteien

Menschen mit Migrationshintergrund bilden ein wachsendes Wählerpotenzial. Für die deutschen Parteien ist daher im Laufe der letzten Jahrzehnte der Anreiz gestiegen, Programm und Wahlkampf so anzupassen, dass sie auch dieser Wählerschaft gerecht werden. Manche Beobachterinnen und Beobachter sprechen diesbezüglich etwas optimistisch von einer „Übergangssituation“ (Bommes 2004) oder „Neuorientierung“ (Kösemen 2013) in der Parteipolitik.<sup>92</sup> Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Parteiorientierung der Wählerschaft mit Migrationshintergrund vielfältiger und volatiler wird. In früheren Jahrzehnten waren ihre Parteibindungen vergleichsweise stabil: Zugewanderte aus den Herkunftsländern der sog. Gastarbeitermigration wählten bis in die 1990er Jahre mehrheitlich SPD; die Wählerstimmen der Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler, die dem christlich-konservativen Milieu nahestehen, erhielt zumeist die CDU/CSU (Hunger 2001: 315; Wüst 2004; Kroh/Tucci 2009). Die traditionelle Bindung dieser Gruppen an die jeweilige Partei hat sich aber deutlich abgeschwächt. Das ist auch auf abweichende Präferenzen der nachkommen Generationen und innerparteilichen Wandel zurückzuführen (SVR-Forschungsbereich 2018b; 2016b). Wollen Parteien und ihre Kandidatinnen und Kandidaten heute Menschen mit Migrationshintergrund als Wählerinnen und Wähler gewinnen – bzw. als Parteimitglieder, Funktionäre oder Mandatsträgerinnen –, müssen sie eine diverse Gruppe ansprechen und dabei zugleich mögliche Effekte auf nicht migrantische Wählerinnen und Wähler im Blick behalten (vgl. Kösemen 2013: 18).

Um Wählerinnen und Wähler mit Zuwanderungsgeschichte gezielt anzusprechen, gründeten in den 1990er Jahren einzelne Parteimitglieder – zumeist selbst aus dieser Gruppe – parteinahe oder parteiinterne Verbände oder Netzwerke (s. o.). Durch die Aufstellung von Kandi-

datinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund machen die Parteien ebenfalls deutlich, dass sie die Anliegen und Bedürfnisse von Wählerinnen und Wählern mit Zuwanderungsgeschichte anerkennen. Tatsächlich wünschen sich Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund mehr Abgeordnete mit Zuwanderungsgeschichte. Denn sie erhoffen sich von diesen mehr Verständnis für ihre Anliegen und eine bessere Interessenvertretung, und nicht zuletzt sehen sie das auch als ein wichtiges Symbol in Deutschland (vgl. SVR-Forschungsbereich 2013b: 15; Info-Box 12).<sup>93</sup> Gleichzeitig bestimmt der Wunsch nach mehr Abgeordneten mit Zuwanderungsgeschichte nicht allein die Wahlentscheidung für oder gegen bestimmte Kandidatinnen und Kandidaten: Im SVR-Integrationsbarometer 2018 geben über alle dort betrachteten Herkunftsgruppen hinweg mehr als 90 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund an, dass ihnen bei der Wahlentscheidung für eine Partei die thematische Ausrichtung wichtiger ist als die Herkunft der Kandidatinnen und Kandidaten.

➊ **Wahlberechtigte mit Zuwanderungsgeschichte werden für die repräsentative Demokratie in Deutschland zunehmend wichtiger, und sie werden die politische Landschaft künftig noch stärker mitgestalten.**  
➋ **Die Parteien sind gefordert, sie als Wählerinnen und Wähler ernst zu nehmen und als Politikerinnen und Politiker stärker einzubinden. Dabei sollten sie selbstkritisch Zugangshürden und ihre Parteikultur unter die Lupe nehmen und Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund nicht automatisch auf den Bereich der Migrations- und Integrationspolitik festlegen.**

### A.2.2 Beratende Partizipation von Migrantinnen und Migranten

Die Beteiligung an Wahlen, in Parlamenten und Parteien ist (mit Ausnahmen, s. o.) deutschen Staatsangehörigen vorbehalten. Als Reaktion auf diesen Ausschluss haben Ausländerinnen und Ausländer schon früh alternative

91 Bei anderweitigen Personalentscheidungen und Sachfragen sind ausländische Parteimitglieder deutschen Staatsangehörigen allerdings gleichgestellt (s. Roßner 2014: 74).

92 Dass es ein Potenzial an Wählerinnen und Wählern mit Migrationshintergrund gibt, ist grundsätzlich eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass Parteien sich dieser Gruppe tatsächlich öffnen. Eine Schlüsselrolle spielen hier die verschiedenen Wertorientierungen innerhalb der Parteien und der Grad der politischen Mobilisierung von Einwanderinnen und Einwanderern (Volkert 2017: 134). Der Druck auf politische Parteien, sich für Menschen mit Migrationshintergrund zu öffnen, muss nicht zwangsläufig von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund allein ausgehen: Wie Umfrageergebnisse zeigen, hat sich die deutsche Bevölkerung insgesamt in den letzten zwanzig Jahren in ihren Einstellungen zur Zuwanderung tendenziell geöffnet (SVR 2019a: 140–141; s. auch Teil C).

93 Es wird angenommen, dass Politiker und Politikerinnen mit Migrationshintergrund für migrations- bzw. integrationspezifische Belange stärker sensibilisiert sind, weil sie häufig selbst entsprechende Erfahrungen oder Bindungen haben. Dies hat aber auch eine Kehrseite: Sie werden wegen ihres Migrationshintergrunds oft automatisch auf Integrations- oder Migrationsthemen festgelegt (Wüst/Heinz 2009; Schmitz/Wüst 2011; Caballero 2009: 177–178).

Wege gesucht (und gefunden), um ihre Interessen politisch zu vertreten. Zwei Formen sind hier bedeutsam: In einigen Städten und Gemeinden haben sich ab den 1970er Jahren sog. Ausländerräte gebildet, um die Interessen der ausländischen Wohnbevölkerung zu artikulieren und in den politischen Prozess einzuspeisen. Diese durch Wahlen legitimierten Gremien haben sich in einigen Bundesländern stark verbreitet und wurden unterschiedlich weiterentwickelt (s. Kap. A.2.2.1). Migrantinnen und Migranten gründeten außerdem Vereine und Verbände. Diese sog. Migrantenorganisationen decken heute ein sehr breites Spektrum von Aktivitäten ab (vgl. SVR-Forschungsbereich 2019b; 2020). Einige haben sich als politische Akteurinnen positioniert; sie spielen eine wichtige Rolle als Interessenvertretung der Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte und als Ansprechpartnerinnen der Politik auf Landes- und Bundesebene (s. Kap. A.2.2.2).

### A.2.2.1 Die Rolle von beratenden Gremien

1973 wurde in Nürnberg der erste Ausländerbeirat der Bundesrepublik gewählt (Roth 2018). Ausländerbeiräte waren seinerzeit für Ausländerinnen und Ausländer der einzige Weg, über Wahlen direkt Einfluss auf die kommunale Politik zu nehmen. Heute gilt das in dieser Absolutheit nur noch für Angehörige von Drittstaaten, denn EU-Bürgerinnen und EU-Bürger haben inzwischen auf kommunaler Ebene ein aktives und passives Wahlrecht (Info-Box 6).

#### Verschiedene Ausprägungen beratender Gremien

Auf kommunaler Ebene kann heute grundsätzlich unterschieden werden zwischen gewählten Partizipations- und benannten Expertengremien. Die klassischen Ausländer(bei)räte, die heute auch Migrationsrat, Integrationsrat oder Migrantinnen- und Migrantenbeirat heißen, sind Partizipationsgremien: Ihre Mitglieder werden direkt von den jeweils wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern gewählt (das sind in der Regel alle volljährigen ansässigen Ausländerinnen und Ausländer, zum Teil auch Deutsche mit Migrationshintergrund; s. u.). Expertengremien – die häufig als Integrationsbeirat be-

zeichnet werden – setzen sich demgegenüber zusammen aus Mitgliedern des Stadt- oder Gemeinderats, Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und anderen Institutionen sowie sachkundigen Einzelpersonen (Wilmes 2018). Ihre Mitglieder werden zum Teil vom Gemeinde- oder Stadtrat gewählt, aber nicht von der ausländischen Bevölkerung. In einigen Kommunen gibt es Mischformen: Hier wird ein Teil der Mitglieder gewählt und ein Teil benannt.<sup>94</sup> In manchen Ländern und Kommunen ist zudem vorgegeben, dass ein bestimmter Anteil der Mitglieder einen Migrationshintergrund oder eine ausländische Staatsangehörigkeit haben muss.

Die kommunalen Strukturen finden sich in ähnlicher Form auch auf der Ebene der Länder wieder: Fast alle Bundesländer haben einen Integrations(bei)rat, wobei sich hinter diesem Begriff sowohl Experten- als auch Partizipationsgremien verbergen (Tab. A.3). In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen entsenden die kommunalen (Bei-)Räte Vertreterinnen und Vertreter in ein landesweites Gremium, das im jeweiligen Landesintegrationsgesetz erwähnt ist.<sup>95</sup> In Hamburg gibt es ein Gremium, das wie die kommunalen Integrationsräte von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gewählt wird. In Berlin wählen dagegen Migrantorganisationen stellvertretend für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund einen Teil der Mitglieder des Landesbeirats, dem darüber hinaus auch Vertreterinnen und Vertreter anderer Institutionen angehören. In den übrigen Bundesländern werden die Mitglieder der Beiräte von staatlichen Stellen berufen; sie sind also nicht durch Wahlen legitimiert.

Auf Bundesebene sind rund 400 gewählte kommunale Beiräte aus fast allen Bundesländern im Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat (BZI) organisiert.<sup>96</sup> Der BZI sieht sich als politische Interessenvertretung der migrantischen Bevölkerung und Ansprechpartner für staatliche Institutionen. Zudem fördert er den Erfahrungsaustausch zwischen den Landesverbänden und ihren Beiräten (BZI 2021). Der BZI ist jedoch ein Verein und kein offizielles Gremium. Einige Migrantorganisationen fordern deshalb, einen Beirat auf Bundesebene einzurichten. Dieser soll ähnlich dem Ethikrat die Bundesregierung als unabhängiges Gremium beraten und in

---

94 Die hier vorgenommene Aufzählung dient vor allem der Übersicht, sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Begriffe in der Praxis nicht einheitlich verwendet werden.

95 Auch in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gibt es solche Dachverbände der kommunalen Migrantvertretungen. Die Länder führen diese Verbände jedoch nicht als beratende Gremien, mit denen sie institutionalisiert zusammenarbeiten, sondern eher als unabhängige Interessenvertretung, ähnlich wie andere Migrantorganisationen oder zivilgesellschaftliche Vereine.

96 Der BZI setzt sich zusammen aus einer Delegiertenversammlung und einem Hauptausschuss. Die Delegiertenversammlung besteht aus stimmberechtigten Delegierten der Mitgliedsorganisationen, die u. a. den Vorstand wählen; im Hauptausschuss sitzen Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedsorganisationen (BZI 2009).

Tab. A.3 Partizipations- und Beratungsgremien in den Bundesländern

Bundesland	Gremien	Typ
Baden-Württemberg	Landesbeirat für Integration* Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen (LAKA)*	Expertengremium Partizipationsgremium
Bayern	Bayerischer Integrationsrat*	Expertengremium
Berlin	Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen*	Mischform
Brandenburg	Landesintegrationsbeirat	Expertengremium
Bremen	Bremer Rat für Integration	Expertengremium
Hamburg	Integrationsbeirat	Partizipationsgremium
Hessen	Integrationsbeirat	Expertengremium
Mecklenburg-Vorpommern	Landesintegrationsbeirat	Expertengremium
Nordrhein-Westfalen	Landesintegrationsrat* Teilhabe- und Integrationsbeirat	Partizipationsgremium Expertengremium
Sachsen	Landesbeirat für Integration	Expertengremium
Sachsen-Anhalt	Landesintegrationsbeirat	Expertengremium
Thüringen	Landesintegrationsbeirat	Expertengremium

Anmerkung: Aufgenommen wurden nur Gremien, die vom jeweiligen Land als Beirat geführt werden. Vereine oder Dachverbände von Migrantenorganisationen oder kommunalen Räten, die nicht den Charakter eines Gremiums haben oder die nicht institutionalisiert mit dem Land zusammenarbeiten, wurden nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht aufgenommen wurden Beiräte, die sich ausschließlich deutschen bzw. deutschstämmigen Flüchtlingen, Vertriebenen oder Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedlern widmen. \*Gesetzlich verankert.

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Bogumil/Hafner 2017

Gesetzgebungsprozesse eingebunden werden.<sup>97</sup> Wie die Beiräte auf Bundesländerebene ist ein solcher „Diversitätsrat“ oder „Rat zur Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft“ (BKMO 2021) als Experten- wie auch als Partizipationsgremium oder in einer Mischform denkbar.<sup>98</sup>

#### Zusammensetzung und Gestaltungsspielräume der verschiedenen Gremien

Ob und wann beratende Gremien auf kommunaler Ebene einberufen werden, ist in den Bundesländern unter-

schiedlich geregelt: Manche legen in ihren Gemeindeordnungen fest, dass Kommunen einen Ausländerbeirat einrichten *müssen*, wenn dort eine bestimmte Zahl Ausländerinnen und Ausländer wohnt; in Hessen und Rheinland-Pfalz sind das 1.000 Personen, in Nordrhein-Westfalen 5.000.<sup>99</sup> Andere Länder, etwa Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen-Anhalt, legen nur fest, dass Beiräte gegründet werden *können*. Sieben Bundesländer, darunter Bayern und Niedersachsen, machen dazu keine Vorgaben (Bogumil/Hafner 2017: 26). Unabhängig

97 Dies ist insbesondere ein zentrales Anliegen der Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen (BKMO); s. BKMO 2021. Die BKMO ist ein Vernetzungstreffen, das seit 2017 jährlich stattfindet und an dem zahlreiche Migrantenorganisationen und -verbände teilnehmen.

98 Seit Kurzem besteht auch auf supranationaler Ebene ein entsprechendes Gremium: Um Zuwanderinnen und Zuwanderer an der europäischen Migrations- und Integrationspolitik zu beteiligen, hat die Europäische Kommission im November 2020 eine *expert group on the views of migrants* einberufen. Dieser Gruppe gehören 24 Personen mit Zuwanderungsgeschichte sowie Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen an, die aus über 350 Bewerbungen ausgewählt wurden (Europäische Kommission 2020).

99 In Hessen können diese Kommunen statt eines gewählten Ausländerbeirats seit 2020 auch eine sog. Integrations-Kommission einrichten, deren Mitglieder vom Gemeinderat gewählt werden. Sie muss mindestens zur Hälfte aus Ausländerinnen und Ausländern bestehen.

von verpflichtenden Regelungen auf Länderebene ist es den Kommunen überall möglich, freiwillig Integrations- oder Ausländer(bei)räte einzurichten. Faktisch bilden sich in den Ländern, deren Gemeindeordnungen verpflichtende Regelungen enthalten, überdurchschnittlich viele Interessenvertretungen (vgl. Gesemann/Roth 2015: 119–123).

Seit der Entstehung der ersten Ausländerbeiräte haben einige Länder den Kreis der Wahlberechtigten erweitert: In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz dürfen heute neben Ausländerinnen und Ausländern auch Eingebürgerte wählen, ebenso Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit und Kinder ausländischer Eltern, die per Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben. In Rheinland-Pfalz gilt das auch für Spät-/Ausiedlerinnen und Spät-/Aussiedler. Gewählt werden können neben den genannten auch alle sonstigen Einwohnerinnen und Einwohner (vgl. Gesemann/Roth 2015: 118–119; Hossain et al. 2016: 205–206). In Hessen sind nur Ausländerinnen und Ausländer wahlberechtigt; gewählt werden können aber auch Eingebürgerte und Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit. In Ländern ohne explizite Regelung sind ebenfalls in einigen Kommunen auch Deutsche mit Migrationshintergrund wahlberechtigt bzw. können in Expertengremien berufen werden. **➊ Insofern ist der Begriff „Ausländerbeirat“ mit Blick auf zahlreiche Kommunen inzwischen etwas irreführend. Denn die Möglichkeiten, über entsprechende Gremien auf die kommunale Politik einzuwirken, sind inzwischen inklusiver gestaltet, als dieser Begriff suggeriert.**

In Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland haben kommunale Beiräte ein Antrags- und Rederecht; in Nordrhein-Westfalen ist ein sog. Recht zur Stellungnahme festgeschrieben. In den übrigen Bundesländern gibt es keine verbindlichen Vorgaben. Damit sind die jeweiligen Beiräte in der Praxis darauf angewiesen, dass die übrigen Gemeindeorgane sie bei Entscheidungsfindungen einbinden. Sie können ihre beratende Funktion also nur ausüben, wenn sie dazu aufgefordert werden; das kann ein entscheidender Nachteil sein. **➋ Damit Beiräte tatsächlich Einfluss auf die lokale Integrationspolitik nehmen können, ist es wichtig, dass sie an kommunalpolitischen Belangen verbindlich beteiligt werden** (vgl. Gesemann/Roth 2015: 117).

Auf Länderebene wurden die Kompetenzen der beratenden Partizipationsgremien vor allem in drei Bundesländern gestärkt, die eigene Integrationsgesetze haben: Der Berliner Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen wurde durch das Landesintegrationsgesetz<sup>100</sup> aufgewertet; insbesondere die gewählten Migrant\*innenvertreter und Migrant\*innenvertreterinnen haben nun eine stärkere Position bei der Gestaltung politischer Prozesse (Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration 2020). Der Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen wurde im Februar 2012 mit der Verabschiedung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes<sup>101</sup> ebenfalls gesetzlich verankert und genießt seitdem konkretere Rechte: Das Land ist verpflichtet, ihn bei der Erfüllung der Integrationsaufgaben anzuhören. Der Landesverband der kommunalen Migrant\*innenvertretungen Baden-Württemberg wurde durch seine Verankerung im Partizipations- und Integrationsgesetz<sup>102</sup> zum legitimierten Gesprächspartner für die Landesregierung, die Ministerien sowie den Landtag (s. dazu auch SVR-Forschungsbereich 2017).<sup>103</sup>

### Wenig Einfluss, nicht hinreichend legitimiert?

Trotz zahlreicher Reformen ist den verschiedenen Gremien auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene gemein, dass sie in der Regel nur beratende Funktion haben und kein eigenes Stimmrecht. Damit bleibt es wie schon in den letzten Jahrzehnten zweifelhaft, inwieweit sie das politische Geschehen tatsächlich beeinflussen können. Auf kommunaler Ebene scheint der Einbezug in die politische Praxis besser zu gelingen, wenn die Mitglieder dieser Gremien zum Teil dem Gemeinderat angehören und zum Teil Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund sind, die gewählt oder berufen werden (vgl. Cyrus/Vogel 2008: 30–34; Bausch 2014).<sup>104</sup> Denn die Beteiligung bestellter Ratsmitglieder stiftet eine Nähe zur Lokalpolitik und verzahnt diese enger mit der Integrationspolitik. Wenn die übrigen Mitglieder gewählt werden, sind die Gremien zudem demokratisch legitimiert (Hossain et al. 2016: 206).

Die Repräsentativität der hier diskutierten Gremien auf Länder- und Kommunalebene wird ebenfalls häufig infrage gestellt. Denn sie entsprechen in ihrer ethnischen und sozialen Zusammensetzung meist nicht der Vielfalt der eingewanderten Bevölkerung vor Ort bzw. im Bun-

100 Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin vom 15. Dezember 2010 (GVBl. BE, S. 560).

101 Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 14. Februar 2012 (GV. NW, S. 97).

102 Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg vom 1. Dezember 2015 (GBl. BW, S. 1047).

103 Bayern, das vierte Bundesland mit eigenem Integrationsgesetz, hat nur ein Expertengremium vorgesehen, das den Integrationsbeauftragten bzw. die Integrationsbeauftragte berät.

104 Manche Untersuchungen zeigen durchaus, „dass durch die Arbeit der Räte Zugewanderte besseren Zugang zu Ressourcen (z. B. Sozialwohnungen oder Bildung) in der Kommune erhalten und der interkulturelle Austausch sowie das friedliche Zusammenleben durch Stadtteilarbeit (z. B. Ausrichtung interkultureller Feste) aktiv gefördert werden“ (Wilmes 2018).

desland. Vielmehr überwiegen wenige Nationalitäten und ethnische Gruppen (KGSt 2017: 14).

❶ Weil sie das politische Geschehen nur begrenzt beeinflussen können und ggf. die ausländische Gesamtbevölkerung nicht hinreichend repräsentieren, werden Ausländer- und Integrations(bei)räte von vielen Wahlberechtigten kaum akzeptiert bzw. überhaupt nicht wahrgenommen. Das spiegelt sich u. a. in der Wahlbeteiligung, die vielerorts außerordentlich niedrig ist, oftmals im einstelligen Prozentbereich. Dies stellt wiederum die Legitimation der Beiräte infrage (s. Wilmes 2018; Cyrus/Vogel 2008: 31). In nordrhein-westfälischen Kommunen konnte die Wahlbeteiligung dadurch gesteigert werden, dass der Termin für die Wahl der Integrationsräte mit dem der Kommunalwahl zusammengelegt wurde. Das bedeutete nicht zuletzt auch eine symbolische Aufwertung (Hossain et al. 2016: 206).<sup>105</sup>

Fehlende Möglichkeiten politischer Einflussnahme sind für beratende Gremien seit Jahrzehnten eine zentrale Herausforderung. ➔ Der SVR empfiehlt daher, beratenden Gremien klarere Kompetenzen zu verleihen und entsprechende Regelungen in den Gemeindeordnungen zu verankern. Dies betrifft u. a. das Rede- und Antragsrecht. Dadurch würde es attraktiver, sich in solchen Gremien zu engagieren, und sie könnten sich auf ein breiteres Mandat berufen.<sup>106</sup> ❶ In der Summe können beratende Gremien aber die elektorale Partizipation von Migrantinnen und Migranten nicht ersetzen. Sie sind weder für die Wählerseite noch für die Seite der Politik ein Ersatz für Wahlen. Auch die Frage, inwiefern ernannte Expertengremien die Interessen der Zuwanderungsbevölkerung vertreten, ist durchaus zu stellen. ❶ Grundsätzlich sieht der SVR es jedoch aufgrund der bisherigen Erfahrungen positiv, wenn Landesregierungen oder Gemeindeorgane fachliche Expertise einholen. Welche institutionelle und rechtliche Ausgestaltung dabei besonders effizient und praktikabel ist und wie eine möglichst hohe Beteiligung der Zuwanderungsbevölkerung erreicht werden kann, sollte weiter erforscht werden.

### A.2.2.2 Migrantenorganisationen als politische Akteurinnen

Als Migrantenorganisationen werden Vereine bezeichnet, die überwiegend von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte getragen werden und deren Aktivitäten oder Selbstverständnis einen Bezug zu Migration und Integration (im weitesten Sinne) haben.<sup>107</sup> Einige dieser Organisationen verstehen sich (auch) als politische Interessenvertretung für die Bevölkerung mit Migrationshintergrund (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020b).

Menschen in Deutschland steht es unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit offen, ihre Interessen über Vereine, Initiativen und Verbände zu artikulieren.<sup>108</sup> So gründeten ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik schon in den 1960er Jahren Vereine. Diese waren in der Regel nach Herkunftsländern getrennt. Sie dienten zunächst vor allem der Selbsthilfe, der Freizeitgestaltung sowie der Kultur- und Religionspflege. Ab den 1970er Jahren wurde politische Betätigung wichtiger, und zwar sowohl in Bezug auf das Herkunftsland (Info-Box 13) als auch im Sinne der Interessenvertretung gegenüber Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Deutschland. Ab den 1990er Jahren schlossen sich viele lokale Organisationen zu überregionalen, landes- oder bundesweiten Dachverbänden zusammen. Sie wollten Interessen bündeln und einheitlich auftreten und dadurch eine breitere Basis für politische Forderungen gewinnen. Seither entstanden auch viele herkunftsübergreifende Vereine und Verbände (Hunger 2004: 5–12; Hunger/Candan 2009: 24–28). Diese Vernetzung wurde und wird sowohl von den Organisationen selbst als auch von politischen Akteurinnen und Akteuren aktiv vorangetrieben (SVR-Forschungsbereich 2020b: 53–58).

In der DDR durften Ausländerinnen und Ausländer keine Vereine gründen. Formale Organisationen entstanden daher in Ostdeutschland erst nach der Wende (Weiss 2005). Viele von ihnen waren von Beginn an multiethnisch angelegt und bemühten sich früh um eine Vernetzung auf Landesebene (SVR-Forschungsbereich 2019b: 10–12).

105 Auch in Hessen sollen diese Wahlen ab 2021 am selben Tag stattfinden.

106 Zudem könnten die Bundesländer die Wahlbeteiligung bei kommunalen Partizipationsgremien und dadurch deren Legitimation steigern, indem sie die Kommunen dazu anregen, nach dem nordrhein-westfälischen Vorbild den Wahltermin für beratende Gremien mit dem der Kommunalwahl zusammenzulegen.

107 Es gibt allerdings keine einheitliche Definition von Migrantenorganisation. Die in einschlägigen Studien zugrunde gelegten Definitionen ähneln einander zwar weitgehend, unterscheiden sich aber im Detail (s. z. B. Pries 2010: 16; SVR-Forschungsbereich 2019b: 16; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2019: 316).

108 Die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG gilt zwar nur für Deutsche, in der Praxis wurde sie aber auf Ausländerinnen und Ausländer ausgedehnt. Für Vereine, die ausschließlich oder mehrheitlich von Drittstaatsangehörigen getragen werden (sog. Ausländervereine), galten und gelten allerdings nach § 14 Vereinsgesetz besondere Bestimmungen. So können sie unter bestimmten Bedingungen verboten werden, und der Staat hat hier besondere Kontrollmöglichkeiten. Drittstaatsangehörige benötigen eine gültige Aufenthaltserlaubnis, um Mitglied eines Vereins zu werden. Für Vorstandstätigkeiten müssen sie darüber hinaus in der Regel einen Wohnsitz im Inland haben. Staatsangehörige eines EU-Staats können sich dagegen uneingeschränkt in Vereinen engagieren. Aufgrund des Diskriminierungsverbots im EU-Recht gelten für sie keine weiteren Voraussetzungen.

### Info-Box 13 Politisches Engagement mit Bezug zum Herkunftsland

Die Frage der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten stellt sich nicht nur in Bezug auf das Residenzland, sondern ebenso bezogen auf das Herkunftsland. Ab den 1960er Jahren wurden in Deutschland herkunftslandbezogene Proteste organisiert; beispielsweise demonstrierten ausländische Studierende gegen das iranische Regime und seine Zusammenarbeit mit der deutschen Regierung (Roth 2018: 650; Goeke 2011: 18).<sup>109</sup> Eine Form transnationaler politischer Praktiken besteht also darin, im Aufnahmeland bezüglich der politischen Situation im Herkunftsland zu mobilisieren und sich für bestimmte Belange einzusetzen (Hunger/Candan 2009: 35; Ragab/Antara 2018: 27). Hiermit verbinden sich teilweise auch direktere transnationale Praktiken, etwa die finanzielle Unterstützung bestimmter Parteien und Organisationen im Herkunftsland oder die Mitgliedschaft in Parteien (Halm/Sauer 2018: 503). Eine zentrale Form herkunftslandbezogenen politischen Engagements ist das sog. *external voting*: Im Ausland lebende Staatsangehörige nehmen ihr Wahlrecht im Herkunftsland in Anspruch (Zapata-Barrero et al. 2013: 16). In einem breiteren Sinne umfasst herkunftslandbezogenes politisches Engagement auch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, die im Herkunftsland von oder mithilfe von Migrantenorganisationen durchgeführt werden (s. Haase/Müller 2012).

Der transnationale Charakter von politischem Engagement für das Herkunftsland wirft wissenschaftlich wie auch auf der gesellschaftspolitischen Ebene wichtige Fragen auf. Zentral ist hier die Frage, inwieweit die Herkunftsstaaten politisches Engagement beeinflussen und ihre Regierungen es politisch instrumentalisieren, um eigene Interessen durchzusetzen – etwa um sich politische Unterstützung zu sichern und Loyalitäten aufrechtzuerhalten (Hunger 2004; vgl. SVR 2020a: 181–186; SVR 2016: 164–167). Eine Gefahr dabei ist, dass Konflikte aus dem Herkunfts- in das Residenzland ‚importiert‘ werden. Hierbei ist bedeutsam, welche politischen Mitwirkungsrechte die Herkunftsländer ihren im Ausland aufhältigen Staatsangehörigen einräumen

und welche staatlichen Maßnahmen sie ergreifen. Das Wahlrecht ist weit verbreitet: 154 Staaten weltweit bieten im Ausland lebenden Staatsangehörigen grundsätzlich die Möglichkeit zu wählen (Rashkova/van der Staak 2019: 11). Parteien aus verschiedenen Herkunftsländern versuchen aktiv, Wähler und Wählerinnen im Ausland zu mobilisieren. Dazu haben sie in Ländern, wo sehr viele Wahlberechtigte leben, Ableger gebildet oder Strukturen aufgebaut. Beispielsweise hat die Demokratische Partei der USA mit den *Democrats Abroad* Strukturen in 43 Ländern; die spanische Partei *Podemos* hat etwa 30 Ortsverbände im Ausland und will damit insbesondere junge Spanierinnen und Spanier mobilisieren, die im Zuge der Wirtschaftskrise ab 2008 das Land verlassen haben (Rashkova/van der Staak 2019: 28–32).

Welche Herausforderung transnationales Engagement (und seine Instrumentalisierung durch staatliche Stellen) bedeuten kann, zeigt das Beispiel der Beziehungen zwischen Deutschland und der Türkei. Die türkische Regierung hat in den vergangenen Jahren durch verschiedene Maßnahmen versucht, im Ausland lebende Staatsangehörige stärker an das Herkunftsland zu binden. So wurde etwa das Wahlgesetz geändert und damit die Stimmabgabe im Ausland erheblich erleichtert. Dadurch ist die Wahlbeteiligung der in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen enorm gestiegen (Krumm 2016: 755–756). Zusätzlich wurde der Aufbau von Organisationen im Ausland unterstützt. Das 2010 gegründete „Amt für Auslandstürken und verwandte Gemeinschaften“, das dem türkischen Präsidenten unterstellt ist, hat beispielsweise ab 2014 zusammen mit regierungsnahen Organisationen in Deutschland mehrere Wahlkampfauftritte türkischer Politiker in deutschen Großstädten organisiert; das führte in Deutschland zu heftigen politischen Auseinandersetzungen (Krumm 2016: 760–761; Önsoy 2019: 91). In der Folge wurden im Jahr 2017 Wahlkampfauftritte von Politikerinnen und Politikern aus Nicht-EU-Staaten generell verboten, wenn innerhalb der drei Monate danach in dem betreffenden Land eine Wahl stattfindet (Auswärtiges Amt 2017).<sup>110</sup>

109 Jüngere Beispiele sind Demonstrationen kroatischer Initiativen im Jahr 1991 dafür, dass Deutschland die kroatische Unabhängigkeit anerkennt (Zapata-Barrero et al. 2013: 20), und Demonstrationen der irakischen Diaspora, um auf Menschenrechtsverletzungen im Irak aufmerksam zu machen (Candan 2017: 17–18).

110 Ähnliche Diskussionen um Wahlkampfauftritte türkischer Politikerinnen und Politiker gab es 2017/18 in den Niederlanden und Österreich (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2017: 7; BalkanInsight 2018).

Auch andere Staaten betreiben Stellen, die die im Ausland lebenden Landsleute an das Herkunftsland binden sollen. Für Russland etwa ist das die „Föderalagentur für Angelegenheiten der GUS, für Fragen der im Ausland lebenden Mitbürger und für internationale humanitäre Zusammenarbeit“. Diese soll vor allem die russische Kultur und Sprache erhalten und fördern, aber auch Zugehörigkeit bewahren (s. Sencerman 2018; Tkach 2017). Speziell mit Blick auf Russland wurde 2016 darüber diskutiert, welche Rolle ausländische Medien bei der Mobilisierung von Protesten und der Verbreitung von Falschinformationen spielen (s. Panagiotidis 2017; Schmalz 2019).<sup>111</sup>

Viel diskutiert wurde auch darüber, wie herkunftslandbezogenes Engagement sich auf die Integration im Residenzland auswirkt. Wissenschaftliche Befunde hierzu zeigen ein unklares Bild. Einige Autorinnen und Autoren argumentieren, dass transnationales politisches Engagement ein Zeichen für eine fehlende Orientierung auf das Aufnahmeland sei und damit Integration behindere (u.a. Peltoniemi 2018; Huntington 2004).<sup>112</sup> In diesem Kontext interpretieren einige Untersuchungen herkunftslandbezogenes politisches Engagement auch als kompensatorische Reaktion darauf, dass die Möglichkeiten politischer

Mitwirkung im Aufnahmeland begrenzt sind (Pilati/Herman 2020: 103; Koopmans et al. 2005). Andere Studien sehen keinen Widerspruch zwischen Transnationalismus einerseits und Integration andererseits (u.a. Jaulin 2015; Chaudhary 2018; Morales/Morariu 2011). Ihnen zufolge stärken transnationale Praktiken auf individueller Ebene potenziell Ressourcen und Fähigkeiten, die auch das gesellschaftliche Engagement im Residenzland befördern (Zapata-Barrero et al. 2013: 8; Hunger/Candan 2009: 31).

Für die Herkunftsländer stellt sich u.a. die Frage, inwieweit im Ausland lebende Diaspora-Gruppen politische Prozesse im Inland beeinflussen können. Positive Aspekte sind hier, dass die Diaspora neue Impulse und Perspektiven einbringt und auch zusätzliche Ressourcen, die beispielsweise zu Friedensverhandlungen beitragen (Hunger/Candan 2009: 31; Nordien 2017) oder Demokratisierungsprozesse fördern können (Zapata-Barrero et al. 2013: 20). Potenzielle negative Aspekte sind etwa, dass sie innenpolitische Konflikte verstärken und den Wettbewerb um Macht und Ressourcen steigern kann, speziell in fragilen Kontexten (Vanore 2018; Tangermann/Deubler 2018).

Eine aktuelle Studie des SVR-Forschungsbereichs (2020b: 10–16) schätzt die Zahl der aktiven Migrantenorganisationen auf 12.400 bis 14.300; andere Schätzungen liegen etwas höher.<sup>113</sup> Oft handelt es sich um eher kleine Organisationen, die im lokalen Umfeld soziale und kulturelle Angebote machen. Die wichtigsten Aktivitätsfelder von Migrantenorganisationen sind Begegnung und interkultureller Austausch, Kinder- und Jugendarbeit, der Bildungsbereich sowie Kunst und Kultur (SVR-For-

schungsbereich 2020b: 22–26; ähnlich Priemer/Schmidt 2018).<sup>114</sup> Von den Organisationen, die im Rahmen der Studie befragt wurden, arbeiten knapp 15 Prozent (auch) in der politischen Interessenvertretung; insbesondere die Dachverbände sehen hier einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit. Zugleich bezeichnen sich insgesamt fast 85 Prozent der Vereine als Interessenvertretung für Menschen mit Migrationshintergrund (SVR-Forschungsbereich 2020b: 33). Auch wenn sie sich nicht explizit als

111 Im Winter 2016 demonstrierten in Berlin mehrere Tausend Menschen, vor allem Migrantinnen und Migranten aus dem post-sowjetischen Raum, weil angeblich ein syrischer Flüchtling ein russischstämmiges Mädchen vergewaltigt hatte. Vorausgegangen war eine Falschmeldung des russischen Ersten Kanals.

112 Diese Annahme zeigt sich auch in Debatten darüber, inwiefern politisches Engagement für Belange des türkischen Staats im Allgemeinen und des türkischen Staatspräsidenten Erdoğan im Speziellen als Zeichen gesellschaftlicher Desintegration zu bewerten sind (Halm/Sauer 2018: 494).

113 Die Autorinnen und Autoren des ZiviZ-Surveys von 2017 rechnen mit etwa 17.000 Migrantenorganisationen (Priemer/Krimmer/Labigne 2017: 41); die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2019: 316) geht von mindestens 20.000 Organisationen aus. Die Abweichungen erklären sich durch unterschiedliche Definitionen und methodische Herangehensweisen. Beispielsweise wurden für den ZiviZ-Survey alle eingetragenen Vereine gezählt, deren Name einen Bezug zu Migration oder einem anderen Land enthält. Der SVR-Forschungsbereich schätzt die Gesamtzahl der Migrantenorganisationen für Deutschland ausgehend von einer Vollerhebung in vier Bundesländern.

114 Während die Rolle von Migrantenorganisationen als politische Akteurinnen sowie als Akteurinnen in der Stadtteil-, Integrations- und Sozialen Arbeit einiges wissenschaftliches und politisches Interesse auf sich zieht, wird ihre Rolle im Kulturbereich bisher kaum beleuchtet. Kap. A.4.2 betrachtet exemplarisch die „Interkulturelle Woche“, die häufig (auch) von Migrantenorganisationen gestaltet wird.

politische Akteurinnen verstehen, spielt die Funktion der Interessenartikulation also offenbar für fast alle Migrantenorganisationen eine wichtige Rolle.

Neben die ‚traditionellen‘ Migrantenorganisationen traten in den letzten zehn Jahren zunehmend auch Organisationen, die sich selbst als ‚postmigrantisch‘ verstehen (vgl. Foroutan 2012; s. auch Kap. A.1.1). Identitätsstiftend ist für sie weniger die gemeinsame Erfahrung der Migration als die gemeinsame Verortung in einem von Migration geprägten Deutschland und der Anspruch auf Anerkennung und gleichberechtigte Teilhabe. Diese sog. Neuen Deutschen Organisationen engagieren sich (wie auch manche ‚traditionellen‘ Migrantenorganisationen) insbesondere gegen Rassismus und Diskriminierung (SVR-Forschungsbereich 2020b: 34–36; Colinas 2017).<sup>115</sup>

### Zwischen Teilhabe und Instrumentalisierung: Migrantenorganisationen als Partnerinnen der Politik

Seit Mitte der 2000er Jahre hat die Integrationspolitik als eigenes Politikfeld an Bedeutung gewonnen. In diesem Zusammenhang ist die Exekutive auch verstärkt auf Migrantenorganisationen zugegangen. Integrationskonzepte und -pläne von Bund, Ländern und Kommunen ebenso wie einige Integrationsgesetze nennen die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen als ein wichtiges Ziel (Weiss 2013: 24). Dabei erscheinen Migrantenorganisationen vor allem als Trägerinnen von integrationspolitischen Maßnahmen und solchen im sozialen, kulturellen und Bildungsbereich. Dies hat sich durch die Flüchtlingszuwanderung 2015 und 2016 nochmals verstärkt. Migrantenorganisationen werden zunehmend als Partnerinnen gesehen, die über wertvolle Ressourcen verfügen: Kontakte, Sprach- und Kulturkenntnis, besondere Zugänge zur Zielgruppe und Weiteres (SVR-Forschungsbereich 2020b: 62–63, 29–33). Viele Organisationen erhalten für die Umsetzung konkreter Projekte staatliche Förderung; einige Bundesländer fördern Organisationen zudem auch direkt und unterstützen u. a. ihre Professionalisierung und Vernetzung (Info-Box 14).

Darüber hinaus agieren Migrantenorganisationen als Interessenvertretung der Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte oder einzelner Zuwanderungsgruppen und werden von der Politik als solche wahrgenommen. Das gilt vor allem für landes- und bundesweit tätige Organisationen, Netzwerke und Dachverbände.<sup>116</sup> Diese

Organisationen werden mittlerweile – wie andere Verbände auch – in Konsultationsprozesse wie die Integrationsgipfel im Bundeskanzleramt oder den Nationalen Aktionsplan Integration eingebunden und im Rahmen der sog. Verbändebeteiligung von der Politik einbezogen. Aber auch auf lokaler Ebene sind Migrantenorganisationen politisch aktiv.<sup>117</sup> Diese Einbindung von Migrantenorganisationen hat nicht zuletzt auch eine symbolische Funktion: Der Staat drückt aus, dass er diese Organisationen und die Teile der Bevölkerung, die sie vertreten, ernst nimmt und anerkennt (vgl. Blätte 2014a: 218–229). Manche Migrantenorganisationen kritisieren hier eine gewisse Instrumentalisierung: Sie würden nicht als Partnerinnen auf Augenhöhe angesehen und gleichberechtigt in Entscheidungen einbezogen, sondern dienen nur dazu, von Politik und Verwaltung bereits gefasste Beschlüsse nachträglich zu legitimieren und ggf. umzusetzen.

Migrantenorganisationen sind vonseiten des Staates mit zwei Erwartungen konfrontiert: Sie werden auf der einen Seite als Interessenvertretung von Migrantinnen und Migranten anerkannt, die Informationen in den politischen Prozess einbringen, nämlich die Perspektiven, Bedürfnisse und Erfahrungen von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Auf der anderen Seite wird von ihnen auch erwartet, dass sie umgekehrt als ‚Brücke‘ zu den jeweiligen Communitys fungieren und bei der Vermittlung und Umsetzung politischer Entscheidungen mitwirken (Blätte 2014a: 78–79). So schreibt die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2019: 318): „Migrantenorganisationen können die wechselseitige Verbindung zwischen politischen Prozessen in Bund, Land und Kommune und ihrer Mitgliederbasis herstellen und damit zu einer breiten Teilhabe und zur politischen Repräsentanz der Bevölkerung mit Migrationshintergrund erheblich beitragen.“ Diese Erwartung wird von einigen Migrantenorganisationen kritisch gesehen. Zudem haben die meisten Verbände nicht auf allen Ebenen eine ausdifferenzierte Struktur; beispielsweise fehlt häufig eine Landesebene, und die Verbindung zwischen Bundesvertretung und kommunalen Mitgliedsverbänden ist eher lose. Dadurch ist es eine Herausforderung, Informationen und Anliegen direkt von unten nach oben und umgekehrt weiterzugeben.

115 Dabei stehen Neue Deutsche Organisationen nicht im Widerspruch zu anderen Migrantenorganisationen. Viele Organisationen ordnen sich beiden Typen zu (SVR-Forschungsbereich 2020b: 34–35).

116 Von den Migrantenorganisationen, die im Rahmen der Studie des SVR-Forschungsbereichs (2020b: 54) befragt wurden, sind rund zwei Drittel Mitglied in mindestens einem Dachverband, viele auch in mehreren.

117 Dabei sind besonders für kleine Organisationen die Möglichkeiten politischer Betätigung begrenzt, weil sie häufig rein ehrenamtlich arbeiten und wenig Ressourcen haben (s. SVR-Forschungsbereich 2020b: 44–46).



## Info-Box 14 Programme zur Förderung von Migrantenorganisationen

Im Nationalen Aktionsplan Integration der Bundesregierung von 2012 wurde eine Förderung von Migrantenorganisationen zugesagt (Bundesregierung 2012: 287–291). Aktuell fördert der Bund Migrantenorganisationen in verschiedenen Programmen (s. auch BT-Drs. 19/22421): Mit dem Modellprojekt „Strukturförderung von Migrantenorganisationen auf Bundesebene“ unterstützt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) seit 2013 Migrantenorganisationen, die bundesweit tätig sind, beim Aufbau professioneller Strukturen. Im Jahr 2020 wurden in diesem Rahmen dreizehn Dachverbände von Migrantenorganisationen und der Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat e. V. (BZI) gefördert. Daneben hat das BAMF zwischen 2016 und 2019 deutschlandweit vierzehn *Houses of Resources* gefördert. Bei elf wurde die Förderung bis 2022 verlängert, zudem sind weitere Förderungen geplant (BT-Drs. 19/22421: 6–7). Diese *Houses of Resources* haben ihre Standorte in mehreren Bundesländern. Sie richten sich vorwiegend an Migrantenorganisationen, aber auch an andere zivilgesellschaftliche Organisationen, und unterstützen sie bei der Umsetzung ihrer Projekte durch Beratung und Qualifizierung. Außerdem stellen sie Räumlichkeiten und andere nicht finanzielle Unterstützung bereit und helfen beim Einwerben von Fördermitteln. Einige *Houses of Resources* werden von Migrantenorganisationen getragen. 2020 wurde zudem die Verbandsakademie für Migrant\*innen-

organisationen (VAMOs) eingerichtet, die Schulungen, Coachings und Vernetzungsmöglichkeiten bereitstellen soll.

Neben diesen überwiegend auf sie zugeschnittenen Modellprojekten können Migrantenorganisationen auch breiter angelegte Förderprogramme nutzen, z. B. das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.<sup>118</sup> Speziell für Projekte, die die Integration von Flüchtlingen fördern, können sie Mittel aus dem bisherigen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) bzw. dem künftigen Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) der EU und nach der Richtlinie zur Förderung von Flüchtlingsprojekten der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration beantragen. Allerdings gewähren diese Programme stets nur Projektförderungen, die die Organisationen in die Lage versetzen sollen, sich nach der Förderphase eigenständig zu finanzieren. Eine dauerhafte Finanzierung ist darin grundsätzlich nicht vorgesehen.

Auch die Länder fördern Migrantenorganisationen vorwiegend im Rahmen ihrer Projektförderung für Integrationsprojekte. Viele Länder unterstützen außerdem landesweite Netzwerke oder Dachverbände (s. SVR-Forschungsbereich 2020b: 64–69).

### Wer partizipiert? Migrantenorganisationen und Repräsentativität

Migrantenorganisationen werden von Politik und Medien bisweilen implizit als Vertretung ‚der‘ Bevölkerung mit Migrationshintergrund behandelt, etwa wenn einzelne Organisationen in Konsultationsprozessen die Perspektive ‚der Betroffenen‘ einbringen sollen. **! Die Lebenslagen von Menschen mit (und ohne) Zuwanderungsgeschichte sind aber so unterschiedlich (s. Kap. A.1), dass sich ihre Bedürfnisse, Interessen und politischen Positionen kaum auf einen Nenner bringen lassen.** Jede Organisation kann zunächst einmal nur für ihre Mit-

glieder sprechen – darauf verweisen auch die Migrantenorganisationen selbst (SVR-Forschungsbereich 2020b: 56–57; vgl. Weiss 2013: 25). Dabei ist zu bedenken, dass sich längst nicht alle Migrantinnen und Migranten in einer solchen Organisation engagieren. Zudem gibt es in einigen Herkunftsgruppen um ein Vielfaches mehr Organisationen als in anderen.<sup>119</sup> Schließlich entstehen immer wieder neue Organisationen und alte lösen sich auf. **➔ Migrantenorganisationen sollten deshalb in ihrer Vielfalt wahrgenommen und einzelne Organisationen nicht vorschnell als Sprachrohr einer bestimmten Bevölkerungsgruppe gesehen werden.**

118 In der ersten Förderperiode von 2015 bis 2019 wurden 51 der insgesamt 457 geförderten Projekte von Migrantenorganisationen durchgeführt. In der zweiten Förderperiode von 2020 bis 2024 galt dies im September 2020 für 35 von 189 geförderten Projekten (BT-Drs. 19/22421: 7).

119 Beispielsweise ist die türkeistämmige Bevölkerung deutlich stärker organisiert als die polnische (s. Halm et al. 2012).

Wie andere Interessengruppen können auch Migrantenorganisationen ein Anliegen vertreten, das viele Menschen teilen. Ebenso möglich ist jedoch, dass sie nur für eine kleine Minderheit sprechen. ➡ **Letztlich braucht die Demokratie transparente, demokratische Prozesse, die Entscheidungen legitimieren. Es ist wichtig, zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure an politischen Konsultationen zu beteiligen, damit Entscheidungsträger und -trägerinnen über unterschiedliche Interessen und Positionen informiert werden. ⚠ Diese sog. Verbändebeteiligungen sind ein wichtiger Bestandteil der demokratischen Prozesse, aber nicht der einzige. ➡ Es bleibt also ein zentrales Ziel, dass Migrantinnen und Migranten auch an anderen politischen Prozessen gleichberechtigt mitwirken können, vor allem über Wahlen und Parteien.**

### Migrantenorganisationen als Sonderweg?

⚠ **Migrantenorganisationen können Positionen und Perspektiven in die politische Debatte einbringen. Sie ermöglichen Personen, die etwa aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit von anderen Formen politischer Partizipation ausgeschlossen sind, ein gewisses Maß an politischer Beteiligung, und sie vertreten Interessen, die andere politische Akteurinnen und Akteure – etwa die Parteien – womöglich nicht oder unzureichend aufgreifen** (Halm 2013: 24–25). Insofern können sie – ebenso wie andere Interessengruppen – als zivilgesellschaftliche Akteurinnen den politischen Prozess ergänzen. Zudem unterstreicht ihr Einbezug auf der symbolischen Ebene, dass die spezifischen Interessen von Migrantinnen und Migranten als grundsätzlich berechtigt angesehen und als Bestandteil einer pluralistischen Gesellschaft anerkannt werden.

Gleichzeitig befördern oder stabilisieren Migrantenorganisationen und ihre Förderung durch die Politik jedoch in gewisser Weise die Unterteilung der Gesellschaft entlang ethnischer Kriterien. Denn bisweilen erscheinen Menschen mit Migrationshintergrund dadurch als vermeintlich homogene Gruppen mit vermeintlich gleichen Interessen, die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund gegenüberstehen. Für neu Zugewanderte mag das in einigen Aspekten zutreffen: Sie sind mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert, beispielsweise Fragen des Aufenthalts- und Einbürgerungsrechts, Sprachbarrieren, der Anerkennung von Qualifikationen etc. Migrantenorganisationen als ihre Interessenvertretung können (und sollten) der Politik diese speziellen Interessen und Bedarfslagen vermitteln.

Doch Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte können sich genauso gut für andere Belange wie Umweltschutz, Verbraucherinteressen oder Kulturförderung einsetzen, ebenso wie sich auch Menschen ohne Zuwanderungsgeschichte gegen Rassismus engagieren können. Es ist zumindest fraglich, ob eine ethnisch strukturierte Organisation ihre Interessen notwendigerweise besser vertreten kann als eine Organisation, die sich unabhängig von ethnischen Kriterien bestimmter Themen annimmt. ➡ **Dies setzt jedoch voraus, dass sich zivilgesellschaftliche Organisationen generell für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte öffnen – nicht nur jene, die sich mit Integrationsthemen befassen.** Wenn eine solche Öffnung fehlt oder das auch nur angenommen wird, kann das Menschen mit Zuwanderungsgeschichte davon abhalten, sich dort zu engagieren (vgl. Sauer 2016a: 274).

Eine wichtige Ausnahme sind die Themen Rassismus und Diskriminierung: Diese sind für einige der in Deutschland geborenen Nachkommen von Einwanderinnen und Einwanderern zentral (vgl. El-Mafaalani 2018).<sup>120</sup> Politische Akteurinnen wie die Neuen Deutschen Organisationen sowie traditionelle Migrantenorganisationen, die sich dieses Themas annehmen, haben somit ein Anliegen, das über die unmittelbare Migrationserfahrung hinaus besonders für die nachfolgenden Generationen relevant ist und das die gesamte Gesellschaft betrifft.

## A.2.3 Weitere Formen informeller Partizipation

Jenseits der bereits genannten, mehr oder weniger stark formalisierten Partizipationskanäle gibt es eine große Bandbreite von Aktivitäten, mit denen Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Präferenzen kommunizieren und auf Entscheidungsträger und -trägerinnen Druck ausüben können. Demonstrationen, Unterschriftensammlungen, Petitionen und Online-Protestaktionen oder auch das direkte Kontaktieren von Politikerinnen und Politikern sind Wege, um politische Positionen oder Forderungen auszudrücken. Bei diesen Partizipationsformen spielt die Staatsangehörigkeit keine Rolle, sie stehen allen Bürgerinnen und Bürgern offen.<sup>121</sup>

⚠ **Bisherige Studien haben ergeben, dass Menschen mit Migrationshintergrund Möglichkeiten zu politischer Partizipation seltener nutzen als Menschen ohne Migrationshintergrund. Das gilt neben Wahlen (s. Kap. A.2.1.2) auch für informelle Partizipationskanäle.**

120 Dabei sind Menschen mit familiärer Zuwanderungsgeschichte nicht alle gleichermaßen von Diskriminierung und Rassismus betroffen (s. Kap. A.1 und C.3).

121 S. Fn. 44.

Tab. A.4 Nutzung von nicht elektoralen Partizipationsformen in den letzten zwölf Monaten 2016/2018 nach Migrationshintergrund

	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund	
		selbst zugewandert (1. Generation)	in Deutschland geboren (2. Generation)
Teilnahme an einer Unterschriftensammlung	38,1 %	22,2 %	36,5 %
Kontaktieren eines Politikers bzw. einer Politikerin oder einer Amtsperson	17,4 %	10,1 %	16,1 %
Teilnahme an einer genehmigten Demonstration	9,2 %	9,7 %	13,2 %
Mitarbeit in einer politischen Partei oder Gruppierung	4,4 %	2,0 %	4,6 %
Mitarbeit in einer anderen Organisation	31,3 %	15,4 %	27,6 %
<b>mindestens eine der genannten Formen</b>	<b>57,8 %</b>	<b>38,3 %</b>	<b>55,0 %</b>

Anmerkung: Die Befragungswellen 2016 und 2018 wurden zusammen ausgewertet.

Quelle: ESS 2020c; gewichtete Daten; eigene Berechnung

**Allerdings ist bei Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation und bei Zugewanderten mit deutscher Staatsangehörigkeit das Partizipationsniveau tendenziell höher, es entspricht etwa dem der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund oder liegt sogar leicht darüber** (Müssig/Worbs 2012: 36–40; Pokorny 2016: 31–39; Müssig 2020: 288; SVR-Forschungsbereich 2020a: 32–34).

Aktuelle Daten zur informellen politischen Partizipation liefert der *European Social Survey* (ESS) (Info-Box 15). Die zweijährliche Querschnittsbefragung erhebt u. a., ob die Befragten innerhalb der letzten zwölf Monate an einer Unterschriftensammlung oder einer genehmigten Demonstration teilgenommen haben, ob sie in einer Partei oder politischen Gruppierung oder in einer anderen Organisation mitgearbeitet haben und ob sie zu einer Politikerin bzw. einem Politiker oder einer Amtsperson Kontakt aufgenommen haben. Für die Erhebungswellen 2016 und 2018 zeigt sich, dass von den Deutschen ohne Migrationshintergrund und den in Deutschland geborenen Nachkommen von Migrantinnen und Migranten jeweils über die Hälfte mindestens eine dieser Partizipationsformen genutzt hat. Bei den selbst zugewanderten Migrantinnen und Migranten ist es über

ein Drittel (Tab. A.4).<sup>122</sup> Dabei bevorzugen alle Gruppen die gleichen Partizipationsformen: Die am häufigsten genutzten Kanäle sind Unterschriftensammlungen und „Mitarbeit in einer anderen Organisation“. Bei Letzteren handelt es sich wohl vor allem um Vereine. Diese verfolgen nicht unbedingt in erster Linie eine politische Agenda, können aber als organisierte Zivilgesellschaft am politischen (Willensbildungs-)Prozess mitwirken. Am seltensten ist die „Mitarbeit in einer politischen Partei oder Gruppierung“, dies nennen nur zwischen 2 und 5 Prozent der Befragten. Auffällig ist, dass Menschen mit Migrationshintergrund häufiger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund an Demonstrationen teilnehmen; das gilt besonders für die zweite Generation.

Gegenüber den Werten, die Müssig und Worbs (2012: 36–40) für die Jahre 2002 bis 2008 nennen, hat sich die Zustimmung in allen Gruppen und für alle Formen leicht erhöht. Die Menschen in Deutschland beteiligen sich also – unabhängig von ihrem Migrationsstatus – heute häufiger als vor etwa zehn Jahren.

Ausländerinnen und Ausländer nutzen seltener (mindestens) einen der abgefragten Partizipationskanäle als Einwanderinnen und Einwanderer mit deutscher Staats-

122 Um durch höhere Fallzahlen robuste Daten zu erhalten, wurden für die folgenden Analysen die Erhebungswellen 2016 und 2018 zusammengeführt. Der kombinierte Datensatz enthält insgesamt 5.174 Befragte, darunter 599 Migrantinnen und Migranten der ersten Generation und 531 Migrantinnen und Migranten der zweiten. Die zweite Generation ist damit gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil etwas über-, die erste etwas unterrepräsentiert (s. Info-Box 15).

## Info-Box 15 Der European Social Survey (ESS)

Der *European Social Survey* ist eine Querschnittsbefragung zu Einstellungen, Werten und Verhaltensweisen, die seit 2001 alle zwei Jahre erhoben wird, mittlerweile in über dreißig europäischen Ländern.

Der Fragebogen besteht zum einen aus sog. Kernmodulen, die Fragen von permanentem wissenschaftlichen Interesse konstant über verschiedene Runden des ESS erheben. Dazu gehören u. a. Fragen zum politischen Engagement und zum Vertrauen in politische Institutionen. So können die Daten sowohl über die Zeit als auch länderübergreifend verglichen werden. Zum anderen enthält der ESS verschiedene Wechselmodule, die Fragen zu spezifischen und aktuellen Themen beinhalten und in jeder Runde variieren können (ESS 2020b). Alle nationalen Fragebögen basieren auf dem englischen Quellfragebogen; dabei werden einzelne Fragen an die nationalen Gegebenheiten angepasst, z. B. zu politischen Parteien oder dem Bildungsgrad der Befragten (ESS 2020a).

In Deutschland werden bei jeder Erhebungswelle knapp 3.000 Personen ab 15 Jahren nach einem

zweistufigen Verfahren zufällig ausgewählt. Nachträglich werden die Daten in Bezug auf die Variablen Geschlecht, Alter, Bildungsniveau und geografische Region gewichtet, um Verzerrungen zu korrigieren (Kaminska 2020: 2–3). Die Stichprobe der deutschen Teilstudie des ESS ist damit repräsentativ für alle Personen, die älter als 15 Jahre sind und in Deutschland in einem Privathaushalt leben. Durchgeführt wird die Erhebung in Deutschland von infas im Auftrag von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften als persönlich-mündliche Befragung.

Unter den Befragten befinden sich auch Menschen mit Migrationshintergrund. Selbst zugewanderte Personen und Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind allerdings gemessen an ihren Bevölkerungsanteilen in der Stichprobe etwas unterrepräsentiert. Diese Verzerrung geht u. a. darauf zurück, dass die Befragung nur auf Deutsch erfolgt. Damit werden Personen mit geringen Deutschkenntnissen systematisch ausgeschlossen (vgl. Müssig/Worbs 2012: 13–14).

angehörigkeit (Abb. A.11). **❗ Informelle Partizipation dient also nicht dazu, das fehlende Wahlrecht zu kompensieren.** Dies bestätigt Befunde der Partizipationsforschung: Möglichkeiten der informellen Partizipation werden danach nicht als Alternative zum Wahlakt genutzt, sondern ergänzend zu anderen Partizipationsformen (Schäfer 2010: 140–142). Anders ausgedrückt: Wer nicht wählen geht, beteiligt sich häufig auch nicht auf eine andere Art und Weise.<sup>123</sup>

Ein weiterer Befund überrascht: In der Regel beteiligen sich Männer häufiger als Frauen. Für die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beträgt die Differenz immerhin fast 5 Prozentpunkte, bei den Zugewanderten der ersten Generation ist sie noch deutlich größer. Doch bei den Einwanderinnen und Einwanderern der zweiten Generation ist das Verhältnis umgekehrt: Frauen mit Migrationsgeschichte sind häufiger politisch aktiv als Männer (Abb. A.11).<sup>124</sup>

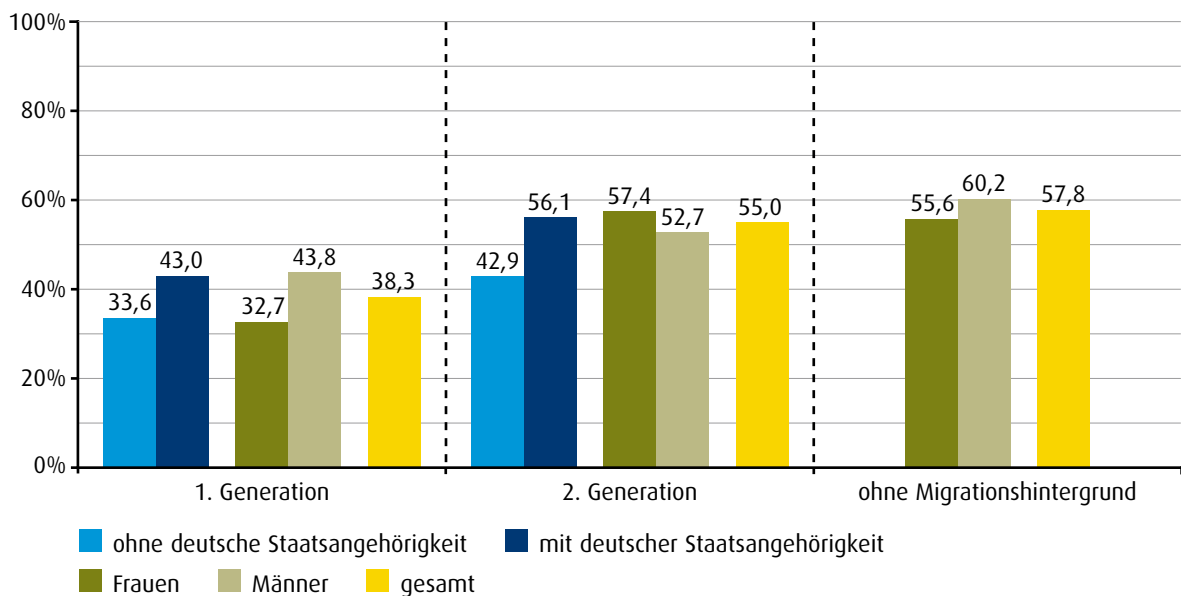
Laut dem SVR-Integrationsbarometer 2020 ist nach eigenen Angaben rund jede bzw. jeder zehnte Befragte mit Migrationshintergrund (10,2%) „auf die eine oder andere Weise politisch aktiv“. Auch hier sind in Deutschland geborene Nachkommen von Einwanderinnen und Einwanderern deutlich häufiger aktiv als selbst Zugewanderte (20,8% gegenüber 8,0%), allerdings etwas seltener als Befragte ohne Migrationshintergrund (24,2%). Zwischen einzelnen Herkunftsgruppen sind die Unterschiede gering. Nimmt man auch die Mitgliedschaft in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation hinzu, ergeben sich ähnliche Werte wie im ESS: 51,2 Prozent der Einwanderinnen und Einwanderer der zweiten Generation und 30,1 Prozent der selbst Zugewanderten sind nach dem Integrationsbarometer politisch aktiv oder Mitglied in einer Organisation (oder beides) (ohne Migrationshintergrund: 61,7%) (s. auch SVR-Forschungsbereich 2020a).<sup>125</sup>

123 Einige Autorinnen und Autoren argumentieren, dass es das Interesse an (deutscher) Politik insgesamt senken kann, wenn Ausländerinnen und Ausländer von Wahlen ausgeschlossen sind (s. Mays et al. 2019: 64–65).

124 Auch mit Blick auf die Mitglieder in Migrantenorganisationen zeigt sich, dass diese im Vergleich zu anderen Vereinen stärker weiblich geprägt sind, auch auf Leitungsebene. Im Verhältnis zu ihrem Anteil an den Mitgliedern sind Frauen allerdings auch dort in den Vorständen und Geschäftsführungen leicht unterrepräsentiert (SVR-Forschungsbereich 2020b: 28).

125 Vergleichsweise hoch ist die Differenz bei den selbst Zugewanderten: Im ESS geben 38,3 Prozent von ihnen an, politisch aktiv oder Mitglied eines Vereins zu sein. Dies dürfte sich aus der Zusammensetzung der Stichprobe erklären: Im ESS sind Zuge-

Abb. A.11 Nutzung von nicht elektoralen Partizipationsformen in den letzten zwölf Monaten 2016/2018 nach Migrationshintergrund, Staatsangehörigkeit und Geschlecht (in Prozent)



Anmerkung: Die Befragungswellen 2016 und 2018 wurden zusammen ausgewertet. Angegeben ist jeweils der Anteil der Befragten, die nach eigenen Angaben innerhalb der letzten zwölf Monate mindestens eine der folgenden Partizipationsformen genutzt haben: Teilnahme an einer Unterschriftensammlung; Kontaktieren eines Politikers bzw. einer Politikerin oder einer Amtsperson; Teilnahme an einer genehmigten Demonstration; Mitarbeit in einer politischen Partei oder Gruppierung; Mitarbeit in einer anderen Organisation.

Quelle: ESS 2020c; gewichtete Daten; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Ein vielfach bestätigter Befund der Partizipationsforschung ist, dass sich vor allem sozioökonomisch bessergestellte und höher gebildete Schichten politisch beteiligen (Info-Box 11). Dieser Effekt gilt besonders für informelle Partizipation. Zwar steigt mit Bildungsstand und Einkommen auch die Wahrscheinlichkeit, dass die betreffenden Personen wählen gehen; bei der insgesamt hohen Wahlbeteiligung ist die soziale Verzerrung hier aber gering. Bei informeller Partizipation ist die soziale Spreizung dagegen sehr groß: Personen mit hohem Bildungsstand und Einkommen nutzen diese Möglichkeiten deutlich häufiger als jene mit niedrigem Bildungsstand und Einkommen (Schäfer 2010: 137–143; Bödeker 2012: 24–38). Auch Personen, die sich zivilgesellschaftlich in Vereinen engagieren, sind nach eigenen Angaben häufiger politisch aktiv (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020a: 43–50).

Sozioökonomische Aspekte allein können die unterschiedliche Beteiligung von Menschen mit und ohne

Migrationshintergrund aber nicht erklären. Hinzu kommen migrationspezifische Faktoren, darunter Sprachkenntnisse, Aufenthaltsdauer, die soziale Einbindung sowie Diskriminierungserfahrungen, die sich auf politische Beteiligung negativ auswirken (vgl. Mays et al. 2019; s. auch Kap. A.2.1.2). Für die Folgegenerationen scheinen diese Faktoren dagegen weniger relevant zu sein: Das politische Engagement der in Deutschland Geborenen entspricht weitgehend dem der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Bei den Frauen der zweiten Generation ist es sogar überdurchschnittlich hoch. **📌 Menschen mit Migrationshintergrund nehmen also ihre politischen Rechte wahr und beteiligen sich am politischen Prozess; wengleich die selbst Zugewanderten dies nur zurückhaltend tun (können), so gestalten ihre Kinder die deutsche Gesellschaft entscheidend mit.**

wanderte mit kurzer Aufenthaltsdauer, geringen Sprachkenntnissen und ohne deutsche Staatsangehörigkeit unterrepräsentiert (s. Info-Box 15). Diese Merkmale gehen tendenziell mit einer niedrigeren Beteiligung einher. Die politische Partizipation dürfte daher etwas überschätzt werden.

## Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Beim Umgang mit Diversität auf dem Arbeitsmarkt ist zu differenzieren zwischen dem Arbeitgeber Staat und der Privatwirtschaft. Untersuchungen weisen darauf hin, dass Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert sind. Mittlerweile ist es auf Bundes-, Länder- und vielfach auch auf kommunaler Ebene ein erklärtes Ziel, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund dort zu erhöhen. Dafür sprechen nicht nur die demografische Notwendigkeit und die Annahme, dass eine heterogene Zusammensetzung der Staatsbediensteten den Anliegen einer diversen Bevölkerung besser Rechnung tragen kann. Es hat auch legitimatorische Gründe: In einem demokratischen Staat sollten alle Bürgerinnen und Bürger im Staatsdienst repräsentiert sein. Nicht zuletzt hat der Staat als Arbeitgeber auch eine Vorbildfunktion für die Gesellschaft. Zu den Instrumenten einer diversitätsorientierten Personalpolitik im öffentlichen Dienst gehören Image- und Werbekampagnen, diversitätssensible Stellenausschreibungen, anonymisierte Bewerbungen und feste Zielwerte.

In der Privatwirtschaft ist die gesellschaftliche Vielfalt insgesamt schon deutlich präsenter als im öffentlichen Dienst: Menschen mit Migrationshintergrund sind unter den Erwerbstätigen fast entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten. Allerdings ist ihre sozioökonomische Position im Schnitt etwas schlechter: Beschäftigte mit Migrationshintergrund arbeiten durchschnittlich in weniger qualifizierten und schlechter entlohnten Bereichen und stehen häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Dies lässt sich u. a. mit den durchschnittlich niedrigeren Qualifikationen erklären. Aber auch Diskriminierung oder Vorbehalte aufseiten potenzieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können eine Rolle spielen. Viele deutsche Unternehmen betreiben Diversity-Management, um in ihrer Belegschaft Vielfalt zu fördern. Dafür haben sie mehrere Gründe: Es entspricht dem Recht, kann ihr Image verbessern und hilft ihnen, neue Personalpools zu erschließen und damit auch ihre Leistung zu steigern. Allerdings gibt es auch weiterhin Diskriminierung vor allem in Einstellungsverfahren, wie sog. Korrespondenztests breit belegen.

In Kap. A.1 wurde die zunehmende gesellschaftliche Diversität beschrieben, die auch die Dimension der Herkunft umfasst. Diese Vielfalt zeigt sich auch auf dem Arbeitsmarkt: Mit der Bevölkerung insgesamt wird auch die Gruppe der Erwerbspersonen ethnisch immer heterogener (vgl. Ette et al. 2016). Damit stellt sich die Frage, wie zentrale Akteure und Akteurinnen in diesem Bereich mit dieser Dimension von Diversität umgehen.

Bei staatlichen Institutionen ist es seit vielen Jahren ein erklärtes politisches Ziel, die Vielfalt in der Belegschaft zu verstärken. Auch (vor allem größere) privatwirtschaftliche Unternehmen betreiben seit Langem Diversity-Management. Trotzdem fassen verschiedene Gruppen auf dem Arbeitsmarkt unterschiedlich gut Fuß (OECD 2020a). Ein entscheidender Faktor für die ungleiche Teilhabe am Arbeitsmarkt ist neben Bildung und Geschlecht die

ethnische Herkunft;<sup>126</sup> auch Wechselwirkungen und Überschneidungen der einzelnen Kategorien (Intersektionalität) können dabei eine Rolle spielen. Dass Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt schlechter positioniert sind, ist für europäische Einwanderungsgesellschaften breit dokumentiert (z. B. Dancygier/Laitin 2014; European Union Agency for Fundamental Rights 2018). Auch in Deutschland zeigt die Beschäftigungsstatistik weiterhin eine Lücke zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund, auch wenn sich leichte Verbesserungen abzeichnen: Menschen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt seltener erwerbstätig und häufiger geringfügig oder in Leih- oder Saisonarbeit beschäftigt, sie üben häufiger niedrig qualifizierte Tätigkeiten aus und erzielen ein geringeres Einkommen sowie im Alter niedrigere Renten (SVR 2019a: 112–122).

---

126 Die Kategorie Migrationshintergrund bildet die ethnische Herkunft nur unzureichend ab (zur Differenzierung s. ausführlich Kap. A.1.1).

Ursachen für die durchschnittlich schlechtere Lage sind u. a. die ungünstige Qualifikationsstruktur – Menschen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt schlechter qualifiziert als Menschen ohne Zuwanderungsgeschichte – sowie Formen von Selbstselektion; so haben etwa Frauen aus einigen Herkunftsländern eine geringere Erwerbsorientierung. Auch Vorbehalte oder Diskriminierung vonseiten potenzieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können eine Rolle spielen. Davor soll das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) schützen (insb. § 7 Abs. 1 und § 11 AGG) (vgl. ADS 2018). Tatsächlich ist das Arbeitsleben jedoch der gesellschaftliche Bereich, zu dem die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) die meisten Beratungsanfragen erhält (ADS 2020b: 43).

Im Folgenden wird bezüglich Diversität in der Belegschaft unterschieden zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen, denn hier sind Unterschiede in den Logiken und Herangehensweisen zu erwarten (vgl. Bührmann/Schönwälder 2017). Der Staat als Arbeitgeber steht durch die Steuerfinanzierung stärker unter externer, also öffentlicher Kontrolle als private Unternehmen. Von staatlichen Institutionen wird zudem erwartet, dass sie Chancengleichheit für alle Bürgerinnen und Bürger herstellen und somit bei Stellen im öffentlichen Dienst alle mit entsprechender Qualifikation den gleichen Zugang haben.<sup>127</sup> Doch neben diesem demokratisch-normativen Aspekt sprechen für eine diversitätssensible Personalpolitik auch bei staatlichen Institutionen vor allem funktionale Gründe. An erster Stelle steht hier die weit geteilte Annahme, dass eine vielfältig zusammengesetzte Belegschaft auf die Belange einer vielfältigen Bevölkerung besser und effizienter eingehen kann (vgl. Jankowski/Prokop/Tepe 2020; s. ausführlich Kap. A.3.1.1).

