

EXPERTISE

Expertise von Prof. Dr. Jörg Bogumil, Jonas Hafner sowie André Kastilan (Ruhr-Universität Bochum) für das SVR-Jahresgutachten 2024

Stand: Oktober 2023

Bitte zitieren als/Please cite as:

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André 2023: Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2024, Bochum.

Diese Expertise wurde von Prof. Dr. Jörg Bogumil, Jonas Hafner sowie André Kastilan für das SVR-Jahresgutachten 2024 erstellt, das vom Bundesministerium des Innern und für Heimat gefördert wurde.

Die Expertise gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates für Integration und Migration. Für den Inhalt sind die Expertisenehmer verantwortlich.

Jörg Bogumil/Jonas Hafner/André Kastilan

**Zuständigkeiten und Zusammenarbeit
von Bund, Ländern und Kommunen
in den Politikfeldern Migration und Integration**

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des
Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)

Bochum, den 13.10.2023

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einleitung</i>	3
2	<i>Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsänderungen</i>	6
2.1	Gesetzgebungskompetenzen	6
2.2	Wesentliche Rechtsänderungen seit 2015	9
3	<i>Verwaltungskompetenzen und Zuständigkeiten</i>	13
3.1	Europäische Union	13
3.2	Bund	14
3.3	Länder	19
3.4	Kommunen	21
3.5	Dritte (nicht-staatliche/nicht-kommunale Akteure)	25
4	<i>Finanzierung der Migrations- und Integrationspolitik</i>	27
4.1	Finanzverantwortung.....	27
4.2	Förderprogramme von Bund und Ländern.....	29
5	<i>Zwischenfazit: Starke Verflechtung in der Migrations- und Integrationsverwaltung</i>	35
6	<i>Verwaltungsvollzug seit 2015 in ausgewählten Bereichen</i>	40
6.1	Asyl.....	40
6.1.1	Asyl- und Verwaltungsgerichtsverfahren	40
6.1.2	Aufgabenwahrnehmung durch das BAMF	42
6.2	Aufnahme von Ukrainer:innen durch die Kommunen.....	46
6.3	Erwerbsmigration	50
6.3.1	Fachkräfteeinwanderung	51
6.3.2	Westbalkanregelung	54
6.4	Ausländerbehörden	55
6.5	Integration.....	58
6.5.1	Kommunales Integrationsmanagement.....	58
6.5.2	Integrationsberatung	60
6.5.3	Arbeitsmarktintegration und soziale Sicherung.....	63
6.5.4	Einbürgerung.....	67
7	<i>Fazit und Handlungsempfehlungen</i>	71
	<i>Literaturverzeichnis</i>	78
	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	87
	<i>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</i>	89
	<i>Anhang</i>	90

1 Einleitung

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) will im Rahmen seines Jahresgutachtens 2024 eine Bilanz der Entwicklungen im Bereich Migration und Integration in den letzten fünf Jahren ziehen. In diesem Zusammenhang hat er die Autoren beauftragt zur Frage der Zusammenarbeit und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen ein Gutachten zu erstellen.

Auftrag der Expertise

Die Expertise soll dabei die relevanten Entwicklungen im Bereich Migration/Integration der letzten fünf Jahre mit besonderem Fokus auf die Konsequenzen der Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/2016 und der Fluchtzuwanderung aus der Ukraine seit 2022 darstellen. Untersucht werden soll der *Verwaltungsvollzug* und die damit einhergehenden Problemlagen, auch soll eine Bewertung des Erfolges der Umsetzung bisherigen Optimierungsmaßnahmen sowie eine Darstellung weiteren Optimierungs- und Reformbedarfes erfolgen. Dabei geht es insbesondere um die Aufgabenwahrnehmungen, bei denen Bund, Länder und Kommunen zusammenwirken (müssen) und die durch eine besondere Verwaltungsverflechtung gekennzeichnet sind (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2022, Bogumil/Gräfe 2023).

Untersuchungsziele

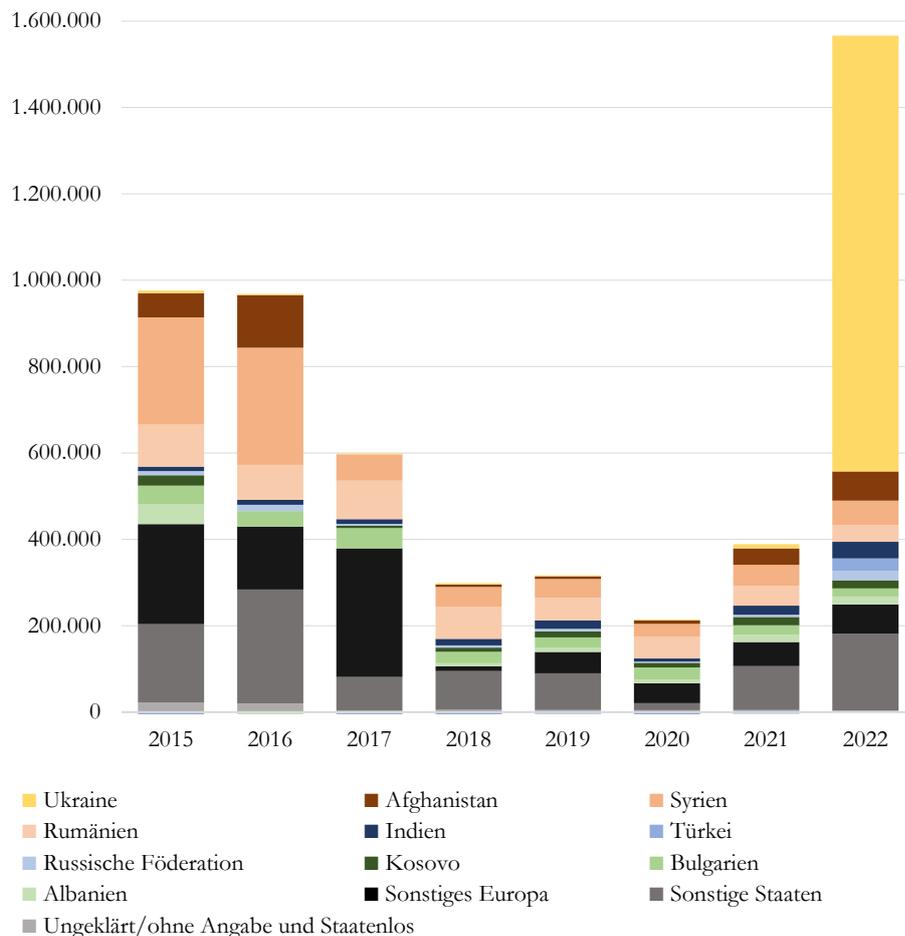
Zusätzliche Bedeutung erhält die Expertise vor dem Hintergrund, dass der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10.5.2023 erklärt haben, dass Deutschland eine krisenfeste Integrationsinfrastruktur benötige, „die Integration von Anfang an ermöglicht“ (Bundesregierung 2023a: 11). Die Integrationsminister:innen von Bund und Ländern wurden gebeten, daran zu arbeiten, wie die jeweiligen integrationsbezogenen Leistungen so ausgestaltet werden können, dass sie im Interesse von mehr Kohärenz und Effizienz für die Phase der Erstintegration ineinandergreifen.

Welche Herausforderungen sich für die Migrations- und Integrationspolitik in den letzten Jahren ergeben haben zeigt schon ein kurzer Blick auf die Zuwanderungszahlen. In Abbildung 1 sind die Zuwanderungszahlen aus dem Ausländerregister (AZR) seit 2015 dargestellt, diese sind von der Zahl der Asylbewerbenden (vgl. Abb. 2) zu unterscheiden, da hier zum einen Zuwanderung aus der Europäischen Union (z.B. Rumänien und Bulgarien) und seit 2022 auch die Geflüchteten aus der Ukraine, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erhalten können und daher kein Asylgesuch stellen müssen, enthalten sind. Diese Unterscheidung ist wichtig, da die Fluchtbewegung aus der Ukraine und die Zahl der Asylbewerbenden aus anderen Drittstaaten sich unterschiedlich auf die Belastung der Teilsysteme und Behörden auswirken. Die Kommunen wurden im Jahr 2022 vor die große Herausforderung der Registrierung und Aufnahme der

Zuwanderungszahlen

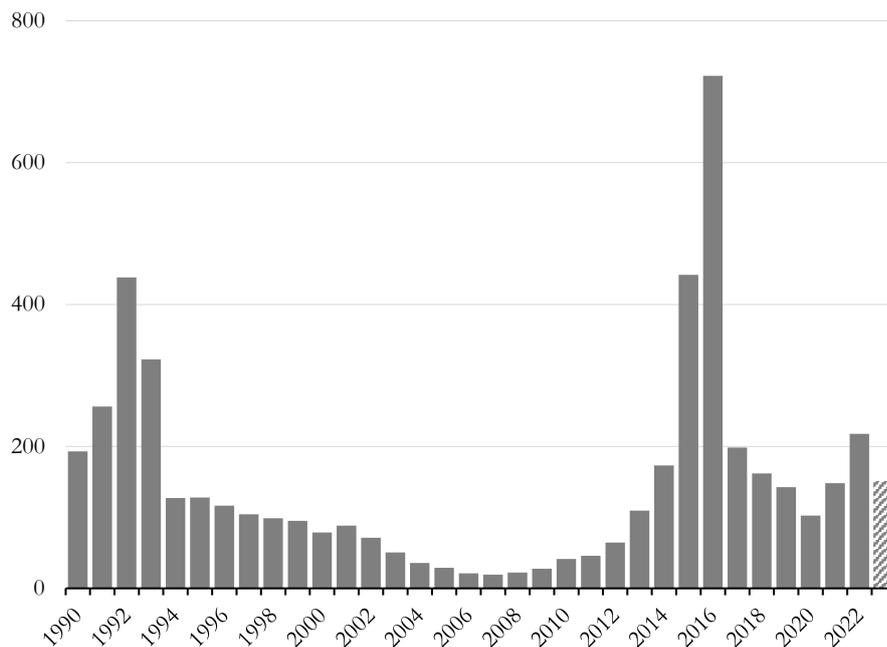
über eine Million Geflüchteten aus der Ukraine gestellt. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde mancherorts von einer Überlastung kommunaler Unterbringungskapazitäten berichtet, obwohl ein nicht geringer Anteil der Geflüchteten in privaten Wohnungen unterkommen konnte. Aktuell spitzt sich, trotz der abnehmenden Zuwanderung aus der Ukraine, die Situation in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder und auf kommunaler Ebene jedoch aufgrund der wieder deutlich steigenden Zahl der Asylbewerberinnen weiter zu. Auch wenn hier die Zahlen von 2015 und 2016 nicht erreicht werden, ist die „Gesamtbelastung“ durch Zuwanderung insgesamt gestiegen.

Abbildung 1: Zuwanderungszahlen seit 2015 (AZR)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Destatis, AZR.

Abbildung 2: Asylantragszahlen seit 1990



Quelle: Eigene Darstellung nach BMI (2014) und „Asylgeschäftsstatistik“ bzw. „Aktuelle Zahlen“ des BAMF, jeweils in Tausend. 1990 bis 1994: Erst- und Folgeanträge, ab 1995: nur Erstanträge. 2023: nur erstes Halbjahr.

Die Autoren haben in dem knappen Zeitrahmen der Erstellung der Expertise umfangreiche Dokumenten- und Literaturanalysen durchgeführt, ergänzt durch Experteninterviews mit Vertreter:innen von ausgewählten Ausländer- und Einbürgerungsbehörden sowie Jobcentern, einer Agentur für Arbeit, einer Landesbehörde für das beschleunigte Fachkräfteverfahren und den Kommunalen Spitzenverbänden. Durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurde schriftlich ein Fragenkatalog der Autoren beantwortet. Zurückgegriffen werden konnte zudem auf die Erkenntnisse zweier großer Forschungsprojekte in diesem Bereich (vgl. Bogumil et al. 2018, Bogumil et al. 2023).

Im Folgenden werden in den ersten drei Kapiteln zunächst die Gesetzgebungskompetenzen und wesentlichen Rechtsänderungen (Kap. 2), die Verwaltungszuständigkeiten (Kap. 3) sowie die Finanzierungsverantwortung (Kap. 4) zusammenfassend dargestellt, da sie den Rahmen der Aufgabenwahrnehmung bilden. Nach einem Zwischenfazit (Kap. 5) werden in Kapitel 6 ausgewählte Beispiele des Verwaltungsvollzuges präsentiert. In Kapitel 7 werden darauf aufbauend ein Fazit und Handlungsempfehlungen formuliert.

Methodische Vorgehensweise

Aufbau des Gutachtens

2 Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsänderungen

2.1 Gesetzgebungskompetenzen

Im Folgenden werden Migrations- und Integrationspolitik trotz ihrer vielfältigen Verflechtungen analytisch getrennt betrachtet. Migrationspolitik beinhaltet staatliches Handeln hinsichtlich der Zuzugs-, Niederlassungs- und Abweisungsregelungen für Ausländer:innen. Integrationspolitik bezeichnet „das Bündel staatlicher Maßnahmen, das Personen [...] zur Verbesserung ihrer Eingliederung in wichtige Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens angeboten wird“ (Kolb 2021: 620). Vor diesem Hintergrund werden knapp die wesentlichen Gesetzgebungskompetenzen in diesen Bereichen skizziert.

Während die *Europäische Union* (EU) keine Rechtssetzungskompetenz im Bereich der Integrationspolitik besitzt, ist sie auf regulativer Ebene inzwischen ein wichtiger Akteur in der Migrationspolitik. Dies verdeutlicht die Vielzahl der durch die EU erlassenen Verordnungen und Richtlinien, die beispielsweise die Freizügigkeit von EU-Bürger:innen, die freiwillige Migration (Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte mittels der Blauen Karte EU, Aufenthalt zu Forschungs- oder Studienzwecken, Familienzusammenführung) aus Drittstaaten (Staaten, die nicht der EU bzw. dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören), die Erlaubnis zum Daueraufenthalt für Drittstaatsangehörige, die Rückführung bei irregulärer Migration, den Grenzschutz bzw. die Grenzsicherung, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und v. a. auch das *Gemeinsame Europäische Asylsystem* (GEAS) betreffen (vgl. Schammann/Gluns 2021).

Als Kernelemente dieses GEAS können die Asylverfahrensrichtlinie, Aufnahme richtlinie, Qualifikations-/Anerkennungsrichtlinie, Dublin- und Eurodac-Verordnung betrachtet werden (Schammann/Gluns 2021: 73). Nachdem die EU-Kommission bereits 2020 in Form eines Migrations- und Asylpakets Reformansätze für dieses System eingebracht hatte, haben die Innenminister:innen der Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union im Frühsommer 2023 Teile dieser Vorschläge aufgegriffen und einen sog. „Asylkompromiss“¹ geschlossen, der als ein zentrales Element die Durchführung von Asylverfahren an den EU-Außengrenzen für Geflüchtete aus Herkunftsländern mit einer niedrigen Anerkennungsquote vorsieht. Dieser Beschluss muss jedoch noch vom Europäischen Parlament bestätigt werden, bevor er in Kraft tritt, womit nicht vor 2024 zu rechnen ist.

EU: Migrationspolitik

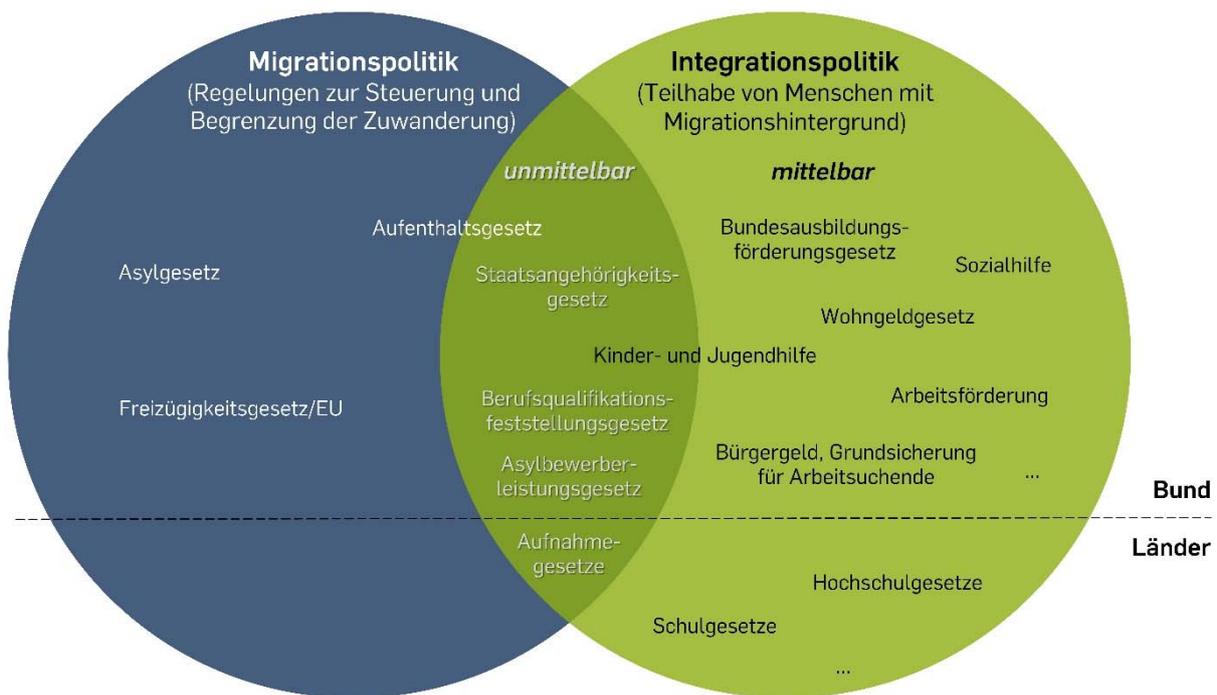
Bund: Migrationspolitik

¹ Dieser Kompromiss wird somit genauso bezeichnet wie der „nationale“ Asylkompromiss von 1993, der aus verschiedenen Maßnahmen bestand, durch die das Asylgrundrecht eingeschränkt wurde.

Die Gesetzgebungskompetenz für die deutsche Migrationspolitik liegt ausschließlich beim Bund, auch wenn zu ergänzen ist, dass die Bundesländer einen gewissen Einfluss auf das Migrationsgeschehen nehmen können, da sie z. B. unter bestimmten Voraussetzungen humanitäre Aufenthaltstitel erteilen können. Zu den wesentlichen bundesgesetzlichen Rechtsquellen zählt das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das einerseits die Einreise sowie den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen regelt und andererseits die Grundlage für die durch den Bund bereitgestellten Integrationskurse und geförderten Migrationsberatungsstellen darstellt. Weitere bedeutsame migrationspolitische Bundesgesetze sind das Freizügigkeitsgesetz (FreizügigkeitsG/EU) für die Einreise und den Aufenthalt von EU-Bürger:innen und das Asylgesetz (AsylG).

Abbildung 3 verdeutlicht die teils enge Verwobenheit von Migrations- und Integrationspolitik, die auf individueller Ebene z. B. daran abzulesen ist, dass der rechtliche Zugang bzw. der aufenthaltsrechtliche Status maßgeblich beeinflusst, ob und wie Integration in Deutschland erfolgen kann.

Abbildung 3: Wesentliche gesetzliche Normen in der Migrations- und Integrationspolitik



Quelle: Eigene Darstellung. Erläuterung: Gesetze innerhalb des blauen Halbkreises sind eher der Migrationspolitik zuzuordnen, wohingegen Gesetze innerhalb des grünen Kreises eher der Integrationspolitik zugeordnet werden, wobei sich Gesetze innerhalb der dunkelgrünen Ellipse unmittelbar auf Zugewanderte beziehen, während sich Gesetze innerhalb des hellgrünen Halbkreises nur mittelbar auf Zugewanderte richten sind.

Es zeigt sich zudem, dass während die Migrationspolitik noch relativ klar umrissen werden kann, gleiches für die Integrationspolitik aufgrund ihres Querschnittscharakters nicht gelingt. Dies hängt auch mit der breiten Dis-

kussion um den Begriff der Integration und seiner damit verbundenen relativen Deutungsoffenheit im Hinblick auf die Verwendung im Kontext von Migration zusammen (vgl. u. a. Hans 2016; Heckmann 2015). Zwar wurde der Integrationsbegriff mit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes zu einem Rechtsbegriff, jedoch wird er nicht abschließend spezifiziert, wodurch es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der „aufgrund seiner soziologischen Herkunft und der Vielzahl an soziologischen Integrationstheorien [...] sogar als besonders unbestimmt“ (Eichenhofer 2014: 777) gelten kann. Durch eine systematische Auslegung des AufenthG schließt Eichenhofer jedoch auf vier Integrationskriterien seitens des Gesetzgebers: Als integriert gelten demnach Personen, die über ausreichende Kenntnisse der (1) deutschen Sprache, (2) der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie Kultur verfügen, (3) den eigenen Lebensunterhalt sichern können und (4) keine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen (Eichenhofer 2014: 778).

Integrationspolitik bezieht sich auf Regelungen, die sich *unmittelbar* (dunkelgrün) auf Zugewanderte² beziehen, auch auf Bestimmungen, die nur *mittelbar* (hellgrün), also nicht ausschließlich auf diesen Personenkreis gerichtet sind, aber dennoch einen verstärkt integrativen Charakter besitzen. Wie Abbildung 3 zeigt, sind auch in der Integrationspolitik Bundesgesetze von zentraler Bedeutung. Zu den unmittelbar integrationsrelevanten Bundesgesetzen zählen u. a. das *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG), das *Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz* (BQFG) und das *Asylbewerberleistungsgesetz* (AsylbLG) sowie ein Teil der *Kinder- und Jugendhilfe*, der die vorläufige Inobhutnahme von ausländischen Kindern und Jugendlichen nach unbegleiteter Einreise betrifft. Auf Ebene der Länder fallen in diesen Bereich v. a. die Aufnahmegesetze, die die Verteilung und Unterbringung Geflüchteter im jeweiligen Bundesland sowie die Kostenerstattung für die aufnehmenden Kommunen regeln.

Auch bei den mittelbar integrationsrelevanten Gesetzen handelt es sich mit dem *Bürgergeld*, *Grundsicherung für Arbeitsuchende* (SGB II), der *Arbeitsförderung* (SGB III), der *Kinder- und Jugendhilfe* (SGB VIII), der *Sozialhilfe* (SGB XII) und dem *Bundesausbildungsförderungsgesetz* (BAföG) sowie dem *Wohnungsgeldgesetz* größtenteils um Bundesgesetze. Auf die Länder entfällt indessen die primäre Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen *Kulturböheit* (u. a. Bildung, Schule und Hochschule), *Religionsverfassungsrecht* (z. B. Staatsverträge mit Glaubensgemeinschaften) und *Engagementpolitik*; auch können sie durch Landesrecht integrationspolitische Grundsätze und Maßnahmen bestimmen sowie die Rahmenbedingungen der kommunalen Integration durch das Kommunalrecht festlegen (Bogumil/Hafner 2017: 5f.; Münch 2016: 367ff.).

Bund und Länder: Integrationspolitik

² Hiermit meinen wir sowohl Personen, die erst kürzlich nach Deutschland eingereist sind als auch Person, die bereits länger in Deutschland leben.

Bisher haben fünf Bundesländer eigene Landesintegrationsgesetze erlassen (Berlin 2010, Nordrhein-Westfalen 2012, Baden-Württemberg 2015, Schleswig-Holstein 2021 und Bayern 2016). Während die ersten vier Gesetze ein teilhabeorientiertes Integrationsverständnis verankern und sich v. a. an Politik und Verwaltung richten, indem sie „Grundsätze, Institutionen und Prozesse für die Integrationspolitik auf Landesebene und zum Teil auf kommunaler Ebene“ (Schupp/Wohlfahrt 2022: 18) festlegen sowie integrationspolitische Strukturen verankern, bezieht sich das bayerische Gesetz vorrangig auf die Zugewanderten selbst und die Wahrung einer Leitkultur (vgl. Schupp/Wohlfahrt 2022). Zum anderen nehmen die Länder durch die *Gemeinde- bzw. Landkreisordnungen* sowie weitere Landesgesetze (z. B. bezüglich der Aufnahme und Unterbringung Geflüchteter) Einfluss auf die politischen Institutionen und die kommunale Integrationspolitik. Landesintegrationsgesetze und Kommunalverfassungen beinhalten öfter Bestimmungen zu politischen Gremien wie Integrationsbeiräten bzw. -ausschüssen und seltener zu Integrationsbeauftragten. Aus gesetzgeberischer Sicht scheint daher die Priorität auf der rechtlichen Normierung der Vertretung von Interessen bestimmter Minderheiten zu liegen, wohingegen ein stärkerer Eingriff in die kommunale Organisationshoheit vermieden wird.

Man erkennt an diesen Ausführungen, dass es schwer ist genau zu definieren, was eigentlich alles zur Integrationsinfrastruktur gehört, denn diese kann sehr weit oder eng gefasst werden. Dieser Punkt ist auch wichtig, wenn es um die Finanzierung der Integrationsleistungen geht und bei der Diskussion, ob es eine kommunale Pflichtaufgabe Integration geben müsste (vgl. Kap. 4).

„Integrationsinfrastruktur“

2.2 Wesentliche Rechtsänderungen seit 2015

Seit 2015 sind zahlreiche Rechtsänderungen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik erfolgt (vgl. Abb. 4 und tabellarische Übersicht im Anhang). Sie können an dieser Stelle schon aus Platzgründen nicht im Detail nachgezeichnet werden. Zusammenfassend können jedoch wesentliche Regelungsbereiche herausgestellt werden.

Hierzu gehören zunächst Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens wie z.B. die Einführung beschleunigter Verfahren für Geflüchtete aus sicheren Herkunftsstaaten, die Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer, die Erhöhung der Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen und die Streichung der Regelüberprüfung von Asylbescheiden durch die *Asylpakete I und II* (2015/2016) sowie das *Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren* (2022).

Beschleunigung des Asylverfahrens

Weiterhin bilden Regelungen zum Datenaustausch und zur Sicherheit einen Schwerpunkt der Gesetzgebung der vergangenen Jahre. Hierunter fal-

Datenaustausch und Sicherheit

len die zahlreichen Maßnahmen zur Fortentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR), für die das *erste (2016) und Zweite (2019) Datenaustauschverbesserungsgesetz* sowie das *Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters* (2021) die rechtlichen Grundlagen bilden. Zu nennen sind in diesem Kontext u.a. das geschaffene Kerndatensystem, die Ausweitung der Nutzung der AZR-Nummer, die Erweiterung der berechtigten Stellen im automatisierten Verfahren, die Einführung und Ausweitung von Sicherheitsabgleichverfahren, die Einführung der Synchronität der Datenbestände zwischen dem AZR und den Fachverfahren sowie die Schaffung einer umfangreichen Dokumentenablage.

Ein kontrovers diskutiertes Thema stellte der Familiennachzug dar. Während Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge ein privilegiertes Recht auf Familiennachzug genießen, wurde er zunächst ebenfalls für subsidiär Schutzberechtigte durch das *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung* (2015) eingeführt, dann mit dem *Asylpaket II* (2016) für zwei Jahre ausgesetzt und schließlich mit dem *Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten* (2018) begrenzt auf 1.000 nationale Visa pro Monat wieder eingeführt.

Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Darüber hinaus betreffen umfangreiche Rechtsänderungen den Bereich Bleiberecht und Duldung. So wurden u.a. durch das *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung* (2015), das *Integrationsgesetz* (2016), das *Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung* (2019) und das *Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts* (2022) Perspektiven für einige Gruppen von Geduldeten geschaffen. Andererseits wurden aber auch Verschärfungen vorgenommen, wie das Beispiel der mit dem *Geordnete-Rückkehr-Gesetz* (2019) eingeführten Duldungskategorie für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) inkl. der entsprechenden Sanktionsmaßnahmen aufzeigt.

Bleiberecht und Duldung

Ferner ist für den betrachteten Zeitraum im Allgemeinen eine Vereinfachung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zu Fördermaßnahmen zu konstatieren. Beispielhaft hierfür sind die Öffnung der Leistungen und Instrumente der Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung im SGB III und SGB II für Ausländer:innen durch das *Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz* (2019) sowie die letztendliche Abschaffung der Vorrangprüfung für den Zugang zum Arbeitsmarkt für Gestattete und Geduldete durch die *Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Integrationsgesetz und der Beschäftigungsverordnung* (2019) sowie die Entfristung der Westbalkanregelung durch die *Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung* (2023).

Arbeitsmarktzugang

Diese Entwicklungen schließen auch an die generell verstärkten Bemühungen hinsichtlich der Förderung der Fachkräfteeinwanderung an. Hier bilden das *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* (2019) und das *Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung* (2023) die Grundlagen für weitreichende

Fachkräfteeinwanderung

Rechtsänderungen. So werden durch das aktuelle Gesetz die notwendigen Voraussetzungen für Fachkräfte weiter herabgesetzt und es werden weitere Zugangswege geschaffen. Diese beziehen sich zum einen auf Personen mit Berufserfahrung und einem im Herkunftsland anerkannten Berufsabschluss sowie zum anderen auf die Arbeitssuche in Deutschland im Rahmen der Chancenkarte.

Weitere integrationsbezogene zentrale Rechtsänderungen betreffen u.a. die mit dem *Integrationsgesetz* (2016) geschaffene und durch das *Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes* (2019) entfristete Wohnsitzregelung (§ 12a AufenthG), die Einführung der berufsbezogene Deutschsprachförderung mit dem *Asylpaket I* (2015) sowie die Öffnung des Zugangs zu Integrations- und Berufssprachkursen für alle Asylsuchenden mit dem *Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts* (2022).

Die Rechtsänderungen seit 2015 sind daneben immer wieder durch Maßnahmen, die die Straffälligkeit, Ausweisung und Abschiebung betreffen, geprägt. Straffällige Asylsuchende können durch das *Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern* (2016) und das *Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts* (2022) leichter ausgewiesen, Abschiebungen wurden u.a. durch das *Asylpaket II* (2016) erleichtert und mit dem *Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht* (2017) sowie dem *Geordnete-Rückkehr-Gesetz* (2019) wurden die Regelungen für die Abschiebehaft verschärft.

Hinzu kommen Gesetze, die die finanzielle Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund regeln (vgl. Kap. 4.1). Dies sind z.B. das *Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen* (2016), das *Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“* sowie das *Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021* (2019).

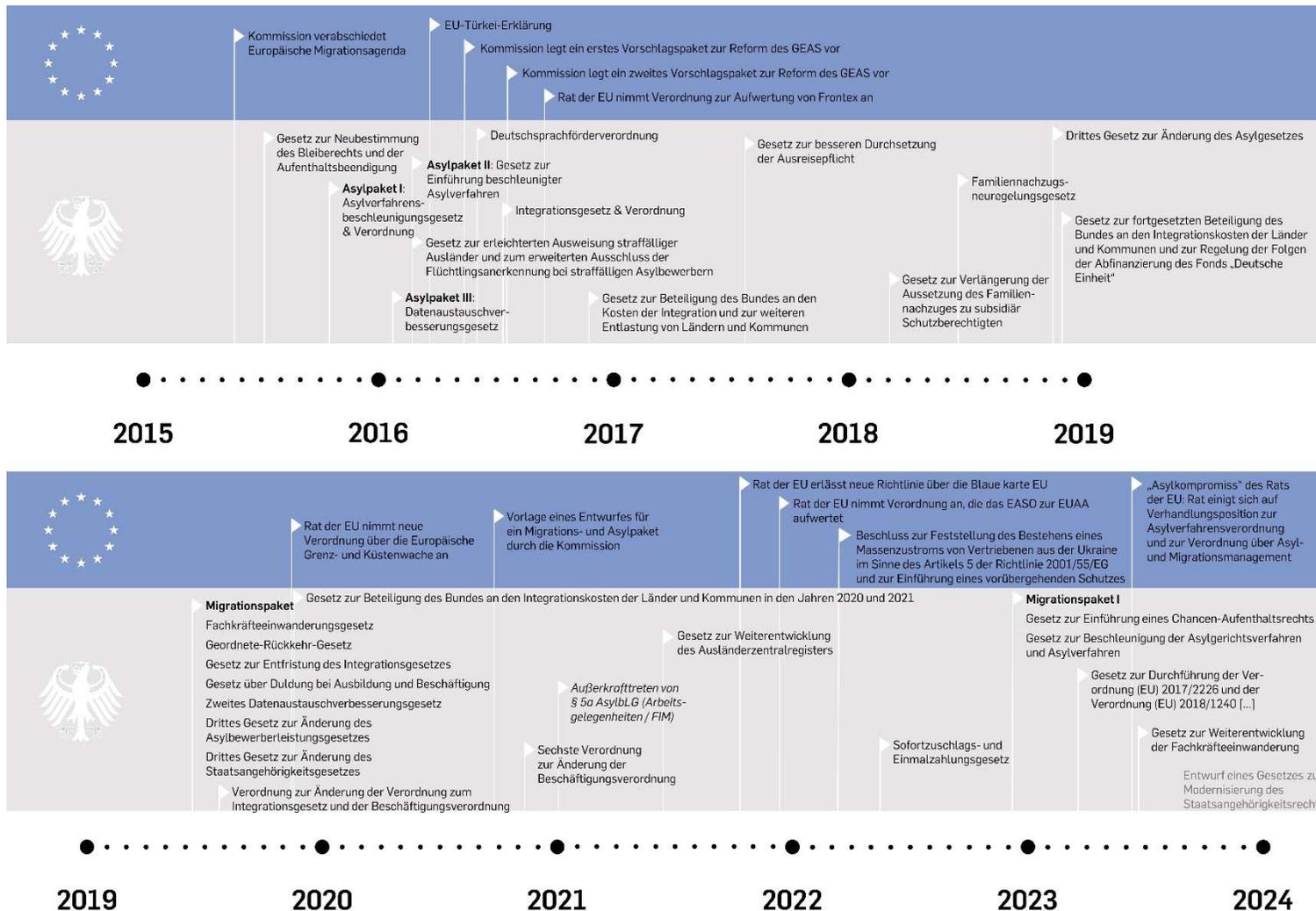
Für die wesentlichen Umsetzungsbehörden sind diese Rechtsänderungen kaum noch nachvollziehbar. Vor allem die über 500 kommunalen Ausländerbehörden klagen mit Recht über diese vielfältigen und selten aufeinander abgestimmten Rechtsänderungen, die den Vollzug größtenteils verkomplizieren bzw. zu neuen Aufgabenstellungen führen (vgl. Kap. 6.4). Nach wie vor besteht hier der Eindruck, dass vor allem der Bundesgesetzgeber, aber mitunter auch die Länder, nicht hinreichend die Problemlagen im Verwaltungsvollzug berücksichtigen. Erfreulich ist in diesem Zusammenhang die Absicht aufgrund von Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände zu Entlastungen vor allem im Aufenthaltsrecht zu kommen.

Wohnsitzregelung, berufsbezogene Deutschsprachförderung sowie Zugang zu Integrations- und Deutschsprachkursen

Straffälligkeit, Ausweisung und Abschiebung

Finanzielle Entlastung der Länder und Kommunen

Abbildung 4: Wesentliche Rechtsänderungen in der Migrations- und Integrationspolitik seit 2015



Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: Die Reihenfolge der Gesetze entspricht dem Datum ihrer Verabschiedung im Bundestag. Für die EU-Ebene liegt der Fokus nicht auf verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien, sondern allgemein auf politischen Entscheidungen. Zur Identifikation zentraler politischer Entscheidungen auf EU-Ebene wurde auf die Zeitleiste des Rates der EU und des Europäischen Rates zurückgegriffen: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>.

3 Verwaltungskompetenzen und Zuständigkeiten

Blickt man nun auf den Verwaltungsvollzug in der Migrations- und Integrationspolitik, zeigen sich für die Verwaltungsebenen jeweils spezifische Aufgabenprofile. Kompetenzen von EU-Behörden beschränken sich bisher auf den Schutz der EU-Außengrenzen und die Harmonisierung des Asylrechts sowie die Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Asylverfahrens (vgl. Kap. 3.1). Der Bund wiederum verantwortet das Verwaltungsverfahren für die „reguläre“ Migration mittels Visa, die Durchführung des Asylverfahrens, die Erstintegration von Zugewanderten sowie größere Teile der Arbeitsmarktintegration (vgl. Kap. 3.2). Demgegenüber sind die Länder v. a. für die Erstaufnahme und Verteilung Geflüchteter und teils für die Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens zuständig (vgl. Kap. 3.3). Die meisten Verwaltungsaufgaben obliegen hingegen den Kommunen, die – neben den ihnen übertragenen Aufgaben – zumeist ein breites Bündel an weiteren Integrationsaufgaben erbringen (vgl. Kap. 3.4). Zuletzt übernehmen auch Dritte, nicht-staatliche bzw. nicht-kommunale Akteure gewisse – v. a. integrationsbezogene – Aufgaben, die die Verwaltungsebenen an sie übertragen haben (vgl. Kap. 3.5).

3.1 Europäische Union

Die Umsetzung der auf EU-Ebene bestehenden Regulierungen zur Migrationspolitik obliegt weitestgehend den Nationalstaaten. Aus diesem Grund verfügt die EU bisher nur in begrenztem Umfang über eigene Behörden in diesem Bereich. Die bekannteste ist vermutlich die *Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache* (Frontex), deren Aufgabenbestand seit ihrer Gründung 2004 erheblich ausgeweitet wurde (Kalkman 2021: 169). Der Mittelpunkt der Tätigkeit von Frontex liegt in der Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Grenzschutz und der Grenzüberwachung an den EU-Außengrenzen. Hierfür koordiniert sie u. a. den Einsatz von Grenzbeamten:innen, die durch die Mitgliedstaaten abgeordnet werden. Auch betreibt sie Risikoanalysen und unterstützt Mitgliedstaaten bei der Koordination gemeinsamer Rückführungen.

Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

Darüber hinaus verfügt die EU seit 2022 über die *Europäische Asylagentur* (EUAA), die das bis dahin bestehende *Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen* (EASO) abgelöst hat. Wie auch ihr Vorgänger soll die EUAA die nationalen Behörden bei der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems unterstützen und eine Harmonisierung der Anwendung des Asylrechts in den EU-Mitgliedstaaten fördern. Hierfür erstellt die Agentur u. a. Informationsmaterial über die Herkunftsländer, stellt weitere Orientierungshilfen zur Verfügung und bietet Schulungen für das

Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen

Verwaltungspersonal und Gerichte der Mitgliedsstaaten an.³ Des Weiteren unterstützt die EUAA operativ und technisch jene Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme unter besonderem Druck stehen. Eine neue Kompetenz der Agentur ist ihre Zuständigkeit für die Überwachung der operativen und technischen Anwendung des GEAS in den Nationalstaaten, wobei dieser „Monitoring-Mechanismus“ erst Ende 2023 in Kraft tritt (Art. 73 (EU) 2021/2303).

3.2 Bund

Auf Ebene der Bundesministerien nimmt das *Bundesministerium des Innern und für Heimat* (BMI) eine wichtige Rolle ein, da es sowohl für die Integrationspolitik als auch die Migrationspolitik des Bundes zuständig ist. Durch die Verankerung beim BMI sind die beiden Politikfelder aufgrund der weiteren Zuständigkeiten des Ministeriums (u. a. Öffentliche Sicherheit, Bundespolizei, Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz, Cyber- und Informationssicherheit) eng mit ordnungs- und sicherheitspolitischen Themenfeldern verknüpft. Neben dem BMI befassen sich auch das *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (BMAS), durch die dort angesiedelte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, sowie das *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (BMFSFJ), durch seine Zuständigkeit für die Kinder- und Jugendhilfepolitik, mit ausgeprägt integrationsrelevanten Materien. Ebenfalls von Bedeutung ist das *Auswärtige Amt* (AA) und dessen 2021 neu errichtetes *Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten* (BfAA), das Servicefunktionen für den Geschäftsbereich des AA übernimmt, sowie die *Auslandsvertretungen* (AVen), die für Visaverfahren zuständig sind. Durch die Verabschiedung des *Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung 2023* durch den Bundestag, kommt den AVen zukünftig zudem eine neue Aufgabe zu, da der Gesetzesentwurf vorsieht, dass sie das Punktesystem der Chancenkarte im Rahmen der Visaerteilung anwenden.

Ministerialebene

Innerhalb des Geschäftsbereichs des BMI ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Bundesoberbehörde mit der Umsetzung zentraler migrations- und integrationsbezogener Aufgaben betraut. Hierfür verfügt das Bundesamt neben der Zentrale in Nürnberg über eine Vielzahl von Standorten mit unterschiedlichen Aufgabenzuschnitten (u.a. AnKER-Einrichtungen, Ankunftscentren, Außenstellen, Regionalstellen und Qualifizierungszentren). Durch seine breite Präsenz im Bundesgebiet und den vergleichsweise ausgeprägten unmittelbaren Bürger:innenkontakt stellt das BAMF eine Ausnahme unter den Bundesbehörden dar.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Die wohl bekannteste Aufgabe des Bundesamtes ist die Durchführung des Asylverfahrens. Für die Asylantragsbearbeitung während der sog. „Flüchtlingskrise“, womit hier die Überforderung des politisch-administrativen

³ Die EU sorgt hierdurch für eine partielle Europäisierung des nationalstaatlichen Verwaltungshandelns in diesem Bereich (vgl. Lahusen et al. 2022).

Systems in den Jahren 2015 und 2016 v. a. im Hinblick auf die Verteilung und Unterbringung von Asylsuchenden im Bundesgebiet sowie die Entgegennahme und Prüfung von Asylanträgen bezeichnet wird, stand das BAMF in der Kritik (vgl. u. a. Bogumil et al. 2018; Tränhardt 2023). Für die mangelnde Aufgabenwahrnehmung wurden einerseits eine unzureichende personelle Ausstattung und Defizite in der Qualifizierung der (Neu-)Beschäftigten sowie andererseits die Priorisierung der Quantität zu Ungunsten der Qualität verantwortlich gemacht. Im Bundesamt wurden in Folge der Krise Maßnahmen zur Qualitätssteigerung ergriffen (vgl. Kap. 6.1.2).

Weitere migrationsbezogene Aufgaben des BAMF stellen die Förderung der freiwilligen Rückkehr und die Durchführung von Resettlement-, Relocation- und humanitären Aufnahmeverfahren sowie das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwandernde dar. Zudem liegt beim Bundesamt die Registerführung für das *Ausländerzentralregister* (AZR), für dessen technischen Betrieb ist hingegen das *Bundesverwaltungsamt* (BVA) zuständig. Das AZR stellt als zentrale Datenbank verschiedenen Behörden (u. a. Ausländerbehörden, BAMF, AVen und Grenzbehörden) zum einen Daten von in Deutschland lebenden Ausländer:innen (insbesondere Personalien, Lichtbild bei Drittstaatler:innen, Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status, zum Aufenthaltswort, teils auch Integrationsdaten) zur Verfügung. Zum anderen besteht das Register aus einer Visadatei, in der Daten von Ausländer:innen gespeichert werden, die ein Visum bei einer deutschen AV beantragt haben.

Außerdem betreibt das Bundesamt zusammen mit der *Zentralen Auslands- und Fachvermittlung* (ZAV) der *Bundesagentur für Arbeit* (BA) die Hotline *Arbeiten und Leben in Deutschland* (ALiD), die einwanderungsinteressierte Fachkräfte für Informationen zu den Themenfeldern „Anerkennung ausländischer Abschlüsse“, „Einreise und Aufenthalt“ und „Spracherwerb“ (Zuständigkeit: BAMF) sowie „Jobsuche, Arbeit und Beruf“ (Zuständigkeit: ZAV) kontaktieren können. Dieses Angebot soll nach Maßgabe des *Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteimmigration* (2023) erweitert werden, wodurch beim BAMF eine zentrale Erstansprechstelle für diesen Themenbereich entstehen soll. Das Bundesamt soll in diesem Zusammenhang nicht nur individuelle Anfragen beantworten und im Sinne einer Lotsenfunktion an die zuständigen Institutionen verweisen, sondern auch systematisch Schwierigkeiten im Einwanderungsprozess erfassen und auswerten sowie diese Informationen im Rahmen seiner koordinierenden Funktion an die Ressorts und die zuständigen Behörden und Einrichtungen weitergeben, um zur Verfahrensoptimierung beizutragen.

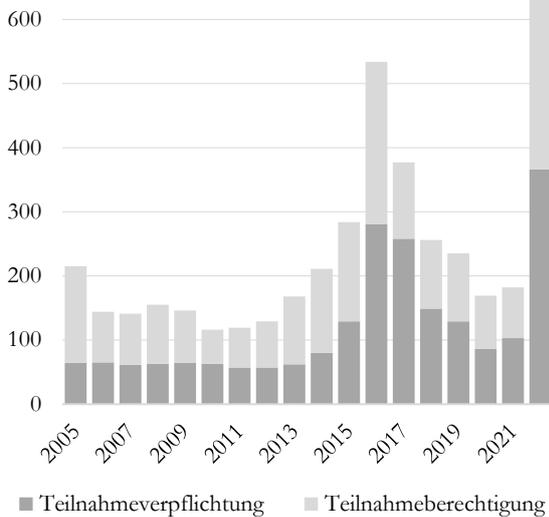
Zu den Integrationsaufgaben des BAMF gehören v. a. die Zuständigkeit für die Durchführung der Integrationskurse, der berufsbezogenen Deutschsprachförderung, der Migrationsberatung sowie die Administration des IQ-Programms und die Förderung von Integrationsprojekten (u.

a. Verwaltung des europäischen *Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds* in Deutschland). Darüber hinaus verfügt das BAMF über ein *Forschungszentrum* und agiert als nationale Kontaktstelle der Europäischen Asylagentur (für den Asylbereich) und des *Europäischen Migrationsnetzwerkes* (EMN), welches der Bereitstellung und dem Austausch von asyl- und migrationsbezogenen Informationen dient. Auch die *Geschäftsstelle für die Deutsche Islamkonferenz* ist beim BAMF angesiedelt.

Am Aufgabenprofil des BAMF wird deutlich, dass ein großer Teil der „Erstintegration“ verwaltungsseitig durch den Bund verantwortet wird. Hierauf beziehen sich zum einen die Integrationskurse und die Berufssprachkurse, wobei erstere in der Zuständigkeit des BMI liegen und letztere durch das BMAS gefördert werden. Dem BAMF obliegen dabei konzeptionelle Aufgaben (u. a. Entwicklung der Grundstruktur und Lerninhalte) sowie die Koordination und Prüfung der die Kurse durchführenden privaten und öffentlichen Träger. In einigen Kommunen betreibt das BAMF außerdem *Test- und Meldestellen*, in denen die Sprachkenntnisse der Zugewanderten zuerst getestet und die Personen dann in Kooperation mit den örtlichen Integrationskursträgern Kursen zugewiesen werden.