An der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) hatten Menschen mit Migrationshintergrund 2018 einen Anteil von 27,1 Prozent (Statistisches Bundesamt 2019b). In der Privatwirtschaft hatte jede vierte beschäftigte Person einen Migrationshintergrund (26,2 %) (Beauftragte der Bundesregierung

für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 22).<sup>128</sup> Ihr Anteil dort entsprach also fast ihrem Bevölkerungsanteil (s. Kap. A.3.2). Im öffentlichen Dienst<sup>129</sup> waren es 2018 lediglich 11,9 Prozent (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 10). Die gesellschaftliche Vielfalt wird hier zumindest in dieser Hinsicht noch nicht abgebildet (s. ausführlich Kap. A.3.1.2). Umgekehrt betrachtet waren im Jahr 2017 nur 9,0 Prozent aller erwerbstätigen Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst tätig, bei den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund waren es dagegen 18,9 Prozent (Statistisches Bundesamt 2018b).

### A.3.1 Der öffentliche Dienst: Arbeitgeber mit Vorbildfunktion?

Der öffentliche Dienst beschäftigte Mitte 2019 knapp fünf Millionen Menschen (Statistisches Bundesamt 2020d) und war damit der größte Arbeitgeber in Deutschland. Erste Forderungen nach einer Öffnung des öffentlichen Dienstes gab es schon in den 1970er Jahren. Im Vordergrund standen dabei zunächst diejenigen Teilbereiche, in denen Staatsbedienstete direkt mit der Bevölkerung in Kontakt treten (Baumann et al. 2019: 12).<sup>130</sup>

#### A.3.1.1 Politische Zielvorgaben und Argumente für die Öffnung

Heute wollen Bund, Länder und Kommunen den öffentlichen Dienst insgesamt vielfältiger machen. Sie definieren interkulturelle bzw. diversitätssensible Öffnung als grundlegendes Ziel; ein Kernaspekt davon ist, den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu erhöhen (zur Definition, Genese und Weiterentwicklung des Konzepts der interkulturellen Öffnung s. ausführlich Kap. A.1.2). Eine solche Öffnung wurde bereits im Rahmen des Nationalen Integrationsplans von 2007 und des Nationalen Aktionsplans Integration von 2012 an-

127 Dies bezieht zum Teil auch Ausländerinnen und Ausländer ein: Ein Angestelltenverhältnis im öffentlichen Dienst erfordert nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Lediglich verbeamtete Positionen sind aus Rechtsgründen Deutschen, EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern sowie Staatsangehörigen von Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz vorbehalten.

128 Diese Schätzung basiert auf dem Mikrozensus. Als in der Privatwirtschaft beschäftigt werden dort alle Personen gezählt, die nicht in der öffentlichen Verwaltung arbeiten (Ette/Straub et al. 2021).

129 Der öffentliche Dienst umfasst alle Personen, die als Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten oder als Angestellte bei Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen tätig sind. Neben der Verwaltung im engeren Sinne gehören hierzu z. B. öffentliche Schulen und Hochschulen, die Polizei, Kindergärten und Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft und andere kommunale Einrichtungen und Betriebe mit überwiegend öffentlicher Beteiligung.

130 Der Ansatz war also nicht in erster Linie ein legitimatorischer, sondern ein funktionaler: Es ging um „Kund\_innenorientierung“ (Baumann et al. 2019: 12) im Sinne des Staates als Dienstleister, nicht darum, dass die wesentlichen Teile der Bevölkerung dort vertreten sind.

gestrebt (Bundesregierung 2007: 17; 2012: 14).<sup>131</sup> Auch der im November 2020 vorgelegte Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus beinhaltet einen „Ausbau der interkulturellen und diversitätsorientierten Öffnung des öffentlichen Dienstes“ (Bundesregierung 2020a: 3). Die derzeit entstehende<sup>132</sup> Neuauflage des Nationalen Aktionsplans Integration nennt die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ebenfalls als Ziel und beschreibt sie als wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In diesem Rahmen hat die Bundesregierung ressortübergreifend eine „Erklärung für mehr Vielfalt im öffentlichen Dienst“ erarbeitet. Zudem soll die diversitätsorientierte Personalansprache und -gewinnung gefördert werden, indem sich die Bundesbehörden stärker hinsichtlich ihrer Erfahrungen austauschen und erprobte Tools zur Diversitätsförderung gesammelt werden (Bundesregierung 2021b: 5–6).

Auch die Länder definieren interkulturelle Öffnung als Ziel. Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen haben dies in ihren Integrationsgesetzen festgeschrieben (SVR-Forschungsbereich 2017). Die meisten anderen Länder streben laut ihren Integrationskonzepten an, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu erhöhen (Baumann et al. 2019: 16–17).<sup>133</sup> Entsprechende kommunale Integrationskonzepte sind ebenfalls weit verbreitet (SVR 2018b: 129–133). Einige Kommunen, Bundes- und Landesbehörden haben zudem die Charta der Vielfalt unterzeichnet, die ursprünglich eine Initiative der Privatwirtschaft war; damit unterstreichen sie ihren Anspruch, den öffentlichen Dienst vielfältiger zu machen (zur Charta der Vielfalt s. auch Kap. A.1.2 und Kap. A.3.2). Das Interesse der Kommunen an interkultureller Öffnung nimmt also zu (Arslan 2018). Wie kommunale Strategien zur interkulturellen Öffnung tatsächlich umgesetzt werden, ist allerdings kaum bekannt (Lang 2020).

**📌 Es gibt mehrere Argumente dafür, im Sinne einer diversitätssensiblen Öffnung des öffentlichen Dienstes den Anteil der dort Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Diese Argumente sind unterschiedlich gelagert; kurz gefasst lassen sie sich unterteilen in (1) Legitimationsfunktion, (2) Vorbildfunktion, (3) funktionale Aspekte und (4) demografische Notwendigkeit** (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 11–12).

Erstens sollten aus normativ-legitimatorischen Gründen alle Bevölkerungsgruppen im öffentlichen Dienst repräsentiert sein. Dies sollte schon an sich Ziel eines demokratischen Staates sein; zudem erhöht es die Identifikation mit dem Staat und fördert die Akzeptanz seiner Institutionen und das Vertrauen in diese (vgl. OECD 2009; Baumann et al. 2019: 9; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 11). Damit hat eine diverse Personalstruktur zugleich eine Symbolfunktion (Groeneveld/Verbeek 2012).

Zweitens unterstützt eine diversitätssensible Öffnung des öffentlichen Dienstes staatliche Ziele wie Chancengleichheit und soziale Mobilität. Hier kann der Staat als Arbeitgeber ein Vorbild sein (OECD 2009; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 11–12). Ist die Vielfalt der Gesellschaft auch im öffentlichen Dienst abgebildet, kann dies helfen, Vorurteile abzubauen. So beschreibt es auch der Nationale Aktionsplan gegen Rassismus (Bundesregierung 2017: 30).

Drittens wird in Anlehnung an das Konzept des Diversity-Managements, das ursprünglich in der Privatwirtschaft entwickelt wurde, erwartet, dass eine interkulturelle Öffnung die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen verbessert (OECD 2009). Angesichts einer vielfältigeren Bevölkerung sollten staatliche Einrichtungen im Sinne der Serviceorientierung auch ihre Bediensteten vielfältiger zusammensetzen, damit sie ihre Leistungen gleichbleibend gut oder sogar besser erbringen können (vgl. Baumann et al. 2019: 12). Dieses Argument beruht also auf der Annahme, dass Menschen mit Migrationshintergrund beispielsweise (zusätzliche) sprachliche und vor allem (inter-)kulturelle Kompetenzen mitbringen, die sie im Dienst einsetzen können. Tatsächlich können Beschäftigte mit Migrationshintergrund als positives Rollenvorbild wirken und auch Ungleichbehandlung entgegenwirken, indem sie z. B. ihre Kolleginnen und Kollegen dafür sensibilisieren. Einen solchen Zusammenhang belegen internationale Studien z. B. für die Leistungsbeurteilung von Schülerinnen und Schülern durch Lehrende; die Einstellung von Lehrkräften mit Migrationsgeschichte kann somit dazu beitragen, dass Kinder mit Migrationshintergrund im Bildungswesen weniger benachteiligt werden (Diehl/Fick 2016: 271; s. auch Kap. A.3.1.2). Dass Menschen mit Migrationshintergrund jenseits etwaiger Sprachkompetenzen auch per se interkulturell kompetent(er) sind, kann jedoch nicht erwartet werden.

131 Dieses Ziel unterstützt auch die Bevölkerung: Wie das SVR-Integrationsbarometer 2014 gezeigt hat, ist eine deutliche Mehrheit der Befragten mit und ohne Migrationshintergrund der Ansicht, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer im öffentlichen Dienst nicht angemessen vertreten sind und an Schulen, in Behörden, bei der Polizei und an Gerichten mehr Menschen mit Migrationshintergrund eingestellt werden sollten (SVR 2014: 31–33).

132 Der Nationale Aktionsplan Integration wird derzeit in verschiedenen Themenforen erarbeitet und abschnittsweise veröffentlicht, s. [www.nationaler-aktionsplan-integration.de](http://www.nationaler-aktionsplan-integration.de) (07.02.2021).

133 Mit Ausnahme von Bayern und dem Saarland betrachten alle Länder die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Dienstes als eigenes Handlungsfeld (Baumann et al. 2019: 18).



Ein viertes Argument für eine diversitätssensible Öffnung des öffentlichen Dienstes ist der demografische Wandel. Gerade im öffentlichen Dienst sind viele ältere Personen beschäftigt, die in den nächsten Jahren das Rentenalter erreichen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2020). Dies erfordert eine personalpolitische Öffnung, da jüngere Bevölkerungsschichten vielfältiger sind. Es ist also unabdingbar, beim Werben um Nachwuchskräfte der größeren Vielfalt der Bevölkerung Rechnung zu tragen und auch diejenigen zu einer Bewerbung zu ermuntern, die im öffentlichen Dienst bislang unterrepräsentiert sind.

### A.3.1.2 Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst

Wie eingangs ausgeführt, sind Menschen mit Migrationshintergrund, gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung, im öffentlichen Dienst nur schwach vertreten – obwohl Bund, Länder und Kommunen nun bereits seit mehreren Jahren entsprechende politische Ziele formuliert haben. Im Folgenden wird zunächst die Datenlage beschrieben. Anschließend werden mögliche Gründe dafür erörtert, dass Menschen mit Migrationshintergrund hier weniger teilhaben.

Im Jahr 2017 hatten laut Integrationsmonitoring der Länder 10,7 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst einen Migrationshintergrund – bei einem Bevölkerungsanteil von 22,5 Prozent (Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2019: 112–113, 16).<sup>134</sup> Bei den im öffentlichen Dienst beschäftigten Frauen liegt der Anteil derjenigen mit Migrationshintergrund mit 11,3 Prozent höher als der entsprechende Anteil bei den Männern (9,9 %). Möglicherweise wählen Migrantinnen häufiger als Migranten Berufe, die im Bereich des öffentlichen Dienstes angesiedelt sind. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst unterscheidet sich zudem nach Bundesland (Tab. A.5): Am höchsten ist er in Baden-Württemberg (15,4 %), gefolgt von Hessen (14,4 %) und Hamburg und Bremen (jeweils 13,9 %). In den ostdeutschen Ländern sind (soweit die Daten dafür ausgewertet werden können) vergleichsweise wenig Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst beschäftigt; in Sachsen etwa beträgt ihr Anteil 3,6 Prozent. Den niedrigsten Anteil in den westdeutschen Ländern hat Schleswig-Holstein (6,3 %). Damit liegt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst in allen Ländern deutlich unter ihrem Anteil in der Bevölkerung.

**! Die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst ist in den letzten Jahren zwar leicht angestiegen:** Nach den Auswertungen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung hatten im Jahr 2018 11,9 Prozent der im öffentlichen Dienst Beschäftigten einen Migrationshintergrund – 2005 waren es noch 8,9 Prozent (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 10). **! Gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter** (dieser lag 2018 bei 27,1 %; Statistisches Bundesamt 2019b) **sind Menschen mit Migrationshintergrund damit aber im öffentlichen Dienst weiterhin unterrepräsentiert.** Ihr Anteil hat sich zwar in den letzten Jahren erhöht, ist aber langsamer gewachsen als ihr Bevölkerungsanteil (Abb. A.12).

Die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst lässt sich also in einigen Punkten erhellen. Insgesamt hat die Datenlage dazu jedoch erhebliche Lücken. Sie bleibt z. B. deutlich hinter dem Bemühen zurück, die Zielerreichung im Bereich der Geschlechterparität zu überprüfen (Baumann et al. 2019: 11).<sup>135</sup> Anhand der Daten des Mikrozensus, die das Integrationsmonitoring verwendet, lässt sich nicht unterscheiden, auf welcher föderalen Ebene – Bund, Länder, Kommunen – die besagten Personen arbeiten; auch eine Unterscheidung nach Aufgabebereichen ist nicht möglich (vgl. Ette et al. 2016). Diese Lücken sind leicht erklärt: Um die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu erfassen, müssen die Beschäftigten befragt werden. Solche Befragungen wurden vereinzelt bereits durchgeführt (s. u.), sie sind jedoch aufwendig. Eine Erfassung über Einträge in der Personalakte ist nicht möglich, denn ein Migrationshintergrund ist darin in der Regel nicht erfasst (ähnlich wie andere AGG-Merkmale, etwa Weltanschauung bzw. Religion oder sexuelle Identität; vgl. Baumann et al. 2019: 27): „Das Merkmal ‚Migrationshintergrund‘ gehört zu den personenbezogenen Daten (vgl. § 3 Abs. 9 Bundesdatenschutzgesetz), die wegen ihrer Sensibilität einer besonderen Behandlung bedürfen und nur unter engen Voraussetzungen erhoben werden dürfen“ (Ette et al. 2016: 15). Entsprechende Befragungen können daher nur auf freiwilliger und anonymer Basis durchgeführt werden, und dafür ist ein detailliertes Datenschutzkonzept zu entwickeln (vgl. Ette/Weinmann et al. 2021).

Im Folgenden wird zusammengetragen, was aus einzelnen einschlägigen Studien über die Vielfalt im öffentlichen Dienst bekannt ist. Dazu werden drei Aufgabebereiche ausgewählt, die für das gesellschaftliche Zusammenleben besonders wichtig sind: Bildungswesen, Verwaltung und Polizei (Info-Box 16).

134 Über die Hälfte davon waren deutsche Staatsangehörige.

135 Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung hat 2019 über 47.000 Beschäftigte in 55 Behörden online befragt. Dank dieser Studie gibt es erstmals repräsentative Daten zumindest für den Bereich der Bundesverwaltung (s. u.).

Tab. A.5 Erwerbstätige mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil 2017 nach Bundesländern

	Anteil der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst	Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren	Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ohne eigene Migrationserfahrung an der Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren
Baden-Württemberg	15,4 %	30,4 %	9,0 %
Bayern	12,0 %	26,4 %	6,5 %
Berlin	12,0 %	29,1 %	7,1 %
Brandenburg	2,9 %	8,0 %	0,9 %
Bremen	13,9 %	32,1 %	6,7 %
Hamburg	13,9 %	34,0 %	8,1 %
Hessen	14,4 %	30,6 %	8,5 %
Mecklenburg-Vorpommern	/	7,5 %	/
Niedersachsen	8,6 %	20,7 %	4,8 %
Nordrhein-Westfalen	12,2 %	31,1 %	8,8 %
Rheinland-Pfalz	10,4 %	23,5 %	6,2 %
Saarland	9,3 %	23,3 %	6,5 %
Sachsen	3,6 %	7,9 %	1,5 %
Sachsen-Anhalt	/	7,9 %	0,7 %
Schleswig-Holstein	6,3 %	16,0 %	3,9 %
Thüringen	3,2 %	7,1 %	/
<b>Deutschland</b>	<b>10,7 %</b>	<b>26,4 %</b>	<b>7,0 %</b>

Anmerkung: / = zu geringe Fallzahlen für eine valide Berechnung.

Quelle: Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2019: 112–113; Statistisches Bundesamt 2018a

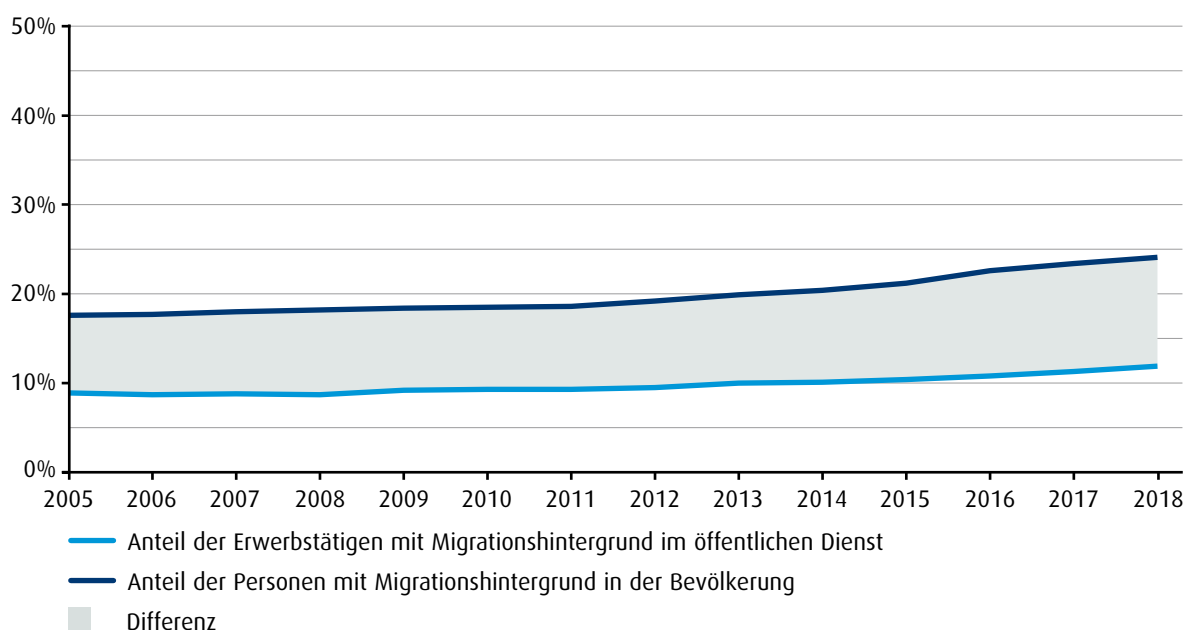
### Bildungswesen

Nach eigenen Berechnungen anhand des Mikrozensus kommen Diehl und Fick (2016: 253) zu dem Ergebnis, dass in Deutschland 2009 nur ungefähr 6 Prozent der Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen einen Migrationshintergrund hatten. Eine Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts aus dem Mikrozensus 2017 zeigt, dass sich der Anteil bis 2017 leicht erhöht hat auf rund 8 Prozent (Karakaşoğlu 2018). Der Kontrast zur Schülerschaft ist offenkundig: Je nach Schulform haben zum Teil

mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler einen Migrationshintergrund (Diehl/Fick 2016: 253).

Die Rekrutierung von Lehrenden mit Migrationshintergrund ist schon seit einigen Jahren ein erklärtes Ziel: Darauf hatten sich die Kultusminister und -ministerinnen der Länder schon im Nationalen Integrationsplan von 2007 verständigt. Dass Menschen mit Migrationshintergrund in den Bildungsinstitutionen angemessen repräsentiert sein sollen, spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Im Vordergrund stand vielmehr

Abb. A.12 Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung und an den Erwerbstätigen im öffentlichen Dienst 2005–2018 (in Prozent)



Anmerkung: Bei der Erhebung wurden nur Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn berücksichtigt, dadurch wurden einige Angehörige der zweiten und dritten Generation nicht erfasst (s. Fn. 13).

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 10; eigene Darstellung

die Erwartung, dass Lehrende mit Migrationshintergrund automatisch, sozusagen qua Herkunft, interkulturelle Kompetenzen mitbringen, die wichtig sind für die Arbeit mit einer vielfältigen Schülerschaft und auch im Elternkontakt (Georgi 2013: 85). Die Forschung gibt zudem Hinweise darauf, dass mangelnde Diversität im Lehrkörper die schulische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund behindern kann. So zeigen Studien vor allem aus den USA, dass Erwartungseffekte und institutionelle Diskriminierung an Schulen durch den Einsatz von Lehrenden mit Einwanderungsgeschichte abgemildert werden (Diehl/Fick 2016: 253). Für Deutschland wurde dies jedoch bisher kaum empirisch untersucht (Höckel 2020; Georgi 2013). Eine quantitative und qualitative Befragung von Lehrkräften mit Migrationshintergrund ergab aber, dass diese sich bewusster mit Vielfalt auseinandersetzen (Georgi/Ackermann/Karakaş 2011). Und eine neue Studie kommt anhand von Daten des Nationalen Bildungspanels (NEPS) zu dem Er-

gebnis, dass Lehrkräfte mit Migrationshintergrund das Leseverständnis ihrer Schülerschaft positiv beeinflussen. Der Effekt ist besonders groß, wenn die Lehrkräfte mehrsprachig sind und damit vermutlich erfahren im Erlernen von Sprachen (Höckel 2020). **Das Ziel, den Anteil der Lehrerinnen und Lehrer mit Migrationshintergrund zu erhöhen, muss allerdings eingebettet sein in eine Gesamtstrategie, die Bildungsinstitutionen für den Umgang mit Vielfalt kompetenter macht. Beispielsweise sollte die universitäre Ausbildung stärker auf das Erlernen und die Vermittlung interkultureller Kompetenzen ausgerichtet sein** (vgl. Georgi 2013; Karakaşoğlu 2018).

#### Landes- und Bundesverwaltung<sup>136</sup>

Einzelne Bundesländer erheben in ihren Verwaltungen den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Laut einer Befragung in der Bremer Verwaltung lag dieser Anteil z. B. im Jahr 2014 bei 13,0 Prozent (Bremische Bürgerschaft 2015). Eine Onlinebefragung von 187 Füh-

136 Gemeint ist hier die unmittelbare Landes- bzw. Bundesverwaltung (ohne Bundeswehr), also für den Bund die obersten Bundesbehörden (z. B. Bundesministerien), die nachgeordneten Behörden (z. B. Bundespolizei) sowie die Bundesgerichte, die Deutsche Bundesbank und der Bundesrechnungshof (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 16–18).

rungskräften aus der Berliner Verwaltung und Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin aus dem Jahr 2017 zeigt, dass 11 Prozent der Befragten einen Migrationshintergrund haben.<sup>137</sup> Damit ist diese Gruppe gemessen an der Berliner Bevölkerung mit Migrationshintergrund (31,8 %) deutlich unterrepräsentiert. Dasselbe gilt für Menschen muslimischen Glaubens (1,9 % der Befragten gegenüber ca. 8 % aller Menschen in Berlin) (Aikins et al. 2018: 34–35).<sup>138</sup>

In der Bundesverwaltung wurden Beschäftigte mit Migrationshintergrund erstmals in den Jahren 2014 und 2015 statistisch erfasst (Ette et al. 2016). Beteiligt waren 24 Behörden, darunter oberste Bundesbehörden, nachgeordnete Behörden und die Bundeswehr. Das methodische Vorgehen basierte auf Überlegungen eines Dialogforums, das 2012 im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration eingerichtet worden war. Die Beschäftigten der 24 Behörden wurden mit einem kurzen Fragebogen befragt. Die Ergebnisse sind jedoch nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Bundesverwaltung, denn die teilnehmenden Behörden wurden nicht zufällig ausgewählt, sondern es wurden alle einbezogen, die bereit waren teilzunehmen.<sup>139</sup>

Nach den erhobenen Daten betrug der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den teilnehmenden Behörden im Durchschnitt 14,8 Prozent. Dabei zeigten sich zwischen einzelnen Behörden erhebliche Unterschiede: Von den beteiligten obersten Bundesbehörden erreichte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den Spitzenwert von 23,6 Prozent; im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hatten dagegen nur 6,4 Prozent der Beschäftigten einen Migrationshintergrund (Ette et al. 2016: 30).<sup>140</sup> Die Erhebung zeigt auch, dass Personen mit Migrationshintergrund häufiger befristet beschäftigt und

besonders in höheren Laufbahngruppen unterrepräsentiert sind; sie sind zudem seltener verbeamtet (24,7 %) als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund (42,7 %) (Ette et al. 2016: 44). Letzteres liegt auch an den rechtlichen Voraussetzungen: Verbeamtet werden können in der Regel nur Deutsche, EU- und EWR-Bürgerinnen und -Bürger sowie Schweizerinnen und Schweizer, andere Drittstaatsangehörige hingegen nur unter bestimmten Voraussetzungen (§ 7 BeamtStG<sup>141</sup>). Allerdings hat ein wachsender Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund die deutsche Staatsangehörigkeit.

Eine weitere Studie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung – der „Diversität und Chancengleichheit Survey“ – vertieft die Analyse mittels einer Onlinebefragung von über 47.000 Beschäftigten in 55 Behörden (Befragungszeitraum Mai bis November 2019).<sup>142</sup> Sie liefert erstmals repräsentative Daten zur Vielfalt der Beschäftigten in der unmittelbaren Bundesverwaltung (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020; Ette/Weinmann et al. 2021). Laut dieser Erhebung haben in der Bundesverwaltung im Schnitt 12,0 Prozent der Beschäftigten einen Migrationshintergrund. Dabei sind die Anteile zwischen den Behörden wiederum sehr unterschiedlich: Der niedrigste beträgt nur 4,0 Prozent, der höchste 24,5 Prozent.<sup>143</sup> Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung und zu den Erwerbstätigen in der Privatwirtschaft haben Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung häufiger die deutsche Staatsangehörigkeit (90,1 %), sind häufiger in Deutschland geboren (64,3 %) und stammen häufiger aus einem EU-Staat (52,6 %). Nur 8,8 Prozent haben eine ausländische Staatsangehörigkeit (Ette/Weinmann et al. 2021).<sup>144</sup> Multivariate Modelle zeigen, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund unter Kontrolle der Erfahrung (gemessen mittels Dauer der Behördenzugehörigkeit

137 Die Rücklaufquote lässt sich bei dem verwendeten Studiendesign nicht genau ermitteln. Die Forschenden schätzen sie auf 20 bis 43 Prozent und „vermuten, dass Personen mit einer höheren intrinsischen Motivation und einem höheren Interesse an den Themen Vielfalt und Antidiskriminierung stärker unter den Antwortenden vertreten sind“ (Aikins et al. 2018: 12).

138 Auffällig ist, dass hierunter nur wenige Personen mit ‚sichtbarem‘ Migrationshintergrund sind (s. Info-Box 25 in Kap. C.3): Dreizehn der siebzehn befragten Personen mit Migrationshintergrund geben an, dass sie selten oder nie als fremd wahrgenommen werden, und bezeichnen sich überwiegend als „weiß“. Nur vier der Befragten berichten von Erfahrungen mit rassistischer Diskriminierung oder Diskriminierung aufgrund der (zugeschriebenen) Religion (Aikins et al. 2018: 38–39).

139 Für die obersten Bundesbehörden und die Bundeswehr sind die Ergebnisse allerdings nach Ansicht der Forschenden „für ihren jeweiligen Beschäftigungsbereich [...] als weitgehend repräsentativ [zu] werten“ (Ette et al. 2016: 16). Dies gelte jedoch nicht für Behörden des nachgeordneten Bereichs.

140 Letzteres mag damit zusammenhängen, dass der Soldatenstatus formal die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzt (§ 37 Soldatengesetz).

141 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I, S. 1010).

142 Die Ausschöpfungsquote betrug 43,0 Prozent. In den 55 teilnehmenden Behörden sind über drei Viertel (76 %) der Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung (ohne Bundeswehr) tätig (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 16).

143 Im Unterschied zur Vorgängerstudie werden hier keine Ergebnisse für einzelne Behörden genannt.

144 Ette et al. (2021) differenzieren zudem nach Geburts- und Einstellungskohorten. Eine Differenzierung nach Herkunftsländern kann nicht vorgenommen werden, da diese nicht erhoben wurden.

## Info-Box 16 Interkulturelle Öffnung der Polizei

Die Polizei gilt innerhalb der Verwaltung allgemein als Beispiel guter Praxis für interkulturelle Öffnung, weil sie sich schon seit vielen Jahren bemüht, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen (vgl. Baumann et al. 2019: 19–20).<sup>145</sup> In deutschen Großstädten gab es schon Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre Bestrebungen, ausländische Staatsangehörige für den Polizeidienst zu gewinnen. 1993 sprach sich schließlich auch die Innenministerkonferenz dafür aus, mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen und so die migrationsbedingte Vielfalt auch in der Polizei abzubilden (Behr/Molapisi 2019). Das hatte zunächst funktionale und personalpolitische Gründe: Bewerberinnen und Bewerber mit besonderen Sprach- und Kulturkompetenzen waren in einer zunehmend vielfältigen Gesellschaft gefragt. Da die Bewerbungszahlen niedrig waren, erschien es außerdem zunehmend notwendig, den Kreis der potenziellen Nachwuchskräfte zu erweitern. Mittlerweile wird auch der integrationspolitische Nutzen einer vielfältigen Polizei betont und angestrebt, die Idee von der Polizei als „Spiegelbild der Gesellschaft“ (Behr/Molapisi 2019: 4) zu verwirklichen. So wirbt die Bundespolizei seit 2013 mit dem Slogan „Mit Sicherheit vielfältig“ um Nachwuchs (Bundesregierung 2017: 34). Die Polizeien der westdeutschen Bundesländer sprechen schon seit längerem gezielt Menschen mit Migrationshintergrund an. In den ostdeutschen Bundesländern ist dies weniger verbreitet (Klimke 2020) – dort ist allerdings auch der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung deutlich niedriger (Tab. A.5). Wie viele der Eingestellten tatsächlich einen Migrationshintergrund haben, ist nur unzurei-

chend erfasst. Eine Befragung in elf Bundesländern durch den Mediendienst Integration zeigt für das Jahr 2018 eine große Spannweite: Die Anteile reichen von 7,3 Prozent in Sachsen-Anhalt bis zu 32,5 Prozent in Berlin (Mediendienst Integration 2019). In Berlin gibt es damit etwas mehr Polizistinnen und Polizisten mit Migrationshintergrund, als ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter entspricht.

Zum Thema Vielfalt in der Polizei gibt es zudem noch große Forschungslücken.<sup>146</sup> Studien zufolge lastet auf Polizeianwärtern und -anwärterinnen mit Migrationshintergrund ein hoher ‚Assimilationsdruck‘: Sie befänden sich in einem Spannungsfeld, weil von ihnen einerseits besondere Kompetenzen erwartet würden, andererseits aber eine Anpassung an den Durchschnittspolizisten bzw. die Durchschnittspolizistin (Behr/Molapisi 2019; vgl. auch Klimke 2020). Dies liegt insofern nahe, als die Polizei eine Organisationsstruktur ist, die seit jeher großen Wert auf Gleichheit legt. Kaum erforscht ist auch, ob es bei bestimmten Bevölkerungsgruppen die Akzeptanz der Polizei erhöht, wenn sie dort stärker repräsentiert sind, und inwiefern Polizistinnen und Polizisten mit Migrationshintergrund die an sie gerichteten Erwartungen als Sprach- oder Kulturvermittelnde überhaupt erfüllen können (vgl. Behr/Molapisi 2019). Die aktuelle öffentliche und politische Debatte um Rechtsextremismus, rassistische Einstellungen und die Entstehung von Alltagsrassismen in der Polizei rückt die Frage nach der Repräsentanz ethnischer Vielfalt in ein neues Licht (s. Kap. C.3).

bzw. Alter) in der Bundesverwaltung häufig für ihre Tätigkeit überqualifiziert und befristet beschäftigt sind.<sup>147</sup> Außerdem werden sie seltener verbeamtet und befördert. Zudem kommen Beschäftigte mit Migrationshintergrund der ersten Generation seltener in eine Führungsposition.

Dies gilt jeweils unter Kontrolle von Geschlecht, Alter bzw. Dauer der Behördenzugehörigkeit, Laufbahngruppe, Beamtenstatus und Behörde (Straub et al. 2021; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 25–28). Der „Diversität und

145 Baumann et al. (2019) befragten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung in den Jahren 2018 und 2019 19 Integrationsbeauftragte des Bundes, der Länder und verschiedener Kommunen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den jeweiligen Arbeitsstäben und 20 Personalverantwortliche zum Thema interkulturelle Öffnung der Verwaltung.

146 An der Deutschen Hochschule der Polizei gibt es seit 2018 ein Forschungsprojekt „Migration und Polizei – Auswirkungen der Zuwanderung auf die Organisation und Diversität der deutschen Polizei“ (MIGRATE), das vom BMBF gefördert wird. Hier wurden bislang aber noch keine Ergebnisse publiziert.

147 Die Wahrscheinlichkeit einer Überqualifikation sinkt dabei mit steigender Zugehörigkeitsdauer (Straub et al. 2021).

Chancengleichheit Survey“ soll zukünftig periodisch wiederholt werden. Zudem soll das Diversitätsklima im Bundesdienst erhoben werden (Bundesregierung 2021b: 6)

### Warum sind Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert?

Die Unterrepräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst kann verschiedene Ursachen haben. Möglich ist zum Beispiel, dass sich Zugewanderte seltener bei staatlichen Institutionen bewerben; Baekgaard und George sprechen hier von einer „Selbstselektion aufgrund kultureller Normen“ (2018: 3; Übersetzung: SVR). Ein Grund dafür kann sein, dass entsprechende Vorbilder im eigenen Umfeld und auch entsprechende Netzwerke fehlen. Dadurch erscheint eine Laufbahn im öffentlichen Dienst weniger naheliegend und es fehlt an Wissen über die dortigen Tätigkeiten und Anforderungen. Persönliche Kontakte ebnet zudem häufig den Zugang zu Arbeitsplätzen. Sie erleichtern sowohl den Bewerbenden als auch den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen, sich im Bewerbungsprozess gegenseitig einzuschätzen (vgl. Straub et al. 2021). Soziale Netzwerke sind aber häufig ethnisch eher homogen; das erschwert den Zugang zu Bereichen, in denen die betreffende Personengruppe bislang schwächer vertreten ist (vgl. Scheller 2015).

Gerade bei Menschen mit eigener Migrationserfahrung kann die geringere Vertretung im öffentlichen Dienst aber auch daran liegen, dass sie dafür nicht hinreichend oder nicht passgenau qualifiziert sind. Im Ausland erworbene Abschlüsse können auf dem deutschen Arbeitsmarkt häufig nicht eins zu eins verwertet werden (Basilio/Bauer/Kramer 2017). Die erste Generation von Zugewanderten hat zudem im Schnitt ein niedrigeres Qualifikationsniveau (Straub et al. 2021), und Chancengleichheiten im Bildungssystem beeinflussen auch das Qualifikationsniveau der zweiten Generation (vgl. Kalter/Granato 2018). Zudem ist es selbst bei gleicher Qualifikationsstufe möglich, dass die gewählte Ausbildung nicht den Anforderungen im öffentlichen Dienst entspricht.

Eine weitere mögliche Ursache für die Unterrepräsentanz ist Diskriminierung in Einstellungsverfahren oder im späteren Karriereverlauf. Dass Staatsbedienstete bisweilen Bürgerinnen und Bürger bzw. Klientinnen und Klienten aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminieren, ist durch zahlreiche Studien für verschiedene Einwanderungsgesellschaften belegt (sehr breit für die USA, etwas

weniger für europäische Staaten). Dabei nutzen die Forschenden häufig experimentelle Studiendesigns (s. exemplarisch Einstein/Glick 2017; Hemker/Rink 2017; Thomann/Rapp 2018).<sup>148</sup> Für den öffentlichen Dienst ist ethnische Diskriminierung in Einstellungsverfahren allerdings kaum erforscht – ganz anders als dasselbe Phänomen in der Privatwirtschaft (s. Kap. A.3.2).<sup>149</sup> Erste Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass Staatsbedienstete bei Bewerbungsverfahren seltener diskriminieren als Beschäftigte in der Privatwirtschaft (Jankowski/Prokop/Tepe 2020).

Zuletzt spielt auch die Altersstruktur eine Rolle: Menschen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt jünger als Menschen ohne Migrationshintergrund; ihr Anteil liegt in den jüngeren Altersgruppen deutlich höher als in den älteren (Statistisches Bundesamt 2020g). Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind dagegen überdurchschnittlich alt (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2020). Viele von ihnen wurden zu einem Zeitpunkt eingestellt, als die deutsche Bevölkerung noch weniger divers war als heute.

### A.3.1.3 Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt im öffentlichen Dienst

Es ist erklärtes politisches Ziel, die (u.a. migrationsbedingte) gesellschaftliche Vielfalt in der Beschäftigtenstruktur der öffentlichen Verwaltung besser abzubilden. Wie im föderalen System Deutschlands nicht unüblich, gibt es dafür eine ganze Reihe verschiedener Strategien und Maßnahmen. Manche Behörden nehmen Vielfalt in ihr Leitbild auf, schulen ihre Führungskräfte im Bereich interkultureller Kompetenz und sprechen in Stellenanzeigen gezielt Menschen mit Migrationshintergrund an (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 34). Einen systematischen Überblick wie auch eine Evaluation dieser Strategien und Maßnahmen gibt es bislang aber nicht (Baumann et al. 2019: 11). Wie sich aus Befragungen schließen lässt, zielen bisherige Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung im öffentlichen Dienst vor allem auf zwei Punkte: Einerseits wird das vorhandene Personal interkulturell geschult; andererseits werden Menschen mit Migrationshintergrund durch Informations- und Werbekampagnen ermuntert, sich überhaupt für den öffentlichen Dienst zu bewerben (Aikins et al. 2018: 19; Baumann et al. 2019: 28). Spezifische Fördermaßnahmen für unterrepräsentierte Gruppen sind dagegen selten (Aikins et al. 2018: 19).

148 Beispielsweise kommt eine Korrespondenzteststudie zu deutschen Jobcentern zu dem Ergebnis, dass Personen mit ausländisch klingenden Namen auf Fragen im Durchschnitt qualitativ schlechtere Antworten erhalten als Personen mit einem autochthon wirkenden Namen (Hemker/Rink 2017).

149 Dass Diskriminierung auch im öffentlichen Dienst vorkommt, dürfte unstrittig sein. Darauf verweist z.B. eine Befragung von Führungskräften der Berliner Verwaltung, wengleich diese nicht als repräsentativ gelten kann (Aikins et al. 2018: 32).

Befragungen von Verantwortlichen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene zeigen außerdem große Unterschiede zwischen einzelnen Behörden: Manche berichten von einem ganzen Bündel von Maßnahmen, um den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen; andere dagegen setzen nach eigenen Angaben keine einzige solche Maßnahme um. Kommunale Behörden ergreifen tendenziell mehr entsprechende Maßnahmen als Landes- oder Bundesbehörden (Baumann et al. 2019: 30).<sup>150</sup> Die Maßnahmen enden zumeist mit bzw. nach der Einstellung: Personen mit Migrationshintergrund, die bereits eine Beschäftigung aufgenommen haben, werden in den befragten Behörden aller föderalen Ebenen nicht speziell unterstützt oder gefördert (Baumann et al. 2019: 30).

Nach Einschätzung der jeweiligen Verantwortlichen wirken die bestehenden Maßnahmen durchaus positiv (Baumann et al. 2019). Nur in Berlin bewerten die befragten Führungskräfte die bisherigen Erfolge gemischt: Etwa die Hälfte meint, dass sie geholfen haben, Vielfalt und Chancengleichheit zu fördern (Aikins et al. 2018: 22). Als größtes Hindernis bei der Umsetzung ergibt sich eine unzureichende Problemwahrnehmung (diese nennen 57 % der Befragten) (Aikins et al. 2018: 28). Das deckt sich mit der Einschätzung einer anderen Forschungsgruppe: Maßnahmen, die den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund wirksam erhöhen, würden erst dann konzipiert und eingesetzt, wenn der Problemdruck in Form eines Personalmangels hinreichend groß sei (vgl. Baumann et al. 2019: 21).

Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sehen die angestrebte diversitätssensible Öffnung ihrer Behörden mehrheitlich positiv. Das zeigt eine repräsentative Studie von 2018 unter 1.003 Beschäftigten im öffentlichen Dienst (612 Tarifbeschäftigte und 391 Beamtinnen und Beamte) im Auftrag des DGB: Sie kommt zu dem Ergebnis, dass 77 Prozent der Befragten das Bemühen um mehr Vielfalt im öffentlichen Dienst begrüßen. 15 Prozent finden es hingegen „nicht so gut“, dass bestimmte Gruppen gezielt angesprochen werden, um sie als Nachwuchs- oder Führungskräfte zu gewinnen. In Bezug auf die konkrete Umsetzung geben nur 43 Prozent der Befragten an, dass ihre Dienststelle Konzepte hat, um Vielfalt zu fördern (40 % verneinen dies, 17 % wissen es nicht). Wo es nach Angaben der Befragten solche Kon-

zepte gibt, beziehen sich diese meistens auf Menschen mit Behinderungen (77 %) oder auf Frauen (66 %); nur 21 Prozent verweisen auf Konzepte zur Förderung von Menschen ausländischer Herkunft. Knapp über die Hälfte der Befragten (52 %) meinen, die bisherigen Maßnahmen hätten die Chancengleichheit erhöht; 36 Prozent verneinen dies. Als größte Hindernisse für mehr Vielfalt nennen die Befragten fehlendes Personal (43 %), den damit verbundenen Aufwand und die Kosten (33 %) sowie mangelnde Akzeptanz und fehlendes Verständnis bei den Vorgesetzten (30 %) (DGB 2018: 2).

Im Folgenden werden vier prominent eingesetzte oder diskutierte Maßnahmen vorgestellt, die den öffentlichen Dienst vielfältiger machen sollen, und auf ihre (mögliche) Wirkung hin analysiert: Image- und Werbekampagnen, diversitätsorientierte Stellenausschreibungen, anonymisierte Bewerbungsverfahren und Zielwerte.<sup>151</sup> Bei diesem letzten Punkt wird auch erörtert, inwiefern die Förderung der Repräsentanz im öffentlichen Dienst gesetzlich geregelt werden könnte bzw. sollte.<sup>152</sup>

### Image- und Werbekampagnen

Image- und Werbekampagnen adressieren meist junge Menschen mit Migrationshintergrund, die ermuntert werden sollen, sich um einen Ausbildungsplatz im öffentlichen Dienst zu bewerben. Die Kampagnen sollen zum einen darüber aufklären, dass auch Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit Zugang zum öffentlichen Dienst haben. Zum anderen sollen sie die diversen Aufgabenbereiche dort als attraktiv präsentieren. Der Bund hat dazu im Nachgang der Beratungen zum Nationalen Aktionsplan Integration 2012 die Webseite [www.wir-sind-bund.de](http://www.wir-sind-bund.de) eingerichtet (Bundesregierung 2017: 32). Auch die Länder sind hier aktiv, wobei die Stadtstaaten voranschreiten (Baumann et al. 2019: 29). Bremen etwa startete 2009 die Kampagne „Du bist der Schlüssel“. In den Folgejahren bewarben sich mehr Menschen mit Migrationshintergrund: Bis 2013 war die Zahl entsprechender Bewerbungen um 14,1 Prozent gestiegen und die Zahl der Einstellungen um 17,1 Prozent; damit lag der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund 2015 bei 24 Prozent (Bremische Bürgerschaft 2015: 7). Auch Hamburg und Berlin sowie die Flächenländer Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen starteten

150 Die zehn in der Befragung berücksichtigten Kommunen wurden exemplarisch ausgewählt; die Ergebnisse sind also nicht repräsentativ (vgl. Baumann et al. 2019: 33).

151 Diese Maßnahmen werden zum Teil auch im privatwirtschaftlichen Kontext eingesetzt. Wegen der oben genannten Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes werden sie aber in diesem Zusammenhang diskutiert.

152 Nicht berücksichtigt wird hier eine Maßnahme, die sich auf den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund eher indirekt auswirkt: die Schulung der interkulturellen Kompetenz aller Beschäftigten ungeachtet ihres Hintergrunds. Mittelfristig kann dies sowohl die Personalrekrutierung beeinflussen als auch eine Signalwirkung nach außen entfalten und dadurch mehr Menschen motivieren, sich auf einen Ausbildungsplatz oder eine Stelle im öffentlichen Dienst zu bewerben.

solche Initiativen, ebenso einige Großstädte wie Frankfurt am Main, Stuttgart und München (Baumann et al. 2019: 29). In der gerade entstehenden Neuauflage des Nationalen Aktionsplans Integration soll das Instrument ebenfalls enthalten sein; u. a. sollen „Werbemaßnahmen für den öffentlichen Dienst besser auf die Zielgruppen ausgerichtet werden“ (Bundesregierung 2020c). Die Bundesregierung (2021b: 6) plant hierzu ein bundesweites Netzwerk Diversität, um den Erfahrungsaustausch zwischen Bundesbehörden, Ländern und Kommunen hinsichtlich einer diversitätsorientierten Personalgewinnung zu fördern.

📌 **Image- und Werbekampagnen können Jugendlichen aufzeigen, welche Möglichkeiten sie haben, im öffentlichen Dienst zu arbeiten. Allerdings setzen sie bislang meist auf der Ebene der Ausbildung an. Sie helfen somit nicht, Menschen mit Migrationshintergrund für den gehobenen und höheren Dienst zu gewinnen (Baumann et al. 2019: 22). 🔄 Dafür wären Konzepte nötig, die innerhalb der Behörden jeweils Beschäftigte aus unterrepräsentierten Gruppen gezielt fördern.**

Über eine reine Kampagne hinaus geht das Modellprojekt „Vielfalt im Amt“ der Deutschlandstiftung Integration, das vom Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gefördert wird.<sup>153</sup> Es bietet jungen Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit, für drei Monate in verschiedenen Bundesbehörden und Ministerien zu hospitieren. In begleitenden Workshops und Fokusgruppen sollen Zugangshürden im öffentlichen Dienst untersucht werden.

### Diversitätssensible Stellenausschreibungen

Ob sich eine Bewerberin oder ein Bewerber ermutigt fühlt, auf eine Stellenausschreibung zu reagieren, hängt auch davon ab, wie diese formuliert und ggf. bebildert ist. Diversitätssensible Stellenausschreibungen berücksichtigen das, indem sie z. B. bestimmte unterrepräsentierte Gruppen explizit zur Bewerbung auffordern. Bei gleicher Qualifikation können entsprechende Bewerberinnen und Bewerber auch bevorzugt eingestellt werden; § 5 AGG erlaubt diese Art der Ungleichbehandlung im Sinne einer „positiven Maßnahme“ (ADS 2018: 5).<sup>154</sup> Die sog. Ermutigungsklausel in Stellenausschreibungen wird (in verschiedenen Ausführungen) am häufigsten eingesetzt, um den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen; das ergab eine Befragung von Integrationsbeauftragten und anderen Verantwortlichen der Verwaltung (Baumann et al. 2019: 30). Allerdings werden Menschen mit Migrationshintergrund in Stellenausschreibungen

weitaus seltener speziell angesprochen als andere unterrepräsentierte Gruppen: Von 234 Stellenanzeigen öffentlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die explizit eine spezifische Personengruppe zur Bewerbung auffordern oder allgemein eine vielfältige Gruppe ansprechen, bezog sich laut einer Studie der ADS nur etwa jede fünfte (17,9%) auf das Merkmal ethnische Herkunft. Weitaus häufiger wurden Menschen mit Behinderung (94,9%) und Frauen (bzw. in Einzelfällen auch Männer) (62,8%) angesprochen; das ist vor allem mit den gesetzlichen Vorgaben zur Förderung dieser Gruppen zu erklären (ADS 2018: 37–39).

📌 **Der SVR hat schon in seinem Jahresgutachten 2018 begrüßt, dass bestimmte unterrepräsentierte Gruppen gezielt zur Bewerbung aufgefordert werden (SVR 2018b: 100). Dabei muss jedoch das Prinzip der Bestenauslese gewahrt bleiben: Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind nach ihrer „Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“ (Art. 33 Abs. 2 GG) auszuwählen. Davon dürfen solche Maßnahmen nicht abweichen. Andernfalls wäre auch ihre Akzeptanz gefährdet, und das wäre nicht im Interesse der Gruppen, die eigentlich gefördert werden sollen.**

### Anonymisierte Bewerbungsverfahren

Deutschland ist eines der wenigen Länder, in denen es noch üblich ist, einer Bewerbung ein Foto beizufügen. In anderen wird darauf verzichtet, um die schriftlich dargelegten Qualifikationen möglichst objektiv zu beurteilen (ADS 2014). Doch nicht nur ein Bewerbungsfoto kann zu vorschnellen Urteilen über die Bewerberin oder den Bewerber führen. Daher werden in anonymisierten Bewerbungen persönliche Angaben wie Name, Alter, Familienstand oder Herkunft ausgeblendet. Auch dies ist in vielen Ländern schon länger gängige Praxis, z. B. in den USA, dem Vereinigten Königreich, Kanada und Belgien (Krause/Rinne/Zimmermann 2010: 7–21; ADS/KOWA/IZA 2012: 1–2).

Mittlerweile wurden anonymisierte Bewerbungsverfahren auch in Deutschland in mehreren Pilotprojekten erprobt. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes führte 2010/11 ein solches Projekt durch, an dem sich acht Organisationen (Unternehmen, Behörden und Kommunen) beteiligten (ADS/KOWA/IZA 2012). Der Versuch kam zu einem positiven Fazit; seitdem nutzen die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie einige Landesministerien in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen anonyme Bewerbungsverfahren (vgl.

153 [www.deutschlandstiftung.net/projekte/vielfalt-im-amt](http://www.deutschlandstiftung.net/projekte/vielfalt-im-amt) (01.02.2021)

154 Mithilfe einer positiven Maßnahme können sowohl bestehende Nachteile ausgeglichen als auch potenzielle Nachteile verhindert werden (ADS 2018: 5).



Baumann et al. 2019: 32).<sup>155</sup> Der Nationale Aktionsplan gegen Rassismus fordert, das Instrument der anonymisierten Bewerbungsverfahren grundsätzlich zu nutzen (Bundesregierung 2017: 100). Wie viele Behörden es tatsächlich flächendeckend einsetzen, ist allerdings nicht bekannt. Laut der weiter oben zitierten Befragung von Führungskräften der Berliner Verwaltung wurden anonymisierte Bewerbungsverfahren vergleichsweise selten als strategisches Instrument genutzt, um den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen (sie wurden nur von 6 % der Befragten genannt) (Aikins et al. 2018: 20).

Sind anonymisierte Bewerbungen tatsächlich geeignet, um Diskriminierung in Einstellungsverfahren vorzubeugen? Manche bezweifeln das. Das Hauptargument dagegen ist, dass anonymisierte Bewerbungen Diskriminierung nicht verhindern, sondern lediglich auf einen späteren Zeitpunkt im Auswahlverfahren verschieben. Spätestens im Bewerbungsgespräch können persönliche Charakteristika nicht mehr ausgeblendet werden. Wenn Personalverantwortliche die Einstellung von Menschen aus noch unterrepräsentierten Gruppen kritisch sehen oder gar ablehnen, laden sie vielleicht gezielt mehr Personen zu einem Bewerbungsgespräch ein, damit es wahrscheinlicher wird, dass sie jemanden aus der von ihnen präferierten Gruppe auswählen können (vgl. Behaghel/ Crépon/Le Barbançon 2015). Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass anonyme Bewerbungen auch positive Diskriminierung verhindern bzw. diese Möglichkeit zunichtemachen könnten: Gerade wenn Menschen mit Migrationshintergrund (oder breiter: Menschen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, s. auch Kap. A.1.1 und Kap. C.3) vorher bereits Diskriminierung erfahren hätten, könnten ihre Bewerbungen gewisse Lücken aufweisen; diese könnten die Personalverantwortlichen bei anonymen Bewerbungen nicht entsprechend einordnen, wenn ihnen die Kontextinformationen fehlten (Lacroux/Martin-Lacroux 2020: 106; Behaghel/ Crépon/Le Barbançon 2015: 3).

Für den Einsatz anonymisierter Bewerbungen sprechen hingegen Untersuchungen, wonach diskriminie-

rendes Verhalten besonders beim ersten Screening der schriftlichen Bewerbungsunterlagen auftritt (ADS/KOWA/IZA 2012: 1). Außerdem könnten sich mehr Personen aus unterrepräsentierten Gruppen zu einer Bewerbung entschließen, weil sie sich von der anonymisierten Bewerbung weniger Diskriminierung und bessere Chancen erwarten (ADS/KOWA/IZA 2012: 19). **! Es ist davon auszugehen, dass schon die Einführung anonymisierter Bewerbungsverfahren als solche eine Signalwirkung entfaltet. Nach den bisherigen Erfahrungen könnte sie somit helfen, Diskriminierung in der Einstellungspraxis zu vermeiden, sowohl bei staatlichen als auch bei nichtstaatlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (SVR 2018b: 99).**<sup>156</sup> **➔ Damit die Maßnahme greift, müssen darüber hinaus die Auswahlverfahren insgesamt so gestaltet werden, dass sie Stereotypisierungen (aufgrund der ethnischen oder sozialen Herkunft, des Geschlechts etc.) vermeiden.** Ethnische Herkunft ist nur eines von vielen Merkmalen, die Voreingenommenheit im Auswahlprozess bewirken können.

#### Zielwerte<sup>157</sup>

Im Rahmen des neuen Nationalen Aktionsplans Integration wurde eine gemeinsame Erklärung aller Ministerien „für mehr Vielfalt im öffentlichen Dienst“ erarbeitet. Zudem benennt die Bundesregierung (2021b: 5–6) systematisch diversitätsorientierte Personalgewinnung und Personalentwicklung als Ziele, um den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Konkrete Zielwerte für den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund sind allerdings nicht enthalten. Auch die meisten Bundesländer bekennen sich in ihren Integrationskonzepten allgemein zu einer Erhöhung der Diversität im öffentlichen Dienst. Bislang nennen aber nur das Bremer und das Hamburger Konzept spezifische Zielwerte, und zwar für den Ausbildungsbereich (vgl. Baumann et al. 2019: 37). Baden-Württemberg und Berlin benennen in ihren Landesintegrationsgesetzen nur Orientierungswerte: Das Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg formuliert als Anliegen, unter Beachtung von Art. 33 Abs. 2 GG „in

155 Nordrhein-Westfalen setzte von Januar 2011 bis Juni 2012 das Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbung“ um. Eine Beschäftigtenbefragung im Jahr 2012 ergab, dass 12,1 Prozent der Beschäftigten in der Landesverwaltung einen Migrationshintergrund hatten. Bei den Einstellungen im Pilotprojekt betrug die Quote der Menschen mit Migrationshintergrund demgegenüber 20,8 Prozent (Kraska/Ciekanowski 2012: 34). Ein kausaler Zusammenhang kann aus diesem einfachen Vergleich allerdings nicht abgeleitet werden. 2017 schaffte die Landesregierung das anonymisierte Bewerbungsverfahren wieder ab (Deutschlandfunk 2017).

156 Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS 2014: 21) empfiehlt, in anonymen Bewerbungsbögen die rechtlich relevante Schwerbehinderung wie folgt abzufragen: „Im Sinne eines Nachteilsausgleichs werden Menschen mit Behinderungen (nach Definition des SGB IX) bei gleicher Eignung bevorzugt eingestellt. Möchten und können Sie den Nachteilsausgleich in Anspruch nehmen? (Bitte ankreuzen.)“

157 Die Begriffe Zielwert und Quote sind synonym; beide „legen mehr oder weniger verbindlich für bestimmte Bereiche fest, wie hoch der Anteil von Menschen mit einem Benachteiligungsmerkmal sein soll“ (Baumann et al. 2019: 37). Der Begriff Quote ist häufig negativ konnotiert, weil fälschlicherweise angenommen wird, Quoten würden dazu führen, dass Personen ohne entsprechende Qualifikation nur aufgrund eines Benachteiligungskriteriums eine Stelle oder ein Mandat erhalten.

der Landesverwaltung [...] einen Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erreichen, der dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Land entspricht“ (§ 6 Abs. 1 S. 2 PartIntG BW). Das Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin nennt ein ähnliches Ziel, bezieht sich dabei aber auf den Anteil an der Bevölkerung im Stadtstaat (§ 4 Abs. 4 PartIntG Berlin). Im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz ist zwar auch allgemein formuliert, dass der Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Landesverwaltung erhöht werden soll, es nennt dafür jedoch keine Zielgröße (§ 6 Abs. 1 TIntG NRW). Dieser Aspekt verdeutlicht somit beispielhaft eine allgemeine Schwäche von Landesintegrationsgesetzen: Die dort formulierten Regelungen sind oft nicht konkretisiert; damit ist es schwierig, ihre Wirkung zu evaluieren (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017: 4).

Die Schwierigkeit, konkrete Ziele zu formulieren und zu überprüfen, hängt wiederum mit anderen Problemen zusammen: Die relevanten Daten sind schwer zu erheben, und die Kategorie Migrationshintergrund ist nicht hinreichend operationalisierbar (s. auch Kap. A.1.1 und Kap. A.3.1.1). Damit wäre es schwierig, die Gruppe abzugrenzen, der eine solche Regelung zugutekommen soll (SVR 2018b: 100; vgl. auch Baumann et al. 2019: 38). Außerdem sprechen gegen eine Quote auch rechtliche Bedenken: Es ist unklar, inwiefern sie mit dem Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG sowie dem Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar wäre (vgl. Majer/Pautsch 2020; Ziekow 2013). **❗ Aus rechtlicher Sicht unproblematisch wäre es, eine interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung als Ziel gesetzlich zu verankern** – etwa im Beamtenstatusgesetz –, ohne konkrete Zielwerte anzugeben. Damit wäre die Bundesverwaltung gesetzlich verpflichtet, sich diversitätssensibel zu öffnen (ähnlich wie es die bestehenden Landesintegrationsgesetze formulieren). **Dies hätte eine Signalwirkung sowohl für den öffentlichen Dienst als auch für die Gesellschaft insgesamt** (vgl. SVR 2018b: 100).

**❗ Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der öffentliche Dienst die u.a. migrationsbedingte gesellschaftliche Vielfalt noch nicht abbildet, auch wenn das Ziel an sich mittlerweile weithin geteilt wird.** Außerdem fehlt eine systematische Übersicht über die Strategien und Maßnahmen, die eingesetzt werden, um den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen. **➡ Mit der anstehenden ‚Ruhestandswelle‘ im öffentlichen Dienst bietet sich die Chance, bei Neueinstellungen stärker auf herkunftsbezogene Vielfalt zu achten, möglichst auf allen Laufbahn-Ebenen. Wichtig sind hier auch Möglichkeiten der Beförderung, der Fort- und Weiterbildung und des Mentorings. Dafür braucht es politischen Willen und entsprechende Programme. Vielversprechende Maßnahmen sind direkte Anspra-**

**che, Hospitationsangebote (wie z.B. im Rahmen des Projekts „Vielfalt im Amt“) und Schnuppertage.** Zum Teil fehlt in den Leitungsebenen auch immer noch ein entsprechendes Problembewusstsein. Zudem müssen dem Thema mehr finanzielle und zeitliche Ressourcen gewidmet werden (vgl. Aikins et al. 2018).

### A.3.2 Diversität und Diskriminierung in der Privatwirtschaft

Deutschland hat sich in den letzten Jahren zunehmend für Erwerbs- und Bildungsmigration geöffnet; mittlerweile gehört es in diesem Bereich zu den liberalsten Einwanderungsländern der Welt (OECD 2013; SVR 2015; 2019a). Die auch migrationsbedingte Vielfalt der Erwerbsbevölkerung wird damit in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Denn zum einen haben in den jüngeren Generationen, die ins erwerbsfähige Alter kommen, mehr Menschen einen Migrationshintergrund. Zum anderen ist Deutschland weiterhin offen für Zuwanderung und auch darauf angewiesen. Damit ist es eine wichtige Frage, wie es um Diversität und Diskriminierung in der Privatwirtschaft bestellt ist.

Unternehmens- und Arbeitgeberverbände setzen sich politisch für ein liberales Einwanderungsrecht ein, und immer mehr Unternehmen betreiben Diversity-Management (s. Kap. A.3.2.3). Diese Bemühungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor benachteiligt sind (s. Kap. A.3.2.1) und dass sie in Einstellungsverfahren diskriminiert werden, wie wissenschaftlich breit belegt ist (s. Kap. A.3.2.2).

#### A.3.2.1 Vielfalt und Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt

Die gesellschaftliche Vielfalt ist in der Privatwirtschaft schon deutlich präsenter als im öffentlichen Dienst. Von den Personen, die in der Privatwirtschaft beschäftigt sind, hatte laut dem Mikrozensus 2018 jede vierte einen Migrationshintergrund (26,2 %) (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 22). Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter betrug im selben Jahr 27,1 Prozent (Statistisches Bundesamt 2019b). **❗ Damit sind Menschen mit Migrationshintergrund in der Privatwirtschaft im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil beinahe angemessen repräsentiert.** Rund drei Viertel (76,3 %) der dort Beschäftigten mit Migrationshintergrund sind selbst zugewandert; gut die Hälfte (52,5 %) hat nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Von den Beschäftigten mit Migrationshintergrund sind 58,4 Prozent selbst oder ihre Eltern in einem Drittstaat geboren, stammen also von außerhalb der EU

(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 22–23).

📌 **Zugleich sind Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland aber – wie in den meisten Einwanderungsländern – auf dem Arbeitsmarkt schlechtergestellt als Menschen ohne Zuwanderungsgeschichte** (vgl. OECD 2020a).<sup>158</sup> Menschen mit Migrationshintergrund – insbesondere selbst Zugewanderte – arbeiten seltener in hoch qualifizierten Berufen, verrichten häufiger körperlich anstrengende Arbeiten und Hilfstätigkeiten und erzielen im Durchschnitt ein niedrigeres Einkommen als Menschen ohne Migrationshintergrund (vgl. SVR 2019a: 112–122; Gundert/Kosyakova/Fendel 2020). 📌 **Das liegt auch – aber nicht nur – an geringeren formalen Qualifikationen.**<sup>159</sup> ➡ **Diesem Faktor lässt sich nicht durch Antidiskriminierungsmaßnahmen beikommen, er erfordert vielmehr frühzeitige Investitionen in Bildung und (Nach-)Qualifizierung sowie transparente und effiziente Verfahren zur Anerkennung von Abschlüssen** (vgl. SVR 2018b: 94–96). Doch selbst wenn man die Qualifikation berücksichtigt, bleibt zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund eine Teilhabelücke am Arbeitsmarkt bestehen. Eine Ursache ist, dass im Ausland erworbene Abschlüsse auf dem deutschen Arbeitsmarkt häufig nicht genauso verwertet werden können wie im Inland erworbene (Basilio/Bauer/Kramer 2017).

Besonders Frauen mit Migrationshintergrund stehen auf dem Arbeitsmarkt vor großen Herausforderungen (SVR 2019a: 112–117; vgl. Fleischmann/Höhne 2013; Jungwirth 2017). Ihre geringere Erwerbsbeteiligung ist u. a. auf Selbstselektion zurückzuführen. Viele Migran-

tinnen kommen aus Ländern, in denen Frauen seltener erwerbstätig sind; das setzt sich im Zielland fort (Heyne 2017; Koopmans 2016).<sup>160</sup> Ihre Berufstätigkeit wird auch dadurch erschwert, dass in Deutschland Beruf und Familie nach wie vor schwer zu vereinbaren sind.<sup>161</sup> Frauen, die im Familiennachzug zuwandern, stellen zudem eigene Erwerbsaspirationen oft (zunächst) hinten. In den nachfolgenden Generationen liegt die Erwerbsquote von Frauen mit Migrationshintergrund näher an der von Frauen ohne Migrationshintergrund.

Die meisten Arbeitsmarktstatistiken differenzieren nicht nach Migrationshintergrund. Daher wird hier auf die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungskriterium zurückgegriffen.<sup>162</sup> Ausländerinnen und Ausländer arbeiten deutlich häufiger als Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit in einem sog. atypischen Beschäftigungsverhältnis, also befristet, weniger als 20 Wochenstunden, geringfügig beschäftigt oder in Zeitarbeit: Der Anteil entsprechender Beschäftigungsverhältnisse betrug 2019 bei deutschen Erwerbstätigen 17,9 Prozent, bei EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern dagegen 26,8 Prozent und bei Personen aus Drittstaaten sogar 34,4 Prozent (Tab. A.6).<sup>163</sup> Zudem erzielen ausländische Arbeitskräfte etwa doppelt so häufig wie Deutsche ein Entgelt im unteren Einkommensbereich (weniger als zwei Drittel des Medianentgelts); das gilt auch bei Berücksichtigung der Qualifikation (Tab. A.7). Derartige Arbeitsverhältnisse bergen höhere soziale Risiken, z. B. für Altersarmut.

Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage, sind Menschen mit Migrationshintergrund stärker gefährdet, ihre Arbeit zu verlieren (Castles/de Haas/Miller 2014). Von der allgemein positiven Entwicklung des Arbeits-

158 Internationale Studien weisen darauf hin, dass Migrantinnen und Migranten je nach Aufenthaltsstatus, Staatsangehörigkeit, Sprachkenntnissen und sonstigen Kontextbedingungen oft eine schwächere Verhandlungsposition gegenüber Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern haben. Sie sind auch häufiger in Niedriglohnssektoren tätig; in diesem Zusammenhang wird von einer Segmentierung des Arbeitsmarkts gesprochen (Castles/de Haas/Miller 2014; Anderson 2010; Ruhs/Anderson 2010). Migrantinnen und Migranten haben ein höheres Risiko, Opfer von Arbeitsausbeutung zu werden, besonders – aber nicht nur – wenn ihr Aufenthaltsstatus unsicher ist (European Union Agency for Fundamental Rights 2019). Zudem gibt es erste Hinweise darauf, dass Migrantinnen und Migranten und ethnische Minderheiten vom wirtschaftlichen Abschwung infolge der Corona-Pandemie überproportional betroffen sind (OECD 2020a: 1).

159 Dies ist u. a. auf die Migrationsbewegungen nach Deutschland insbesondere in den 1960er bis 1990er Jahren zurückzuführen: Eine zentrale Form des Zuzugs in dieser Zeit war Familienmigration aus Drittstaaten; diese erfolgte weitgehend losgelöst von Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt verwertbar waren.

160 Zugleich äußert die große Mehrheit der Mütter mit Migrationshintergrund, die nicht erwerbstätig sind, in Befragungen den Wunsch, (wieder) zu arbeiten (BMFSFJ 2020: 44).

161 Für Eltern mit Zuwanderungsgeschichte ist es häufig besonders schwierig, einen Betreuungsplatz für ihr(e) Kind(er) zu finden; s. SVR-Forschungsbereich 2013a.

162 Dabei ist anzunehmen, dass die Arbeitsmarktlage von Deutschen mit Migrationshintergrund besser ist als jene von Ausländerinnen und Ausländern, da sie im Durchschnitt schon länger in Deutschland leben und da wirtschaftlich erfolgreiche Ausländerinnen und Ausländer sich häufiger einbürgern lassen. Gundert, Kosyakova und Fendel (2020) zeigen, dass relativ neu Zugewanderte (weniger als zehn Jahre Aufenthalt) bei der Arbeitsplatzqualität im Vergleich zu Deutschen ohne Migrationshintergrund besonders große Abstriche hinnehmen müssen.

163 Die Zahl der atypisch Beschäftigten ist bei den Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit seit 2011 gesunken, bei den Personen mit einer Nicht-EU-Staatsangehörigkeit ist sie dagegen im gleichen Zeitraum gestiegen (Statistisches Bundesamt 2020k).

Tab. A.6 Anteile atypisch Beschäftigter an allen Beschäftigten 2019 nach Staatsangehörigkeit

	Deutsche	EU-Ausländer bzw. -Ausländerinnen	Drittstaatsangehörige
befristet Beschäftigte	5,1 %	11,5 %	14,1 %
Teilzeitbeschäftigte mit weniger als 20 Wochenstunden	11,8 %	12,9 %	19,5 %
Beschäftigte in Leiharbeit	1,7 %	5,9 %	6,1 %
ausschließlich geringfügig Beschäftigte	4,8 %	6,9 %	11,9 %
<b>atypische Beschäftigung insgesamt</b>	<b>17,9 %</b>	<b>26,8 %</b>	<b>34,4 %</b>

Anmerkung: Die Anteile lassen sich nicht zur Gesamtzahl aller atypisch Beschäftigten aufsummieren, da sich die Gruppen zum Teil überschneiden.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2020k

markts in den Jahren vor 2020 haben Menschen mit Migrationshintergrund aber ebenfalls profitiert. Auch bei jenen, die erst ab 2014 neu zugewandert waren, zeigte sich ein positiver Trend (SVR 2019a: 112–115; vgl. Brückner/Kosyakova/Schuß 2020). Die Corona-Pandemie warf im ersten Halbjahr 2020 allerdings Schlaglichter auf bestimmte privatwirtschaftliche Bereiche, in denen hauptsächlich Migrantinnen und Migranten arbeiten und wo zum Teil sehr schwierige, manchmal sogar menschenunwürdige Bedingungen herrschen. Im Fokus standen besonders die Missstände in der Fleischindustrie. Um sie zu bekämpfen, wurde im Dezember 2020 das Arbeitsschutzkontrollgesetz verabschiedet. Es verbietet u. a. Werkverträge und Leiharbeit im Kerngeschäft der Fleischindustrie und beinhaltet Mindestanforderungen für Gemeinschaftsunterkünfte.<sup>164</sup> Auch der jüngst veröffentlichte Bericht zur dritten Phase des Nationalen Aktionsplans Integration sieht vor, prekäre Arbeitsbedingungen zu unterbinden; dazu sollen verschiedene Fachberatungsstellen institutionalisiert zusammenarbeiten (Bundesregierung 2020b: 12).

### A.3.2.2 Diskriminierung beim Zugang zu Beschäftigung

Der Arbeitsmarkt ist eines der Felder, in denen Menschen mit Migrationshintergrund immer wieder Diskriminierung erleben. Von den Beratungsanfragen, die bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zum Thema Beschäftigung eingehen, betrifft der größte Teil den Zugang zu Beschäftigung (38 %). Dabei geht es meistens (in absteigender Reihenfolge der Häufigkeit) um die Merkmale Geschlecht, Alter, Behinderung und ethnische

Herkunft (ADS 2018: 9). Eine wahrgenommene Diskriminierung ist jedoch nicht zwingend auch eine tatsächliche (s. Kap. C.3.3).

Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt ist individuell schwer nachzuweisen. Wissenschaftlich ist sie allerdings mithilfe von Feldexperimenten breit belegt. Seit mehr als fünf Jahrzehnten erforschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler das Verhalten bei Einstellungsentscheidungen mittels sog. Korrespondenztests (Zschirnt/Ruedin 2016; s. auch Kap. C.3.2): Sie senden Bewerbungen mehrerer fiktiver Kandidatinnen und Kandidaten an reale Firmen, die Stellen ausgeschrieben haben. Diese Bewerberinnen und Bewerber unterscheiden sich nicht in ihren Qualifikationen, sondern lediglich in persönlichen Merkmalen, z. B. dem Geschlecht, der Religionszugehörigkeit oder der ethnischen Herkunft (vermittelt über den Namen, die Staatsangehörigkeit oder das Aussehen). Korrespondenztests können damit konkret feststellen, wie persönliche Eigenschaften der Bewerbenden sich jeweils auf die Reaktion des ausschreibenden Unternehmens auswirken. Somit sind sie eine geeignete Methode, um Diskriminierung in Einstellungsprozessen nachzuweisen. **📌 Zahlreiche so konzipierte Studien kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass in westlichen Einwanderungsländern beim Zugang zu Beschäftigung gesellschaftlich benachteiligte Gruppen wie ethnische Minderheiten, Migrantinnen und Migranten diskriminiert werden** (s. Zschirnt/Ruedin 2016; Quillian et al. 2017; Quillian et al. 2019; Lancee 2019), obwohl es in den meisten dieser Staaten Antidiskriminierungsgesetze gibt, die solche Ungleichbehandlung verhindern sollen (vgl. Zschirnt/Ruedin 2016).

164 Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz vom 22.12.2020, BGBl. I, S. 3334.

Tab. A.7 Vollzeitbeschäftigte mit einem monatlichen Bruttoentgelt von weniger als zwei Dritteln des Medianentgelts (2.203 Euro) 2019 nach Qualifikation und Staatsangehörigkeit

	Deutsche	Ausländer bzw. Ausländerinnen
Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten ...		
... ohne Berufsabschluss	34,4 %	52,1 %
... mit anerkanntem Berufsabschluss	16,9 %	29,5 %
... mit akademischem Abschluss	4,0 %	11,1 %
... insgesamt	16,1 %	39,9 %

Lesehilfe: Am 31. Dezember 2019 erzielten 34,4 Prozent der vollzeitbeschäftigten Deutschen ohne Berufsabschluss ein monatliches Bruttoarbeitsentgelt von weniger als 2.203 Euro; bei den vollzeitbeschäftigten Ausländerinnen und Ausländern ohne Berufsabschluss betrug der Anteil 52,1 Prozent.