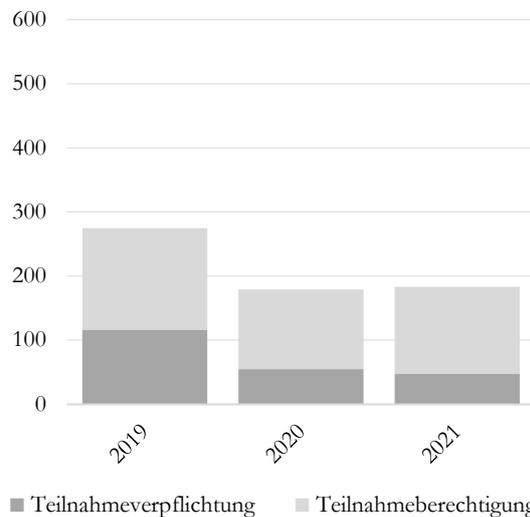
Zusätzlich zum allgemeinen Integrationskurs werden auch einige spezielle Kursarten (u. a. Alphabetisierungskurse, Zweitschriftlernerkurse, Integrationskurse für Frauen, Elternkurse, Jugendintegrationskurse, Förderkurse für nachholende Integration sowie Intensivkurse) angeboten. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstitel haben einen gesetzlichen Anspruch auf die Teilnahme am Integrationskurs, wenn sie dauerhaft in Deutschland leben und sich hier u. a. zu Erwerbszwecken, zum Zwecke des Familiennachzuges oder aus humanitären Gründen aufhalten. Außerdem können integrationsbedürftige Personen durch die *Ausländerbehörde*, die *Jobcenter* und durch die *Träger der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz* zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden. Seit Januar 2023 können auch Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, die sich somit noch im Asylverfahren befinden, sowie Personen mit gewissen Duldungsarten einen Antrag auf Zulassung zum Integrationskurs beim BAMF stellen. Zuvor war es nur Asylbewerber:innen mit „guter Bleibeperspektive“ (d. h. Personen aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent) möglich, an einem Integrationskurs teilzunehmen.

Abbildung 5: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen für Integrationskurse seit 2005



Quelle: Eigene Darstellung nach BAMF (2023b), jeweils in Tausend.

Abbildung 6: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen für Berufssprachkurse seit 2019



Quelle: Eigene Darstellung nach BAMF (2022a), jeweils in Tausend.

Abbildung 5 stellt die Anzahl der ausgestellten Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen für Integrationskurse seit 2005 dar. Es wird ersichtlich, dass im Jahr 2022 mit insgesamt 634.255 Berechtigungen bzw. Verpflichtungen die höchste Anzahl an Personen, seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes, zur Teilnahme an einem Integrationskurs zugelassen bzw. verpflichtet wurde. Die weit überwiegende Mehrheit der neuen Integrationskursteilnehmenden hat in diesem Zeitraum den allgemeinen Integrationskurs besucht (75,4 %), 13,8 Prozent besuchten einen Alphabetisierungskurs und 5,9 Prozent einen Eltern- und Frauenintegrationskurs (BAMF 2023b: 5). In Abbildung 6 wird die Anzahl der ausgestellten Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen für Berufssprachkurse seit 2019 dargestellt.

Den zweiten größeren Bestandteil der Maßnahmen zur Erstintegration stellen die Angebote der *Migrationsberatung für Erwachsene* (MBE) sowie der *Jugendmigrationsdienste* (JMD) dar. Für die MBE, die durch das BMI gefördert werden, ist das BAMF die Bewilligungsbehörde und legt darüber hinaus die Einzelheiten zur Aufgabenerledigung, zur fachlichen und persönlichen Qualifikation des Beratungspersonals sowie zur Durchführung des Controllings fest und führt dieses ebenfalls durch.

Die MBE stellt grundsätzlich ein den Integrationskurs ergänzendes migrationspezifisches Beratungsangebot für erwachsene Zugewanderte dar, das den Anspruch hat, den Integrationsprozess gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Für jüngere Zugewanderte sind die JMD zustän-

dig, die durch das BMFSFJ gefördert werden und insbesondere am Übergang Schule/Ausbildung/Beruf durch Beratung und Begleitung unterstützen.

Für die Durchführung des SGB III und Teile des SGB II zeichnet sich die *Bundesagentur für Arbeit* verantwortlich. Hierbei handelt es sich um eine Bundesoberbehörde in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, die der Rechtsaufsicht und in Teilbereichen auch der Fachaufsicht des BMAS unterliegt, wobei sich die Selbstverwaltung auf das SGB III beschränkt (vgl. Klenk 2012). Die BA ist mit ungefähr 113.000 Beschäftigten im Jahr 2023 die größte Bundesbehörde und gliedert sich ausgehend von der Nürnberger Zentrale in zehn Regionaldirektionen und 150 Agenturen für Arbeit mit insgesamt etwa 600 Niederlassungen. Weitere Dienststellen der BA sind u. a. die *Familienkasse* (für Kindergeld und Kinderzuschlag), die ZAV (für den internationalen Arbeitsmarkt und die Vermittlung spezieller Berufsgruppen), das *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB), das *IT-Systemhaus* (interner IT-Dienstleister), das *Service-Haus der BA* (interner und operativer Dienstleister) sowie die *Hochschule der BA* und die *Führungsakademie der BA*. Bei der ZAV ist zudem die *Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung* (ZSBA) angesiedelt, die Fachkräfte bei der Berufsanerkennung unterstützt. Für den Betrieb der ZSBA stellt das *Bundesministerium für Bildung und Forschung* (BMBF) der BA die Mittel zur Verfügung.⁴

Bundesagentur für Arbeit

Allen Jugendlichen und Erwachsenen steht das Beratungsangebot der BA offen. Mitunter können durch Zugewanderte auch Vermittlungs- und bestimmte Eingliederungsleistungen der BA in Anspruch genommen werden, wobei es hier auf die Bestimmungen des Arbeitsmarktzugangs im Einzelfall ankommt. Um die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I zu erhalten, müssen zudem die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sein. Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, können SGB-II-Leistungen beantragen. Hiervon ausgeschlossen sind jedoch in der Regel EU-Bürger:innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland, falls sie nicht erwerbstätig bzw. selbstständig sind oder den Arbeitnehmerstatus besitzen, sowie Ausländer:innen ohne Aufenthaltstitel (z. B. Geflüchtete). Für ukrainische Geflüchtete, die auf Grundlage der „Massenzustrom-Richtlinie“ der EU eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erhalten können, wurde 2022 hingegen der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II ermöglicht (vgl. Kap. 6.5.3). Voraussetzungen sind hier die Registrierung im AZR und das Vorliegen eines Aufenthaltstitels oder einer Fiktionsbescheinigung⁵.

⁴ Mittlerweile liegt eine Evaluierung der ZSBA vor (vgl. Erbe et al. 2023).

⁵ Eine Fiktionsbescheinigung ist ein Nachweis über ein vorläufiges Aufenthaltsrecht, das auf Grundlage der Antragstellung auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels besteht.

Die Aufgaben des SGB II werden durch die *Jobcenter* erbracht, die mehrheitlich (301 von 405) durch die BA und die jeweilige Kommune gemeinsam getragen werden (sog. gemeinsame Einrichtungen). In diesen Einrichtungen ist die BA für die arbeitsmarktbezogene Eingliederung (Beratung, Vermittlung, Förderung von Maßnahmen zur Integration in Arbeit), die Sicherung des Lebensunterhaltes (Bürgergeld, Mehrbedarf) und die Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung verantwortlich.

Jobcenter

3.3 Länder

Die migrations- und integrationsbezogenen Aufgaben der Länder werden auf Ministerialebene durch unterschiedliche Ressortzuschnitte abgedeckt (vgl. Bogumil/Hafner 2017). Während migrationspolitische Aufgaben meist den Innen- oder Justizressorts zugeordnet sind, ergibt sich im Bereich der integrationspolitischen Aufgaben ein uneinheitlicheres Bild, wobei zwei Drittel der Bundesländer diese Aufgaben in den Sozialministerien ansiedeln (Stand Juni 2023). Eine abweichende Zuordnung liegt in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern und Thüringen vor. Während die ersten beiden Bundesländer Integration u. a. mit familienpolitischen Themen sowie Gleichstellung verbinden, welche in Sozialministerien anderer Länder teilweise mitbearbeitet werden, setzen Bayern und Thüringen auf eine Verortung der Thematik im Innen- bzw. Justizministerium. Eine kontinuierliche Konvergenz hin zur Ansiedlung von Integrationspolitik im Sozialministerium lässt sich jedoch nicht konstatieren. Immerhin in sechs Ländern (Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt) wird Integration innerhalb eines integrierten Arbeits- und Sozialministeriums verantwortet. Eine Verknüpfung von Integrations- und Migrationspolitik auf Ebene der Ministerien erfolgt aktuell nur in fünf Ländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen). Ein eigenständiges Integrationsministerium ohne weitere Politikbereiche richtete bisher nur Baden-Württemberg (2011-2016) ein.

Ministerialebene

Unterhalb der Ebene der Ministerien ist der Verwaltungsaufbau der Länder recht unterschiedlich strukturiert. Hier ergeben sich Unterschiede v. a. zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern sowie zwischen Flächenländern *mit* und *ohne allgemeine Mittelinstanzen*.⁶ Aufgrund der vielfältigen Verwaltungsorganisation kann nachfolgend nur exemplarisch auf einige Organisationsvarianten eingegangen werden.

Allgemeine Mittelbehörden

⁶ In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und NRW sind diese Landesmittelbehörden (Regierungspräsidium bzw. Bezirksregierung) regional ausgerichtet und für einen Teil des Landes zuständig (Regierungsbezirk). In Sachsen-Anhalt und Thüringen besteht jeweils ein Landesverwaltungsamt, das für das gesamte Staatsgebiet verantwortlich ist. In Rheinland-Pfalz sind die Aufgaben auf drei funktional ausgerichtete Direktionen verteilt und in Sachsen besteht

Eine wichtige Aufgabe der Länderverwaltungen ist die Erstaufnahme von Asylsuchenden mittels entsprechender Aufnahmeeinrichtungen. Für aufenthaltsrechtliche Belange dieser in Aufnahmeeinrichtungen des Landes untergebrachten Personen ist in Nordrhein-Westfalen je Regierungsbezirk eine *Zentrale Ausländerbehörde (ZAB)* zuständig. Diese werden zwar durch das Land finanziert, befinden sich aber in der Trägerschaft kreisfreier Städte bzw. der Kreise, die die ihnen übertragenen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (s. u.) wahrnehmen. Ähnliche Aufgaben übernehmen auch die bayerischen ZAB, die jedoch im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen Teil der Regierungspräsidien sind.

Auch in Baden-Württemberg und Hessen obliegen den Regierungspräsidien aufenthaltsrechtliche Aufgaben. So ist das Regierungspräsidium Karlsruhe landesweit für die ausländerrechtlichen Belange von Geduldeten zuständig und die drei hessischen Regierungspräsidien verantworten die Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylsuchender. Mitunter besitzen Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen entgegen ihrer prinzipiell regionalen Zuständigkeit auch landesweite Zuständigkeiten, wie z. B. das bereits erwähnte Karlsruher Regierungspräsidium mit der Abteilung „Flüchtlingsangelegenheiten, landesweite Steuerung, Aufnahme, Unterbringung, Verteilung“ und die nordrhein-westfälische Bezirksregierung Arnsberg mit dem Dezernat „Landesweite Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten“.

In Ländern ohne Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen übernehmen teils landesweit zuständige allgemeine Mittelbehörden (u. a. Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) oder *Sonderbehörden* (u. a. Niedersachsen: *Landesaufnahmebehörde Niedersachsen*; Schleswig-Holstein: *Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge*) aufenthalts- bzw. asylbezogene Aufgaben.⁷ Prinzipiell bietet die Verortung in allgemeinen Mittelbehörden gegenüber einer Ausgliederung in Sonderbehörden den Vorteil, dass auf steigende Fallzahlen durch interne Stellenverschiebungen flexibler reagiert werden kann. Einen Sonderweg beschreitet Bayern mit dem *Landesamt für Asyl und Rückführungen*, das ergänzend zu den ZAB und den kommunalen Ausländerbehörden landesweit operative Verwaltungsaufgaben im Bereich der Rückführungen übernimmt.

Neue Landesstrukturen bestehen darüber hinaus zum Teil seit 2020 zur Umsetzung des *beschleunigten Fachkräfteverfahrens*, das mit Inkrafttreten des *Fachkräfteeinwanderungsgesetzes* eingeführt wurde. Durch die Einleitung eines solchen Verfahrens werden Arbeitgeber:innen beim Einreiseprozess ausländischer Fachkräfte unterstützt und das Verwaltungsverfahren bis zur

Sonderbehörden

Landesbehörden für das beschleunigte Fachkräfteverfahren

eine Landesdirektion mit drei Standorten. Diese Mittelinstanzen sind Bündelungsbehörden und sollen die Vorgaben der einzelnen Ministerien (auf regionaler Ebene) wieder zusammenführen.

⁷ Die thüringische Landesregierung plant die Schaffung eines *Landesamtes für Migration und Integration*.

Einreise kann verkürzt werden. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren wird durch die Bundesländer unterschiedlich umgesetzt. In einigen Bundesländern sind hierfür nicht (nur) die örtlichen Ausländerbehörden, sondern eigens eingerichtete zentrale Behörden zuständig (z. B. Nordrhein-Westfalen: Alleinzuständigkeit bei der *Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung*; Bayern: geteilte Zuständigkeit bei kommunalen Ausländerbehörden und der *Zentralen Stelle für die Einwanderung von Fachkräften* bei der *Regierung von Mittelfranken*; Schleswig-Holstein: *Zentrale Stelle für Fachkräfteeinwanderung* beim *Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge*). Damit werden die betroffenen örtlichen Ausländerbehörden im Gegensatz zum „regulären“ Visumverfahren schon im Vorfeld tätig, da sie die Arbeitgeber:innen beim Anerkennungsverfahren beraten und die Zustimmung der BA einholen (vgl. Kap. 6.3.1).

Daneben erfüllen Landesbehörden auch Integrationsaufgaben. Beispielhaft ist diesbezüglich das *Kompetenzzentrum für Integration* (KfI, Dezernat 36) der *Bezirksregierung Arnsberg* zu erwähnen, das v. a. für die Bewilligung von integrationsbezogenen Fördermitteln des Landes, aber auch für Resettlement- bzw. humanitäre Aufnahmeprogramme sowie für die Verteilung von Spätaussiedler:innen und jüdischen Zugewanderten auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sowie den praxisorientierten Wissenstransfer zuständig ist. Ebenfalls existiert bei dieser Bezirksregierung die *Landesstelle Schulische Integration*, die die landesseitige Unterstützungsstruktur für den durch das *Ministerium für Schule und Bildung* verantworteten Aufgabenbereich der in Nordrhein-Westfalen geförderten *Kommunalen Integrationszentren* darstellt. Generell kommt im Hinblick auf die Integration von Zugewanderten auch den *staatlichen Schulaufsichtsbehörden* der Länder, die die Dienst- und Fachaufsicht über die Schulen wahrnehmen, eine gesteigerte Bedeutung zu. Hierfür sind in Nordrhein-Westfalen unmittelbar die Bezirksregierungen (obere Schulaufsicht) und die staatlichen Schulämter (untere Schulaufsicht) zuständig, wobei letztere in Nordrhein-Westfalen als Gemeinschaftsaufgabe von Land und Kommune bestehen (vgl. Bogumil et al. 2016).

Landesbehörden für den Bereich Integration

3.4 Kommunen

Der Querschnittscharakter kommunaler Integrationspolitik und ihrer praktischen Umsetzung, die Deutungs Offenheit des Integrationsbegriffs und die Variation des organisatorischen Aufbaus kommunaler Verwaltungen erschweren die Identifikation und Benennung spezifischer Aufgaben und entsprechender Aufgabenträger. Prinzipiell bietet es sich an, zwischen *unmittelbaren* und *mittelbaren* Aufgaben der kommunalen Integrationsverwaltung⁸ zu unterscheiden (vgl. Abb. 7). Die Gesamtheit aller unmittelbaren und mittelbaren Aufgaben kann als *Integrationsaufgaben im weiteren Sinne*

Kommunale Integrationsverwaltung

⁸ Da die integrationsbezogenen Aufgaben gegenüber den migrationsbezogenen Aufgaben auf kommunaler Ebene deutlich überwiegen, werden die Aufgaben

bezeichnet werden, wohingegen die Konzeption und Koordination (*strategische Ebene*) und konkrete Integrationsmaßnahmen (*operative Ebene*) als *Integrationsaufgaben im engeren Sinne* gelten können (vgl. zum Begriffspaar strategische/operative Ebene z. B. Reichwein/Vogel 2004; KGSt 2017).

Abbildung 7: Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung



Quelle: Bogumil et al. (2023: 38). Die Abbildung erhebt keinen Anspruch auf eine abschließende Aufzählung.

Auf der strategischen Ebene geht es zum einen um die grundsätzliche Ausrichtung der örtlichen Integrationsarbeit, z. B. durch das Erarbeiten eines Integrationskonzeptes, sowie zum anderen um die systembezogene Koordinierung⁹ der relevanten Akteure und Maßnahmen innerhalb der Kommune (sog. „Kommunales Integrationsmanagement“, vgl. Kap. 6.5.1). Die operative Ebene steht hingegen für die materielle Umsetzung von Integrationsmaßnahmen in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen. Hierzu gehört beispielsweise das Einrichten von Sprachkursen für Personengruppen, die keinen Zugang zu Integrationskursen erhalten (z. B. Geduldete), oder das Schaffen von kommunalen Beratungsangeboten, die die bestehende Beratungslandschaft, die sich in der Fläche v. a. aus den beiden Regelinstitutionen MBE und JMD ergibt, ergänzen. Außerdem können hierunter Maßnahmen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung fallen.

Inwiefern Kommunen zur Wahrnehmung bestimmter Integrationsaufgaben im weiteren Sinne verpflichtet sind, hängt von der jeweiligen kommunalen Aufgabenart ab: Bei den *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* bzw. *Auftragsangelegenheiten* (u. a. Ausländerwesen und Leistungsgewährung

Aufgaben im engeren Sinne

Aufgaben im weiteren Sinne

beider Politikfelder hier als „Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung“ bezeichnet.

⁹ Trotz häufig fließender Grenzen ist hiervon die Koordinierung auf operativer Ebene, die meist einzelfallbezogen ist, abzugrenzen.

AsylbLG) bestehen eigentlich keine Handlungsspielräume hinsichtlich der Fragen ob und wie eine Aufgabe wahrgenommen werden kann, auch wenn sich teils auch in diesem Bereich de facto Variationen kommunalen Handelns zeigen (vgl. Schammann 2015, 2017). Im Rahmen der *pflchtigen Selbstverwaltungsaufgaben* (u. a. Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, im Speziellen also auch die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer:innen) hat die Kommune zwar auch keinen Einfluss darauf, ob sie eine bestimmte Leistung erbringen muss, sie kann jedoch über das „Wie“ bestimmen. Demgegenüber können Städte, Gemeinden und Landkreise bei Integrationsaufgaben im engeren Sinne selbst entscheiden, ob sie entsprechende Aufgaben überhaupt erbringen und wie die Umsetzung erfolgen soll (z. B. Organisationsform, personelle und finanzielle Ressourcen), da es sich ausschließlich um sog. *freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben* handelt – eine kommunale Pflichtaufgabe „Integration“ gibt es bislang nicht (vgl. Kap. 7).

Zwar sind die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Integrationsverwaltung nahezu überall – teils aufgrund rechtlicher Vorgaben – relativ ähnlichen Institutionen zugewiesen (z. B. Ausländerbehörde, Sozialamt, Jugendamt etc.), gleiches gilt jedoch nicht für die Integrationsaufgaben im engeren Sinne.

Auf kommunaler Ebene fallen unter die mittelbaren Integrationsaufgaben z. B. alle weiteren im SGB VIII normierten Aufgaben der *Jugendämter*, die nicht im Zusammenhang mit der Inobhutnahme von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen stehen. Zudem bestehen enge Bezüge im Bildungsbereich und damit zu kommunalen *Bildungsbüros* und *Volkshochschulen* sowie bei Sozialleistungen wie der Sozialhilfe, dem Wohngeld und dem BAföG, die häufig durch ein *Sozialamt* erbracht werden.

Auch die Implementierung der kommunalen Aufgaben im Bereich des SGB II ist diesen mittelbaren Aufgaben zuzuordnen. In den gemeinsamen Einrichtungen sind die Trägerkommunen für die Kosten der Unterkunft und Heizung, die Bereitstellung von Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung sowie eine psychosoziale Betreuung, „besondere Leistungen“ des SGB II (z. B. Erstausrüstung der Wohnung, bei Schwangerschaft und Geburt) und die Bildungs- und Teilhabeleistungen zuständig. 104 der Jobcenter werden durch *zugelassene kommunale Träger* (sog. Optionskommunen) betrieben. Dort nimmt die jeweilige Kommune die Aufgaben des SGB II in alleiniger Trägerschaft wahr, ohne Beteiligung der BA. Durch die alleinige Verantwortung entfallen die Abstimmungsbedarfe mit der Bundesagentur und es entstehen erhebliche organisatorische Handlungsspielräume, z. B. hinsichtlich der Wahl der verwendeten Fachanwendungen, der konzeptionellen Ausgestaltung des Vermittlungsprozesses etc.

Mittelbare Integrationsaufgaben

Unabhängig davon, ob es sich um eine gemeinsame Einrichtung oder einen zugelassenen kommunalen Träger handelt, zeigen sich örtlich Unterschiede in der Verwaltungsorganisation, die auch den Integrationsprozess von Zugewanderten betreffen (vgl. Bogumil et al. 2023). Teils bestehen Sonderstrukturen, z. B. ganze Teams oder einzelne Integrationsfachkräfte, die auf die Beratung und Vermittlung von Zugewanderten spezialisiert sind. Zudem ist eine unterschiedlich ausgeprägte Unterstützung bei der SGB-II-Antragstellung und der Sprachkursuche durch die Jobcenter zu beobachten (vgl. Kap. 6.5.3).

Zu den unmittelbaren Integrationsaufgaben gehören zweifelsohne das Ausländer- und Einbürgerungswesen. Die kommunalen Ausländerbehörden sind für die Durchsetzung des Aufenthaltsgesetzes und der ausländerrechtlichen Bestimmungen anderer Gesetze zuständig. Die ihnen übertragenen Aufgaben variieren zwischen den Bundesländern sowie innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Kommunen im Detail. Grundsätzlich sind die Ausländerbehörden u. a. für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln sowie Duldungen verantwortlich. Des Weiteren veranlassen sie Ausweisungen bzw. Abschiebungen, erteilen Beschäftigungserlaubnisse für Gestattete und Geduldete (zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit), stellen die Teilnahmeberechtigung und/oder -verpflichtung zu Integrationskursen fest, sind in Visaangelegenheiten beteiligt und wirken – je nach Bundesland – am beschleunigten Fachkräfteverfahren mit. Je nach Stadt bzw. Landkreis sind Ausländerbehörden darüber hinaus für das Melderecht in Bezug auf die in der Kommune lebenden Ausländer:innen und/oder für Einbürgerungen zuständig.

Unmittelbare Integrationsaufgaben

Es zeigt sich, dass Vertreter:innen von Ausländerbehörden ihrer Institution eine unterschiedlich hohe Bedeutung für den Integrationsprozess zuschreiben (vgl. Bogumil et al. 2023). Teils sehen sie sich als zentralen Akteur, da die Ausländerbehörde letztlich über Erfolg bzw. Misserfolg der Integration entscheide. Andere vertreten ein eher klassisches Verständnis der Ausländerbehörde als ausschließliche Ordnungsbehörde, indem sie darauf verweisen, lediglich die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben wahrzunehmen, womit sie sich von anderen Verwaltungsakteuren im Kontext der Integrationsarbeit abgrenzen (vgl. Kap. 6.4).