Anmerkung: Angaben zum Stichtag 31.12.2019.

Quelle: BA 2020

Deutschland schneidet im Vergleich etwa zu Frankreich und den USA in den Metaanalysen eher gut ab (s. u.). **⚠ Aber auch für Deutschland ergeben mehrere Studien, dass Menschen mit Migrationshintergrund bei gleicher Qualifikation seltener zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen werden, etwa bei der Vergabe von Praktika, Ausbildungsplätzen oder Jobs in der Privatwirtschaft** (s. z. B. Kaas/Manger 2012; SVR-Forschungsbereich 2014; Koopmans/Veit/Yemane 2019). Eine umfassende Studie von Koopmans, Veit und Yemane (2019) vergleicht den Effekt verschiedener Merkmale auf Diskriminierung. Danach werden ethnische Gruppen je nach ihrer angenommenen ‚kulturellen Nähe‘ zu Deutschland unterschiedlich behandelt: Musliminnen und Muslime werden stärker diskriminiert als z. B. Buddhistinnen und Buddhisten und schwarze Menschen stärker als Menschen asiatischer Herkunft. Manche Gruppen wurden in der Studie nicht benachteiligt, sondern gegenüber deutschen Bewerberinnen und Bewerbern sogar bevorzugt, nämlich Personen aus Spanien, Japan, Polen und der Schweiz. Statistisch signifikant war die Besserstellung gegenüber deutschen Bewerbenden allerdings nur für Personen spanischer Herkunft. Deshalb ist nicht auszuschließen, dass die positive Diskriminierung, die für die anderen drei Länder gemessen wurde, nur auf Zufall beruht (Koopmans/Veit/Yemane 2019: 241).

Dass für das Ausmaß der Diskriminierung von Bewerberinnen und Bewerbern soziale bzw. kulturelle Distanz eine Rolle spielt, betont auch eine ländervergleichende Studie zu fünf westeuropäischen Staaten (Deutschland, Niederlande, Norwegen, Spanien, Vereinigtes Königreich) (Veit/Thijssen 2019). Dieses Phänomen wird auch unter dem Begriff „ethnische Hierarchien“ diskutiert

(Koopmans/Veit/Yemane 2018). Zudem können verschiedene Merkmale zusammenwirken (Intersektionalität, s. Kap. A.1.1), somit kann multiple Diskriminierung vorliegen. Das zeigt eine Studie zu Diskriminierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, die untersucht, welche Chancen Bewerberinnen mit türkisch klingendem Namen und zum Teil mit Kopftuch hier gegenüber Bewerberinnen ohne Migrationshintergrund haben: Die fiktive Bewerberin Meryem Öztürk, die auf dem Foto ein Kopftuch trägt, musste sich bei gleicher Qualifikation 3,2-mal so oft bewerben wie ihre Namensgenossin ohne Kopftuch und 4,5-mal so oft wie die identische Bewerberin mit deutschem Namen, um eine positive Rückmeldung zu erhalten (Weichselbaumer 2020).

Schwieriger als der Nachweis von Diskriminierung ist es, die tieferen Gründe dafür auszumachen. Die Forschung unterscheidet traditionell zwischen Diskriminierung aufgrund von Präferenzen (vorurteilsbasierte Diskriminierung) und solcher aufgrund von Informationsmangel (statistische Diskriminierung) (vgl. Tjaden/Schwemmer/Khadjavi 2018: 420; SVR-Forschungsbereich 2018a: 6–7). Erstere ist darin begründet, dass der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin den Kontakt mit Mitgliedern einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe bevorzugt; aus ökonomischer Sicht ist sie grundsätzlich irrational und ineffizient (vgl. Koopmans/Veit/Yemane 2019: 234, 236). Statistische Diskriminierung wiederum ist damit verbunden, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über die individuelle Produktivität der jeweiligen Person nicht genug wissen. Daher greifen sie aus ökonomischem Selbstinteresse zurück auf beobachtbare Gruppencharakteristika und schließen davon auf die betreffende Person (Tjaden/Schwemmer/Khadjavi 2018: 420).

Die Unterscheidung zwischen vorurteilsbasierter und statistischer Diskriminierung ist nicht nur für die Wissenschaft interessant, sondern auch praktisch und politisch relevant. **⚠ Vorurteilsbasierter Diskriminierung ist mit politischen Maßnahmen schwer beizukommen. Antidiskriminierungsgesetze wie das AGG schützen zwar dagegen, sie ist aber häufig schwer nachzuweisen. Insofern wirken solche Gesetze wohl eher präventiv als durch Sanktionen.** Leichter zu beheben sind Informationsgefälle, auf denen statistische Diskriminierung beruht. Tatsächlich ist es aber fraglich, ob sich diese beiden Mechanismen überhaupt scharf voneinander trennen lassen. Auch statistische Diskriminierung basiert im Grunde auf Vorstellungen hinsichtlich der Eigenschaften bestimmter Gruppen. Ob diese auf Fakten beruhen oder auf Vorurteilen, ist schwer zu erfassen bzw. zu differenzieren (vgl. Tjaden/Schwemmer/Khadjavi 2018: 420).<sup>165</sup>

Ungeachtet dieser Debatte gibt es verschiedentlich Hinweise darauf, dass **⚠ zusätzliche Information über die Bewerberin bzw. den Bewerber Diskriminierung im Bewerbungsverfahren entgegenwirken kann.** Zu diesem Ergebnis kommt beispielsweise eine Studie zu Diskriminierung bei der Bewerbung um Praktikumsplätze in Deutschland: Werden der Bewerbung positive Referenzschreiben beigefügt, reduziert das die Ungleichbehandlung der (in diesem Experiment ausschließlich männlichen) Kandidaten (Kaas/Manger 2012).<sup>166</sup> Eine Metaanalyse von 738 Korrespondenztests in OECD-Staaten stellt zudem fest, dass im deutschsprachigen Raum, wo üblicherweise umfangreichere Bewerbungsmaterialien inklusive Foto und Referenzschreiben gefordert werden, Diskriminierung seltener ist als in anderen Staaten (Zschirnt/Ruedin 2016: 1126; s. auch Quillian et al. 2019). Eine ländervergleichende Studie zur Diskriminierung Türkeistämmiger in Deutschland und den Niederlanden kommt zwar ebenfalls zu dem Ergebnis, dass diese Gruppe in Deutschland bei Bewerbungsverfahren weniger diskriminiert wird. Hier kann der Informationsgehalt der Bewerbung die Unterschiede jedoch nicht

erklären (Thijssen et al. 2019). Warum in ländervergleichenden Studien die Ungleichbehandlung in Deutschland relativ niedrig erscheint, ist also bislang ungeklärt (Lancee 2019: 14).<sup>167</sup> Hierbei könnten die geringe Arbeitslosigkeit und der Fachkräftemangel eine Rolle spielen, die die Kosten von Diskriminierung in die Höhe treiben.

### A.3.2.3 Gegenstrategien: Vielfalt als gewinnsteigerndes Mittel

Welche Strategien nutzen privatwirtschaftliche Unternehmen, um die herkunftsbezogene Diversität in ihrer Belegschaft zu erhöhen und Diskriminierung in Einstellungsverfahren zu vermeiden? Wie in Kap. A.1.2 bereits ausführlich beschrieben, ist das in den späten 1980er Jahren in den USA entstandene Konzept des Diversity-Managements mittlerweile auch in deutschen Unternehmen angekommen. Vielfalt wird also zunehmend als Chance verstanden.

Privatwirtschaftliche Unternehmen erhoffen sich Wettbewerbsvorteile, wenn sie ihre Belegschaft proaktiv divers gestalten (Groeneveld/Verbeek 2012). Im Detail lassen sich vier Gründe differenzieren, weshalb Unternehmen Diversity-Management betreiben (vgl. Charta der Vielfalt e.V. 2017b; ADS 2014): Erstens müssen sie sich rechtskonform verhalten. Das AGG schreibt vor, dass Menschen nicht aufgrund bestimmter Merkmale wie Alter, Geschlecht oder Herkunft benachteiligt werden dürfen (s. Kap. A.1.2); das gilt also auch für Bewerberinnen und Bewerber. Zuwiderhandlungen können die Unternehmen Geld kosten und schaden möglicherweise ihrer Reputation.<sup>168</sup> Zweitens können sich Unternehmen umgekehrt einen Imagegewinn erhoffen, wenn sie sich als offene Arbeitgeber oder Arbeitgeberinnen präsentieren. Drittens erschließen sich damit neue Personalpools; angesichts des Fachkräftemangels und des fortschreitenden demografischen Wandels wird das für Unternehmen immer wichtiger. Viertens verbinden die Unternehmen ein vielfältiges, vorurteilsfreies Arbeits-

165 Angebracht erscheint daher eine Unterscheidung zwischen „zutreffender“ und „nicht zutreffender“ statistischer Diskriminierung (Bohren et al. 2019: 2; Übersetzung: SVR). Dabei ist das vermutlich im Einzelfall schwer zu erfassen, denn (vermeintliche) Produktivität ist in vielerlei Hinsicht subjektiv bzw. ein soziales Konstrukt. Wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber meinen, eine bestimmte ethnische Gruppe habe ein besseres Arbeitsethos als andere (vgl. Ruhs/Anderson 2010: 15), ist es schwierig, das einer der genannten Kategorien zuzuordnen.

166 Auch im Experiment von Weichselbaumer (2020: 623) reduzieren Referenzschreiben Diskriminierung – allerdings werden durch diese Zusatzinformation nicht die Chancen der Bewerberinnen mit Migrationshintergrund verbessert, sondern die der Bewerberinnen mit einem autochthonen Namen verschlechtert.

167 Harmonisierte ländervergleichende Erhebungen zu Diskriminierung im Einstellungsprozess sind noch selten. Eine solche ist die sog. GEMM-Studie. Sie besteht aus fünf aufeinander abgestimmten Feldexperimenten in Norwegen, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Spanien (Lancee 2019).

168 Rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz geht nicht unbedingt vom Arbeitgeber oder von der Arbeitgeberin aus, sondern kann auch von außen kommen: In der Corona-Krise berichteten Betroffene vermehrt von Hassbotschaften im Arbeitsumfeld, z. B. in anonym versendeten E-Mails. Auch in solchen Fällen sind Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen „nach dem AGG verpflichtet, ihre Beschäftigten vor rassistischer Benachteiligung am Arbeitsplatz zu schützen (§ 12 Absatz 3 und 4 AGG)“ (ADS 2020a: 3).

umfeld mit Leistungssteigerung. Dazu gehört auch, dass vielfältiger zusammengesetzte Teams besser in der Lage sind, Produkte an vielfältige Bedarfe anzupassen. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass Vielfalt Unternehmen nicht automatisch produktiver und innovativer und damit erfolgreicher macht, sondern nur unter der Voraussetzung, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen sich wertgeschätzt fühlen und auch in Entscheidungsprozesse eingebunden sind (OECD 2020a: 3).

Über 3.800 Unternehmen und Institutionen in Deutschland haben die Charta der Vielfalt unterzeichnet (s. Kap. A.1.2).<sup>169</sup> Diese Initiative hat zum Ziel, ein urteilsfreies Arbeitsumfeld zu schaffen, in dem Diversität wertgeschätzt wird. Gleichwohl konstatierte eine Studie im November 2016: „Diversity Management steht in Deutschland nach wie vor am Anfang“ (Ernst & Young/Charta der Vielfalt e.V. 2016: 10). Neben Unternehmen, die die Charta bereits unterzeichnet hatten, wurde dafür auch eine repräsentative Auswahl von Unternehmen in Deutschland befragt, die sich nicht dazu bekannt hatten. Die folgenden Zahlen beziehen sich auf die letztere Gruppe.

Zwei Drittel (67 %) dieser Unternehmen geben zwar an, dass Vielfalt in ihren Teams konkrete Vorteile mit sich bringt. Jedoch hat erst ein Drittel (33 %) auch bereits entsprechende Maßnahmen umgesetzt. Die wichtigste Maßnahme gegen Widerstände im Unternehmen ist laut der Studie, dass das Top-Management Diversity-Management unterstützt (dies nennen 74 % der Befragten). Diversity-Management muss also nach Meinung der Befragten als Top-down-Prozess implementiert werden, damit es Erfolg hat (vgl. auch OECD 2020a). Um den Erfolg von Diversity-Maßnahmen zu messen, sehen die Unternehmen Befragungen der Mitarbeitenden als wichtigstes Instrument (82 %). Von der Politik wünscht sich ein Drittel (34 %) der Unternehmen, dass Diversität durch gesetzliche Regelungen gefördert wird. Zwei Drittel (69 %) würden einen Abbau bürokratischer Hürden begrüßen, wobei diese nicht näher benannt werden. Ebenfalls zwei Drittel (66 %) wünschen sich ein besseres gesellschaftliches Meinungsklima in Bezug auf Diversität (Ernst & Young/Charta der Vielfalt e.V. 2016: 13, 27, 43, 57, 71).

Im Rahmen von Diversity-Management in Betrieben können verschiedene Maßnahmen eingesetzt werden (vgl. KOFA 2020: 18–24). Das Instrument der anonymisierten Bewerbungen etwa, das in Kap. A.3.1.3 bezo-

gen auf den öffentlichen Dienst behandelt wurde, lässt sich auch in Unternehmen gut umsetzen (ADS/KOWA/IZA 2012). Diversitätssensible Stellenanzeigen sind ein weiteres probates Mittel, um auch in der Privatwirtschaft den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen: Wie eine inhaltsanalytische Auswertung von 5.667 Stellenanzeigen zeigt, betonen vor allem große Unternehmen in Stellenanzeigen, dass sie Vielfalt wertschätzen (ADS 2018: 35–39). 8 Prozent der untersuchten Inserate sprechen unterrepräsentierte Personengruppen gezielt an und fordern sie auf, sich zu bewerben, oder nennen explizit die Förderung von Vielfalt als Unternehmensziel. Dabei handelt es sich häufig um Anzeigen von Groß- oder internationalen Unternehmen (ADS 2018: 36). Gezielt angesprochen werden meist Menschen mit Behinderung und Frauen. Nur rund jede zehnte Stellenanzeige, die eine spezifische Gruppe zur Bewerbung auffordert, bezieht sich auf die ethnische Herkunft; bei privaten Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen sind es sogar nur 6,3 Prozent (ADS 2018: 38). Allgemeine Formulierungen wie „Wir fördern Vielfalt und Chancengleichheit“ finden sich in 14,9 Prozent der Stellenanzeigen von privaten Unternehmen. Jede dritte Stellenanzeige von DAX-Unternehmen (33,9 %) enthält solche oder ähnliche Formulierungen, bei denen anderer privater Unternehmen sind es nur 5,9 Prozent (ADS 2018: 39).

Der weit überwiegende Teil (97,8 %) der analysierten Stellenanzeigen enthält keine Diskriminierung, rund ein Fünftel (21,2 %) allerdings ein sog. Diskriminierungsrisiko.<sup>170</sup> Bei den diskriminierenden Stellenanzeigen spielt in weniger als jeder zehnten (8 %) die ethnische Herkunft eine Rolle. Hier geht es stets darum, dass muttersprachliche Deutschkenntnisse verlangt werden, ohne dass aus dem Stellenprofil ihre Notwendigkeit ersichtlich wäre (ADS 2018: 14–15). Von den kritischen Stellenanzeigen stammen besonders viele von Privathaushalten und Kleinstbetrieben. Die Befunde lassen (vorsichtig) darauf schließen, dass die Antidiskriminierungsgesetzgebung in Deutschland Wirkung zeigt: Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber diskriminieren in Stellenanzeigen nur sehr selten. Allerdings sind Stellenanzeigen auch noch nicht flächendeckend diversitätssensibel, besonders in Bezug auf herkunftsbezogene Diversität gibt es noch Luft nach oben.

📌 **Der Blick auf Einzelmaßnahmen sollte aber nicht vergessen lassen, dass Diversity-Management ein gesamtbetrieblicher (Denk-)Prozess ist, der Zeit und Ressourcen erfordert** (vgl. Gächter 2017). 🔄 **Aufgabe der**

169 [www.charta-der-vielfalt.de](http://www.charta-der-vielfalt.de) (01.02.2021)

170 Als Diskriminierungsrisiken bezeichnet die ADS (2018: 10) in diesem Kontext „Elemente in Stellenanzeigen [...], die nicht offensichtlich gegen das AGG verstoßen, aber dazu führen können, dass sich nicht alle Bewerbenden gleich angesprochen fühlen, bzw. bei denen in der Auswertung nicht eindeutig festgestellt oder ausgeschlossen werden konnte, dass es sich um eine Diskriminierung handelt“.

Politik ist zum einen, die Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes wahrzunehmen und gezielt zu nutzen. Zum anderen müssen die allgemeine Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie die ‚klassische‘ Integrationspolitik der Segmentierung des Arbeitsmarkts entgegenwirken. 📌 Diversity-Politiken können nur ein Teil eines breiteren Ansatzes sein, um in einer vielfältigen Gesellschaft Chancengleichheit zu erreichen (vgl. OECD 2020a).

Zusammenfassend ist festzuhalten: 📌 **Der öffentliche und private Arbeitsmarkt in Deutschland hat begonnen, sich für Diversität zu öffnen; er ist aber noch lange nicht am Ziel.** Die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund hat in den letzten Jahren erfreuliche Fortschritte gemacht, auch die der neu Zugewanderten. Im öffentlichen Dienst sind Menschen mit Migrationshintergrund aber weiterhin unterrepräsentiert, obwohl die Politik entsprechende Ziele formuliert hat und viele staatliche Einrichtungen sich auch praktisch darum bemühen. In der Privatwirtschaft ist der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zwar höher, und Diversity-Management gehört mittlerweile zumindest für größere Unternehmen zum guten Ton. Zugleich ist aber breit belegt, dass Menschen mit Migrationshinter-

grund in Einstellungsverfahren diskriminiert werden. Das verbietet allzu großen Optimismus im Hinblick darauf, inwieweit Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich wertgeschätzt wird. 📌 **Die Corona-Pandemie hat zudem ein Schlaglicht auf die prekären Verhältnisse geworfen, unter denen Beschäftigte im Niedriglohnsektor oft arbeiten; hier sind Migrantinnen und Migranten überrepräsentiert.** Diversity-Management sollte daher als Querschnittsthema laufend mitberücksichtigt werden. Ethnische Herkunft ist dabei nur ein Faktor von Vielfalt, der gemeinsam mit anderen adressiert werden sollte.

📌 **Sowohl für die Privatwirtschaft als auch für den öffentlichen Dienst fehlen zudem ausreichend differenzierte Daten.** Um unterschiedliche Teilhabe sichtbar zu machen und ihre Ursachen zu analysieren, muss nach verschiedenen Gruppen und relevanten Faktoren wie der Aufenthaltsdauer unterschieden werden. Diese Aspekte können nur in aufwendigen Beschäftigtenbefragungen erhoben werden, wie sie in vielen OECD-Staaten üblich sind (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BiB 2020: 48). 📌 **Wenn aber nur nach Migrationshintergrund unterschieden wird, können nicht alle Formen rassistischer Diskriminierung erfasst werden** (s. Kap. A.1.1 und Kap. C.3).



## Kulturbetrieb und alltagskulturelle Praxis

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Wie gehen verschiedene gesellschaftliche Bereiche damit um, dass die Diversität zunimmt, u.a. durch Migration? Diese Frage, die dem Gutachten zugrunde liegt, stellt sich auch für den Bereich der Kultur. Um sich ihr zu nähern, werden zunächst die Institutionen des Kulturbetriebs in den Blick genommen. Dabei zeigt sich: Besonders im Personalbereich haben viele Kultureinrichtungen Diversität längst als Normalfall angenommen. Neben den etablierten und staatlich geförderten Einrichtungen gibt es aber auch Formen niedrigschwelliger Kulturproduktion. Dazu gehört etwa die Interkulturelle Woche (IKW). Sie zeigt exemplarisch, welchen Wert gesellige Formen von Kulturvermittlung und Kulturnutzung für Integration haben. Zugleich macht sie deutlich, wie sich mit veränderten politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auch der Umgang mit Kultur wandelt.

Wenn in Deutschland Diversität zunimmt, wirkt das nicht nur auf gesellschaftliche Bereiche wie den Arbeitsmarkt oder die Wirtschaft. Es verändert auch das, was unter „Kultur“ subsumiert wird. Der Begriff als solcher ist schwer zu fassen.<sup>171</sup> In der Wissenschaft wie auch in der Gesellschaft allgemein gibt es eine kaum mehr überblickbare Fülle von Kulturbegriffen,<sup>172</sup> die hier nicht erörtert werden können oder sollen.<sup>173</sup> Das Kapitel beschränkt sich vielmehr auf einen Aspekt aus dem Bereich Kultur: Es betrachtet, wie die Institutionen des Kulturbetriebs mit der zunehmenden gesellschaftlichen Vielfalt umgehen.

Für Kunst- und Kultureinrichtungen haben sich die demografischen Rahmenbedingungen in mehrfacher Hinsicht verändert. Konkret ist die Diversität gestiegen, und das auch durch Migration. Wie Kultureinrichtungen darauf reagieren – und sich somit auch interkulturell öffnen –, wurde bisher vor allem bei Einrichtungen der etablierten Kultur untersucht, etwa Landes- oder Stadttheatern, Museen, Konzert- und Ausstellungshäusern, Opern sowie Bibliotheken und Sammlungen. Diese Einrichtungen erreichten schon in früheren Zeiten nur einen ver-

gleichsweise kleinen Teil der in Deutschland lebenden Menschen, als die Bevölkerung noch weniger divers war als heute. Wenn Kulturinstitutionen hier also als ein Beispiel für den gesellschaftlichen Umgang mit Diversität betrachtet werden (s. Kap. A.4.1), dann nicht, weil sie gleichermaßen für jeden Bürger, jede Bürgerin relevant wären, sondern weil auch in diesem Bereich kulturpolitische Weichen gestellt werden, um die Gesellschaft in ihrer Vielfalt zu repräsentieren und zu adressieren.

Das kulturelle Leben in Deutschland wäre aber höchst unzureichend erfasst, wenn man es auf die etablierten und überregional bekannten Kultureinrichtungen reduzierte. Kultur ist weit mehr als Staatsoper und Nationalgalerie. Im Wachsen begriffen ist beispielsweise die freie Kunstszene. Jenseits staatlich gesetzter Rahmenbedingungen werden hier künstlerische Freiräume genutzt und erprobt, und es entstehen hochwertige Kulturproduktionen. Darüber hinaus gibt es eine Fülle niedrigschwelliger kultureller Initiativen, die auf Mitmachen und Teilnehmen angelegt sind. Solche Ansätze soll dieses Kapitel ebenfalls berücksichtigen. Hier geht es darum, dass sie Begegnungen im Alltag ermöglichen.

171 Der Begriff wird sehr breit verwendet und zudem von verschiedenen Disziplinen unterschiedlich definiert; insofern ist es angemessener, von Kulturbegriffen (im Plural) zu sprechen. Vgl. für eine knappe und doch differenzierende Darstellung Nünning 2009.

172 Nünning (2009) verweist in diesem Zusammenhang auf eine Studie von Kroeber und Kluckhohn aus dem Jahr 1952: Dort wurden schon vor 70 Jahren nicht weniger als 175 verschiedene Definitionen von „Kultur“ identifiziert.

173 Andreas Reckwitz (2000: 64) hat dazu eine hilfreiche „Typologie des Kulturbegriffs“ entwickelt. Er unterscheidet vier Arten von Kulturbegriffen. Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem ein differenzierungstheoretischer Kulturbegriff relevant: Dieser wendet sich bewusst gegen weite, ganzheitlich angelegte Verständnisse von Kultur und beschränkt sich auf „das enge Feld der Kunst, der Bildung, der Wissenschaft und sonstiger intellektueller Aktivitäten“ (Reckwitz 2004: 6).

Damit schaffen sie einen Rahmen für kulturelle Mikroerfahrungen, bei denen Diversität im Alltag erfahrbar wird. Stellvertretend für einen solchen Ansatz betrachtet Kap. A.4.2 die Interkulturelle Woche. Dieses Fallbeispiel soll zugleich der Gefahr entgegenwirken, Kultur als eine homogene Einheit zu begreifen und interne Heterogenitäten und Widersprüche auszublenden.

### A.4.1 Diversität im Kulturbetrieb

Die Gesellschaft in Deutschland wird in vielerlei Hinsicht diverser (s. dazu Kap. A.1). Auch die etablierten Kultureinrichtungen müssen sich diesen neuen Gegebenheiten anpassen, wollen sie nicht ihre Relevanz für die Selbstverständigung und Identitätsbildung in dieser Gesellschaft verlieren. Daher befassen sich die klassischen Kultureinrichtungen zunehmend mit der Frage, wie auch sie sich mit ihren Angeboten und in ihren Strukturen neuen Gruppen öffnen können. So integrieren sie in ihre Programme verstärkt aktuelle gesellschaftspolitische Themen, wobei sie häufig mit Akteuren und Akteurinnen aus der freien Kunst- und Kulturszene zusammenarbeiten. Zudem befassen sie sich in Workshops, Ausstellungen, Theater- und Musikstücken, Lesungen und anderen Veranstaltungen zunehmend mit kultureller Vielfalt und kultureller Identität. Dazu gehört auch die Auseinandersetzung mit Themen wie der Einwanderungsgesellschaft, Migrations- und Ausgrenzungserfahrungen oder Religion.

❗ **Wenn eine interkulturelle Öffnung erfolgreich umgesetzt werden soll, erfordert das Veränderungen insbesondere bei den handelnden Personen (z. B. dem Personal und dem Publikum) und den Strukturen der Organisation (z. B. im Programm).**<sup>174</sup> Die folgenden Abschnitte beleuchten daher Entwicklungen in den ‚3 P‘: den Dimensionen Publikum (s. Kap. A.4.1.1), Personal (s. Kap. A.4.1.2) und Programm (s. Kap. A.4.1.3). Sie zeigen, dass die etablierten Kulturinstitutionen mit der gestiegenen Vielfalt in diesen zentralen Dimensionen durchaus unterschiedlich umgehen. Zwischen den drei Dimensionen bestehen zudem Wechselwirkungen. Wenn beispielsweise in einer Kultureinrichtung mehr Menschen mit Migrationshintergrund arbeiten, kann das eine Öffnung ihres Programms fördern; umgekehrt kann ein interkulturelles Programm ein diverseres Publikum ansprechen.

#### A.4.1.1 Publikum

Wenn klassische Kultureinrichtungen wie Opern, Theater oder Museen versuchen, ein neues, ‚anderes‘ Publikum zu gewinnen, sind damit verschiedene politische Zielsetzungen verbunden. Es soll einerseits einen chancengerechten Zugang zu öffentlich geförderten Einrichtungen ermöglichen. Andererseits sollen aus bildungspolitischer Sicht die Einrichtungen stärker auch als kulturelle Lernorte nutzbar sein. Zudem können sie als interkulturelle Treffpunkte die Begegnung zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft und aus unterschiedlichen sozialen Milieus fördern.

Darüber hinaus spielen auch finanzielle Interessen eine Rolle: Für diese Einrichtungen wird viel Geld aus dem Kulturbudget ausgegeben, und das ist langfristig nur zu rechtfertigen, wenn sie verschiedene Bevölkerungsgruppen erreichen, nicht nur bestimmte Ausschnitte der Gesellschaft (Mandel 2016). Denn gegenüber den Politikerinnen und Politikern, die über die Mittelzuweisung entscheiden, sind zwar Parameter wie die Auslastung von Spielstätten, Besucherzahlen und das Ziel der entsprechenden Kulturinstitutionen zentrale Argumente. Ein wichtiger Punkt ist aber auch, dass die Einrichtung kulturelle Lernorte bereitstellt, dabei alle Bevölkerungsgruppen anspricht und nicht bestimmte Gruppen implizit ausschließt (Mandel 2016).

Außerdem ist es im ureigenen Interesse von Kultureinrichtungen, ganz unterschiedliche Personengruppen anzusprechen, wenn sie ihrem Auftrag gerecht werden wollen. So kommt zwangsläufig auch die Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte in den Blick. Um die Besucherstrukturen zu diversifizieren, müssen die Einrichtungen wiederum mehr darüber wissen, wie Menschen mit Migrationshintergrund Kultur nutzen, welche kulturellen Interessen sie haben und was ihnen möglicherweise den Zugang zu kulturellen Angeboten versperrt. Es geht hier somit um eine spezifische Form von Marktforschung.

Zu der Frage, wie Personen mit Migrationshintergrund Kultureinrichtungen nutzen, gibt es jedoch bislang kaum Daten. Die (wenigen) vorliegenden Studien dazu sind zudem methodisch unterschiedlich angelegt; dadurch lassen sie sich nur bedingt vergleichen. Häufig definieren sie etwa die Begriffe „Migrationshintergrund“ und „Kultur“ unterschiedlich; außerdem betrachten sie verschiedene geografische Räume (Allmanritter 2017:

174 So zielt die Diversitätsstrategie der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien darauf, „die demographische und kulturelle Vielfalt unserer Gesellschaft in bundesgeförderten Kultureinrichtungen abzubilden und im Publikum, Programm, Personal und bei Partnern zu verankern“ (Bundesregierung 2020a: 9–10). Die Strategie ist Teil des Maßnahmenkatalogs zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus (s. Info-Box 24 in Kap. C.3). Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration hat die Bundesregierung (2021a: 11–12) u. a. Modellvorhaben zur Förderung von Diversität in Kultureinrichtungen angekündigt; zudem soll ein „Bericht zur Diversität im Kultur- und Medienbereich in Deutschland“ den aktuellen Stand der interkulturellen Öffnung erheben.

108). Damit erlauben sie keine belastbaren Aussagen zum Kulturnutzungsverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund und seiner Entwicklung im Zeitverlauf; vielmehr bieten sie nur Momentaufnahmen. Überdies liegen die Erhebungen schon einige Jahre zurück. Für den aktuellen Stand der interkulturellen Öffnung im Kulturbereich ist ihr Erkenntniswert somit eher gering.

#### Migrationshintergrund für Kulturnutzungsverhalten wenig bedeutsam

❶ Ein zentrales Ergebnis bisheriger Studien ist, dass die (Nicht-)Nutzung von Kultureinrichtungen nicht in erster Linie von der Herkunftskultur abhängt, sondern viel stärker vom Bildungsgrad, von persönlichen Einstellungen, dem Herkunftsraum und der sozialen Lage (SINUS 2008). Wenn Menschen mit Migrationshintergrund in klassischen Institutionen der Kulturvermittlung als Publikum bislang wenig präsent sind, hängt das also nicht primär mit der Herkunftskultur zusammen. Entscheidend ist vielmehr, dass nach Deutschland in den letzten Jahrzehnten eher Personen mit geringer Bildung eingewandert sind. Das sind häufig Personen, die klassische Kultureinrichtungen und Institutionen der Kulturvermittlung auch im Herkunftsland wenig nutzen und dies vor allem habituell als eine größere Hürde sehen. Damit stellt sich die Frage, inwiefern das Grundproblem der mangelnden Nutzung überhaupt mit einer ‚interkulturellen‘ Öffnung zu lösen ist, die sich darauf bezieht, dass Menschen zugewandert sind.

Allerdings sollte auch nicht vorschnell davon ausgegangen werden, dass der Migrationshintergrund für das Kulturnutzungsverhalten überhaupt keine Bedeutung hätte. Das zeigen exemplarisch die Ergebnisse der qualitativen Untersuchung von Allmanritter (2017): Um Menschen mit Migrationshintergrund als Kulturpublikum anzusprechen, muss man nach dieser Studie zwar vor allem wissen, welchen Sinus-Migrantenmilieus<sup>175</sup> sie jeweils angehören. Dies reicht aber als Information in der Regel nicht aus. Zusätzliche Informationen zum Milieu der Zielgruppe steigern offenbar erkennbar die Erfolgchancen. Befragt wurden Angehörige des „Intellektuell-kosmopolitischen Milieus“ mit einem Migrationshintergrund aus der Türkei und aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion (meist Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler). Zumindest für diese Gruppe stellt die Studie abschließend fest, dass die Kulturinstitutionen sie erfolgreich ansprechen könnten, wenn sie dabei sowohl die Faktoren „Zugehörigkeit zu einem Sinus-Migrantenmilieu“ als auch den „Migrationshintergrund“ berücksichtigten und in der Ansprache entsprechend kombinierten.

#### Interesse an und Nutzung von kulturellen Angeboten

Es gibt kein gesichertes Wissen darüber, wie groß beim Publikum klassischer Kultureinrichtungen der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ist. Dazu befragte Kultureinrichtungen konnten dies nur in Ausnahmefällen schätzen. In einer Studie des Zentrums für Audience Development (ZAD) der Freien Universität Berlin aus dem Jahr 2009 sah sich von den befragten Institutionen nur jede vierzigste dazu imstande (ZAD 2009). Auch vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse des Besucherforschungssystems Kulturmonitoring (KulMon) wertvoll: Dieses stellt für fünfzig Einrichtungen aus dem Kultur- und Freizeitbereich hauptsächlich in Berlin Forschungsdaten zu den Besucherinnen und Besuchern bereit. Nach diesen Daten haben von den befragten Besucherinnen und Besuchern von Museen etwa 8 Prozent einen Migrationshintergrund (ohne Befragte mit Wohnort im Ausland). Etwas größer ist dieser Anteil mit 11 bis 13 Prozent bei den einbezogenen Gedenkstätten, Sprechtheatern und Konzertveranstaltungen sowie den Genres Oper, Ballett und Tanztheater (TARGET GROUP GmbH 2016).

Empirisch gesichert ist, dass in Deutschland Menschen mit Migrationshintergrund bei gleich ausgeprägtem kulturellem Interesse über alle Herkunftsländer hinweg seltener Kulturangebote nutzen als Menschen ohne Migrationshintergrund (Allmanritter 2017: 16). Das gilt vor allem für klassische kulturelle Einrichtungen wie Theater, Opernhäuser und Kunstmuseen, und es betrifft insbesondere Bevölkerungsgruppen, die aus Nicht-OECD-Staaten stammen. Im Generationenverlauf gleicht sich die Nutzung kultureller Einrichtungen zunehmend an die der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund an. Jedoch zeigen sich auch bei Personen der dritten Zuwanderungsgeneration noch Unterschiede. Zudem lässt sich bei Personen aus geografisch weit(er) entfernten Ländern die unterschiedliche Nutzung deutlich weniger mit dem Bildungsstand erklären. Bei Personen ohne Migrationshintergrund oder Personen mit einem europäischen Migrationshintergrund ist die Nutzung von Einrichtungen aus dem Bereich der klassischen Kultur hingegen sehr eng mit dem Bildungsstand verbunden (Allmanritter 2017: 274; Keuchel 2015).

#### Gründe für Nichtnutzung von Kulturangeboten

Diese Bestandsaufnahme wirft nun die Frage auf, warum Personen mit Migrationshintergrund – auch bei Berücksichtigung des Bildungsstands – die Angebote von Institutionen der etablierten Kultur weniger nutzen. Aufschluss darüber gibt das InterKulturBarometer von 2012; allerdings sind dessen Daten bereits einige Jahre alt. Als

175 Unterschieden werden hier: das statusbewusste Milieu, das traditionelle Arbeitermilieu, das religiös-verwurzelte Milieu, das prekäre Milieu, das konsumhedonistische Milieu, die bürgerliche Mitte, das adaptiv-pragmatische Milieu, das experimentalistische Milieu, das Milieu der Performer und das intellektuell-kosmopolitische Milieu; s. SINUS 2008.

entscheidende Kulturbarriere ermittelt die Studie, dass im sozialen Nahumfeld kulturaffine Bezugspersonen fehlen und damit auch Personen, die sie zu entsprechenden Veranstaltungen begleiten könnten. Das betraf vor allem Menschen mit türkischem Migrationshintergrund: Im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen (mit und ohne Migrationshintergrund) begründeten sie die Nichtnutzung solcher Angebote besonders häufig mit mangelndem Interesse in ihren Familien (vgl. Allmanritter 2017: 126).<sup>176</sup> ➔ **Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SVR, Angebote kultureller Bildung in Kindergärten und Schulen zu verstärken. Das soll Kindern und Jugendlichen schon frühzeitig Zugänge zu kulturellen Angeboten eröffnen** – gerade denen, die keine entsprechenden Bezugspersonen haben und denen somit das dafür erforderliche kulturelle Kapital fehlt.

Detailliertere Informationen bieten darüber hinaus lokale Fallstudien. In einer Studie zu kultureller Vielfalt in Dortmund begründeten die Befragten – mit und ohne Migrationshintergrund – die Nichtnutzung der verschiedenen Freizeitangebote hauptsächlich damit, dass sie keine Zeit hätten und dass sie über die Angebote nicht informiert seien (Cerci 2008). Ein weiterer Faktor, der den Besuch kultureller Veranstaltungen verhindert, sind hohe Eintrittspreise. Diese nannten Menschen mit wie ohne Migrationshintergrund jedoch in beiden Studien meist nicht als Hauptgrund.

➔ **Der Kostenfaktor ist also offenbar nicht das zentrale Hindernis für die Nutzung kultureller Angebote. Dennoch sollte nach Ansicht des SVR erwogen werden, gerade für junge Personen im Kulturbereich Kostenermäßigungen vorzusehen. Beispielsweise könnte der Besuch staatlicher und städtischer Museen für Personen bis zu einem gewissen Alter grundsätzlich kostenlos sein (zumindest für einen Tag pro Woche).** Weiterhin ist nicht nur der Zugang zu klassischen Einrichtungen der ‚Hochkultur‘ in den Blick zu nehmen, sondern auch der Weg dahin. Wenn z. B. Familien mit niedrigem Einkommen finanziell ermöglicht wird, in den Zoo zu gehen, erleichtert ihnen das möglicherweise auch den nächsten Schritt, etwa ein Naturkundemuseum zu besuchen. Es geht also nicht nur darum, Einrichtungen wie Museen attraktiv und zugänglich zu machen. Man muss auch darüber nachdenken, wie niedrigschwellige Brücken dorthin gebaut werden können.

### Interkulturelles Audience Development

Ein strategisches Mittel zur Entwicklung und Bindung eines zukünftigen Publikums ist das sog. *Audience Development*. Darunter versteht man „die Generierung

und Bindung neuen Publikums für Kultureinrichtungen in der strategischen Kombination von Kulturforschung, Marketing, PR und Kulturvermittlung“ (Mandel 2013: 13). Untersuchungen, die sich speziell mit *Audience Development*-Strategien auseinandersetzen, finden sich im deutschen Kontext allerdings noch seltener als solche zur Besucherforschung. Zu interkulturellem *Audience Development* gibt es bislang nur eine Studie (Mandel 2013). Sie wurde von 2011 bis 2013 in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Dafür wurden in sieben renommierten, öffentlich geförderten Kulturinstitutionen interkulturell angelegte *Audience Development*-Strategien konzipiert, implementiert und evaluiert.

Als zentralen Ansatzpunkt empfiehlt die Studie, dass Kulturinstitutionen über eine dialogisch angelegte Strategie mit verschiedenen sozialen Gruppen zusammenarbeiten. Dazu müssten Milieus gehören, die prinzipiell kunstaffin sind, bislang aber noch nicht bereit waren, entsprechende Angebote zu nutzen. Angesprochen werden müssten aber auch nicht kunstaffine Gruppen. Bei diesen sei es wichtig, in der Ansprache Offenheit für unterschiedliche Gruppen und Bedürfnisse zum Ausdruck zu bringen; bei der Verbreitung über Mund-zu-Mund-Propaganda sollten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren eingebunden werden. Hier wird zudem betont, dass eine einmal hergestellte Verbindung nicht als etabliert betrachtet werden dürfe, sondern gepflegt werden müsse. Ansonsten drohten Stroheffekte, die keine nachhaltige Öffnung des Kulturbetriebs bewirken könnten.

Darüber hinaus empfiehlt die Studie, das Ziel einer interkulturellen Öffnung innerhalb der Institution zu verankern und zu fördern. Beispielsweise sollten möglichst viele Abteilungen und Beschäftigte mit interkulturell orientierten Projekten in Berührung kommen, damit entsprechende Veränderungen letztlich gemeinsam getragen würden. Zudem müsse sich die Kulturpolitik nachhaltig engagieren, etwa durch finanzielle Anreize wie auch mit Ziel- und Budgetvorgaben (Mandel 2013: 235–242). Die Studie weist jedoch auch darauf hin, dass es zu kurz greift, wenn man sich nur darauf konzentriert, die öffentlich geförderten Kultureinrichtungen für Menschen mit Migrationshintergrund attraktiver zu gestalten (Mandel 2013: 242). Vielmehr stelle sich die grundsätzlichere Frage, wie der öffentliche Kultursektor auch jenseits der bildungsbürgerlichen Milieus für vielfältige Bevölkerungsgruppen interessant und bereichernd werden könne.

Essenziell für ein strategisches *Audience Development* ist laut Mandel schließlich auch, über das aktuelle und das potenzielle Publikum Informationen zu sam-

176 Die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund nannte als Hauptgrund für den Nichtbesuch stattdessen etwas häufiger fehlendes persönliches Interesse.

meln. Benötigt würden Daten zu soziodemografischen Merkmalen der (potenziellen) Kulturnutzer und -nutzerinnen wie Alter, Bildung und Wohnbezirk, zu ihren kulturellen Interessen und ihrem Informationsverhalten, aber auch zu möglichen Zugangshindernissen (Mandel 2013: 234–235). In dieser Hinsicht besteht ein grundlegendes Forschungsdefizit. Das erschwert den Kultureinrichtungen eine gezielte Ausrichtung; bislang können sie ihre strategische Planung nur auf Einzelstudien stützen.

➔ **Nach Ansicht des SVR ist daher zu dieser Frage mehr Forschung und eine entsprechend valide Datengrundlage notwendig, die der Wissenschaft offensteht.**

#### A.4.1.2 Personal

Das zweite ‚P‘ in den ‚3 P‘-Überlegungen bezieht sich auf die Produzenten und Produzentinnen kultureller Dienstleistungen, also das Personal. Hier unterscheiden sich die normativen Öffnungsstandards kaum von denen im klassischen öffentlichen Dienst. Wie dort (und auch in Unternehmen des privaten Sektors) wird bei Kultureinrichtungen grundsätzlich erwartet, dass zum Personal auch Menschen mit Migrationshintergrund gehören. Das gilt für alle personellen Bereiche – beispielsweise die Verwaltung und den Service ebenso wie die Künstlerinnen und Künstler – und auch für alle Ebenen einschließlich Leitungspositionen. Zugleich müssen öffentlich finanzierte Einrichtungen bei der Personalauswahl das grundlegende Prinzip der Bestenauslese wahren.

Zum Stand der interkulturellen Öffnung von Kulturinstitutionen gibt es ebenfalls wenig belastbare empirische Daten. Das vorliegende Material deutet jedoch darauf hin, dass **die Einrichtungen des etablierten Kulturbetriebs hinsichtlich des Umgangs mit migrationsbedingter Diversität in der Personaldimension eher einen Sonderfall bilden. Denn heterogene Belegschaften sind in vielen Kulturbetrieben schon längst und durchaus traditionell Realität** (s. im Gegensatz dazu die Befunde in Kap. A.3). Besonders Orchester sind bezüglich der Herkunft ihrer Mitglieder ausgesprochen vielfältig. Sie profitieren davon, dass die Notensprache der Musik universal ist.<sup>177</sup> Allein bei den Berliner Philharmonikern sind 30 Nationalitäten vertreten; dieses Orchester ist also deutlich herkunftsdiverser als die Gesellschaft insgesamt.<sup>178</sup> Sprechtheater tun sich damit naturgemäß schwerer. Denn hier hat die jeweilige Verkehrssprache als künstlerische Ausdrucksform größere Bedeutung, auch wenn

eingebundene Übersetzungen mittlerweile einen vielfältigen Sprachgebrauch ermöglichen. **! Doch auch Theater sind für migrationsbedingte Diversität grundsätzlich offen.** Das zeigt exemplarisch eine Studie von Gerhards, Sawert und Tuppatt (2020): Für ausgeschriebene Praktika im Bereich Dramaturgie in Deutschland, Österreich und der Schweiz wurden fiktive Bewerbungen versandt, bei denen Lebensläufe und Anschreiben identisch waren und nur die Herkunft bzw. der Migrationshintergrund der Bewerberinnen und Bewerber dreifach variiert wurde (deutsch, französisch und türkisch). **! Nach den Ergebnissen der Studie hatte ein angegebener Migrationshintergrund – insbesondere ein türkischer – bei der Bewerbung nicht nur keine negativen Auswirkungen, er erhöhte sogar die Wahrscheinlichkeit, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden.** Dies könnte darauf hinweisen, dass der kulturelle Bereich für Internationalität und Interkulturalität grundsätzlich offener ist als andere Bereiche, die dieses Gutachten betrachtet (s. vor allem Kap. A.3); womöglich ist der Migrationshintergrund, der andernorts Benachteiligung nach sich ziehen kann, im Kultursektor sogar ein Vorteil. Ob dies nur die künstlerische Gestaltung betrifft oder auch die administrativen Strukturen und ob es auch für andere kulturelle Teilbereiche als das Theater gilt, ist bisher jedoch offen.

#### A.4.1.3 Programm

Das letzte, aber keineswegs unwichtigste der drei ‚P‘ ist das Programm. Konkret müssen die Einrichtungen hier versuchen, den Spielplan oder die Ausstellungskonzeptionen so zu variieren, dass sie auch Personen mit Migrationshintergrund ansprechen. Dabei geht es nicht um einmalige Angebote, etwa in Form von Sonderausstellungen. Die Frage ist vielmehr, wessen Perspektiven und Anliegen Kultureinrichtungen grundsätzlich in ihr Programm einbeziehen und in welcher Form. Die weiter oben genannten Untersuchungen aus der Kulturnutzerforschung bieten daher zum Teil auch Erkenntnisse zum Programmbereich. Diese betreffen zum einen die Frage, welche Inhalte und Formate potenzielle Nutzerinnen und Nutzer (mit und ohne Migrationshintergrund) in Programmen und Konzeptionen von Kultureinrichtungen gern stärker repräsentiert hätten. Zum anderen geht es aber auch um das Selbstverständnis der Einrichtungen in Bezug auf Pluralismus, Diversität und Vielfalt.

177 S. dazu ausführlich Heft 06/2015 von „das Orchester: Magazin für Musiker und Management“.

178 Darüber hinaus ist auch an den Musikhochschulen der Anteil ausländischer Studierender außerordentlich hoch: Jeder bzw. jede zweite Studierende an einer deutschen Musikhochschule kommt aus dem Ausland (s. Deutsche Welle 2019).

## Info-Box 17 Museen zum Thema Migration

Seit einiger Zeit befassen sich deutsche Museen verstärkt mit dem Thema Migration. So gibt es bereits mehrere spezielle ‚Migrationsmuseen‘, die aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven verschiedene Aspekte der Geschichte der Migration aus und nach Deutschland beleuchten. Die vier im Folgenden genannten Museen werden u. a. im Rahmen des neu aufgelegten Nationalen Aktionsplans Integration vom Bund gefördert. Daneben haben zahlreiche andere Museen das Thema Migration in ihre Sammlungen integriert und damit gleichsam das Migrationsgeschehen in den Regelsystemen sichtbar gemacht. Diesen Prozess fortzuschreiben ist ebenso wichtig wie die Einrichtung spezieller Häuser.

Migrantinnen und Migranten gründeten bereits 1990 das Dokumentationszentrum und Museum über die Migration in Deutschland (DOMiD e.V.). Es versteht sich nicht nur als Museum und Archiv, sondern präsentiert und organisiert auch Veranstaltungen zur Geschichte der Migration nach Deutschland. DOMiD verfügt über die bundesweit größte Sammlung von Objekten und Zeugnissen zur Geschichte der Migration in und nach Deutschland. Dank seiner Initiative entsteht nun in Köln das Haus der Einwanderungsgesellschaft als zentrales Migrationsmuseum.

Einem bestimmten Aspekt der Geschichte der Migration nach Deutschland widmet sich das Museum Friedland: Im Zentrum steht hier die wechselvolle Geschichte des Grenzdurchgangslagers Friedland in Niedersachsen. Es ist seit 1945 und bis heute eine zentrale Erstaufnahmestelle für verschiedene Gruppen von Migrantinnen und Migranten nach und in Deutschland.

Spiegelbildlich zu DOMiD, wo die Einwanderung nach Deutschland im Zentrum steht, arbeitet das 2005 eröffnete Deutsche Auswandererhaus (DAH) in Bremerhaven: Es erläutert anhand realer Familiengeschichten die vielfältigen Migrationsmotive und -verläufe deutscher Auswanderinnen und Auswanderer.

Um das Thema Auswanderung geht es auch in der Museumsarbeit der BallinStadt Hamburg, einem Auswanderermuseum, das nach dem Hamburger Reederei Albert Ballin benannt ist. Es behandelt über vier Epochen hinweg die Ein- und Auswanderergeschichte vom 16. Jahrhundert bis heute.

Wie die vorliegenden Studien zeigen, ist die Bevölkerung unabhängig von einem etwaigen Migrationshintergrund mit Qualität und Quantität des Kulturangebots grundsätzlich zufrieden. Ebenso einig ist man sich jedoch in der Einschätzung, dass Kulturschaffende aus den Herkunftsländern von Migrantinnen und Migranten im Kunstangebot insgesamt eher unterrepräsentiert sind. **⚠ Entsprechend wünschen sich viele, dass das öffentliche Kulturleben in Deutschland stärker als bislang auch Künstler und Künstlerinnen sowie Kulturangebote aus Herkunftsländern von Zugewanderten einbezieht** (Keuchel 2015). Besonders Befragte mit türkischem Migrationshintergrund begründen ihr Fernbleiben von Kulturangeboten häufiger als andere Bevölkerungsgruppen damit, dass Angebote aus anderen Ländern fehlten (Allmanritter 2017: 127).

Im InterKulturBarometer und in der Studie „Kulturelle Vielfalt in Dortmund“ wünschten sich die Befragten zudem mehr Kultur- und Kulturvermittlungsangebote in den Sprachen ihrer Herkunftsländer und/oder speziell für Menschen mit Migrationshintergrund (Keuchel 2015; Ceri 2008). Im InterKulturBarometer zeigten sich

dabei Unterschiede zwischen den Einwanderungsgenerationen: Ein erweitertes Sprachangebot wünschte sich insbesondere die erste Generation. Die dritte Generation setzte sich hingegen deutlich stärker dafür ein, dass Künstlerinnen und Künstler und Kunstangebote aus den jeweiligen Herkunftsländern stärker eingebunden werden (Keuchel 2015); die Frage des Sprachangebots war für sie irrelevant.

**⚠ Mit dem Wunsch, Künstlerinnen und Künstler oder Kunstangebote aus den jeweiligen Herkunftsländern stärker zu berücksichtigen, verbindet sich jedoch kein Plädoyer für Quoten. Solche erachteten die Befragten als untauglich** (Keuchel 2015). Zudem sahen manche die Gefahr, dass Quotenregelungen ungewollt Unterschiede betonen und eine Abgrenzung von ‚eigener‘ zu (vermeintlich) ‚anderer‘ Kultur fördern, vor allem, wenn entsprechende Angebote als spezielle ‚Migrantenangebote‘ ausgewiesen würden. Als bedenkenswert und als möglichen Beitrag zu einer stärkeren Öffnung des Programms sahen die Befragten dagegen sog. Cross-Culture-Projekte, also Projekte, die Menschen unterschiedlicher Herkunft gemeinsam auf die Beine stellen. Durch

## Info-Box 18 Migration als Thema: das Konzept des postmigrantischen Theaters

Eine herausgehobene Stellung hinsichtlich der künstlerischen Bearbeitung des Themas Migration nach Deutschland hat das Gorki-Theater in Berlin. Die Intendantin des Theaters, Shermin Langhoff, hat bereits mit ihrer Arbeit im Ballhaus Naunynstraße den Begriff des „postmigrantischen Theaters“ geprägt, der wiederum zurückgeht auf den Begriff „new ethnicities“ des britischen Soziologen Stuart Hall. Postmigrantisches Theater will jedoch weit mehr, als nur darauf zu pochen, dass Menschen mit Migrationshintergrund in Kulturinstitutionen angemessen repräsentiert sind: Es

stellt die etablierten Modi der Theaterproduktion in Deutschland generell und grundsätzlich infrage, indem Geschichten, die mit der Migration zusammenhängen, von Personen erzählt werden, die selbst nicht eingewandert sind, sich als Kinder oder Enkel von Eingewanderten jedoch nicht uneingeschränkt – mitunter sogar gar nicht – als Deutsche verstehen und sich auch in den etablierten Strukturen der Kulturproduktion und konkret des Theaters nicht angenommen fühlen.<sup>179</sup>

gegenseitiges Präsentieren und Kennenlernen und den Austausch darüber könnten Kunst und Kultur zudem als Brücke dienen (Allmanritter 2017: 121–122).

Hinsichtlich der Frage, wie Kulturinstitutionen mit migrationsbedingter Vielfalt umgehen, ergeben die wenigen vorliegenden Studien ein geteiltes Bild: **! In der Personaldimension stellt sich die Frage einer interkulturellen Öffnung für viele Kultureinrichtungen nicht (mehr): Ihre Belegschaften sind in hohem Maß international, ohne dass dies politisch verordnet wurde; Diversität ist dort längst Alltag. Dies kontrastiert oft noch mit der Programmgestaltung. Auch in dieser Dimension zeigen sich jedoch grundlegende Veränderungen.** Durch migrationsbedingte Vielfalt entsteht oft bereits eine Vielfalt künstlerischer Angebote, die den Kulturbetrieb in Deutschland bereichert.

### A.4.2 Kulturelle Vielfalt als praktische Erfahrung: das Beispiel Interkulturelle Woche

Mit dem Begriff „Kultur“ mögen manche immer noch in erster Linie Institutionen wie Theater, Oper oder Museen assoziieren. Die Leitfrage des Gutachtens, wie zentrale Bereiche der Aufnahmegesellschaft mit der vor allem migrationsbedingt wachsenden Diversität umgehen, sollte aber für den Bereich Kultur nicht auf die etablierten Institutionen verengt werden. Denn ein vielfältiges kulturelles Leben und Kulturproduktion finden zum großen Teil auch jenseits dieser Einrichtungen statt. Viele Kulturzentren, Kulturvereine und andere Kulturinitiativen

bieten differenzierte und lokal unterschiedlich gestaltete kulturelle Aktivitäten. Zudem finden insbesondere in Großstädten z. B. Film- und Theaterfestivals statt, deren Programme verschiedene Herkunftsländer oder -regionen fokussieren; außerdem leben dort (freie) Künstlerinnen und Künstler mit ausländischen Wurzeln, die ihre Kunst präsentieren und so wesentlich zum interkulturellen Austausch beitragen. Gerade Menschen mit Migrationshintergrund vertreten oft einen breiteren Kulturbegriff, der sich nicht auf klassische kulturelle Angebote beschränkt, sondern beispielsweise auch das zwischenmenschliche Miteinander und das Alltagsleben einschließt (Keuchel 2015).

In Gesellschaften mit hoher Diversität hat Kultur somit eine breitere Bedeutung. Dieser wird man nur gerecht, wenn man die in Kap. A.4.1 gewählte Perspektive auf die etablierten Institutionen des Kulturbetriebs ergänzt. Im Folgenden richtet sich der Blick deshalb auf ein Phänomen, das abseits von akademischen Diskursen kulturelle Vielfalt als Alltagserfahrung beschreibt und greifbar macht. Als Beispiel für eine solche Veralltäglichere von Kultur, die als niedrigschwellige Form von Integration zu begreifen ist, wird hier die Interkulturelle Woche (IKW) herangezogen. Sie existiert seit 1975; in diesem Rahmen werden alljährlich in über 550 Städten und Gemeinden rund 5.000 kulturelle Veranstaltungen durchgeführt. Die folgenden Ausführungen zur Interkulturellen Woche basieren auf einer Expertise von PD Dr. Özkan Ezli (Universität Tübingen). Diese beschreibt zum einen regional vergleichend und zum anderen historisch den Wandel der Interkulturellen Woche über die letzten 45 Jahre und damit auch die Entwicklung alltagskultu-

179 Vgl. dazu auch das laufende Forschungsprojekt „(Post)migrantisches Theater in der deutschen Theatergeschichte – (Dis)kontinuitäten von Ästhetiken und Narrativen“ an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

reller Sinnproduktion und ihre integrationspezifische Funktion (Ezli 2020).<sup>180</sup> **An der IKW lässt sich exemplarisch der Wert von niedrigschwelligen Formen der Verhandlung von Kultur zeigen. Denn über solche Formate lassen sich nicht selten potenziell konfliktträchtige Aushandlungsprozesse in Bezug auf Integration sozial verflüssigen und auflösen.**

Zentral für solche niedrigschwelligen Formen kultureller Sinnproduktion ist eine Politik der Geselligkeit, die an Georg Simmels Verständnis von Geselligkeit anschließt. Deren zentrales Merkmal ist Reziprozität – daher hat dieser analytische Begriff nicht die altmodische Bedeutung, die ihm in der heutigen Verwendung bisweilen anhaftet. Das zentrale Prinzip der Geselligkeit fasst Simmel (2019[1917]: 58) entsprechend zusammen als eine Situation, in der „jeder [...] dem andern dasjenige Maximum an geselligen Werten (von Freude, Entlastung, Lebendigkeit) gewähren [soll], das mit dem Maximum der von ihm selbst empfangenen Werte vereinbar ist“. Über die verschiedenen Phasen der mittlerweile fast fünfzigjährigen Geschichte der IKW hinweg lässt sich zeigen, wie verschiedene Formen kultureller Begegnungen, die im Modus der Geselligkeit erfolgen, kulturell integrativ wirken können.

### Die Frühphase: IKW als „Tag des ausländischen Mitbürgers“

In der Frühphase (1975–1978) sollte die Interkulturelle Woche – damals noch als „Tag des ausländischen Mitbürgers“ – Begegnungen und Gespräche zwischen der deutschen Öffentlichkeit und den Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, die damals vor allem als angeworbene Arbeitskräfte nach Deutschland gekommen waren. Die ersten „Tage des ausländischen Mitbürgers“ fielen in eine wirtschaftlich schwierige Periode. Steigende Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Probleme befeuerten eine Polarisierung zwischen deutschen und ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Initiative sollte dem entgegenwirken, indem sie zwischen den beiden Gruppen Kontakte, Gespräche und gesellige Formate ermöglicht. Gesellige Begegnungen im Rahmen niedrigschwelliger Kulturangebote konnten in dieser Phase konfliktentschärfend wirken. Das zeigen auch die zentralen Begriffe, die im Kontext dieser ersten Initiativen verwendet wurden: „Isolation“, „Arbeits- und Wohnverhältnisse“, „Freizeit“, „Alltag“ und „Solidarität“ thematisierten allgemein die Lebensbedingungen in einer wirtschaftlich unsicheren Periode. Der zumindest zu jener Zeit konfliktträchtige Begriff der „Kultur“ spielte seinerzeit keine Rolle, Kultur als Interaktionsform im Rahmen von Geselligkeit aber sehr wohl.

### „Woche des ausländischen Mitbürgers“: die Phase ab 1980

Der in der Frühphase noch verborgene Kulturbegriff wurde in diesem Zusammenhang erstmals in den 1980er Jahren relevant. Allgemein entwickelte sich Kultur in jener Zeit zu einer zentralen Unterscheidungs- und Wahrnehmungskategorie. Aus dem „Tag des ausländischen Mitbürgers“ wurde ab 1983 die „Woche des ausländischen Mitbürgers“. Deren erklärtes Ziel war, „die verschiedenen Kulturen in eine Beziehung des gegenseitigen Gebens und Nehmens“ im Einwanderungsland Deutschland zu bringen. Themen des sozialen Alltags(über)lebens wie Wohnraum, Kontakte und Freizeit, die in der Frühphase die Programmgestaltung bestimmt hatten, wurden nun ersetzt durch Themen, die explizit die kulturelle Herkunft der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Mittelpunkt rückten. „Kulturelles Erbe“, „Herkunft“, „Verstehen“ und die „Nachbarschaft unterschiedlicher Kulturen“ wurden zu zentralen Begriffen; dabei wurden sie oftmals kollektiv und holistisch verstanden und diskutiert, im Sinne einer Ausprägung bestimmter Nationalkulturen. Zunehmend wurde auch ein intergenerationaler Aspekt von Kultur thematisiert, nämlich die Schwierigkeit der jungen zweiten Generation, mit zwei (National-)Kulturen zu leben. In dieser Phase wurde also eine Kulturalisierung der IKW sichtbar (die damals freilich noch nicht so hieß). Die Gefahr von Konflikten, die damit entstehen können, wurde durch den dominanten Modus der Geselligkeit eingedämmt. Die heutzutage vielfach verpönte Frage nach der Herkunft war in dieser Zeit eine wichtige und anerkannte Gesprächseröffnung.

### Die IKW nach der Wiedervereinigung

Ab den 1990er Jahren fand die Interkulturelle Woche dann auch in einzelnen Regionen der neuen Länder statt. In dieser Zeit wurde sie auch stärker politisch und reagierte damit auf zahlreiche rassistische Anschläge in Ost- und Westdeutschland. Abgesehen von diesem gemeinsamen Anliegen unterschieden sich die Muster und damit die Art und Weise, wie Kultur verstanden und produziert wurde, zwischen Ost und West sehr deutlich. In den westdeutschen Städten wurde eine vermeintlich homogene und einheitliche Nationalkultur abgelöst von einer individualistischen Perspektive. Der Nationalstaat verlor als Bezugspunkt massiv an Bedeutung, kosmopolitische Perspektiven wurden dagegen wichtiger. Hier zeigt sich sehr deutlich, dass die im Rahmen der IKW verwendeten Begrifflichkeiten und Verständnisse sich parallel zu den akademischen Debatten entwickelten, denn gerade in den Sozialwissenschaften begann mit den 1990er Jahren eine Phase des Abgangs auf den

180 Die Expertise steht auf der Website des SVR zum Download zur Verfügung ([www.svr-migration.de/jahresgutachten](http://www.svr-migration.de/jahresgutachten)).



Nationalstaat (s. mit Blick auf Migration exemplarisch Soysal 1994). In den ostdeutschen Veranstaltungsorten der Interkulturellen Woche waren in dieser Periode dagegen nationale und kulinarische Abende oder Abende der Begegnung sehr verbreitet. Dies zeigt vor allem, dass ein Verhandeln von Multikulturalität, das gesellige Formate nutzt, in den neuen Bundesländern erst nach der Wende einsetzte. Entsprechend wurde hier nun – einhergehend mit einer sich langsam verändernden Bevölkerungszusammensetzung – nachgeholt, was an den westdeutschen Veranstaltungsorten schon eine oder zwei Dekaden zuvor thematisch verhandelt worden war.

#### Die IKW ab 2000: Abkehr von kulturalisierender Folklore

Seit den 2000er Jahren haben sich die Begriffe und Schwerpunkte erneut verschoben: Das zentrale Ziel ist nun, eine ‚Kultur der Zugehörigkeit‘ vor Ort zu schaffen. Entsprechend werden Begriffe und Konzepte wie „Multikulturalität“, „Anerkennung“, „Fremdheit und Welt“, die vormals im Zentrum standen, nun abgelöst durch solche wie „Vielfalt“, „Integration“, „Zusammenleben“ und „Stadt“. Zwei Entwicklungen werden hier besonders deutlich: Zum einen entledigt sich die Interkulturelle Woche weitgehend noch verbliebener Restbestände von Folklore als interkulturellem Konzept, um Verschiedenheit zu repräsentieren. Zum anderen wird die Stadt – oder allgemeiner die lokale Ebene – als zentraler Ort der Integration aufgewertet. Die Kultur der Eingewanderten,

die die Veranstaltungen zum Thema machen, erscheint nicht mehr als ein außerhalb von Deutschland liegender Komplex; vielmehr wird sie als inhärenter Bestandteil der Einwanderungsgesellschaft verhandelt. Kultur ist damit zu einer Ressource avanciert, die alle Beteiligten und alle Bürgerinnen und Bürger einsetzen können. Spätestens jetzt hat sich ein operativer und dynamischer Begriff von „Kultur“ etabliert, der die Interkulturellen Wochen prägt.

Die historische Entwicklung der Interkulturellen Woche – die hier sehr kurz und schlaglichtartig dargestellt wurde – ist sehr aufschlussreich: Sie zeigt u. a., wie vergleichsweise niedrigschwellige Formen der Verhandlung von Migration im Rahmen kultureller Alltagsproduktion funktionieren und wie eng sie an die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Zeit rückgekoppelt sind. Ezli (2020) beschreibt in seinem Gutachten die Niedrigschwelligkeit solcher Formen von kultureller Alltagsproduktion vor allem als Folge einer Politik der Geselligkeit: Geselligkeit ist gesellschaftlich auch deshalb relevant, weil dieses Format gegenüber harten Integrationsdebatten und populistischen Statements konfliktbehaftete Themen sozial verflüssigen und damit ausgleichend wirken kann. **Über Geselligkeit als spezifische Form sozialer Interaktion, die auf dem Prinzip der Reziprozität basiert, kann das Integrationsgeschehen folglich veralltäglicht werden. Integration wird von den Metadebatten der jeweiligen Zeit entkoppelt und wird als kulturelle Alltagserfahrung greifbar. Dabei bleibt sie oft unterhalb des politischen und medialen Radars.**

## **B. Migration als Unterstützung, aber auch Risiko für den Wohlfahrtsstaat**

## Migration als Unterstützung, aber auch Risiko für den Wohlfahrtsstaat

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Teil B widmet sich dem Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und Migration. Die dabei angelegte analytische Perspektive ist jedoch eine andere als in den vorangegangenen Kapiteln. Hier geht es nicht um die Frage, wie stark und in welcher Form sich der Wohlfahrtsstaat in Reaktion auf die gewachsene Diversität verändert hat. Die Frage ist vielmehr, wie Migration sich auf wohlfahrtsstaatliche Strukturen auswirkt. Sie kann Wohlfahrtsstaatlichkeit unterstützen oder zumindest dazu führen, dass die Leistungen zu einem geringeren (Steuer-)Preis bereitgestellt werden können als ohne Zuwanderung. Dies ist der Fall, wenn demografisch alternde Staaten kollektive Lebensrisiken über Generationenverträge bzw. Umlageverfahren absichern und deshalb auf eine gesteuerte Zuwanderung angewiesen sind, um ihr Wohlfahrtssystem zu erhalten. Wie sehr Migration die Strukturen des Wohlfahrtsstaats stabilisiert, hat auch die aktuelle Pandemie deutlich gemacht. Weite Teile der wirtschaftlichen Sektoren des Wohlfahrtsstaats, die als sehr wichtig herausgestellt wurden, hätten ohne die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten nicht aufrechterhalten werden können.

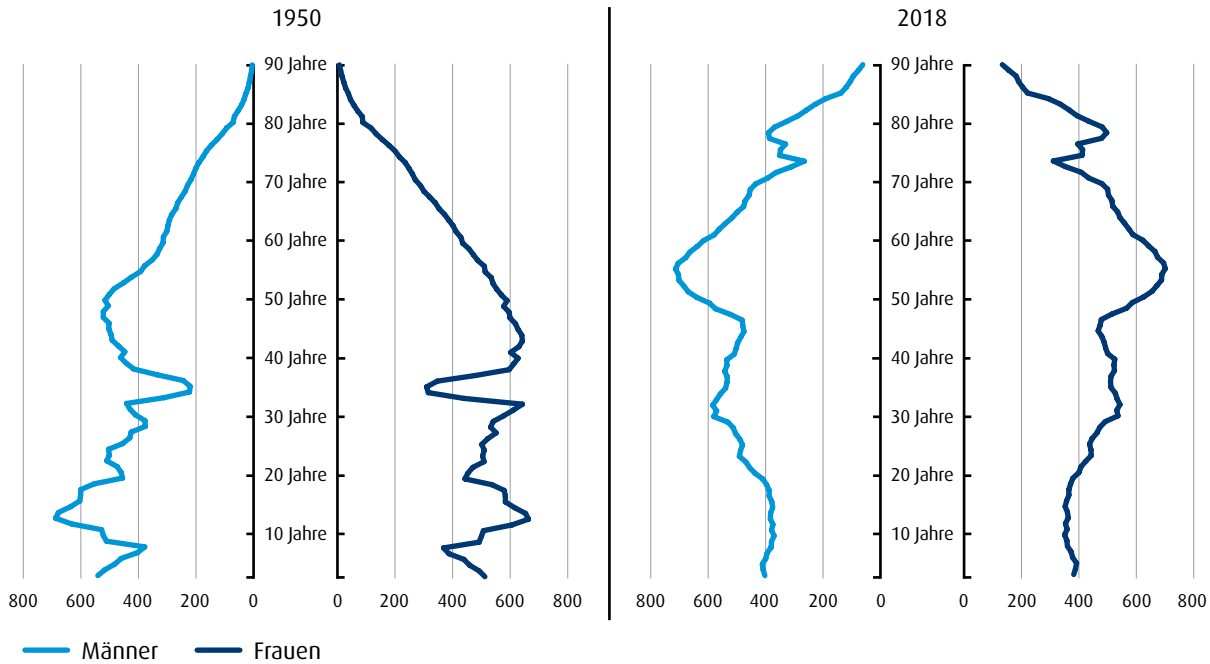
Das Verhältnis von Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit kann aber auch ein problematisches sein. Beispielsweise kann ein hohes Niveau wohlfahrtsstaatlicher Absicherung bzw. die damit verbundenen Steuern und Abgaben vor allem hoch qualifizierte Personen von einer Zuwanderung abhalten, die durch ihre Beiträge unmittelbar zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaats beitragen könnten. Zudem besteht das Risiko, dass Zuwanderung insgesamt die Akzeptanz für umverteilende Maßnahmen mindert.

Ein zentrales Merkmal der Bundesrepublik Deutschland ist, dass sie als Wohlfahrtsstaat angelegt ist – oder, wie es das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 1 formuliert, als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“.<sup>181</sup> Zugleich ist Deutschland ein Einwanderungsland – und dies seit Jahrzehnten, nicht erst seit der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016. Im Zentrum dieses Kapitels stehen das Verhältnis von Migration und

Wohlfahrtsstaat und die Wechselwirkungen zwischen ihnen. Dabei sollen beide Seiten dieses Verhältnisses diskutiert werden: Einerseits wird beschrieben, wie Migration und Wohlfahrtsstaat sich wechselseitig unterstützen. Andererseits wird auf mögliche Risiken und problematische Verhältnisse zwischen Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit hingewiesen.

181 Die Begriffe „Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“ werden in diesem Kapitel verkürzend synonym verwendet. Gleichwohl bestehen Unterschiede. Die Anfänge des Sozialstaats gehen u. a. auf Bismarck zurück. Als Konzept sollte der Sozialstaat im Wesentlichen darauf beschränkt sein, Ergebnisse der Marktwirtschaft zu korrigieren, die als nicht akzeptabel empfunden wurden, und so das System zu stabilisieren. Das Konzept des Wohlfahrtsstaats, das die nordischen Staaten, die Niederlande, die Schweiz und – wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau – auch das Vereinigte Königreich kennzeichnet, geht dagegen über eine solche Korrekturfunktion hinaus: Es strebt eine Politik an, die die sozialen Staatsbürgerrechte umfassend ausbaut (s. zu den Begrifflichkeiten z. B. Werding/Sauerland 2020). Dieses Begriffsverständnis hat sich in der vergangenen Dekade jedoch deutlich gewandelt. Unter Sozialstaat werden heute gerade solche politischen Maßnahmen verstanden, die sich auf die Integration und Inklusion in den Marktprozess richten. Damit verändert sich auch das Verhältnis von Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat: Das traditionelle Sozialstaatsprinzip bedeutete, dass man sich gegen Risiken wie Krankheit und Alter grundlegend (ver-)sichern kann (und dann wenigstens eine Grundsicherung erhält). Heute beinhaltet der Sozialstaat jedoch ganz umfassende Politiken, von der frühkindlichen Bildung bis hin zum Wohnungsbau. S. dazu Nullmeier 2013.

Abb. B.1 Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland 1950 und 2018 (in Tausend)



## B.1 Migration als demografische Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat

Deutschland unterliegt wie zahlreiche Industrieländer einem fundamentalen demografischen Wandel. Besonders anschaulich wird dieser, wenn man sich den Altersaufbau der Bevölkerung bildlich vergegenwärtigt (Abb. B.1): Früher glich die Darstellung einer Pyramide, mit einer breiten Basis junger Menschen im erwerbsfähigen Alter. Mittlerweile ähnelt sie jedoch eher einem Pilz, mit einem eher dünnen Stamm und einer breiten Ausprägung der Kohorten, die die Phase der Erwerbstätigkeit biographisch bereits hinter sich gelassen haben.