Deutlich wird ein immanenter Rollenkonflikt zwischen der Ausländerbehörde als einer Willkommens- und einer Ordnungsbehörde. Wird ersteres in Richtung eines „einladenden Charakter[s] mit serviceorientierter Integrationsausrichtung“ (Krämer 2021: 227) interpretiert, lässt sich feststellen, dass Ausländerbehörden bereits verschiedene Elemente dessen (vgl. Krämer 2021) in unterschiedlicher Intensität inkorporiert haben (z. B. Fremdsprachenkenntnisse als Einstellungskriterium, Checklisten für notwendige Unterlagen, Beteiligung an örtlichen Integrationsnetzwerken), jedoch in der Regel ohne eine konzeptionelle Grundlage in Form eines Leitbildes o.ä. ausgearbeitet zu haben (Bogumil et al. 2023: 115). Mancherorts kann

sogar ein Paradigmenwechsel von einem reaktiven zu einem proaktiven Handeln konstatiert werden, der sich u. a. darin äußert, dass die betreffende Ausländerbehörde alle Personen, deren Aufenthaltstitel in nächster Zeit abläuft, eine Termineinladung zukommen lässt (Bogumil et al. 2023: 114).

Ebenfalls sind die Leistungsgewährung des Asylbewerberleistungsgesetzes, die Unterbringung von Asylsuchenden sowie die Inobhutnahme von ausländischen Kindern und Jugendlichen nach unbegleiteter Einreise den unmittelbaren kommunalen Integrationsaufgaben zuzurechnen. Während die ersten beiden Aufgaben häufig durch Sozialämter oder eigenständige Organisationseinheiten innerhalb eines integrierten *Amts für Migration und Integration* wahrgenommen werden, obliegt die Inobhutnahme ausländischer Kinder- und Jugendlicher dem Jugendamt.

Die strategischen Integrationsaufgaben werden auf kommunaler Ebene durch sehr unterschiedliche Konfigurationen aus *zuständigen Stellen* (Integrationsbeauftragte, Koordinator:innen etc.), *organisationalen Koordinationsformen* (integrierte Verwaltungseinheit, Querschnitts- bzw. Fachamt, Stabsstelle, Federführung und Mischformen) und *Netzwerkstrukturen* (Steuerungsgremien, Arbeits- bzw. Projektgruppen, Austauschplattformen und lokale Konferenzen) bearbeitet (vgl. Kap. 6.5.1). Führt die Kommune durch eigenes Personal Beratungsangebote für Zugewanderte durch, sind diese meist entweder in einer Organisationseinheit mit der strategischen Ebene der Integrationsarbeit verbunden oder an das Sozial- oder Jugendamt gekoppelt.

3.5 Dritte (nicht-staatliche/nicht-kommunale Akteure)

Im Rahmen der Berufsbildung und der Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen übernehmen insbesondere die *Kammern* (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern etc.) staatlich normierte Aufgaben. Konkret sind sie u. a. für die Durchführung von Anerkennungsverfahren (d. h. die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikation) zuständig.

Freie Träger wiederum sind u. a. bei der Durchführung des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung“ (IQ-Programm) beteiligt. Insbesondere kommt ihnen auch im Feld der Beratung von Zugewanderten, z. B. bei der MBE und den JMD, eine große Bedeutung zu (vgl. Kap. 4.2 und 6.5.2). Bundesweit existieren rund 1.400 Haupt- und Nebenberatungsstellen der MBE und ca. 500 JMD-Standorte, die durch die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und den Bund der Vertriebenen bzw. die Trägergruppen der Jugendsozialarbeit betrieben werden. Auch durch die Länder werden Strukturen gefördert, die durch freie Träger umgesetzt werden, wie z. B. die knapp 200 Integrationsagenturen in Nord-

rhein-Westfalen, deren Aufgabenfelder allgemein die Förderung bürgerschaftlichen Engagements von und für Menschen mit Migrationshintergrund, die interkulturelle Öffnung von sozialen Diensten und Einrichtungen, die sozialraumorientierte Arbeit sowie die Antidiskriminierungsarbeit umfassen.

Des Weiteren sind freie Träger bei der Umsetzung der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt und häufig im Kontext von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingebunden. Für die Integrationskurse werden darüber hinaus auch *private Träger* zugelassen, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Im Jahr 2022 waren 16,6 Prozent der zugelassenen Integrationskursträger Sprach-/Fachschulen (BAMF 2023b: 22). Den größten Anteil nach Trägerart nahmen die Volkshochschulen mit 33,4 Prozent ein (ebd.).

4 Finanzierung der Migrations- und Integrationspolitik

4.1 Finanzverantwortung

Angesichts der komplizierten Zuständigkeiten verwundert es nicht, dass auch die Finanzierung der Kosten der Migrations- und Integrationspolitik schwer durchschaubar ist und immer wieder Streitigkeiten zwischen den Ebenen mit sich bringt. Generell liegt die Finanzierungslast gemäß Art. 104a Abs. 1 GG prinzipiell bei der Ebene, die eine Aufgabe vollzieht. Das bedeutet, dass Aufgaben, die den Kommunen von den Ländern im Rahmen von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben oder Auftragsangelegenheiten übertragen wurden, primär auch von den Kommunen finanziert werden müssen (vgl. hierzu und im Folgenden Behnke 2019). Die Möglichkeit der Aufgabenübertragung durch den Bund wurde 2006 in der 1. Föderalismusreform abgeschafft, von Seiten der Länder besteht sie weiterhin. Ein weiterer wichtiger Bestandteil in der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung sind die sog. Geldleistungsgesetze, für die der Bund die Kosten übernehmen kann. Allerdings schlagen Geldleistungsgesetze dann in eine Bundesauftragsverwaltung um, wenn der Bund mehr als 50 Prozent der Kosten trägt, was insbesondere bei den von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) zu vielen Diskussionen geführt hat. Seit dem 1.1.2020 ist es nun möglich geworden, dass der Bund hier bis zu 74 Prozent der Kosten auf Dauer übernimmt.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen den Kommunen und der Länderebene, so hat sich in den vergangenen Jahren die rechtliche Situation zugunsten der Kommunen gebessert. Um die Gefahr der einseitigen Lastenabwälzung von den Ländern auf die Kommunen zu beseitigen, wurden auf Landesebene Konnexitätsregeln geschaffen. Allerdings beziehen sich diese in einigen Ländern nur auf neu übertragene oder erweiterte Aufgaben, nicht aber auf den überkommenen Aufgabenbestand, und die Abschätzung der Kosten bleibt auch kontrovers.

Bezogen auf die Aufnahme und Integration von Geflüchteten müssen die Phase von der Aufnahme bis zur Anerkennung von der Phase der Integration unterscheiden werden. Für die Erstregistrierung der Geflüchteten und für die Prüfung der Asylanträge ist der Bund zuständig. Für die Unterbringung und Versorgung mit Gesundheits- und Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sind in der ersten Phase primär die Länder, teilweise die Kommunen zuständig. In Landeaufnahmeeinrichtungen werden die Geflüchteten untergebracht, erhalten Beratung, Lebensunterhalt und Gesundheitsversorgung. Werden Sie auf die Kommunen weiterverteilt, zahlen die Sozialämter die Sozialleistungen nach dem AsylbLG aus. Die AsylbLG-Leistungen wurden teilweise vom Bund übernommen (monatlich pauschal 670 Euro für Asylsuchende und abgelehnte Asylsuchende).

Konnexitätsprinzip

Phase bis zum Abschluss des Asylverfahrens

Nach der Anerkennung als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte ändert sich der rechtliche Status der Geflüchteten, was einhergeht mit einem Rechtskreiswechsel und einer Verschiebung des Leistungsspektrums. Nun ist nicht mehr das AsylBLG relevant für die Gewährleistung von Sozialleistungen, sondern das Sozialgesetzbuch (SGB II oder SGB XII). Die erwerbsfähigen Personen erhalten Leistungen nach dem SGB II, wobei die Kommunen hier den Restbetrag der KdU tragen müssen. In den Vordergrund rücken dann zudem weitere Integrationsleistungen, die überwiegend von den Kommunen (Gemeinden, Städten und Landkreisen) erbracht werden. Diese Kosten sind aber schwer zu berechnen, da z.B. Kindergärten und Schulen Aufgabenbereiche sind, in denen die Kommunen ohnehin Ausgaben zu tragen haben, und es nicht immer möglich ist, die Höhe der Mehrkosten, die auf Geflüchtete zurückgeführt werden können, genau zu beziffern. Die kommunale Spitzenverbände veranschlagen für die Schaffung eines Schulplatzes ca. 70.000 Euro für Land und Kommunen (vgl. BVkom 2023).

Nach Abschluss des Asylverfahrens

Im Laufe des Jahres 2015 wurde schnell offensichtlich, dass alle drei Ebenen, aber insbesondere die Kommunen, kurzfristige hohe finanzielle Belastungen bewältigen mussten, um die ankommenden Geflüchteten unterzubringen und zu versorgen – Ähnliches gilt für 2022. Vor diesem Hintergrund gibt es seit dieser Zeit immer wieder neue Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, um Vereinbarungen über Sonderzahlungen zu treffen. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände fordern hier nun unbefristete Finanzierungsregelungen, die die starken Schwankungen bei der Entwicklung der Flüchtlingszahlen berücksichtigen und die auch bei den Kommunen ankommen.¹⁰ Zudem müssen aus ihrer Sicht die Regelleistungsberechtigte (RLB) mit ukrainischer Staatsbürgerschaft miteinbezogen werden, obwohl diese formal keine Asylbewerbenden sind und auch keinen Asylantrag stellen müssen.¹¹

Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände

Im September 2015 wurden folgende Regelungen zur Entlastung von Ländern und Kommunen beschlossen (sog. Vier-Säulen-Modell):

Vier-Säulen-Modell

- Für die Dauer des Asylverfahrens wurde monatlich eine Pauschalzahlung in Höhe von 670 Euro pro Asylbewerber geleistet. Diese Regelung wurde bis 2021 verlängert. Aus der Sicht des Bundes gibt es keine Notwendigkeit, diese Regelung zu verlängern, da die Registrierung und die Asylverfahren nicht mehr so lange dauern wie früher.

¹⁰ Da der Bund die Kommunen nicht direkt finanzieren kann, wird i.d.R. der Umweg über die Länder genommen. Der Bund hat aber keine Handhabe, wenn die Gelder nicht zu 100 Prozent an die Kommunen weitergeleitet werden, was mitunter vorkommt.

¹¹ Die Geflüchteten aus der Ukraine haben Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG und fallen seit Juni 2022 in den Rechtskreis des SGB II bzw. SGB XII (vgl. Kap. 6.5.3).

- Die ebenfalls beschlossene Zuweisung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von insgesamt 3,5 Mio. Euro wurde 2022 in die allgemeine Flüchtlingspauschale überführt (s.u.).
- Weitere Maßnahmen wie die vollständige Übernahme der Flüchtlings-KdU sowie die Integrationspauschale und Pauschalen für die Verbesserung der Kinderbetreuung und die soziale Wohnraumförderung wurden befristet eingeführt und sind 2021 ausgelaufen.

Stattdessen zahlt der Bund 2022 über die Umsatzsteuerverteilung jährlich eine Flüchtlingspauschale in Höhe von 1,25 Mrd. Euro an die Länder (vgl. BVkom 2023).

Angesichts der großen Zahl von Geflüchteten aus der Ukraine hat der Bund die Unterstützung von Ländern und Kommunen ab 2022 wieder ausgeweitet. Nach Angaben des Bundes sind dies im Jahr 2022 15 Mrd. und im Jahr 2023 15,6 Mrd. Euro. Für das Jahr 2023 werden 2,75 Mrd. über Umsatzsteueranteile genannt, davon 1,25 Mrd. die oben genannte flüchtlingsbezogene Pauschale und 1,5 Mrd. als einmalige Pauschale für die aus der Ukraine Geflüchteten. Bei der Übernahme der Sozialleistungen übernimmt der Bund für die aus der Ukraine Geflüchteten nach dem SGB II und SGB XII die Kosten zu etwa 90 Prozent (5 Mrd.) und für Sozialleistungen für Personen aus anderen Staaten rund 5,1 Mrd. Die aus dem Bundeshaushalt finanzierten Integrationsleistungen (Sprach- und Integrationskurse) werden mit 2,7 Mrd. berechnet.

Die Länder fordern dagegen die Weiterführung des aus ihrer Sicht bewährten Vier-Säulen-Modells, welches bis zum Jahr 2021 galt. Ihnen geht es darum, die 670-Euro-Pauschale weiterzuführen und sie fordern, dass der Bund die vollständige Erstattung der KdU für Flüchtlinge übernimmt. Zudem fordern sie eine weitere Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke (Integrationspauschale). Die MPK hat zu diesen Streitfragen eine gemeinsame AG mit dem Bund eingerichtet, die bis November 2023 Ergebnisse präsentieren soll.

4.2 Förderprogramme von Bund und Ländern¹²

Neben den oben genannten Maßnahmen werden Ressourcen in der Integrationspolitik für Akteure auf der lokalen Ebene (u.a. Kommunen, Wohlfahrtsverbände) in Form von Förderprogrammen zur Verfügung gestellt. Hier sollen nun einige wesentliche Programme herausgegriffen werden.

Auf Ebene des Bundes wird, finanziert durch das BMAS und ESF-Plus-Mittel, das Förderprogramm *Integration durch Qualifizierung* (IQ) umgesetzt,

Beteiligung des Bundes in den Jahren 2022 und 2023

BMAS

¹² Auf europäischer Ebene sind v.a. der *Europäische Sozialfonds Plus* (ESF Plus) und der *Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds* (AMIF) u.a. für die Bereitstellung von Finanzmitteln für nationale Programme von Bedeutung.

wodurch u. a. bundesweit Anlaufstellen betrieben werden, die Zugewanderte bei der Anerkennung ihrer ausländischen Abschlüsse beraten.

Für die kommunale Ebene hatte zudem das von 2016 bis 2021 durch das BMBF finanzierte Programm *Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte* eine besondere Bedeutung (vgl. BMBF 2021). Im Rahmen dieses Förderprogramms wurden nach Auskunft durch das BMBF insgesamt 87,5 Mio. Euro verausgabt. **BMBF**

Im Bereich des BMI werden drei größere Beratungsstrukturen finanziert (vgl. Kap. 6.5.2): **BMI**

- Aktuell gibt es 1.436 Beratungseinrichtungen der *Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer* (MBE), die im vergangenen Jahr 315.000 Beratungsfälle hatten, und im Jahr 2023 mit 81,5 Mio. Euro gefördert werden (vgl. Peetz 2023). Für das Jahr 2024 droht eine Kürzung auf 57,5 Mio. Euro (ebd.).
- Hinzu kommt seit Mitte 2023 die *Asylverfahrensberatung* (AVB) bei rund 200 Stellen der Wohlfahrtsverbände. Die Kosten betragen 20 Mio. Euro für das aktuelle Jahr (vgl. Stockmann 2023). Auch im aktuellen Haushaltsentwurf 2024 sind für das gesamte Jahr 20 Mio. Euro vorgesehen, obwohl eine stufenweise Anhebung in vier Jahren auf 80 Mio. Euro geplant war (ebd.).
- 2023 fördert das BMI die *psychosozialen Zentren für Geflüchtete* (PSZ) mit 17 Mio. Euro (vgl. Reißerweber 2023). Im Haushaltsentwurf ist eine Kürzung auf 7 Mio. Euro für 2024 vorgesehen (ebd.).

Das BMFSFJ fördert im Jahr 2023 mit 68,5 Mio. Euro im Rahmen des *Kinder- und Jugendplans des Bundes* und als Teil der Initiative *JUGEND STÄRKEN* rund 500 Standorte des *Jugendmigrationsdienstes* (JMD), die im vergangenen Jahr mehr als 120.000 junge Menschen mit Einwanderungsgeschichte beraten haben (vgl. Süzen et al. 2023). Für 2024 sollen die Mittel um 10 Mio. Euro gekürzt werden. **BMFSFJ**

Für die Kommunen und ihr Handeln in Bezug auf die Integration Zugewanderter vor Ort sind vor allem die Länder die wichtigsten Fördermittelgeber. Durch verschiedene Förderinstrumente unterstützen sie die Bemühungen der Landkreise, Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Ausmaß. Im Hinblick auf das kommunale Integrationsmanagement etablieren die Länder insbesondere Förderprogramme, die strukturell (1) *die strategische Ebene*, (2) *die Beratung von Zugewanderten*, (3) *den Einsatz von Ehrenamtlichen und/oder die Koordination des Ehrenamts sowie* (4) *den Einsatz von (ehrenamtlichen) Sprachmittler:innen* stärken (vgl. Bogumil et al. 2023). Landesprogramme können sich dabei entweder auf einen oder gleichzeitig mehrere dieser Aspekte beziehen. Hinsichtlich der Förderung von kommunalem Integrationsmanagement durch die Länder hat bisher ausschließlich in Nordrhein-Westfalen eine gesetzliche Verankerung durch das dortige **Förderprogramme der Länder**

Teilhabe- und Integrationsgesetz stattgefunden. Bei den Förderprogrammen der Länder zeigt sich eine gewisse Heterogenität, die sich einerseits in der Anzahl der Förderrichtlinien und andererseits in den darin berücksichtigten Aspekten ausdrückt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die gesetzlichen Bestimmungen in den Ländern und die Bestandteile der jeweiligen Förderprogramme, wobei ausschließlich jene Programme aufgeführt sind, für die Kommunen antragsberechtigt sind. Darüber hinaus gibt es in einigen Bundesländern Förderungen, für die nur die Träger der freien Wohlfahrtspflege antragsberechtigt sind.

Tabelle 1: Landesförderprogramme für Kommunales Integrationsmanagement in den Flächenländern

Bundesland	wesentliche Förderprogramme				
		(4) Sprachmittlung	(3) Ehrenamt	(2) Beratung	(1) Strategische Ebene
Baden-Württemberg	VwV Integrationsbeauftragte; VwV Integrationsmanagement; „Integration vor Ort – Stärkung kommunaler Strukturen“ (2023)				
Bayern	Beratungs- und Integrationsrichtlinie				
Brandenburg					
Hessen	Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“				
Mecklenburg-Vorpommern	Richtlinie Integrationsfonds				
Niedersachsen	Richtlinie Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe				
Nordrhein-Westfalen	Richtlinie für die Förderung Kommunaler Integrationszentren; „Kommunales Integrationsmanagement NRW“; „KOMM-AN NRW“ – Programm zur Förderung der Integration von Flüchtlingen und Neuzugewanderten in den Kommunen				
Rheinland-Pfalz					
Saarland					
Sachsen	Richtlinie Integrative Maßnahmen; Richtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge;				
Sachsen-Anhalt	Richtlinie Koordinierungsstelle Migration; Integrationsförderrichtlinie; Integrationslotsen-Richtlinie				
Schleswig-Holstein	Richtlinie zur Förderung von Koordinierungsstellen für Integration und Teilhabe in den Kreisen und kreisfreien Städten; Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Migrationsberatung Schleswig-Holstein				
Thüringen	Richtlinie zur Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen in Thüringen				

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu den Ländern, die die nach Fördervolumen größten Förderprogramme, für die Kommunen antragsberechtigt sind, implementiert haben, gehören Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen:

Seit 2017 fördert das Land Baden-Württemberg ein *Integrationsmanagement* in Städten, Gemeinden und Landkreisen (VwV Integrationsmanagement).

Baden-Württemberg

Im Jahr 2023 standen hierfür **40 Mio. Euro** zur Verfügung. Die Integrationsmanager:innen unterstützen den individuellen Integrationsprozess von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung in Form einer direkten und einzelfallbezogenen Sozialbegleitung auf Grundlage des Case-Management-Ansatzes. Neben der Einzelfallebene sieht die entsprechende Verwaltungsvorschrift auch die Netzwerkarbeit als mögliche Tätigkeit vor. Zuwendungsempfänger können ausschließlich Städte, Gemeinden und Landkreise sein, diese können die Aufgabenerledigung aber an Dritte, insbesondere an Träger der freien Wohlfahrtspflege, ganz oder teilweise übertragen.

Darüber hinaus fördert das Land die Tätigkeit von *Integrationsbeauftragten* in Landkreisen, Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (VwV Integrationsbeauftragte), welche vornehmlich konzeptionell und strategisch ausgerichtet ist. Die Integrationsbeauftragten sollen insbesondere zentrale Anlauf-, Beratungs- und Koordinierungsstelle für institutionelle Akteure sein, ein Integrationsnetzwerk aufbauen und weiterentwickeln, einen kommunalen Integrationsplan entwickeln und fortführen sowie die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Regeldienste fördern.

In Bayern stellt die Beratungs- und Integrationsrichtlinie (BIR, Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund) das zentrale Förderinstrument für die kommunale Ebene dar. Über sie wird u.a. die *Flüchtlings- und Integrationsberatung* (FIB) finanziert. Im Jahr 2023 belief sich der Haushaltsansatz hierfür auf *31,25 Mio. Euro*. Durch die Richtlinie wurden die ehemaligen Förderbereiche der Asylsozialberatung und der landesgeförderten Migrationsberatung 2018 zusammengelegt. Gegenstand der Förderung sind neben den Fachkräften für die Beratungs- und Betreuungstätigkeit, Fachkräfte, die in der Koordinierung der Beratung tätig sind, sowie die hierfür erforderlichen Verwaltungskräfte. Anders als in Baden-Württemberg sind die Zuwendungsempfänger neben den Landkreisen und kreisfreien Städten die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege auf Landesebene. Letztere können die Zuwendung an geeignete, gegebenenfalls nachgeordnete Verbände oder (Mitglieds-)Organisationen weiterreichen. Wenn mehrere mögliche Zuwendungsempfänger in einer Region tätig sind, haben diese bei Antragstellung eine Zuständigkeitsvereinbarung vorzulegen sowie eine einheitliche Antragstellung sicherzustellen.

Bayern

Außerdem werden über die BIR hauptamtliche *Integrationslots:innen* gefördert, wofür im Jahr 2023 *6,5 Mio. Euro* zur Verfügung standen. Die Lots:innen sollen insbesondere Ehrenamtliche koordinieren, sie praxisbezogen informieren und unterstützen (z.B. durch Schulungen und Fortbildungen) sowie die Gewinnung neuer Ehrenamtlicher fördern. Dabei kommt ihnen auch die Funktion einer Anlaufstelle für regionale private und zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich Asyl und Integration zu. Zu-

dem sollen sie Transparenz über die vor Ort tätigen Akteure und vorhandene Unterstützungsangebote herstellen und sie können sich bei der Erstellung kommunaler Integrationskonzepte einbringen. Zuwendungsempfänger sind die Landkreise und kreisfreien Städte, diese können die Zuwendung aber auch an Dritte weiterleiten.

Das Land Hessen bündelt verschiedene Förderschwerpunkte im Landesprogramm „WIR“ (Wegweisende Integrationsansätze Realisieren). Für den gesamten Förderbereich standen 2023 8,05 Mio. Euro zur Verfügung. Ein Bestandteil dessen sind die WIR-Vielfaltszentren, die u.a. die interkulturelle Öffnung kommunaler Regelangebote und von Vereinen und Verbänden unterstützen, Konzepte einer sozialräumlichen Willkommens- und Anerkennungskultur entwickeln und umsetzen, ein Vielfalts- und Teilhabekonzept erstellen und fortschreiben, Informationen über alle kommunalen Angebote für Zugewanderte vorhalten, Strategien zur Navigation von Neuzugewanderten in passgenaue Angebote erarbeiten, ein kommunales Integrationslotsensystem auf-/ausbauen, mit Migrant*innenorganisationen zusammenarbeiten und das bürgerschaftliche Engagement stärken sollen. Über zwei Koordinationsstellen hinaus können für die Vielfaltszentren seit 2022 Mittel für eine Arbeitsstelle sowie für lokale Projekte beantragt werden.