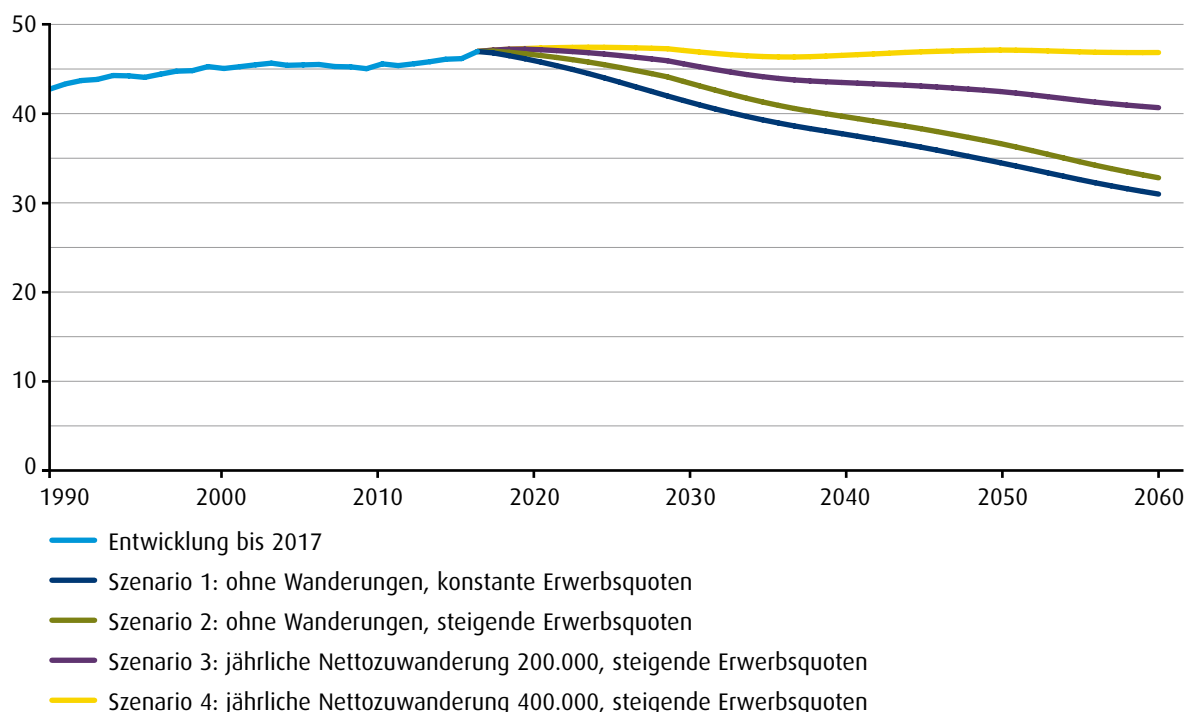
Diese Entwicklung vollzieht sich noch dazu sehr rasch. Sie bedeutet eine Herausforderung für den Arbeitsmarkt, denn der Anteil der noch nicht oder nicht mehr Erwerbstätigen verschiebt sich zuungunsten der Erwerbstätigen; damit sind weniger Arbeitskräfte verfügbar als zuvor. Ein Resultat dieser Entwicklung kann also sein, dass Arbeitskräfte fehlen und damit Unternehmen, die auf Arbeitskräfte angewiesen sind, nicht mehr wettbewerbsfähig

sind. Nicht zu unterschätzen sind aber auch die Folgen für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaats. Denn die Gelder, die nötig sind, um individuelle Lebensrisiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit) abzuschließen, werden über ein Umlageverfahren generiert und damit über das Prinzip eines Generationenvertrags. Wenn nun junge Arbeitskräfte fehlen, können die sozialen Sicherungssysteme in eine finanzielle Schieflage geraten. Diese Schieflage kann u. a. durch Zuwanderung abgemildert werden. Insofern sichert Migration – vor allem von gut qualifizierten Personen –, dass der Wohlfahrtsstaat dauerhaft leistungsfähig bleibt.<sup>182</sup>

Wie viel Erwerbstätige zum Wohlfahrtsstaat beitragen, ist abhängig von ihrer Entlohnung. Die Beiträge werden in Umlageverfahren direkt (d. h. ohne Anlage am Kapitalmarkt) für ‚Versicherungsfälle‘ aufgewendet, also für Personen, die von einem der genannten Risiken betroffen sind. Die Leistungsfähigkeit solcher Staaten steht und fällt entsprechend mit dem Zahlenverhältnis von ‚makers‘ und ‚takers‘, konkret: derjenigen, die mit Steuern und Abgaben Ressourcen zur Absicherung solcher Risiken bereitstellen, zu denjenigen, die entsprechende sozialstaatliche

182 S. dazu auch die Demografiestrategie der Bundesregierung, die erstmals im Jahr 2012 vorgelegt wurde. Eine Arbeitsgruppe widmete sich dabei dem Thema „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“.

Abb. B.2 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060 bei unterschiedlicher Nettozuwanderung (in Millionen)



Quelle: Fuchs/Kubis/Schneider 2019: 55; eigene Darstellung

Leistungen beziehen. Wichtige politische Streitfragen der letzten Jahre und Jahrzehnte wurden auch – und oft sogar hauptsächlich – unter demografischen Vorzeichen diskutiert. Dazu gehört beispielsweise die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die unter dem Stichwort „Rente mit 67“ beschlossen wurde. Aber auch die Maßnahmen zum Ausbau von Einrichtungen frühkindlicher Betreuung zielten u. a. darauf, dass vor allem Frauen nach einer Familiengründung (früher) wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen können. Diese Maßnahmen unterstützen – unabhängig von Migration –, dass die Sozialsysteme mittelfristig leistungsfähig bleiben (vgl. BMI 2015).

Die Steuerung von Migration lässt sich ebenfalls als Teil eines demografiepolitischen Maßnahmenbündels verstehen. Fachleute aus Ökonomie und Demografie haben wiederholt darauf hingewiesen, dass Migration sich demografisch auswirkt und darüber vermittelt eben auch potenziell auf den Wohlfahrtsstaat. Hierbei werden in der Regel verschiedene Szenarien von Zuwanderung zugrunde gelegt (Abb. B.2).

Studien dazu haben für Deutschland u. a. Folgendes deutlich gemacht: **Über Migration lassen sich stärkere demografische und erwerbspolitische Effekte erzielen als dadurch, dass der Ruhestand (erneut) biografisch**

**nach hinten verschoben oder die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit (weiter) verbessert wird** (Abb. B.2). Somit ist Migrationssteuerung auch ein demografiepolitisches Instrument. Fuchs, Kubis und Schneider (2019) nennen in ihrer Studie als Minimalwert für die jährliche Nettozuwanderung bis 2035 260.000 Personen: Diese Zahl sollte angesteuert werden, um das Erwerbspersonenpotenzial zu stabilisieren und damit auch das Fundament für wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Deutschland. **Dafür ist aber auch entscheidend, über welche Qualifikation die Zuwandernden verfügen und wie schnell und wie erfolgreich sie in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Wichtig für die Demografie- und damit eben auch die Sozialpolitik sind somit neben dem Umfang des Zuzugs auch eine Migrationssteuerung, die den konkreten Anforderungen des Arbeitsmarkts Rechnung trägt, und eine schnelle und effektive Arbeitsmarktintegration.**

Als Alternative zu Zuwanderung wird oftmals vorgeschlagen, die inländischen Erwerbspersonenpotenziale auszuschöpfen. Diese Option steht zu gesteuerter Zuwanderung nicht grundsätzlich in Konkurrenz; vielmehr ist sie dazu in der Regel gesamtwirtschaftlich komplementär. Konkurrenzen und Verdrängungseffekte können jedoch

Tab. B.1 Beschäftigte mit Migrationshintergrund in ausgewählten Berufen 2018

	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund		
		selbst zugewandert	in Deutschland geboren	gesamt
Altenpflege	63,4 %	26,3 %	10,3 %	36,6 %
Human- und Zahnmedizin	71,3 %	23,1 %	5,6 %	28,7 %
Pharmazie	72,8 %	21,2 %	6,0 %	27,2 %
Arzt- und Praxishilfen	74,2 %	10,4 %	15,3 %	25,7 %
Krankenpflege	78,0 %	13,8 %	8,2 %	22,0 %
Sozialarbeit	78,3 %	15,2 %	6,5 %	21,7 %

Quelle: Khalil/Lietz/Mayer 2020: 5; eigene Berechnung

zwischen einzelnen Gruppen be- und entstehen (s. auch SVR 2018b: 24-26). Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung zeigt, dass sich Migration auf die einzelnen Gruppen am Arbeitsmarkt sehr unterschiedlich auswirkt. Wenn Zuwanderung wenig an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts ausgerichtet ist, haben danach vor allem gering Qualifizierte Nachteile zu befürchten. Dies betrifft dann auch und vor allem die bereits im Land lebenden Ausländerinnen und Ausländer, weil sie häufig ein ähnliches Qualifikationsniveau haben wie die neu Zuwandernden (Brücker 2010: 506). Aufgrund des demografischen Wandels reicht eine Ausschöpfung der inländischen Erwerbstätigenpotenziale aber nicht aus, um das Erwerbspersonenpotenzial zu stabilisieren, selbst wenn man die Flüchtlinge berücksichtigt, die sich noch in der Sprachausbildung befinden.

## B.2 Migrantinnen und Migranten in wohlfahrtsstaatlichen Berufen

Die 2020 über die ganze Welt hereingebrochene Corona-Pandemie hat schlagartig einen Zusammenhang zwischen Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit ins Zentrum

der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt, der zuvor kaum beachtet wurde: **Die Pandemie hat (auch in Deutschland) gezeigt, dass gerade als ‚systemrelevant‘<sup>183</sup> ausgezeichnete Bereiche des öffentlichen Lebens ohne den Beitrag von Migrantinnen und Migranten unter Krisenbedingungen schwerlich leistungsfähig bleiben können.** Eine aktuelle Studie des DeZIM-Instituts (Khalil/Lietz/Mayer 2020) zeigt anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), dass vor allem in Berufen des Gesundheitssystems ein großer Teil der Leistungen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund erbracht wird (Tab. B.1). Sie zeigt außerdem, dass sich Personen mit Migrationshintergrund in den Gesundheitsberufen keineswegs nur unter den prekär Beschäftigten finden. Auch im Bereich der akademischen medizinischen Heilberufe leisten sie einen erheblichen Beitrag. Eine Erklärung hierfür ist auch die deutsche Praxis eines harten Numerus Clausus: Sie verwehrt vielen Menschen (mit und ohne Migrationshintergrund), die im Inland die Hochschulreife erlangt haben, den Zutritt zum Medizinstudium, weil die verfügbaren Plätze generell begrenzt sind. Den Kliniken, die massiv unter Personalmangel leiden, bleibt damit nur der Ausweg, Ärztinnen und Ärzte aus dem Ausland zu rekrutieren.<sup>184</sup>

183 Der Begriff der Systemrelevanz ist nicht unproblematisch, weil er bestimmte Bereiche hierarchisiert und dabei Wirkungszusammenhänge ausblendet. Beispielsweise ist auch die deutsche Autoindustrie systemrelevant in dem Sinne, dass ohne ihren immensen Beitrag zum deutschen Bruttoinlandsprodukt und zum staatlichen Steueraufkommen vielen staatlichen Leistungen die Finanzierungsgrundlage fehlen würde.

184 Doch auch für die Beschäftigung von medizinischen Fachkräften aus dem Ausland gibt es Hürden: Sie müssen erst Deutsch lernen und ihre Qualifikationen anerkennen lassen oder nachholen. Zugleich erweitert die Politik die Möglichkeiten für Personen mit inländischem Schulabschluss, die Medizin studieren wollen, aber einen Abiturschnitt von unter 1,0 haben: Die Bundesländer haben Landarztgesetze erlassen, nach denen auch alternative Zugangskriterien berücksichtigt werden können. Die betreffenden Studierenden müssen sich allerdings im Gegenzug verpflichten, zehn Jahre als Landarzt bzw. Landärztin zu arbeiten; tun sie dies nicht, müssen sie 250.000 Euro zahlen.

Wie stark das Gesundheitssystem und der Bereich der Pflege als zentrale Teile des Wohlfahrtsstaats mittlerweile auf Migration angewiesen sind, zeigt sich auch in dem Versuch, ausländische Fachkräfte in diesem Sektor anzuwerben. Diese Bemühungen wurden in den letzten Jahren erheblich verstärkt. 2017 wurde ein neuer Aufenthaltstitel zur Nachqualifikation eingeführt; das hing bereits direkt mit Arbeitskräfteengpässen im Gesundheitssystem zusammen.<sup>185</sup> Im Jahr 2020 trat das Fachkräfteeinwanderungsgesetz<sup>186</sup> in Kraft, das sich nochmals intensiver um ausländische Fachkräfte im Gesundheits- und Pflegesektor bemüht. Eine Spezialnorm für Berufe im Gesundheits- und Pflegebereich ermöglicht, im Ausland ausgebildete Arbeitskräfte im Inland zu Fachkräften weiterzuqualifizieren (§ 16d Abs. 4 Nr. 1 AufenthG). Zudem soll eine neu geschaffene Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa) Krankenhäuser, Pflegeheime und andere Einrichtungen in Fragen der Visaerteilung, Berufsanerkennung und Arbeitserlaubnis ausländischer Fachkräfte unterstützen.

### B.3 Migration als Herausforderung für Wohlfahrtsstaatlichkeit

Einwanderung in die Arbeitsmärkte kann also die Leistungsfähigkeit von umlagefinanzierten Wohlfahrtsstaaten fördern oder gar erhalten. Das Verhältnis von Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit ist allerdings komplexer, denn Migration kann die Aufrechterhaltung bzw. den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungsstrukturen zugleich auch erschweren oder gar gefährden.

Dass Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit wirtschaftlich auch in einem Spannungsverhältnis stehen können (wenngleich nicht müssen), hat bereits Milton Friedman 1978 auf den Punkt gebracht:<sup>187</sup> „Es ist offensichtlich, dass unregulierte Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit sich nicht miteinander vereinbaren lassen“ (zitiert nach Borjas 1999: 114; Übersetzung: SVR). Wenige Jahre später argumentierte Gary Freeman (1986: 51; Übersetzung: SVR) in einem Klassiker der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung ganz ähnlich,

dass „nationale Wohlfahrtsstaaten unter Bedingungen unregulierter Arbeitsmigration nicht bestehen können“.

📌 **Wichtig an beiden Zitaten ist, dass sie Migration nicht allgemein ablehnen. Sie verweisen nur darauf, dass Wohlfahrtsstaatlichkeit sich mit ungesteuerter Migration nicht verträgt.**<sup>188</sup>

Neben der Frage, ob und in welchem Umfang Menschen in ein Land mit wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen wandern, ist somit zentral, wie sich diese Zuwanderung zusammensetzt. 📌 **Wohlfahrtsstaaten stehen keineswegs grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zu Migration, sondern nur zu einer Migration, die nicht (hinreichend) zu den Anforderungen des Aufnahmestaats passt** (vgl. auch Bauer 2002). Diese Überlegungen folgen einem wirtschaftlichen Kalkül. Sie widersprechen nicht kategorisch humanitärer Zuwanderung, die auch begrenzt steuerbar ist, sich jedoch (legitimen) wirtschaftlichen Interessen entzieht.

Zu fragen ist auch, ob der Ausbaustand des Wohlfahrtsstaats sich darauf auswirkt, welche Zuwanderinnen und Zuwanderer ein Land anzieht. Mittlerweile weisen zahlreiche empirische Studien darauf hin, dass das Ausmaß wohlfahrtsstaatlicher Leistungen vor allem die Zusammensetzung, aber auch das Volumen von Migration beeinflusst (s. dazu auch SVR 2018b: 26–27). Zwar geht Migration nie auf einen bestimmten Faktor zurück und lässt sich somit auch nicht monokausal erklären. Folglich ist die Migrationsentscheidung bestimmter Gruppen auch nicht einzig oder vorrangig mit der wohlfahrtsstaatlichen Verfasstheit eines potenziellen Ziellands zu erklären. Durch Kontrolle anderer Einflussgrößen lässt sich jedoch zeigen, dass eine bestimmte Ausprägung und Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen es wahrscheinlich macht, dass bestimmte Migrantinnen und Migranten kommen und andere eher nicht (s. dazu für einen Überblick SVR 2018b: 26–28).

In diesem Zusammenhang ist als Hintergrundinformation wichtig, dass eine Einwanderung und die damit verbundene physische Präsenz auf dem Territorium sozialrechtliche Konsequenzen hat. In Deutschland, aber auch in den meisten anderen europäischen Ländern lässt sich ein ‚gerichtlich forciertes sozialrechtliches

185 § 17a AufenthG a. F. wurde im Rahmen des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I, S. 1386) eingeführt. S. die Gesetzesbegründung dazu in BT-Drs. 18/4097: 39: „Um die Zuwanderung von Fachkräften in den Engpassberufen, insbesondere in der Krankenpflege, zu erleichtern, wird in Absatz 1 ein neuer, einheitlicher Aufenthaltstitel für die Durchführung von Bildungsmaßnahmen geschaffen, die geeignet sind, fachliche, praktische und/oder sprachliche Defizite, die der Anerkennung des ausländischen Abschlusses bzw. dem Berufszugang entgegenstehen, auszugleichen.“

186 Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15.08.2019 (BGBl. I, S. 1307).

187 Zu berücksichtigen ist dabei, dass Friedman als klassischer (Neo-)Liberaler Einwanderung befürwortete, aber dagegen war, individuelle Lebensrisiken umfassend abzusichern; er war somit ein ausgeprägter Sozialstaatskritiker.

188 Auch das Beispiel der EU-Binnenmigration widerspricht dem nicht, denn die Wahrnehmung innereuropäischer Freizügigkeitsrechte ist (zunächst) an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, konkret an wirtschaftliche Aktivität (s. dazu verschiedene Urteile des EuGH: Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano*; Urt. v. 15.09.2015, Rs. C-67/14, *Alimanovic*; Urt. v. 25.02.2016, Rs. C-299/14, *Garcia-Nieto*).

## Info-Box 19 Fiskalische Auswirkungen der Migration nach Deutschland

Mit der Wechselbeziehung von Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit zumindest mittelbar verbunden ist die Frage, wie sich Migration fiskalisch auswirkt. Die dazu vorliegenden empirischen Ergebnisse für Deutschland sind allerdings uneinheitlich; das zeigt eine Kontroverse zwischen Holger Bonin (Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW) und Hans-Werner Sinn (ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.) aus den Jahren 2014/15. Bonin hatte in einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung gezeigt, dass „die von der ausländischen Wohnbevölkerung im Jahr 2012 gezahlten Steuern und Sozialbeiträge den Wert der in Anspruch genommenen öffentlichen Sozialleistungen“ (Bonin 2014: 51) übersteigen. Pro in Deutschland lebender Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit würden, so die Studie, 3.300 Euro mehr an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ein- als an Transfers ausbezahlt. Als Ursache dafür arbeitet die Studie heraus, dass die Altersstruktur bei der ausländischen Bevölkerung erheblich günstiger sei als bei der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit. Dies könne eine „mit niedrigerem Erwerb- und Kapitaleinkommen verbundene schlechtere fiskalische Position“ überkompensieren, die wiederum auf die im Durchschnitt geringeren Qualifikationen zurückgeführt wird (Bonin 2014: 51).

Die Berechnung ist allerdings umstritten. Kurz nach der Veröffentlichung der ZEW-Studie erschien eine

„Gegenrechnung“, die Migration nicht als fiskalischen Gewinn, sondern vielmehr als fiskalisches Verlustgeschäft darstellt (Sinn 2015). Der auf Pro-Kopf-Basis errechnete Saldo von geleisteten Einzahlungen und entnommenen Leistungen beläuft sich hier auf –1.800 Euro. Entscheidend für die Bilanz ist nun, ob allgemeine Staatsausgaben wie Verteidigung, die Verkehrsinfrastruktur, das Justizsystem, die innere Sicherheit (Polizei und Ordnungsbehörden) und die Kosten der öffentlichen Verwaltung der ausländischen Bevölkerung anteilig zugerechnet werden oder nicht. Das hängt wiederum davon ab, in welcher Form diese ohnehin anfallenden Ausgaben der gesamten Bevölkerung zugerechnet werden und inwiefern die Zuwanderung eventuell die Höhe dieser Kosten beeinflusst. Je stärker sie diese Kosten erhöht, desto schlechter fällt ihre Fiskalbilanz aus.

Die Kontroverse zeigt: Die Antwort auf die Frage „Was kostet/bringt Migration?“ – die vor allem die Medien gern stellen – hängt erheblich davon ab, was man in die Berechnungen in welcher Form einbezieht und welche Gruppen von Zugewanderten man betrachtet. Je nach Berechnungsgrundlage können die Ergebnisse stark positiv oder stark negativ sein. Klare und vor allem allgemein anerkannte Antworten auf diese Frage gibt es folglich nicht, und sie sind auch nicht zu erwarten (s. dazu auch SVR 2015: 108).

Territorialitätsprinzip‘ beobachten: **! Ausländer und Ausländerinnen sind nach der Einreise im Sozialrecht in vielerlei Hinsicht Inländern und Inländerinnen gleichgestellt** (in diesem Sinne Thym 2017: 178). Es ist zwar grundsätzlich vorstellbar, auf einem Territorium aufhältige Personen sozialrechtlich ungleich zu behandeln und so „den Wohlfahrtsstaat einzuzäunen und nicht das Land“ (Niskanen 2006; Übersetzung: SVR); das geschieht heute jedoch nur noch in begrenztem Umfang. Damit hat die Staatsangehörigkeit ihre Funktion als entscheidende Instanz für das Recht auf sozialstaatliche Leistungen zwar nicht vollständig, aber doch weitgehend verloren (Info-Box 20). Das Migrationsrecht wird auf diese Weise in Bezug auf das Anrecht auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen zu einem „Vorposten“ (Kingreen 2014: 290) mit einer „Schleusenfunktion“ (Zacher 1993: 448; zitiert nach Thym 2017).

### B.3.1 Selbstselektion von Migrantinnen und Migranten

Die wirtschaftswissenschaftliche Migrationsforschung beschäftigt sich eingehend damit, welche Personen welche Migrationsentscheidungen treffen und in welche Länder sie wandern (s. dazu grundlegend Borjas 1987; s. dazu auch SVR 2018b; 2020a). Dabei werden Migrationsprozesse differenziert betrachtet und verschiedene Gruppen von Migrantinnen und Migranten unterschieden. Entsprechend zeigen sich hier keine globalen Effekte, aber Wirkungen auf bestimmte Gruppen von Migranten und Migrantinnen, die von der spezifischen Ausprägung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen abhängen. Es geht also weniger um den Umfang von Migration als vielmehr darum, wie sich diese nach (Herkunfts-)Ländern bzw. Qualifikationen zusammensetzt. Damit wird keineswegs be-



## Info-Box 20 Ausmaß der (sozial-)rechtlichen Gleichstellung von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland

Inwieweit Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland Inländerinnen und Inländern tatsächlich sozialrechtlich gleichgestellt sind, ist jeweils abhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status (s. auch Info-Box 9 in Kap. A.2.1). Am weitesten geht die Gleichstellung bei Personen, die entweder aus den Ländern der Europäischen Union nach Deutschland gekommen sind und sich hier bereits längere Zeit aufhalten,<sup>189</sup> in Deutschland als Flüchtlinge anerkannt sind oder eine Niederlassungserlaubnis besitzen. Diese Gruppen sind Inländerinnen und Inländern sozialrechtlich umfassend gleichgestellt. Nicht vollständig, aber doch weitgehend gleichgestellt sind Personen, die sich mit einer Aufenthaltserlaubnis rechtmäßig in Deutschland aufhalten, aber (noch) keine dauerhafte Niederlassungserlaubnis besitzen. Hier gibt es nur einzelne Ausnahmen, etwa im Bereich des BAföG. Personen aus dieser Gruppe erhalten also z. B. Leistungen wie das Kindergeld, auch wenn die Kinder in einem anderen EU-Staat leben.<sup>190</sup> Ebenso haben sie (bei entsprechenden Anwartschaften) ein Anrecht auf Leistungen nach dem SGB III (Arbeitslosen-

geld I) sowie auf Grundsicherungsleistungen gemäß SGB II (Arbeitslosengeld II) (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB II) und Krankenversicherungsschutz (§ 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V). Auch Leistungen wie Eltern- oder Betreuungsgeld orientieren sich am Aufenthalt bzw. am Wohnort der antragstellenden Person.<sup>191</sup> Am weitesten von einer sozialrechtlichen Gleichstellung entfernt sind Asylbewerberinnen und -bewerber sowie ausreisepflichtige Personen einschließlich Geduldeten. Zwar haben sie in Deutschland verglichen mit der entsprechenden Gruppe in anderen Staaten relativ umfangreiche soziale Rechte, im Vergleich zu anderen Ausländerinnen und Ausländern müssen sie im Hinblick auf die ihnen gewährten Sozialleistungen jedoch Abstriche machen. Der Geldbetrag, den ihnen das Asylbewerberleistungsgesetz gewährt, liegt beispielsweise ca. 20 Prozent unter dem des Arbeitslosengelds II. Bestimmte Gruppen sind zudem gänzlich von Leistungen ausgeschlossen, z. B. Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU als Schutzbedürftige anerkannt wurden und trotzdem nach Deutschland weitergewandert sind.

hauptet, dass die Höhe sozialstaatlicher Leistungen allein oder auch nur hauptsächlich eine bestimmte Migrationsentscheidung erklären könnte. Studien zeigen aber, dass auch die wohlfahrtsstaatliche Verfasstheit des Ziellands einen Effekt auf die Migrationsmuster haben kann, wenn man andere Faktoren kontrolliert.<sup>192</sup>

Besonders aussagekräftig für das Einwanderungsland und den Wohlfahrtsstaat Deutschland ist das quasi-natürliche Experiment<sup>193</sup> der Auswanderung jüdischer

Menschen aus der ehemaligen Sowjetunion (Cohen/Haberfeld/Kogan 2008; s. zu diesem Beispiel auch schon SVR 2018b: 26). Dabei handelt es sich zwar um einen Einzelfall in einer bestimmten historischen Situation, der zudem eine ganz bestimmte Gruppe von Migrantinnen und Migranten betrifft. Trotzdem eignet sich dieses Beispiel besonders gut, um mögliche Zusammenhänge zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und Migrationsmustern aufzuzeigen. Cohen, Haberkfeld und Kogan (2008)

189 Ausnahmen bestehen, wenn die betreffende Person noch keine Sozialversicherungsansprüche erworben hat oder seit weniger als fünf Jahren in Deutschland lebt. In dem Fall kann es geschehen, dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ohne Einbindung in den Arbeitsmarkt ihre Freizügigkeitsberechtigung verlieren. Weil EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nur in Ausnahmefällen abgeschoben werden, leben sie dann unter Umständen „ohne materielles Freizügigkeitsrecht gleichsam als illegale Einwanderer im Bundesgebiet“ (Thym 2017: 179). S. dazu auch SVR 2017a: 44.

190 Kindergeldberechtigt sind gemäß §§ 31f., 62ff. EstG Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland. Die Kinder müssen dafür nicht in Deutschland leben, es reicht ein Aufenthalt in einem anderen EU-Staat (§ 63 Abs. 1 S. 3 EstG).

191 § 1 Abs. 1 Nr. 1 BEEG. Vom Leistungsbezug ausgeschlossen sind jedoch (mit einigen Ausnahmen) Ausländer und Ausländerinnen, die keine Freizügigkeitsberechtigung haben (§ 7 BEEG).

192 Diese Fragestellung behandelt auch SVR 2020a: 55. Dort wird u. a. auf eine Studie von Aksoy und Poutvaara (2019) verwiesen. Die Autoren zeigen, dass Migrantinnen und Migranten mit Grund- und Sekundarschulbildung eher europäische Zielländer in den Blick nehmen, die einen höheren Anteil ihres BIP für Sozialausgaben verwenden oder eine niedrigere Arbeitslosenquote haben; jene mit einem tertiären Bildungsabschluss reagieren dagegen stärker auf ein höheres Pro-Kopf-BIP.

193 Dies ist eine empirische Untersuchungssituation, die erlaubt, den Untersuchungsgegenstand in eine Versuchs- und eine Kontrollgruppe einzuteilen.

nutzen in ihrer Studie dazu methodisch die Tatsache, dass in einem begrenzten Zeitraum von wenigen Jahren jüdische Bürger und Bürgerinnen aus der ehemaligen Sowjetunion weitgehend frei zwischen Israel, den USA und Deutschland als Zielland wählen konnten.<sup>194</sup> Da in dieser Konstellation das Recht als steuernde Variable fehlt, eignet sich diese Situation fast perfekt, um am Beispiel der drei potenziellen Zielländer die Effekte unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Sicherungsniveaus auf Wanderungsentscheidungen zu beobachten. Denn die Ausreisewilligen standen vor der Wahl zwischen wohlfahrtsstaatlicher Sicherheit (in Deutschland) und hohen Bildungserträgen und Einkommenschancen (vor allem in den USA). Die Studie zeigt, dass Hochgebildete in den 1990er und 2000er Jahren meist in die USA anstatt nach Deutschland zogen. Das bestätigte eine These zur migratorischen Selbstselektion, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur seit vielen Jahren vertreten wird. Danach bevorzugen qualifizierte Migranten und Migrantinnen Länder mit stärker ungleichen Löhnen und weniger Umverteilung, weil Humankapital dort tendenziell besser entlohnt wird (s. dazu auch SVR 2018b: 26–27; 2020a: 55). Diese These schließt nicht aus, dass andere Faktoren (wie z. B. bestehende Netzwerke, eine linguistische Nähe zwischen den Sprachen im Herkunfts- und im Zielland etc.) ebenfalls wirksam und wichtig sind. Die Studie zeigt jedoch, dass die wohlfahrtsstaatliche Verfasstheit eines Landes ebenfalls einen Effekt hat.

Bestätigt werden diese Befunde auch in einer umfangreichen ländervergleichenden Studie von Brücker et al. (2012). Danach ziehen Länder mit höherer Lohnungleichheit, wenn man andere Faktoren kontrolliert, Hochqualifizierte tendenziell stärker an als eher egalitäre Staaten. Letztere zeichnen sich dadurch aus, dass die Unterschiede im Bruttolohn entweder generell kleiner sind oder sich durch eine entsprechende Besteuerung ausgleichen (Brücker et al. 2012: 84). Aufgrund dieser Ergebnisse, die vor allem aus der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur stammen, wurde im SVR-Jahresgutachten 2018 die „Rolle der Steuerpolitik als Instrument der Einwanderungspolitik“ herausgestellt (SVR 2018b: 26). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt mit Blick auf deutsche Auswanderinnen und Auswanderer eine Studie von Parey et al. (2017): Diese stellt ebenfalls fest, dass Personen mit einem höheren Einkommenspotenzial eher ungleiche Länder bevorzugen. Personen mit einem geringeren Einkommenspotenzial entscheiden sich dagegen nach

dieser Studie eher für egalitäre Länder, also solche mit stärker ausgeprägten wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsstrukturen. Bestätigt werden diese Ergebnisse auch von der Studie von Borjas, Kauppinen und Poutvaara (2019) zu Dänemark, die hinsichtlich der verfügbaren Daten und Hintergrundinformationen noch weiter geht und umfangreicher ausfällt. Diese Studie zeigt für Migrantinnen und Migranten aus Dänemark nicht nur eine starke positive Selbstselektion hinsichtlich Bildung und Einkommen. Diejenigen, die in andere Länder auswandern als die Nachbarstaaten Schweden, Norwegen und Finnland – die ebenso wie Dänemark stark wohlfahrtsstaatlich geprägt sind –, sind außerdem besser qualifiziert und haben deutlich mehr verdient als jene, die nicht wandern oder in die dänischen Nachbarländer auswandern.

Die Zusammenschau der bisherigen Forschung zu dem Thema macht deutlich, dass hier nach einzelnen Gruppen differenziert werden muss. **Wohlfahrtsstaatliche Leistungen können danach vor allem die Wanderungsentscheidungen von hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten (negativ) beeinflussen, die gute Aussichten haben, im Zielland schnell eine ihrer Qualifikation entsprechende Beschäftigung zu finden, und durch Steuern und Abgaben zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaats beitragen.** Damit entsteht gewissermaßen ein Paradox: Staaten mit ausgebauten Wohlfahrtssystemen sind besonders darauf angewiesen, gut qualifizierte Migrantinnen und Migranten zu gewinnen, um ihre Leistungsstrukturen zu stabilisieren. Dies gilt umso mehr, wenn sie einem demografischen Wandel unterliegen. Dass diese Staaten zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen tendenziell höhere Steuern und Abgaben verlangen, ist jedoch gerade für diese Gruppe eher ein Grund, sich gegen ein solches Land zu entscheiden.<sup>195</sup>

**Im Wettbewerb um die Migrantinnen und Migranten, die wirtschaftlich besonders leistungsstark sind und entsprechend besonders dazu beitragen könnten, staatliche Leistungen im Allgemeinen zu finanzieren und damit auch die kollektive sozialstaatliche Absicherung individueller Lebensrisiken, kann ein umfassend ausgebauter Wohlfahrtsstaat also nachteilig sein.** Dies ist nun weder ein Argument für oder gegen die Aufrechterhaltung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen noch eines für oder gegen eine bestimmte Migrationspolitik. Es verweist lediglich darauf, dass zwischen zwei scheinbar voneinander unabhängigen politischen

194 Außerdem stand es ihnen frei, nicht auszuwandern.

195 Das klassische Hochsteuerland Schweden beispielsweise reagiert auf diesen Zusammenhang damit, dass es Zuwanderinnen und Zuwanderern spezielle Steuerentlastungen bietet: Ab einem bestimmten Einkommen sind für die ersten drei Jahre nach der Einreise 25 Prozent des Einkommens steuerfrei. Damit will das Land vor allem für Hochqualifizierte attraktiver werden. Dänemark verfährt ähnlich. Dort gibt es zwar eine einflussreiche rechtspopulistische Partei; diese hat aber mit hoch qualifizierter Migration kein Problem.

## Info-Box 21 Um- und Abbau des Wohlfahrtsstaats durch Migration?

Seit vielen Jahren ist zu beobachten, dass die Bedingungen für den Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen länderübergreifend neu gefasst werden. In einigen Ländern, etwa im Vereinigten Königreich, erfolgte dies früher als in anderen (z. B. Deutschland oder Schweden). Zudem unterscheidet sich im Ländervergleich auch der Zugriff bzw. der konkrete Ansatzpunkt der Neudefinition.<sup>196</sup> Diskutiert wurden diese Änderungen unter Schlagwörtern wie „ending welfare as we know it“, „from welfare to workfare“, „social investment welfare state“ (s. etwa Morel/Palier/Palme 2011) oder im deutschen Kontext „aktivierender Wohlfahrtsstaat“ und „Fördern und Fordern“. Was diese – nicht migrationsspezifischen – Reformen für Integration bedeuteten, hat der SVR bereits in früheren Jahresgutachten erörtert (SVR 2014: 159–160; 2015: 115–119). Er zog für die deutschen Sozialstaatsreformen insgesamt ein integrationspolitisch positives Fazit und konstatierte, „dass der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt, der (auch) auf die mutigen Strukturreformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung zurückgeht, an Menschen mit Migrationshintergrund nicht spurlos vorbeigegangen ist“ (SVR 2014: 160). Der Hauptgrund

dieser positiven Bewertung war, dass beim Umbau des deutschen Sozialstaats auch der Arbeitsmarkt dereguliert wurde. Das erleichterte gerade solchen Personengruppen den Einstieg in den Arbeitsmarkt, die stark von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit betroffen waren – und dazu gehörten eben auch die Migrantinnen und Migranten. Diese neuen Möglichkeiten entstanden jedoch vor allem im Niedriglohnssektor.

Inwieweit ist nun dieser länderübergreifende Trend, die Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen umzubauen, auch auf Migration zurückzuführen – zugespitzt gefragt: Welchen Anteil hat Migration in Deutschland an Hartz IV? Dies lässt sich empirisch naturgemäß schwer untersuchen. Emmenegger und Careja (2012) erörtern diese Frage in einer vergleichenden Studie zum Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass ein direkter Zusammenhang unwahrscheinlich ist; der wohlfahrtsstaatliche Umbau kann also nicht direkt auf gestiegene Migration zurückgeführt werden. Die Studie weist aber auch darauf hin, dass ein solcher Umbau im Ergebnis auch funktional sein könnte, um Migration zu steuern.

Themenkomplexen Interdependenzen, Wechselwirkungen und auch Spannungen bestehen können (s. dazu auch Bauer 2002). Der Hinweis auf diese Wechselwirkungen bedeutet nicht, dass Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit gegeneinander ausgespielt werden sollen. Berücksichtigt werden sollte zudem auch, dass wohlfahrtsstaatliche Strukturen bereits zugewanderte Migrantinnen und Migranten bei der Arbeitsmarktintegration unterstützen können; das zeigt exemplarisch eine Studie von Heba Gowayed (i. E.) zu Flüchtlingen in Deutschland, Kanada und den USA. Allerdings sind auch zu diesem Zusammenhang die Befunde nicht einheitlich. In einem Vergleich der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in den USA und in Deutschland ermitteln Poutvaara und Wech (2016) eine bessere und schnellere Arbeitsmarktintegration in den USA als in Deutschland; sie führen dies auch darauf zurück, dass in Deutschland die Steuer- und Abgabenlast auch im Niedriglohnssektor vergleichsweise

hoch ist und das die Arbeitsmarktintegration zumindest verzögert.

### B.3.2 Zum Zusammenhang von Migration und der Bereitschaft zur Umverteilung

Die Forschung erörtert nicht nur, ob wohlfahrtsstaatliche Sicherungsstrukturen bestimmte Gruppen von Migrantinnen und Migranten besonders anziehen. Sie fragt auch danach, ob Migration ihrerseits die (sozial-)staatliche Leistungserbringung beeinflusst. Dazu analysiert sie den politischen Prozess und damit die Entscheidungsfindung in Bezug auf Höhe und Ausprägung sozialstaatlicher Leistungen. Hier geht es also nicht darum, wie eine bestimmte Form von Wohlfahrtsstaatlichkeit sich auf die empirischen Migrationsverhältnisse auswirkt. Im Zentrum steht vielmehr die Frage, welche Folgen bestimmte Formen von Migration für Wohlfahrtsstaatlichkeit haben

196 In den Niederlanden beispielsweise spielte beim Um- und Abbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen eine zentrale Rolle, dass der Bezug von Erwerbsunfähigkeitsrenten erschwert wurde. In Deutschland war der zentrale Ansatzpunkt die Arbeitslosenhilfe, die zuvor vom Nettolohn abhing und nun auf das Niveau der Grundsicherungsleistung Sozialhilfe abgesenkt wurde.

können, vor allem eine Zuwanderung, die sich nicht an den Erfordernissen des nationalen Arbeitsmarkts bzw. an Qualifikation orientiert. Konkret geht es darum, ob Migration die (politischen) Möglichkeiten und Rahmenbedingungen dafür beeinflusst, die Primärverteilung von Einkommen und Vermögen durch Umverteilung zu korrigieren.

Hierzu lassen sich wiederum zwei Arten von Studien unterscheiden: Die einen untersuchen, wie Migration und ihre Politisierung die Einstellung der Bevölkerung zu Umverteilungsleistungen beeinflussen; die anderen analysieren die direkten Auswirkungen von Migration auf Umverteilungsleistungen und damit die Politikeffekte. Wichtig für Erstere ist das Konzept des *welfare chauvinism*<sup>197</sup> und damit die Frage, inwieweit die Bevölkerung bereit ist, wohlfahrtsstaatliche Leistungen herkunftsunabhängig zu gewähren und vor allem unabhängig davon, wie lange jemand schon im Land lebt (s. dazu auch Info-Box 20). Bezogen auf Einstellungen kommen beispielsweise Senik et al. (2009) auf der Basis von Daten des *European Social Survey* (ESS) zu dem Ergebnis, dass mit der Wahrnehmung zunehmender ethnischer Vielfalt die Bereitschaft zu umverteilenden Maßnahmen sinkt; dabei ist dieser Effekt je nach Land unterschiedlich stark.

Alesina und Glaeser (2004) untersuchen hingegen Effekte auf Politik. In ihrer Studie identifizieren sie ethnische Heterogenität – die in den USA deutlich stärker ausgeprägt ist als in Europa – als einen Faktor, der die aktive Bekämpfung von Armut erschwert: Insgesamt seien dadurch sowohl die politischen Akteure und Akteurinnen als auch die Bevölkerung in den USA weniger bereit als in Europa, eine höhere Steuerbelastung für wohlfahrtsstaatliche Programme hinzunehmen. Das wiederum gehe zurück auf die geringe Bereitschaft der Bevölkerung, wohlfahrtsstaatliche Leistungen auch Einwanderinnen und Einwanderern zu gewähren, die erst kurze Zeit im Land leben.

Bestätigt werden diese Ergebnisse von einer aktuellen Studie, die international vergleichend angelegt ist: Alesina et al. (2019) stellen fest, dass die Unterstützung für Umverteilung und damit für sozialstaatliche Maßnahmen negativ mit dem Anteil von Zugewanderten in der entsprechenden Region korreliert, auch bei Kontrolle anderer Variablen. Die Autoren und Autorinnen führen das zurück auf eine Fehlannahme: Wenn Menschen im direkten wohnräumlichen Umfeld viele Zugewanderte

wahrnehmen, überschätzen sie deren Anteil im Land insgesamt und damit auch die Zahl der Menschen, die wohlfahrtsstaatliche Leistungen beziehen.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass die Literatur zu dieser Frage nicht eindeutig ist, sowohl hinsichtlich Einstellungen als auch in Bezug auf Politikeffekte. Neben den Studien, die entsprechende Wirkungen belegen, gibt es andere, die die geschilderten Mechanismen nicht feststellen können (vgl. für einen Überblick van der Meer/Tolsma 2014). Gegen die These, dass *welfare chauvinism* durch Migration zunimmt, spricht nach Hall (2017: 219) vor allem folgende Beobachtung: Gerade in den skandinavischen Ländern mit ihren universalistisch geprägten Wohlfahrtssystemen ist die (ethnische) Diversität und Heterogenität seit vielen Jahren hoch und steigend.

Andere Studien zum Zusammenhang von Migration und Wohlfahrtsstaat betrachten vor allem den Parteienwettbewerb und das Wahlverhalten (von Teilen) der Bevölkerung. Einschlägig ist hier die aktuelle Studie von Edo et al. (2019), in der es darum geht, wie Einwanderung in Frankreich den Wahlerfolg von Kandidaten und Kandidatinnen der radikalen Linken und der radikalen Rechten beeinflusst. Der Zuzug von niedrig qualifizierten Migrantinnen und Migranten aus Ländern außerhalb des OECD-Raums ist nach dieser Studie eine Ursache für die Wahlerfolge der radikalen Rechten; dieser Zusammenhang zeigt sich auch, wenn andere Variablen kontrolliert werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine aktuelle Studie von Miller und Kenny (2020) zum Vereinigten Königreich: Sie zeigt einen Zusammenhang zwischen den Wahlergebnissen der politischen Rechten und der Asylzuwanderung. Eine Verbindung zum Thema wohlfahrtsstaatlicher Leistungserbringung ist folgende: Parteien auf der rechten Seite des politischen Spektrums versuchen zwar, sich als antielitär und als ‚Partei des kleinen Mannes‘ darzustellen. In puncto Wohlfahrtsstaat sind sie jedoch minimalistisch geprägt; so sehen sie für schon länger im Land lebende Zugewanderte bzw. auch für Staatsangehörige des betreffenden Landes lediglich eine Art Grundsicherung vor (s. Busemeyer/Rathgeb/Sahm 2020). Ihr wohlfahrtsstaatlicher Minimalismus tritt in Parteiprogrammen nicht offensichtlich zutage. Wie Busemeyer, Rathgeb und Sahm (2020) zeigen, kommt er jedoch klar zum Vorschein, wenn man die Einstellungen der Parteianhänger und -anhängerinnen genauer betrachtet.

---

197 Kitschelt und McGann (1995: 22) definieren *welfare chauvinism* klassisch als die Vorstellung, dass „der Wohlfahrtsstaat ein System sozialer Sicherung für jene ist, die zu einer ethnisch definierten Gemeinschaft gehören und einen Beitrag geleistet haben“ (Übersetzung: SVR). Empirische Ergebnisse zum Phänomen des *welfare chauvinism* werden in Kap. C.1 des Gutachtens ausgeführt.

Hier kann also eine Art Wirkungskette entstehen: **❗ Wenn Migration als Thema im Vordergrund steht, profitieren davon rechte Parteien,<sup>198</sup> und diese setzen wiederum die wohlfahrtsstaatlichen Systeme unter Druck.** Dazu passt ein Ergebnis der bereits angesprochenen Studie von Edo et al. (2019): Zuwanderung hat einen (weniger stark ausgeprägten, aber signifikanten) negativen Effekt auf die elektorale Unterstützung von Kandidaten und Kandidatinnen der politischen Linken.<sup>199</sup> Dies könnte wiederum darauf zurückgehen, dass durch Zuwanderung die Akzeptanz für Umverteilungsmaßnahmen sinkt. Möglich ist jedoch auch ein gegenläufiger Effekt, den u. a. Koopmans et al. (2012) aufzeigen: Durch Migration und eine mögliche spätere Einbürgerung steigt der Anteil der Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund und damit einer Gruppe, die – zumindest bislang – tendenziell eher links wählt.<sup>200</sup>

Auf einer anderen Ebene operieren Studien, die generell danach fragen, wie Migration bzw. steigende ethnische Heterogenität sich auf Vertrauen und Zusammengehörigkeit innerhalb der Gesellschaft auswirkt. Bekannt (und umstritten) ist in diesem Bereich vor allem eine umfassende Studie von Robert Putnam (2007). Sie ermittelt einen negativen Zusammenhang zwischen der ethnischen Diversität von Nachbarschaften und sozialem Vertrauen. Nach dieser Studie sinken Gemeinschaftsgefühl und Solidarität in Nachbarschaften, wenn die ethnische Vielfalt dort zunimmt (kritisch zu diesen Ergebnissen Hickman/Crowley/Mai 2008 und Drever 2007). Die Folge ist laut Putnam, dass das Vertrauen im lokalen Zusammenhang abnimmt. Damit sinkt auch die Akzeptanz redistributiver Maßnahmen, besonders wenn auch

Zugewanderte ein Anrecht auf die betreffenden Leistungen haben. Auch hier sind die Ergebnisse jedoch umstritten. Hall (2017: 204; Übersetzung: SVR) stellt dazu fest, dass „eine grundlegende nationale Identität zwar die Voraussetzung für Umverteilung sein mag, besonders stark ausgeprägte ethnische Identitäten diese Umverteilungsbereitschaft jedoch nicht erhöhen können“.

Dies verweist auf eine zweite Dimension eines potenziellen Spannungsverhältnisses zwischen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und Migration. Hier geht es nicht darum, inwieweit wohlfahrtsstaatliche Strukturen bzw. die dafür nötige Besteuerung von Einkommen in einem bestimmten Land gerade die Gruppe von Migrantinnen und Migranten von einer Einwanderung abhalten, die zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen besonders viel beitragen könnte. Im Zentrum steht vielmehr die Frage, ob Migration die Bereitschaft innerhalb der Bevölkerung senkt, hohe Steuern und Abgaben zu leisten, um ein Netz sozialstaatlicher Leistungen zu finanzieren, und das auch bei einer hohen Zuwanderung.

**❗ Der Hinweis auf mögliche Spannungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Phänomenen bedeutet wie schon gesagt nicht, dass diese gegeneinander ausgespielt werden sollen.** Entsprechend sind die hier präsentierten Befunde weder ein Argument gegen Zuwanderung (bzw. eine Zuwanderung, die kaum mit den Erfordernissen des Arbeitsmarkts verbunden ist) noch eins gegen staatliche Leistungen, die individuelle Lebensrisiken absichern. **❗ Sie verweisen aber darauf, dass die Wechselverhältnisse in den Blick genommen werden müssen, um mögliche Risiken auszubalancieren.**

198 Die Gründe dafür sind vielschichtig; eine erhebliche Rolle spielen hier auch kulturalistische Aspekte (Angst vor Überfremdung, Islam etc.). S. dazu auch die verschiedenen Länderstudien von MIDEM.

199 Interessanterweise wurden in vielen Ländern die umfassendsten Einschnitte in soziale Sicherungssysteme nicht von Politikern der Rechten, sondern von jenen der Linken vollzogen (Vereinigtes Königreich: Tony Blair, USA: Bill Clinton, Deutschland: Gerhard Schröder).

200 Dies gilt wiederum nur für die Parteien im Zielland. Gerade bei Wählerinnen und Wählern mit türkischem Migrationshintergrund in Deutschland zeigt sich ein Dualismus in der Form, dass sie in Deutschland Parteien des Mitte-Links-Spektrums bevorzugen, bei Wahlen in der Türkei aber eher die AKP, die dem rechts-nationalen bzw. rechts-autoritären Spektrum zuzuordnen ist. Auch die jüngste Wahl in den USA hat gezeigt, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer keineswegs automatisch den Demokraten zuneigen. Vielmehr konnte Trump beispielsweise von den Menschen mit lateinamerikanischen Wurzeln einen durchaus beachtlichen Teil für eine Stimmabgabe zugunsten der Republikaner mobilisieren.

## **C. Einstellungen der Bevölkerung zu migrationsbedingter Vielfalt**

Integration ist kein einseitiger Prozess in dem Sinne, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer sich den Normen und Rahmenbedingungen einer bestehenden Gesellschaft anpassen. Veränderung wird auch von den Teilen der Bevölkerung verlangt, die schon immer oder schon lange im Land ansässig sind. Diese stehen in Teil C des vorliegenden Jahresgutachtens im Fokus. Die Einstellungen der Bevölkerung zu den Themenbereichen Migration und Integration sind ein Indikator dafür, wie offen bzw. verschlossen eine Gesellschaft für die Teilhabe von Zugewanderten grundsätzlich ist. Sie sind somit ein wichtiger Aspekt für die Beantwortung der Frage, die das SVR-Jahresgutachten 2021 umspannt: Wie geht das Einwanderungsland Deutschland mit seiner zunehmenden Vielfalt um?

Thematisch berücksichtigen die folgenden Kapitel drei Dimensionen: Anhand einiger Fragestellungen, die in Teil A des Gutachtens als relevant identifiziert wurden, untersucht Kap. C.1 zunächst die Einstellungen der Bevölkerung zu wichtigen Aspekten der rechtlichen Integration von Zugewanderten. In diesem Rahmen betrachtet es als zentrale Etappen der formalrechtlichen Integration den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, die politische Partizipation von Zugewanderten und deren Zugang zu sozialstaatlicher Absicherung. Anschließend erfolgt ein Perspektivenwechsel: Von der rechtlich-institutionellen Ebene richtet sich der Blick auf die Einstellungen deutscher Staatsangehöriger zum Umgang mit kultureller Vielfalt. Diese können Aufschluss darüber geben, wie die Bevölkerung sich das Miteinander in der Gesellschaft vorstellt (s. Kap. C.2). Abschließend befasst sich Kap. C.3 mit rassistischen Einstellungen und Verhaltensweisen in der deutschen Bevölkerung, die einem gleichberechtigten Miteinander im Wege stehen.

Wenn sozialwissenschaftliche Befragungen über mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte hinweg immer wieder die gleichen Fragen stellen, können sie längerfristige gesellschaftliche Entwicklungen und Trends abbilden, die über Momentaufnahmen oder subjektive Eindrücke hinausgehen. So lassen sich in den Einstellungen der Deutschen<sup>201</sup> zu migrationsbedingter Vielfalt grundlegende Prozesse von Öffnung bzw. Abschottung nachzeichnen. Für die folgenden Kapitel wird dazu insbesondere auf die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) zurückgegriffen (Info-Box 22 in Kap. C.1). Ergänzt werden die Befunde u. a. mit Daten aus dem *European Social Survey* (ESS) (Info-Box 15 in Kap. A.2.3) und dem SVR-Integrationsbarometer (SVR 2016: 22–46; 2018a; 2020b).

Wie Menschen Migration, bestimmte Zuwanderergruppen oder einzelne Aspekte des Integrationsprozesses bewerten, wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Beispielsweise spielt eine Rolle, inwieweit sie selbst Kontakt zu Zugewanderten haben (Info-Box 23 in Kap. C.2) und wie das Thema im politischen und medialen Diskurs aktuell gerahmt wird (MIDEM 2019; s. auch SVR 2019a: 131–141). Auf der individuellen Ebene können Fragen der kulturellen Identität ebenso eine Rolle spielen wie Überlegungen dazu, wie sich Zuwanderung wirtschaftlich auswirkt (vgl. Manow 2018). Nicht zuletzt sind auch soziodemografische Faktoren relevant (etwa das Bildungsniveau, das Alter, der Wohnort und ggf. eine eigene Zuwanderungsgeschichte). Diese kursorische Aufzählung möglicher Einflussfaktoren verdeutlicht, dass die Ankunft, die Anwesenheit oder das Verhalten von Zuwanderinnen und Zuwanderern die Stimmung in der Bevölkerung nie allein bestimmen.

201 Teil C dieses Jahresgutachtens konzentriert sich auf die Einstellungen der deutschen Gesellschaft. Bei den in Kap. C.1 und C.2 vorgenommenen ALLBUS- und ESS-Auswertungen werden alle Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit berücksichtigt, unabhängig davon, ob sie eine Zuwanderungsgeschichte haben oder nicht. Denn Menschen mit wie ohne Zuwanderungsgeschichte sind ein konstitutiver Teil der deutschen Gesellschaft. Ausländerinnen und Ausländer wurden dagegen aus den Analysen ausgeschlossen, weil darunter auch Personen sind, die sich erst seit Kurzem oder nur vorübergehend in Deutschland aufhalten. Die Zahlen aus dem SVR-Integrationsbarometer beziehen sich in diesem Kapitel, soweit nicht anders angegeben, auf die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

## Einstellungen zu politischen und sozialen Rechten von Zugewanderten

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Die deutsche Gesellschaft hat sich in den letzten Jahren zunehmend für Zuwanderung geöffnet. Dabei hat sich ein Selbstverständnis durchgesetzt, nach dem es grundsätzlich möglich ist, dass Zugewanderte Teil der deutschen Gesellschaft werden. Geändert haben sich u. a. die Einstellungen dazu, unter welchen Voraussetzungen Ausländerinnen und Ausländer eingebürgert werden können: Hier verloren die Abstammung und der Geburtsort einer Person im Laufe der Zeit immer mehr an Bedeutung. Zunehmend wichtiger wurde dagegen ihr Handeln, insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache, die Sicherung des Lebensunterhalts und eine gewisse kulturelle Anpassung. Eine rechtliche Gleichstellung von Ausländerinnen und Ausländern wird grundsätzlich befürwortet. Nur eine Minderheit möchte ihnen jegliche politische Betätigung untersagen. Bei der Frage nach den Bedingungen für eine Gleichstellung ist die Bevölkerung allerdings gespalten. Jeweils etwa zwei von fünf Befragten sind dafür, dass die doppelte Staatsangehörigkeit erlaubt wird und dass alle Ausländerinnen und Ausländer das kommunale Wahlrecht erhalten. Knapp die Hälfte befürwortet, dass Ausländerinnen und Ausländer den gleichen Zugang zu Sozialleistungen erhalten wie Deutsche. Menschen mit hoher formaler Bildung und jüngere sind tendenziell liberaler eingestellt als Ältere, Menschen mit niedriger Bildung und jene in Ostdeutschland.

Einwanderinnen und Einwanderer haben heute in Deutschland (abgestuft nach dem Aufenthaltsstatus) weitreichende soziale und politische Rechte: Auch ohne die deutsche Staatsangehörigkeit genießen sie fast alle Grundrechte,<sup>202</sup> sie haben Zugang zu den Sicherungssystemen des Sozialstaats (s. Teil B) und können sich – mit Ausnahme vor allem des Wahlrechts – politisch betätigen (s. Kap. A.2).<sup>203</sup> Durch eine Einbürgerung erlangen sie die volle rechtliche Gleichstellung als Deutsche. Dies wurde mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999/2000 deutlich erleichtert (s. Kap. A.2.1.1). **📌 Inwieweit eine Gesellschaft es für legitim erachtet, dass Zugewanderte und ihre Nachkommen diese Rechte erhalten, ist ein Gradmesser für ihre Offenheit und Integrationsbereitschaft. Denn es zeigt, ob und unter welchen Bedingungen die deutsche Gesellschaft bereit ist, Zugewanderte aufzunehmen und ihnen rechtlich verbrieft Teilhabemöglichkeiten zugestehen.**

### C.1.1 Wer gehört dazu? Voraussetzungen für die Einbürgerung

Die deutsche Staatsangehörigkeit symbolisiert Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft. Mit der Einbürgerung werden Einwanderinnen und Einwanderer Deutschen rechtlich vollkommen gleichgestellt. Hinsichtlich der Integrationsbereitschaft der Gesellschaft ist somit relevant, welche Kriterien sie für die Vergabe der deutschen Staatsangehörigkeit als wichtig erachtet. Welche Voraussetzungen müssen Zugewanderte erfüllen, um Deutsche zu werden? Im ALLBUS (Info-Box 22) wird erhoben, wie wichtig die Befragten verschiedene mögliche Kriterien finden. Hier lassen sich zwei Gruppen von Kriterien unterscheiden (vgl. Diehl/Tucci 2010: 566): Die erste umfasst verhaltensunabhängige, askriptive Merkmale, also solche, die eine Person nicht (oder nur sehr

202 Die meisten Grundrechte im Grundgesetz sind sog. Jedermannsrechte und damit unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Einige stehen allerdings nur Deutschen zu (sog. Deutschenrechte), etwa die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) und das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG). Für Ausländerinnen und Ausländer gelten diese Rechte allerdings vermittelt über die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ebenfalls.

203 Diesen Status einer weitgehenden rechtlichen Gleichstellung von ausländischen Staatsangehörigen bezeichnet die Forschung als *denizenship* oder Wohnbürgerschaft, im Unterschied zur *citizenship*, also der Staatsangehörigkeit (Info-Box 9 in Kap. A.2.1).



## Info-Box 22 Die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS)

Die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) erhebt Daten zu Einstellungen, Verhaltensweisen und Sozialstruktur der deutschen Bevölkerung. Der ALLBUS wird seit 1980 alle zwei Jahre erhoben. 1991 wurden erstmals Bürgerinnen und Bürger aus den neuen Bundesländern sowie Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in die Stichprobe aufgenommen.

Während Panel-Befragungen – wie z.B. das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) – eine feste Personengruppe immer wieder befragen und so Einstellungsveränderungen im Zeitverlauf dokumentieren, handelt es sich beim ALLBUS um eine Querschnittserhebung. Die Erhebung erfolgt aber regelmäßig, und ein Teil des Fragebogens bleibt konstant. Dadurch lassen sich lange Zeitreihen bilden und so Entwicklungsprozesse und gesellschaftlicher Wandel beobachten. Ein Teil des Fragebogens wird jeweils variiert, denn jede Umfrage hat einen eigenen inhaltlichen Schwerpunkt. Das Schwerpunktthema der ALLBUS-Umfrage 1996 war „Einstellungen gegenüber ethnischen Gruppen in Deutschland“; es wurde in den Jahren 2006 und 2016 wiederholt (GESIS 2019). Anhand dieser Daten können somit Einstellungen im Zeitverlauf analysiert werden (Wasmer et al. 2017: 6–7).

Die Stichprobe wird seit 2000 – wie auch schon in den Jahren 1994 und 1996 – mithilfe eines zweistufigen, disproportional geschichteten Ziehungsverfahrens gebildet: In Auswahlstufe 1 wird eine zufällige Stichprobe von Gemeinden gezogen, wobei die Auswahlwahrscheinlichkeit proportional zur Größe der erwachsenen Bevölkerung ist. In Auswahlstufe 2 werden aus den Einwohnermelderegistern dieser Gemeinden Befragungspersonen zufällig ausgewählt (Wasmer et al. 2017: 42). In allen Stichproben des ALLBUS seit 1991 ist Ostdeutschland überrepräsentiert, um ausreichende Fallzahlen für differenzierte Analysen zu erzielen. Bei Auswertungen für Gesamtdeutschland werden die Teilstichproben entsprechend gewichtet (Wasmer et al. 2017: 46).

Die ALLBUS-Erhebung wird von TNS Infratest bzw. Kantar im Auftrag von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften durchgeführt. Bei jeder Erhebung werden etwa 3.500 erwachsene Personen befragt, die in der Bundesrepublik Deutschland in Privathaushalten leben (jeweils ca. 2.400 Personen im Westen und ca. 1.100 im Osten). Die persönlichen Interviews werden mittels vollstandardisierter Fragebögen auf Deutsch durchgeführt (Wasmer et al. 2017: 6).

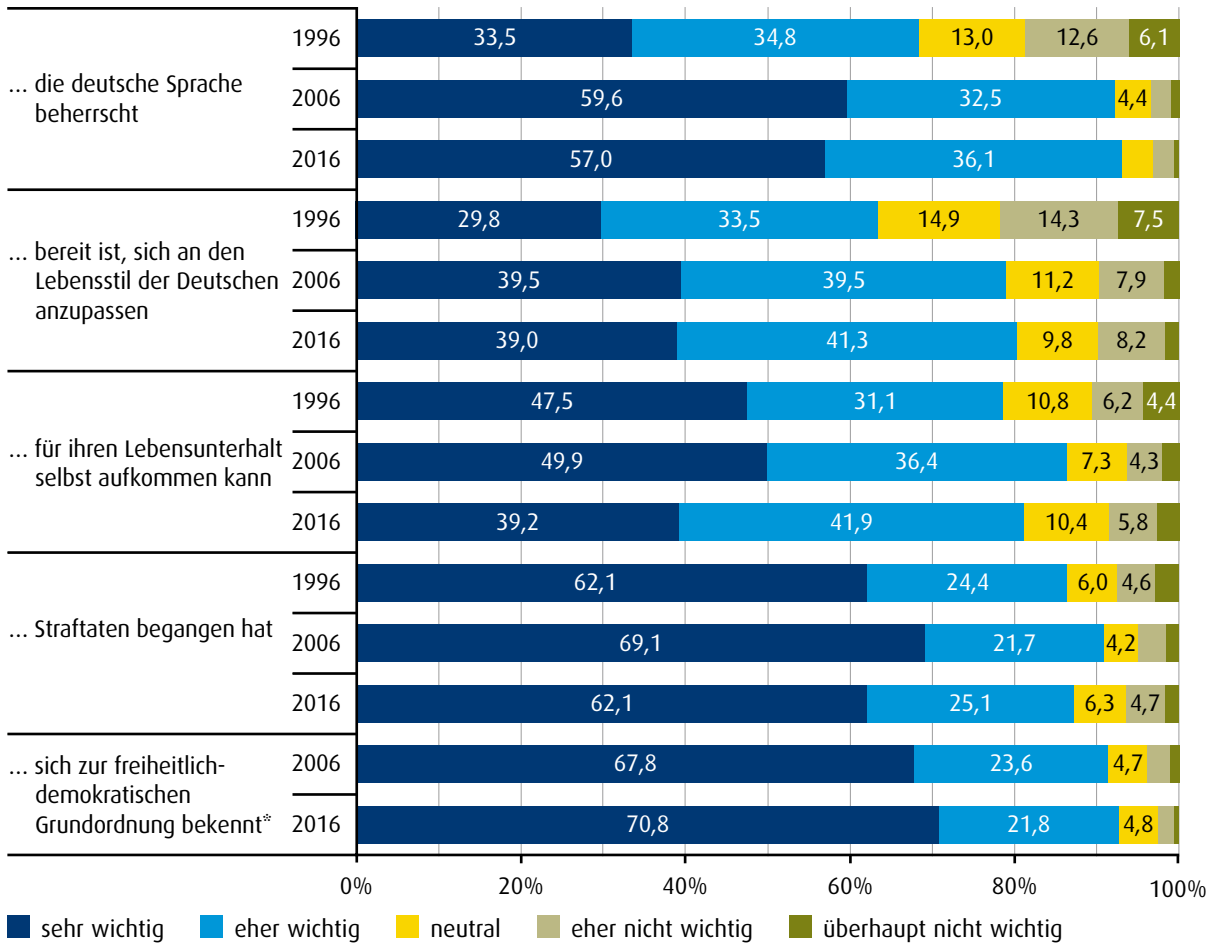
schwer) aktiv erwerben kann. Darunter fallen die Geburt in Deutschland, eine deutsche Abstammung, ein langjähriger Aufenthalt in Deutschland und die Zugehörigkeit zu einer christlichen Kirche. Die zweite Kategorie beinhaltet verhaltensabhängige, also erworbene oder prinzipiell erwerbbar Merkmale; diese kann eine Person also selbst beeinflussen.<sup>204</sup> Dazu zählen Deutschkenntnisse, die Anpassung an einen als deutsch wahrgenommenen Lebensstil,<sup>205</sup> die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts sowie das Bekenntnis zum Grundgesetz und Gesetzestreue.

Die Ergebnisse des ALLBUS zeigen ein eindeutiges Bild: Die überwältigende Mehrheit der Befragten (über 85 %) erwartet, dass Ausländerinnen und Ausländer, die die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten wollen, gut Deutsch sprechen, sich zum Grundgesetz bekennen und die geltenden Gesetze achten.<sup>206</sup> Auch der Sicherung des Lebensunterhalts und einer Anpassung an den „Lebensstil der Deutschen“ messen etwa 80 Prozent der Befragten hohe Bedeutung zu (Abb. C.1). Was genau sie sich unter dieser sehr vagen Formulierung vorstellen, ist nicht klar benannt und unterscheidet sich vermutlich von Per-

- 204 Diese Einteilung in verhaltensunabhängig vs. verhaltensabhängig dient der Übersichtlichkeit, sie erhebt keinen absoluten Anspruch. So ist etwa die Religion in Deutschland letztlich frei wählbar. Ebenso kann man hinterfragen, ob tatsächlich alle zugewanderten Menschen die Möglichkeit haben, ausreichende Deutschkenntnisse zu erwerben oder ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern. Für Ersteres spielt neben der Vorbildung und dem Engagement auch eine Rolle, ob Sprachkurse verfügbar sind und die betreffende Person Zugang dazu hat. Wichtig für Letzteres sind z. B. die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Leistungsbereitschaft und Regelungen zur Anerkennung oder zum nachträglichen Erwerb von Qualifikationen.
- 205 Wie sie diesen vagen Begriff auslegen, ist den Befragten überlassen. Das erschwert eine Interpretation der Antworten (s. dazu auch Kap. C.2.2).
- 206 Die beiden letzten Kriterien schätzen über 60 Prozent der Befragten sogar als „sehr wichtig“ ein, bei Sprachkenntnissen tun dies 57 Prozent.

Abb. C.1 Bedeutung verhaltensabhängiger Kriterien für die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft 1996–2016 (in Prozent)

„Wie wichtig sollten Ihrer Meinung nach diese Dinge bei der Entscheidung über die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft jeweils sein: Ob die Person ...“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, die Bedeutung der genannten Kriterien auf einer Skala von 1 („überhaupt nicht wichtig“) bis 7 („sehr wichtig“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „eher nicht wichtig“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „eher wichtig“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Werte unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. \*Wurde 1996 nicht erhoben.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

son zu Person. Das können sowohl zivile Normen sein, beispielsweise die Gleichberechtigung der Geschlechter oder die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols, als auch eine weitergehende kulturelle Anpassung bis hin zu Assimilation (s. u., s. dazu auch Kap. C.2.2).

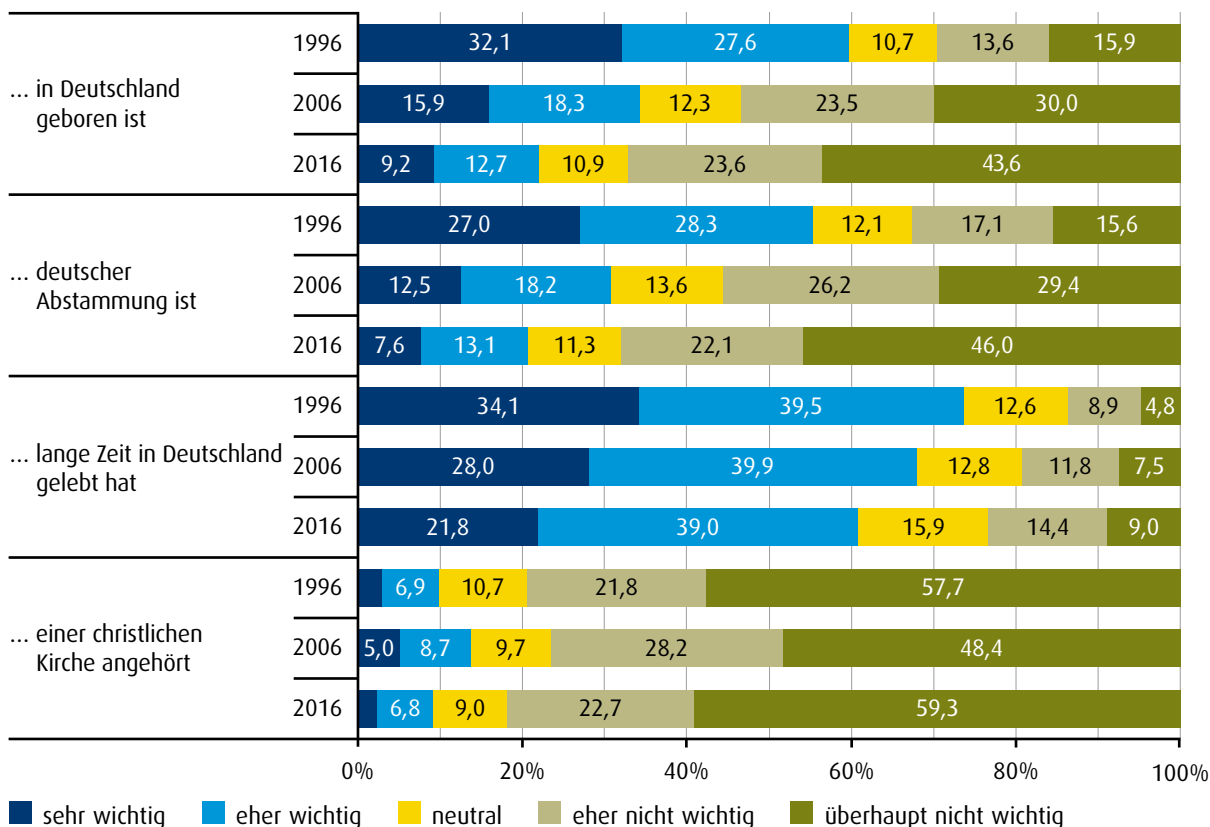
Ob Einbürgerungswillige einer christlichen Kirche angehören, in Deutschland geboren sind oder deutsche Vorfahren haben, erachtet dagegen nur eine Minderheit als wichtig. Dass sie schon lange in Deutschland leben, liegt mit etwa 60 Prozent Zustimmung dazwischen (Abb. C.2).

**⚠️ Merkmalen, die die Betroffenen kaum beeinflussen können, messen die Befragten somit wenig Bedeutung bei; verhaltensabhängige Merkmale betrachten sie dagegen durchweg als wichtig.**

Die Vorstellungen der Bevölkerung decken sich damit weitgehend mit den tatsächlichen rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung: Deutschkenntnisse, die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung sowie Straffreiheit werden für eine Einbürgerung

Abb. C.2 Bedeutung verhaltensunabhängiger Kriterien für die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft 1996–2016 (in Prozent)

„Wie wichtig sollten Ihrer Meinung nach diese Dinge bei der Entscheidung über die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft jeweils sein: Ob die Person ...“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, die Bedeutung der genannten Kriterien auf einer Skala von 1 („überhaupt nicht wichtig“) bis 7 („sehr wichtig“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „eher nicht wichtig“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „eher wichtig“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

regelmäßig vorausgesetzt, ebenso eine gewisse Aufenthaltsdauer (s. Kap. A.2.1.1). Askriptive Merkmale haben dagegen rechtlich praktisch keine Bedeutung.<sup>207</sup>

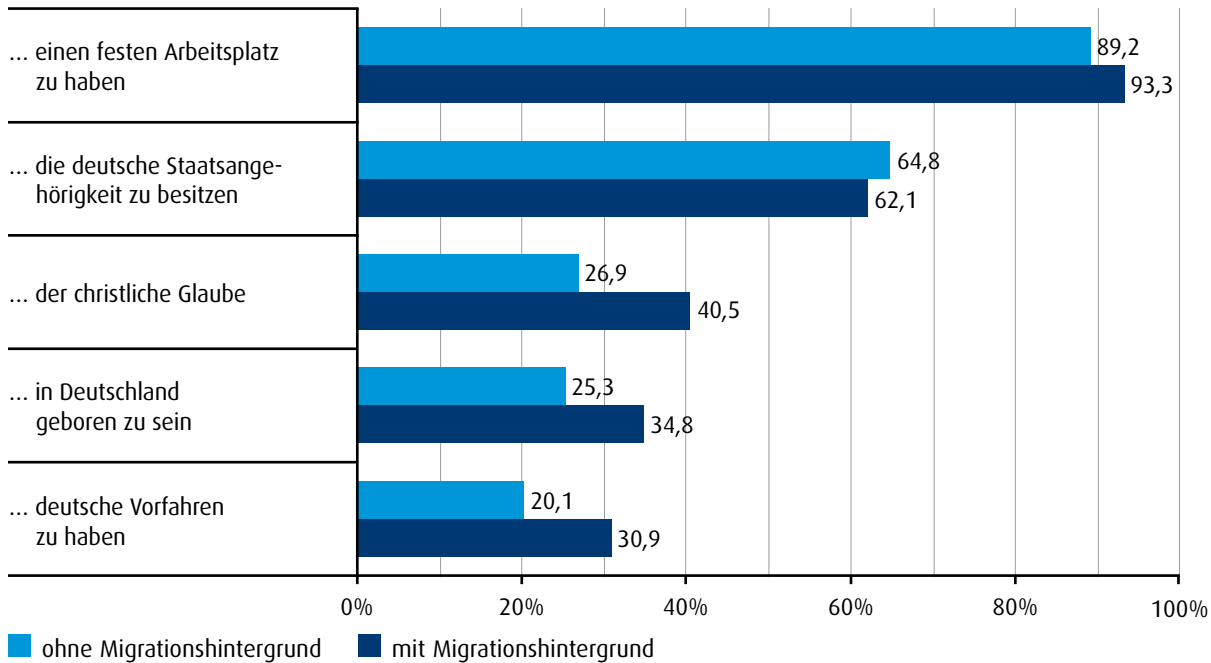
Zu ähnlichen Ergebnissen wie der ALLBUS hinsichtlich der Voraussetzungen für eine Einbürgerung kommt das SVR-Integrationsbarometer 2016 bei der Frage, welche Kriterien wichtig sind, um zur deutschen Gesellschaft dazuzugehören (SVR-Forschungsbereich 2016c; SVR 2016:

33–40). Die Geburt in Deutschland, deutsche Vorfahren und den christlichen Glauben findet auch hier nur eine Minderheit der Befragten wichtig. Dagegen ist eine überwältigende Mehrheit der Meinung, ein fester Arbeitsplatz sei „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“, um zur Gesellschaft dazuzugehören (89,2% der Menschen ohne und 93,3% der Menschen mit Migrationshintergrund, Abb. C.3).<sup>208</sup> Auch hier wird also deutlich, dass Zugehörigkeit aus der

207 Der Geburtsort ist insofern von Belang, als in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten (s. Kap. A.2.1.1). Für eine Einbürgerung spielt er jedoch keine Rolle.  
 208 Diese Frage ähnelt inhaltlich der zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts. Die Zustimmung zu diesem Item im ALLBUS liegt mit 82 Prozent ähnlich hoch. Nach der Bedeutung von Deutschkenntnissen wurde im SVR-Integrationsbarometer nicht gefragt.

Abb. C.3 Zugehörigkeitskriterien 2016 nach Migrationshintergrund (Zustimmung in Prozent)

„Um zur Gesellschaft dazuzugehören, ist wichtig ...“



Anmerkung: Abgebildet ist jeweils der Anteil der Befragten, die das betreffende Kriterium für „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“ halten.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2016; gewichtete Daten

Sicht der Befragten nicht (mehr) von unveränderbaren, qua Geburt erworbenen Merkmalen abhängt, sondern Einwanderinnen und Einwanderer diese Zugehörigkeit aktiv erwerben bzw. sich im wahrsten Sinne des Wortes ‚erarbeiten‘ können (für ähnliche Ergebnisse im europäischen Vergleich s. Wike/Stokes/Simmons 2016: 15–22). Menschen mit Migrationshintergrund und insbesondere selbst Zugewanderte, die noch nicht so lange in Deutschland leben, schätzen askriptive Kriterien etwas häufiger als wichtig ein als Deutsche ohne Migrationshintergrund (s. SVR-Forschungsbereich 2016c: 5).

**Sprache statt Abstammung: veränderte Erwartungen an Einzubürgernde**

Betrachtet man die Befragungsergebnisse aus den letzten drei Jahrzehnten im Vergleich, zeigen sich Verschiebungen: Der Geburtsort, die deutsche Abstammung und in geringerem Ausmaß auch die Aufenthaltsdauer haben für die Befragten erheblich an Bedeutung verloren (Abb. C.2). Umgekehrt sind Kriterien wichtiger geworden, die der soziokulturellen Dimension von Integration zuzuordnen sind und die die Personen selbst beeinflus-

sen können, nämlich Sprachkenntnisse und die Anpassung an den sog. „Lebensstil der Deutschen“ (Abb. C.1). In beiden Fällen zeigt sich besonders zwischen 1996 und 2006 eine deutliche Veränderung (vgl. Worbs 2009; Diehl/Tucci 2010): Eine deutsche Abstammung und eine Geburt in Deutschland sah 1996 noch über die Hälfte der Befragten als eine wichtige Voraussetzung; 2006 war es nur noch rund ein Drittel, und bis 2016 sank der Anteil weiter auf weniger als ein Viertel. Der Anteil derjenigen, die Deutschkenntnisse wichtig finden, stieg im gleichen Zeitraum von etwas unter 70 Prozent auf über 90 Prozent. Beim Kriterium der Anpassung an den „Lebensstil der Deutschen“ stieg die Zustimmung zwischen 1996 und 2016 um immerhin 17 Prozentpunkte auf gut 80 Prozent. Bei den anderen Merkmalen haben sich die Werte kaum verändert: Selbst für seinen Lebensunterhalt zu sorgen, sich zum Grundgesetz zu bekennen und die Gesetze zu achten nannten die Befragten zu allen drei Messzeitpunkten mit deutlicher Mehrheit als wichtige Voraussetzungen für eine Einbürgerung. Dem christlichen Glauben wird dagegen schon seit Langem wenig Bedeutung beigemessen.<sup>209</sup>

209 Dies deckt sich mit der Beobachtung einer fortschreitenden Säkularisierung (s. Kap. A.1.1, C.2).

Die hier dargestellten Entwicklungen fallen in eine Zeit, in der die Migrations- und Integrationspolitik sich erheblich veränderte und weitgehende rechtliche Reformen durchgeführt wurden (Hoesch 2018: 259–274): Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999/2000 verabschiedete sich die deutsche Politik von dem lange Jahre gültigen Prinzip, dass man „Deutscher nur sein, aber nicht werden“ könne (Bade 2006).<sup>210</sup> Die Vorstellung einer exklusiven Volksgemeinschaft, die auf Abstammung beruht, verlor an Bedeutung, und um die Jahrtausendwende setzte sich in der Migrations- und Integrationspolitik zunehmend eine pragmatische Haltung durch. Die Greencard von 2000 und vor allem das Zuwanderungsgesetz von 2005 symbolisierten dann die (offizielle) Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland. Gleichzeitig wurden auch im Recht praktische Aspekte wichtiger, vor allem Arbeit und Sprache. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde erstmals eine staatliche Infrastruktur etabliert, über die Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland die Sprache lernen können; darüber hinaus wurden bestimmte Gruppen sogar verpflichtet, an Deutschkursen teilzunehmen.<sup>211</sup> Der dargestellte Wandel in den Einstellungen der Bevölkerung und die rechtlichen Entwicklungen und Maßnahmen zeigen also vor allem zwischen 1996 und 2006 gewisse Parallelen.<sup>212</sup>

Die Bedeutungsverschiebung im Meinungshaushalt der Befragten, die aus den Daten hervorgeht, ist angesichts der Realität als Einwanderungsland positiv zu bewerten: **Als entscheidend für die Vergabe der deutschen Staatsangehörigkeit werden Merkmale angesehen, die durch das eigene Verhalten beeinflusst werden können. Merkmale, die man qua Geburt hat oder eben nicht, spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Deutsche bzw. Deutscher kann eine Person somit werden. Hier manifestiert sich eine zunehmend routinierte Einwanderungsgesellschaft, die Einwanderung und ein von ethnischer Zugehörigkeit losgelöstes Staatsangehörigkeitsrecht weitgehend als Normalität anerkennt.** Zugleich – oder gerade deshalb – kommuniziert sie wie andere Einwanderungsländer auch mit „gewachsene[m] Selbstbewusstsein“ (Terwey/Scheuer 2007: 13) eigene Erwartungen in Bezug auf ein Zusammenleben in Vielfalt (s. auch Kap. C.2). Die geforderte Anpassung an einen „Lebensstil der Deutschen“, der in der Fragestellung nicht weiter konkretisiert wird, könnte

sich u. a. auf zivile Werte und Prinzipien des Umgangs miteinander beziehen, beispielsweise Geschlechtergleichheit oder Toleranz. Dafür spricht, dass eine überwältigende Mehrheit der Befragten sowohl die Achtung der Gesetze als auch das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung als „sehr wichtig“ ansieht (Abb. C.1). Nicht auszuschließen ist allerdings, dass zumindest ein Teil der Befragten über die Anpassung an den „Lebensstil“ auch eine weitergehende kulturelle Assimilation einfordert, deren Inhalt unklar bliebe; das lässt sich aber anhand der Daten nicht belegen (s. auch Kap. C.2.2).

#### Ältere und Niedriggebildete finden verhaltensunabhängige Einbürgerungskriterien wichtiger

In den Einstellungen zeigen sich Unterschiede nach sozialen Gruppen: Befragte mit Volks- oder Hauptschulabschluss finden fast alle Kriterien für die Vergabe der deutschen Staatsangehörigkeit wichtiger als Befragte mit Abitur, Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Besonders auffällig ist dieser Unterschied bei den beiden askriptiven Merkmalen „in Deutschland geboren“ und „deutscher Abstammung“: Diese erachteten 2016 jeweils etwa 30 Prozent der Niedriggebildeten für wichtig, aber nur rund 15 Prozent der Hochgebildeten. Auch die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts und eine Anpassung des Lebensstils waren Niedriggebildeten häufiger wichtig als Hochgebildeten (89 % gegenüber 73 % beim Lebensunterhalt und 86 % gegenüber 74 % beim Lebensstil). Nur bei einem Kriterium ist das Verhältnis umgekehrt: Das Bekenntnis zum Grundgesetz fanden 96 Prozent der Hochgebildeten wichtig (rund 76 % sogar „sehr wichtig“), aber „nur“ 90 Prozent der Niedriggebildeten (GESIS 2020).

Ähnlich verhält es sich zwischen älteren und jüngeren Befragten: Personen ab 60 Jahren finden die abgefragten Kriterien für eine Einbürgerung häufiger wichtig als Personen unter 30 Jahren. Die Sicherung des Lebensunterhalts war 2016 87 Prozent von ihnen wichtig, bei den Jüngeren waren es 74 Prozent. Eine Anpassung des Lebensstils erachteten 84 Prozent der Älteren und 72 Prozent der Jüngeren für wichtig, und eine deutsche Abstammung war für 27 Prozent der Älteren bedeutsam, aber nur für 15 Prozent der Jüngeren.

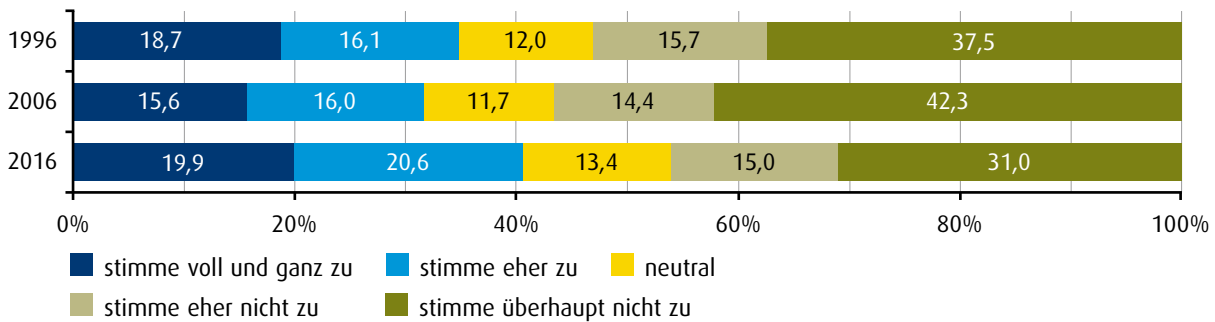
210 Mit der Reform wurden u. a. die Voraussetzungen für eine Einbürgerung abgesenkt, ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung unter bestimmten Bedingungen geschaffen und Elemente des *ius soli*-Prinzips eingeführt (s. Kap. A.2.1.1).

211 Die Kurse fußen vor allem auf der wissenschaftlich belegten Erkenntnis, dass fehlende Deutschkenntnisse den Zugang zum Arbeitsmarkt behindern (s. u. a. Kalter 2006; Brücker et al. 2014). Darüber ist man sich inzwischen auch politisch weitestgehend einig. Bis Anfang des 21. Jahrhunderts wurde die Anforderung, Deutsch zu lernen, von manchen politischen Parteien demgegenüber noch als „Zwangsgermanisierung“ kritisiert (vgl. Spiegel Online 2006).

212 Dies sagt nichts darüber aus, ob die politischen Reformen auf den Wandel der Einstellungen zurückgingen oder ob sie umgekehrt die Einstellungen geprägt haben. Vermutlich haben sich die Prozesse wechselseitig beeinflusst.

Abb. C.4 Haltungen zur doppelten Staatsbürgerschaft 1996–2016 (in Prozent)

„Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten die Möglichkeit haben, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten, ohne dass sie ihre bestehende Staatsbürgerschaft aufgeben müssen, d. h. eine doppelte Staatsbürgerschaft sollte möglich sein.“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung zu der o. g. Aussage auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „stimme eher nicht zu“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „stimme eher zu“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

Am wenigsten Varianz zeigt sich beim Kriterium der Sprachkenntnisse: Dass die Einbürgerungswilligen Deutsch sprechen, fanden die Befragten weitgehend unabhängig von soziodemografischen Faktoren wie Alter, Geschlecht und Bildung und in allen Bundesländern sehr wichtig (GESIS 2020).

#### Doppelte Staatsangehörigkeit wird eher abgelehnt, Akzeptanz ist leicht gestiegen

In Deutschland setzt eine Einbürgerung grundsätzlich voraus, dass die Betroffenen ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben; eine doppelte Staatsangehörigkeit soll vermieden werden.<sup>213</sup> Diese Regelung ist seit vielen Jahren umstritten (vgl. SVR 2017b; Naujoks 2008). In der Bevölkerung überwiegt eine kritische Haltung: 1996 und 2006 lehnte jeweils etwas über die Hälfte der Befragten die doppelte Staatsangehörigkeit ab; etwa ein Drittel befürwortete sie. Dabei stieg der Anteil der Gegnerinnen und Gegner zwischen 1996 und 2006 leicht

an, während der der Befürworterinnen und Befürworter sank (Abb. C.4; vgl. Worbs 2008: 40–41).<sup>214</sup> Zwischen 2006 und 2016 verlief die Entwicklung umgekehrt: Der Anteil der Befürworterinnen und Befürworter stieg von rund 32 auf 41 Prozent, lag aber weiterhin unter dem der Gegnerinnen und Gegner (46,0%). Gleichzeitig sank der Anteil derjenigen, die einer Erlaubnis der doppelten Staatsangehörigkeit „überhaupt nicht“ zustimmten, von rund 42 auf 31 Prozent.<sup>215</sup>

Auch bei dieser Frage sind höher gebildete und jüngere Befragte tendenziell liberaler als niedrig gebildete und ältere. Gleichzeitig ist bei den niedrig Gebildeten die Akzeptanz besonders stark gestiegen: Befürwortete 1996 nur rund ein Viertel von ihnen die doppelte Staatsangehörigkeit, war es 2016 rund ein Drittel. Bei den hoch gebildeten Befragten war die Zustimmung insgesamt höher, allerdings zeigte sich 2006 ein deutlicher Knick (Abb. C.5). Die Befragten in Ostdeutschland lehnten die doppelte Staatsangehörigkeit zu allen drei Messzeit-

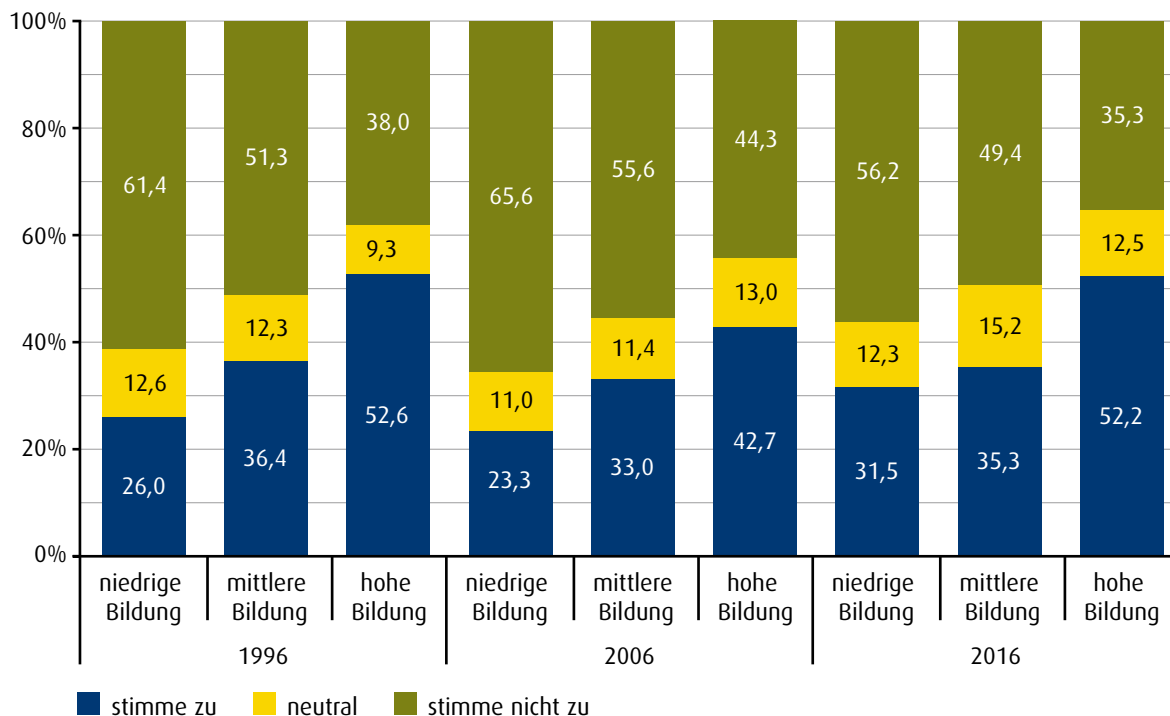
213 Zu dieser Regelung gibt es aber Ausnahmen; s. Fn. 66. De facto behält etwa die Hälfte der Einzubürgernden ihre bisherige Staatsangehörigkeit.

214 Die höhere Ablehnung der doppelten Staatsangehörigkeit 2006 könnte damit zusammenhängen, dass um die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1999 erbittert diskutiert wurde. Die rot-grüne Bundesregierung wollte ursprünglich die doppelte Staatsangehörigkeit erlauben, gegen den Widerstand der Union. Dies griff die CDU im Landtagswahlkampf 1999 in Hessen als zentrales Thema auf und organisierte eine Unterschriftenkampagne gegen den Doppelpass. Mit ihrem Wahlsieg verschoben sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat; damit war der Plan, die doppelte Staatsangehörigkeit generell hinzunehmen, nicht mehr umsetzbar (Hoesch 2018: 259–260).

215 Befragte mit Zuwanderungsgeschichte befürworteten die doppelte Staatsangehörigkeit zu allen Zeitpunkten etwas häufiger als jene ohne Zuwanderungsgeschichte. Allerdings war die Frage auch unter ihnen umstritten: 2016 stimmten jeweils knapp 30 Prozent „überhaupt nicht“ und „voll und ganz“ zu. Insgesamt befürworteten rund 48 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund die doppelte Staatsangehörigkeit, 41 Prozent lehnten sie ab. Von den Befragten ohne Migrationshintergrund waren rund 39 Prozent dafür und 47 Prozent dagegen.

Abb. C.5 Haltungen zur doppelten Staatsbürgerschaft 1996–2016 nach Bildungsniveau (in Prozent)

„Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten die Möglichkeit haben, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten, ohne dass sie ihre bestehende Staatsbürgerschaft aufgeben müssen, d.h. eine doppelte Staatsbürgerschaft sollte möglich sein.“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung zu der o. g. Aussage auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) einzuordnen. Werte bis 3 wurden zu „stimme nicht zu“ zusammengefasst, die Werte ab 5 zu „stimme zu“. Das Abitur oder ein Hochschul- oder Fachhochschulabschluss wurde als „hohe Bildung“ kategorisiert, ein mittlerer oder Realschulabschluss oder die Fachhochschulreife als „mittlere Bildung“ und ein Volks- oder Hauptschulabschluss als „niedrige Bildung“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

punkten um rund 10 Prozentpunkte häufiger ab als jene im übrigen Bundesgebiet (GESIS 2020).<sup>216</sup>

Dass große Teile der deutschen Bevölkerung eine doppelte Staatsangehörigkeit ablehnen, kann verschiedene Gründe haben. Zu den öffentlich diskutierten Argumenten gegen die doppelte Staatsangehörigkeit gehören technische Fragen wie der Umgang mit Wehrpflicht und Besteuerung, insbesondere aber soziopolitische Ein-

wände (s. Naujoks 2008): Mit der Staatsangehörigkeit geht das Wahlrecht einher; dass manche Menschen in zwei Ländern wählen dürfen, erscheint als ungerechte Privilegierung. Zudem wird es als Zeichen mangelnder Loyalität und Identifikation mit Deutschland interpretiert, wenn Zugewanderte ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten wollen (Naujoks 2008: 389–400).<sup>217</sup> Solche Einwände wie unterstellte Loyalitätskonflikte werden

<sup>216</sup> Dies ist möglicherweise auch damit zu erklären, dass die Staatsangehörigkeit in den ostdeutschen Bundesländern aus historischen Gründen einen höheren symbolischen Wert besitzt (Wasmer/Koch 2000: 263). Außerdem könnte hier eine Rolle spielen, dass migrationsskeptische und fremdenfeindliche Einstellungen in Ostdeutschland generell stärker verbreitet sind, u.a. aufgrund des selteneren Kontakts zu Zuwanderinnen und Zuwanderern (s. u., s. auch Kap. C.2.1).

<sup>217</sup> Die Frage, inwieweit Einwanderinnen und Einwanderer gegenüber Deutschland loyal sind, bzw. die Unterstellung, sie würden sich stärker mit ihrem Herkunftsland identifizieren, wird vor allem anhand einzelner Fälle diskutiert, die die Medien intensiv behandeln, beispielsweise für den (damaligen) Spieler der Fußballnationalmannschaft Mesut Özil (vgl. Spiegel Online 2018; Metzger/Özvatn 2020).

zwar abstrakt und allgemeingültig formuliert, sie könnten sich aber auch konkret auf bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern beziehen, deren Einbürgerung abgelehnt wird. In diesem Fall würden Kritikerinnen und Kritiker der doppelten Staatsangehörigkeit diese nicht grundsätzlich ablehnen, sondern nur für bestimmte Gruppen (Naujoks 2008: 402–403). Tatsächlich wurde bei EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern 2007 kaum kontrovers diskutiert, dass sie bei einer Einbürgerung ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten dürfen. Häufig geht es in der Debatte konkret um türkische Staatsangehörige, denen das Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit die Einbürgerung erschwert (s. Kap. A.2.1.1).<sup>218</sup> **Die leicht gestiegene Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit könnte daher ein Indiz dafür sein, dass Zugehörigkeit und nationale Identität heute inklusiver verstanden werden**, zumal auch deutsche Staatsangehörige nicht selten zumindest eine Zeitlang im Ausland leben und daher transnationale Zugehörigkeitsausprägungen aus eigener Erfahrung kennen (vgl. SVR-Forschungsbereich/BiB/Universität Duisburg-Essen 2015).

### C.1.2 Wer darf mitbestimmen? Politische Rechte von Ausländerinnen und Ausländern

Einwanderinnen und Einwanderer in Deutschland können unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit an zahlreichen politischen Prozessen teilhaben. Sie können Vereine gründen, Parteien beitreten,<sup>219</sup> an Demonstrationen teilnehmen und anderes. Die elektorale Partizipation, d. h. die Teilnahme an Wahlen, erfordert jedoch grundsätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit (s. dazu ausführlich Kap. A.2). Um zu untersuchen, inwieweit die deutsche Bevölkerung Ausländerinnen und Ausländern ein Recht auf politische Mitwirkung zugesteht, können zwei Fragen aus dem ALLBUS herangezogen werden: ob Ausländerinnen und Ausländer das Wahlrecht auf kommunaler Ebene erhalten sollten und ob ihnen umgekehrt politische Beteiligung grundsätzlich untersagt werden sollte.

#### Wenig Bewegung beim kommunalen Wahlrecht

Migrantenorganisationen, Ausländerbeiräte und einige Parteien fordern seit Langem, dass alle Ausländerinnen und Ausländer das kommunale Wahlrecht erhalten. Derzeit können EU-Bürgerinnen und EU-Bürger an ihrem

Wohnort wählen und gewählt werden, Angehörige anderer Staaten ohne deutsche Staatsangehörigkeit aber nicht (s. Info-Box 6 in Kap. A.2.1). Die Befragten sind in dieser Hinsicht gespalten: 1996 lehnte rund die Hälfte ein kommunales Wahlrecht für alle Ausländerinnen und Ausländer ab; etwa ein Drittel war dafür. 2006 stieg der Anteil der Befürworterinnen und Befürworter auf rund 43 Prozent, damit waren die Pro- und die Kontra-Fraktion annähernd gleich groß. 2016 zeigt sich wieder eine minimale Verschiebung zugunsten der Gegnerinnen und Gegner (Abb. C.6).

Diese Bewegung geht vor allem auf diejenigen Gruppen zurück, die in diesem Punkt eher skeptisch sind: Personen mit Volks- oder Hauptschulabschluss lehnten das kommunale Ausländerwahlrecht zu allen Zeitpunkten mehrheitlich ab. Der Anteil der Befürworterinnen und Befürworter unter ihnen stieg aber zwischen 1996 und 2006 deutlich an (von 26 auf 34 %), fiel dann allerdings bis zum nächsten Messzeitpunkt wieder fast zurück auf das Ausgangsniveau (28 %). Ähnlich ist es bei den älteren Befragten: Auch hier ist die Zustimmung zwischen 1996 und 2006 deutlich gestiegen (von 26 auf 38 %) und 2016 wieder gesunken, wenn auch weniger stark (auf 36 %) (GESIS 2020).

Befragte, die sich politisch eher rechts verorten, lehnen das kommunale Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer mehrheitlich ab; das ist kaum überraschend. Zwischen 60 (1996) und 53 Prozent (2006) waren dagegen. Aber auch unter den politisch eher links stehenden Befragten ist die Haltung alles andere als eindeutig: Hier stieg die Zustimmung zwischen 1996 und 2016 zwar stetig an von 42 auf 48 Prozent, sie lag aber immer noch unter der 50-Prozent-Marke. Die höchste Zustimmung fand das kommunale Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in der Gruppe der Hochgebildeten, die sich durchweg mit knapper Mehrheit dafür aussprachen, und bei den Befragten unter 30 Jahren: Hier stieg die Zustimmung zwischen 1996 und 2016 kontinuierlich von 44 auf 54 Prozent (GESIS 2020).

Deutlicher sind die Einstellungen zum nationalen Wahlrecht: Im *European Social Survey* (ESS) (s. Info-Box 15 in Kap. A.2.3) stimmten 2012 rund 86 Prozent der befragten Deutschen der Aussage zu, es sei wichtig für die Demokratie im Allgemeinen, dass Zugewanderte erst nach der Einbürgerung an Wahlen zum nationalen Parlament teilnehmen dürfen (Czymara 2020).

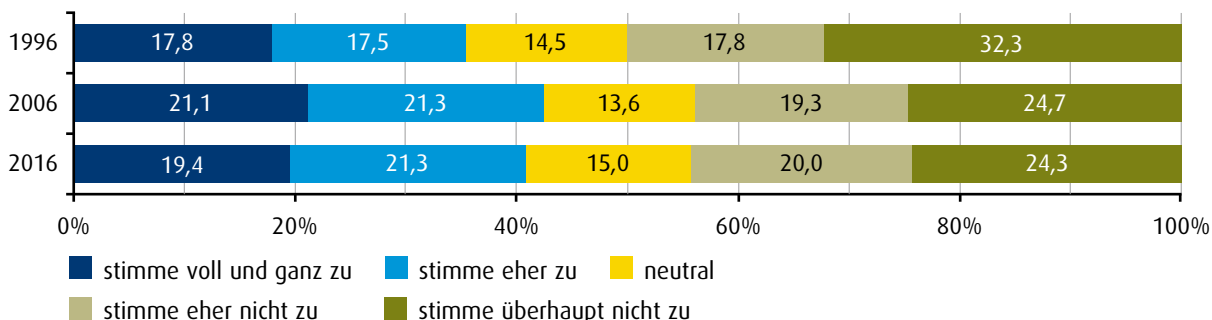
218 Im Jahr 2016 wurde im ALLBUS die offene Frage gestellt, an welche Gruppen die Befragten bei der Formulierung „in Deutschland lebende Ausländer“ denken. Die meistgenannte Gruppe waren Türiinnen und Türi: An sie dachten rund zwei Drittel der Befragten. Etwa ein Fünftel nannte Syrierinnen und Syrier, jeweils etwa ein Siebtel Italienerinnen und Italiener und Russinnen und Russen. Mehrere Nennungen waren möglich (Wasmer/Kwasniok/Kialunda 2018).

219 Einige Parteien erlauben Drittstaatsangehörigen den Beitritt allerdings erst, wenn sie schon seit einer bestimmten Zeit in Deutschland leben (s. Kap. A.2.1.3).



Abb. C.6 Einstellungen zum kommunalen Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer 1996–2016 (in Prozent)

„Alle in Deutschland lebenden Ausländer – egal aus welchen Ländern sie kommen – sollten das kommunale Wahlrecht haben, d. h. sie sollten an der Wahl der Stadt- oder Gemeindeparlamente teilnehmen dürfen.“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung zu der o. g. Aussage auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „stimme eher nicht zu“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „stimme eher zu“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

### Verbot politischer Betätigung wird zunehmend abgelehnt

📌 **Wenn viele Deutsche ein kommunales Wahlrecht für alle Ausländerinnen und Ausländer ablehnen, bedeutet das jedoch nicht, dass sie politisches Engagement von Ausländerinnen und Ausländern grundsätzlich kritisch sehen.** Die Aussage, man solle Ausländerinnen und Ausländern jegliche politische Betätigung untersagen, wies 2016 eine klare Mehrheit der Befragten zurück; nur knapp ein Fünftel war dafür (Abb. C.7). Im Zeitverlauf sieht man hier eine deutliche Öffnung: Zwar lehnten bereits 1996 mehr Befragte ein Verbot politischer Betätigung ab, als sich dafür aussprachen, immerhin ein Drittel hatte es jedoch befürwortet. 2006 widersprach dann bereits über die Hälfte einem Verbot, und 2016 waren es mehr als zwei Drittel.

Bei dieser Frage zeigen sich wieder deutliche Unterschiede nach Bildungsstand: Mehr als acht von zehn Hochgebildeten, aber nur fünf von zehn Niedriggebildeten lehnten es 2016 ab, Ausländerinnen und Ausländern generell eine politische Betätigung zu verbieten. Dafür waren von den Hochgebildeten nur 7 Prozent, von den Niedriggebildeten dagegen knapp 30 Prozent. Jüngere

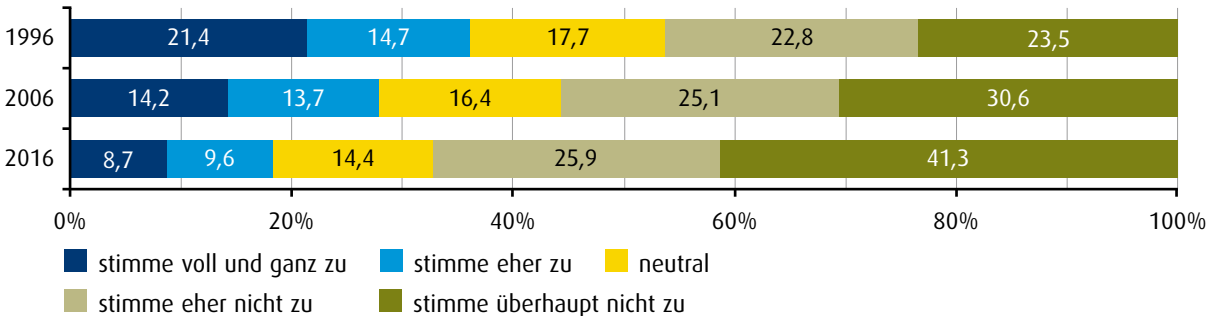
sind hier wiederum liberaler eingestellt als Ältere: Von den unter 30-Jährigen lehnten 80 Prozent ein Verbot ab, von den über 60-Jährigen taten dies nur 57 Prozent. Über alle sozialen Gruppen hinweg zeigt sich aber zwischen 1996 und 2016 eine deutliche Liberalisierung (GESIS 2020).

Vergleicht man die Einstellungen zum kommunalen Wahlrecht mit denen zur generellen politischen Betätigung von Ausländerinnen und Ausländern, fällt auf, dass hier unterschieden wird: Einer allgemeinen, nicht näher konkretisierten politischen Betätigung stimmten die Befragten zwar 2006 und noch stärker 2016 mehrheitlich zu; ein kommunales Wahlrecht – und damit eine institutionalisierte Form der politischen Beteiligung schon vor der Einbürgerung – wurde aber deutlich seltener befürwortet. Derartige Kontraste werden in der Forschung als „*principle-implementation-Kluft*“ bezeichnet (vgl. Wasmer/Koch 2000: 267). Der Begriff beschreibt vereinfacht gesagt den Befund, dass Personen(gruppen) Gleichberechtigung generell befürworten und gleichzeitig konkrete politische Maßnahmen ablehnen, die Gleichberechtigung fördern sollen.<sup>220</sup> Dass die politische Betätigung von Ausländerinnen und Ausländern

220 Das Konzept der *principle-implementation-Kluft* stammt aus der US-amerikanischen Forschung zu Einstellungen zu Demokratie. Ohne das Phänomen so zu benennen, beschrieben Prothro und Grigg (1960: 291) bereits 1960 die Diskrepanz, dass Menschen einerseits der abstrakten Idee von Demokratie generell zustimmten und damit auch übergeordneten Prinzipien wie dem Schutz von Minderheiten, andererseits aber spezifische Formen ihrer Umsetzung ablehnten. In den folgenden Jahrzehnten verschob sich der Fokus dann auf Einstellungsmuster von weißen Amerikanerinnen und Amerikanern in Bezug auf die Gleichberechtigung von Schwarzen. Hier zeigte sich eine ähnliche Diskrepanz zwischen Prinzip und Umsetzung: Auf der einen Seite ging offen ausgedrückter biologischer Rassismus nachweislich zurück, das Ideal der Gleichberechtigung wurde prinzipiell unterstützt und Segregation im öffentlichen Leben abgelehnt. Auf der anderen Seite wurden konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Prinzipien abgelehnt, etwa solche, die die ethnische Diversität an Schulen erhöhen sollten (Dixon/Durrheim/Thomae 2017: 93–94).

Abb. C.7 Einstellungen zur politischen Betätigung von Ausländerinnen und Ausländern 1996–2016 (in Prozent)

„Man sollte den in Deutschland lebenden Ausländern jede politische Betätigung in Deutschland untersagen.“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung zu der o.g. Aussage auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „stimme eher nicht zu“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „stimme eher zu“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

zunehmend akzeptiert wird, ist trotzdem nicht unbedingt ein reines Lippenbekenntnis, wie die Interpretation als *principle-implementation*-Kluft nahelegt. Befragte, die sie grundsätzlich gutheißen, können durchaus Gründe gegen ein kommunales Wahlrecht haben, die mit dieser Grundüberzeugung kompatibel sind. So könnten sie überzeugt sein, dass ein kommunales Wahlrecht denjenigen vorbehalten sein soll, die sich mit der Einbürgerung bewusst für Deutschland entscheiden. Auch könnte das kommunale Wahlrecht den Wert der Staatsangehörigkeit reduzieren und damit den Weg zur vollständigen politischen Teilhabe auch bei Bundestagswahlen blockieren, weil Ausländerinnen und Ausländer dann weniger Grund hätten, sich einbürgern zu lassen.

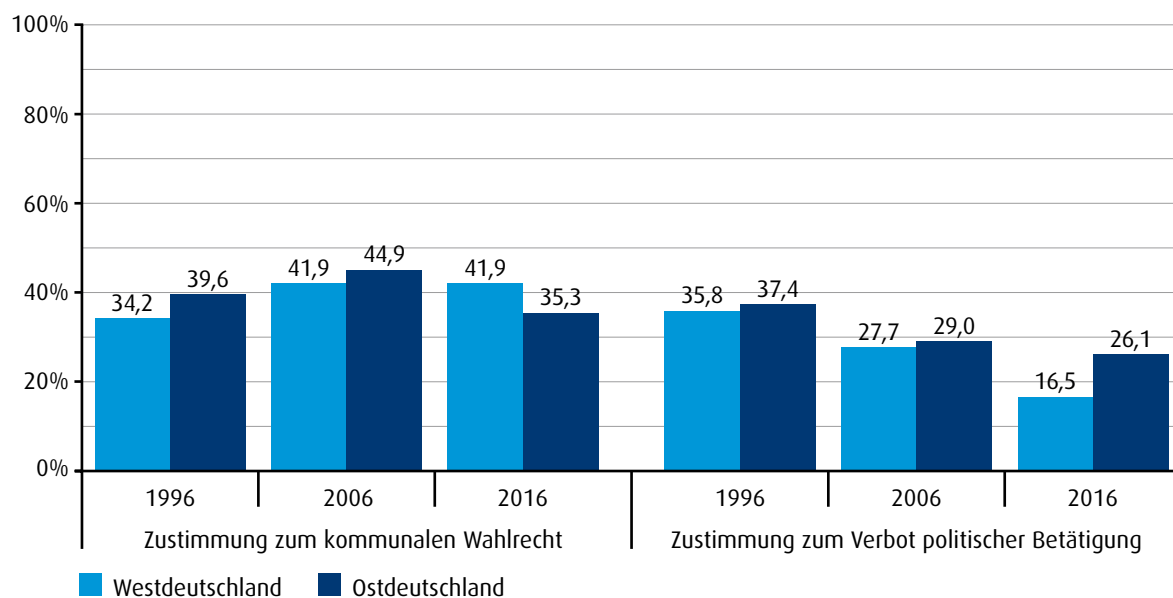
#### Unterschiedliche Entwicklung in Ost- und Westdeutschland seit 2006

Auffällig sind Unterschiede zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Bundesländern (Abb. C.8): Befragte in Ostdeutschland sprachen sich sowohl 1996 als auch 2006 etwas häufiger für ein kommunales Wahlrecht aus als Befragte in Westdeutschland. 2016 ging die Zustimmung dann aber deutlich zurück (von rund 45 auf 35%); im Westen blieb sie dagegen unverändert (bei knapp 42%). Bei der Frage der politischen Betätigung von Ausländerinnen und Ausländern waren sich Befragte in Ost und West 1996 und 2006 weitgehend einig. Zudem ist in dieser Zeit der Anteil derjenigen, die ein Verbot politischer Betätigung befürworten, in beiden Gruppen deutlich gesunken. Diese Entwicklung setzte sich in Westdeutschland zwischen 2006 und 2016 fort: Der An-

teil derjenigen, die einem Verbot zustimmen, sank weiter von rund 28 auf knapp 17 Prozent. In Ostdeutschland sank er zwar auch, aber nur um 3 Prozentpunkte. Die vorherige Liberalisierung setzte sich also in Westdeutschland fort, während sie in Ostdeutschland stagnierte. In der Summe zeigen sich für 2016 zwischen Ost- und Westdeutschland deutliche Unterschiede: Ostdeutsche Befragte waren seltener für ein kommunales Wahlrecht und häufiger dafür, Ausländerinnen und Ausländern jegliche politische Betätigung zu untersagen.

Die Unterschiede in den politischen Einstellungen zwischen Ost- und Westdeutschland stehen grundsätzlich im Einklang mit den Erkenntnissen zahlreicher aktueller Studien, die in ostdeutschen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland eine höhere Zuwanderungskepsis und Fremdenfeindlichkeit konstatieren (s. u.a. dimap 2018; Reiser et al. 2018; MIDEM 2018; Vorländer/Herold/Schäller 2018). Auch das Integrationsgeschehen wird in Ostdeutschland negativer gesehen als in Westdeutschland (s. SVR 2018a: 11–12). Über die Gründe für die oben abgebildeten Entwicklungen in Ost und West lässt sich jedoch nur spekulieren. Ein Faktor könnte sein, dass der Ausländeranteil in den ostdeutschen Bundesländern in kurzer Zeit relativ stark gestiegen ist: Er lag zwar auch 2016 weit unter jenem in den westdeutschen Bundesländern (12,4%), hatte sich aber seit 2006 von 2,2 Prozent auf 4,2 Prozent fast verdoppelt (Statistisches Bundesamt 2020e). Das könnte die größere Skepsis zu diesem Messzeitpunkt ein Stück weit erklären. Denn besonders durch die Verteilung von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 stieg der Anteil der ausländi-

Abb. C.8 Zustimmung zu politischen Rechten für Ausländerinnen und Ausländer in West- und Ostdeutschland 1996–2016 (in Prozent)



Anmerkung: Die fraglichen Aussagen lauteten: „Alle in Deutschland lebenden Ausländer – egal aus welchen Ländern sie kommen – sollten das kommunale Wahlrecht haben, d. h. sie sollten an der Wahl der Stadt- oder Gemeindeparlamente teilnehmen dürfen“ und „Man sollte den in Deutschland lebenden Ausländern jede politische Betätigung in Deutschland untersagen“. Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung dazu jeweils auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) einzuordnen. Ausgewiesen ist der Anteil der Befragten, die die Werte 5 bis 7 ausgewählt haben. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

schen Bevölkerung auch in Regionen, die im Umgang mit Vielfalt wenig Erfahrung hatten.<sup>221</sup> Zudem leben die Ausländerinnen und Ausländer in ostdeutschen Regionen – anders als im Westen – zum großen Teil erst seit Kurzem dort.<sup>222</sup> Gerade deshalb könnten die Befragten Vorbehalte hegen, dieser Gruppe das kommunale Wahlrecht zu gewähren. Darüber hinaus hatten sich bis 2016 – deutschlandweit, aber stärker noch in den ostdeutschen Bundesländern – politische Organisationen (z. B. Pediga) und auch eine politische Partei (Alternative für Deutsch-

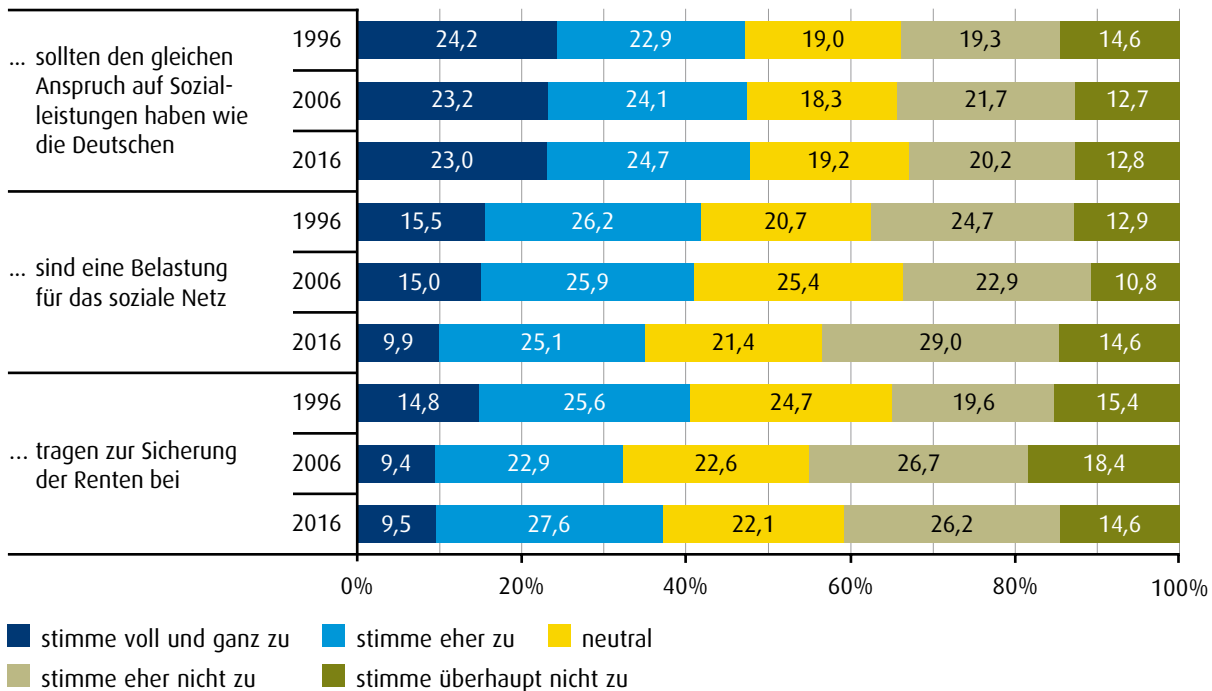
land) etabliert, die migrations- und fremdenfeindliche Ressentiments aufgreifen und verstärken. Diese Faktoren haben möglicherweise dazu beigetragen, dass zwischen den Messzeitpunkten 2006 und 2016 die Einstellungen zur politischen Integration von Ausländerinnen und Ausländern zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern auseinandergegangen sind. Diese Erklärungen bleiben aber spekulativ und sind durch weitere empirische Untersuchungen zu überprüfen.

221 Wenn innerhalb kurzer Zeit viele Ausländerinnen und Ausländer in Regionen ziehen, wo der Ausländeranteil vorher niedrig war, kann das Untersuchungen zufolge bewirken, dass fremdenfeindliche Einstellungen zunehmen (s. MIDEM 2019: 81–90; für Frankreich vgl. Edo et al. 2019).

222 Rund 60 Prozent der Ausländerinnen und Ausländer in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) lebten Ende 2016 seit weniger als vier Jahren in Deutschland. In den westdeutschen Bundesländern galt dies Ende 2016 nur für 35 Prozent (Statistisches Bundesamt 2020a).

Abb. C.9 Kosten und Nutzen von Migration für das Sozialsystem 1996–2016 (in Prozent)

„Die in Deutschland lebenden Ausländer ...“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung zu den o. g. Aussagen auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „stimme eher nicht zu“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „stimme eher zu“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

### C.1.3 Wer erhält Zugang zum Sozialstaat? Soziale Rechte von Ausländerinnen und Ausländern

Ausländerinnen und Ausländer haben in Deutschland einen weitgehenden Zugang zu den Sicherungssystemen des Sozialstaats, auch wenn dieser je nach Aufenthaltsstatus abgestuft ist (s. dazu ausführlich Info-Box 20 in Teil B). Im Folgenden wird zum einen untersucht, inwieweit die Bevölkerung diese sozialrechtliche Gleichstellung von Ausländerinnen und Ausländern und Deutschen befürwortet. Zum anderen wird betrachtet, wie sich Einwanderung nach Einschätzung der Befragten auf die sozialstaatliche Leistungsfähigkeit auswirkt (vgl. Teil B).

#### Einstellungen bezüglich des Zugangs zu Sozialleistungen sind stabil

Knapp die Hälfte der Befragten befürwortete 2016, dass Ausländerinnen und Ausländer den gleichen Anspruch auf Sozialhilfe und andere Sozialleistungen haben sollten wie Deutsche (Abb. C.9). Ein Drittel der Befragten sprach sich dagegen aus; allerdings wählte nur rund jede achte Person die am stärksten ablehnende Antwort „stimme überhaupt nicht zu“. Diese Verteilung ist seit 1996 weitgehend konstant.

Die Ansichten dazu, ob Ausländer und Ausländerinnen das soziale Netz belasten oder im Gegenteil zur Sicherung der Renten beitragen, erlauben Rückschlüsse darauf, wie die Bevölkerung die Kosten von Einwanderung für den Sozialstaat einschätzt. An den Befragungsergebnissen ist abzulesen, dass das Klima in dieser Hinsicht

heute etwas positiver ist als 2006 und 1996: Während im Jahr 1996 noch rund 42 Prozent der Befragten Ausländer und Ausländerinnen als eine Belastung für das soziale Netz wahrnahmen, stimmten dem zuletzt noch 35 Prozent zu. Rund 44 Prozent sahen Ausländer und Ausländerinnen nicht als Belastung für das Sozialsystem. Der Anteil derer, die meinten, dass Ausländerinnen und Ausländer zur Sicherung der Renten beitragen, ist zwischen 2006 und 2016 leicht gestiegen (Abb. C.9).

**📌 Trotz leichter Schwankungen ist das Meinungsklima über den betrachteten Zeitraum hinweg weitgehend stabil geblieben. Zumindest an den ALLBUS-Daten lässt sich nicht ablesen, dass die Kontroversen um die Kosten von Migration sich hier ausgewirkt hätten, auch nicht nach dem hohen Zuzug von Flüchtlingen 2015 und 2016.** Bereits in seinem Jahresgutachten 2019 hat der SVR bei den Einstellungen der Bevölkerung zu Zuwanderung „Stabilität statt Stimmungsumschwung“ konstatiert (SVR 2019a: 131–141). Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 sowie die Euro-Krise ab 2010 haben die diesbezüglichen Einstellungen der Deutschen anscheinend nicht nennenswert beeinflusst. Das mag zum einen daran liegen, dass die Krisen Deutschland verglichen mit anderen europäischen Ländern eher schwach getroffen haben (OECD 2012: 18–23). Zum anderen zeigen Untersuchungen, dass makroökonomische Faktoren die Einstellungen zu Zuwanderung generell nur wenig beeinflussen (Hatton 2016).<sup>223</sup>

#### Sozialrechtliche Gleichstellung innerhalb der Gesellschaft unterschiedlich akzeptiert

Hinter der allgemeinen Stabilität im Meinungsklima verbergen sich jedoch gegensätzliche Entwicklungen: Befragte in Ostdeutschland lehnten es zu allen drei Zeitpunkten häufiger ab als Befragte in Westdeutschland, Ausländerinnen und Ausländern soziale Rechte zu gewähren. Dabei hat die Diskrepanz zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern seit 1996 zugenommen: Der Anteil derjenigen, die den gleichen Zugang zu Sozialleistungen befürworten, ist in dieser Zeit in Ostdeutschland gesunken (von 46 auf 39 %), in Westdeutschland dagegen leicht gestiegen (von 48 auf 50 %) (GESIS 2020).

Ähnliche Unterschiede zeigen sich nach dem Bildungsstand (vgl. Heath/Richards 2018; Ceobanu/Escandell 2010): Von den Befragten mit Abitur oder (Fach-) Hochschulabschluss befürwortete 2016 eine Mehrheit von knapp 57 Prozent, dass Ausländerinnen und Ausländer den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen haben sollten wie Deutsche; nur ein Viertel war dagegen. Die Befragten mit Volks- oder Hauptschulabschluss unterstützten einen gleichen Zugang zu sozialen Rechten hingegen nur zu rund 41 Prozent, fast ebenso viele (38 %) lehnten ihn ab. Zudem befürworteten jüngere Befragte (unter 30 Jahren) eine Gleichstellung von Ausländerinnen und Ausländern deutlich häufiger als ältere. Die Altersgruppe der 30- bis 59-Jährigen lag im Mittelfeld; hier hat die Zustimmung zwischen 1996 und 2016 aber leicht abgenommen (GESIS 2020).

Die beobachteten Unterschiede könnten zum Teil mit dem sozioökonomischen Status der Befragten zu erklären sein: Inländerinnen und Inländer in unsicheren sozialen Verhältnissen, beispielsweise Niedrigqualifizierte, sehen sich in Konkurrenz zu Migrantinnen und Migranten, weil diese einen ähnlichen (niedrigen) Status haben. Deshalb lehnen sie deren Gleichstellung eher ab (Hatton 2016: 212; Ceobanu/Escandell 2010: 319). Demgegenüber können Personen, die selbst sozial gut abgesichert sind, sich leichter mit Zugewanderten solidarisch zeigen und deren rechtlichen Zugang zu Sozialleistungen eher befürworten, weil dies ihre eigene Stellung nicht bedroht.

Eine weitere mögliche Erklärung liegt in der Häufigkeit des Kontakts mit Zugewanderten (s. Info-Box 23 in Kap. C.2): Wenn jüngere Menschen besonders die sozialrechtliche Gleichstellung von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit eher befürworten als ältere, geht dies möglicherweise auch darauf zurück, dass zu ihrer Lebensrealität immer eine gewisse ethnische und kulturelle Vielfalt gehörte (Heath/Richards 2018: 11).<sup>224</sup>

#### Meritokratische Haltung: Rechte müssen erworben werden

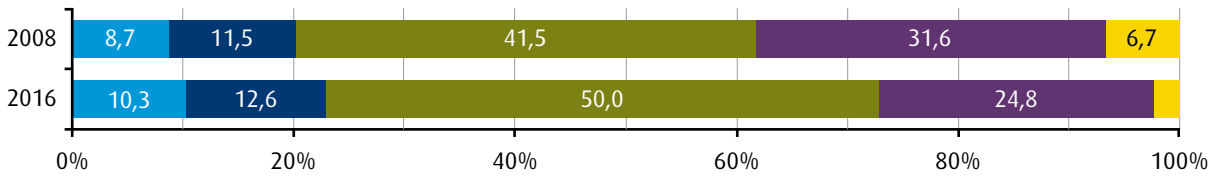
Die Ergebnisse des ESS geben differenzierter Aufschluss darüber, unter welchen Voraussetzungen soziale Rechte gewährt werden sollen: 2016 befürwortete nur ein Viertel der Befragten, dass Zugewanderte erst nach der

223 Hatton (2016) untersucht anhand des ESS, wie sich die Einstellungen in verschiedenen europäischen Ländern entwickelt haben. In den stärker von der Krise betroffenen Ländern ist die Stimmung zwar kurzfristig eingebrochen, hat sich jedoch nach kurzer Zeit wieder normalisiert.

224 Dazu passen auch die Befunde des SVR-Integrationsbarometers 2020: Von den Befragten ohne Migrationshintergrund der jüngsten Altersgruppe (15–24 Jahre) stimmen hier nur 20 Prozent der Aussage zu, dass kulturell vielfältige Klassen generell weniger leistungsfähig seien. Bei den über 65-Jährigen sind es hingegen rund 59 Prozent. Ähnlich verteilen sich die Zustimmungswerte nach Altersgruppen bei den Befragten mit Migrationshintergrund (SVR 2020b: 9–11).

Abb. C.10 Einstellungen zu gleichen sozialen Rechten 2008 und 2016 (in Prozent)

„Wenn Sie nun einmal an Menschen denken, die aus anderen Ländern nach Deutschland kommen, um hier zu leben. Was glauben Sie: Wann sollten sie die gleichen Rechte auf Sozialleistungen bekommen wie die Bürger, die bereits hier leben?“



- Sofort bei ihrer Ankunft.
- Nachdem sie ein Jahr in Deutschland gelebt haben, unabhängig davon, ob sie gearbeitet haben oder nicht.
- Erst nachdem sie mindestens ein Jahr gearbeitet und Steuern bezahlt haben.
- Sobald sie deutsche Staatsbürger geworden sind.
- Sie sollten niemals die gleichen Rechte bekommen.

Anmerkung: Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ESS, Czymara 2020; eigene Darstellung

Einbürgerung das gleiche Anrecht auf Sozialleistungen bekommen sollen wie die bereits ansässige Bevölkerung; damit würden also Ausländerinnen und Ausländer von Sozialleistungen ausgeschlossen. Zugleich meinten nur etwa 10 Prozent, dass die Gleichstellung unmittelbar mit der Einreise erfolgen soll. Die größte Gruppe (50,0%) sprach sich dafür aus, Zugewanderten Sozialleistungen zu ermöglichen, wenn sie mindestens ein Jahr steuerpflichtig gearbeitet haben (Abb. C.10). Die Zustimmung zu dieser Option war gegenüber 2008 um gut 8 Prozentpunkte gestiegen. Der Anteil derer, die Sozialleistungen

von der deutschen Staatsangehörigkeit abhängig machen wollen, hatte dagegen um rund 7 Prozentpunkte abgenommen. **📌 Dass Ausländerinnen und Ausländer soziale Rechte erhalten, wird also dann am ehesten akzeptiert, wenn sie einen Beitrag zum Sozialsystem leisten bzw. geleistet haben. Dieser meritokratische Ansatz passt zu den oben ausgeführten Einstellungen zu den Voraussetzungen für eine Einbürgerung: Danach können Rechte erworben bzw. im wahrsten Sinne des Wortes erarbeitet werden** (s. Kap. C.1.1).

## Einstellungen zu kultureller Vielfalt in der Einwanderungsgesellschaft

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Durch Zuwanderung bedingte kulturelle Vielfalt wird in Deutschland zunehmend positiv gesehen. 2016 meinten die Deutschen häufiger als noch 1996, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer das kulturelle Leben in Deutschland bereichern. Dabei kann eine Rolle spielen, dass Menschen mit und ohne Migrationshintergrund heute häufiger miteinander in Kontakt kommen. Denn wie Menschen das Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft bewerten, hängt stark davon ab, ob sie selbst direkten Kontakt mit kultureller Vielfalt haben. Zugleich sind mehr Deutsche der Meinung, Einwanderinnen und Einwanderer sollten sich mehr an einen (nicht näher definierten) „Lebensstil der Deutschen“ anpassen. Bezogen auf bestimmte Gruppen zeigt sich ein klares Muster: Bei Migrantinnen und Migranten, die schon länger im Land leben, sehen die Deutschen im Laufe der Jahre immer weniger Unterschiede im Lebensstil. Gleichbleibend sehr große Unterschiede empfinden sie aber bei Asylsuchenden. Bei Fragen der kulturellen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern spielen auch religiöse Aspekte eine Rolle. Das zeigen beispielhaft die Debatten um islamischen Religionsunterricht an deutschen Schulen. Nach den Daten des ALLBUS stimmt etwa ein Drittel der Befragten dafür, neben dem christlichen auch islamischen Religionsunterricht einzuführen. Zugleich sind immer mehr Befragte der Meinung, dass es an Schulen überhaupt keinen Religionsunterricht geben sollte; dies wäre ebenfalls eine Gleichbehandlung des Islam mit christlichen Konfessionen. Wie schon bei der Frage politischer Teilhabe (s. Kap. C.1) zeigt sich also auch bei religiösen Aspekten, dass die Bevölkerung Gleichheitsgrundsätze zunehmend auch auf Minderheiten bezieht und eine explizite Ungleichbehandlung ablehnt.

Seit Langem befassen sich Untersuchungen mit der strukturellen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern, beispielsweise ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt, ihrem Abschneiden im Bildungssystem und ihrem sozioökonomischen Status (s. z.B. Schacht/Matzing 2018; SVR 2019a: 103–122). Daneben wurde in Deutschland aber auch viel über kulturelle Integration diskutiert und gestritten – zuletzt besonders anlässlich der steigenden Flüchtlingszuwanderung ab 2014 (vgl. SVR 2019a: 176–186). Was unter „Kultur“ genau verstanden wird, ist dabei vielschichtig und je nach Kontext unterschiedlich: Der Kulturbegriff ist inhaltlich komplex; er umfasst „die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte [...], die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen“. Der Begriff schließt also nicht nur „Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertssysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen“ (UNESCO 1982: 1). Kulturelle Werte können sich demnach sowohl auf die politische und rechtliche Ordnung in Deutschland beziehen als auch auf Verhaltensnormen und Gepflogenheiten. Der hier gebrauchte

Kulturbegriff ist damit deutlich weiter gefasst als der in Kap. A.4 zugrunde gelegte.

Bei der Diskussion um die kulturelle Integration von Einwanderinnen und Einwanderern geht es häufig ganz grundsätzlich darum, wie Neuankömmlinge zu bestimmten normativen Fragen stehen, z.B. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Gleichberechtigung der Geschlechter oder religiöser Toleranz. Es können aber auch Verhaltensweisen gemeint sein, bis hin zu Formen der Begrüßung oder Essgewohnheiten (vgl. die Debatte um eine ‚deutsche Leitkultur‘, s. SVR 2019a: 176–179). In öffentlichen Diskursen wird häufig nicht definiert, was unter „Kultur“ verstanden wird. Vielmehr bleiben die Begriffe und auch die damit verbundenen Erwartungen oder Forderungen vage. **📌 Wenn also in Erhebungen nach Einschätzungen zur kulturellen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern, zu kulturellen Unterschieden oder zu kulturellen Folgen von Zuwanderung gefragt wird, bleibt immer ein Stück weit offen, welche Aspekte dieses Themenfelds die Befragten eigentlich bewerten.**

## C.2.1 Kulturelle Bereicherung durch Zuwanderung

Will man die Einstellungen der Deutschen zur zunehmenden kulturellen Diversität (s. Kap. A.1) untersuchen, lässt sich dies auf eine Frage zuspitzen: Wird Zuwanderung eher als Bereicherung oder als Herausforderung der Gesellschaft gesehen? Danach fragt – in unterschiedlichen Formulierungen – sowohl der ALLBUS (s. Info-Box 22 in Kap. C.1) als auch der ESS (s. Info-Box 15 in Kap. A.2.3).

### Deutsche sehen Ausländerinnen und Ausländer zunehmend als kulturelle Bereicherung

Der Anteil der Befragten, die Ausländerinnen und Ausländer<sup>225</sup> als kulturelle Bereicherung<sup>226</sup> empfinden, ist von 1996 über 2006 bis 2016 stetig gestiegen: Im ALLBUS stimmten dieser Aussage 1996 nur 36,3 Prozent zu, im Jahr 2006 waren es bereits 42,8 Prozent und im Jahr 2016 47,0 Prozent. Eine ähnliche Fragestellung im ESS bestätigt diesen Befund: Dort gaben 2006 rund 49 Prozent der befragten Deutschen an, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer das kulturelle Leben bereichern. Seit 2012 ist eine klare Mehrheit dieser Meinung (Abb. C.11).<sup>227</sup>

Zugleich machen die Daten des ESS deutlich, dass der aus den ALLBUS-Daten ableitbare Trend nicht unbedingt als lineare Entwicklung zu interpretieren ist: Der ESS wird im zweijährlichen Rhythmus erhoben; die häufige Messung macht eine Auf- und Ab-Bewegung sichtbar, die wahrscheinlich von aktuellen politischen Entwicklungen oder Debatten beeinflusst ist. Die ESS-Daten zeigen aber auch, dass sich im Nachgang der Flüchtlingszuwanderung ab 2015 die Stimmung nicht nachhaltig (negativ) verändert hat (vgl. SVR 2019a: 131–141). **➊ Vielmehr ist seit der Jahrtausendwende und insbesondere in den 2010er Jahren die Mehrheit der Bevölkerung der Ansicht, dass Zugewanderte bzw. Ausländerinnen und**

**Ausländer eine kulturelle Bereicherung bedeuten** (vgl. Ademmer/Stöhr 2018: 7–8). Noch positiver sind die Einschätzungen im SVR-Integrationsbarometer 2018: Hier stimmen knapp 80 Prozent „voll und ganz“ oder „eher“ der Aussage zu, die Migrantinnen und Migranten hätten Deutschland kulturell bereichert (SVR 2018a: 15).<sup>228</sup>

Betrachtet man die Ergebnisse nach soziodemografischen Gruppen, zeigt sich das bekannte Muster: Jüngere Befragte und Befragte mit höheren Bildungsabschlüssen sehen Zuwanderinnen und Zuwanderer tendenziell positiver als ältere und niedrig gebildete. Von den Befragten mit Abitur meinten 2016 63,1 Prozent (ALLBUS) bzw. 74,6 Prozent (ESS), Zuwanderinnen und Zuwanderer seien eine kulturelle Bereicherung. Diese Auffassung vertraten von den Personen mit Volks- oder Hauptschulabschluss nur 31,0 (ALLBUS) bzw. 44,0 Prozent (ESS), das sind rund 30 Prozentpunkte weniger. Allerdings ist gerade bei den beiden Gruppen, die generell eher skeptisch eingestellt sind, die Zustimmung im Zeitverlauf deutlich gestiegen (GESIS 2020; Czymara 2020).

Auch in den ostdeutschen Bundesländern lagen die Zustimmungswerte bei dieser Frage unter dem Durchschnitt und sind in den letzten Jahren gestiegen. Eine Ursache dafür könnte die Kontakthäufigkeit sein: Der Zuwandereranteil in der Bevölkerung war in Ostdeutschland lange Zeit sehr klein, entsprechend hatten viele Menschen im Alltag kaum mit Zuwanderinnen und Zuwanderern zu tun. Die Meinungen über Zugewanderte und die Einstellungen zu ihnen beruhen in einer solchen Situation vorwiegend auf Medienberichten, Informationen aus zweiter Hand und ‚Hörensagen‘ (s. zum Bild von Musliminnen und Muslimen Pickel/Yendell 2016). Dies kann negative Vorurteile und Stereotype begünstigen. In den letzten Jahren ist die Zahl der Einwanderinnen und Einwanderer in den ostdeutschen Bundesländern gestiegen (auch wenn ihr Anteil immer noch deutlich unter dem Niveau der westlichen Länder liegt); damit

225 Der ALLBUS verwendet seit 1994 den Begriff „Ausländer“. Ausländerinnen und Ausländer stellen nur einen Teil der Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte – knapp über die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (s. Kap. A.1.1). Dennoch ist anzunehmen, dass zumindest ein Teil der Befragten die Bezeichnung als Synonym für Zuwanderinnen und Zuwanderer oder Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt versteht, zumindest sofern diese als zugewandert bzw. ‚fremd‘ identifiziert werden (s. Kühnel/Leibold/Mays 2013: 205).

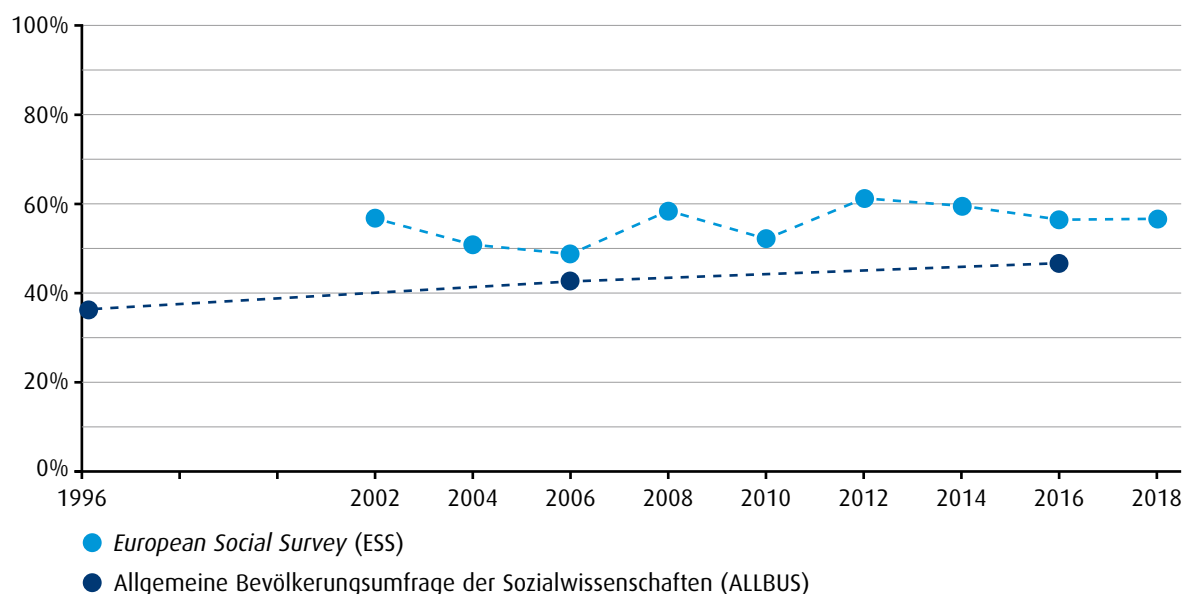
226 Wie die Befragten hier den Begriff der Kultur interpretieren und an was sie dabei denken, bleibt offen.

227 Die durchgängig etwas höheren Zustimmungswerte im ESS dürften darauf zurückgehen, dass die Frage dort etwas anders formuliert ist: Im ALLBUS wurden die Teilnehmenden gefragt, inwieweit sie einer vorgegebenen Aussage zustimmen („Die in Deutschland lebenden Ausländer [...] sind eine Bereicherung für die Kultur in Deutschland“). Im ESS sollten sie sich dagegen zwischen zwei gegensätzlichen Aussagen entscheiden („Würden Sie sagen, dass das kulturelle Leben in Deutschland im Allgemeinen durch Zuwanderer untergraben oder bereichert wird?“).

228 Dieser hohe Wert dürfte damit zusammenhängen, dass der Hinführungstext zu der betreffenden Frage im SVR-Integrationsbarometer den Blick auf die „seit einigen Jahrzehnten in Deutschland lebenden Migranten und ihre Nachfahren“ lenkt (s. SVR 2018a: 13–14). Demgegenüber fragt der ALLBUS nach „in Deutschland lebenden Ausländern“, womit sich möglicherweise andere Vorstellungen verknüpfen. Zudem steht im SVR-Integrationsbarometer keine neutrale Mittelkategorie zur Auswahl; die Befragten müssen sich also zwischen Zustimmung und Ablehnung entscheiden. Eine ablehnende Antwort geben rund 31 Prozent der Befragten im ALLBUS und 22 Prozent der Befragten im SVR-Integrationsbarometer.



Abb. C.11 Wahrnehmung von Zuwanderinnen und Zuwanderern als kulturelle Bereicherung 1996–2018 (Zustimmung in Prozent)



Anmerkung: Die Fragestellung im ESS lautete: „Würden Sie sagen, dass das kulturelle Leben in Deutschland im Allgemeinen durch Zuwanderer untergraben oder bereichert wird?“ Ausgewiesen ist der Anteil der Befragten, die auf einer Skala von 0 (kulturelles Leben wird untergraben) bis 10 (kulturelles Leben wird bereichert) die Werte 6 bis 10 ausgewählt haben. Die Fragestellung im ALLBUS lautete: „Wie ist es mit den folgenden Aussagen über die in Deutschland lebenden Ausländer? Sie sind eine Bereicherung für die Kultur in Deutschland.“ Ausgewiesen ist der Anteil der Befragten, die auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) die Werte 5 bis 7 ausgewählt haben. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren.

Quelle: ESS, Czymara 2020; ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

haben auch die sozialen Kontakte zugenommen (s. u.).

📌 **Positive Alltagskontakte können helfen, Vorurteile abzubauen und Vielfalt zu normalisieren** (Info-Box 23).