Hessen

Weiterhin können über das Landesprogramm WIR ehrenamtliche *Integrationslots:innen* qualifiziert und geschult sowie die mit dem Einsatz von Integrationslots:innen verbundenen Aufwandsentschädigungen finanziert und eine Koordinierungspauschale gewährt werden. Die weiteren Schwerpunkte der WIR-Förderung beziehen sich auf innovative Integrations- und Teilhabeprojekte, die Qualifizierung für ehrenamtliche Laiendolmetscher:innen sowie deren Einsatz, die Förderung gemeinnütziger Migrant*innenorganisationen sowie die Entwicklung kommunaler Vielfalts- und Integrationsstrategien in Kommunen und Gemeinden.

Die beiden wesentlichen Förderprogramme in Nordrhein-Westfalen beziehen sich auf die *Kommunalen Integrationszentren* (KI) und das *Kommunale Integrationsmanagement* (KIM). Im Gegensatz zu den Programmen anderer Bundesländer, sind die Förderung der KIs und des KIM mittlerweile im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz verankert (TIntG). Für 2023 waren für die KIs Mittel in Höhe von 26,4 Mio. Euro vorgesehen (KI-Förderung und Programmteil I von KOMM-AN zur Stärkung der KI).¹³ Die KIs übernehmen gemäß § 8 Abs. 1 TIntG vielfältige Aufgaben im Bereich der Integration von Zugewanderten. Erstens fokussieren sie sich auf den Bildungsbereich, indem sie Angebote im Ele-

Nordrhein-Westfalen

¹³ Seit 2016 finanziert das Land mit dem Förderprogramm KOMM-AN NRW u.a. Personal- und Sachmittelzuschüsse der KIs zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements bei der Integration von Neuzugewanderten.

mentarbereich, in Schulen und beim Übergang von der Schule in den Beruf unterstützen, um Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte zu verbessern. Zweitens übernehmen sie eine koordinierende Rolle für integrations- und vielfaltsbezogene Aktivitäten und Angebote sowohl von kommunalen Ämtern und Einrichtungen als auch von freien Trägern vor Ort. Drittens sind sie dafür zuständig, ehrenamtliche Angebote in den Kommunen, insbesondere für Geflüchtete und weitere Neuzugewanderte, zu koordinieren und zu unterstützen, um eine effektive und koordinierte Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene zu gewährleisten.

Für das KIM standen im Jahr 2023 *70 Mio. Euro* zur Verfügung. Die Förderung umfasst drei Bausteine: ein strategischer Overhead in Form koordinierender Stellen, Personalstellen für ein individuelles Case Management und zusätzliche Personalstellen für Ausländer- und Einbürgerungsbehörden zur Förderung der rechtlichen Verstetigung der Integration Zugewanderter. Dem strategischen Overhead obliegen dabei die fachaufsichtliche und koordinierende Funktion für das Case Management. Ergänzend zum individuellen Case Management soll so eine Prozesssteuerung bzw. ein Schnittstellenmanagement zu den verschiedenen Sozialgesetzbüchern (II, III, VIII, XII) sowie weiteren Beratungsangeboten (JMD, MBE) implementiert werden.

5 Zwischenfazit: Starke Verwaltungsverflechtung in der Migrations- und Integrationsverwaltung

In vielen Politikfeldern besitzt mittlerweile der Bund den Großteil der Gesetzgebungskompetenz (Bogumil/Jann 2020: 75ff.), während die Verwaltungskompetenz größtenteils bei den Ländern und v. a. den Kommunen liegt, so dass Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz meist auseinanderfallen und nicht von derselben Ebene im föderalen System verantwortet werden. Dies führt zu kostenträchtigen und langwierigen Koordinationsbedarfen und Verflechtungen. Die Besonderheit der Migrations- und Integrationsverwaltung im Mehrebenensystem ist nun, nicht zuletzt durch die Kompetenzen des BAMF im Verwaltungsvollzug, dass sie durch eine besondere Zersplitterung gekennzeichnet ist (vgl. Tab. 2).

Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz fallen meist auseinander

Tabelle 2: Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in der Migrations- und Integrationspolitik

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

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Erläuterung: Die Farbgebung entspricht Abbildung 3 in Kap. 2.1. Die Nennungen in der Spalte „Verwaltungskompetenz“ beschränken sich auf die jeweils hauptsächlich zuständigen Akteure. Sofern bei mehreren zuständigen Akteuren ein Akteur den größeren Anteil an der Aufgabenwahrnehmung einnimmt, ist diese kursiv hervorgehoben.

Dies hängt damit zusammen, dass die entsprechenden Verwaltungsaufgaben innerhalb dieser beiden Politikfelder

Verwaltungsverflechtung

- (1) *vertikal* auf drei bzw. vier Verwaltungsebenen und
- (2) durch den Querschnittscharakter der Integrationspolitik *horizontal* auf verschiedenste Verwaltungsträger verteilt sind, sowie

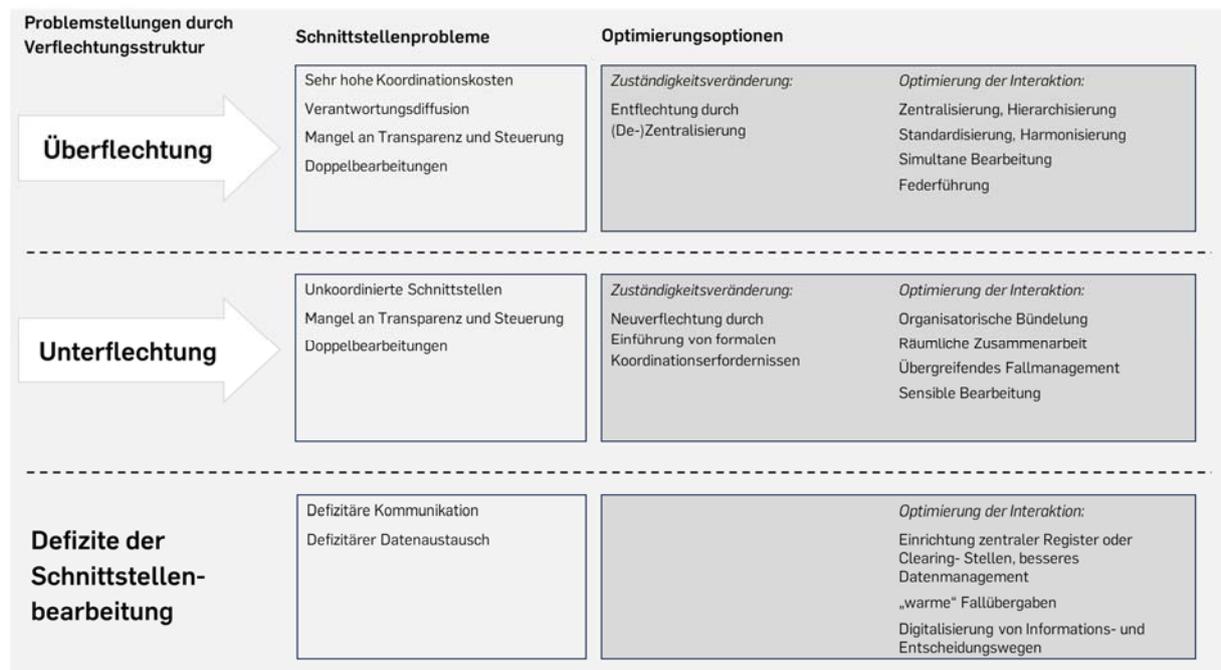
(3) häufig derart ineinandergreifen, dass ein *formal institutionalisierter Zwang* zur Kooperation zwischen den Verwaltungsträgern entsteht.

Diese Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltungsakteuren können als *Verwaltungsverflechtungen* bezeichnet werden. Im Gegensatz zur Politikverflechtung, die sich auf die Koordination zwischen den Regierungen des Bundesstaates und damit auf Gesetzgebungs- und Politikformulierungsprozesse bezieht, ist mit dem Begriff der Verwaltungsverflechtung die Koordination von Verwaltungsprozessen im Zusammenhang mit dem Gesetzesvollzug gemeint (Bogumil/Kuhlmann 2022: 86).¹⁴ Verwaltungsverflechtung bezeichnet jede Form der *Interdependenzbeziehung von autonomen Verwaltungen im Vollzug*. Die Verflechtung von Verwaltungen kann unterschiedlich viele *Akteure* umfassen, sie kann unterschiedlich *organisiert* sein und sie kann mit unterschiedlichen Formen der *Schnittstellenbearbeitung* einhergehen (vgl. Bogumil/Gräfe 2023).

Der Vorteil von Verflechtungen besteht darin, dass die Autonomie von Organisationen und damit eine gewisse Flexibilität aufrechterhalten bleibt, während gleichzeitig die notwendige Vereinheitlichung und Stabilität gewährleistet wird. Allerdings können sich Verwaltungsverflechtungen unter bestimmten Bedingungen auch negativ auf den Verwaltungs-Output auswirken können. Es kann also zu Implementationsproblemen führen, wenn der Gesetzesvollzug durch Inkohärenz, Fehlsteuerung, verzögertes und qualitativ minderwertiges Verwaltungshandeln gekennzeichnet ist. Die Eigenschaften der Interdependenzbeziehung zwischen Verwaltungen haben also eine erhebliche Erklärungskraft für den Verwaltungs-Output. In Abbildung 8 ist dargestellt, dass Output-Defizite einerseits auf die Verflechtungsstruktur zurückgeführt werden kann, die wiederum zu Schnittstellenproblemen führt. Andererseits entstehen Schnittstellenprobleme auch unabhängig der Verflechtungsstruktur.

¹⁴ Verwaltungsverflechtung thematisiert, dass auch der Vollzug der Gesetze von erheblichen Verflechtungen bestimmt wird. Der Vorteil von Verflechtungen besteht darin, dass die Autonomie von Organisationen und damit eine gewisse Flexibilität aufrechterhalten bleibt, während gleichzeitig die notwendige Vereinheitlichung und Stabilität gewährleistet wird. Allerdings können sich Verwaltungsverflechtungen unter bestimmten, zu untersuchenden Bedingungen, auch negativ auf den Verwaltungs-Output auswirken (vgl. Bogumil/Gräfe 2023).

Abbildung 8: *Verflechtungsstruktur und Schnittstellenprobleme*



Quelle: Bogumil/Gräfe (2023).

Prinzipiell sind horizontale Verflechtungsformen zwischen Verwaltungsebenen und vertikale Verflechtungsformen zwischen Verwaltungsebenen, Verflechtungen von Fach- und Querschnittsfunktionen sowie formelle und informelle Verflechtungen (Benz 1997: 168ff.) zu unterscheiden. Ein Beispiel für formelle vertikale Verflechtungen von Fachfunktionen ist die Zusammenarbeit zwischen dem BAMF, den kommunalen Ausländerbehörden und ggf. beteiligten Landesbehörden im Rahmen des Asylverfahrens und der daraus folgenden Erteilung eines Aufenthaltstitels oder einer Duldung bzw. Durchsetzung der Ausreisepflicht. Horizontale Verflechtungen sind häufig auf kommunaler Ebene zu finden. Ein typisches Beispiel für eine intrakommunale Verflechtung stellt der sog. Rechtskreiswechsel dar, der den Wechsel vom SGB III/AsylbLG zum SGB II bezeichnet und erfolgt, sobald Asylsuchenden ein Schutzstatus zuerkannt wird und ein abgestimmtes Vorgehen zwischen der Ausländerbehörde, dem Sozialamt und ggf. dem Jobcenter erfordert. Neben intrakommunalen Verflechtungen existieren vielfach auch interkommunale Verflechtungen zwischen Kommunen, insbesondere zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten bzw. Gemeinden. Gerade Landkreise sind aufgrund der Vielzahl der Akteure mit einem besonders erhöhten Koordinierungsbedarf konfrontiert (vgl. Bogumil/Hafner 2021).

Potentiell optimiert werden kann einerseits die Verflechtungsstruktur und andererseits die Schnittstellenbearbeitung, die zur besseren Koordination von Verwaltungshandeln beitragen sollen. Defizite der Verflechtungs-

Grundlegende Optimierungspotenziale

struktur könnten prinzipiell durch Entflechtung (bei Überflechtung), Neuverflechtung (bei Unterflechtung) und anderen Formen der Zuständigkeitsreform abgebaut werden. Tatsächlich stellen sich aber die Zuständigkeiten im Vollzug als oft nur schwer reformierbar dar, da hierzu in der Regel politisches Handeln (u.a. Gesetzesveränderungen) erforderlich wird. Insbesondere vertikale Zuständigkeitsveränderungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen fallen dabei in die „Politikverflechtungsfalle“, die Scharpf beschreibt. Stattdessen wird in der Regel auf Strategien zur Optimierung von Verflechtungen gesetzt. Möglich sind prinzipiell Hierarchisierung, Harmonisierung, Bündelung oder Einseitige bzw. wechselseitige Anpassung (vgl. Bogumil/Gräfe 2023).

Im Kontext der vielfältigen Defiziterfahrung in der „Flüchtlingskrise“ 2015/2016 sind bereits Maßnahmen der Verflechtungsoptimierung unternommen worden. *Allerdings ist die erfolgreichste Maßnahme gegen Überflechtungsprobleme, die Durchführung von Entflechtungsmaßnahmen (sei es durch Dezentralisierung oder Zentralisierung), trotz einiger Vorschläge bisher aus den o.g. Gründen nicht aufgegriffen worden.* Deshalb stehen hier vor allem Optimierungen der Interaktionen zwischen Verwaltungen durch Bündelung, Verbesserung des Datenaustausches und Schnittstellenreduzierungen im Mittelpunkt:

Maßnahmen nach 2015/2016

- Zum einen geht es darum, die Problemlagen, die sich aus dem *Querschnittscharakter* der Migrations- und Integrationspolitik ergeben, zu bearbeiten *und* policy-übergreifende Abstimmungen zu ermöglichen (zwischen BMI und BMAS, zwischen den Ministerien auf Länderebene und den Fachbereichen/Ämtern in der Kommunalverwaltung). Gesetzt wird auf *organisatorische Bündelungen* in Kommunen und Ministerien durch die Einrichtung von integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration oder (deutlich weniger realisiert) Ministerien-übergreifende Förderportale. Unter dem Begriff des „lokalen Integrationsmanagements“ wird zudem je nach Ausgestaltung auch auf *individuelles Fallmanagement* gesetzt, um die Verwaltungsadressat:innen durch die komplexen Verwaltungsverfahren zu leiten und Hilfestellungen zu bieten (vgl. Bogumil et al. 2023).
- Neben diesen Bündelungsmaßnahmen ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten bei der *Verbesserung des Datenaustausches* zwischen den Verwaltungsebenen. Diese sind aber deutlich schwieriger und langwieriger zu erreichen, was am Beispiel der mühsamen und andauernden Reformen des Ausländerzentralregisters deutlich wird. Auch *Schnittstellenreduzierungen* durch die Vermeidung des Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG/SGB III und dem SGB II bzw. SGB XII oder durch eine Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen sind bisher nicht zustande gekommen.

- Probleme der Unterflechtung bestehen vor allem im Bereich der Migrationsberatung (Fallmanagement). Auf die ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft haben einige Bundesländer (u.a. Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen) durch neue Förderprogramme reagiert. Diese zielen darauf ab, mit einem erheblichen aus Landesmitteln geförderten Personaleinsatz auf kommunaler Ebene sowohl die strategische Steuerung und Koordinierung der Integrationsarbeit als auch die Beratungsaktivitäten deutlich zu stärken und damit die beschriebenen Fragmentierungen zu überwinden. Ziel ist eine integrierte Steuerung der unterschiedlichen Integrationszuständigkeiten vor Ort.

6 Verwaltungsvollzug seit 2015 in ausgewählten Bereichen

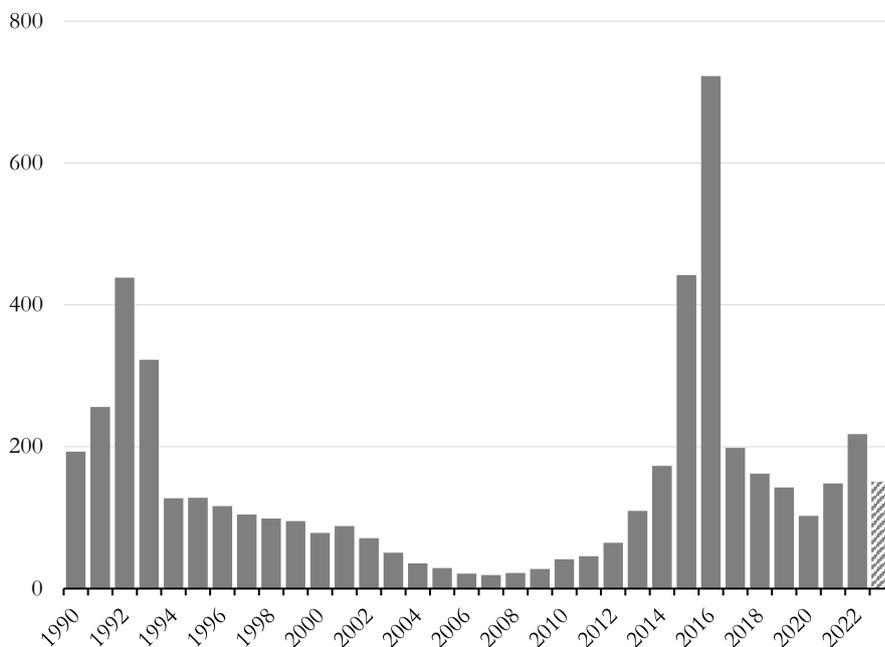
6.1 Asyl

6.1.1 Asyl- und Verwaltungsgerichtsverfahren

Abbildung 9 ist zu entnehmen, dass die Asylantragszahlen, nachdem in den Jahren 2015 und 2016 absolute Höchststände seit Bestehen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge bzw. seiner Vorläufer zu verzeichnen waren, zunächst deutlich zurückgegangen sind. Zum einen können vor allem in der Schließung der sog. Balkanroute und dem EU-Türkei-Abkommen von 2016 wesentliche Gründe hierfür vermutet werden (vgl. Grote 2018), zum anderen lässt sich der Rückgang im Jahr 2020 durch die Coronapandemie und die damit verbundenen Grenzsicherungen und Reiseeinschränkungen erklären (BAMF 2022c: 28). Seit 2021 ist jedoch wieder eine steigende Tendenz der Antragszahlen zu erkennen und bereits im ersten Halbjahr 2023 wurden über 150.000 Erstanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt (vgl. BAMF 2023a). Mit 44.394 Erstanträgen stellt Syrien im Zeitraum Januar bis Juni 2023 das Hauptherkunftsland dar, gefolgt von Afghanistan (28.635), Türkei (19.857), Iran (6.479) und Irak (6.251).

Seit 2021 wieder steigende Asylantragszahlen

Abbildung 9: Asylantragszahlen seit 1990

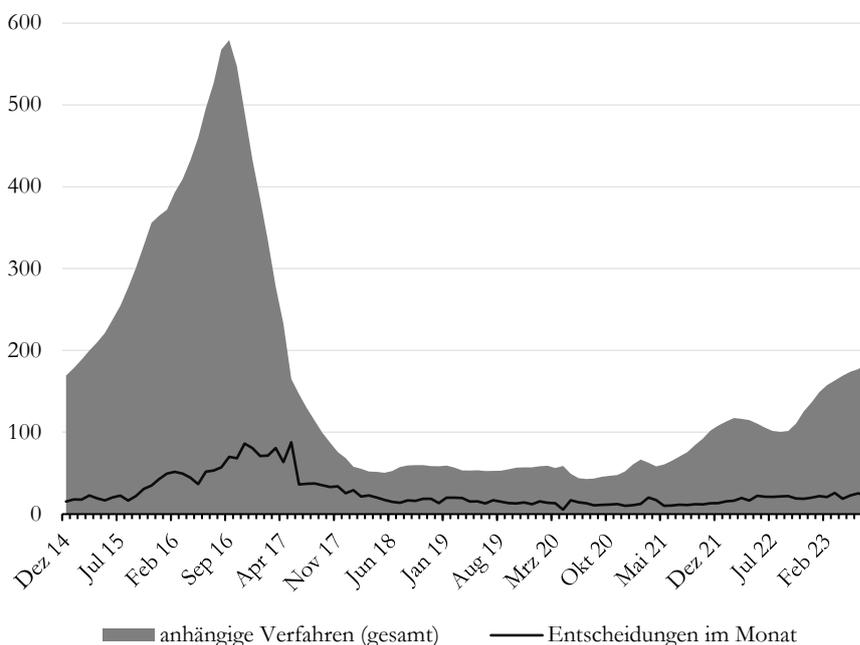


Quelle: Eigene Darstellung nach BMI (2014) und „Asylgeschäftsstatistik“ bzw. „Aktuelle Zahlen“ des BAMF, jeweils in Tausend. 1990 bis 1994: Erst- und Folgeanträge, ab 1995: nur Erstanträge. 2023: nur erstes Halbjahr.

Der nach den „Krisenjahren“ 2015 und 2016 einsetzende Rückgang der Asylantragszahlen sowie die personelle Aufstockung und prozedurale Veränderungen innerhalb des BAMF (vgl. Bogumil et al 2018), versetzen die Behörde in den darauffolgenden Jahren in die Lage, den Abbau der enormen Anzahl der anhängigen Asylverfahren voranzutreiben (vgl. Abb. 10). Ein Grundbestand von 50.000 bis 60.000 anhängigen Verfahren konnte jedoch erst im Laufe des Jahres 2020 unterschritten werden. Danach stieg die Zahl jedoch wieder recht sukzessive, wodurch im Juli 2023 mit knapp 183.000 Verfahren das Niveau von Anfang 2015 erreicht wurde, während die Zahl der monatlichen Asylentscheidungen des BAMF zuletzt zwischen 20.000 und 25.000 schwankte.

Aktuell wieder Zunahme der anhängigen Verfahren

Abbildung 10: Anhängige Asylverfahren seit 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach „Asylgeschäftsstatistik“ bzw. „Aktuelle Zahlen“ des BAMF, jeweils in Tausend.

Die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren bis zu einer behördlichen Entscheidung stieg von 5,2 Monaten im Jahr 2015 auf 10,7 Monate im Jahr 2017 an (Deutscher Bundestag 2016: 14, 2018b: 4) und pendelte sich in den letzten Jahren auf sechs bis unter acht Monate ein, wobei die Dauer 2020, unter den Bedingungen der Coronapandemie, zwischenzeitlich auf 8,3 Monate stieg (Deutscher Bundestag 2021: 3). Demgegenüber zeigt die Betrachtung der Gesamtverfahrensdauer, also inkl. der bei Gerichten unanfechtbar abgeschlossen Verfahren, eine steigende Tendenz auf. So lag die Gesamtverfahrensdauer 2015 durchschnittlich bei 7,9 Monaten (Median: 5 Monate) und stieg bis 2020 auf 25,9 Monate (Median: 19 Monate), bis sie im Jahr 2021 wieder leicht auf 24,4 Monate (Median: 14 Monate) zurückging (BAMF 2016a: 55, 2021a: 61, 2022b: 63). Während 2021 die

Deutlich längere Gerichtsverfahrensdauern

meisten Verfahren (38,4 Prozent) innerhalb von sechs Monaten unanfechtbar abgeschlossen wurden, betrug die Verfahrensdauer bei 20,6 Prozent mehr als vier Jahre (BAMF 2022b: 63).