#### Kontakte zu Ausländerinnen und Ausländern im Alltag gestiegen

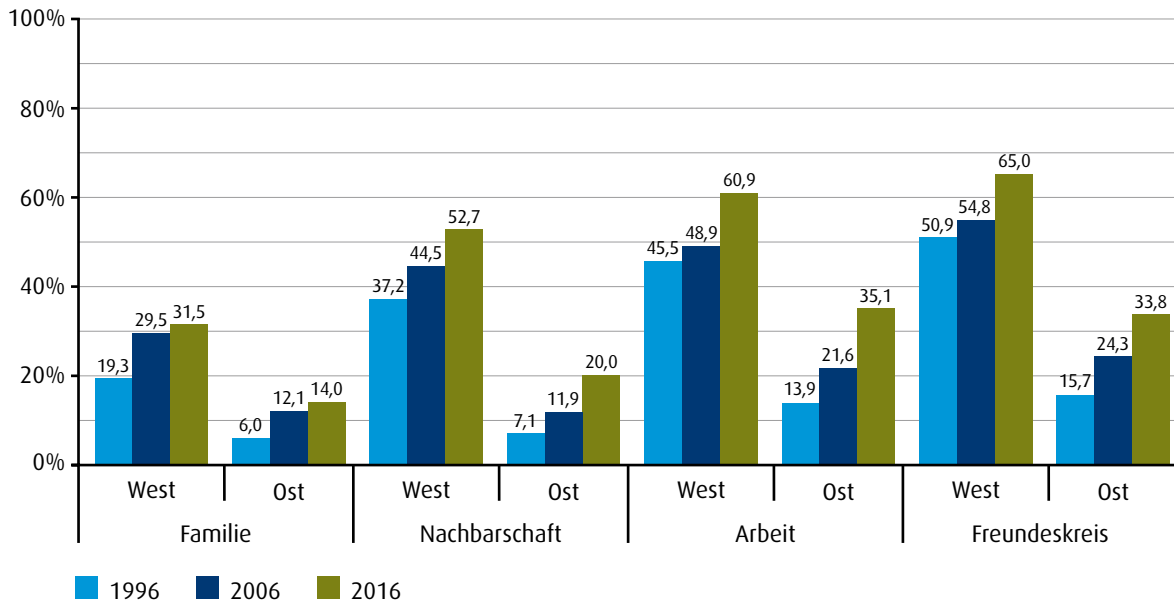
Im ALLBUS wird erhoben, ob die Befragten in den Bereichen Familie, Arbeitsplatz, Nachbarschaft und Freundeskreis Kontakt<sup>229</sup> zu Ausländerinnen und Ausländern haben. Der Anteil der Befragten, die dies bestätigen, hat sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen (Abb. C.12). Beispielsweise gaben 1996 deutschlandweit rund 39 Prozent an, dass sie an ihrem Arbeitsplatz Kontakt zu in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern haben; 2016 war es über die Hälfte. In der Kontakthäu-

figkeit bestehen aber weiterhin deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland: Über die Hälfte der westdeutschen Befragten hatte nach eigenen Angaben in der Nachbarschaft Kontakt mit Ausländerinnen und Ausländern, bei den ostdeutschen Befragten war es lediglich ein Fünftel. Im Freundeskreis hatten zwei Drittel der Befragten in Westdeutschland Kontakt zu Ausländerinnen und Ausländern, aber nur ein Drittel der Befragten in Ostdeutschland. Diese Unterschiede dürften vor allem damit zusammenhängen, dass der Ausländeranteil in der Bevölkerung in den ostdeutschen Bundesländern erheblich kleiner ist. Allerdings haben gerade in Ostdeutschland die Kontakte seit 1996 deutlich zugenommen. Beispielsweise hat sich der Anteil derer, die am Arbeitsplatz Kontakt mit Ausländerinnen und Ausländern haben, von knapp 14 auf rund 35 Prozent mehr als verdoppelt.

229 Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht klar gesagt werden kann, was die Befragten darunter genau verstehen und welche Formen von Interaktion für sie als Kontakt gelten. Zudem fragt der ALLBUS explizit nach Kontakten zu Ausländerinnen und Ausländern, das SVR-Integrationsbarometer nach Kontakten zu Menschen mit Migrationshintergrund. In beiden Fällen ist denkbar, dass die Befragten Personen nicht richtig zuordnen, weil sie z. B. die Staatsangehörigkeit oder eine eventuelle Zuwanderungsgeschichte ihrer Nachbarinnen und Nachbarn nicht kennen.

Abb. C.12 Kontakte zu Ausländerinnen und Ausländern in verschiedenen Bereichen in West- und Ostdeutschland 1996–2016 (in Prozent)

„Haben Sie persönlich Kontakte zu in Deutschland lebenden Ausländern? ... in Ihrer eigenen Familie oder näheren Verwandtschaft?; ... an Ihrem Arbeitsplatz?; ... in Ihrer Nachbarschaft?; ... in Ihrem sonstigen Freundes- oder Bekanntenkreis?“



Anmerkung: Ausgewiesen ist der Anteil der Befragten, die die o. g. Frage für den jeweiligen Bereich mit „ja“ beantwortet haben. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

Der Arbeitsplatz ist ein wichtiger Ort für interkulturelle Interaktion: Dort ergeben sich Kontakte oft von selbst; die Betroffenen haben meist wenig Einfluss darauf, mit wem sie zusammenarbeiten. Eine Betrachtung der verschiedenen Altersgruppen unterstreicht diese Bedeutung: Rund 70 Prozent der Befragten zwischen 18 und 60 Jahren hatten 2016 am Arbeitsplatz Kontakt zu Ausländerinnen und Ausländern. Bei älteren Menschen, die schon aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, fällt dieser Begegnungsort weg: Von den über 60-jährigen hat nur rund ein Viertel am Arbeitsplatz Kontakt

zu Ausländerinnen und Ausländern (GESIS 2020).<sup>230</sup> Dies könnte eine Ursache dafür sein, dass ältere Befragte kultureller Vielfalt häufig skeptischer gegenüberstehen, wie oben deutlich wurde (s. auch Kap. C.1).<sup>231</sup> Ebenso zeigen sich Unterschiede nach Bildungsgrad: Höher Gebildete pflegen häufiger freundschaftliche Kontakte mit Ausländerinnen und Ausländern als jene mit niedriger Bildung. Diese Tendenz zeigt sich, wenngleich weniger ausgeprägt, auch bei den anderen Kontaktbereichen (GESIS 2020).

230 Zudem machen relativ viele Befragte in dieser Altersgruppe hier keine Angaben, vermutlich, weil sie nicht mehr erwerbstätig sind.

231 Auch im eigenen Freundes- und Bekanntenkreis haben jüngere deutlich häufiger persönliche Kontakte zu Menschen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit: In der Gruppe der 18- bis 29-jährigen gilt das für über 80 Prozent; bei den über 60-jährigen dagegen sind es gerade einmal 40 Prozent.

## Info-Box 23 Die Kontakthypothese: Abbau von Vorurteilen durch Kontakt zwischen den Gruppen

Persönliche Kontakte mit Zuwanderinnen und Zuwanderern im Alltag sind ein zentraler Faktor für die Einstellungen zu dieser Bevölkerungsgruppe und die allgemeine Einschätzung des Integrationsgeschehens. So beurteilen in Deutschland ansässige Personen, die in ihrem Bekanntenkreis keinerlei Berührungspunkte mit Zugewanderten haben, das Integrationsgeschehen deutlich negativer als Personen, die regelmäßig Kontakt zu Personen mit Migrationshintergrund haben (SVR 2018a: 11–12).

Die sog. Kontakthypothese bezeichnet die Annahme, dass die Einstellung zu anderen Gruppen mit den sozialen Kontakten zu Angehörigen dieser Gruppen zusammenhängt. Sie geht zurück auf den Psychologen Gordon Allport (1954). Danach können Unsicherheiten in Bezug auf Einwanderung und Vorurteile gegen Menschen anderer Herkunft tendenziell durch Begegnungen abgebaut werden, in denen Menschen kulturelle Diversität persönlich erfahren (vgl. Pettigrew et al. 2011; Pettigrew/Tropp 2006). Allerdings gibt es dazu auch widersprüchliche Befunde (s. z. B. Jonas 1998). Tatsächlich führen Kontakte nicht automatisch zum Abbau von Vorurteilen. Damit sie dies tun (und nicht etwa Vorurteile verstärken), müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Beispielsweise müssen sich die Beteiligten in einem gleichberechtigten Austausch begegnen, etwa als Kollegin-

nen und Kollegen. Studien zur Wirkung persönlicher Kontakte sollten daher die tatsächlichen Kontakte erheben und diese nicht anhand von Zuzugszahlen schätzen. Zudem sollten sie auch die Qualität der Kontakte berücksichtigen.

Eine aktuelle Metastudie hat ergeben, dass die positiven Effekte von sozialen Kontakten überwiegen (Pettigrew/Hewstone 2017). Auch das SVR-Integrationsbarometer zeigt, dass die Befragten das Integrationsklima deutlich positiver einschätzen, wenn sie häufig Kontakt zur jeweils anderen Gruppe haben (SVR 2018a). Die Kontakthypothese – im oben genannten Sinn – kann somit als ein empirisch abgesicherter Befund der Forschung gelten. Entsprechend wird die Tatsache, dass Befragte in ostdeutschen Bundesländern zu migrations- und integrationspolitischen Themen tendenziell negativer eingestellt sind als Befragte in Westdeutschland, auch damit erklärt, dass sie im persönlichen Umfeld seltener Kontakt mit Zuwanderinnen und Zuwanderern haben (und entsprechend auch weniger Kontakt mit kultureller Vielfalt) (Weins 2011; in Bezug auf den Islam Pickel 2019: 86). Wenn Befragte in Ostdeutschland häufig persönlichen Kontakt haben, sehen sie das Integrationsklima dagegen ähnlich positiv wie vergleichbare Befragte in Westdeutschland (SVR 2018a: 11–12).

## C.2.2 Wahrnehmung von Unterschieden und Wunsch nach Anpassung

**Die Deutschen empfinden Zuwanderinnen und Zuwanderer in kultureller Hinsicht mittlerweile mehrheitlich als Bereicherung (s. Kap. C.2.1). Zugleich erwarten sie von ihnen aber eine gewisse Anpassung:** Wie in Kap. C.1.1 dargelegt wurde, findet eine deutliche Mehrheit der Befragten es wichtig, dass einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer sich einem nicht näher bestimmten „Lebensstil der Deutschen“ anpassen (Abb. C.1 in Kap. C.1). Dieser Wunsch nach Anpassung zeigt sich auch unabhängig von einer Einbürgerung.

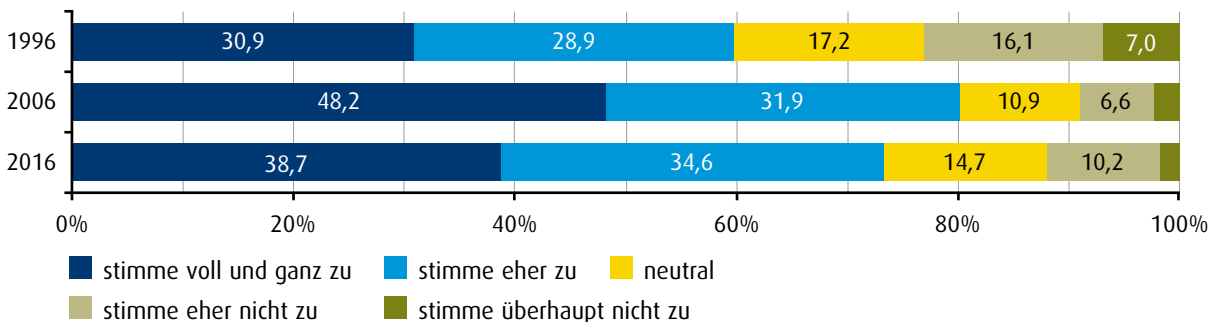
### Großer Wunsch nach Anpassung

Im ALLBUS ist eine klare Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass sich Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland an den „Lebensstil der Deutschen“ anpassen sollen (Abb. C.13).<sup>232</sup> Der Anteil derjenigen, die dieser Aussage zustimmten, lag 2016 mit etwa 73 Prozent höher als zwanzig Jahre zuvor (rund 60 %). Gegenüber 2006 (rund 80 %) ist er allerdings gesunken. Diese Entwicklung ist besonders vor dem Hintergrund hervorzuheben, dass zwischen 2014 und 2015 die Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland stark gestiegen war. Sie passt zu dem Befund, dass die Einstellungen der Deutschen zu Migration und Integration in den letzten Jahren grundsätzlich stabil und beständig sind (s. Kap. C.1; vgl. SVR 2018a; 2019a: 131–141).

232 Die Frage nach der Anpassung des Lebensstils wurde in zwei unterschiedlichen Zusammenhängen gestellt: einmal als Voraussetzung für eine Einbürgerung (s. Abb. C.1 in Kap. C.1) und einmal als generelle Forderung an „die in Deutschland lebenden Ausländer“. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die letztgenannte Frage (Abb. C.13).

Abb. C.13 Erwartungen zur Anpassung an den „Lebensstil der Deutschen“ 1996–2016 (in Prozent)

„Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten ihren Lebensstil ein bisschen besser an den der Deutschen anpassen.“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung zu der o.g. Aussage auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 7 („stimme voll und ganz zu“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „stimme eher nicht zu“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „stimme eher zu“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

Wie der Kulturbegriff ist auch der Begriff des „deutschen Lebensstils“ vage und kann vielfältige Themenfelder umfassen, die mit der Kultur zusammenhängen, z. B. Sprache, Alltagsverhalten, Erwerbstätigkeit oder auch Werte wie Geschlechtergleichheit und Toleranz. Wie schon beim Kulturbegriff ist in den Erhebungen also inhaltlich offen, auf welche dieser Aspekte die Befragten sich beim Thema Lebensstil jeweils beziehen – oder ggf. auf welche anderen, die womöglich näher an einer exklusiven ‚Leitkultur‘ liegen (s. die Ausführungen dazu in Kap. C.1.1).

Auffällig ist der deutliche Anstieg der Zustimmung zwischen 1996 und 2006. Dieser zeigt sich in allen soziodemografischen Gruppen (für weitere Analysen s. Terwey/Scheuer 2007). Besonders stark ist er bei jenen, die insgesamt eher liberal eingestellt sind. So stimmten dieser Aussage 1996 nur rund 44 Prozent der formal hoch Gebildeten und 48 Prozent der unter 30-Jährigen zu, 2006 waren es dagegen rund 75 bzw. 77 Prozent (+31 bzw. +29 Prozentpunkte).<sup>233</sup> 2016 war die Zustimmung in diesen Gruppen hingegen wieder deutlich gesunken (wenn auch nicht annähernd auf das Niveau von 1996). Bei den formal niedrig gebildeten und den älteren Befragten waren dagegen zu allen Messzeitpunkten große Anteile der Meinung, Ausländerinnen und Ausländer sollten ihren Lebensstil stärker anpassen (GESIS 2020).

Eine hohe Zustimmung zu entsprechenden Aussagen zeigen auch andere Erhebungen: Im ESS etwa wird danach gefragt, unter welchen Bedingungen Menschen, die außerhalb von Deutschland geboren und aufgewachsen sind, nach Deutschland kommen und hier leben dürfen sollten. In den Erhebungen von 2002 und 2014 fanden über 80 Prozent es wichtig, dass die betreffenden Personen bereit sind, die „Lebensweise in Deutschland“ anzunehmen (Czymara 2020).

In Kap. C.1.1 wurde die Anpassung des Lebensstils als Voraussetzung für eine Einbürgerung diskutiert. Dort wurde bereits argumentiert, dass eine sich emanzipierende und zunehmend routinierte deutsche Einwanderungsgesellschaft es zwar weitgehend als Normalität anerkennt, dass das Staatsangehörigkeitsrecht sich von der ethnischen Herkunft gelöst hat, aber trotzdem – oder gerade deshalb – in Bezug auf ein Zusammenleben in Vielfalt mit „gewachsene[m] Selbstbewusstsein“ eigene Erwartungen kommuniziert (Terwey/Scheuer 2007: 13).<sup>234</sup> Somit könnten diese Ergebnisse auf eine gewandelte Haltung zu Ausländerinnen und Ausländern hindeuten: Diese wurden zum ersten Messzeitpunkt möglicherweise noch eher als temporäre Arbeitskräfte bzw. als Gäste gesehen, seither aber zunehmend als Mitbürgerinnen und Mitbürger, die dauerhaft in Deutschland leben (vgl. Terwey/Scheuer 2007; Thym 2018: 98–114). **⚠ Dabei zielt die Forderung nach Anpassung nicht unbedingt**

233 Zum Vergleich: Bei den formal niedrig Gebildeten stieg die Zustimmung von rund 70 auf rund 85 Prozent (+ 15 Prozentpunkte), bei den über 60-Jährigen von rund 76 auf rund 87 Prozent (+ 11 Prozentpunkte).

234 Die Umfragen zur Willkommenskultur, die die Bertelsmann Stiftung zwischen 2011 und 2017 durchgeführt hat, bestätigen dieses Bild: Auch dort sehen die Befragten kulturelle Vielfalt einerseits als Bereicherung, stellen aber andererseits an Migrantinnen und Migranten bezogen auf Integration klare Forderungen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017: 23).

auf eine (einseitige) kulturelle Assimilation. Sie kann sich auch auf zivile Aspekte beziehen, etwa die Gleichstellung der Geschlechter, die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols etc. Leibold und Kühnel (2016: 322) folgern bei ihren Analysen der ALLBUS-Daten, dass das Item nicht die Forderung nach Assimilation messe, sondern „hier mehrheitlich eine Integrationsorientierung zum Ausdruck kommt“.

Hierzu passen auch andere Befunde: Bei der Frage „Wie kann das Zusammenleben aus Ihrer Sicht am besten gelingen, wenn durch Einwanderung Menschen verschiedener Kulturen und Traditionen in einem Land zusammenleben?“ nannten im Religionsmonitor 2017 der Bertelsmann Stiftung 52 Prozent der Befragten eine Anpassung der Zugewanderten. Zugleich befürworteten 36 Prozent ein Zusammenwachsen der Kulturen von Einwanderinnen und Einwanderern und Alteingesessenen (Benoit/El-Menouar/Helbling 2018: 22). Veränderung wird also nicht zwangsläufig nur von einer Seite gefordert.<sup>235</sup> Im SVR-Integrationsbarometer 2016 sahen Befragte mit und ohne Migrationshintergrund die Verantwortlichkeit für Integration vor allem bei den Zuwanderinnen und Zuwanderern, aber zugleich in hohem Maße bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und beim Staat (SVR 2016: 45).

Die hohe Zustimmung zu einer „etwas besseren“ Anpassung lässt sich allerdings auch so interpretieren, dass die betreffenden Personen unzufrieden sind mit dem Verhalten, das sie bei (bestimmten Gruppen von) Migrantinnen und Migranten wahrnehmen (vgl. Kühnel/Leibold/Mays 2013: 207–208; Leibold/Kühnel 2016:

327–329). Solche Aussagen können also auch auf negative Einstellungen hindeuten.

### Wahrgenommene Unterschiede nehmen im Zeitverlauf ab – mit einer Ausnahme

Wenn die Einstellung zu einer abstrakten Obergruppe wie Ausländerinnen und Ausländern erfragt wird, ist das erhobene Stimmungsbild einerseits sehr umfassend, andererseits aber auch recht ungenau. Denn der Begriff subsumiert diverse soziale Gruppen. Diese haben nicht nur unterschiedliche Lebenslagen, sie werden gesellschaftlich auch ganz unterschiedlich bewertet.<sup>236</sup> Abstrakt betrachtet wird Migration heute als Normalität erachtet und Migrantinnen und Migranten werden nicht mehr generell abgelehnt. Stattdessen fokussiert sich Ablehnung auf bestimmte Gruppen, etwa Musliminnen und Muslime. Mit Sammelbegriffen wie „Ausländerinnen und Ausländer“ lassen sich solche Feinheiten nicht messen.<sup>237</sup> Im ALLBUS wird daher bei einzelnen Fragen nach Herkunftsgruppen differenziert.<sup>238</sup> **Hier zeigt sich in Bezug auf wahrgenommene Unterschiede in puncto Lebensstil, dass die Ansichten der Befragten erheblich danach variieren, um welche Herkunftsgruppe es geht** (Abb. C.14).<sup>239</sup>

Bei den in Deutschland lebenden Italienerinnen und Italienern etwa sahen nur wenige Befragte Unterschiede zum „Lebensstil der Deutschen“:<sup>240</sup> Über zwei Drittel waren 2016 der Meinung, dass hier gar keine oder eher keine Unterschiede bestehen. Gleiches gilt für die hier lebenden Menschen mit Wurzeln in Polen. Bei den Aussiedlerinnen und Aussiedlern sahen knapp 30 Prozent Unter-

235 In eine ähnliche Richtung deutet das Vielfaltsbarometer der Robert Bosch Stiftung: Hier stimmen 64 Prozent der Aussage zu, dass Menschen, die nach Deutschland kommen, darin unterstützt werden sollten, ihre kulturellen Wurzeln zu bewahren (Arant et al. 2019: 35). Dies widerspricht nicht einem Wunsch nach Anpassung in manchen Dingen.

236 2016 dachten die meisten Befragten bei der Formulierung „in Deutschland lebende Ausländer“ an Türkinnen und Türken (Wasmer/Kwasniok/Kialunda 2018); s. Fn. 218.

237 Allerdings werden die Bewertungen nicht unbedingt genauer, wenn man nach Zuwanderergruppen unterteilt: Mit dem Begriff „Flüchtlinge“ etwa können die Befragten ganz verschiedene Gruppen verbinden, die in Deutschland höchst unterschiedlich bewertet werden, z. B. sog. Wirtschaftsflüchtlinge, politisch Verfolgte oder Kriegsflüchtlinge (s. Ehni 2016; Eisnecker/Schupp 2016: 158).

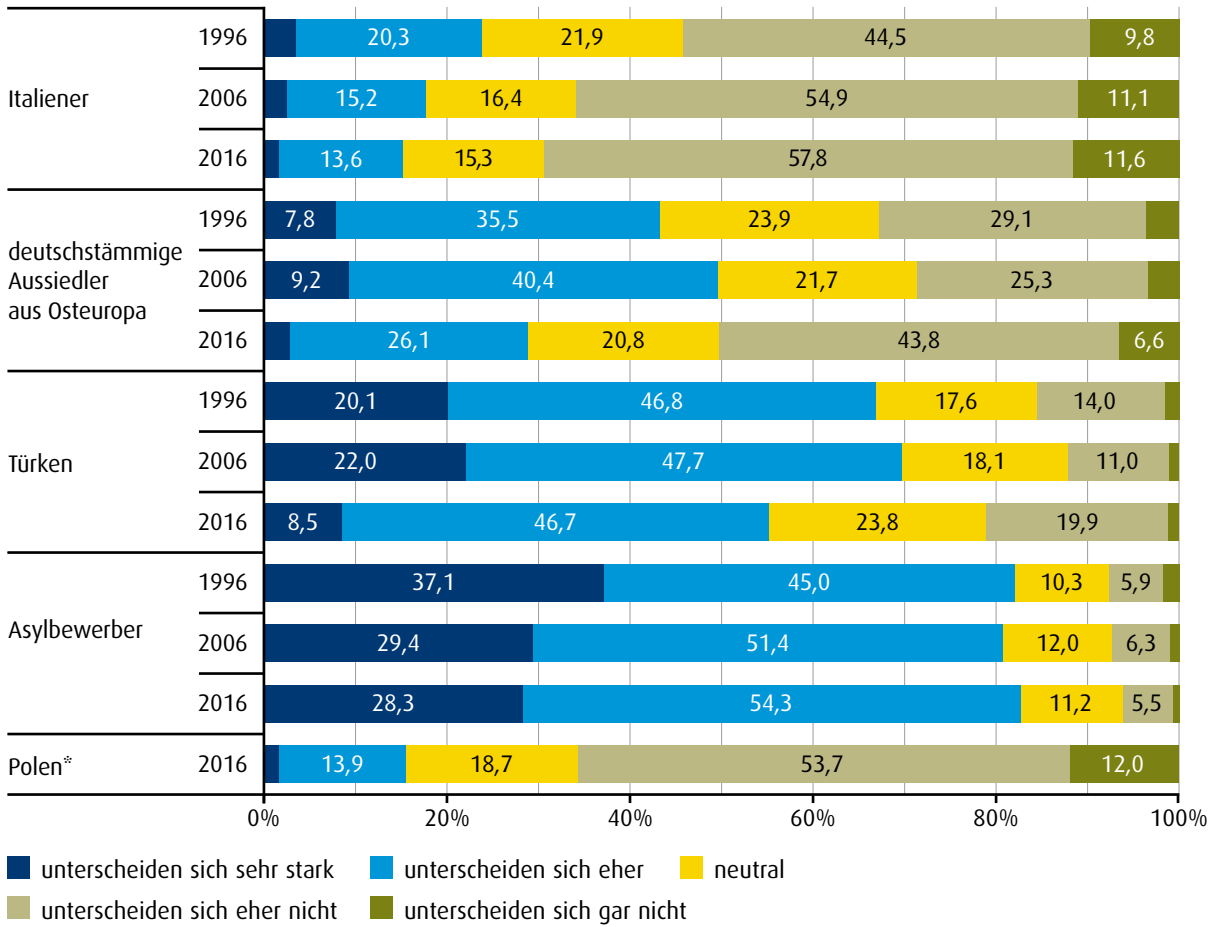
238 Die im ALLBUS benannten Herkunftsgruppen wurden in den 1980er Jahren festgelegt und seither nicht verändert, damit die Ergebnisse im Zeitverlauf vergleichbar sind. Sie erfüllen also primär analytische Zwecke und bilden die gesellschaftliche Realität in Deutschland mittlerweile nur noch unzureichend ab, z. B. den hohen Anteil von deutschen Staatsangehörigen und Angehörigen der zweiten Generation in der Einwandererbevolkerung. Es ist anzunehmen, dass zumindest ein Teil der Befragten bei Bezeichnungen wie „Italiener“ nicht nur an Personen mit italienischer Staatsangehörigkeit denkt, sondern auch an Deutsche mit italienischen Wurzeln (vgl. Fn. 225 zum Begriff „Ausländer“).

239 Ähnliche Unterschiede treten auf, wenn die Einstellungen zur Zuwanderung verschiedener Gruppen abgefragt werden: Beispielsweise wird Zuwanderung aus der EU deutlich positiver gesehen als Zuwanderung aus Drittstaaten, und der Zuzug von Arbeitskräften wird eher befürwortet als der von Asylsuchenden (SVR 2019a: 137–141).

240 Dabei ist auch hier wieder offen, was sich die Befragten unter dem jeweiligen Stichwort genau vorstellen. So könnten sie etwa bei „Italiener“ sowohl an die Nachkommen der Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten der 1950er Jahre denken, die zu einem großen Teil deutsche Staatsangehörige sind, als auch an junge Italienerinnen und Italiener, die während der europäischen Wirtschaftskrise nach Deutschland gekommen sind, um hier zu arbeiten. Das Stichwort „Aussiedler“ kann Personen sowohl aus Rumänien als auch aus Kasachstan umfassen und ebenso Personen, die gar nicht im rechtlichen Sinne Spät-/Aussiedlerinnen oder Spät-/Aussiedler sind, sondern lediglich aus einem entsprechenden Land stammen.

Abb. C.14 Wahrgenommene Unterschiede im Lebensstil bei verschiedenen Herkunftsgruppen 1996–2016 (in Prozent)

„Wie stark unterscheiden sich Ihrer Meinung nach die in Deutschland lebenden Angehörigen dieser Gruppen in ihrem Lebensstil von den Deutschen?“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, die Unterschiede, die sie jeweils wahrnehmen, auf einer Skala von 1 („unterscheiden sich überhaupt nicht“) bis 7 („unterscheiden sich sehr stark“) einzuordnen. Die Werte 2 und 3 wurden zu „unterscheiden sich eher nicht“ zusammengefasst, die Werte 5 und 6 zu „unterscheiden sich eher“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Werte unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. \*Wurde nur 2016 abgefragt.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

schiede im Lebensstil. Und bei den Türkinnen und Türken war etwas mehr als die Hälfte der Meinung, dass sich der Lebensstil unterscheidet. Bei den genannten Gruppen (bis auf die Polinnen und Polen, für die nur Daten von 2016 vorliegen) hat der Anteil derer, die sehr große oder eher große Unterschiede sehen, zwischen 2006 und 2016 abgenommen. Besonders deutlich ist dieser Effekt bei den Gruppen, die als stärker unterschiedlich wahrgenommen werden, nämlich den Aussiedlerinnen und Aussiedlern (-20,7 Prozentpunkte) und den Türkinnen

und Türken (-14,5 Prozentpunkte). Der Anteil der Befragten, die bei den in Deutschland lebenden Türkinnen und Türken „sehr starke“ Unterschiede zum „Lebensstil der Deutschen“ sehen, sank zwischen 2006 und 2016 um mehr als die Hälfte (von 22,0 auf 8,5%).

Ganz anders sind die Einschätzungen bei Asylbewerberinnen und Asylbewerbern: über alle drei Messzeitpunkte hinweg waren mehr als vier von fünf Befragten der Meinung, dass diese sich in ihrem Lebensstil „sehr stark“ oder „eher“ von den Deutschen unterscheiden.

Der Anteil derer, die „sehr starke“ Unterschiede wahrnehmen, hat zwar im Zeitverlauf etwas abgenommen; mit rund 28 Prozent lag er aber 2016 immer noch um ein Vielfaches höher als bei den anderen abgefragten Gruppen. Dies lässt sich wahrscheinlich auf eine Reihe von Faktoren zurückführen. Dazu zählen etwa die Religion und die nichteuropäische Herkunft, aber auch Aspekte wie Kleidungsstil oder bestimmte Einstellungen und Verhaltensweisen, die Asylsuchenden zugeschrieben werden, z. B. in Bezug auf Erwerbstätigkeit oder Wertvorstellungen.<sup>241</sup> Bei den abgebildeten Daten ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Befragten zu den drei Messzeitpunkten wahrscheinlich auf unterschiedliche Vorstellungen von „Asylbewerbern“ zurückgegriffen haben. Die genannten Faktoren betreffen also vielleicht nicht alle drei Zeitperioden gleichermaßen.

Möglich ist auch, dass „Asylbewerber“ gerade in der Nicht-Definiertheit dieser Gruppe immer als die ‚Neuen‘ und ‚Fremden‘ wahrgenommen werden. Dies wird durch mediale und politische Debatten verstärkt (vgl. SVR 2019a: 131–139). Fragen zu Asylsuchenden werden zudem intuitiv auf Personen bezogen, die erst vor Kurzem nach Deutschland gekommen sind; die anderen genannten Herkunftsgruppen umfassen dagegen auch Personen, die schon deutlich länger in der Bundesrepublik leben. Das könnte die hohe Wahrnehmung von Unterschieden bis zu einem gewissen Grad erklären, denn sie entspricht einem bekannten Muster (vgl. Lucassen 2005; SVR 2018a: 13–17): **Die Zuwanderergruppe, die zuletzt eingereist ist, wird tendenziell negativer wahrgenommen als die zuvor Gekommenen. Letztere steigen im Ansehen, wenn ‚Neue‘ hinzukommen. Dies spricht auch dafür, dass die zeitliche Dimension wichtig ist: Alles Neue und Unbekannte wird mit der Zeit zunehmend vertrauter; je länger Einwanderinnen und Einwanderer also im Land sind, desto ‚normaler‘ erscheinen sie den Alteingesessenen. Anfängliche Befürchtungen verringern sich, durch Kontakte im Alltag normalisiert sich das Verhältnis** (Info-Box 23). Dieser Interpretationsansatz kann zum einen teilweise erklären, dass Asylsuchende so anders wahrgenommen werden als andere Zugewanderte, denn sie sind per definitio-

nem noch nicht lange im Land. Zum anderen erklärt er auch, dass sich die Einschätzungen bei den Aussiedlerinnen und Aussiedlern und den Türkinnen und Türken zwischen 2006 und 2016 zum Positiven verschoben haben. Verglichen mit den Flüchtlingen, die ab 2014 in großer Zahl zugewandert sind, erscheinen die bereits im Land lebenden Einwanderinnen und Einwanderer weniger fremd als zuvor.

Nichtsdestoweniger werden Türkinnen und Türken weiterhin stärker als kulturell abweichend wahrgenommen als Einwanderinnen und Einwanderer west- oder osteuropäischer Herkunft. Ein Faktor hierbei könnte die mehrheitlich muslimische Religionszugehörigkeit sein, die sie von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund unterscheidet.

### C.2.3 Umgang mit religiöser Diversität: das Thema Islamunterricht an deutschen Schulen

Bei den Einstellungen zur kulturellen Integration von Migrantinnen und Migranten spielen u. a. auch religiöse Aspekte eine Rolle, denn diese können die Lebensgewohnheiten stark prägen. Das zeigen nicht zuletzt die immer wieder aufflammenden Debatten um die Rolle des Islam bei der Integration in Deutschland (ausführlich hierzu SVR 2016; Hoesch 2018: 318–334; s. auch SVR-Forschungsbereich 2019a; Pickel 2019: 71–95). Ein klassisches Feld politischer Debatten um die Anerkennung von Vielfalt und damit gleichsam exemplarisch ist die Haltung zum islamischen Religionsunterricht an Schulen (vgl. SVR 2016: 105–111).<sup>242</sup>

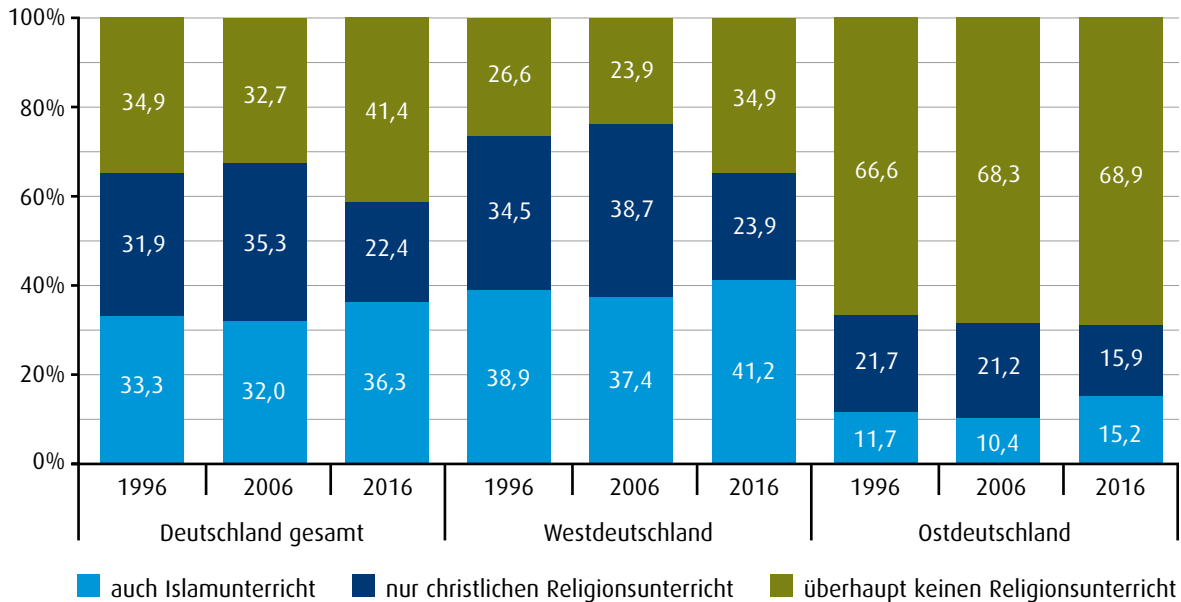
Die Bevölkerung ist in dieser Frage unentschieden. Im ALLBUS sprach sich zu allen drei Messzeitpunkten etwa ein Drittel der Befragten dafür aus, den bestehenden christlichen Religionsunterricht um islamischen Religionsunterricht zu ergänzen, wobei die Zustimmung leicht gestiegen ist. 2016 befürworteten das rund 36 Prozent der Befragten. Gut 22 Prozent meinten dagegen, dass es an Schulen ausschließlich christlichen Religionsunterricht geben sollte, und rund 41 Prozent lehnten

241 Wie die Daten des Integrationsbarometers 2018 zeigen, sehen Flüchtlinge ihrerseits zwischen den Menschen in Deutschland und jenen in ihrem jeweiligen Herkunftsland ebenfalls eine Reihe von Unterschieden. Dies betrifft sowohl Rechts- wie Verhaltensnormen. Zugleich sind die befragten Flüchtlinge in der Regel zuversichtlich, dass sie sich in Deutschland einfinden werden, das sie überwiegend als liberal, demokratisch und rechtsstaatlich wahrnehmen. Eine Unfähigkeit oder fehlende Bereitschaft, sich auf kulturelle Unterschiede einzustellen, lässt sich aus den Antworten der Befragten nicht ableiten (SVR-Forschungsbereich 2019a).

242 Das Grundgesetz und die Landesverfassungen erlauben allen „Religionsgemeinschaften“, einen schulischen Religionsunterricht anzubieten, nicht nur den beiden großen christlichen Konfessionen, sondern auch neu hinzugekommenen Religionsgemeinschaften (Unruh 2015: 273). Islamischer Religionsunterricht wird derzeit in den meisten westdeutschen Bundesländern in der einen oder anderen Form angeboten – zum Teil als ordentliches Schulfach, zum Teil als freiwilliger Unterricht oder im Rahmen von Modellversuchen. In einigen Bundesländern gibt es auch ein nicht bekenntnisgebundenes Fach Islamkunde. In ostdeutschen Bundesländern wird bisher kein islamischer Religionsunterricht erteilt (s. SVR 2018b: 122).

Abb. C.15 Haltungen zu Religionsunterricht an staatlichen Schulen 1996–2016 (in Prozent)

„Es wird darüber diskutiert, ob es an staatlichen Schulen in Deutschland Islamunterricht für muslimische Kinder geben soll. Wie ist Ihre Meinung dazu: Sollte es an staatlichen Schulen auch Islamunterricht geben, sollte es dort nur christlichen Religionsunterricht geben oder sollte es überhaupt keinen Religionsunterricht an staatlichen Schulen geben?“



Anmerkung: Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ALLBUS, GESIS 2020; eigene Darstellung

Religionsunterricht an staatlichen Schulen generell ab (Abb. C.15).<sup>243</sup>

Die Ablehnung von islamischem Religionsunterricht kann mit Vorbehalten gegen diese Religion zusammenhängen (für aktuelle Befunde hierzu s. Pickel 2019: 71–95).<sup>244</sup> Sie kann aber auch auf eine allgemeine Skepsis in Bezug darauf zurückgehen, ob konfessioneller Unterricht an staatlichen Schulen überhaupt notwendig oder sinnvoll ist: Gegenüber 1996 und 2006 waren im Jahr 2016 mehr Befragte der Meinung, dass es an Schulen überhaupt keinen Religionsunterricht geben sollte: Dieser Anteil stieg von rund 35 auf gut 41 Prozent. Wenn es gar keinen konfessionsgebundenen Unterricht gäbe, wäre das ebenfalls eine Gleichbehandlung verschied-

ener Religionen. Der Anteil derjenigen, die nur den christlichen Religionsunterricht zulassen wollen – und sich damit explizit für eine Ungleichbehandlung aussprechen –, ist jedenfalls gegenüber 2006 von rund 35 auf gut 22 Prozent gesunken.<sup>245</sup>

**⚠ In der Summe sprechen die Daten des ALLBUS also nicht für islamfeindliche Einstellungen, sondern für eine Entwicklung hin zu einer säkularen Haltung und insofern einer, die Gleichbehandlung befürwortet. Eine Ungleichbehandlung der Religionen wird im Laufe der Zeit immer seltener ausdrücklich befürwortet.** Dazu passen die Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2016: Ohne eine ‚alternative‘ Option der Gleichbehandlung sprachen sich dort rund zwei Drittel „voll und ganz“

243 Dabei stimmten formal höher Gebildete im Vergleich zu Personen mit geringer Bildung zu allen drei Messzeitpunkten deutlich häufiger für einen Islamunterricht an Schulen und weitaus seltener für ausschließlich christlichen Religionsunterricht.

244 Die Befragten könnten auch wegen der strukturellen Unterschiede Zweifel haben, dass ein einheitlicher Islamunterricht in der Praxis überhaupt umsetzbar ist. Denn anders als die beiden großen christlichen Kirchen und die jüdische Gemeinde ist der Islam nur lose und dezentral organisiert (Oebbecke 2010; s. hierzu ausführlich SVR 2016: 97–105).

245 Betrachtet man nur diejenigen, die einen Religionsunterricht grundsätzlich befürworten, stimmten 2016 anteilig mehr Befragte für islamischen Religionsunterricht als noch 2006.



oder „eher“ dafür aus, dass islamischer Religionsunterricht ein wählbares Unterrichtsfach an Schulen sein sollte (SVR 2016: 42–44).

In den ostdeutschen Bundesländern liegt der Anteil derjenigen, die Mitglied in einer der beiden christlichen Kirchen sind, deutlich niedriger als im Westen. Das geht vor allem auf die DDR-Geschichte zurück, denn das DDR-Regime hatte Kirchen und Gläubige aus ideologischen und machtpolitischen Gründen unterdrückt. Dadurch sank der Anteil der Kirchenmitglieder in Ostdeutschland zwischen 1953 und 1990 von 90 auf 27 Prozent. Dieser Rückgang setzte sich nach der Wiedervereinigung fort (Pickel 2013; Pollack/Müller 2013).<sup>246</sup> Insofern ist es wenig überraschend, dass bei den Befragten in den ostdeutschen Bundesländern seit Langem die Auffassung überwiegt, es solle an Schulen gar keinen Religionsunterricht geben. Sowohl ausschließlich christlichen als auch zusätzlichen islamischen Religionsunterricht befürwortete dort zu allen Erhebungszeitpunkten jeweils nur eine Minderheit der Befragten (Abb. C.15). Der Anteil derer, die auch islamischen Religionsunterricht

befürworten, ist aber zuletzt leicht gestiegen. Befragte in den westdeutschen Bundesländern stimmten dagegen weitaus häufiger für ausschließlich christlichen Religionsunterricht, wobei auch diese Haltung seit 2006 deutlich abgenommen hat. Zusätzlicher islamischer Religionsunterricht wird hingegen in Westdeutschland deutlich häufiger befürwortet: Die Zustimmung dafür lag 1996 und 2006 jeweils mehr als dreimal so hoch wie in den ostdeutschen Bundesländern und 2016 noch mehr als doppelt so hoch.

Neben dem unterschiedlichen Säkularisierungsgrad in Ost- und Westdeutschland könnte sich die geringere Zustimmung zu islamischem Religionsunterricht in den ostdeutschen Bundesländern auch damit erklären, dass der Anteil von Musliminnen und Muslimen in der Bevölkerung dort weitaus geringer ist. Dadurch gibt es zum einen objektiv betrachtet weniger Bedarf als im Westen. Zum anderen kann der fehlende Kontakt zu Musliminnen und Muslimen im Alltag auch Vorbehalte erhöhen (Info-Box 23; vgl. Pickel 2019: 86–88).

246 Auch in Westdeutschland verloren die großen christlichen Konfessionen ab den 1960er Jahren Mitglieder (s. Abb. A.4 in Kap. A.1), allerdings sind dort die kirchlichen Bindungen immer noch deutlich stärker.

## Rassistische Einstellungen und rassistische Diskriminierung

### Inhalt und Ergebnisse in Kürze

Rassismus und rassistische Diskriminierung wurden in den vergangenen Jahren zunehmend als gesamtgesellschaftliche Probleme thematisiert. Rassismus behindert gleichberechtigte Teilhabe, verletzt Menschen- und Grundrechte und bedroht den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Forschung zu Rassismus in Deutschland ist bisher eher lückenhaft. Verschiedene Befunde zeigen, dass Rassismus in Deutschland existiert. In Umfragen äußern zwar nur wenige offen rassistische Meinungen; entsprechende Aussagen werden von den meisten Befragten abgelehnt. Subtilere Aussagen zu vermeintlich natürlicher und kultureller Ungleichwertigkeit finden jedoch erheblich mehr Zustimmung. Entsprechende Narrative nutzen anstatt angeblicher biologischer Unterschiede auch kulturelle Merkmale, um Exklusion zu legitimieren. Diese kulturellen Eigenschaften werden ebenso als ‚natürlich‘ determiniert und somit unveränderbar dargestellt. Studien zeigen zudem, dass rassistische Diskriminierung auf der Handlungsebene z. B. in Bewerbungsverfahren vorkommt. Und Personen, die aufgrund ihres Äußeren als ‚fremd‘ wahrgenommen werden, erleben deutlich häufiger Diskriminierung als andere. Um Rassismus effektiv und zielgenau bekämpfen zu können, müssen rassistisches Verhalten und rassistische Praktiken differenziert empirisch untersucht werden.

Rassismus wurde in den letzten Jahren zunehmend als gesamtgesellschaftliches Problem erkannt (s. ausführlich zur Ideologie des Rassismus und ihren unterschiedlichen Ausprägungen Info-Box 3 in Kap. A.1). Dazu haben rassistische Anschläge in Deutschland ebenso beigetragen wie die *Black Lives Matter*-Bewegung und die internationale Debatte um Rassismus. Diese erreichte im Frühsommer 2020 auch Deutschland, nachdem der US-Amerikaner George Floyd während eines Polizeieinsatzes in den USA gewaltsam zu Tode gekommen war.

📌 **Wenn Menschen durch rassistische Einstellungen und rassistisches Handeln systematisch abgewertet und diskriminiert<sup>247</sup> werden, verhindert das gleichberechtigte Teilhabe, verletzt Menschen- und Grundrechte und bedroht den gesellschaftlichen Zusammenhalt.** Die Bundesregierung hatte 2017 schon einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus verabschiedet. Im Laufe des Jahres 2020 wurden weitere Maßnahmen beschlossen, um Rassismus besser zu erforschen und zu bekämpfen (Info-Box 24).

Rassismus hat verschiedene Dimensionen, und der Begriff wird in der Debatte zum Teil mit unterschiedlichen Bedeutungen oder Schwerpunkten verwendet. Sein zentrales Element ist, dass bestimmte Personen abgewertet werden, weil sie vermeintlich ‚von Natur aus‘ minderwertig seien (vgl. Zick/Berghan/Mokros 2019: 58–59; Fredrickson 2004; Leiprecht 2016: 226–227; s. ausführlich Info-Box 3 in Kap. A.1). Die Zuordnung zu einer als minderwertig konstruierten Gruppe stützt sich häufig auf äußerlich sichtbare Merkmale. Dazu gehören insbesondere die Hautfarbe und das phänotypische Erscheinungsbild. Aber auch Kleidungsstücke oder ein Akzent können als Marker dienen.

In den letzten Jahrzehnten haben sich rassistische Argumentationen verändert: Die angeblich ‚natürliche‘ Andersheit und Minderwertigkeit bestimmter Gruppen wird zum Teil nicht mehr an angeblichen biologischen Unterschieden festgemacht, sondern an soziokulturellen Merkmalen. Verfechterinnen und Verfechter solcher Ansichten behandeln diese soziokulturellen Unterschiede

247 Diskriminierung bezeichnet die Ungleichbehandlung, Ausgrenzung oder Benachteiligung einer Person ohne sachlichen Grund aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (Art. 3 GG; Scherr 2016). Nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) liegt Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund eines sog. geschützten Merkmals „eine weniger günstige Behandlung erfährt, erfahren hat oder erfahren würde als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation“ (§ 3 Abs. 1 AGG). Zu den geschützten Merkmalen gehört u. a. Diskriminierung „wegen der ethnischen Herkunft“ (§ 1 AGG).

## Info-Box 24 Politische Reaktionen auf die Rassismus-Debatte

Im Jahr 2008 beschloss die Bundesregierung erstmals einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus. Dieser wurde 2017 überarbeitet und neu aufgelegt (Bundesregierung 2017). Ein Ziel des Aktionsplans ist, Betroffene vor Rassismus und daraus folgender Diskriminierung zu schützen; außerdem soll er die Öffentlichkeit stärker für Gleichberechtigung sensibilisieren. Umgesetzt wird das u. a. im Rahmen des Programms „Demokratie leben!“. Zudem wurde auf der Grundlage des Aktionsplans der Austausch zwischen Bund und Ländern und mit der Zivilgesellschaft, insbesondere mit Migrantenorganisationen, gestärkt (s. Kap. A.2.2.2), die Erforschung von Rassismus u. a. durch den Afrozensus (s. u.) gefördert und die interkulturelle Öffnung in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes befördert (s. BT-Drs. 19/21178).

Als Reaktion auf die Anschläge in Halle und Hanau wurde im März 2020 ein Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus eingesetzt. Nachdem der Ausschuss einen Katalog von Maßnahmen erarbeitet hatte (Bundesregierung 2020a), beschloss die Bundesregierung im Dezember 2020 u. a., zivilgesellschaftliche Initiativen im Kampf gegen Rassismus und Rechtsextremismus dauerhaft zu stärken, die Beratung von Betroffenen zu verbessern und antisemitische und rassistische Hetze gegen Einzelpersonen unter Strafe zu stellen. Darüber hinaus hat der Bundestag beschlossen, Rassismus intensiver zu erforschen. Dazu soll ein Rassismusmonitor aufgebaut werden: Mithilfe einer regelmäßigen repräsentativen Befragung soll ermittelt werden, wie verbreitet rassistische Vorurteile in der Bevölkerung sind und welche Ursachen sie haben.<sup>248</sup>

Nachdem mehrere rechtsextreme und rassistische Vorfälle in verschiedenen Polizeibehörden bekannt

geworden waren, kündigte das Innenministerium zudem eine Studie zu Rassismus bei der Polizei an, zog dies jedoch kurz darauf wieder zurück. Es folgten lange politische und öffentliche Diskussionen um Sinn, Zweck und Notwendigkeit einer solchen Studie. Als Kompromiss wurden im Oktober 2020 zwei Studien angekündigt: Die eine soll Rassismus in der Zivilgesellschaft, in Wirtschaft und Unternehmen sowie in öffentlichen Institutionen untersuchen, die andere die Belastungen im Polizeialltag, die ggf. zur Entstehung von Vorurteilen beitragen können.<sup>249</sup>

Im Thüringer Landtag wurde 2017 die Enquetekommission „Ursachen und Formen von Rassismus und Diskriminierungen in Thüringen sowie ihre Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben und die freiheitliche Demokratie“ eingesetzt, als Reaktion auf die Mordserie des sog. Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU). Im September 2019 legte die Kommission ihren umfangreichen Abschlussbericht vor (Drs. 6/7709 des Thüringer Landtags). Dieser enthält zahlreiche Handlungsempfehlungen für verschiedene gesellschaftliche Bereiche. Darauf aufbauend hat der Thüringer Landtag die Landesregierung aufgefordert, u. a. eine unabhängige Antidiskriminierungsberatungsstelle einzurichten, die Polizeivertrauensstelle zu stärken, ein Normenscreening zur UN-Antirassismuskonvention durchzuführen,<sup>250</sup> das Dunkelfeld der Hasskriminalität zu untersuchen, sicherzustellen, dass an Thüringer Schulen diskriminierungsfreie und vielfältige Lehr- und Lernmaterialien eingesetzt werden, Lehrkräfte im Bereich Antirassismus stärker fortzubilden und die Thüringer Verwaltung nach den Leitbildern Antidiskriminierung und Antirassismus weiterzuentwickeln (Drs. 6/6898 des Thüringer Landtags).

als ebenso starr, unüberwindbar und durch die Abstammung determiniert wie vormals angeblich biologische Unterschiede (sog. Kulturrassismus, vgl. Barskanmaz

2019: 54–59; Zick 2010: 4–6; s. Info-Box 3 in Kap. A.1).<sup>251</sup> Mit dieser Bedeutungsverschiebung wird der Begriff „Rassismus“ ausgeweitet. Dadurch wird es zunehmend

248 Der „Nationale Diskriminierungs- und Rassismusmonitor“ soll vom Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) erhoben werden. Hierfür werden auf Beschluss des Deutschen Bundestags für die Jahre 2020 bis 2022 insgesamt 9 Millionen Euro zur Verfügung gestellt.

249 Die zweite Studie soll von der Deutschen Hochschule der Polizei durchgeführt werden.

250 Ein Normenscreening umfasst die Überprüfung aller Rechtsvorschriften hinsichtlich eines bestimmten Kriteriums, hier im Hinblick darauf, ob sie die Vorgaben der UN-Antirassismuskonvention erfüllen.

251 Im Kontext der sog. Neuen Rechten drückt sich dies u. a. in der Ideologie des sog. Ethnopluralismus aus; s. Stöss 2016.

schwieriger, das Phänomen des Rassismus zu fassen und von anderen Formen von Benachteiligung abzugrenzen. In der Debatte dient der Begriff Rassismus zum Teil als Oberbegriff für verschiedene Formen der Ausgrenzung und Diskriminierung von Personen, die als ‚anders‘ bzw. ‚fremd‘ markiert werden. Rassismus muss aber präzise definiert und abgegrenzt werden, um seine Verbreitung in der Gesellschaft empirisch zu erfassen und ihn dann auch mit politischen Maßnahmen bekämpfen zu können.

❗ **Für die Darstellung des empirischen Forschungsstands in diesem Kapitel wird daher ein enger Begriff von Rassismus zugrunde gelegt. Er bezeichnet die Abwertung und Benachteiligung aufgrund von naturalisierten, d.h. vorgeblich ‚natürlichen‘ Unterschieden, die meist an äußerlichen Merkmalen und besonders am Phänotyp festgemacht werden. Darüber hinaus wird auch die Abwertung aufgrund einer behaupteten unüberbrückbaren kulturellen Differenz betrachtet, soweit diese als ‚natürlich‘ determiniert angesehen wird.** Solche Klassifizierungen sind jedoch keineswegs eindeutig: Äußerlich wahrnehmbares oder wahrgenommenes ‚Anderssein‘ ist kein Binärkriterium, sondern ein Kontinuum. Zudem ist es abhängig vom historischen und gesellschaftlichen Kontext, wer als ‚anders‘ wahrgenommen wird und welche Gruppen rassistisch diskriminiert werden (Info-Box 25).

❗ **Zur Verbreitung von Rassismus in der deutschen Gesellschaft liegen nur wenig Daten vor. Die phänotypische Differenz bzw. ‚Sichtbarkeit‘ einer Person wird in Deutschland praktisch nicht erhoben, weder in amtlichen Daten noch im Rahmen von Forschungsprojekten** (für eine Ausnahme s. SVR-Forschungsbereich 2018a mit Daten aus dem SVR-Integrationsbarometer). Eine Ursache hierfür liegt in der deutschen Geschichte: Nach der Erfahrung des Nationalsozialismus ist man in Deutschland sehr zurückhaltend damit, die Herkunft über die Kategorie ‚Rasse‘ oder die ethnische Zugehörigkeit einer Person zu erfassen; in den USA oder dem Vereinigten Königreich etwa ist das hingegen gang und gäbe (s. SVR 2015: 150–153). In anderen Staaten gibt es andere Gründe gegen eine differenzierte Erfassung: In Frankreich beispielsweise würden solche Erhebungen als Widerspruch zum republikanischen Selbstverständnis gewertet (Möschel 2014: 117–118; SVR 2015: 148–150). ❗ **Dadurch gibt es jedoch auch keine Statistiken dazu, inwieweit Personen, die**

**aufgrund ihres Erscheinungsbilds als ‚fremd‘ gelesen werden, systematisch schlechtere Teilhabechancen haben oder mehr Benachteiligung erfahren als Personen ohne entsprechende ‚Sichtbarkeit‘.**

Die Wissenschaft nähert sich dem Themenfeld Rassismus auf verschiedene Weisen; dabei nimmt sie jeweils unterschiedliche Perspektiven ein und erfasst unterschiedliche Aspekte von Rassismus (vgl. El-Mafaalani/Waleciak/Weitzel 2017: 174): Umfragen erforschen, wie weit rassistische Einstellungen – in der Form, dass bestimmte Menschen bzw. Gruppen kategorisiert und abgewertet werden – in der Bevölkerung verbreitet sind (s. Kap. C.3.1). Experimentelle Studien versuchen, diskriminierende Praktiken in typischen sozialen Situationen empirisch nachzuweisen, etwa in Bewerbungsverfahren (s. Kap. C.3.2). Und potenziell Betroffene werden zu ihren entsprechenden Erfahrungen befragt; das gibt Aufschluss darüber, wie verbreitet rassistische Diskriminierung im Alltag ist und wie sie sich auf der individuellen Ebene auswirkt (s. Kap. C.3.3).<sup>252</sup>

### C.3.1 Rassistische Einstellungen

Um rassistische Einstellungen in der Bevölkerung zu messen, wird in der Regel die Zustimmung zu rassistischen Aussagen abgefragt.<sup>253</sup> Oft ist es aber schwierig, Aussagen zuzuordnen und zu interpretieren, besonders wenn nicht offener biologistischer Rassismus untersucht wird, sondern subtilere Formen von Abwertung aufgrund kultureller Unterschiede. Denn die Formulierungen sind oft vage und erlauben verschiedene Interpretationen. In der Regel bleibt offen, wie die Befragten bestimmte Formulierungen verstehen oder warum sie ihnen zustimmen (oder nicht).

Das Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung an der Universität Bielefeld führt seit 2002 jährliche Studien zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit durch, die rechtsextreme Einstellungen in der Bevölkerung erheben. Darin wird Rassismus mithilfe von zwei Aussagen operationalisiert: „Aussiedler sollten beseitigt werden als Ausländer, da sie deutscher Abstammung sind“ und „Die Weißen sind zu Recht führend in der Welt“.<sup>254</sup> Der zweiten Aussage stimmte 2018/19 etwa ein Zehntel der Befragten zu (Zick/Berghan/

252 Die hier vorgestellten Untersuchungen und Befunde betrachten Rassismus somit vor allem auf einer individuellen Ebene, also wie er sich in den Einstellungen und Handlungen einzelner Personen manifestiert. Darüber hinaus gibt es Rassismus und rassistische Diskriminierung jedoch auch auf institutioneller und struktureller Ebene. Das ist der Fall, wenn Regeln, Abläufe oder Strukturen zwar augenscheinlich neutral sind, aber Angehörige bestimmter Gruppen systematisch benachteiligen (vgl. für eine erste Konzeption von institutioneller Diskriminierung Feagin/Eckberg 1980).

253 Der Fokus liegt hier auf den Einstellungen der nicht zugewanderten deutschen Bevölkerung. Dies soll nicht in Abrede stellen, dass es auch bei Zugewanderten rassistische Einstellungen gibt; s. Fn. 256.

254 Bis 2003 wurde zusätzlich die Aussage „Es ist in Ordnung, wenn Deutsche Andersfarbige heiraten“ genutzt.

## Info-Box 25 ‚Sichtbare Minderheiten‘ als von Rassismus Betroffene

Zentral für die Ideologie des Rassismus ist, dass Menschen nach angeblich ‚natürlichen‘ Kriterien in verschiedene, klar voneinander abgrenzbare Gruppen eingeteilt und hierarchisiert werden (s. Info-Box 3 in Kap. A.1). Um eine Person einer solchen Gruppe zuzuordnen, werden in der Regel (wenn auch nicht zwangsläufig) Merkmale genutzt, die äußerlich sichtbar und mehr oder weniger unveränderlich sind. Insbesondere ein ‚nicht-weißer‘ Phänotyp spielt eine Rolle. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe lässt sich aber z. B. auch an Kleidung, Haar- oder Barttracht festmachen, etwa bei orthodoxen Jüdinnen und Juden oder Musliminnen und Muslimen.<sup>255</sup> In der englischsprachigen Diskussion werden daher häufig die Begriffe „*people of color*“ oder „*visible*

*minority*“ verwendet, um potenziell von Rassismus Betroffene zu bezeichnen.

Dabei sind die Einteilungen weiß/nicht-weiß oder sichtbar/nicht sichtbar nicht als binäre Kategorien zu verstehen, sondern vielmehr als Kontinuen: Wer als äußerlich abweichend wahrgenommen wird, hängt vom historischen und gesellschaftlichen Kontext ab. Der Kreis derer, die als ‚weiß‘ gelten, kann sich mit der Zeit verändern. Und Rassismus kann auch phänotypisch ‚weiße‘ Personen treffen. Auch durch die zunehmende ethnische Pluralisierung in Einwanderungsgesellschaften wie den USA oder dem Vereinigten Königreich ist es immer schwerer zu bestimmen, wer als *visible minority* gilt (vgl. Song 2020).<sup>256</sup>

Mokros 2019: 70–71).<sup>257</sup> Dabei ist die Zustimmung im Laufe der letzten zwanzig Jahre gesunken: Im Jahr 2002 bejahten das noch 16,4 Prozent, 2009 und 2010 jeweils 11,3 Prozent (Zick/Küpper 2011: 66).

Befragte in Ostdeutschland und Männer äußern tendenziell etwas häufiger rassistische Einstellungen. Solche sind zudem in der niedrigen und mittleren Einkommenschicht weiter verbreitet als unter Besserverdienenden. Deutliche Zusammenhänge zeigen sich zum Bildungsstand: Bei den Befragten mit maximal einem Hauptschulabschluss ist die Zustimmung zu rassistischen Aussagen mit knapp 19 Prozent mehr als sechsmal so hoch wie bei jenen mit (Fach-)Abitur (knapp 3 %) (Zick/Berghan/Mokros 2019: 79–99; vgl. die Befunde in Kap. C.1 und C.2).

Auch andere Untersuchungen enthalten Fragen, die über rassistische Einstellungen Aufschluss geben. Im ESS (s. Info-Box 15 in Kap. A.2.3) wurden die Befragten 2002 und 2014 danach gefragt, unter welchen Voraussetzungen „jemand, der außerhalb von Deutschland geboren und aufgewachsen ist, nach Deutschland kommen und hier leben darf“. Dafür fanden es 2014 nur 3,6 Prozent

der Befragten „äußerst“ oder „eher“ wichtig, dass die betreffende Person eine weiße Hautfarbe hat. 2002 lag dieser Anteil mit 8,7 Prozent noch mehr als doppelt so hoch (Abb. C.16). Der weit überwiegende Teil der Befragten – der im Zeitverlauf nochmals deutlich gewachsen ist – findet die Hautfarbe als Kriterium für diese Frage hingegen „äußerst unwichtig“.

Die Aussage, dass „gewisse Volksgruppen oder ethnische Gruppen von Natur aus weniger intelligent [sind] als andere“, bestätigte 2014 knapp ein Zehntel der Befragten. Die weit überwiegende Mehrheit lehnte diese Aussage ab (Abb. C.17). Die Zustimmung zu einer offenen rassistischen Aussage ist damit im ESS ähnlich niedrig wie in der oben genannten Studie der Universität Bielefeld. Dass „gewisse Volksgruppen oder ethnische Gruppen von Natur aus fleißiger [sind] als andere“, bestätigten allerdings fast vier von zehn Befragten. Hier ist die formulierte Aussage zwar eine positive, jedoch wird ebenfalls die Natur bemüht, um Differenz zu erklären. Insofern kann diese Aussage als zumindest latent rassistisch angesehen werden. Ebenso sind fast vier von zehn

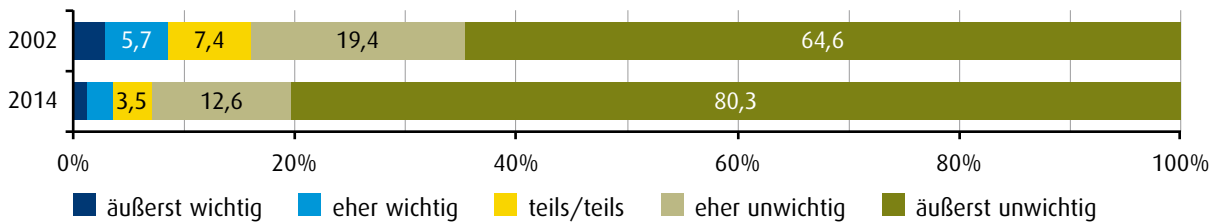
255 Zwar könnten z. B. religiös begründete Kleidungsstücke theoretisch abgelegt werden, aus der Sicht der Betroffenen ist dies aber ggf. nicht ohne Weiteres möglich.

256 Zudem kann Rassismus auch von Angehörigen von Minderheiten ausgehen, die selbst von Rassismus betroffen sind. Beispielsweise gibt es in Deutschland bei muslimisch sozialisierten Migrantinnen und Migranten antisemitische Einstellungen, vor allem bei jenen aus arabischen und nordafrikanischen Ländern. Eine zentrale Rolle spielen dabei der Nahostkonflikt und aus den Herkunftsländern importierte antisemitische Diskurse (Müller 2012; BMI 2017: 75–79, 194–204).

257 Wenn sich die Befragten auf einer vierstufigen Skala positionieren sollten, stimmten 10,6 Prozent der Aussage „eher“ oder „voll und ganz“ zu. Hatten sie auch eine Mittelkategorie („teils/teils“) zur Wahl, waren es 9,7 Prozent.

Abb. C.16 Haltungen zu weißer Hautfarbe als Voraussetzung für Zuwanderung 2002 und 2014 (in Prozent)

„Jetzt geht es um die Entscheidung darüber, ob jemand, der außerhalb von Deutschland geboren und aufgewachsen ist, nach Deutschland kommen und hier leben darf. Wie wichtig sollten für diese Entscheidung – Ihrer Meinung nach – die folgenden Dinge sein: Dass die Person ... eine weiße Hautfarbe hat?“



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, ihre Meinung zu der o. g. Aussage auf einer Skala von 0 („äußerst unwichtig“) bis 10 („äußerst wichtig“) einzuordnen. Werte bis 1 wurden zu „äußerst unwichtig“ zusammengefasst, Werte von 2 bis 4 zu „eher unwichtig“, Werte von 6 bis 8 zu „eher wichtig“ und Werte ab 9 zu „äußerst wichtig“. Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: ESS 2020c; gewichtete Daten; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Befragten der Meinung, bestimmte Kulturen seien „viel besser als andere“ (Abb. C.17).<sup>258</sup>

❗ **Klassisch rassistische Meinungen – also die Vorstellung, dass bestimmte Menschen von Natur aus minderwertig seien – werden in Umfragen also eher selten geäußert. Wird eine vermeintliche Ungleichwertigkeit von Gruppen subtiler formuliert, stimmen ihr jedoch nicht unerhebliche Teile der Bevölkerung zu. Dabei werden anstatt angeblicher biologischer Unterschiede kulturelle Merkmale genutzt, um Exklusion zu legitimieren.** Diese kulturellen Eigenschaften werden als ebenso ‚natürlich‘ determiniert und somit unveränderbar angesehen. Dies deutet darauf hin, dass rassistische Denkmuster in der Gesellschaft verbreitet sind, auch wenn sie nicht offen geäußert werden (vgl. Zick 2010: 5–6).<sup>259</sup> Zugleich bleibt festzuhalten, dass die Mehrheit der Bevölkerung rassistische Aussagen ablehnt – seien sie nun offen rassistisch formuliert oder indirekt über Vorstellungen von einer natürlichen oder kulturellen Überlegenheit transportiert.

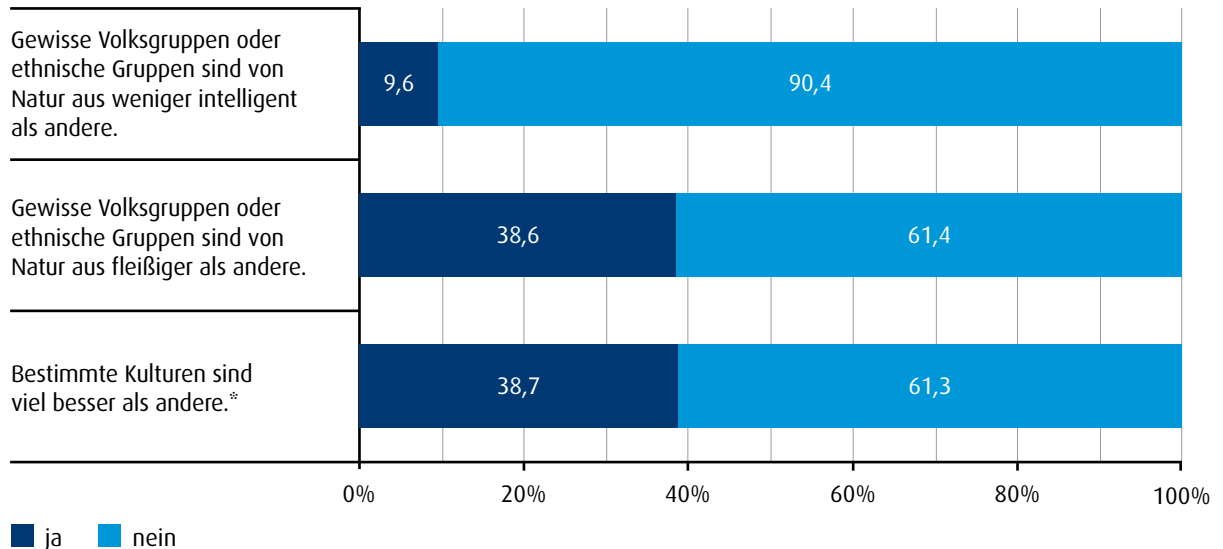
Wenn Gruppen bestimmte Eigenschaften bzw. Stereotype zugeschrieben werden, kann das ebenfalls auf rassistische Denkmuster hinweisen. Um solche impliziten Einstellungen zu Personengruppen zu erforschen, zeigten Veit und Yemane (2020) über 2.300 Personen verschiedene, zum Teil digital manipulierte Porträtfotos mit acht verschiedenen Phänotypen.<sup>260</sup> Die Teilnehmenden sollten die Attraktivität, Kompetenz und Sympathie der abgebildeten Personen bewerten. In den Bewertungen zeigen sich nur sehr geringe Unterschiede: Schwarze Phänotypen wurden in Bezug auf Attraktivität und Kompetenz ebenso positiv bewertet wie nordeuropäische, bei der Sympathie sogar etwas positiver. Asiatische Phänotypen wurden dagegen als etwas weniger sympathisch und attraktiv bewertet, jedoch als ebenso kompetent wie nordeuropäische. Diese Ergebnisse überraschen: Speziell Fotos von Menschen mit schwarzem Phänotyp wurden über alle Dimensionen positiver bewertet als erwartet. Die Autorinnen nennen als eine denkbare Erklärung, dass negative Haltungen gegenüber Schwarzen in Deutsch-

258 Man kann darüber streiten, ob diese Aussage zwingend als rassistisch zu interpretieren ist. Einerseits erfolgt hier eine Bewertung und Hierarchisierung. Andererseits ist diese nicht eindeutig als ‚natürlich‘ oder unveränderbar konstruiert; Kultur kann auch als wandelbar verstanden werden. Zudem ist der Begriff der Kultur sehr vage und allumfassend (s. Kap. C.2). In der Literatur wird das unterschiedlich gesehen: Ramos, Pereira und Vale (2020) deuten die Frage als Indikator für „kulturellen Rassismus“, die beiden anderen Fragen hingegen als Indikator für „biologischen Rassismus“. Für Pickel und Öztürk (2018) sind alle drei Variablen Indikatoren für „Ethnozentrismus“.

259 Auch Erhebungen zu spezifischen Ausformungen von Rassismus, etwa Antiziganismus, fördern zum Teil sehr hohe Zustimmungswerte zutage; vgl. Decker/Kiess/Schuler 2020: 66; Zick/Berghan/Mokros 2019: 72–73.

260 Die Umfrage wurde online durchgeführt. Die Stichprobe ist nicht repräsentativ für die deutsche Bevölkerung, allerdings wurde durch Quoten eine ausgewogene Verteilung hinsichtlich Alter, Geschlecht und Bildungsstand erreicht. 18 Prozent der Teilnehmenden hatten einen Migrationshintergrund.

Abb. C.17 Vorstellungen von natürlicher und kultureller Ungleichwertigkeit 2014 (in Prozent)



Anmerkung: Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. \*Die Frage lautete: „Wenn Sie an die Welt von heute denken, würden Sie dann sagen, dass bestimmte Kulturen viel besser sind als andere oder dass alle Kulturen gleich gut sind?“

Quelle: ESS 2020c; gewichtete Daten; eigene Berechnung; eigene Darstellung

land möglicherweise weniger ausgeprägt sind als beispielsweise in den USA (vgl. Veit/Yemane 2020: 18).<sup>261</sup>

Eine methodische Herausforderung bei der Untersuchung rassistischer Einstellungen in der Bevölkerung ist der Effekt sozialer Erwünschtheit. Dieser bezeichnet die Tendenz, Fragen in Übereinstimmung mit sozialen Normen bzw. den antizipierten Präferenzen des Gegenübers zu beantworten. Denn die meisten Menschen wollen sich selbst in einem möglichst guten Licht präsentieren, um ihr Selbstbild und das Bild, das andere von ihnen haben, zu optimieren. Bei Umfragen können die Ergebnisse also dadurch verzerrt sein, dass die Befragten nicht wahrheitsgemäß antworten, sondern so, wie es (ihrer Meinung nach) der sozialen Norm entspricht oder wie es der Interviewer oder die Interviewerin erwartet (Bogner/Landrock 2015: 2–3). Bei politisch und gesellschaftlich sensiblen Themen wie Rassismus ist der

Effekt sozialer Erwünschtheit besonders stark (s. Krumpal 2013),<sup>262</sup> denn Rassismus ist gesellschaftlich weitgehend geächtet. Eine Zustimmung zu rassistischen Aussagen widerspricht also der gesellschaftlichen Norm, daher wird sie von den Befragten womöglich nicht offen geäußert. Insofern ist zu vermuten, dass die Zustimmung zu rassistischen Aussagen in Umfragen eher unterschätzt wird.<sup>263</sup>

Der Zusammenhang zwischen rassistischen Einstellungen und entsprechendem Verhalten ist nicht linear: Rassistische Haltungen führen nicht zwangsläufig zu rassistischen Handlungen; umgekehrt können Personen ohne dezidiert rassistische Einstellungen (bewusst oder unbewusst) rassistisch handeln.<sup>264</sup> Befunde zur Verbreitung rassistischer Einstellungen beleuchten also nur einen Aspekt der Verbreitung von Rassismus in einer Gesellschaft.