Tabelle 3: Gerichtsverfahren im Bereich Asyl

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entscheidungen über Asylanträge								
Insgesamt	Insgesamt	282.726	695.733	603.428	216.873	183.954	145.071	149.954
	davon beklagt	16,1 %	24,8 %	49,8 %	53,6 %	49,5 %	45,1 %	38,4 %
darunter ablehnend	Insgesamt	141.811	261.813	341.786	140.902	113.625	82.601	90.106
	davon beklagt	31,9 %	43,2 %	73,4 %	75,8 %	75,0 %	73,3 %	57,2 %
Erstinstanzliche Gerichtsentscheidungen								
Insgesamt		62.592	70.696	146.168	171.905	152.604	126.715	106.137
„Erfolgsquote“		4,2 %	13,1 %	22,2 %	17,2 %	14,7 %	16,7 %	18,6 %
Ablehnungen		29,3 %	31,6 %	32,3 %	37,7 %	40,6 %	37,0 %	33,1 %
Formelle Entscheidungen		66,5 %	55,3 %	45,5 %	45,1 %	44,7 %	46,3 %	48,3 %
Anhängige Gerichtsverfahren								
(Stichtag: 31.12.)		58.974	159.965	372.443	328.584	273.681	211.045	163.652

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von BAMF (2016a, 2017a, 2018a, 2019a, 2020a, 2021a).

Insgesamt schlugen sich die hohen Asylantragszahlen in Verbindung mit den damit einhergehenden Klagequoten nachgelagert somit auch deutlich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nieder (vgl. Tab. 3). Von 2015 bis 2017 stieg die Zahl der anhängigen Gerichtsverfahren um mehr als das Sechsfache auf 372.443 an. Bis 2021 konnte diese Zahl jedoch wieder spürbar auf 163.652 verringert werden. Dennoch waren 2021 41,7 Prozent aller erledigten Hauptverfahren vor Verwaltungsgerichten dem Asylrecht (Asylrecht und Verteilung von Asylbewerbern) zugeordnet (Destatis 2022: 12). Auffällig ist jedoch, dass die Klagequote sowohl insgesamt betrachtet als auch auf die ablehnenden Entscheidungen des BAMF bezogen, 2021 signifikant gegenüber den Vorjahreswerten zurückgegangen ist.

Großer Teil der Verfahren vor Verwaltungsgerichten ist dem Bereich Asyl zugeordnet

6.1.2 Aufgabenwahrnehmung durch das BAMF

Zeitgleich zur Bearbeitung der externen Krise in Form der hohen Fallzahlen war das BAMF mit einem umfassenden internen Organisationswandel konfrontiert. So stieg die Anzahl der Personalstellen im Bundesamt laut Bundeshaushaltsplan von 2232,5 im Jahr 2014 auf 6256,5 im Jahr 2016 und liegt aktuell bei etwas über 8.000. Hinzu kamen zeitweise auch in größerem Umfang temporäre Stellen sowie unterstützende und abgeordnete Kräfte von ehemaligen Staatsunternehmen und Behörden (vgl. BAMF 2017b, 2018b; Grote 2018). Darüber hinaus erfolgte im Zuge der organisatorischen Krise ein erheblicher Einkauf von externen Beratungsleistungen (vgl. Deutscher Bundestag 2018a; kritisch: Pichl 2020).

Externe und interne Krise

Damit das Bundesamt flexibler auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren kann, setzt es mittlerweile bei Schwankungen des Aufgabenvolumens auf eine Priorisierung der Gesamtaufgaben und eine abteilungs-

„Flexible Behörde“

übergreifende Unterstützung. Die Mitarbeitenden werden hierfür entsprechend ihrer Vorkenntnisse durch Qualifizierungsmaßnahmen auf den Einsatz vorbereitet und sollen so zügig dort unterstützen, wo es erforderlich ist. In den Jahren 2022 und 2023 ist diese Form der Unterstützung bereits im Asylbereich zur Anwendung gekommen. Auch andere Bereiche des BAMF wurden bei einem unvorhergesehenen Anstieg des Aufgabenvolumens auf diese Weise temporär unterstützt, etwa bei der Aufnahme afghanischer Ortskräfte oder ukrainischer Kriegsgeflüchteter ebenso wie der Integrationsbereich. Derartige interne Unterstützungsmaßnahmen bleiben jedoch auf besondere Bedarfslagen beschränkt. Des Weiteren wird durch organisatorische Maßnahmen versucht eine ausgeglichene Aufgabenlast der einzelnen Bereiche im „Regelbetrieb“ zu erreichen.¹⁵

Um seine Aufgaben in der Fläche erfüllen zu können, verfügt das BAMF neben der Nürnberger Zentrale über ein Netz an weiteren Standorten, das in der Hochphase der Krise massiv erweitert und danach teilweise wieder zurückgebaut wurde. Neben den „klassischen“ Außen- und Regionalstellen¹⁶ wurden ab 2015 neue Standorttypen in Betrieb genommen.

Standorttypen

Hierzu zählen zum einen die Ankunftszentren, in denen gewisse Prozesse der Länder und des Bundes gebündelt werden. Dort wurde von 2016 bis Anfang 2017 (vgl. BAMF 2017b, 2018b) das sog. „Clusterverfahren“ durchgeführt, das zum Ziel hatte, bestimmte Verfahren zu beschleunigen. Unterschieden wurde einerseits zwischen Anträgen von Personen mit hoher (Cluster A) und geringer Bleibewahrscheinlichkeit (Cluster B), die dann in den Ankunftszentren entschieden werden sollten (BAMF 2017b: 43). Komplexe (Cluster C) und Dublin-Fälle (Cluster D) sollten hingegen zur Bearbeitung in die Außenstellen weitergeleitet werden (ebd.).

Eine Weiterentwicklung der Ankunftszentren stellen die sog. „AnKER-Einrichtungen“ (Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen) bzw. funktionsgleichen Einrichtungen¹⁷ dar (nachfolgend „AnKER-/FG-Einrichtungen“), die auf Basis des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD ab 2018 in einigen Bundesländern eingerichtet wurden. In den AnKER-Einrichtungen werden die verschiedenen Prozesse der Erstaufnahme der Länder sowie des Asylverfahrens weitestgehend gebündelt. Neben Landesbehörden und BAMF sind in den Einrichtungen oder in unmittelbarer Nähe weitere Akteure wie die Bundesagentur für Arbeit oder die Rechtsantragstellen der zuständigen Verwaltungsgerichte

¹⁵ Einfluss auf die interne Verwaltungsorganisation haben zudem zahlreiche Elemente der Digitalisierungsstrategie des Bundesamtes (vgl. BAMF 2021b).

¹⁶ Die sog. Regionalstellen sind für Aufgaben des BAMF im Bereich Integration zuständig. Darüber hinaus ist aktuell in 27 Außenstellen ein Integrationsbereich vorhanden.

¹⁷ Funktionsgleiche Einrichtungen entsprechen grundlegend den „AnKER-Einrichtungen“, werden aber in den jeweiligen Bundesländern nicht so bezeichnet.

vertreten. Zudem sind dort über die staatlich finanzierte Asylverfahrensberatung hinaus „integrationsvorbereitende und tagesstrukturierende Maßnahmen, die Rückkehrberatung sowie weitere Beratungs- und Betreuungsangebote der nichtstaatlichen Akteure“ (BAMF 2021c: 16) vertreten. Die intensivierte Zusammenarbeit der Behörden führe der Evaluation der AnkER-/FG-Einrichtungen, die das Forschungszentrum des BAMF durchgeführt hat, folgend, durchschnittlich zu kürzeren Asylverfahren (Antragstellung bis Bescheidzustellung). Je nach betrachteter Fallkonstellation und unter Berücksichtigung der individuellen Merkmale der Asylsuchenden ergeben sich im Vergleich zu den anderen Standorten des BAMF um zwei bis 19 Prozent (eigene Berechnung) schnellere Verfahren (BAMF 2021c: 29ff.).

Abseits der Bündelung der Akteure, ist das zweite zentrale Charakteristikum der AnkER-/FG-Einrichtungen, dass die Asylsuchenden, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, i.d.R. bis zum Abschluss des Asylverfahrens in den Einrichtungen verbleiben und je nach Ausgang von dort freiwillig ausreisen bzw. abgeschoben oder auf die Kommunen verteilt werden. Dieser integrationshemmende Umstand wird vielfach kritisiert (vgl. u.a. Pro Asyl 2021, Schader et al. 2018).

Ebenfalls kritisch wurde die Einrichtung von Entscheidungszentren im Jahr 2015 bewertet, durch die – entgegen der Dienstanweisung Asyl des BAMF, die grundsätzlich die Einheit von Einheit von Anhörer:in und Entscheider:in empfiehlt – die Trennung zwischen Anhörung und Entscheidung im Asylverfahren zwischenzeitlich stark ausgeweitet wurde. Mittlerweile existiert nur noch eines dieser Entscheidungszentren, das v.a. zum Abbau der anhängigen Verfahren und zur Bearbeitung von Anträgen von Personen aus unsicheren Herkunftsländern beitragen soll. Inwiefern dieses Vorgehen tatsächlich, wie erhofft, zu schnelleren Verfahren führt, lässt sich nicht abschließend beurteilen.

Größere Aufmerksamkeit kam darüber hinaus in der Vergangenheit den variierenden Schutzquoten zwischen den einzelnen Außenstellen und auch im Bundesländervergleich zu (vgl. Riedel/Schneider 2017, Schneider et al. 2020; zuletzt Kosyakova/Brücker 2020, Praschma 2020, Schneider 2021), die darauf hindeuten, dass „eine *bundesunmittelbare Verwaltung* in Form des BAMF nicht zwangsläufig zu einer bundesweit einheitlichen Entscheidungspraxis führt“ (Bogumil et al. 2017: 30; Hervorh. im Orig.). Grundsätzlich ist dabei zu berücksichtigen, dass die Außenstellen des BAMF nicht gleichermaßen alle Herkunftsländer bearbeiten, unterschiedlich hohe Anteile von Dublin-Verfahren bestehen und das Asylverfahren letztlich eine individuelle Einzelfallprüfung darstellt, wobei neben dem Herkunftsland weitere individuelle Umstände berücksichtigt werden (vgl. Deutscher Bundestag 2017).

Variierende Schutzquoten

Aus unserer Sicht stellen auf Ebene der Außenstellen v.a. zwei Faktoren sinnvolle Erklärungen für die Variationen bereit (im Wesentlichen bereits Bogumil et al: 2018: 40): Zum einen könnte es – als eine Art informellen Verwaltungshandelns – in Außenstellen kollegiale Fallberatung geben, wodurch sich die Entscheidungen in einer Außenstelle ähnlicher sind als im Vergleich zu anderen Außenstellen. Zum anderen kann begründet vermutet werden, dass sich die Entscheider:innen an den Verwaltungsgerichtsentscheidungen der jeweiligen Bundesländer orientieren. Dies wäre aus der Sicht der Entscheider:innen „rational“, da damit Nachfragen der Gerichte im Verwaltungsgerichtsverfahren vermieden werden können und der Verwaltungsaufwand sinkt. Beides würde in Richtung eines statistischen Klumpeneffektes wirken. Aber auch ohne konkrete Fallberatungen könnten allein die organisationale Sozialisation sowie informelle Praktiken einen Einfluss entfalten. Auch das Forschungszentrum des BAMF brachte den, wenn auch hypothetischen, Erklärungsfaktor des spezifischen „Mikroklimas“ innerhalb von Außenstellen ein (Deutscher Bundestag 2019: 24). Für eine wissenschaftlich fundierte Untersuchung der unterschiedlichen Quoten wird richtigerweise der Zugang zu anonymisierten Individualdaten gefordert (vgl. Schneider 2021).

Ungeachtet dessen ließ sich in Folge der Überlastung des BAMF eine mangelnde Qualität der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere im Bereich der Asylantragsbearbeitung, konstatieren (vgl. im Folgenden Bogumil et al. 2018). Ursächlich hierfür sind einerseits eine unzureichende personelle Ausstattung angesichts der enormen Zahl der Anträge in den Jahren 2015 bis 2017 sowie damit verbunden Defizite in der Qualifizierung der (Neu)Beschäftigten. Andererseits deuten Presseberichte, Aussagen des ehemaligen BAMF-Präsidenten Weise sowie Verlautbarungen des BAMF-Gesamtpersonalrats auf entsprechende Leitungsvorgaben hin, die die Priorisierung der Quantität zu Ungunsten der Qualität vorsahen und zumindest bis Ende 2017 zu konstatieren waren.

Mittlerweile hat das BAMF umfangreiche Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen. Diese bauen auf drei Pfeilern auf (vgl. schriftliche Auskunft des BAMF): Der erste Pfeiler ist die konkrete Qualitätssicherung, -prüfung und -verbesserung im Asylbereich. Hierfür werden nach vorgegebenen Quoten und Kriterien Qualitätsprüfungen von Verfahrensschritten im 4-Augen-Prinzip durchgeführt, sowohl dezentral in den Außenstellen als auch zentral. Durch die zentrale Qualitätssicherung erfolgt beispielsweise eine monatliche Prüfung von 1.055 Entscheidungen und 106 Abschlussarbeiten, die im Rahmen einer repräsentativen Stichprobenziehung gezogen werden. Zusätzlich werden themenbezogene Stichproben durchgeführt, die sich auf bestimmte Fallkonstellationen oder Herkunftsländer fokussieren.

Quantität statt Qualität

Qualitätssicherung

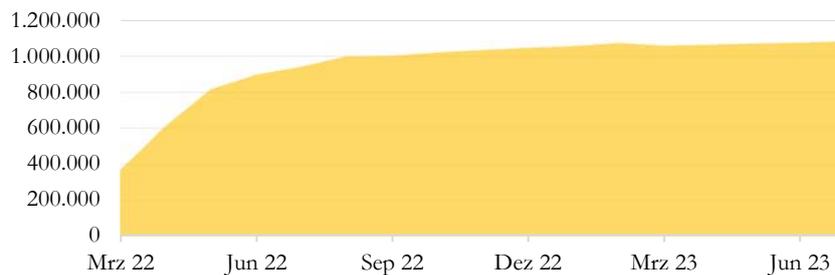
Der zweite Pfeiler umfasst die übergreifenden Instrumente der Qualitätssicherung. Hierbei handelt es sich u.a. um entsprechende IT-Fachanwendungen, Schulungen für Entscheider:innen und regelmäßige sowie anlassbezogenen Audits des eigenen Qualitätsauditreferats. Der dritte Pfeiler stellt die Zielsetzung der Qualitätssicherung dar. Neben dem übergeordneten Ziel der stetigen und nachhaltigen Qualitätsverbesserung im Bereich der Asylverfahren und der Vorgabenerstellung geht es hierbei auch um die Etablierung einer positiven Feedbackkultur. Fehlervermeidung, das Lernen aus Erkenntnissen und die Entwicklung einer Optimierungsverantwortung sind zentrale Bestandteile dessen. Hinzu kommen weitere flankierende Maßnahmen wie die umfangreiche Bereitstellung von Informationsunterlagen für Entscheider:innen, die Zusammenarbeit mit Fachorganisationen und NGOs sowie die Prozesszertifizierung des Qualitätsmanagementsystems und die Personenzertifizierung der Mitarbeitenden in den Qualitätsreferaten.

6.2 Aufnahme von Ukrainer:innen durch die Kommunen

Zumindest der Sollprozess sieht im regulären Asylverfahren vor, dass die Erstaufnahme durch die Länder und die Registrierung bzw. erkennungsdienstliche Behandlung i.d.R. bereits durch Polizeibehörden, Aufnahmeeinrichtungen der Länder oder das BAMF erfolgen. Mit der Aktivierung der Richtlinie über vorübergehenden Schutz (sogenannte „Massenzustrom-Richtlinie“) durch die EU-Mitgliedstaaten für den Personenkreis mit ukrainischer Staatsangehörigkeit wurde ab 2022 erstmals ein alternativer Mechanismus (Reduzierung der Formalitäten auf einen Mindeststandard umgesetzt, der die Verwaltungszuständigkeit auch für diese Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert. Kommunale Interviewpartner:innen erwähnen diesbezüglich, dass bei der Registrierung und Aufnahme zum einen auf Erfahrungswissen aus der vorangegangenen „Flüchtlingskrise“ zurückgegriffen werden konnte und zum anderen bestehende Strukturen in Form von Krisenstäben, die im Zuge der Coronapandemie initiiert wurden, wesentlich zur Bewältigung der Fluchtbewegungen aus der Ukraine beigetragen haben.

Richtlinie über vorübergehenden Schutz („Massenzustrom-Richtlinie“) sorgt für Zuständigkeitsverlagerung auf Kommunen

Abbildung 11: Anzahl der vorläufig registrierten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine



Quelle: AZR, auf Anfrage des *Mediendienst Integration* beim BMI, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html>; Stichtag ist jeweils das Monatsende.

Zwar sind ukrainische Staatsbürger:innen seit 2017 von der Visumpflicht befreit, weshalb sie ohne ein entsprechendes Verfahren in die EU einreisen und sich dort 90 Tage aufhalten können.¹⁸ Für einen längerfristigen Aufenthalt sowie den Bezug von SGB-II-Leistungen (vgl. 6.4.3) ist jedoch ein Aufenthaltstitel notwendig. Diesen erhalten Ukrainer:innen und ihnen gleichgestellte Drittstaatsangehörige auf Grundlage des § 24 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz) durch einen Antrag bei den kommunalen Ausländerbehörden. Die Verteilung der Geflüchteten aus der Ukraine erfolgt auf Grundlage des Königsteiner Schlüssels über das sog. „FREE-System“ (Fachanwendung zur Registerführung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz), in welchem – im Gegensatz zu EASY – Personendaten erfasst werden, wodurch Verteilungsentscheidungen bei erneuten Verteilungsgesuchen nachvollzogen werden können (Ritgen 2022: 239). Da auch die kommunalen Ausländerbehörden Zugriff auf FREE haben, kann hierüber eine Umverteilung erfolgen, falls das Aufnahmesoll der Kommune erreicht wird (Ritgen 2022: 239f.). Die Zuweisungsentscheidung des Landes erlischt bei Erteilung des Aufenthaltstitels, an die sich, wie bei anerkannten Flüchtlingen, für die Dauer von drei Jahren die Wohnsitzregelung anschließen kann (Ritgen 2022: 243).¹⁹ Betroffene können jedoch einen Aufhebungsantrag stellen, wengleich laut Ritgen nicht ausgeschlossen werden könne, „dass dies zu einer erheblichen Belastungssituation in den Behörden führen“ (ebd.) könne.

Aufenthaltsrechtliche Grundlage und Verteilung

Für die erkennungsdienstliche Behandlung von Ausländern wurden die entsprechenden Behörden im Zuge der letzten „Flüchtlingskrise“ mit sog. „PIK-Stationen“ (Personalisierungsinfrastrukturkomponente) ausgestattet, wobei die kommunalen Ausländerbehörden, im Gegensatz zu den o.g.

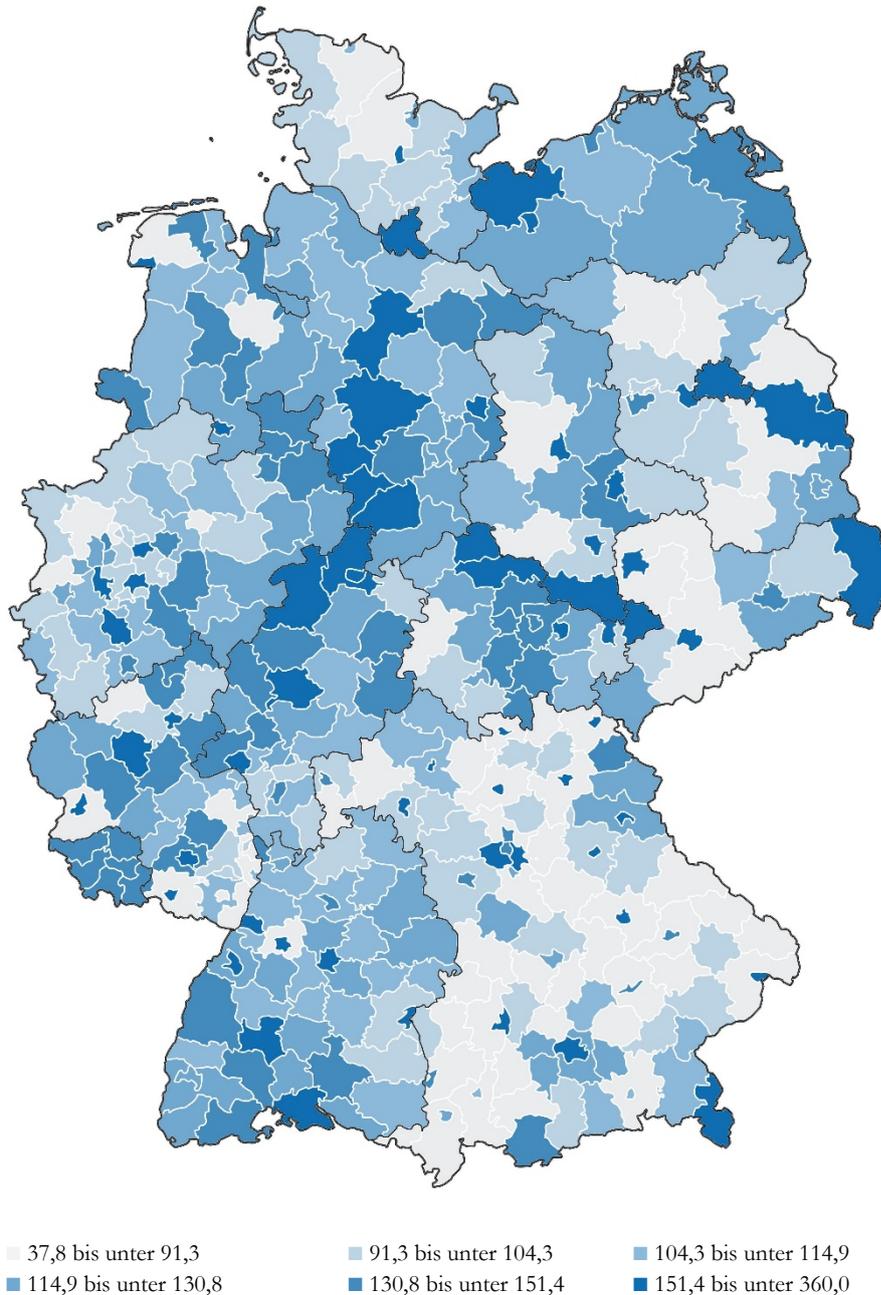
Probleme mit PIK-Stationen

¹⁸ Durch Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung gelten diese Bestimmungen auch für bestimmte vor dem Krieg in der Ukraine geflüchtete Ausländer:innen.

¹⁹ Dies betrifft Personen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind.

staatlichen Stellen, meist nur über je eine Station verfügten (Ritgen 2022: 241). Durch Kooperationen mit nahegelegenen Aufnahmeeinrichtungen der Länder wurde dieser Flaschenhals mancherorts aufgelöst. Zum anderen berichten kommunale Interviewpartner:innen teils von anfänglichen Schwierigkeiten bei der Inbetriebnahme der PIK-Stationen, nachdem diese lange Zeit ungenutzt waren, sowie von technischen Störungen und langsamen Übertragungsraten zu Stoßzeiten.