261 Dies widerspricht zum Teil den anderen Befunden, die in diesem Kapitel präsentiert werden. Die Zusammensetzung der Stichprobe könnte hierbei ebenso eine Rolle spielen wie Effekte sozialer Erwünschtheit (s. u.). Weitere Forschung müsste diesen Widersprüchen nachgehen.

262 Zudem scheint der Effekt sozialer Erwünschtheit bei höher gebildeten Befragten stärker auszufallen als bei niedriger Gebildeten. Das könnte die enormen Unterschiede im Antwortverhalten nach Bildungsstand (s. o.) zum Teil erklären (s. auch die Befunde in Kap. C.1 und C.2).

263 Die Sozialpsychologie nutzt daher Verfahren zur Messung impliziter Vorurteile, u. a. den *Implicit Association Test*, der Reaktionszeiten bei der Zuordnung von Begriffen misst; s. Fazio/Olson 2003.

264 Die US-amerikanische psychologische Forschung betrachtet in diesem Kontext auch das Phänomen der sog. Mikroaggressionen; s. Sue et al. 2007; Wong et al. 2014.

### C.3.2 Nachweis von rassistischem Verhalten durch experimentelle Studien

Rassistisches Verhalten – d.h. die unmittelbare Abwertung, Ausgrenzung oder Benachteiligung einer Person aus rassistischen Motiven – wird in dem Moment, wo es stattfindet, in der Regel nicht beobachtet. Es gibt daher keine Datenbank rassistischer Vorfälle – zumindest wenn man davon ausgeht, dass nicht alle Vorfälle zur Anzeige gebracht werden.<sup>265</sup> Zudem ist häufig – zumal im Nachhinein – schwer zu klären, ob ein bestimmtes Verhalten rassistische oder andere Ursachen hat.<sup>266</sup> Dabei ist die Absicht der handelnden Person nicht unbedingt entscheidend: Rassistische Diskriminierung kann auch stattfinden, ohne dass die handelnde Person dies beabsichtigt, sie muss sich dessen nicht einmal bewusst sein.

Um zu erforschen, wie weit rassistisches Verhalten auf der Handlungsebene verbreitet ist, nutzen Forscherinnen und Forscher daher u.a. sog. Testing- oder Korrespondenzstudien (s. für den Bereich Arbeitsmarkt die Darstellung in Veit 2020; s. auch Kap. A.3.2.2): Sie testen, wie (in der Regel fiktive) Personen, die sich nur im Aussehen oder in der ethnischen Herkunft unterscheiden, in sozialen Situationen behandelt werden, wo Diskriminierung typischerweise vorkommt, und ob dies systematisch mit dem Phänotyp oder der ethnischen Zugehörigkeit zusammenhängt. Ergibt sich hier eine systematische Ungleichbehandlung, deutet dies darauf hin, dass reale Personen in solchen Situationen ebenfalls unterschiedlich behandelt werden. In den USA wird mit solchen Studien oft rassistische Diskriminierung untersucht, weil Schwarze dort besonders stark diskriminiert werden (s. wegweisend Bertrand/Mullainathan 2004 für Bewerbungsverfahren). Dabei geht es um Ungleichbehandlung

aus rassistischen Gründen in alltäglichen sozialen Situationen, nicht um tätliche Übergriffe als Extremform rassistischen Verhaltens.

📍 **In Deutschland haben in den letzten zehn Jahren mehrere Studien auf diese Weise nachgewiesen, dass Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in verschiedenen Bereichen diskriminiert werden, u.a. bei der Bewerbung um Ausbildungs- und Arbeitsplätze** (z.B. Kaas/Manger 2012; SVR-Forschungsbereich 2014; Koopmans/Veit/Yemane 2018; s. ausführlich Kap. A.3.2.2), **auf dem Wohnungsmarkt** (z.B. Müller 2015), **bei der Beratung durch öffentliche Institutionen** (Hemker/Rink 2017) **und im Bildungssystem** (Bonefeld/Dickhäuser 2018). Der Migrationshintergrund wird dabei durch einen entsprechenden Namen und ggf. den Geburtsort, ein Foto oder – bei telefonischen oder Face-to-Face-Interaktionen – einen Akzent signalisiert. Der SVR-Forschungsbereich (2014) konnte zeigen, dass sich in einem entsprechenden Korrespondenztest Personen mit türkischem Nachnamen häufiger um einen Ausbildungsplatz bewerben mussten als Personen mit gleichem Lebenslauf, aber einem als typisch deutsch wahrgenommenen Nachnamen, um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden.

Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe wurde in Deutschland bisher kaum gezielt untersucht. Eine Ausnahme ist die Studie von Koopmans, Veit und Yemane (2018). Mit fast 6.000 fiktiven Bewerbungen in acht verschiedenen Berufen wurde hier nicht nur das Herkunftsland der Bewerberinnen und Bewerber variiert, sondern auch der Phänotyp.<sup>267</sup> Die Autorinnen und Autoren konnten belegen, dass Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund verglichen mit jenen ohne Migrationshintergrund seltener eine (positive) Rückmeldung erhielten. Darüber hinaus stellten sie aber fest, dass das Ausmaß der Diskriminierung zwischen den phäno-

265 Selbst bei Kapitalverbrechen ist die statistische Erfassung lückenhaft oder zumindest umstritten. Ein gemeinsames Recherche-Projekt der Zeitungen Der Tagesspiegel und Die Zeit zählt Mitte 2020 187 Todesopfer rechtsextremer Gewalt in Deutschland seit 1990, davon 79 mit einer rassistischen Motivation (Tagesspiegel 2020). Einige dieser Fälle werden von den Behörden jedoch nicht als politisch motiviert geführt; vgl. die Angaben in BT-Drs. 19/2769. Zur Erfassung von sog. politisch motivierter Kriminalität und den damit verbundenen Schwierigkeiten s. SVR 2019a: 143.

266 Diese Schwierigkeit haben auch die Betroffenen selbst: Sie können das Verhalten anderer fälschlicherweise als rassistisch oder diskriminierend einschätzen; umgekehrt ist es auch möglich, dass sie tatsächlich rassistisches Verhalten nicht als solches erkennen (s. Kap. C.3.3).

267 Die Stichprobe der Studie besteht aus insgesamt 5.819 Bewerbungen. Diese bezogen sich auf Stellenausschreibungen in acht Ausbildungsberufen, die deutschlandweit zwischen Oktober 2014 und April 2016 ausgeschrieben waren. Alle fiktiven Bewerberinnen und Bewerber wurden laut ihrem Lebenslauf 1992 in Deutschland geboren, waren deutsche Staatsangehörige und hatten ihren gesamten Bildungsweg in Deutschland durchlaufen. Sie unterschieden sich jedoch im Hinblick auf ihre familiäre Zuwanderungsgeschichte, ihre Religionszugehörigkeit und ihre phänotypische Erscheinung. Es wurden Bewerberprofile für 35 verschiedene Herkunftsländer konstruiert. Das Herkunftsland wurde durch den Namen und die Angabe einer zweiten Muttersprache signalisiert. Zudem wurde jeder Bewerbung eines von vierzehn Fotos mit sieben verschiedenen Phänotypen (aus den Gruppen weiß, asiatisch und schwarz) zugeordnet. Unplausible Kombinationen (z.B. chinesische Herkunft + schwarzer Phänotyp) wurden dabei ausgeschlossen (Koopmans/Veit/Yemane 2018: 8–14).



typischen Gruppen deutlich variiert: **👤 Bewerberinnen und Bewerber mit schwarzem Phänotyp wurden seltener kontaktiert als jene mit einem asiatischen oder weißen Phänotyp.**<sup>268</sup> **Der Unterschied war besonders groß, wenn die Person zusätzlich einen ausländischen Namen trug und eine zweite Muttersprache angab** (Koopmans/Veit/Yemane 2018: 24–26).<sup>269</sup>

### C.3.3 Subjektives Erleben von rassistischer Diskriminierung

Im Zentrum der dritten Analyseebene steht die Betroffenenperspektive: Personen, die potenziell von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, werden dazu befragt, ob sie in einem bestimmten Zeitraum und ggf. in bestimmten Situationen (z. B. bei der Bewerbung um eine Stelle, im Kontakt mit Behörden u. a.) diskriminiert wurden.<sup>270</sup> Wahrgenommene Diskriminierung ist naturgemäß subjektiv; sie ist nicht gleichzusetzen mit tatsächlicher Diskriminierung. Vielmehr handelt es sich um zwei verschiedene Phänomene, die sich zwar überschneiden, aber nicht deckungsgleich sind (Abb. C.18; s. dazu ausführlich El-Mafaalani/Waleciak/Weitzel 2017; Diehl/Liebau 2017; vgl. Beigang et al. 2017: 19–21). Denn einerseits wird nicht jede tatsächliche Benachteiligung von den Betroffenen als solche erkannt oder bemerkt. Denkbar ist hier auch ein Gewöhnungseffekt: Bestimmte Erfahrungen sind so alltäglich, dass sie nicht (mehr) als Diskriminierung wahrgenommen werden (vgl. Zick/Küpper/Hövermann 2011: 26). Andererseits können die Betroffenen eine Situation fälschlicherweise als diskriminierend einstufen. Denn sie kennen häufig nicht alle Ursachen oder Prozesse, die beispielsweise zu einer bestimmten Entscheidung geführt haben.<sup>271</sup>

Studien zufolge berichten u. a. höher gebildete und beruflich erfolgreiche Angehörige von Minderheiten häufiger von erlebter Diskriminierung als jene, die nach

messbaren Indikatoren gesellschaftlich eher benachteiligt sind. Zugewanderte nehmen Diskriminierung tendenziell stärker wahr, je länger sie in einem Land leben und je höher sie gebildet sind (s. El-Mafaalani/Waleciak/Weitzel 2017); das ist ein Aspekt des „Integrationsparadoxes“ (ten Teije/Coenders/Verkuyten 2013; El-Mafaalani 2018). Ein Faktor hierbei könnte sein, dass diese Personen eher Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe erheben. Benachteiligung wird dann eher erkannt und als problematisch wahrgenommen. Ebenso kann eine Rolle spielen, dass Ungleichbehandlung in bestimmten Situationen stärker auffällt, wenn die Betroffenen z. B. aufgrund ihrer beruflichen Stellung üblicherweise weniger Diskriminierung ausgesetzt sind. Auch Persönlichkeitsmerkmale können die Wahrnehmung von Diskriminierung beeinflussen. Die Angaben zu Diskriminierungserfahrungen sind also zwangsläufig subjektiv. Entsprechend bildet die Untersuchung von erfahrener rassistischer Diskriminierung – wie auch die anderen beiden Herangehensweisen (s. Kap. C.3.1 und C.3.2) – nur einen Baustein in der Untersuchung von Rassismus. Weil diese Daten mit der betroffenen Person verknüpft sind, kann damit jedoch untersucht werden, welche Auswirkungen Diskriminierung auf individueller Ebene hat und wie Betroffene damit umgehen.<sup>272</sup>

Studien zu wahrgenommener Diskriminierung untersuchen in Deutschland häufig Benachteiligung aufgrund der Herkunft; der Begriff „rassistische Diskriminierung“ wird zum Teil synonym dafür verwendet. Bei einer repräsentativen Befragung im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) gab 2015 rund ein Viertel der Befragten mit Migrationshintergrund an, in den vergangenen 24 Monaten mindestens einmal „aus rassistischen Gründen bzw. aufgrund der (ethnischen) Herkunft“ diskriminiert worden zu sein (23,2 %). Von den Befragten ohne Migrationshintergrund bejahten dies nur 3,8 Prozent (Beigang et al. 2017: 101). Im SVR-Integrationsbarometer geben 2020 11,7 Prozent der Befragten mit

268 Betrachtet man nur diejenigen Herkunftsländer, für die sowohl Bewerbungen mit weißem als auch solche mit asiatischem Erscheinungsbild verschickt wurden, war die Rückmelderate für Personen, denen eine asiatische Herkunft zugeschrieben wurde, ebenfalls niedriger als für Personen, die als weiß gelesen wurden.

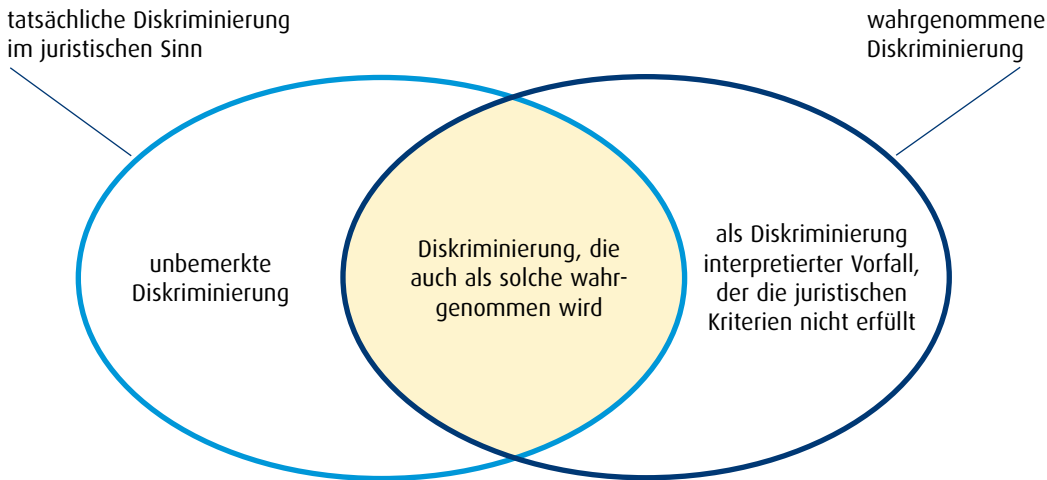
269 Auch für muslimische Bewerberinnen und Bewerber zeigte sich eine deutliche Diskriminierung. Die Religionszugehörigkeit wurde durch das Engagement in einem religiösen Sozialverein signalisiert.

270 Nach der Recherche von Baumann, Egenberger und Supik (2019: 60–61) enthalten 13 der 20 größten deutschen Wiederholungsbefragungen Fragen zu wahrgenommener Diskriminierung.

271 Folgt man der juristischen Definition von Diskriminierung (z. B. im AGG), erfüllt zudem nicht jede Form von Benachteiligung, die subjektiv als solche wahrgenommen wird, die entsprechenden Kriterien. Beispielsweise ist die klischeehafte Darstellung einer bestimmten Gruppe keine Diskriminierung im Sinne des AGG; sie wird aber von vielen Menschen als diskriminierend wahrgenommen (vgl. Beigang et al. 2017: 34–93). Auch wenn die Benachteiligung aufgrund eines Merkmals stattfindet, das rechtlich nicht geschützt ist, handelt es sich nicht um Diskriminierung im rechtlichen Sinne.

272 Beispielsweise wurde gezeigt, dass Diskriminierungserfahrungen negativ mit dem psychischen Wohlbefinden zusammenhängen (Schmitt et al. 2014), ebenso mit der Gesundheit (Pascoe/Richman 2009) und der Lebenszufriedenheit (Tucci/Eisnecker/Brücker 2014).

Abb. C.18 Tatsächliche und wahrgenommene Diskriminierung



Quelle: eigene Darstellung nach Beigang et al. 2017: 20

Migrationshintergrund an, dass sie in den vergangenen zwölf Monaten aufgrund ihrer Herkunft „eher stark“ oder „sehr stark“ benachteiligt wurden (ohne Migrationshintergrund: 2,1 %). Weitere knapp 20 Prozent fühlen sich „eher wenig“ benachteiligt (ohne Migrationshintergrund: 7,3 %), etwa zwei Drittel „gar nicht“.<sup>273</sup>

Diese Daten geben jedoch nur begrenzt Aufschluss über das tatsächliche Ausmaß von rassistischer Diskriminierung im engeren Sinne. Denn es ist anzunehmen, dass viele der Befragten nicht das Kriterium der ‚Sichtbarkeit‘ erfüllen, sie also nicht aufgrund äußerlicher Merkmale – etwa der Hautfarbe – einer Gruppe zugeordnet werden können, die überhaupt potenziell von rassistischer Diskriminierung im engeren Sinne betroffen ist (Info-Box 25). Dieses Kriterium wird jedoch in der Regel nicht explizit erhoben (Baumann/Egenberger/Supik 2019).<sup>274</sup>

Eine Ausnahme bildet das SVR-Integrationsbarometer 2018: Hier sollten die Befragten selbst angeben, inwieweit sie äußerlich (etwa anhand der Haut- oder Haarfarbe

oder eines Kopftuchs) als zugewandert bzw. nicht ‚typisch deutsch‘ identifiziert werden. **Die Auswertung der Diskriminierungserfahrungen zeigt, dass Menschen mit einem ‚sichtbaren‘ Migrationshintergrund sich häufiger diskriminiert fühlen als Personen, die nach eigenen Angaben äußerlich nicht auffallen:** Letztere berichteten zu rund 17 Prozent von erlebter Diskriminierung, Erstere zu 48 Prozent. Kommt ein Akzent hinzu, steigt der Wert sogar auf 59 Prozent (SVR-Forschungsbereich 2018a: 16). **Eine offenkundig ‚andere‘ Herkunft wird in Deutschland also als Nachteil erlebt.**<sup>275</sup>

Andere Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Nach einer Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) nehmen Personen mit Migrationshintergrund, die über einen ausländisch klingenden Namen als solche identifiziert werden können, häufiger Diskriminierung wahr (Tuppat/Gerhards 2021). Eine andere Studie befragt Personen, die von polizeilicher Gewaltausübung betroffen waren. Hier sind Personen mit

273 Diese Werte sind fast identisch mit den Ergebnissen der Erhebung von 2017/18. 2015 lag die wahrgenommene Diskriminierung etwas höher (SVR 2019a: 130–131).

274 Im ESS werden die Teilnehmenden gefragt, ob sie Angehörige einer Bevölkerungsgruppe sind, die in Deutschland diskriminiert wird. Seit 2002 geben bei jeder Erhebung zwischen 0,2 und 1,1 Prozent an, dass ihre Gruppe aufgrund der Hautfarbe diskriminiert werde. Die eigene Diskriminierungswahrnehmung wird jedoch nicht erhoben. Es ist also unklar, wie viele derjenigen, die nach eigenen Angaben potenziell von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, auch selbst Diskriminierung erleben. Zudem sind die Fallzahlen so gering, dass weitere Analysen nicht möglich sind.

275 Flores (2015) weist für Spanien nach, dass bei zunehmender Aufenthaltsdauer und Integration die Wahrnehmung von Diskriminierung bei Zugewanderten aus europäischen Staaten zurückgeht. Einwanderinnen und Einwanderer von außerhalb Europas, die sich phänotypisch unterscheiden, berichten dagegen immer häufiger von rassistischer Diskriminierung.

Migrationshintergrund, die nach eigener Einschätzung nicht ‚deutsch‘ aussehen, deutlich häufiger als andere Befragte der Meinung, dass ihre Hautfarbe oder ihre (zugeschriebene) ethnische oder kulturelle Herkunft das Handeln der Beamtinnen und Beamten beeinflusst habe (Abdul-Rahman et al. 2020).

Die spezifischen Erfahrungen von ‚sichtbaren‘ Minderheiten in Deutschland versucht der Afrozensus zu beleuchten. Diese Onlinebefragung richtete sich speziell an schwarze, afrikanische und afrodiasporische Menschen in Deutschland, um deren Erfahrungen und Perspektiven zu erfassen. Sie wurde 2020 von *Each One Teach One* (EOTO) e.V. durchgeführt und u. a. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gefördert. Die Ergebnisse der Umfrage liegen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

### C.3.4 Weiterer Forschungsbedarf

❗ **Wie die vorliegende Betrachtung zeigt, ist weitere Forschung nötig, um Rassismus in Deutschland und seine Erscheinungsformen, Auswirkungen und Ursachen systematisch zu erfassen.** Es gibt zwar einzelne Studien, die verschiedene Aspekte des Phänomens beleuchten, etwa die Verbreitung rassistischer Einstellungen in der Bevölkerung oder die Diskriminierung schwarzer Menschen in Bewerbungsverfahren. ❗ **Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass es in der deutschen Gesellschaft Rassismus gibt. Dies belegen insbesondere die Zustimmungsraten bei direkt oder mittelbar rassistischen Aussagen** (s. Kap. C.3.1). **Dass sich gerade Personen stark diskriminiert fühlen, die nach eigenen Angaben phänotypisch ‚sichtbar‘ sind, verweist ebenfalls auf ein gesellschaftliches Problem** (s. Kap. C.3.3). Gleichzeitig ist die Zahl der Untersuchungen bisher recht überschaubar. Zudem sind diese unterschiedlich angelegt, so lassen sich ihre Befunde oft nicht direkt miteinander vergleichen. Darüber hinaus konzentrieren sie sich bisher auf einzelne Bereiche, z. B. den Arbeitsmarkt.<sup>276</sup>

Untersuchungen speziell zur Lebenssituation und zu den Diskriminierungserfahrungen von Personen, die aufgrund ihrer Hautfarbe oder anderer äußerlich sichtbarer Merkmale rassistisch diskriminiert werden könnten (Info-Box 25), gibt es bislang kaum. Das liegt auch daran, dass die Forschung sich damit schwertut, Gruppen mit einem

hohen Diskriminierungsrisiko genau abzugrenzen. Ein Grund dafür ist die – u. a. historisch bedingte – Sorge, die Befragten könnten die Abfrage oder Erfassung solcher Merkmale als stigmatisierend und diskriminierend empfinden. Stattdessen wird mit mehr oder weniger genauen Proxy-Variablen gearbeitet, beispielsweise der Staatsangehörigkeit, dem eigenen Geburtsland oder dem der (Groß-)Eltern, dem Migrationshintergrund oder der Sprache (Baumann/Egenberger/Supik 2019).<sup>277</sup> Betroffene und zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure der Antidiskriminierungsarbeit fordern aber, von Diskriminierung betroffene Gruppen über die Abfrage von Selbst- und Fremdzuschreibungen zu identifizieren (s. die Beiträge in neue deutsche organisationen 2017). Es wird auch erwogen, dafür Kollektivbezeichnungen zu verwenden, die bei Interessenvertretungen verbreitet sind, wie „weiß“ und „schwarz/of Color“ bzw. „weiß-deutsch“ und „schwarz-deutsch“ oder „deutsch of Color“ (Baumann/Egenberger/Supik 2019: 89).

Zum Phänomen Rassismus in Deutschland besteht also Forschungsbedarf. Für den Bereich der wahrgenommenen Diskriminierung begrüßt der SVR die oben schon angesprochene Initiative des Afrozensus und den Entschluss des Bundestags, einen Rassismusmonitor aufzubauen, der die Diskriminierungserfahrungen von Betroffenen sowie die Verbreitung rassistischer Vorurteile und Ressentiments in der Bevölkerung und ihre Ursachen untersuchen soll (Info-Box 24). ➡ **Um die offenen Forschungsfragen zu adressieren, sollten die einschlägigen Forschungsgruppen einbezogen werden, die sich in verschiedenen Institutionen mit dem Thema befassen. Ein erster Schritt wäre eine detaillierte Bestandsaufnahme der vorliegenden und der gewünschten Daten. Auf dieser Grundlage sollten gezielte und sich ergänzende Forschungsanstrengungen unternommen werden, um gemeinsam die Lücken zu schließen.**

Vergleichsweise umfassende und gute Daten gibt es bereits zu rassistischen Einstellungen; auch der Bereich der wahrgenommenen Diskriminierung wird ausgiebig beforscht. Forschungsdesiderate bestehen nach Ansicht des SVR insbesondere für die Verhaltensebene. ➡ **Rassistisches Verhalten und rassistische Praktiken sind differenziert, ergebnisoffen und unabhängig empirisch zu untersuchen, um daraus konkrete Handlungsempfehlungen zur Bekämpfung von Rassismus ableiten zu**

276 Auch in der Erziehungswissenschaft gibt es eine vitale Debatte zu Rassismus im Kontext von Sozialer Arbeit (s. z. B. Melter 2006; Hunner-Kreisel/Wetzel 2018) und Schule (s. z. B. Mecheril/Melter 2011). Empirische Untersuchungen verwenden meist einen breiten Rassismusbegriff und sind mit wenigen Ausnahmen (z. B. Bonefeld/Dickhäuser 2018) qualitativ angelegt. Sie untersuchen u. a. die Erfahrungen von Lehrkräften (Fereidooni 2016) und Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund (Scharathow 2014; Marmer 2017).

277 In den USA, wo diese Forschung eine längere Tradition hat und *race* zu den selbstverständlichen Analysekatégorien gehört, wird dagegen sogar die Schattierung der Hautfarbe erhoben und für Analysen genutzt (s. z. B. Hargrove 2019; Monk 2014).

**können. Dazu gehört u.a. eine Untersuchung rassistischer Praktiken in bestimmten Berufsgruppen und Institutionen, beispielsweise den Sicherheitsbehörden.**<sup>278</sup>

Eine Untersuchung im Rahmen des Forschungsprojekts „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“ (KviAPol) weist darauf hin, dass Personen, die aufgrund ihres Aussehens als ‚fremd‘ gelesen werden, im Umgang mit der Polizei andere Erfahrungen machen als die übrige Bevölkerung, auch als Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die nicht als solche erkennbar sind (Abdul-Rahman et al. 2020). ➔ **Der SVR würde es begrüßen, wenn die Bundesländer hier vorangehen und weitere wissenschaftliche Untersuchungen dazu in Auftrag geben.**<sup>279</sup> Zudem sollte die Wissenschaft sich (weiter) bemühen, das Konzept des viel diskutierten, aber recht diffusen institutionellen Rassismus theoretisch aufzubereiten und empirisch greifbar zu machen.<sup>280</sup> Ein relativ neues,

gesellschaftlich sehr bedeutsames Forschungsfeld ist die sog. Hatespeech in sozialen Medien. Hier scheinen rassistische Äußerungen und rassistisches Verhalten in einigen Bereichen durchaus verbreitet zu sein – entgegen dem Befund, dass offen rassistische Einstellungen in der Gesamtgesellschaft zunehmend zurückgedrängt und geächtet werden.

**Generell begrüßt der SVR, dass die Politik weitere Anstrengungen unternimmt, um Rassismus zu bekämpfen** (für Ansätze s. Info-Box 24). **Dazu gehört selbstverständlich eine effektive Strafverfolgung von rassistisch motivierten Anschlägen. Außerdem sollte Rassismus in der politischen Bildung stärker thematisiert und dafür sensibilisiert werden. Das gilt u.a. für die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften und von Polizistinnen und Polizisten.**

---

278 Dass die Verbreitung rassistischer Einstellungen und Praktiken in den Sicherheitsbehörden erforscht und aufgearbeitet wird, ist nicht nur wichtig, um Rassismus wirksam zu bekämpfen. Es ist auch notwendig, um Vertrauen zurückzugewinnen und die Behörden insgesamt nicht in Misskredit zu bringen. Zum Forschungsstand in Bezug auf Rassismus bei der Polizei s. Hunold/Wegner 2020.

279 Eine entsprechende Untersuchung plant u.a. die Akademie der Polizei Hamburg mit ihrem Forschungsprojekt „Demokratiebezogene Einstellungen und Werthaltungen innerhalb der Polizei Hamburg“.

280 Ansätze hierzu gibt es u.a. in der Schulbuchforschung, die untersucht, wie Minderheiten in Schulbüchern dargestellt werden (s. z. B. Marmer 2013; 2017).



# Anhang I: Verzeichnisse

## Abbildungen

Abb. A.1	Bevölkerung 2019 nach Migrationshintergrund, Generation und Staatsangehörigkeit .....	21
Abb. A.2	Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland 1969 und 2019 nach Staatsangehörigkeit (in Millionen) .....	22
Abb. A.3	Personen mit Migrationshintergrund 2019 nach Aufenthaltsdauer (in Prozent) .....	23
Abb. A.4	Religiöse Zugehörigkeit in Deutschland 1961, 1987 und 2019 (in Prozent) .....	23
Abb. A.5	Formen politischer Partizipation .....	36
Abb. A.6	Einbürgerungen 2000–2019 nach vorheriger Staatsangehörigkeit .....	39
Abb. A.7	Einbürgerungsquoten europäischer Länder 2018 (in Prozent der ausländischen Bevölkerung) ..	41
Abb. A.8	Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit 2018 nach Herkunftsgruppen .....	43
Abb. A.9	SVR-Empfehlungen zur Stärkung von Einbürgerung und politischer Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte .....	46
Abb. A.10	Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in Parlamenten, an den Wahlberechtigten und in der Bevölkerung 2015 bzw. 2017 nach Bundesländern (in Prozent) .....	50
Abb. A.11	Nutzung von nicht elektoralen Partizipationsformen in den letzten zwölf Monaten 2016/2018 nach Migrationshintergrund, Staatsangehörigkeit und Geschlecht (in Prozent) .....	67
Abb. A.12	Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung und an den Erwerbstätigen im öffentlichen Dienst 2005–2018 (in Prozent) .....	73
Abb. B.1	Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland 1950 und 2018 (in Tausend) .....	98
Abb. B.2	Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060 bei unterschiedlicher Netto- zuwanderung (in Millionen) .....	99
Abb. C.1	Bedeutung verhaltensabhängiger Kriterien für die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft 1996–2016 (in Prozent) .....	112
Abb. C.2	Bedeutung verhaltensunabhängiger Kriterien für die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft 1996–2016 (in Prozent) .....	113
Abb. C.3	Zugehörigkeitskriterien 2016 nach Migrationshintergrund (Zustimmung in Prozent) .....	114
Abb. C.4	Haltungen zur doppelten Staatsbürgerschaft 1996–2016 (in Prozent) .....	116
Abb. C.5	Haltungen zur doppelten Staatsbürgerschaft 1996–2016 nach Bildungsniveau (in Prozent) .....	117
Abb. C.6	Einstellungen zum kommunalen Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer 1996–2016 (in Prozent) .....	119
Abb. C.7	Einstellungen zur politischen Betätigung von Ausländerinnen und Ausländern 1996–2016 (in Prozent) .....	120
Abb. C.8	Zustimmung zu politischen Rechten für Ausländerinnen und Ausländer in West- und Ostdeutschland 1996–2016 (in Prozent) .....	121
Abb. C.9	Kosten und Nutzen von Migration für das Sozialsystem 1996–2016 (in Prozent) .....	122
Abb. C.10	Einstellungen zu gleichen sozialen Rechten 2008 und 2016 (in Prozent) .....	124
Abb. C.11	Wahrnehmung von Zuwanderinnen und Zuwanderern als kulturelle Bereicherung 1996–2018 (Zustimmung in Prozent) .....	127
Abb. C.12	Kontakte zu Ausländerinnen und Ausländern in verschiedenen Bereichen in West- und Ostdeutschland 1996–2016 (in Prozent) .....	128
Abb. C.13	Erwartungen zur Anpassung an den „Lebensstil der Deutschen“ 1996–2016 (in Prozent) .....	130
Abb. C.14	Wahrgenommene Unterschiede im Lebensstil bei verschiedenen Herkunftsgruppen 1996–2016 (in Prozent) .....	132
Abb. C.15	Haltungen zu Religionsunterricht an staatlichen Schulen 1996–2016 (in Prozent) .....	134
Abb. C.16	Haltungen zu weißer Hautfarbe als Voraussetzung für Zuwanderung 2002 und 2014 (in Prozent) .....	140
Abb. C.17	Vorstellungen von natürlicher und kultureller Ungleichwertigkeit 2014 (in Prozent) .....	141
Abb. C.18	Tatsächliche und wahrgenommene Diskriminierung .....	144

## Tabellen

<b>Tab. A.1</b>	Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial 2019 für ausgewählte Staatsangehörigkeiten .....	42
<b>Tab. A.2</b>	Einbürgerungen und ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial 2019 nach Bundesländern .....	45
<b>Tab. A.3</b>	Partizipations- und Beratungsgremien in den Bundesländern .....	57
<b>Tab. A.4</b>	Nutzung von nicht elektoralen Partizipationsformen in den letzten zwölf Monaten 2016/2018 nach Migrationshintergrund .....	65
<b>Tab. A.5</b>	Erwerbstätige mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil 2017 nach Bundesländern .....	72
<b>Tab. A.6</b>	Anteile atypisch Beschäftigter an allen Beschäftigten 2019 nach Staatsangehörigkeit .....	82
<b>Tab. A.7</b>	Vollzeitbeschäftigte mit einem monatlichen Bruttoentgelt von weniger als zwei Dritteln des Medianentgelts (2.203 Euro) 2019 nach Qualifikation und Staatsangehörigkeit .....	83
<b>Tab. B.1</b>	Beschäftigte mit Migrationshintergrund in ausgewählten Berufen 2018 .....	100



## Info-Boxen

<b>Info-Box 1</b>	Zuwanderung im Einwanderungsland: wie der SVR diese Begriffe verwendet .....	20
<b>Info-Box 2</b>	Die Kategorie „Migrationshintergrund“ – umstritten, aber unverzichtbar .....	24
<b>Info-Box 3</b>	Rassismus .....	28
<b>Info-Box 4</b>	Interkulturelle Öffnung der Wohlfahrtspflege .....	31
<b>Info-Box 5</b>	Gewerkschaften und Betriebsräte als Foren für politische Teilhabe .....	35
<b>Info-Box 6</b>	Kommunales Wahlrecht .....	37
<b>Info-Box 7</b>	Der Brexit und das Einbürgerungsverhalten von Britinnen und Briten .....	40
<b>Info-Box 8</b>	Die Einbürgerungsquote im internationalen Vergleich .....	41
<b>Info-Box 9</b>	<i>Denizenship</i> im deutschen Recht .....	44
<b>Info-Box 10</b>	Doppelpass mit Generationenschnitt .....	47
<b>Info-Box 11</b>	Wer partizipiert? Erklärungsansätze zur politischen Beteiligung .....	49
<b>Info-Box 12</b>	Deskriptive und substanzielle Repräsentation .....	51
<b>Info-Box 13</b>	Politisches Engagement mit Bezug zum Herkunftsland .....	60
<b>Info-Box 14</b>	Programme zur Förderung von Migrantenorganisationen .....	63
<b>Info-Box 15</b>	Der <i>European Social Survey</i> (ESS) .....	66
<b>Info-Box 16</b>	Interkulturelle Öffnung der Polizei .....	75
<b>Info-Box 17</b>	Museen zum Thema Migration .....	92
<b>Info-Box 18</b>	Migration als Thema: das Konzept des postmigrantischen Theaters .....	93
<b>Info-Box 19</b>	Fiskalische Auswirkungen der Migration nach Deutschland .....	102
<b>Info-Box 20</b>	Ausmaß der (sozial-)rechtlichen Gleichstellung von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland .....	103
<b>Info-Box 21</b>	Um- und Abbau des Wohlfahrtsstaats durch Migration? .....	105
<b>Info-Box 22</b>	Die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) .....	111
<b>Info-Box 23</b>	Die Kontakthypothese: Abbau von Vorurteilen durch Kontakt zwischen den Gruppen .....	129
<b>Info-Box 24</b>	Politische Reaktionen auf die Rassismus-Debatte .....	137
<b>Info-Box 25</b>	„Sichtbare Minderheiten“ als von Rassismus Betroffene .....	139

## Abkürzungen

Vgl. zur Begriffsverwendung im SVR-Jahresgutachten das SVR-Glossar unter [www.svr-migration.de/glossar](http://www.svr-migration.de/glossar)

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGABY	Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeamStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKMO	Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BZI	Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dimap	Das Institut für Markt- und Politikforschung
Drs.	Drucksache
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ESS	European Social Survey
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
fowid	Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland
GBl. BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GESIS	GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GV. NW	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GVBl. BE	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut

i. E.	im Erscheinen
IKÖ	interkulturelle Öffnung
IKW	Interkulturelle Woche
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren der Länder (Integrationsministerkonferenz)
IOM	Internationale Organisation für Migration
IZA	Institute of Labor Economics/Institut zur Zukunft der Arbeit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KOFA	Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung
KOWA	Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt an der Europa-Universität Viadrina
KWI	Kulturwissenschaftliches Institut Essen
MIDEM	Mercator Forum Migration und Demokratie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PartIntG Berlin	Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin
PartIntG BW	Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg
RL	Richtlinie
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration, zuvor Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TIntG NRW	Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Urt. v.	Urteil vom
VerfGH TH	Verfassungsgerichtshof Thüringen
VfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAD	Zentrum für Audience Development
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

## Literatur

## A

*Abdul-Rahman, Laila/Espín Grau, Hannah/Klaus, Luise/Singelstein, Tobias* 2020: Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung. Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“ (KviAPol), Bochum.

*Ademmer, Esther/Stöhr, Tobias* 2018: Europeans Are More Accepting of Immigrants Today than 15 Years Ago: Evidence from Eight Waves of the European Social Survey. MEDAM Policy Brief 2018/01, Kiel.

*ADS* 2014: Leitfaden für Arbeitgeber. Anonymisierte Bewerbungsverfahren, Berlin.

*ADS* 2018: Diskriminierung in Stellenanzeigen. Studie zur Auswertung von Stellenanzeigen im Hinblick auf Diskriminierung, Ausschlussmechanismen und positive Maßnahmen, Berlin.

*ADS* 2020a: Diskriminierungserfahrungen im Zusammenhang mit der Corona-Krise, Berlin.

*ADS* 2020b: Gleiche Rechte, gleiche Chancen. Jahresbericht 2019 der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin.

*ADS/KOWA/IZA* 2012: Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“. Abschlussbericht, Berlin u. a.

*AGABY* 2020: Positiver Trend zur Kommunalwahl 2020 – immer mehr Beiratsmitglieder kandidieren für ein kommunalpolitisches Amt. Pressemitteilung vom 12.03.2020, Nürnberg.

*Aikins, Joshua Kwesi/Bartsch, Samera/Gyamerah, Daniel/Wagner, Lucienne* 2018: Diversität in öffentlichen Einrichtungen. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Praxis. Ergebnisse einer Piloterhebung unter Führungskräften der Berliner Verwaltung und landeseigenen Unternehmen, Berlin.

*Aksoy, Cevat Giray/Poutvaara, Panu* 2019: Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe: Who Migrates Where? CESifo Working Paper 7781, München.

*Alesina, Alberto/Glaeser, Edward L.* 2004: Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference, Oxford.

*Alesina, Alberto/Murard, Elie/Rapoport, Hillel* 2019: Immigration and Preferences for Redistribution in Europe. IZA Discussion Paper 12130, Bonn.

*Allmanritter, Vera* 2017: Audience Development in der Migrationsgesellschaft. Neue Strategien für Kulturinstitutionen, Bielefeld.

*Allport, Gordon W.* 1954: The Nature of Prejudice, Cambridge.

*Anderson, Bridget* 2010: Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers, in: Work, Employment & Society, 24: 2, 300–317.

*Arant, Regina/Dragolov, Georgi/Gernig, Björn/Boehnke, Klaus* 2019: Zusammenhalt in Vielfalt. Das Vielfaltsbarometer 2019 der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

*Arslan, Bülent* 2018: Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in Kommunen, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 765–774.

*Attia, Iman/Keskinkilic, Ozan Z.* 2017: Rassismus und Rassismuserfahrung. Entwicklung – Formen – Ebenen, in: Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hrsg.): Wissen schafft Demokratie 2/2017. Schwerpunkt Diskriminierung. Schriftenreihe des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft, Jena, 116–125.

*Auswärtiges Amt* 2017: Rundnote zu Wahlkampfauftritten ausländischer Amtsträger in Deutschland. Pressemitteilung vom 30.06.2017, Berlin.

## B

*BA* 2020: Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). 31.03.2020, Nürnberg.

*Bade, Klaus J.* 2006: Integration und Politik – aus der Geschichte lernen?, in: APuZ, 56: 40–41, 3–6.

*Baekgaard, Martin/George, Bert* 2018: Equal Access to the Top? Representative Bureaucracy and Politicians' Recruitment Preferences for Top Administrative Staff, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 28: 4, 535–550.

*BAGFW* 2018: Gesamtstatistik 2016. Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin.

*Balibar, Étienne* 1992: Gibt es einen „Neo-Rassismus“?, in: Balibar, Étienne/Wallerstein, Immanuel (Hrsg.): Rasse. Klasse. Nation. Ambivalente Identitäten, Hamburg/Berlin, 23–38.

*BalkanInsight* 2018: Turkey's Erdogan to Stage Election Rally in Sarajevo. Beitrag vom 25.04.2018. (<https://balkaninsight.com/2018/04/25/turkey-s-erdogan-to-organise-election-rally-in-sarajevo-04-25-2018>, 01.02.2021)

*BAMF* 2020: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2019, Nürnberg.

- Banton, Michael* 2015: Racism, in: The Wiley Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity, and Nationalism. (<https://doi.org/10.1002/9781118663202.wberen539>, 01.02.2021)
- Barber, Benjamin* 1985: Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age, Berkeley/Los Angeles.
- Barnes, Samuel H./Allerbeck, Klaus R./Farah, Barbara G./Heunks, Felix J./Inglehart, Ronald F./Jennings, M. Kent/Klingemann, Hans Dieter/Marsh, Alan/Rosenmayr, Leopold* 1979: Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills/London.
- Barskanmaz, Cengiz* 2019: Recht und Rassismus. Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse, Berlin/Heidelberg.
- Basilio, Leilanie/Bauer, Thomas K./Kramer, Anica* 2017: Transferability of Human Capital and Immigrant Assimilation: An Analysis for Germany, in: LABOUR, 31: 3, 245–264.
- Bast, Jürgen* 2013: Denizship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, in: ZAR, 33: 10, 353–357.
- Bauböck, Rainer* (Hrsg.) 2018: Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue, Manchester.
- Bauer, Thomas K.* 2002: Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71: 2, 249–271.
- Baumann, Anne-Luise/Egenberger, Vera/Supik, Linda* 2019: Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Berlin.
- Baumann, Anne-Luise/Feneberg, Valentin/Kronenbitter, Lara/Naqshband, Saboura/Nowicka, Magdalena/Will, Anne-Kathrin* 2019: Ein Zeitfenster für Vielfalt. Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Bonn.
- Baumann, Helge/Brehmer, Wolfram* 2016: Die Zusammensetzung von Betriebsräten: Ergebnisse aus der WSI-Betriebsrätebefragung 2015, in: WSI-Mitteilungen, 69: 3, 201–210.
- Bausch, Christiane* 2014: Inklusion durch politische Selbstvertretung? Die Repräsentationsleistung von Ausländer- und Integrations(bei)räten, Baden-Baden.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2019: Deutschland kann Integration: Potenziale fördern, Integration fordern, Zusammenhalt stärken. 12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/BI* 2020: Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung. Ergebnisse der ersten gemeinsamen Beschäftigtenbefragung der Behörden und Einrichtungen im öffentlichen Dienst des Bundes, Berlin/Wiesbaden.
- Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration* 2020: Der Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen. (<https://www.berlin.de/lb/intmig/integrationsbeirat/hintergrund-und-aufgaben>, 01.02.2021)
- Beck, Ulrich* 1983: Jenseits von Stand und Klasse? Soziale Ungleichheiten, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen, 35–74.
- Beck, Ulrich* 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main.
- Becker, Irene* 2019: Einkommen und Vermögen: Trend zu mehr Ungleichheit hält an, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen. Dritter Bericht, Bielefeld, 449–488.
- Behaghel, Luc/ Crépon, Bruno/Le Barbanchon, Thomas* 2015: Unintended Effects of Anonymous Résumés, in: American Economic Journal: Applied Economics, 7: 3, 1–27.
- Beham, Barbara* 2016: Die Umsetzung von Diversity Management in deutschen Unternehmen, in: Genkova, Petia/Ringeisen, Tobias (Hrsg.): Handbuch Diversity Kompetenz. Band 1: Perspektiven und Anwendungsfelder, Wiesbaden, 467–481.
- Behr, Rafael/Molapisi, Annelie* 2019: Interkulturelle Öffnung der Polizei – Stand nach 25 Jahren. Expertise für den Mediendienst Integration, Hamburg.
- Behrens, Martin/Brehmer, Wolfram/Zimmer, Barbara* 2017: Gewerkschaften und Migration, in: WSI-Mitteilungen, 70: 2, 142–148.
- Beigang, Steffen/Fetz, Karolina/Kalkum, Dorina/Otto, Magdalena* 2017: Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Ergebnisbericht erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Baden-Baden.
- Bendel, Petra/Borkowski, Andrea* 2016: Entwicklung der Integrationspolitik, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 99–116.

- Bendel, Petra/Sturm, Roland* 2010: Federal Republic of Germany, in: Moreno, Luis/Colino, César (Hrsg.): Diversity and Unity in Federal Countries, Montréal u. a., 168–199.
- Benoit, Verena/El-Menouar, Yasemin/Helbling, Marc* 2018: Zusammenleben in kultureller Vielfalt. Vorstellungen und Präferenzen in Deutschland. Religionsmonitor der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bernitz, Hedvig* 2012: EUDO Citizenship Observatory. Country Report Sweden. Revised and Updated October 2012, Florenz.
- Bertelsmann Stiftung* 2017: Willkommenskultur im Stresstest. Einstellungen in der Bevölkerung 2017 und Entwicklungen und Trends seit 2011/12, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung* 2020: Gesellschaftlicher Zusammenhalt. Eine Herausforderung für uns alle. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Gütersloh.
- Bertrand, Marianne/Mullainathan, Sendhil* 2004: Are Emily and Greg More Employable Than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination, in: The American Economic Review, 94: 4, 991–1013.
- BKMO* 2021: Partizipationsrat und Partizipationsgesetz. ([www.bk-mo.de/themen/partizipationsrat](http://www.bk-mo.de/themen/partizipationsrat), 01.02.2021)
- Blätte, Andreas* 2014a: Einwandererverbände in der Migrations- und Integrationspolitik 1998–2006. Zugang, Normen und Tausch, Wiesbaden.
- Blätte, Andreas* 2014b: Ins Vorfeld, in die Parteien und in die Parlamente. Parteinahe Organisationen und parteiinterne Gruppierungen von Einwanderern als Faktoren der politischen Rekrutierung, in: Morlok, Martin/Poguntke, Thomas/Bukow, Sebastian (Hrsg.): Parteien, Demokratie und Staatsbürgerschaft. Politische Partizipation und Repräsentation in der Zuwanderungsgesellschaft, Baden-Baden, 137–158.
- Blätte, Andreas/Wüst, Andreas M.* 2017: Der migrationspezifische Einfluss auf parlamentarisches Handeln: Ein Hypothesentest auf der Grundlage von Redebeiträgen der Abgeordneten des Deutschen Bundestags 1996–2013, in: Politische Vierteljahresschrift, 58: 2, 205–233.
- BMFSFJ* 2020: Gelebte Vielfalt: Familien mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin.
- BMI* 2015: Jedes Alter zählt. „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen.“ Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin.
- BMI* 2020: Einbürgerung. ([www.bmi.bund.de/einbueringung](http://www.bmi.bund.de/einbueringung), 01.02.2021)
- BMI* (Hrsg.) 2017: Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen. Zweiter Bericht des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus, Berlin.
- BMJV* 2020: Bundesjustizministerin Christine Lambrecht: „Wir stärken unsere wehrhafte Demokratie.“ Pressemitteilung vom 02.12.2020. ([https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/120220\\_Rechtsextremismus.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/120220_Rechtsextremismus.html), 01.02.2021)
- Bödeker, Sebastian* 2012: Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. OBS-Arbeitspapier 1, Frankfurt am Main.
- Bogner, Kathrin/Landrock, Uta* 2015: Antworttendenzen in standardisierten Umfragen. GESIS Survey Guidelines, Mannheim.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas* 2017: Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des SVR, Bochum.
- Böhnke, Petra* 2011: Ungleiche Verteilung politischer Partizipation, in: APuZ, 65: 1–2, 18–25.
- Bohren, J. Aislinn/Haggag, Kareem/Imas, Alex/Pope, Devin G.* 2019: Inaccurate Statistical Discrimination. NBER Working Paper 25935, Cambridge, MA.
- Bommes, Michael* 2004: Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen. Expertise, Osnabrück.
- Bommes, Michael* 2009: Die Planung der Migration, in: ZAR, 29: 11/12, 375–380.
- Bommes, Michael/Halfmann, Jost* 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück.
- Bonefeld, Meike/Dickhäuser, Oliver* 2018: (Biased) Grading of Students' Performance: Students' Names, Performance Level, and Implicit Attitudes, in: Frontiers in Psychology, 9, Art. 481.
- Bonin, Holger* 2014: Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt, Gütersloh.
- Borchert, Jens/Golsch, Lutz* 2003: Germany: From „Guilds of Notables“ to Political Class, in: Borchert, Jens/Zeiss, Jürgen (Hrsg.): The Political Class in Advanced Democracies, Oxford, 142–163.
- Borjas, George J.* 1987: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, in: American Economic Review, 77: 4, 531–553.
- Borjas, George J.* 1999: Immigration and Welfare Magnets, in: Journal of Labor Economics, 17: 4, 607–637.

- Borjas, George J./Kauppinen, Ilpo/Poutvaara, Panu* 2019: Self-Selection of Emigrants: Theory and Evidence on Stochastic Dominance in Observable and Unobservable Characteristics, in: *The Economic Journal*, 129: 6, 143–171.
- Bremische Bürgerschaft* 2015: Abschlussbericht zum Entwicklungsplan Partizipation und Integration. Mitteilung des Senats vom 10. März 2015. Drucksache 18/1779, Bremen.
- Brücker, Herbert* 2010: Neue Erkenntnisse zu den Arbeitsmarktwirkungen internationaler Migration. Ein kritischer Überblick über vorliegende Befunde, in: *WSI-Mitteilungen*, 63: 10, 499–507.
- Brücker, Herbert/Bertoli, Simone/Facchini, Giovanni/Mayda, Anna M./Peri, Giovanni* 2012: Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries: The Upcoming Battle for Brains, in: Boeri, Tito/Brücker, Herbert/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (Hrsg.): *Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*, Oxford, 66–105.
- Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Schulz, Eric* 2020: Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Kurzbericht 4, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Liebau, Elisabeth/Romiti, Agnese/Vallizadeh, Ehsan* 2014: Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. IAB-Kurzbericht 21.3/2014, Nürnberg.
- Bührmann, Andrea D.* 2016: Diversitätsmanagementkonzepte im sozialwissenschaftlichen Diskurs, in: Genkova, Petia/Ringeisen, Tobias (Hrsg.): *Handbuch Diversity Kompetenz. Band 1: Perspektiven und Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 75–88.
- Bührmann, Andrea D./Schönwälder, Karen* 2017: Public Organisations and Diversity: Approaches to an Under-Researched Topic, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43: 10, 1635–1643.
- Bukow, Sebastian/Poguntke, Thomas* 2014: Politische Partizipation in Wahlen und Parteien zwischen Nationalstaat und Zuwanderungsgesellschaft, in: Morlok, Martin/Poguntke, Thomas/Bukow, Sebastian (Hrsg.): *Parteien, Demokratie und Staatsbürgerschaft. Politische Partizipation und Repräsentation in der Zuwanderungsgesellschaft*, Baden-Baden, 9–26.
- Bundesregierung* 2007: Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.
- Bundesregierung* 2012: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin.
- Bundesregierung* 2017: Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus. Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen, Berlin.
- Bundesregierung* 2020a: Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus vom 25. November 2020, Berlin.
- Bundesregierung* 2020b: Nationaler Aktionsplan Integration. Bericht Phase III. Eingliederung: Teilhabe ermöglichen – Leistung fordern und fördern, Berlin.
- Bundesregierung* 2020c: Nationaler Aktionsplan Integration. Das tun wir für Ihre Chance. (<https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/napi-de/aktionsplan>, 07.02.2021)
- Bundesregierung* 2021a: Nationaler Aktionsplan Integration (NAP-I). Phase IV: „Zusammenwachsen: Vielfalt gestalten – Einheit sichern“. Erklärung des Bundes, Berlin.
- Bundesregierung* 2021b: Nationaler Aktionsplan Integration (NAP-I). Phase V: „Zusammenhalt: Zusammenhalt stärken – Zukunft gestalten“. Erklärung des Bundes, Berlin.
- Busemeyer, Marius/Rathgeb, Philip/Sahm, Alexander* 2020: *Authoritarian Values and the Welfare State: The Social Policy Preferences of Radical Right Voters*, Konstanz.
- BZI* 2009: Satzung des Bundeszuwanderungs- und Integrationsrates (BZI). Stand: 13.06.2009, Berlin.
- BZI* 2019: Resolution: „Demokratie demokratisieren: Kommunales Wahlrecht für alle“, Berlin.
- BZI* 2021: Unser Leitbild. (<https://bzi-bundesintegrationsrat.de/unser-leitbild>, 01.02.2021)

## C

*Caballero, Claudio* 2009: Integration und politische Unterstützung. Eine empirische Untersuchung unter Ausländern, Wiesbaden.

*Cabarello, Claudio* 2014: Nichtwahl, in: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*. 2. Aufl., Wiesbaden, 437–488.

*Calmbach, Marc* 2018: Alles schön bunt hier. Das SINUS-Modell für jugendliche Lebenswelten in Deutschland, in: Barth, Bertram/Flaig, Berthold Bodo/Schäuble, Norbert/Tautscher, Manfred (Hrsg.): *Praxis der Sinus-Milieus®. Gegenwart und Zukunft eines modernen Gesellschafts- und Zielgruppenmodells*, Wiesbaden, 67–80.

*Candan, Menderes* 2017: *The Iraqi Diaspora in Germany. Structure, Organisation, Activities and Engagement for Development*, Düsseldorf.

Castles, Stephen/de Haas, Hein/Miller, Mark 2014: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. 5. Aufl., Houndmills.

Ceobanu, Alin M./Escandell, Xavier 2010: Comparative Analyses of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research, in: Annual Review of Sociology, 36, 309–328.

Cerci, Meral 2008: Kulturelle Vielfalt in Dortmund. Pilotstudie zu kulturellen Interessen und Gewohnheiten von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Dortmund, Dortmund.

Charta der Vielfalt e. V. 2017a: Diversity Management. Mehrwert für den Mittelstand, Berlin.

Charta der Vielfalt e. V. 2017b: Vielfalt, Chancengleichheit und Inklusion. Diversity Management in öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen, Berlin.

Charta der Vielfalt e. V. 2019: Vielfalt fair gestalten. Diversity Management für betriebliche Interessenvertretungen, Berlin.

Chaudhary, Ali R. 2018: Voting Here and There: Political Integration and Transnational Political Engagement among Immigrants in Europe, in: Global Networks, 18: 3, 437–460.

Cohen, Yinon/Haberfeld, Yitchak/Kogan, Irena 2008: Jüdische Immigration aus der ehemaligen Sowjetunion: Ein natürliches Experiment zur Migrationsentscheidung, in: Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden, 185–201.

Colinas, Carmen 2017: Die Neuen Deutschen Organisationen, in: Groß, Torsten/Huth, Susanne/Jagusch, Birgit/Klein, Ansgar/Naumann, Siglinde (Hrsg.): Engagierte Migranten. Teilhabe in der Bürgergesellschaft, Schwalbach im Taunus, 93–99.

Cox, Taylor H./Blake, Stacy 1991: Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness, in: The Executive, 5: 3, 45–56.

Cyrus, Norbert/Vogel, Dita 2008: Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten, Oldenburg.

Czymara, Christian S. 2020: Sonderauswertung des European Social Survey 2002–2018 im Auftrag des SVR, Frankfurt am Main.

## D

Dahl, Robert A. 1989: Democracy and its Critics, New Haven/London.

Dancygier, Rafaela M./Laitin, David D. 2014: Immigration into Europe: Economic Discrimination, Violence, and Public Policy, in: Annual Review of Political Science, 17: 1, 43–64.

Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Schuler, Julia 2020: Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments. Leipziger Autoritarismus Studie 2020, Gießen, 27–88.

van Deth, Jan W. 2009: Politische Partizipation, in: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie, Wiesbaden, 141–161.

Deutsche Welle 2019: Hauptsache Konzertexamen – der Reiz, in Deutschland Musik zu studieren. Beitrag vom 14.11.2019. (<https://www.dw.com/de/hauptsache-konzertexamen-der-reiz-in-deutschland-musik-zu-studieren/a-51246988>, 01.02.2021)

Deutschlandfunk 2017: Anonymisierte Bewerbung in der Diskussion. Serap Güler und Christine Lüders im Gespräch mit Sandra Pfister. Sendung vom 20.07.2017. ([https://www.deutschlandfunk.de/kampf-gegen-diskriminierung-anonymisierte-bewerbung-in-der.680.de.html?dram:article\\_id=391609](https://www.deutschlandfunk.de/kampf-gegen-diskriminierung-anonymisierte-bewerbung-in-der.680.de.html?dram:article_id=391609), 01.02.2021)

DGB 2018: Repräsentative Befragung: Vielfalt im öffentlichen Dienst, Berlin.

Diehl, Claudia/Fick, Patrick 2016: Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden, 243–286.

Diehl, Claudia/Liebau, Elisabeth 2017: Perceptions of Discrimination: What Do They Measure and Why Do They Matter? SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 945, Berlin.

Diehl, Claudia/Tucci, Ingrid 2010: Ethnische Grenzziehungen in Ost- und Westdeutschland: Konvergenz und Kulturalisierung, in: Krause, Peter/Ostner, Ilona (Hrsg.): Leben in Ost- und Westdeutschland. Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990–2010, Frankfurt, 557–572.

dimap 2018: Sachsen-Monitor 2018. Ergebnisbericht, Bonn.

Dixon, John/Durrheim, Kevin/Thomae, Manuela 2017: The Principle-Implementation Gap in Attitudes Towards Racial Equality (and How to Close It), in: Advances in Political Psychology, 38: 1, 91–126.



*Drever, Anita I.* 2007: Germans in Germany's Ethnic Neighborhoods. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 48, Berlin.

## E

*Edo, Anthony/Giesing, Yvonne/Öztunc, Jonathan/Poutvaara, Panu* 2019: Immigration and Electoral Support for the Far-Left and the Far-Right, in: *European Economic Review*, 115, 99–143.

*Ehni, Ellen* 2016: ARD-DeutschlandTREND Oktober 2016. Eine Studie im Auftrag der tages.themen, durchgeführt von Infratest dimap, Berlin.

*Eichenhofer, Johannes/Dilmaghani, Farhad* 2017: Mehr Integration und Teilhabe. Zwei Vorschläge für rechtliche Neuregelungen. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

*Eichhorst, Werner/Kuhn, Andrea/Thode, Eric/Zenker, Rosemarie* 2009: Traditionelle Beschäftigungsverhältnisse im Wandel. Benchmarking Deutschland: Normalarbeitsverhältnis auf dem Rückzug, Gütersloh.

*Einstein, Katherine Levine/Glick, David M.* 2017: Does Race Affect Access to Government Services? An Experiment Exploring Street-Level Bureaucrats and Access to Public Housing, in: *American Journal of Political Science*, 61: 1, 100–116.

*Eisnecker, Philipp/Schupp, Jürgen* 2016: Flüchtlingszuwanderung: Mehrheit der Deutschen befürchtet negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 8, 158–165.

*El-Mafaalani, Aladin* 2018: Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt, Köln.

*El-Mafaalani, Aladin/Waleciak, Julian/Weitzel, Gerrit* 2017: Tatsächliche, messbare und subjektiv wahrgenommene Diskriminierung, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): *Handbuch Diskriminierung*, Wiesbaden, 173–184.

*Elick, Jennifer/Schwartzman, Luisa Farah* 2015: From Statistical Category to Social Category: Organized Politics and Official Categorizations of „Persons with a Migration Background“ in Germany, in: *Ethnic and Racial Studies*, 38: 9, 1539–1556.

*Emmenegger, Patrick/Careja, Romana* 2012: From Dilemma to Dualization. Social and Migration Policies in the „Reluctant Countries of Immigration“, in: Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, 124–148.

*Ernst & Young/Charta der Vielfalt e. V.* 2016: Diversity in Deutschland. Studie anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Charta der Vielfalt, Stuttgart.

*ESS 2020a: ESS Deutschland. Methoden.* (<https://www.europeansocialsurvey.org/about/country/germany/methods.html>, 01.02.2021)

*ESS 2020b: ESS Methodology. Source Questionnaire.* ([https://www.europeansocialsurvey.org/methodology/ess\\_methodology/source\\_questionnaire](https://www.europeansocialsurvey.org/methodology/ess_methodology/source_questionnaire), 01.02.2021)

*ESS 2020c: European Social Survey Cumulative File, ESS 1–9 (2020). Data File Edition 1.0. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and Distributor of ESS data for ESS ERIC.* (<https://doi.org/10.21338/NSD-ESS-CUMULATIVE>)

*Ette, Andreas/Stedtfeld, Susanne/Sulak, Harun/Brückner, Gunter* 2016: Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung. BiB Working Paper 1/2016, Wiesbaden.

*Ette, Andreas/Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Sulak, Harun* 2021: Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung, in: Ette, Andreas/Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*, Opladen (i. E.).

*Ette, Andreas/Weinmann, Martin/Straub, Sophie/Best, Fabio/Sulak, Harun* 2021: Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des ‚Diversität und Chancengleichheit Surveys 2019‘, in: Ette, Andreas/Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Schneider, Norbert F. (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*, Opladen (i. E.).

*Europäische Kommission* 2004: *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners*, Luxemburg.

*Europäische Kommission* 2020: *Integration and Inclusion of Migrants: First Meeting of the Commission Expert Group on the Views of Migrants.* Meldung vom 13.11.2020. ([https://ec.europa.eu/home-affairs/news/integration-and-inclusion-migrants-first-meeting-commission-expert-group-views-migrants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/integration-and-inclusion-migrants-first-meeting-commission-expert-group-views-migrants_en), 01.02.2021)

*European Union Agency for Fundamental Rights* 2018: *Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Being Black in the EU*, Luxemburg.

*European Union Agency for Fundamental Rights* 2019: *Protecting Migrant Workers from Exploitation in the EU. Workers' Perspectives*, Luxemburg.

*Ezli, Özkan* 2020: Die Politik der Geselligkeit. Gegenwart und Geschichte der „Interkulturellen Woche“. Eine vergleichende kulturwissenschaftliche Untersuchung zu den Mittel- und Großstädten Gera, Jena, Konstanz und Offenbach. Gutachten im Auftrag des SVR, Berlin. (<https://www.svr-migration.de/jahresgutachten/>)

## F

*Fachkommission Integrationsfähigkeit* 2020: Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin.

*Fazio, Russell H./Olson, Michael A.* 2003: Implicit Measures in Social Cognition Research: Their Meaning and Use, in: *Annual Review of Psychology*, 54: 1, 297–327.

*Feagin, Joe R./Eckberg, Douglas Lee* 1980: Discrimination: Motivation, Action, Effects, and Context, in: *Annual Review of Sociology*, 6, 1–20.

*Fereidooni, Karim* 2016: Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen im Schulwesen. Eine Studie zu Ungleichheitspraktiken im Berufskontext, Wiesbaden.

*Fick, Patrick/Wöhler, Thomas/Diehl, Claudia/Hinz, Thomas* 2014: Integration gelungen? Die fünf größten Zuwanderergruppen in Baden-Württemberg im Generationenvergleich. Ergebnisse einer Mehrthemenbefragung im Auftrag des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg, Konstanz.

*Filsinger, Dieter* 2017: Interkulturelle Öffnung von Kommunen, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): *Handbuch Diskriminierung*, Wiesbaden, 639–655.

*Fischer-Neumann, Marion* 2014: Immigrants' Ethnic Identification and Political Involvement in the Face of Discrimination: A Longitudinal Study of the German Case, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40: 3, 339–362.

*Flaig, Berthold Bodo/Barth, Bertram* 2018: Hoher Nutzwert und vielfältige Anwendung: Entstehung und Entfaltung des Informationssystems Sinus-Milieus®, in: Barth, Bertram/Flaig, Berthold Bodo/Schäuble, Norbert/Tautscher, Manfred (Hrsg.): *Praxis der Sinus-Milieus®. Gegenwart und Zukunft eines modernen Gesellschafts- und Zielgruppenmodells*, Wiesbaden, 3–21.

*Flaig, Berthold Bodo/Schleer, Christoph* 2018: Migrantische Lebenswelten in Deutschland. Update des Modells der Sinus-Migrantmilieus®, in: Barth, Bertram/Flaig, Berthold Bodo/Schäuble, Norbert/Tautscher, Manfred (Hrsg.): *Praxis der Sinus-Milieus®. Gegenwart und Zukunft eines modernen Gesellschafts- und Zielgruppenmodells*, Wiesbaden, 113–123.

*Fleischmann, Fenella/Höhne, Jutta* 2013: Gender and Migration on the Labour Market: Additive or Interacting Disadvantages in Germany?, in: *Social Science Research*, 42: 5, 1325–1345.

*Flores, René D.* 2015: The Resurgence of Race in Spain: Perceptions of Discrimination among Immigrants, in: *Social Forces*, 94: 1, 237–269.

*da Fonseca, Sara Claro* 2011: New Citizens – New Candidates? Candidate Selection and the Mobilization of Immigrant Voters in German Elections, in: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas M. (Hrsg.): *The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, London, 109–127.

*Foroutan, Naika* 2012: Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten. Wer gehört zum neuen Deutschland?, in: *APuZ*, 62: 46–47, 9–15.

*Foroutan, Naika* 2016: Postmigrantische Gesellschaften, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): *Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration*, Wiesbaden, 227–254.

*fowid* 2020: Religionszugehörigkeiten 2019. Beitrag vom 12.08.2020. (<https://fowid.de/meldung/religionszugehoerigkeiten-2019>, 01.02.2021)

*Franke, Bernhard/Schlenzka, Nathalie* 2019: Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und rassistische Diskriminierung im Spiegel von Daten und Rechtsprechung, in: *ZAR*, 39: 5–6, 179–184.

*Fraser, Nancy* 2016: Progressive Neoliberalism versus Reactionary Populism: A Choice that Feminists Should Refuse, in: *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 24: 4, 281–284.

*Fredrickson, George* 2004: *Rassismus. Ein historischer Abriss*, Hamburg.

*Freeman, Gary P.* 1986: Migration and the Political Economy of the Welfare State, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485: 1, 51–63.

*Freie und Hansestadt Hamburg* 2017: *Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt. Hamburger Integrationskonzept 2017*, Hamburg.

*Frerik, Carsten* 2018: Deutschland: Die Konfessionen. Beitrag vom 15.01.2018. (<https://fowid.de/meldung/deutschland-konfessionen>, 01.02.2021)

*Fuchs, Johann/Kubis, Alexander/Schneider, Lutz* 2019: Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?, Gütersloh.

## G

- Gächter, August* 2017: Diversity Management als Anti-Diskriminierungsstrategie, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 657–682.
- Gaitanides, Stefan* 2001: Zugangsbarrieren von Migrant(inn)en zu den sozialen und psychosozialen Diensten und Strategien interkultureller Öffnung, in: Auernheimer, Georg (Hrsg.): Migration als Herausforderung für pädagogische Institutionen, Opladen, 181–194.
- Gaitanides, Stefan* 2018: Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft – ihr (möglicher) Beitrag zu Integration und Partizipation, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 261–291.
- Genkova, Petia/Ringeisen, Tobias* (Hrsg.) 2016: Handbuch Diversity Kompetenz. Band 1: Perspektiven und Anwendungsfelder, Wiesbaden.
- Georgi, Viola B.* 2013: Empirische Forschung zu Lehrenden mit Migrationshintergrund, minority teachers and teachers of color, in: Bräu, Karin/Georgi, Viola B./Karaçoğlu, Yasemin/Rotter, Carolin (Hrsg.): Lehrerinnen und Lehrer mit Migrationshintergrund. Zur Relevanz eines Merkmals in Theorie, Empirie und Praxis, Münster u. a., 85–106.
- Georgi, Viola B.* 2018: Diversity, in: Gogolin, Ingrid/Georgi, Viola B./Krüger-Potratz, Marianne/Lengyel, Drorit/Sandfuchs, Uwe (Hrsg.): Handbuch Interkulturelle Pädagogik, Bad Heilbrunn, 61–67.
- Georgi, Viola B./Ackermann, Lisanne/Karakaş, Nurten* 2011: Vielfalt im Lehrerzimmer. Selbstverständnis und schulische Integration von Lehrenden mit Migrationshintergrund in Deutschland, Münster.
- Gerhards, Jürgen/Sawert, Tim/Tuppat, Julia* 2020: Reversing the Symbolic Order of Discrimination: Results from a Field Experiment on the Discrimination of Migrants and Transgender People in Theatre, in: Journal of Ethnic and Migration Studies. (<https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1754771>, 01.02.2021)
- Gesemann, Frank/Roth, Roland* 2015: Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Studie des DESI für die Friedrich-Ebert-Stiftung. 2., überarb. Aufl., Berlin.
- GESIS* 2019: ALLBUS. Ein Kompendium standardisierter Surveydeskriptionen, Köln.
- GESIS* 2020: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften. Sonderauswertung der ALLBUS-Datensätze von 1996, 2006, 2016 im Auftrag des SVR, Mannheim.
- Gestmann, Margarita/Hilz, Markus* 2017: Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern, Wiesbaden, 217–285.
- Geulen, Christian* 2007: Geschichte des Rassismus, München.
- Glick Schiller, Nina/Basch, Linda/Blanc-Szanton, Cristina* 1992: Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration, in: Annals of the New York Academy of Sciences, 645: 1, 1–24.
- Goebel, Jan/Krause, Peter* 2018: Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik, in: Statistisches Bundesamt/WZB (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 239–263.
- Goeke, Simon* 2011: Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund innerhalb von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft, Berlin, 16–19.
- Goerres, Achim/Spies, Dennis C./Mayer, Sabrina J.* 2018: Deutsche mit Migrationshintergrund bei der Bundestagswahl 2017: Erste Auswertungen der Immigrant German Election Study zu Deutschtürken und Russlanddeutschen, o. O.
- Gögercin, Süleyman* 2018: Träger und Institutionen der migrationsbezogenen Sozialen Arbeit, in: Blank, Beate/Gögercin, Süleyman/Sauer, Karin E./Schramkowski, Barbara (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden, 761–771.
- Gowayed, Heba* 2021: Refuge, Princeton (i. E.).
- Griese, Christiane/Marburger, Helga* 2012: Interkulturelle Öffnung. Genese, Konzepte, Diskurse, in: Griese, Christiane/Marburger, Helga (Hrsg.): Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch, München, 1–23.
- Grobecker, Claire/Krack-Roberg, Elle/Pötzsch, Olga/Sommer, Bettina* 2018: Bevölkerungsstand und Bevölkerungsentwicklung, in: Statistisches Bundesamt/WZB (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 11–27.
- Groenendijk, Kees* 2014: Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa, in: Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/184436/wahlrecht-und-partizipation-von-migranten>, 01.02.2021)
- Groeneveld, Sandra/Verbeek, Stijn* 2012: Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations: An Empirical Comparison of Incidence and Effectiveness, in: Review of Public Personnel Administration, 32: 4, 353–381.