Abbildung 12: Ukrainische Bevölkerung auf Kreisebene 2022



Quelle: Eigene Darstellung. Erläuterung: Zahl der Ukrainer:innen je 10.000 Einwohner:innen. Digitale Verwaltungsgrenzen: © GeoBasis-DE / BKG (2023). Daten zu Anteilen: Bevölkerungsfortschreibung und AZR, <https://www.destatis.de/DE/Im-Fokus/Ukraine/Gesellschaft/inhalt.html>, Stand: 31.12.2022.

Nachdem ein Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG gestellt wurde, ist durch die Ausländerbehörden eine sog. Fiktionsbescheinigung auszustellen, die ein vorläufiges Aufenthaltsrecht nachweist, das auf Grundlage der Antragstellung besteht. Aufgrund von Lieferschwierigkeit der Bundesdruckerei hatten Ausländerbehörden teils eigens entwickelte Ersatzbescheinigungen ausgehändigt (siehe auch Ritgen 2022: 241f.). Hinsichtlich der Gültigkeitsdauer der ausgestellten Aufenthaltstitel hat das BMI als einheitliches Ablaufdatum den 04.03.2024 festgelegt. Vertreter:innen von Ausländerbehörden problematisieren hierbei einerseits die relativ kurze Gültigkeitsdauer sowie andererseits das einheitliche Ablaufdatum. Hierdurch werden die Behörden – aufgrund der notwendigen Vorbereitungen – ab Herbst 2023 voraussichtlich mit einer sehr hohen punktuellen Arbeitsbelastung konfrontiert sein, sofern die Aufenthaltstitel nicht im Wege einer Rechtsverordnung durch das BMI verlängert werden. Vorstellbar wäre für Expert:innen aus der kommunalen Praxis auch, dass den betroffenen Personen ohne die Notwendigkeit der persönlichen Vorsprache, eine Bescheinigung ausgestellt werden könnte, wobei dies wiederum zu Problemen beim Grenzübertritt oder bei der Beschäftigung (Unsicherheit von Arbeitgebern, ob Aufenthalt weiterhin erlaubt ist) führen könne.

Fraglich ist zum jetzigen Zeitpunkt indes, wie groß der betroffene Personenkreis tatsächlich sein wird. Dies hängt auch mit dem statistischen Problem der Erfassung der sich derzeit (noch) im Bundesgebiet aufhältig befindlichen Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 erhalten haben, zusammen. So werden Wegzüge nicht durch das AZR erfasst, sofern die Personen nicht durch die Kommune untergebracht waren und eine Abmeldung am ehemaligen Wohnort unterbleibt. Auch die SGB-II-Daten zu leistungsbeziehenden Ukrainer:innen liefern kein vollständiges Bild, da nicht alle Personen auf staatliche Sozialleistungen angewiesen sind; 18 Prozent der Geflüchteten aus der Ukraine waren Anfang 2023 erwerbstätig (Kosyakova et al. 2023: 2). Befragungsdaten der Studie „Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland“ geben immerhin Aufschluss darüber, dass ein zunehmender Anteil beabsichtigt, längerfristig in Deutschland zu bleiben. 29 Prozent möchten für immer, 15 Prozent noch einige Jahre und 31 Prozent möchten bis Kriegsende in Deutschland bleiben, wobei 23 Prozent keine Auskunft zu Bleibeabsichten machen konnten (Brücker/Ette et al. 2023: 383).

Ein sich fortwährend verstärkendes Problem stellt in diesem Zusammenhang der häufig knappe Wohnraum in Kommunen dar, der – wenn auch in variierendem Ausmaß – die Gesamtbevölkerung betrifft. In einem Forschungsprojekt zu lokalem Integrationsmanagement wurde in nahezu allen Experteninterviews auf die Frage nach den Herausforderungen für Integration die kritische Wohnungssituation genannt (Bogumil et al. 2023: 65). Auch wenn gewisse Niveauunterschiede von den befragten Personen

Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel

Gewisse Unklarheit bzgl. der Anzahl der sich tatsächlich im Bundesgebiet befindlichen Ukrainer:innen

Mangelnde Unterbringungs-kapazitäten und fehlender Wohnraum

gesehen werden, sei der Wohnungsmarkt in allen der 14 betrachteten Gebietskörperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte) als angespannt und besonders problematisch für die Zielgruppe der Zugewanderten wahrzunehmen (ebd.). Ähnliches berichtet ein Jobcentermitarbeiter im Rahmen der für das vorliegende Gutachten geführten Interviews in Bezug auf SGB-II-Leistungsbeziehende im Allgemeinen („Im Preissegment des Jobcenters wird es eng“) und verweist auf die Gefahr eines zunehmenden „Konkurrenzkampfes“ verschiedener Anspruchsgruppen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Kommunen und auch das Zuweisungsmanagement der Länder durch die freie Wohnortwahl der ukrainischen Kriegsflüchtlinge entlastet werden.

Damit zusammenhängend mehren sich seit Sommer 2022 auch wieder die Anzeichen einer Überlastung kommunaler Unterbringungskapazitäten. Zu den zentralen Erkenntnissen einer aktuellen Expertise zur kommunalen Unterbringung von Geflüchteten (vgl. Kühn/Schlicht 2023) zählt u.a., dass die im Zuge der Jahre 2015 und 2016 erweiterten Kapazitäten in den letzten Jahren wieder zurückgebaut wurden, da den Kommunen in den meisten Bundesländern nur die Kosten für die tatsächlich belegten Plätze erstattet werden (Kühn/Schlicht 2023: 6). Verschärfend wirke sich zudem aus, dass „es in vielen Gegenden sehr lange dauerte, bis Geflüchtete aus der Unterbringung in eigene Wohnungen ausziehen konnten“ (Kühn/Schlicht 2023: 7). Auch der Abbau der Plätze in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder vermindere vermutlich die Pufferfunktion dieser Ebene (Kühn/Schlicht 2023: 6). Daher plädieren die Autor:innen für ein „atmendes System“ (vgl. Kühn/Schlicht 2023) in den Kommunen und sie verdeutlichen darüber hinaus, dass die freie Wahl des Wohnorts für ukrainische Geflüchtete deutlich zur Entlastung der Kommunen beigetragen habe, da hierdurch deutlich über die Hälfte der betroffenen Personen in privatem Wohnraum unterkommen konnte (Kühn/Schlicht 2023: 15f.).

6.3 Erwerbsmigration

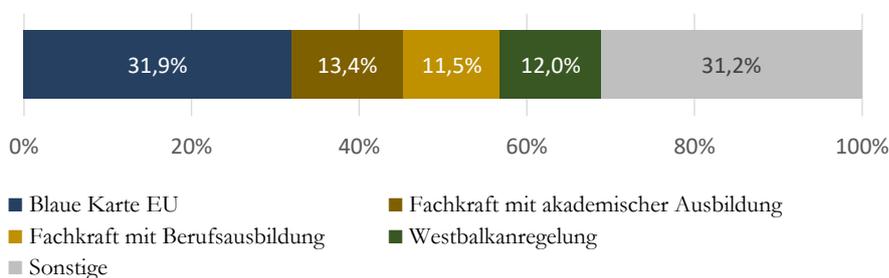
Zwar sind die Zuzugszahlen in den durch die Corona-Pandemie stark geprägten Jahren 2020 und 2021 signifikant zurückgegangen, insgesamt betrachtet ist jedoch eine stetige Zunahme der Erwerbsmigration von Personen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union zu beobachten. So stieg die Anzahl der ausländischen Bevölkerung mit befristetem Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit von 123.882 im Jahr 2015 auf 351.410 im Jahr 2022 (Destatis 2023b).

Die Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt hängen stets von den individuellen formalen Qualifikationen der drittstaatsangehörigen Person ab. Abbildung 13 zeigt auf, dass die häufigste Rechtsgrundlage für die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbsmigration im Jahr 2022 die Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)

Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt hängen stets von individuellen formalen Qualifikationen ab

ist. Für die Erlangung dieses begünstigenden Aufenthaltstitels müssen die Drittstaatsangehörigen über einen akademischen Abschluss, eine Arbeitsplatzzusage und ein bestimmtes jährliches Mindesteinkommen verfügen. Zu den weiteren quantitativ bedeutsamen Rechtsgrundlagen gehören die Aufenthaltstitel für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG) und Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) sowie die Westbalkanregelung (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV). Des Weiteren werden Fachkräfte in zunehmendem Maße durch einen Statuswechsel aus der Bildungsmigration (z.B. Studium oder berufliche Ausbildung) bzw. einer nachfolgenden Arbeitsplatzsuche heraus gewonnen (vgl. Graf 2023, Schultz 2022).

Abbildung 13: Rechtsgrundlagen für die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbsmigration (2022)



Quelle: Eigene Abbildung nach Daten von Graf (2023), AZR.

Die zunehmende Erwerbsmigration geht mit einem fortschreitenden Abbau von Zugangsbarrieren auf gesetzlicher Ebene einher, der, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, alle Anforderungsniveaus betrifft, wenngleich auch weiterhin deutliche Reformpotenziale gesehen werden (vgl. u.a. Kolb 2023, Werding/Lembcke 2023). Zunächst wird in Kapitel 6.3.1 näher auf die Fachkräfteeinwanderung eingegangen, bevor in Kapitel 6.3.2 die Westbalkanregelung betrachtet wird.

6.3.1 Fachkräfteeinwanderung

Hinsichtlich der Fachkräfteeinwanderung wurden v.a. durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) von 2019 die Zuwanderungsmöglichkeiten erweitert und Verfahren vereinfacht. Zudem wurde mit dem *beschleunigten Fachkräfteverfahrens* ein gänzlich neues Verfahren eingeführt. Die zuständige Ausländerbehörde (ABH) nimmt in diesem Prozess die Rolle einer Koordinierungsinstanz ein, die mit den weiteren zu beteiligenden Stellen kommuniziert und dafür verantwortlich ist, die entsprechenden Fristen nachzuhalten. Durch dieses Verfahren sollen die Arbeitgeber:innen beim Einreiseprozess ausländischer Fachkräfte unterstützt und das Verwaltungsverfahren bis zur Einreise kann verkürzt werden. Nach Beratung durch die Ausländerbehörde, stellt der Arbeitgeber, bevollmächtigt durch die drittstaatsangehörige Person, einen Antrag zur Einleitung des Verfahrens. Daraufhin ist eine Vereinbarung zwischen dem Arbeitgeber und der

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

ABH zu schließen sowie eine Verwaltungsgebühr i.H.v. 411 Euro zu entrichten. Die ABH leitet dann das Anerkennungsverfahren ein, für das der zuständigen Anerkennungsstelle bei Vollständigkeit der Unterlagen i.d.R. eine Erledigungsfrist von zwei Monaten eingeräumt wird. Zum anderen holt die ABH, sofern erforderlich, die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ein. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebotes, die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen (Formular „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“) sowie die Prüfung, ob die berufliche Qualifikation der ausländischen Fachkraft sie zur Ausübung der Beschäftigung befähigen. Wenn die Bundesagentur nach einer Woche keine Nachfrage oder Nachforderungen veranlasst, gilt die Zustimmung als erteilt.

Sodann erteilt die ABH eine Vorabzustimmung, die sie an die Auslandsvertretung (AV) über das AZR übermitteln kann (Klaus 2022: 343) und dem Arbeitgeber zur Weiterleitung an die Fachkraft zukommen lässt. Nach Terminanfrage durch die Fachkraft muss die jeweilige Auslandsvertretung dann binnen drei Wochen einen Termin zur persönlichen Vorsprache und Visumsbeantragung ermöglichen und i.d.R. nach weiteren drei Wochen über das Visum entscheiden.

Erste umfangreichere Erkenntnisse zur Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens zeigt die Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf Grundlage von qualitativen Befragungen in ABHn und AVen auf (Becker et al. 2023). So habe die Komplexität des AufenthG in den letzten Jahren, auch durch das FEG, punktuell zugenommen, was laut einzelner Rückmeldungen dazu führe, dass die Kenntnisse, die für die Antragsbearbeitung notwendig seien, teils die Kompetenzen der Tätigkeits Ebenen des mittleren bzw. gehobenen Dienstes übersteigen würden (Becker et al. 2023: 54). Änderungen betreffen auch die Rolle der ABH, die nun in die Vorbereitung und die Begleitung des Anerkennungsverfahrens eingebunden ist. Aus Perspektive der ABHn ergeben sich hier größere Verzögerungen v.a. bei reglementierten und nicht reglementierten Berufsabschlüssen, wohingegen Verfahren zu Hochschulabschlüssen, die in der anabin-Datenbank²⁰ enthalten sind oder für die eine Zeugnisbewertung bei der ZAB erfolgt, vergleichsweise schnell abgeschlossen werden (Becker et al. 2023: 58). Demgegenüber wird von AVen berichtet, dass ein wiederkehrendes Problem mit kleineren ABHn darin bestehe, dass die Gleichwertigkeit von Hochschulabschlüssen nicht korrekt überprüft worden sei (Becker et al. 2023: 93). Daher habe es sich für die AVen in Ländern mit hohem Fälschungsaufkommen bewährt, die Anerkennung und Echtheit des Hochschulabschlusses nochmals durch Vorlage der Originaldokumente durch die Fachkraft zu prüfen, obwohl das beschleunigte

Bestehende Problemlagen

²⁰ Die Datenbank wird von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) der Kultusministerkonferenz verwaltet und stellt Informationen zur Bewertung von ausländischen Bildungsnachweisen bereit.

Fachkräfteverfahren diesen zusätzlichen Schritt nicht vorsieht (Becker et al. 2023: 94).

Insgesamt zeige sich eine Aufgabenverschiebung hin zu einer verstärkten Beratungstätigkeit der ABHen. Aufgrund der personellen Ausstattung (vgl. Kap. 6.4) sind jedoch nicht immer umfangreiche Beratungsgespräche möglich (Becker et al. 2023: 56). Damit zusammenhängend werden auch lange Wartezeiten bis zur Aushändigung des entsprechenden Aufenthaltstitels an die Fachkräfte thematisiert (Becker et al. 2023: 59).

Stärkere Beratungstätigkeit der ABHen

Im Hinblick auf die Frage, ob eine zentrale oder dezentrale Zuständigkeit für die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens von Vorteil ist, sind der Begleitforschung verschiedene Argumente zu entnehmen. Zum einen ermöglichen zentrale ABHen eine Bündelung von Kompetenz und fördern eine spezialisierte Sachbearbeitung nach einheitlichen Standards, was gerade in kleineren kommunalen ABHen aufgrund der vergleichsweise geringen Nutzungshäufigkeit des Verfahrens in diesem Maße nicht möglich ist (Becker et al. 2023: 61). Für eine dezentrale Zuständigkeit wiederum spricht die Nähe der kommunalen ABHen zum Arbeitsmarkt und zu den Arbeitgeber:innen, die eine stärker individuelle Betreuung vor Ort begünstigt (ebd.).

Zentrale vs. dezentrale Zuständigkeit

Verbesserungspotential wird in der Digitalisierung der Verfahren gesehen. So sei ein „maßgeblicher Verzögerungsgrund das postalische Versenden von Originaldokumenten (u. a. Vollmachten, Dokumente zur Berufsanerkennung sowie beglaubigte Personenstandsurkunden)“ (Becker et al. 2023: 58) zwischen den Behörden. Häufigste Anfrage von ABHen an AVen sei zum Beispiel die nach einer Zusendung der gescannten Papierakte vorab per E-Mail, wobei u.a. der postalische Versand der Antragsunterlagen per diplomatischem Kurier als Ursache gesehen wird (Becker et al. 2023: 94).

Optimierungspotenzial

Grundsätzlich wird das beschleunigte Fachkräfteverfahren durch die befragten ABHen zwar gelobt, dennoch wiesen mehrere Behörden darauf hin, „dass dadurch Personen in den AVen ‚an der Schlange vorbei‘ gehen dürfen, was bedeutet, dass andere länger warten müssen“ (Becker et al. 2023: 77), da die Fälle des beschleunigten Fachkräfteverfahrens vorgezogen werden würden. Denn ebenso wie bei den ABHen, herrschen auch bei den AVen teils lange Wartezeiten im regulären Visumverfahren, weshalb die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech) in einer Studie die Notwendigkeit eines digitalen Visaverfahrens hervorhebt und anrät, die Visaverfahren stärker beim Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten zu zentralisieren (Achleitner et al. 2023: 31). Ähnliche Vorschläge werden für den Bereich der Anerkennung von Qualifikationen formuliert, indem u.a. eine elektronische Antragstellung für alle Berufe, eine einheitliche Plattform für das Anerkennungsverfahren, die Zusam-

menführung der verschiedenen Datenbanken zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise sowie die Bündelung bestehender Informationsportale und Beratungsangebote gefordert wird (Achleitner et al. 2023: 32). Zudem wird eine Zentralisierung der Anerkennungsstellen angeregt (ebd.), da sich die Zuständigkeiten für die bundesrechtlich geregelten reglementierten bzw. nicht reglementierten und landesrechtlich geregelten Berufe derzeit auf hunderte Stellen verteilen.

6.3.2 Westbalkanregelung

Die sog. „Westbalkanregelung“ ermöglicht für Staatsangehörige der Staaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien einen privilegierten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für jede Beschäftigungsart, unabhängig von formalen Qualifikationen.²¹ Sie wurde 2016 eingeführt und zwischenzeitlich bis Ende 2023 verlängert. Voraussetzungen für die Inanspruchnahme sind ein verbindliches Arbeitsplatzangebot sowie ein nationales Visum. Im Rahmen dessen führt die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitsmarktprüfung durch, die sich aus der Prüfung der Beschäftigungsbedingungen (Formular „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“) und aus der sog. Vorrangprüfung zusammensetzt. Durch letztere wird geprüft, inwiefern inländische oder ihnen gleichgestellte (Staatsangehörige der EU, des EWR und der Schweiz sowie Drittstaatsangehörige mit uneingeschränktem Arbeitsmarktzugang, z.B. anerkannte Flüchtlinge) Bewerber:innen für den konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung stehen.

Der Abschlussbericht zur Evaluierung der Westbalkanregelung kommt zu dem Erkenntnis, dass die Arbeitsmarktintegration der über die Westbalkanregelung eingereisten Beschäftigten, auch verglichen mit anderen Migrantengruppen, als erfolgreich zu werten ist, was sich besonders in stabilen Beschäftigungsverhältnissen und geringer Arbeitslosigkeit bzw. geringen Leistungsbezug äußert (Brücker et al. 2020: 16f.). Zudem zeigt sich, dass die fehlende Qualifikationsanforderung nicht zwangsläufig mit einem hohen Anteil von Arbeitnehmer:innen in Helferberufen einhergeht (Brücker et al. 2020: 15f.). Hinsichtlich der Verwaltungsverfahren problematisieren befragte Arbeitgeber:innen jedoch die mitunter langen Wartezeiten bei den Auslandsvertretungen sowie die Vorrangprüfung der BA, da freie Stellen trotz negativer Vorrangprüfung nicht mit inländischen Arbeitnehmer:innen hätten besetzt werden können (Brücker et al. 2020: 91). Bezugnehmend auf die Vorrangprüfung spricht selbst die Bundesagentur für Arbeit von einem „Komplexitätstreiber im Verfahren“ (Deutscher Bundestag 2023: 28), da durch die zentralen Arbeitsmarktzulassungsteams immer noch der lokale Arbeitgeberservice zur Einschätzung der Vorrangprüfung einzubeziehen sei, wobei im Kontext der Westbalkanregelung lediglich

Voraussetzungen und Ablauf

Regelung ist positiv zu bewerten

²¹ Ausgenommen sind Tätigkeiten als Leiharbeiter:innen.

fünf Prozent aller Ablehnungen auf die Vorrangprüfung zurückzuführen seien (ebd.).

6.4 Ausländerbehörden

Die kommunalen Ausländerbehörden (ABHen) sind mit dem Rollenkonflikt zwischen der ABH als Willkommens- und Ordnungsbehörde konfrontiert, wobei sie bereits in unterschiedlicher Intensität Elemente einer „serviceorientierten Integrationsausrichtung“ (Krämer 2021: 227) angelegt haben (z.B. Fremdsprachenkenntnisse als Einstellungskriterium, Checklisten für notwendige Unterlagen, Beteiligung an örtlichen Integrationsnetzwerken etc.). Unabhängig von Unterschieden hinsichtlich des Verständnisses und der Ausrichtung der Behörden führen allgemeine Rahmenbedingungen und die Überbelastung der ABHen dazu, dass kaum Kapazitäten vorhanden sind, um entsprechende Wandlungsprozesse voranzutreiben. Ursächlich für diese Überbelastung ist die Kumulierung verschiedener struktureller Problemlagen, die wiederum in nahezu flächendeckend feststellbaren langen Warte- und Bearbeitungszeiten bei Terminen, Beratungen und Entscheidungen resultiert.

Eine Herausforderung liegt in den seit Jahren anhaltend hohen und zuletzt durch die Zuwanderung aus der Ukraine sowie die Zunahme der Asylbewerbenden ansteigenden Fallzahlen in den ABHen (vgl. Kap. 6.1 und 6.2). Die zahlreichen Rechtsänderungen im Aufenthaltsrecht und deren Umsetzung wirken sich zusätzlich belastend auf die ABHen aus. Statt den Gesetzesvollzug zu vereinfachen, führen die etwa 60 Rechtsänderungen der letzten Jahre zu einer Steigerung der Komplexität aufgrund kleinteiliger Gesetzgebung mit einer fortwährenden Ausdifferenzierung im Bereich des Aufenthaltsstatus. Neben den Herausforderungen durch die Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei Entscheidungen durch das Personal in den ABHen, entsteht durch die Komplexitätszunahme im Aufenthaltsrecht ein höherer Beratungsbedarf auf Seiten der Klient:innen. Hierdurch und durch kurze bzw. auf anderer Ebene festgelegte Gültigkeitsdauern von Aufenthaltstiteln (vgl. Kap. 6.2) entstehen zusätzliche Termine und Kontakte, die personelle Ressourcen binden. So werden Aufenthaltserlaubnisse von subsidiär Schutzberechtigten nach wie vor lediglich für zwei Jahre erteilt, während es bei Asylberechtigten mit Flüchtlingseigenschaft drei Jahre sind. Aufenthaltsgestattungen betragen bei Erstausstellung drei und in der Folge sechs Monate. Gültigkeitsdauern von Passersatzpapieren betragen lediglich drei Jahre, auch wenn eine Niederlassungserlaubnis vorliegt. Durch Änderungen im Aufenthaltsrecht sind ABHen zudem insbesondere im Zusammenhang mit Erwerbsmigration von einem Zuwachs an Aufgaben betroffen, die zum Teil auch zu aufbauorganisatorischen Anpassungen führen. Aus der Praxis wird der Eindruck beschrieben, dass der Vollzug bei der Erarbeitung von Gesetzen kaum berücksichtigt wird und eine Einbeziehung der Praxis auch nicht vorgesehen bzw. erwünscht sei.

**Willkommens- vs. Ordnungs-
behörde**

**Steigende Fallzahlen und zu-
nehmend komplexe Rechts-
materie**

Dies äußere sich z.B. in kurzen Fristen für Stellungnahmen der Kommunen im Rahmen von Beteiligungsprozessen über die kommunalen Spitzenverbände, in denen es kaum möglich ist, sich angemessen mit der Materie zu beschäftigen.

Weitere Herausforderungen für die Ausländerbehörden entstehen durch die Umsetzung des Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (2022), durch die Registrierung der ukrainischen Staatsangehörigen samt Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen und die im nächsten Jahr anstehende Verlängerung dieser Aufenthaltstitel, die alle zum gleichen Zeitpunkt auslaufen (31.03.2024). Die EU hat mittlerweile die Rechtsgrundlagen für eine Verlängerung bis zum 31.03.2025 erlassen, aber die Art der Umsetzung innerhalb der Bundesrepublik ist noch unklar.