- Guiraudon, Virginie* 2000: The Marshallian Triptych Reordered: The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrants' Social Rights, in: Bommes, Michael/Geddes, Andrew (Hrsg.): *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London/New York, 72–89.
- Gunaratnam, Yasmin* 1997: Culture Is Not Enough: A Critique of Multi-Culturalism in Palliative Care, in: Field, David/Hockey, Jenny/Small, Neil (Hrsg.): *Death, Gender and Ethnicity*, London/New York, 166–186.
- Gundert, Stefanie/Kosyakova, Yuliya/Fendel, Tanja* 2020: Migrantinnen und Migranten am deutschen Arbeitsmarkt. Qualität der Arbeitsplätze als wichtiger Gradmesser einer gelungenen Integration. IAB-Kurzbericht 25, Nürnberg.
- Gustafson, Per* 2002: Globalisation, Multiculturalism and Individualism: The Swedish Debate on Dual Citizenship, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28: 3, 463–481.
- H**
- Haase, Marianne/Müller, Bettina* 2012: Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potenziale für die Integration in Deutschland? Forschungsbericht 14 des BAMF, Nürnberg.
- Hall, Peter A.* 2017: The Political Sources of Social Solidarity, in: Banting, Keith/Kymlicka, Will (Hrsg.): *The Strains of Commitment: Solidarity in Diverse Societies*, Oxford, 201–232.
- Hall, Stuart* 1980: Race, Articulation and Societies Structured in Dominance, in: UNESCO (Hrsg.): *Sociological Theories: Race and Colonialism*, Paris, 305–345.
- Halm, Dirk* 2013: (Des-)integrative Wirkungen von Migrantenverbänden bzw. Migrantenorganisationen. Stand der wissenschaftlichen Diskussion und aktuelle Entwicklungen. Expertise im Auftrag des SVR, Essen/Berlin.
- Halm, Dirk/Pielage, Patricia/Pries, Ludger/Tuncay-Zengingül, Tülay/Sezgin, Zeynep* 2012: TRAMO Country Study Germany, in: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hrsg.): *Cross-Border Migrant Organisations in Comparative Perspective*, Basingstoke, 37–98.
- Halm, Dirk/Sauer, Martina* 2018: Grenzüberschreitende politische Orientierungen Türkeistämmiger in Deutschland, in: *Leviathan*, 46: 4, 493–526.
- Halm, Dirk/Sauer, Martina/Naqshband, Saboura/Nowicka, Magdalena* 2020: Wohlfahrtspflegerische Leistungen von säkularen Migrantenorganisationen in Deutschland, unter Berücksichtigung der Leistungen für Geflüchtete, Baden-Baden.
- Hammar, Tomas* 1990: *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury.
- Handschuck, Sabine/Schröer, Hubertus* 2002: Interkulturelle Orientierung und Öffnung von Organisationen. Strategische Ansätze und Beispiele der Umsetzung, in: *neue praxis*, 5, 511–521.
- Hargrove, Taylor W.* 2019: Light Privilege? Skin Tone Stratification in Health among African Americans, in: *Sociology of Race and Ethnicity*, 5: 3, 370–387.
- Hatton, Timothy J.* 2016: Immigration, Public Opinion and the Recession in Europe, in: *Economic Policy*, 31: 86, 205–246.
- Heath, Anthony/Richards, Lindsay* 2018: Einstellungen gegenüber Immigration und ihre Ursprünge. Ergebnisse der 7. Welle des European Social Survey, London.
- Hell, Matthias* 2005: *Einwanderungsland Deutschland? Die Zuwanderungsdiskussion 1998–2002*, Wiesbaden.
- Hemker, Johannes/Rink, Anselm* 2017: Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices, in: *American Journal of Political Science*, 61: 4, 786–803.
- Heyne, Stefanie* 2017: *Culture and Female Labor Force Participation in International Comparison*. Dissertation, Mannheim.
- Hickman, Mary/Crowley, Helen/Mai, Nick* 2008: *Immigration and Social Cohesion in the UK: The Rhythms and Realities of Everyday Life*, York.
- Hinz-Rommel, Wolfgang* 1995: Empfehlungen zur interkulturellen Öffnung sozialer Dienste, in: Barwig, Klaus (Hrsg.): *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste*, Freiburg, 129–147.
- Höckel, Lisa Sofie* 2020: *Speaking the Same Language: The Effect of Foreign Origin Teachers on Students' Language Skills*. Ruhr Economic Papers 862, Essen.
- Hoesch, Kirsten* 2018: *Migration und Integration. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Hollifield, James F.* 1992: *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge.
- Holtkamp, Lars* 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin* 2018: Der Wahlerfolg von Kandidaten mit Migrationshintergrund in West- und Ostdeutschland, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49: 1, 57–69.

*Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Friedhoff, Caroline* 2013: Intersektionale Analyse der Parlamente. Repräsentation von MigrantInnen in bundesdeutschen Parlamenten. Polis 72/2013, Hagen.

*Hossain, Nina/Friedhoff, Caroline/Funder, Maria/Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke* 2016: Partizipation – Migration – Gender. Eine Studie über politische Partizipation und Repräsentation von Migrant\_innen, Baden-Baden.

*Hradil, Stefan* 1987: Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft. Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus, Opladen.

*Hülsmann, Werner* 2017: Reflektierte Begriffsverwendung im Handlungsfeld Integration, Migration und Teilhabe. Einleitung, in: Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik (Hrsg.): Begriffe der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Reflexionen für die kommunale Praxis, Stuttgart, 3–4.

*Hunger, Uwe* 2001: Party Competition and Inclusion of Immigrants in Germany, in: German Policy Studies/ Politikfeldanalyse, 1: 3, 302–330.

*Hunger, Uwe* 2004: Wie können Migrantenselbstorganisationen den Integrationsprozess betreuen? Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration und des Bundesministeriums des Innern der Bundesrepublik Deutschland, Münster/Osnabrück.

*Hunger, Uwe/Candan, Menderes* 2009: Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg. Expertise im Auftrag des BAMF, Münster.

*Hunner-Kreisel, Christine/Wetzel, Jana* (Hrsg.) 2018: Rassismus in der Sozialen Arbeit und Rassismuskritik als Querschnittsaufgabe. Perspektiven für Wissenschaft und Praxis. Sonderheft 15 der Neuen Praxis: Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik, Lahnstein.

*Hunold, Daniela/Wegner, Maren* 2020: Rassismus und Polizei. Zum Stand der Forschung, in: APuZ, 70: 42–44, 27–32.

*Huntington, Samuel P.* 2004: Who Are We? The Challenges to America's National Identity, New York.

**I**  
*Ilg, Wolfgang* 2014: Sinus-Milieu-Studien: Viel genutzt, kaum hinterfragt, in: Zeitschrift für Pädagogik und Theologie, 66: 1, 68–84.

**J**  
*Jankowski, Michael/Prokop, Christine/Tepe, Markus* 2020: Representative Bureaucracy and Public Hiring Preferences: Evidence from a Conjoint Experiment among German Municipal Civil Servants and Private Sector Employees, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 30: 4, 596–618.

*Jaulin, Thibaut* 2015: The Geography of External Voting: The 2011 Tunisian Election Abroad. TSI Working Paper 1, Cambridge, MA.

*Jenichen, Anne* 2018: Muslimische Politikerinnen in Deutschland: Erfolgsmuster und Hindernisse politischer Repräsentation, in: FEMINA POLITICA – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, 27: 2, 70–82.

*Jonas, Klaus* 1998: Die Kontakthypothese: Abbau von Vorurteilen durch Kontakt mit Fremden, in: Oswald, Margit E./Steinvorth, Ulrich (Hrsg.): Die offene Gesellschaft und ihre Fremden, Bern, 129–154.

*Joppke, Christian* 1998: Challenge to the Nation-State, Oxford.

*Joppke, Christian* 2004: The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy, in: British Journal of Sociology, 55: 2, 237–257.

*Joppke, Christian* 2017: Is Multiculturalism Dead? Crisis and Persistence in the Constitutional State, Cambridge/Malden.

*Joppke, Christian* 2018: War of Words: Interculturalism v. Multiculturalism, in: Comparative Migration Studies, 6, Art. 11.

*Joppke, Christian* 2020: Ethnizität, Nation, Rasse, in: Joas, Hans/Mau, Steffen (Hrsg.): Lehrbuch der Soziologie. 4. Aufl., Frankfurt am Main, 379–406.

*Jungwirth, Ingrid* 2017: Geschlecht und Migration in der Lebenslaufanalyse – Berufsverläufe hochqualifizierter Migrantinnen im technischen Feld und darüber hinaus, in: Jungwirth, Ingrid/Wolffram, Andrea (Hrsg.): Hochqualifizierte Migrantinnen. Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft, Opladen, 33–82.

**K**  
*Kaas, Leo/Manger, Christian* 2012: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, in: German Economic Review, 13: 1, 1–20.

*Kaase, Max* 2000: Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in: Kevenhörster, Paul/Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 473–478.

- Kalter, Frank* 2006: Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile von Jugendlichen türkischer Herkunft, in: Zeitschrift für Soziologie, 35: 2, 144–160.
- Kalter, Frank/Granato, Nadia* 2018: Migration und ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: Abraham, Martin/Hinz, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden, 355–387.
- Kaminska, Olena* 2020: Guide to Using Weights and Sample Design Indicators with ESS Data, Colchester.
- Karakaşoğlu, Yasemin* 2018: Lehrer mit Migrationshintergrund. „Vielfalt ist eine Aufgabe für alle.“ Beitrag vom 11.10.2018. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/vielfalt-ist-eine-aufgabe-fuer-alle.html>, 01.02.2021)
- Katholisch.de* 2015: Zuwanderung auf katholisch. Ostdeutsche Bistümer profitieren vom Zuzug katholischer Migranten. Beitrag vom 29.01.2015. (<https://www.katholisch.de/artikel/4545-zuwanderung-auf-katholisch>, 01.02.2021)
- Kelly, Erin/Dobbin, Frank* 1998: How Affirmative Action Became Diversity Management. Employer Response to Antidiscrimination Law, 1961–1996, in: American Behavioral Scientist, 41: 7, 960–984.
- Kenny, Paul D./Miller, Charles* 2020: Does Asylum Seeker Immigration Increase Support for the Far Right? Evidence from the United Kingdom, 2000–2015, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 46, 1–18.
- Keuchel, Susanne* 2015: Das 1. InterKulturBarometer – Zentrale Ergebnisse zum Thema Kunst, Kultur und Migration, in: Kulturelle Bildung Online. (<https://www.kubi-online.de/artikel/1-interkulturbarometer-zentrale-ergebnisse-zum-thema-kunst-kultur-migration>, 01.02.2021)
- KGSt* 2017: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. KGSt-Bericht 7/2017 in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung, Köln.
- Khalil, Samir/Lietz, Almuth/Mayer, Sabrina J.* 2020: Systemrelevant und prekär beschäftigt: Wie Migrant\*innen unser Gemeinwesen aufrechterhalten. DeZIM Research Notes 3/2020, Berlin.
- Kingreen, Thorsten* 2014: Migration und Sozialeistungen: Rechtliche Anmerkungen zu einem bayerischen Aufreger, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 145: 10, 289–295.
- Kitschelt, Herbert/McGann, Anthony J.* 1995: The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis, Ann Arbor.
- Klimke, Daniela* 2020: Die Polizei in der Einwanderungsgesellschaft, in: Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/303141/die-polizei-in-der-einwanderungsgesellschaft>, 01.02.2021)
- KOFA* 2020: Kulturelle Vielfalt in Unternehmen. Erfahrungen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren, Köln.
- Koopmans, Ruud* 2016: Does Assimilation Work? Socio-cultural Determinants of Labour Market Participation of European Muslims, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 42: 2, 197–216.
- Koopmans, Ruud/Michalowski, Ines/Waibel, Stine* 2012: Citizenship Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980–2008, in: American Journal of Sociology, 117: 4, 1202–1245.
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul/Giugni, Marco/Passy, Florence* 2005: Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe, Minneapolis.
- Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruta* 2018: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. WZB Discussion Paper SP VI 2018-104, Berlin.
- Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruta* 2019: Taste or Statistics? A Correspondence Study of Ethnic, Racial and Religious Labour Market Discrimination in Germany, in: Ethnic and Racial Studies, 42: 16, 233–252.
- Kösemen, Orkan* 2013: Wenn aus Ausländern Wähler werden: Die ambivalente Rolle der Parteien bei der Repräsentation von Migranten in Deutschland, Gütersloh.
- Kraska, Jürgen/Ciekanowski, Ralf* 2012: Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbung“ NRW (Januar 2011 – Juni 2012). Abschlussbericht, Arnsberg.
- Krause, Annabelle/Rinne, Ulf/Zimmermann, Klaus F.* 2010: Anonymisierte Bewerbungsverfahren, Bonn.
- Krause, Laura-Kristine/Gagné, Jérémie* 2019: Die andere deutsche Teilung: Zustand und Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft, Berlin.
- Krell, Gertraude/Sieben, Barbara* 2011: Diversity Management: Chancengleichheit für alle und auch als Wettbewerbsvorteil, in: Krell, Gertraude/Ortlieb, Renate/Sieben, Barbara (Hrsg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen, Wiesbaden, 155–174.
- Kroh, Martin/Könnecke, Christian* 2013: Arm, arbeitslos und politisch inaktiv?, in: DIW Wochenbericht, 80: 42, 3–15.

Kroh, Martin/Tucci, Ingrid 2009: Parteibindungen von Migranten: Parteien brauchen erleichterte Einbürgerung nicht zu fürchten, in: DIW Wochenbericht, 76: 47, 821–828.

Krumm, Thomas 2016: Im Ausland wählen: Die türkischen Parlamentswahlen vom 7. Juni und 1. November 2015 in Deutschland im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 47: 4, 753–770.

Krumpal, Ivar 2013: Determinants of Social Desirability Bias in Sensitive Surveys: A Literature Review, in: Quality & Quantity, 47: 4, 2025–2047.

Kühne, Peter 2000: The Federal Republic of Germany: Ambivalent Promotion of Immigrants' Interests, in: Penninx, Rinus/Roosblad, Judith (Hrsg.): Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960–1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries, New York/Oxford, 39–64.

Kühnel, Steffen/Leibold, Jürgen/Mays, Anja 2013: Die gegenseitigen Wahrnehmungen und Einstellungen von Einheimischen und MigrantInnen. Ergebnisse aus der Umfrageforschung im Zeitverlauf bis 2011, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Hacı Halil (Hrsg.): Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland, Wiesbaden, 203–226.

Küpper, Beate 2016: Ideologien der Ungleichwertigkeit und das Syndrom „Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Ideologien der Ungleichwertigkeit, Berlin, 21–35.

## L

Lacroux, Alain/Martin-Lacroux, Christelle 2020: Anonymous Résumés: An Effective Preselection Method?, in: International Journal of Selection and Assessment, 28: 1, 98–111.

Lämmermann, Falk 2017: Reformbedarf bei Mehrstaatigkeit und Generationenschnitt?, in: ZAR, 37: 9, 352–361.

Lancee, Bram 2019: Ethnic Discrimination in Hiring: Comparing Groups across Contexts. Results from a Cross-National Field Experiment, in: Journal of Ethnic and Migration Studies. (<https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1622744>, 01.02.2021)

Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2019: Fünfter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Berichtsjahre 2015–2017, Düsseldorf/Berlin.

Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2020a: A3 Wahlberechtigte Deutsche mit Migrationshintergrund 2011–2017 nach Geschlecht, in: Integrationsmonitoring der Länder. (<https://www.integrationsmonitoring-laender.de/indikatoren/a3>, 01.02.2021)

Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK 2020b: I2 Abgeordnete mit Migrationshintergrund in deutschen Landesparlamenten 2005–2015, in: Integrationsmonitoring der Länder. (<https://www.integrationsmonitoring-laender.de/indikatoren/i2>, 01.02.2021)

Lang, Christine 2020: Workforce Diversity Policies in Practice: Drivers and Barriers in Local Administrations, in: Ethnic and Racial Studies, 43: 11, 1961–1980.

Leibold, Jürgen/Kühnel, Steffen 2016: Migranten und Einheimische – Welche wechselseitigen Wahrnehmungen haben sich im Verlauf der Zeit durchgesetzt?, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 311–338.

Leiprecht, Rudolf 2016: Rassismus, in: Mecheril, Paul (Hrsg.): Handbuch Migrationspädagogik, Weinheim/Basel, 226–242.

Lima Curvello, Tatiana 2009: Für einen Paradigmenwechsel in der Praxis der interkulturellen Öffnung, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, 247–263.

Lucassen, Leo 2005: The Immigrant Threat: The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850, Urbana/Chicago.

## M

Majer, Christian F./Pautsch, Arne 2020: „Positive Diskriminierung“ – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von „Migrantenquoten“ und Bevorzugung wegen Migrationshintergrundes beim Zugang zum öffentlichen Dienst, in: ZAR, 40: 11–12, 414–419.

Mandel, Birgit 2013: Interkulturelles Audience Development. Zukunftsstrategien für öffentlich geförderte Kultureinrichtungen, Bielefeld.

Mandel, Birgit 2016: Kulturelle Vielfalt der Einwanderungsgesellschaft als Motor für Transformation des Kulturbetriebs in Deutschland. Vom Audience Development zum Cultural Development, in: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2016, Bielefeld, 391–398.

- Manow, Philip* 2018: Die Politische Ökonomie des Populismus, Berlin.
- Marmer, Elina* 2013: Rassismus in deutschen Schulbüchern am Beispiel von Afrikabildern, in: Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik, 36: 2, 25–31.
- Marmer, Elina* 2017: „Man denkt, man kann sich alles erlauben, weil sie Schwarz sind“ – Schüler\_innen afrikanischer Herkunft über Rassismus in ihren Schulbüchern, in: Fereidooni, Karim/El, Meral (Hrsg.): Rassismuskritik und Widerstandsformen, Wiesbaden, 557–572.
- Marshall, Thomas H.* 1950: Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge.
- Marten, Eike/Walgenbach, Katharina* 2017: Intersektionale Diskriminierung, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 157–171.
- Masing, Johannes* 2001: Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen.
- Mays, Anja/Rosebrock, Antje/Hambauer, Verena/Kühnel, Steffen* 2019: Determinanten des politischen Engagements von MigrantInnen in Deutschland, in: Soziale Welt, 70: 1, 60–92.
- Mecheril, Paul* 2004: Einführung in die Migrationspädagogik, Weinheim/Basel.
- Mecheril, Paul* 2013: Von der interkulturellen zur migrationsgesellschaftlichen Öffnung – rassismuskritische Perspektiven. Vortrag auf dem Symposium des pädagogischen Instituts in München.
- Mecheril, Paul/Melter, Claus* 2011: Rassismus als machtvolle Unterscheidungspraxis, Weinheim.
- Mediendienst Integration* 2013: Abgeordnete mit Migrationshintergrund im 18. Deutschen Bundestag. Recherche vom 23.09.2013, Berlin.
- Mediendienst Integration* 2017: Abgeordnete mit Migrationshintergrund. Beitrag vom 28.09.2017. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/abgeordnete-mit-migrationshintergrund.html>, 01.02.2021)
- Mediendienst Integration* 2019: Interkulturelle Öffnung. Die Polizei wird vielfältiger. Beitrag vom 12.02.2019. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/die-polizei-wird-vielfaeltiger.html>, 01.02.2021)
- Mediendienst Integration* 2020: Oberbürgermeister: Nur 2 Prozent haben einen Migrationshintergrund. Beitrag vom 10.09.2020. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/nur-2-prozent-haben-einen-migrationshintergrund.html>, 01.02.2021)
- van der Meer, Tom/Tolsma, Jochem* 2014: Ethnic Diversity and Its Effects on Social Cohesion, in: Annual Review of Sociology, 40, 459–478.
- Melter, Claus* 2006: Rassismuserfahrungen in der Jugendhilfe. Eine empirische Studie zu Kommunikationspraxen in der Sozialen Arbeit, Münster u. a.
- Metzger, Stefan/Özvatani, Özgür* 2020: Games of Belonging: Football, Boundaries and Politics between Germany and Turkey, in: Nationalities Papers, 48: 4, 737–751.
- Michalowski, Ines* 2011: Required to Assimilate? The Content of Citizenship Tests in Five Countries, in: Citizenship Studies, 15: 6–7, 749–768.
- MIDEM* 2018: Migration und Populismus. MIDEM Jahresbericht 2018, Dresden.
- MIDEM* 2019: Migration und Europa. MIDEM Jahresbericht 2019, Dresden.
- Mikfeld, Benjamin/Turowski, Jan* 2014: Sprache. Macht. Denken – Eine Einführung, in: Denkwerk Demokratie (Hrsg.): Sprache. Macht. Denken. Politische Diskurse verstehen und führen, Frankfurt am Main, 15–48.
- Modood, Tariq* 2016: Multiculturalism, in: The Blackwell Encyclopedia of Sociology. (<https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosm129.pub2>, 01.02.2021)
- Monk, Ellis P.* 2014: Skin Tone Stratification among Black Americans, 2001–2003, in: Social Forces, 92: 4, 1313–1337.
- Morales, Laura/Morariu, Miruna* 2011: Is Home a Distraction? The Role of Migrants' Transnational Practices in Their Political Integration into Receiving Country Politics, in: Morales, Laura/Giugni, Marco (Hrsg.): Social Capital, Political Participation and Migration in Europe: Making Multicultural Democracy Work?, London, 140–171.
- Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim* (Hrsg.) 2011: Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, Bristol.
- Möschel, Mathias* 2014: Law, Lawyers and Race. Critical Race Theory from the US to Europe, Abingdon/New York.
- Mückenberger, Ulrich* 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31: 7, 415–434.
- Müller, Annekathrin* 2015: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Eine Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle, Berlin.



*Müller, Jochen* 2012: Zwischen Berlin und Beirut. Antisemitismus und die Rezeption des Nahostkonflikts durch Jugendliche arabischer und türkischer Herkunft, in: Gebhardt, Richard/Klein, Anne/Meier, Marcus (Hrsg.): Antisemitismus in der Einwanderungsgesellschaft. Beiträge zur kritischen Bildungsarbeit, Weinheim/Basel, 57–69.

*Müssig, Stephanie* 2020: Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Eine quantitativ-empirische Analyse, Wiesbaden.

*Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne* 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Working Paper 46 des BAMF, Nürnberg.

## N

*Naujoks, Daniel* 2008: Macht und Identität. Eine Diskursanalyse zur doppelten Staatsbürgerschaft, in: Zeitschrift für Politik, 55: 4, 387–412.

*neue deutsche organisationen* (Hrsg.) 2017: Gleich ≠ Gleich. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten im Gespräch, Berlin.

*Niedenhoff, Horst-Udo* 2007: Betriebsratswahlen. Eine Analyse der Betriebsratswahlen von 1875 bis 2006, Köln.

*Niskanen, William A.* 2006: Build a Wall around the Welfare State, Not around the Country, in: Cato Policy Report, 28: 5, 2.

*Nordien, Jasmin* 2017: Diaspora Building Peace. ADPC Research Paper, Den Haag.

*Norris, Pippa/Lovenduski, Joni* 1995: Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament, Cambridge.

*Nullmeier, Frank* 2013: Sozialstaat, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7. Aufl. (<https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202107/sozialstaat>, 01.02.2021)

*Nünning, Ansgar* 2009: Vielfalt der Kulturbegriffe, in: Dossier Kulturelle Bildung. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/kulturelle-bildung/59917/kulturbegriffe>, 01.02.2021)

## O

*Oebbecke, Janbernd* 2010: Der Islam als Herausforderung für das deutsche Religionsrecht, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik. Dossier, Berlin, 3–7.

*OECD* 2009: Fostering Diversity in the Public Service, Paris.

*OECD* 2011: Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?, Paris.

*OECD* 2012: International Migration Outlook: SOPEMI 2012, Paris.

*OECD* 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Paris.

*OECD* 2020a: All Hands In? Making Diversity Work for All, Paris.

*OECD* 2020b: International Migration Outlook 2020, Paris.

*Önsoy, Murat* 2019: Eine Bewertung der deutsch-türkischen Beziehungen der letzten Jahre, in: Esen, Erol/Türk, Fahri/Trepke, Franziska (Hrsg.): 300 Jahre deutsch-türkische Freundschaft: Stand und Perspektiven, Bern, 85–98.

*Özbabacan, Ayşe/Pavkovic, Gari* 2018: Der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 805–822.

## P

*Panagiotidis, Jannis* 2017: Postsowjetische Migranten in Deutschland. Perspektiven auf eine heterogene „Diaspora“, in: APuZ, 67: 11–12, 23–30.

*Parey, Matthias/Ruhose, Jens/Waldinger, Fabian/Netz, Nicolai* 2017: The Selection of High-Skilled Emigrants, in: Review of Economics and Statistics, 99: 5, 776–792.

*Parusel, Bernd* 2009: Schweden, in: Focus Migration. Länderprofil 18, Hamburg.

*Parusel, Bernd* 2015: Spurwechsel und zirkuläre Migration in Schweden. Ansätze eines flexiblen Migrationsmanagements, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft, Baden-Baden, 257–280.

*Pascoe, Elizabeth A./Richman, Laura Smart* 2009: Perceived Discrimination and Health: A Meta-Analytic Review, in: Psychological Bulletin, 135: 4, 531–554.

*Peltoniemi, Johanna* 2018: Transnational Political Engagement and Emigrant Voting, in: Journal of Contemporary European Studies, 26: 4, 392–410.

*Penninx, Rinus/Roosblad, Judith* (Hrsg.) 2000: Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960–1993. A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries, New York.

*Pettigrew, Thomas F./Hewstone, Miles* 2017: The Single Factor Fallacy: Implications of Missing Critical Variables from an Analysis of Intergroup Contact Theory, in: Social Issues and Policy Review, 11: 1, 8–37.

- Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda R.* 2006: A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 90: 5, 751–783.
- Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda R./Wagner, Ulrich/Christ, Oliver* 2011: Recent Advances in Intergroup Contact Theory, in: *International Journal of Intercultural Relations*, 35: 3, 271–280.
- Pickel, Gert* 2013: Die Situation der Religion in Deutschland – Rückkehr des Religiösen oder voranschreitende Säkularisierung?, in: *Pickel, Gert/Hidalgo, Oliver* (Hrsg.): *Religion und Politik im vereinigten Deutschland: Was bleibt von der Rückkehr des Religiösen?*, Wiesbaden, 65–101.
- Pickel, Gert* 2019: Weltanschauliche Vielfalt und Demokratie. Wie sich religiöse Vielfalt auf die politische Kultur auswirkt. *Religionsmonitor der Bertelsmann Stiftung*, Gütersloh.
- Pickel, Gert/Öztürk, Cemal* 2018: Islamophobia Without Muslims? The „Contact Hypothesis“ as an Explanation for Anti-Muslim Attitudes: Eastern European Societies in a Comparative Perspective, in: *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics*, 12: 2, 162–191.
- Pickel, Gert/Yendell, Alexander* 2016: Islam als Bedrohung? Beschreibung und Erklärung von Einstellungen zum Islam im Ländervergleich, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10: 3–4, 273–309.
- Pilati, Katia/Herman, Barbara* 2020: Comparing Engagement by Migrants in Domestic and in Country-of-Origin Political Activities across European Cities, in: *Acta Politica*, 55: 1, 103–129.
- Pilati, Katia/Morales, Laura* 2016: Ethnic and Immigrant Politics vs. Mainstream Politics: The Role of Ethnic Organizations in Shaping the Political Participation of Immigrant-Origin Individuals in Europe, in: *Ethnic and Racial Studies*, 39: 15, 2796–2817.
- Pokorny, Sabine* 2016: Aktivität ist ansteckend. Soziale und politische Partizipation von Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund und in Deutschland lebenden Ausländern, Berlin.
- Pollack, Detlef/Müller, Olaf* 2013: *Religionsmonitor. Verstehen was verbindet. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland*, Gütersloh.
- Poutvaara, Panu/Wech, Daniela* 2016: Integrating Refugees into the Labor Market: A Comparison of Europe and the United States, in: *ifo DICE Report*, 14: 4, 32–43.
- Priemer, Jana/Krimmer, Holger/Labigne, Anaël* 2017: *Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. ZiviZ-Survey 2017*, Berlin.
- Priemer, Jana/Schmidt, Mara* 2018: *Engagiert und doch unsichtbar? Migrantenorganisationen in Deutschland. Policy Paper 02 des Stifterverbands*, Essen.
- Pries, Ludger* 2010: (Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung: Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde, in: *Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep* (Hrsg.): *Jenseits von „Identität oder Integration“: Grenzen überspannende Migrantenorganisationen*, Wiesbaden, 15–60.
- Pries, Ludger* 2013: Changing Categories and the Bumpy Road to Recognition in Germany, in: *Pries, Ludger* (Hrsg.): *Shifting Boundaries of Belonging and New Migration Dynamics in Europe and China*, Houndmills, 55–85.
- Prothro, James W./Grigg, Charles M.* 1960: Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement, in: *The Journal of Politics*, 22: 2, 276–294.
- Putnam, Robert D.* 2007: E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century, in: *Scandinavian Political Studies*, 30: 2, 137–174.
- Q**
- Quillian, Lincoln/Heath, Anthony/Pager, Devah/Midtbøen, Arnfinn H./Fleischmann, Fenella/Hexela, Ole* 2019: Do Some Countries Discriminate More than Others? Evidence from 97 Field Experiments of Racial Discrimination in Hiring, in: *Sociological Science*, 6, 467–496.
- Quillian, Lincoln/Pager, Devah/Hexela, Ole/Midtbøen, Arnfinn H.* 2017: Meta-Analysis of Field Experiments Shows No Change in Racial Discrimination in Hiring over Time, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114: 41, 10870–10875.
- R**
- Ragab, Nora Jasmin/Antara, Lina* 2018: *Political Participation of Refugees: The Case of Afghan and Syrian Refugees in Germany*, Strömsborg.
- Ramos, Alice/Pereira, Cicero Roberto/Vala, Jorge* 2020: The Impact of Biological and Cultural Racisms on Attitudes towards Immigrants and Immigration Public Policies, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46: 3, 574–592.
- Rashkova, Ekaterina R./van der Staak, Sam* 2019: *The Party Abroad and Its National Party Politics. International IDEA Discussion Paper 1*, Stockholm.

- Reckwitz, Andreas* 2000: Die Transformation der Kulturtheorien. Zur Entwicklung eines Theorieprogramms, Weilerswist.
- Reckwitz, Andreas* 2004: Die Kontingenzperspektive der „Kultur“. Kulturbegriffe, Kulturtheorien und das kulturwissenschaftliche Forschungsprogramm, in: Jaeger, Friedrich/Liebisch, Burkhard (Hrsg.): Handbuch der Kulturwissenschaften. Grundlagen und Schlüsselbegriffe, Stuttgart, 1–20.
- Reckwitz, Andreas* 2017: Gesellschaft der Singularitäten, Berlin.
- Reiser, Marion/Best, Heinrich/Salheiser, Axel/Vogel, Lars* 2018: Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Heimat Thüringen. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2018, Jena.
- Reuter, Julia* 2002: Ordnungen des Anderen. Zum Problem des Eigenen in der Soziologie des Fremden, Bielefeld.
- Richter, Rudolf* 2005: Die Lebensstilgesellschaft, Wiesbaden.
- Riesman, David* 1950: The Lonely Crowd: A Study of the Changing American Character, New Haven.
- Rommelspacher, Birgit* 2009: Was ist eigentlich Rassismus?, in: Melter, Claus/Mecheril, Paul (Hrsg.): Rassismuskritik. Band 1: Rassismustheorie und -forschung, Frankfurt am Main, 25–38.
- Rosbrook-Thompson, James* 2014: „I’m Local and Foreign“: Belonging, the City and the Case for Denizenship, in: Urban Studies, 52: 9, 1615–1630.
- Rosken, Anne* 2016: Konzept Diversity Management – Definition, Abgrenzung und Beurteilung, in: Genkova, Petia/Ringeisen, Tobias (Hrsg.): Handbuch Diversity Kompetenz. Band 1: Perspektiven und Anwendungsfelder, Wiesbaden, 61–73.
- Roßner, Sebastian* 2014: Politische Partizipation von Ausländern in Deutschland, in: Morlok, Martin/Pogutke, Thomas/Bukow, Sebastian (Hrsg.): Parteien, Demokratie und Staatsbürgerschaft, Baden-Baden, 67–82.
- Roth, Roland* 2018: Integration durch politische Partizipation, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 629–658.
- Ruhs, Martin/Anderson, Bridget* 2010: Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy, Oxford.
- S**
- Salentin, Kurt/Wilkening, Frank* 2003: Ausländer, Eingebürgerte und das Problem einer realistischen Zuwanderer-Integrationsbilanz, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 55: 2, 278–298.
- Sauer, Martina* 2016a: Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation von Migranten, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 255–279.
- Sauer, Martina* 2016b: Teilhabe und Befindlichkeit: Der Zusammenhang von Integration, Zugehörigkeit, Deprivation und Segregation türkeistämmiger Zuwanderer in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der Mehrthemenbefragung 2015. Analyse des ZfTI in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Sauer, Martina* 2018: Identifikation und politische Partizipation türkeistämmiger Zugewanderter in Nordrhein-Westfalen und Deutschland. Ergebnisse der erweiterten Mehrthemenbefragung 2017. Eine Analyse des ZfTI in Kooperation mit dem Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Scarvaglieri, Claudio/Zech, Claudia* 2013: „Ganz normale Jugendliche, allerdings meist mit Migrationshintergrund“. Eine funktional-semantische Analyse von „Migrationshintergrund“, in: Zeitschrift für Angewandte Linguistik, 58: 1, 201–227.
- Schacht, Diana/Matzing, Maria* 2018: Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten und deren Nachkommen, in: Statistisches Bundesamt/WZB (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 272–279.
- Schäfer, Armin* 2010: Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 4: 1, 131–156.
- Schäfer, Armin/Schwander, Hanna/Manow, Philip* 2016: Die sozial „auffälligen“ Nichtwähler: Determinanten der Wahlenthaltung bei der Bundestagswahl 2013, in: Schoen, Harald/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013, Wiesbaden, 21–44.
- Scharathow, Wiebke* 2014: Risiken des Widerstandes. Jugendliche und ihre Rassismuserfahrungen, Bielefeld.
- Scheller, Friedrich* 2015: Gelegenheitsstrukturen, Kontakte, Arbeitsmarktintegration. Ethnospezifische Netzwerke und der Erfolg von Migranten am Arbeitsmarkt, Wiesbaden.

- Scherr, Albert 2016: Diskriminierung/Antidiskriminierung – Begriffe und Grundlagen, in: APuZ, 66: 9, 3–10.
- Scherr, Albert 2017: Rassismus, Post-Rassismus und Nationalismus. Erfordernisse einer differenzierten Kritik, in: Peripherie, 37: 2, 232–249.
- Schiffner, Imola 2018: Denizenship – A New Fundamental Status in the EU?, in: Marmara Journal of European Studies, 26: 2, 69–82.
- Schmalz, Tatjana 2019: Zur medialen Integration russlanddeutscher (Spät-)Aussiedler nach dem Fall Lisa und ihrer Mediendarstellung bis zur Bundestagswahl 2017, in: Zeitschrift für Slawistik, 64: 3, 445–464.
- Schmidt, Manfred G. 2000: Demokratietheorien, Opladen.
- Schmitt, Michael T./Branscombe, Nyla R./Postmes, Tom/Garcia, Amber 2014: The Consequences of Perceived Discrimination for Psychological Well-Being: A Meta-Analytic Review, in: Psychological Bulletin, 140: 4, 921–948.
- Schmitz, Constanze/Wüst, Andreas M. 2011: Was bewegt Politiker mit Migrationshintergrund? Befunde aus deutschen Großstädten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42: 4, 850–862.
- Schnitzer, Jasmin 2016: Assoziationsbürger. Der Status türkischer Staatsangehöriger im Vergleich zur Unionsbürgerschaft, Tübingen.
- Schönwälder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten, Berlin.
- Schröer, Hubertus 2016: Interkulturelle Öffnung und Diversity Management – Konturen einer neuen Diversitätspolitik in der Sozialen Arbeit, in: Genkova, Petia/Ringeisen, Tobias (Hrsg.): Handbuch Diversity Kompetenz. Band 2: Gegenstandsbereiche, Wiesbaden, 85–96.
- Schulte, Axel 1993: Vielfalt und Integration. Zum Integrationsproblem in den multikulturellen Gesellschaften der westlichen Demokratien, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Wiesbaden, 181–214.
- Schulte, Axel 2001: Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften, Demokratie und Integrationspolitiken in Westeuropa, in: Behr, Hartmut/Schmidt, Siegmund (Hrsg.): Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt?, Wiesbaden, 135–176.
- Schwedische Regierung 2019: Statement of Government Policy. 21 January 2019, Stockholm.
- Sencerman, Öncel 2018: Russian Diaspora as a Means of Russian Foreign Policy, in: Military Review March–April/2018, 41–49.
- Senik, Claudia/Stichnoth, Holger/van der Straeten, Karine 2009: Immigration and Natives' Attitudes towards the Welfare State: Evidence from the European Social Survey, in: Social Indicators Research, 91: 3, 345–370.
- Shooman, Yasemin 2014: „... weil ihre Kultur so ist“. Narrative des antimuslimischen Rassismus, Bielefeld.
- Simmel, Georg 2019: Die Geselligkeit, in: Simmel, Georg: Grundfragen der Soziologie. Individuum und Gesellschaft, Berlin, 50–70.
- Simon, Bernd/Reichert, Frank/Schaefer, Christoph Daniel/Bachmann, Anne/Renger, Daniela 2015: Dual Identification and the (De-)Politicization of Migrants: Longitudinal and Comparative Evidence, in: Journal of Community & Applied Social Psychology, 25: 3, 193–203.
- Singer, Theresa 2019: Wer vertritt hier wen? Die Migrationsgesellschaft spiegelt sich in den Parlamenten nicht wider. Beitrag vom 28.08.2019. (<https://heimatkunde.boell.de/de/2019/08/23/wer-vertritt-hier-wen-die-migrationsgesellschaft-spiegelt-sich-den-parlamenten-nicht>, 01.02.2021)
- Sinn, Hans-Werner 2015: Ökonomische Effekte der Migration, in: ifo Schnelldienst, 68: 1, 3–6.
- SINUS 2008: Zentrale Ergebnisse der Sinus-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland, Heidelberg.
- Smets, Kaat/van Ham, Carolien 2013: The Embarrassment of Riches? A Meta-Analysis of Individual-Level Research on Voter Turnout, in: Electoral Studies, 32: 2, 344–359.
- Softic, Damir 2016: Migranten in der Politik. Eine empirische Studie zu Bundestagsabgeordneten mit Migrationshintergrund, Wiesbaden.
- Song, Miri 2020: Rethinking Minority Status and ‚Visibility‘, in: Comparative Migration Studies, 8, Art. 5.
- Spiegel Online 2006: Grüne: „Wir haben Fehler gemacht.“ Beitrag vom 29.05.2006. (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-47073981.html>, 01.02.2021)
- Spiegel Online 2018: Özil und Rassismus. Integrierte Mitbürger machen Stress. Beitrag vom 28.07.2018. (<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/mesut-oezil-und-rassismus-integrierte-mitbuerger-machen-stress-a-1220156.html>, 01.02.2021)
- Spies, Dennis C./Mayer, Sabrina J./Goerres, Achim 2020: What Are We Missing? Explaining Immigrant-Origin Voter Turnout with Standard and Immigrant-Specific Theories, in: Electoral Studies, 65, Art. 102103.
- Statistisches Bundesamt 2018a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1 Reihe 2.2. Korr. Fassung vom 18.11.2019, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2018b: Sonderauswertung des Mikrozensus 2013–2017 vom 30.08.2018 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2019a: 14. koordinierte Bevölkerungsvoraberechnung für Deutschland. (<https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide>, 01.02.2021)

*Statistisches Bundesamt* 2019b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2018. Fachserie 1 Reihe 2.2. Korr. Fassung vom 17.07.2020, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020a: Ausländer: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltsdauer/Aufenthaltsdauer (Abgrenzung Einbürgerungen), Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0025 (Stand: 05.11.2020), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020b: Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltstitel/Ausgewählte Aufenthaltstitel, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0008 (Stand: 27.03.2020), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020c: Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht/Altersjahre/Familienstand, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0002 (Stand: 28.07.2020), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020d: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Aufgabenbereichen, 30.06.2019. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaefigte-aufgaben.html>, 01.02.2021)

*Statistisches Bundesamt* 2020e: Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, Nationalität, Geschlecht, Altersjahre. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12411-0014 (Stand: 12.11.2020), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020f: Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Altersgruppen, Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12411-0009 (Stand: 14.01.2021), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020g: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2019. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020h: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2019. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020i: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit, Altersgruppen/Geschlecht/Familienstand. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-0003 (Stand: 14.01.2021), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020j: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Einbürgerungsart, Rechtsgrundlagen. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12511-0006 (Stand: 14.01.2021), Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt* 2020k: Weiterhin hoher Anteil von Ausländerinnen und Ausländern atypisch beschäftigt. Pressemitteilung vom 03.09.2020. ([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20\\_338\\_12211.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_338_12211.html), 01.02.2021)

*Stöss, Richard* 2016: Die „Neue Rechte“ in der Bundesrepublik, in: Dossier Rechtsextremismus. (<https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/229981/die-neue-rechte-in-der-bundesrepublik>, 01.02.2021)

*Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Brehm, Uta/Ette, Andreas* 2021: Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Staatsangehörigkeit und Generationenfolge der Beschäftigten?, in: Ette, Andreas/Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität, Opladen (i. E.).

*Stuber, Michael* 2004: Diversity. Das Potenzial von Vielfalt nutzen – den Erfolg durch Offenheit steigern, München.

*Süddeutsche Zeitung* 2018: Der Bundestag braucht eine Quote. Beitrag vom 01.08.2018. (<https://www.sueddeutsche.de/politik/migration-mikrozensus-kommentar-1.4077485>, 01.02.2021)

*Sue, Derald Wing/Capodilupo, Christina M./Torino, Gina C./Bucceri, Jennifer M./Holder, Aisha M. B./Nadal, Kevin L./Esquilin, Marta* 2007: Racial Microaggressions in Everyday Life: Implications for Clinical Practice, in: *American Psychologist*, 62: 4, 271–286.

*Süß, Stefan/Kleiner, Markus* 2006: Diversity Management – Verbreitung in der deutschen Unternehmenspraxis und Erklärungen aus neo-institutionalistischer Perspektive, in: Krell, Gertraude/Wächter, Hartmut (Hrsg.): Diversity Management. Impulse aus der Personalforschung, München, 57–80.

*SVR* 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

*SVR* 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.

*SVR* 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Integrationsbarometer, Berlin.

*SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

- SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.
- SVR 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR 2017a: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- SVR 2017b: Der Doppelpass mit Generationenschnitt. Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Positionspapier, Berlin.
- SVR 2017c: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings, Berlin.
- SVR 2018a: Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland. SVR-Integrationsbarometer 2018, Berlin.
- SVR 2018b: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.
- SVR 2019a: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.
- SVR 2019b: Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG). Stellungnahme vom 20.03.2019, Berlin.
- SVR 2020a: Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020, Berlin.
- SVR 2020b: Zusammenrücken in Zeiten der Distanz. SVR-Integrationsbarometer 2020, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2013a: Hürdenlauf zur Kita. Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2013b: Potenzial für Bundestagswahlen: Politische Partizipation von Drittstaatsangehörigen. Policy Brief gefördert von der Stiftung Mercator, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2014: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsempfehlungen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2015: Pflege und Pflegeerwartungen in der Einwanderungsgesellschaft. Expertise im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2016a: Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2016b: Schwarz, rot, grün – welche Parteien bevorzugen Zuwanderer?, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2016c: Zugehörigkeit und Zugehörigkeitskriterien zur Gesellschaft im Einwanderungsland Deutschland. Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2016 – Handout, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2017: Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2018a: „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2018b: Parteipräferenzen von Zuwanderinnen und Zuwanderern: Abschied von alten Mustern, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2019a: Andere Länder, andere Sitten? Welche kulturellen Unterschiede Flüchtlinge wahrnehmen – und wie sie damit umgehen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2019b: Anerkannte Partner – unbekannte Größe? Migrantenorganisationen in der deutschen Einwanderungsgesellschaft, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2019c: Mit der Politik auf Du und Du? Wie Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ihre politische Selbstwirksamkeit wahrnehmen. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs und des DeZIM-Instituts, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2020a: Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2020b: Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich/BiB/Universität Duisburg-Essen 2015: International Mobil. Motive, Rahmenbedingungen und Folgen der Aus- und Rückwanderung deutscher Staatsbürger, Berlin.
- Swiaczny, Frank 2016: Demografischer Wandel und Migration in Deutschland. Diversität und Heterogenisierung der Bevölkerung, in: Genkova, Petia/Ringeisen, Tobias (Hrsg.): Handbuch Diversity Kompetenz. Band 1: Perspektiven und Anwendungsfelder, Wiesbaden, 155–172.

## T

*Tagesspiegel* 2020: Interaktive Karte: Todesopfer rechter Gewalt in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Beitrag vom 30.09.2020. (<https://www.tagesspiegel.de/politik/interaktive-karte-todesopfer-rechter-gewalt-in-deutschland-seit-der-wiedervereinigung/23117414.html>, 01.02.2021)

*Tangermann, Julian/Deubler, Stephanie* 2018: Relevanz und Potenzial der Diaspora als Akteur der Entwicklungszusammenarbeit, in: Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/263622/diaspora-als-akteur-der-entwicklungszusammenarbeit>, 01.02.2021)

*TARGET GROUP GmbH* 2016: KULMON System für Besucher-Monitoring an tourismusaffinen Berliner Kulturinstitutionen. Projektbeschreibung und exemplarische Ergebnisse. Auszug aus dem Jahresbericht 2016, Dormitz.

*ten Teije, Irene/Coenders, Marcel/Verkuyten, Maykel* 2013: The Paradox of Integration. Immigrants and Their Attitude Toward the Native Population, in: *Social Psychology*, 44: 4, 278–288.

*Terkessidis, Mark* 2010: Interkultur, Bonn.

*Terwey, Michael/Scheuer, Angelika* 2007: Etwas mehr Anpassung gewünscht: Einstellungen zur Integration von Ausländern in Deutschland, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren* 38/2007, 12–14.

*Thijssen, Lex/Lancee, Bram/Veit, Susanne/Yemane, Ruta* 2019: Discrimination against Turkish Minorities in Germany and the Netherlands: Field Experimental Evidence on the Effect of Diagnostic Information on Labour Market Outcomes, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. (<https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1622793>, 01.02.2021)

*Thomann, Eva/Rapp, Carolin* 2018: Who Deserves Solidarity? Unequal Treatment of Immigrants in Swiss Welfare Policy Delivery, in: *Policy Studies Journal*, 46: 3, 531–552.

*Thränhardt, Dietrich* 2013: Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration, in: Schultze, Günther/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): *Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration*. Tagungsdokumentation im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 5–20.

*Thränhardt, Dietrich* 2017: Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen. WISO Diskurs 11, Bonn.

*Thym, Daniel* 2017: Migrationsfolgenrecht, in: *Grenzüberschreitungen. Migration. Entterritorialisierung des öffentlichen Rechts*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 76, 169–216.

*Thym, Daniel* 2018: Vom „Fremdenrecht“ über die „Denizenship“ zur „Bürgerschaft“. Gewandeltes Selbstverständnis im deutschen Migrationsrecht, in: *Der Staat*, 57: 1, 77–117.

*Tjaden, Jasper Dag/Schwemmer, Carsten/Khadjavi, Menusch* 2018: Ride with Me: Ethnic Discrimination, Social Markets, and the Sharing Economy, in: *European Sociological Review*, 34: 4, 418–432.

*Tkach, Olga* 2017: Cultural or Political Diaspora: Approach of the Russian Federation, in: *Weinar, Agnieszka* (Hrsg.): *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*, Cham, 139–155.

*Tucci, Ingrid/Eisnecker, Philipp/Brücker, Herbert* 2014: Diskriminierungserfahrungen und soziale Integration. Wie zufrieden sind Migranten mit ihrem Leben?, in: *DIW Wochenbericht*, 81: 43, 1152–1158.

*Tuppat, Julia/Gerhards, Jürgen* 2021: Immigrants' First Names and Perceived Discrimination: A Contribution to Understanding the Integration Paradox, in: *European Sociological Review*, 37: 1, 121–135.

## U

*UNESCO* 1969: Four Statements on the Race Question, Paris.

*UNESCO* 1982: Erklärung von Mexiko-City über Kulturpolitik. Weltkonferenz über Kulturpolitik vom 26.07. bis 06.08.1982, Mexiko-City.

*Unruh, Peter* 2015: *Religionsverfassungsrecht*. 3. Aufl., Baden-Baden.

## V

*Vanore, Michaela* 2018: Diaspora als Impulsgeberin für Entwicklung, in: Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/262806/diaspora-als-impulsgeberin-fuer-entwicklung>, 01.02.2021)

*Vedder, Günther* 2006: Die historische Entwicklung von Diversity Management in den USA und in Deutschland, in: *Krell, Gertraude/Wächter, Hartmut* (Hrsg.): *Diversity Management. Impulse aus der Personalforschung*, München, 1–24.

*Veit, Susanne* 2020: Feldexperimentelle Forschung zu ethnischer Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. „Alle sind gleich, aber manche sind gleicher“, in: *Ringelisen, Tobias/Genkova, Petia/Leong, Frederick T. L.* (Hrsg.): *Handbuch Stress und Kultur. Interkulturelle und kulturvergleichende Perspektiven*. ([https://doi.org/10.1007/978-3-658-27825-0\\_25-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-27825-0_25-1), 01.02.2021)

Veit, Susanne/Thijssen, Lex 2019: Almost Identical but Still Treated Differently: Hiring Discrimination against Foreign-Born and Domestic-Born Minorities, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. (<https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1622825>, 01.02.2021)

Veit, Susanne/Yemane, Ruta 2020: Judging Without Knowing: How People Evaluate Others Based on Phenotype and Country of Origin. Technical Report, Berlin.

Verba, Sidney/Nie, Norman H. 1972: Participation in America: Political Democracy and Social Equality, Chicago/London.

Verba, Sidney/Schlozman, Kay L./Brady, Henry 1995: Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics, Cambridge, MA.

Vertovec, Steven 2007: Super-Diversity and Its Implications, in: *Ethnic and Racial Studies*, 30: 6, 1024–1054.

Volkert, Daniel 2017: Parteien und Migranten. Inkorporationsprozesse am Beispiel der SPD und der französischen PS, Bielefeld.

Vorländer, Hans/Herold, Maik/Schäller, Steven 2018: PEGIDA and New Right-Wing Populism in Germany, Cham.

## W

Wagner, Ines 2017: Trade Unions and Migrant Workers in Germany: Unions between National and Transnational Labour Market Segmentation, in: Marino, Stefania/Penninx, Rinus/Roosblad, Judith (Hrsg.): Trade Unions and Migrant Workers: New Contexts and Challenges in Europe, Cheltenham/Northampton, 158–177.

Wasmer, Martina/Blohm, Michael/Walter, Jessica/Jutz, Regina/Scholz, Evi 2017: Konzeption und Durchführung der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) 2014. GESIS Papers 2017/20, Köln.

Wasmer, Martina/Koch, Achim 2000: Ausländer als Bürger 2. Klasse? Einstellungen zur rechtlichen Gleichstellung von Ausländern, in: Alba, Richard/Schmidt, Peter/Wasmer, Martina (Hrsg.): Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen, Opladen, 255–293.

Wasmer, Martina/Kwasniok, Silke/Kialunda, Annette 2018: Welche Gruppen werden mit der Formulierung „in Deutschland lebende Ausländer“ assoziiert? Entwicklung eines Kategorienschemas zu einer offenen Frage im ALLBUS 2016, Köln.

Weichselbaumer, Doris 2020: Multiple Discrimination against Female Immigrants Wearing Headscarves, in: *ILR Review*, 73: 3, 600–627.

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011. Forschungsbericht 15 des BAMF, Nürnberg.

Weins, Cornelia 2011: Gruppenbedrohung oder Kontakt? Ausländeranteile, Arbeitslosigkeit und Vorurteile in Deutschland, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 63: 3, 481–499.

Weiss, Karin 2005: Strukturen der Selbsthilfe im ethnischen Netzwerk, in: Weiss, Karin/Dennis, Mike (Hrsg.): Erfolg in der Nische? Die Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland, Münster, 137–150.

Weiss, Karin 2013: Migrantenorganisationen und Staat. Anerkennung, Zusammenarbeit, Förderung, in: Schultze, Günther/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. Tagungsdokumentation im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 21–31.

Welt 2018: Nur wenige Ausländer treten deutschen Parteien bei. Beitrag vom 06.04.2018. ([https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/brennpunkte\\_nt/article175214247/Nur-wenige-Auslaender-treten-deutschen-Parteien-bei.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article175214247/Nur-wenige-Auslaender-treten-deutschen-Parteien-bei.html), 01.02.2021)

Werdning, Martin/Sauerland, Dirk 2020: Wohlfahrtsstaat, in: *Gabler Wirtschaftslexikon*. (<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/wohlfahrtsstaat-50157/version-273381>, 01.02.2021)

Wike, Richard/Stokes, Bruce/Simmons, Katie 2016: Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs. Sharp Ideological Divides across EU on Views about Minorities, Diversity and National Identity. Pew Research Center, Washington D. C.

Will, Anne-Kathrin 2018: Migrationshintergrund im Mikrozensus. Wie werden Zuwanderer und ihre Nachkommen in der Statistik erfasst? Informationspapier des Mediendienstes Integration, Berlin.

Wilmes, Bernhard 2018: Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten, in: *Dossier Migration*. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/247685/politische-partizipation>, 01.02.2021)

Winker, Gabriele/Degele, Nina 2009: Intersektionalität. Zur Analyse sozialer Ungleichheiten, Bielefeld.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2017: Wahlkampfauftritte türkischer Regierungsvertreter in Deutschland und in den Niederlanden im Lichte des Völkerrechts, Berlin.



*Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* 2018a: Wahlrecht für Ausländer auf nationaler Ebene. Sachstand, Berlin.

*Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* 2018b: Zum Versammlungsrecht von Ausländern, Berlin.

*Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* 2020: Der demografische Wandel im öffentlichen Dienst. Sachstand, Berlin.

*Wong, Gloria/Derthick, Annie O./David, E. J. R./Saw, Anne/Okazaki, Sumie* 2014: The What, the Why, and the How: A Review of Racial Microaggressions Research in Psychology, in: *Race and Social Problems*, 6: 2, 181–200.

*Worbs, Susanne* 2008: Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland. Working Paper 17 des BAMF, Nürnberg.

*Worbs, Susanne* 2009: Bekenntnis zur Demokratie, Straffreiheit und Sprachkenntnisse wichtiger als Abstammung: Einstellungen zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 42, 11–14.

*Worbs, Susanne* 2017: Doppelte Staatsangehörigkeit in Deutschland: Zahlen und Fakten, in: *Länderprofile Migration: Daten – Geschichte – Politik*. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/254191/doppelte-staatsangehoerigkeit-zahlen-und-fakten>, 01.02.2021)

*Wüst, Andreas M.* 2004: Naturalised Citizens as Voters: Behaviour and Impact, in: *German Politics*, 13: 2, 341–359.

*Wüst, Andreas M./Faas, Thorsten* 2018: Politische Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

*Wüst, Andreas M./Heinz, Dominic* 2009: Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland, in: *Linden, Markus/Thaa, Winfried* (Hrsg.): *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, Baden-Baden, 200–217.

## Z

*ZAD* 2009: Migranten als Publikum in öffentlichen deutschen Kulturinstitutionen. Der aktuelle Status Quo aus Sicht der Angebotsseite, Berlin.

*Zapata-Barrero, Ricard/Gabrielli, Lorenzo/Sánchez-Montijano, Elena/Jaulin, Thibaut* 2013: The Political Participation of Immigrants in Host Countries: An Interpretative Framework from the Perspective of Origin Countries and Societies. INTERACT Research Report 7, Florenz.

*Zick, Andreas* 2010: Spielarten des Rassismus, in: *Heinrich-Böll-Stiftung* (Hrsg.): *Rassismus & Diskriminierung in Deutschland*. Dossier, Berlin, 4–9.

*Zick, Andreas/Berghan, Wilhelm/Mokros, Nico* 2019: Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2002–2018/19, in: *Schröter, Franziska* (Hrsg.): *Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19*, Bonn, 53–116.

*Zick, Andreas/Küpper, Beate* 2011: Antisemitische Mentalitäten. Bericht über Ergebnisse des Forschungsprojektes Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland und Europa. Expertise für den Expertenkreis Antisemitismus, Berlin.

*Zick, Andreas/Küpper, Beate/Hövermann, Andreas* 2011: Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung, Berlin.

*Ziekow, Jan* 2013: Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Rechtswissenschaftliche Stellungnahme für das Ministerium für Integration Baden-Württemberg, Freisbach.

*Zschirnt, Eva/Ruedin, Didier* 2016: Ethnic Discrimination in Hiring Decisions: A Meta-Analysis of Correspondence Tests 1990–2015, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42: 7, 1115–1134.

## **Anhang II: Der Sachverständigenrat**

# Einrichtungserlass und Förderung

## Beschluss der Bundesregierung über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Integration und Migration

### § 1

Es wird ein Sachverständigenrat für Integration und Migration für die wissenschaftliche Beratung und die Erleichterung der Urteilsbildung der Bundesregierung sowie weiterer integrations- und migrationspolitisch verantwortlicher Instanzen und der Öffentlichkeit eingerichtet. Er knüpft an die Arbeit des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration an, der 2008 von einem Konsortium privater Stiftungen gegründet wurde.

### § 2

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges interdisziplinäres Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Aufgabe des Sachverständigenrats ist, die Politik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Zivilgesellschaft
  - über Entwicklungen, Problemstellungen und evidenzbasierte Lösungsansätze in den Bereichen Integration und Migration wissenschaftlich fundiert zu unterrichten, diese Entwicklungen zu beobachten und neutral und methodensicher zu bewerten,
  - handlungsorientiert zu beraten sowie zu aktuellen Fragen Stellung zu beziehen, um der öffentlichen und politischen Debatte Sachargumente zu liefern, die Information der Öffentlichkeit zu objektivieren und neue Impulse zu geben.
- 2) Der Sachverständigenrat wird die Ressortforschungs- und ressortforschungsähnlichen Einrichtungen sowie die im Themenbereich arbeitenden und durch Bundesmittel finanzierten wissenschaftlichen Einrichtungen über seine Arbeit informieren und die wechselseitige Abstimmung befördern.

### § 3

Zur Erfüllung seiner Aufgaben gemäß § 2

- 1) erstellt der Sachverständigenrat für Integration und Migration jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten), leitet es der Bundesregierung im zweiten Quartal jedes Jahres zu und veröffentlicht es. Mit dem Gutachten verfolgt er den Anspruch, die Integrations- und Migrationspolitik in einer umfassenden Weise zu analysieren.
- 2) erstellt der Sachverständigenrat für Integration und Migration eigeninitiativ zu Einzelfragen zusätzliche Positionspapiere oder gibt nach Aufforderung Stellungnahmen ab.
- 3) veröffentlicht der Sachverständigenrat für Integration und Migration alle zwei Jahre eine empirisch gestützte Analyse des Integrationsklimas in Deutschland, die auch Bund, Länder und Kommunen umfassen kann. Für die Analyse, die verschiedene Gruppen berücksichtigt, werden Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt, sodass die Einschätzungen und Bewertungen verschiedener Bevölkerungsgruppen sichtbar werden.

### § 4

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ausschließlich an den durch diesen Erlass begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. In seinen Bewertungen und Einschätzungen ist der Sachverständigenrat für Integration und Migration allein wissenschaftlichen Kriterien verpflichtet. Seine Stellungnahmen, Empfehlungen und Gutachten werden veröffentlicht.

### § 5

- 1) Dem interdisziplinär besetzten Sachverständigenrat für Integration und Migration gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an, die in ihren Disziplinen über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in den Bereichen Integration und Migration verfügen müssen und auf wissenschaftlichem Gebiet international ausgewiesen sind.
- 2) Die Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration dürfen weder der Bundesregierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts angehören, es sei denn als Hochschullehrer oder -lehrerin oder als Mitarbeiter oder Mitarbeiterin eines wissenschaftlichen Instituts. Sie dürfen ferner nicht Repräsentantin oder Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen; sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration eine derartige Stellung innegehabt haben.
- 3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates für Integration und Migration werden vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesressorts und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nach Konsultation des Vorsitzes für die Dauer von drei Jahren berufen. Dabei wird auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern nach Maßgabe des Bundesgremienbesetzungsgesetzes geachtet. Bei der Besetzung wird zudem auf disziplinäre Vielfalt, Diversität und eine adäquate geographische Verbreitung geachtet. Eine in der Regel einmalige Wiederberufung ist zulässig. Im Vorfeld und als Grundlage der Berufung beauftragt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesressorts und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration eine unabhängige Findungskommission, eine Liste an geeigneten Kandidaten aufzustellen.
- 4) Die Mitglieder können jederzeit schriftlich dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gegenüber ihr Ausscheiden aus dem Sachverständigenrat für Integration und Migration erklären. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, wird ein neues Mitglied für die Dauer der verbleibenden Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds nach Absatz 3 berufen.

### § 6

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wählt in geheimer Wahl aus seiner Mitte für die Dauer von in der Regel drei Jahren eine den Vorsitz führende Person sowie eine zur Stellvertretung bestimmte Person. Wiederwahl ist möglich.
- 2) Die Beschlüsse des Sachverständigenrats für Integration und Migration bedürfen der Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern.
- 3) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so kann sie diese in den Gutachten zum Ausdruck bringen.
- 4) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration gibt sich eine Geschäftsordnung.

### § 7

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration kann im Rahmen seiner Tätigkeit politisch Verantwortliche aus Bund, Ländern und Gemeinden hören und darüber hinaus ihm geeignet erscheinenden Personen und Organisationen, die über praktische Erfahrungen in den Bereichen Migration und Integration verfügen, Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration kann zu einzelnen Fragen Expertisen durch dritte Personen einholen.

## § 8

- 1) Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wird bei seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt. Der Forschungsbereich ist Teil der Geschäftsstelle und dient dem Sachverständigenrat für Integration und Migration als erweiterter wissenschaftlicher Stab.
- 2) Ein Kuratorium berät den Sachverständigenrat für Integration und Migration, überwacht die Geschäftsführung und führt durch einen aus seinen Mitgliedern gewählten Finanzausschuss die Aufsicht über das Budget. Das Nähere regelt eine Geschäftsordnung.

## § 9

Die Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat für Integration und Migration als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat für Integration und Migration gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

## § 10

- 1) Die Mitglieder des Sachverständigenrats erhalten eine pauschale Entschädigung sowie auf Antrag Ersatz ihrer Reisekosten nach dem Bundesreisekostengesetz. Die Aufwandsentschädigung wird vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat festgesetzt.
- 2) Die Kosten des Sachverständigenrats für Integration und Migration und der Geschäftsstelle trägt der Bund auf Grundlage der im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Mittel.

Berlin, den 2. Dezember 2020

Der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat

## Förderung

Die Kosten des Sachverständigenrats für Integration und Migration und der Geschäftsstelle trägt gemäß § 10 Abs. 2 des Einrichtungserlasses der Bund auf Grundlage der im jeweiligen Bundeshaushalt veranschlagten Mittel. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) stellt hierfür aus seinem Haushaltstitel im Jahr 2021 2,0 Millionen Euro zur Verfügung.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

## Die Mitglieder des Sachverständigenrats



**PROF. DR. PETRA BENDEL**

**Vorsitzende**

**Leiterin des Forschungsbereichs Migration, Flucht und Integration (MFI) des Instituts für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg**

Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Sie leitet mehrere Forschungsprojekte zur Flucht-, Migrations- und Integrationspolitik auf den verschiedenen politischen Ebenen und ist eine Projektleiterin des Verbundprojekts „Flucht- und Flüchtlingsforschung – Vernetzung und Transfer“ (FFVT). Petra Bendel ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.



**PROF. DR. DANIEL THYM**

**Stellvertretender Vorsitzender**

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz**

Daniel Thym ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Direktor des dortigen Forschungszentrums Ausländer- & Asylrecht. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen deutsches, europäisches und internationales Migrations- und Flüchtlingsrecht, Staatsangehörigkeit und Bürgerschaft, Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den Grundrechtsschutz in Deutschland und Europa. Er ist Mitglied des dortigen Exzellenzclusters „The Politics of Inequality“ sowie Sprecher des Standorts Konstanz des bundesweiten „Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ und tritt regelmäßig als Sachverständiger in Anhörungen des Innenausschusses auf.



**PROF. DR. CLAUDIA DIEHL**

**Fachbereich Geschichte und Soziologie an der Universität Konstanz**

Claudia Diehl ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Mikrosoziologie an der Universität Konstanz. Die Forschungsschwerpunkte der überwiegend quantitativ arbeitenden Sozialwissenschaftlerin sind internationale Wanderungsbewegungen, soziokulturelle und identifikative Integrationsprozesse von Zuwanderern und Zuwanderinnen sowie ethnische Grenzziehungsprozesse wie Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Zum 31. Dezember 2020 ist Prof. Diehl als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



**PROF. DR. VIOLA B. GEORGI**

**Zentrum für Bildungsintegration an der Stiftung Universität Hildesheim**

Viola B. Georgi ist Professorin für Diversity Education und Direktorin des Zentrums für Bildungsintegration: Diversity und Demokratie in Migrationsgesellschaften an der Stiftung Universität Hildesheim. Zu ihren Schwerpunkten zählen Diversity Education, Heterogenität in der Schule, Bildungsmedien, historisch-politische Bildung in der Migrationsgesellschaft, Demokratiepädagogik und Citizenship Education. Sie wirkt als Beraterin in verschiedenen Expertenkommissionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.



**PROF. DR. MARC HELBLING**

**Fachbereich Soziologie und Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) der Universität Mannheim**

Marc Helbling ist Professor für Soziologie mit Schwerpunkt Migration und Integration an der Universität Mannheim. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Migrations- und Staatsbürgerschaftspolitik, Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie, populistische und extremistische Einstellungen, Ursachen von Migration sowie Integration von Migrantinnen und Migranten. Er ist Associate Editor der International Migration Review und des Journal of Ethnic and Migration Studies.

Zum 1. Januar 2021 wurde Prof. Helbling als neues SVR-Mitglied berufen.



**PROF. DR. CHRISTIAN JOPPKE**  
 Institut für Soziologie an der Universität Bern

Christian Joppke ist Professor für Allgemeine Soziologie an der Universität Bern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören der Islam in der westlichen Einwanderungsgesellschaft, Immigrationspolitik im internationalen Vergleich, Staatsbürgerschaft und Multikulturalismus.

Zum 31. Dezember 2020 ist Prof. Joppke als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



**PROF. DR. BIRGIT LEYENDECKER**  
 Interdisziplinäres Zentrum für Familienforschung/Child and Family Research der Ruhr-Universität Bochum

Birgit Leyendecker leitet seit 2010 an der Fakultät für Psychologie der Ruhr-Universität Bochum das Interdisziplinäre Zentrum für Familienforschung/Child and Family Research. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Integration von (neu) zugewanderten Kindern sowie von Kindern und Familien mit Fluchterfahrungen in das Bildungssystem, Familie und Diversity/geschlechtliche Vielfalt, positive Entwicklung von zugewanderten Kindern und ihren Familien, Mehrsprachigkeit. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.



**PROF. DR. STEFFEN MAU**  
 Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin

Steffen Mau ist Professor für Makrosoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind sozialer Wandel und soziale Ungleichheit. Er hat sich im Kontext seiner Arbeiten mit den Prozessen von Transnationalisierung, Europäisierung und Globalisierung beschäftigt. Gegenwärtig leitet er international vergleichende Projekte zum Wandel von Grenzregimen und zu den Debatten um den Ein- und Ausschluss von Migranten und Geflüchteten. Steffen Mau ist Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Zum 1. Januar 2021 wurde Prof. Mau als neues SVR-Mitglied berufen.



**PROF. PANU POUTVAARA, PH.D.**  
 ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung

Panu Poutvaara ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor des ifo Zentrums für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung am ifo Institut. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen u. a. die Auswirkungen von Migrationsmöglichkeiten auf Human-kapitalinvestitionen, Familienmigration und Populismus sowie Wohlfahrtseffekte von Zuwanderung.



**PROF. DR. SIEGLINDE ROSENBERGER**  
 Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien

Sieglinde Rosenberger ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Integrations-, Migrations- und Asylpolitik, Politik im Schnittpunkt von Religion und Geschlecht, Politisierung von Migration und Proteste gegen Asyl- und Abschiebepolitik.



**PROF. DR. HANS VORLÄNDER**  
 Institut für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden

Hans Vorländer ist Direktor des 2017 gegründeten Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) sowie des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung (ZVD) an der TU Dresden. Von 1993 bis 2020 hatte er den Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte inne. Er ist u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats „Zivile Sicherheitsforschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Zu seinen Arbeitsbereichen zählen Politische Theorie, Konstitutionalismus und Verfassung, Demokratie, Populismus sowie Migration und Integration.

## Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle

### **Dr. Cornelia Schu** Geschäftsführerin SVR gGmbH

Cornelia Schu ist Germanistin und verfügt über langjährige Erfahrung an den Schnittstellen von Wissenschaft, Politik und dem Stiftungssektor. Eine breite integrationspolitische Expertise hat sie als Leiterin des Themenschwerpunkts Integration bei der Stiftung Mercator gewonnen. Zuvor war sie in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates tätig.

### **Dr. Holger Kolb** Leiter des Bereichs Jahresgutachten und Stellvertreter der Geschäftsführung

Holger Kolb ist Politikologe. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig und publiziert regelmäßig in Fachzeitschriften, vor allem zu migrationspolitischen Fragestellungen.

### **Dr. Jan Schneider** Leiter des Bereichs Forschung

Jan Schneider ist Politikwissenschaftler und arbeitete u. a. für das HWWI, das KWI und das BAMF. Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

### **Barbara Stark** Verwaltungsleiterin

Barbara Stark ist Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin. Sie leitete zuletzt die Forschungsabteilung der TU Berlin und war u. a. Programmdirektorin bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bonn.

### **Nicholas Courtman** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Nicholas Courtman ist Historiker und Literaturwissenschaftler mit Forschungsschwerpunkten in der Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts und Migration in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949. Er schloss 2021 seine Promotion in German Studies an der University of Cambridge ab.

### **Dr. Nils Friedrichs** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Nils Friedrichs ist Soziologe mit einem Schwerpunkt in der quantitativen Religions- und Vorurteilsforschung. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Exzellenzcluster „Religion und Politik“ in Münster und anschließend in der praktischen Integrationsarbeit tätig.

### **Dr. Mohini Lokhande** Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Stellvertretende Leiterin des Bereichs Forschung

Mohini Lokhande ist Psychologin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Jena tätig und koordinierte einen lokalen Bildungsverbund in Berlin. Zudem war sie Lehrbeauftragte an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg.

### **Simon Morris-Lange** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Simon Morris-Lange ist Sozialwissenschaftler mit Schwerpunkt Public Policy. Er war beim Bildungsunternehmen iversity sowie als Analyst bei der Wissenschaftsberatung Illuminate Consulting Group in den USA tätig.

### **Dr. Marie Mualem Sultan** Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Marie Mualem Sultan ist Politikwissenschaftlerin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin am KWI und als Lehrbeauftragte an der Philipps-Universität Marburg tätig. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie als Projektmanagerin in der politischen Kommunikationsberatung.

### **Maximilian Müller** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Maximilian Müller ist Demograf mit den Schwerpunkten Gesundheit, Mortalität und Migration. In seiner Abschlussarbeit an der Universität Rostock untersuchte er Effekte der Migration und von Postmigrationserfahrungen auf die mentale Gesundheit von Zugewanderten.

### **Karoline Popp** Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Karoline Popp ist Geografin. Nach dem Studium arbeitete sie für die IOM in Genf und Kairo. Schwerpunkte ihrer Expertise sind Migrationspolitik und internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration und Flucht.



**Dr. Timo Tonassi** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Timo Tonassi ist Kulturwissenschaftler und hat seine Dissertation zum Thema Mediendarstellung von Migration verfasst. Er arbeitete als Projektleiter beim Mediendienst Integration und als Migration Research Fellow beim German Marshall Fund of the United States.

**Alex Wittlif** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Alex Wittlif ist Historiker und Soziologe. Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit ist empirische Sozialforschung mit einem Fokus auf Integrationsmessung. Er ist neben seiner Tätigkeit für den SVR wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Hamm-Lippstadt und promoviert an der Universität Bielefeld.

**Charlotte Wohlfarth** Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Stellvertretende Leiterin des Bereichs Jahresgutachten

Charlotte Wohlfarth ist Sozialanthropologin mit den Schwerpunkten Migration und Entwicklung. Sie war für das Goethe-Institut und den DAAD in Russland und der Ukraine tätig.

**Dr. Margret Karsch** Kommunikationsmanagerin

Margret Karsch ist Germanistin, Politologin und Kommunikationswissenschaftlerin. Nach Stationen als wissenschaftliche Mitarbeiterin verschiedener Universitäten hat sie als freie Journalistin und Kommunikationsverantwortliche eines Thinktanks zu Migration, Integration und Entwicklungszusammenarbeit gearbeitet.

**Melissa Koch** Kommunikationsmanagerin

Melissa Koch ist Kulturanthropologin. Sie hat ein Volontariat im Bereich Kommunikation der Einstein Stiftung Berlin absolviert und wurde u. a. an der Berliner Schule für Journalismus und Kommunikation ausgebildet.

**Sabine Schwebel** Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin und hat eine Journalistenausbildung. Sie arbeitete u. a. im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

**Katrin Dölle** Office- und Veranstaltungsmanagerin

Katrin Dölle ist Kulturwissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Kunst- und Bildwissenschaften und Kulturmanagement. Sie war in verschiedenen Kultureinrichtungen als Projektmanagerin tätig.

**Iryna Homan** Rechnungswesen und Personalmanagement

Iryna Homan ist Diplomingenieurin und Steuerfachangestellte und hat eine Weiterbildung zur Bilanzbuchhalterin absolviert. Berufserfahrungen sammelte sie bei verschiedenen Steuerkanzleien und im Finanzmanagement der TU Berlin.

**Mai-Linh Ho Dac, Anita Orkiszewska, Theresa Uhr** Studentische Hilfskräfte

**Weitere Mitarbeit:**

Saskia Kollbach, Dr. Caroline Schultz, Pia Schupp, Johannes Klein

## Impressum

### Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
[www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)  
(Redaktionsschluss: Februar 2021)

### Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

### Bildnachweise

Phil Dera 180  
Kevin Fuchs 181  
Michael Setzpfandt 180, 181

### Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund

### Druck

Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

Die Veröffentlichungen des SVR stehen zum Download unter [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de) zur Verfügung und können über die Geschäftsstelle kostenfrei bezogen werden.

ISSN 2199-5621

© SVR gGmbH, Berlin 2021





# Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)