Die Bewältigung der Herausforderungen durch hohe Fallzahlen und Aufgabenzuwächse findet vor dem Hintergrund einer unzureichenden personellen Ausstattung der ABHn statt. Aus der Praxis wird durchweg berichtet, dass ABHn große Probleme haben qualifiziertes Personal zu finden. Es wird teilweise berichtet, dass Kommunen bereits Budgets für Personalstellen in den ABHn in einem größeren Umfang erhöht haben, diese jedoch de facto nicht größer werden, weil Stellen nicht besetzt werden können. Im allgemeinen ist festzustellen, dass die Tätigkeit in den ABHn für potenzielle interne und externe Bewerber:innen nur wenig attraktiv erscheint. Neben der Tatsache, dass die Attraktivität zum Teil durch ein Image der ABH als restriktive Ordnungsbehörde bestimmt wird, sind die hohe Arbeitsbelastung durch Personalknappheit und die komplexe Rechtsmaterie Faktoren, die die Personalgewinnung negativ beeinflussen. Die Komplexität ist durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume gekennzeichnet und wird zudem durch den Bundesgesetzgeber stetig erweitert und revidiert. Dies führt dazu, dass die Einarbeitungszeit für neues Personal häufiger bis zu drei Jahre beträgt, ehe der Großteil der fachlichen Entscheidungen selbstständig getroffen werden kann. Selbst das vorhandene Personal auf aktuellem Stand zu halten sei eine Herausforderung.

Die Personalsituation wird zusätzlich durch eine gewisse Fluktuation verschärft. Zum einen konkurrieren ABHn mit anderen Einheiten innerhalb eigenen bzw. mit ABHn anderer Kommunen oder zentraler Behörden (Landkreisebene, Landesmittelbehörden). Zum anderen wird mancherorts davon berichtet, dass Personalstellen zunehmend mit Quereinsteiger:innen besetzt werden müssten, die dann nach einer gewissen Zeit der Freistellung zur Nachqualifizierung zu einem nicht unerheblichen Teil die ABH während oder nach der Nachqualifizierungsphase verlassen. Eine Stellschraube für die Attraktivitätssteigerung der Tätigkeit in einer ABH stellt zweifelsohne die Eingruppierung des Personals dar. Jedoch wird beispielsweise berichtet, dass auch die Eingruppierung der Sachbearbeitung

**Unzureichende personelle
Ausstattung**

in den gehobenen Dienst nicht den erwarteten Erfolg bei der Personalrekrutierung erzielt.

Digitalisierung und AZR

In den ABHn werden Digitalisierungsprozesse bei Dokumentation und Verfahren größtenteils als notwendig und Verbesserungen in diesem Bereich als Beitrag zur Entlastung der örtlichen Strukturen gesehen. Auch der behördenübergreifende Austausch von Daten und die Nutzung einheitlicher Verfahren zur Vermeidung doppelter Datenbestandspflege wird grundsätzlich positiv bewertet. Bund und Länder planen basierend auf den Änderungen im AZR-Gesetz zu Datenabgleich und Datenübermittlung sowie den Beschlüssen der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Landesregierungen das Ausländerzentralregister (AZR) zu einer zentralen und behördenübergreifend genutzten Dateninfrastruktur im Migrationsbereich aufzuwerten. Es sollen einheitliche Standards definiert und Schnittstellen bereitgestellt werden, sodass Daten künftig nicht mehr lokal in den ABHn sondern ausschließlich zentral im AZR gespeichert werden (vgl. Bundesregierung 2023b).

Hierzu sollen ABHn bis zum 01. November 2024 ihre lokalen Ausländerdateien vollständig in das AZR übertragen. Bis Juli 2024 sind durch die ABHn sukzessive Datenabgleiche zwischen dem AZR und den lokalen Datenbeständen anzustoßen und ggf. Datenfehler in eigener Verantwortung zu bereinigen. Bis Ende 2025 sollen die Arbeitsprozesse in den ABHn „digital, automatisiert, medienbruchfrei und standardisiert“ abgewickelt werden können. Schließlich ist vorgesehen, dass das AZR als eine behördenübergreifende Infrastruktur weiterentwickelt wird, die einen strukturierten Austausch von Daten unter Berücksichtigung des Datenschutzes für beteiligte Behörden ermöglicht. Alle relevanten Behörden im Migrationsbereich werden an das AZR angeschlossen und sollen relevante Informationen (u.a. aus den Bereichen Integration, Arbeitsmarktzugang und soziale Leistungen) abrufen und einpflegen können. Der Bund plant die rechtliche Grundlage für die Möglichkeit der Dokumentation durch Leistungsbehörden und die Verpflichtung Leistungsbezüge automatisiert im AZR zu erfassen.

Insgesamt gibt es Zweifel, ob dieses sehr ehrgeizige Programm auch in der geplanten Zeit umgesetzt werden kann. Derzeit bestehen noch zahlreiche Umsetzungsprobleme und Unklarheiten. So ist bisher unklar, was genau mit der E-Akte in Ausländerbehörden gemeint ist, mit welchem Austauschstandard (OSCI-Transportverfahren, XTA Sender- und Empfängerstruktur) flächendeckend gearbeitet oder wie die Altakten nacherfasst werden sollen. Aus den ABHn werden zudem Bedenken geäußert, inwiefern das Ausländerzentralregister (AZR) eine geeignete und alleinige Datengrundlage darstellen kann. Zum einen sieht man eine große Herausforderung darin, im BVA eine Infrastruktur zu schaffen, die auch bei der gleichzeitigen Nutzung aller ABHn stabil bleibt. Zum anderen werden

derzeit zwar Daten ins AZR eingepflegt, aufgrund der mangelhaften Datenqualität bilden jedoch in vielen ABHen die Daten aus der eigenen Dokumentation die Grundlage für Entscheidungen. ABHen haben jedoch derzeit keine umfänglichen Rechte Daten einzupflegen, um die Datenqualität zu verbessern. Wird bspw. durch das BAMF versäumt, Daten zum Asylverfahren im AZR zu dokumentieren, haben die ABHen nicht die Möglichkeiten diese nachzutragen.

Gleichzeitig werden ABHen in regelmäßigen Abständen aufgefordert, zu dokumentieren bzw. zu begründen, zu welchem Zweck bestimmte AZR-Abfragen stattgefunden haben. Gerade wenn es sich um die aktenführende Behörde handelt, wird dieser Prüfvorgang und die Darlegung der Rechtmäßigkeit als vermeidbarer Mehraufwand betrachtet, der zeitliche und personelle Ressourcen bindet. Vor dem Hintergrund knapper personeller Ressourcen bei starker Auslastung durch hohe Fallzahlen sowie Aufgabenzuwächse und des aktuellen Zustands des AZR sind die Pläne zur Umsetzung entsprechender Digitalisierungsstrategien unter den gegebenen Bedingungen als sehr ambitioniert zu bewerten.

6.5 Integration

Integration umfasst wie weiter oben ausgeführt viele Themenbereiche, vor allem kommunalen Handelns. Wir können hier aus Kapazitätsgründen nur auf ausgewählte Integrationsaufgaben eingehen. Dies sind zum einen die kommunale Steuerung und Koordinierung („Kommunales Integrationsmanagement“, vgl. Kap. 6.5.1) sowie die Integrationsberatung (vgl. Kap. 6.5.2). Dies sind beides Aufgaben, die in besonderem Maße durch Förderprogramme des Bundes und der Länder unterstützt werden (vgl. Kap. 4.2) und die sich am ehesten für die Diskussion um eine *kommunale Pflichtaufgabe Integration* eignen. Zum anderen werden die Aufgabenbereiche Arbeitsmarktintegration und soziale Sicherung (vgl. Kap. 6.5.3) sowie Einbürgerung (vgl. Kap. 6.5.4) herausgegriffen.

6.5.1 Kommunales Integrationsmanagement

Angesichts der Vielzahl der relevanten Akteure, Beratungsangebote und Maßnahmen, wird seit einiger Zeit in vielen Kommunen ein kommunales Integrationsmanagement, häufig über Landesmittel gefördert, eingerichtet. Dabei sind unterschiedliche Konfigurationen von *Personalstellen*, *organisationalen Koordinationsformen* und *Netzwerken* zu beobachten. Diese sind zum einen durch landespezifische gesetzliche Rahmenbedingungen und Förderprogramme zum kommunalen Integrationsmanagement geprägt. Zum anderen bestimmen örtliche Gegebenheiten und etablierte Strukturen die Organisation bzw. Verwaltungsstruktur.

Hinsichtlich verantwortlicher Stellen für die strategischen Integrationsaufgaben lassen sich im Wesentlichen zwei Bezeichnungen finden: *Integrationsbeauftragte* und *Koordinator:innen*. Da diese nicht trennscharf voneinander

Lokal unterschiedliche Konfigurationen verschiedener Steuerungs- und Koordinierungselemente

Personalstellen

zu unterscheiden sind und sich nur aufgrund der Bezeichnung keine direkten Schlüsse auf die Tätigkeitsfelder und Zuständigkeiten ziehen lassen, ist von größerer Bedeutung, wo strategische und koordinierende Personalstellen innerhalb der Organisationsstruktur angesiedelt sind und in welchen Zuständigkeitsbereich die operative Umsetzung von Maßnahmen fällt. Bei einer starken Kopplung werden strategische und operative Aufgaben idealtypisch innerhalb einer Organisationseinheit (z.B. Amt oder Abteilung) erfüllt, was den Vorteil des leichteren Austauschs durch kürzere Kommunikationswege und einer zentralen Zuständigkeit bietet. Bei einer geringen Kopplung werden strategische und operative Aufgaben bzw. deren Koordination an verschiedenen Stellen der Kommunalverwaltung ohne direkte Verbindung erledigt, womit ein großer Koordinierungs- und Vernetzungsaufwand zur Aufrechterhaltung von Kommunikationswegen zwischen den Organisationseinheiten und Kompensation entsprechender Informationsaustausche einher geht.

Bezüglich der Aufbauorganisationen lassen sich bei der Erfüllung von Integrationsaufgaben im Allgemeinen sechs idealtypische und ressortübergreifende Koordinationsformen unterscheiden: *Integrierte Verwaltungseinheit*, *Querschnitts- bzw. Fachamt*, *Stabsstelle*, *Federführung*, *Projektorganisation* und *intra kommunaler Kooperationsgremien* (vgl. Bogumil et al. 2018; Hafner 2019). Auch hier bieten integrierte Ansätze Vorteile hinsichtlich des Koordinationsaufwands und Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen (vgl. Bogumil et al. 2023). Da die Erfüllung vieler der Integrationsaufgaben den freiwilligen kommunalen Aufgaben zuzuordnen ist, sind die Organisationseinheiten und verantwortliche Stellen in ihrem Handeln stärker auf politische Unterstützung angewiesen als andere Teile der Verwaltung. Diesbezüglich ergeben sich Vorteile durch Konfigurationen, bei denen relevante Organisationseinheiten nah an der Verwaltungsspitze angesiedelt sind. Je fragmentierter die Koordinierung und Erfüllung von Aufgaben organisiert ist, desto stärker ist das Integrationsmanagement von funktionalen Netzwerkstrukturen abhängig.

organisationalen Koordinationsformen

Unter Netzwerken können jene Interaktionsbeziehungen gefasst werden, die über bilaterale Kooperationen hinausgehend Organisationsgrenzen überschreiten und deren Beteiligte möglichst alle zueinander in Kontakt stehen, ohne dass dieser über einen zentralen Akteur vermittelt wird. Auch wenn die Einzelfallebene stellenweise den Ausgangspunkt für gemeinsames Handeln in Netzwerken darstellen kann, so steht doch die Weiterentwicklung der Systemebene im Vordergrund der betrachteten Kooperationen. Dabei stellt die Ermittlung relevanter Netzwerkmitglieder sowie die Koordinierung innerhalb und zwischen den Netzwerken eine Herausforderung für die Gewährleistung einer gewissen Arbeitsfähigkeit dar. Die Arbeitsfähigkeit hängt zudem von den in Verbindung mit der Zielsetzung des jeweiligen Netzwerkes vertretenen Hierarchieebenen ab. Sobald orga-

Netzwerke

nisationsübergreifend verbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen, benötigen die Teilnehmenden eine gewisse organisationale Macht, die in der Regel nur Führungskräfte besitzen.

In Bezug auf die verschiedenen Zusammensetzungen von Stellen, Koordinationsformen und Netzwerken in den Kommunen, lassen sich auf strategischer Ebene Verantwortungsstrukturen erkennen, die unter Bezugnahme auf die Idealtypen kommunalen Integrationsmanagements von Schammann et al. (2020) stärker zentralisiert bzw. dezentralisiert ausgerichtet sind. Für ersteres sprechen Konstellationen, in denen die Verantwortung für die strategischen Integrationsaufgaben in der Stelle von Integrationsbeauftragten kulminiert, da es keine weiteren „Koordinator:innen“ oder steuerungsrelevante Gremien gibt. Dementsprechend liegen eher dezentralisierte Strukturen vor, wenn gewisse Zuständigkeiten durch separate Stellen, z.B. Koordinator:innen für Geflüchtetenangelegenheiten, wahrgenommen werden und/oder stark institutionalisierte Netzwerkstrukturen existieren. Bestehen keine Vorgaben oder Empfehlungen durch Förderrichtlinien, müssen die Strukturen zur Steuerung und Koordinierung des Integrationsmanagements vor Ort ausgehandelt werden. Die handelnden Akteure sind dabei auf bereits bestehende Strukturen und Netzwerke angewiesen, wobei gerade in ländlichen Räumen aufgrund vergleichsweise geringer Erfahrungen im Bereich Migration und Integration nur begrenzt Anknüpfungspunkte bestehen. Auch mit entsprechenden Rahmenbedingungen durch Landesförderprogramme besteht in Ländlichen Räumen häufig ein höherer Koordinierungsaufwand zwischen den Landkreisen und den dezentralen Strukturen in den kreisangehörigen Kommunen, der nicht immer ausreichend in den Förderungen berücksichtigt wird.

6.5.2 Integrationsberatung²²

Aufgrund persönlicher Problemlagen von Neuzugewanderten und der Komplexität von Verwaltungsakten ist in nahezu allen Stadien der Migration eine Beratung entsprechender Person erforderlich. Neben zahlreichen zivilgesellschaftlich organisierten Hilfen sind durch die verschiedenen staatlichen Ebenen geförderte Beratungsangebote vorzufinden. Hierbei handelt es sich zum einen um länger etablierte Förderstrukturen und Kooperationen verschiedener staatlicher sowie nicht-staatlicher Institutionen. Zum anderen handelt es sich gerade bei den durch Landesprogramme geförderten Beratungsangeboten um Reaktionen auf Bedarfe, die

²² Unter Integrationsberatung werden nachfolgend alle Beratungsangebote gefasst, die professionelle Beratung von Zugewanderten anbieten. Dies umfasst sowohl die MBE und JMD als auch jene Beratungsstellen, die von entsprechenden Förderprogrammen der Länder oder durch kommunale Eigen- bzw. andere Drittmittel finanziert werden, unabhängig davon, ob es sich um kommunales Personal oder Beschäftigte freier Träger handelt.

in der Folge der starken fluchtbedingten Zuwanderung 2015/2016 festgestellt wurden (vgl. Tab. 4).

Aus der Ausländersozialberatung hervorgehend fördert das Bundesministerium des Innern und für Heimat seit 2005 die *Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer* (MBE), die ergänzend zum Integrationskurs ein migrationspezifisches Beratungsangebot darstellt und sich in erster Linie an Neuzugewanderte in den ersten drei Jahren nach der Ankunft richtet. Durchgeführt wird die MBE in der Regel durch örtliche Träger der Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) und des Bund der Vertriebenen unter Anwendung von bedarfsorientierter Einzelfallberatung und sozialer Gruppenarbeit. Des Weiteren obliegt den Beratungsstellen die Mitarbeit in kommunalen Netzwerken, die Mitwirkung bei der interkulturellen Öffnung von Regeldiensten und Verwaltungsbehörden sowie eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Derzeit gibt es deutschlandweit rund 1.400 Haupt- und Nebenberatungsstellen der MBE, die in den letzten Jahren durchschnittlich von ca. 500.000 Personen aufgesucht wurden (BMI 2023).

Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer

Für jüngere Zugewanderte sind die *Jugendmigrationsdienste* (JMD) zuständig, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert werden. Während der Zugang zur MBE entsprechend der Förderrichtlinien an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis bzw. an die Teilnahme an einem Integrationskurs und die gute Bleibeperspektive geknüpft ist, erfolgt die Beratung durch die JMD unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Träger des JMD sind Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaften Evangelische bzw. Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Deutsches Rotes Kreuz und Paritätischer Gesamtverband an bundesweit etwa 500 Beratungsstellen (BMFSFJ 2022).

Jugendmigrationsdienste

Nachdem in der Vergangenheit eine Beratung zu Asylverfahren in den Außenstellen des BAMF stattgefunden hat, fördert das BMI seit 2023 eine behördenunabhängige *Asylverfahrensberatung*. Die Verbände der BAGFW sind Träger der insgesamt etwa 200 Asylverfahrensberatungsstellen, wobei das BAMF als Bewilligungs- und Prüfbehörde im Rahmen der Förderung zuständig ist (Stockmann 2023). Darüber hinaus fördert der Bund durch das BMFSFJ *Psychosoziale Zentren*, die Zugewanderte in multidisziplinären Teams bei komplexen Problemlagen begleiten. Neben den Bundesmitteln werden die Psychosozialen Zentren auch durch Programme der Länder und weitere lokale Fördermittler finanziert. Der Entwurf der Bundesregierung für das Haushaltsgesetz 2024 sieht hinsichtlich der Förderung von Beratungsangeboten Kürzungen für die Bereiche MBE, Asylverfahrensberatung und Psychosoziale Zentren vor (vgl. Kap. 4.2).

Asylverfahrensberatung und psychosoziale Zentren

Tabelle 4: Geförderte Beratungsstrukturen

Förderprogramm	Zielgruppen und Beratungsform	Zuwendungsempfänger
MBE (Bund)	Vorwiegend erwachsene Zugewanderte über 27 Jahre mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus. Case Management bzw. sozialpädagogische Begleitung	Freie Träger
JMD (Bund)	Junge Menschen mit Migrationshintergrund vom 12. bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres – unabhängig vom Aufenthaltsstatus, solange sie sich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in Deutschland aufhalten. Case Management bzw. sozialpädagogische Begleitung	Freie Träger
AVB (Bund)	Schutzsuchende bzw. queere und besonders vulnerable Personen im Asylverfahren. Behördenunabhängige Rechtsberatung und Identifizierung besonderer Bedarfe im Asylverfahren.	Freie Träger
PSZ (Bund, Länder, Kommunen, individuelle/lokale Förderungen)	Geflüchtete mit komplexen Problemlagen und traumatischen Belastungen Ganzheitlicher Ansatz: Krisenintervention, psychosoziale Beratung, sozialarbeiterische Begleitung	Freie Träger, lokale Organisationen
Rückkehrberatung (Länder)	Vor allem: Ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, Drittstaatsangehörige ohne oder mit geringer Bleibeperspektive, sonstige Drittstaatsangehörige, die freiwillig und dauerhaft in Herkunftsland oder aufnahmebereiten Drittstaat zurückkehren möchten, Unionsbürger:innen, die Opfer von Menschenhandel oder Zwangsprostitution wurden	je nach Bundesland: Freie Träger, Kommunen, zentrale Landesbehörden
Flüchtlingssozialarbeit (Länder)	Geflüchtete in Unterbringungseinrichtungen (Landesaufnahmegesetze) Soziale Beratung, sozialarbeiterische Begleitung	Freie Träger, Kommunen, lokale Organisationen
Beratungsangebote auf kommunaler Ebene (Länder)	Zielgruppendefinition von Förderrichtlinien der Länder abhängig, i.d.R. weitgefasser Personenkreis mit Fokus auf neuzugewanderte. Je nach Förderprogramm erfolgen Beratungen in Form von allgemeinen Informationen bis zu ganzheitlichem Case Management	Freie Träger, Kommunen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Auf der Ebene der Länder wird die *Flüchtlingssozialarbeit* in den Unterbringungseinrichtungen gefördert und unter anderem in den Landesaufnahmegesetzen geregelt. Im Bereich der freiwilligen Rückkehr findet durch staatliche Stellen oder Träger der freien Wohlfahrt eine *Rückkehrberatung* statt. Einige Bundesländer haben das BAMF mit der Durchführung der Rückkehrberatung in AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen beauftragt (Schührer 2021: 5). In einigen Ländern gibt es im Zusammenhang mit fluchtbedingter Zuwanderung zusätzliche spezifische Angebote (z.B. für unbegleitete minderjährige Geflüchtete).

Als Reaktion auf die starke Zunahme von Geflüchteten in den Jahren 2015/2016 haben einige Länder, zur Unterstützung der Kommunen bei der Integrationsarbeit im Rahmen der freiwilligen Aufgaben, Förderprogramme konzipiert, die eine einzelfallbezogene Beratung von Zugewanderten beinhalten (vgl. Kap. 4.2). Durchgeführt wird die Beratung je nach Förderprogramm von den Kommunen und/oder beauftragten Trägern. Hinsichtlich der Zielgruppen gibt es zwischen den Förderrichtlinien der

Flüchtlingssozialarbeit und Rückkehrberatung

Förderprogramme der Länder

einzelnen Länder Unterschiede, wobei grundsätzlich festzustellen ist, dass eher breitere Definitionen der zu beratenden Personenkreise vorliegen. Hierbei können prinzipiell Überschneidungen mit MBE und JMD entstehen, weshalb in einigen Förderprogrammen eine Kooperation mit den beiden bundesgeförderten Programmen vorgesehen ist. Vor Ort ist zudem eine Koordinierung zwischen den Angeboten aus den Bundes- bzw. Landesförderungen und eigenen kommunalen Programmen sowie Beratungsangeboten anderer Akteure, wie Vereinen und Nicht-Regierungsorganisationen, notwendig.

Sofern Förderprogramme keine eindeutigen Regelungen zur Zielgruppe bzw. zu den Schnittstellen enthalten, obliegt es somit den örtlichen Trägern der Beratungsstrukturen (Kommune, freie Träger etc.) zu Absprachen zu kommen. Verantwortliche Personen aus der Praxis sehen insgesamt ein Defizit bei der Abstimmung der verschiedenen Förderprogramme. Sie sehen die staatlichen Ebenen in der Pflicht Schnittstellen besser in den Richtlinien abzubilden, da man ansonsten bei den Absprachen auf lokaler Ebene von der Kooperationsbereitschaft anderer Akteure abhängig ist. Die Einigungen über Zuständigkeiten für Zielgruppen ist zwischen den beteiligten Akteuren in den Kommunen unterschiedlich stark formalisiert (informelle Absprachen, Schnittstellenpapiere, Kooperationsverträge) und haben nicht zwangsläufig eine unmittelbare Wirkung auf der Einzelfallebene. Ein zu starres Festhalten an Zielgruppeneinteilungen scheint in der Praxis jedoch dysfunktional (persönliches Vertrauen zu Beratern, Änderung der Zuständigkeit bei Wechsel von Rechtskreisen oder Unterbringungsformen, spezifische Sprachkenntnisse bei Beraterkräften). Gerade bei der Implementierung von Beratungsangeboten aus Landesförderprogrammen sind die Kommunen mit der Frage, ob die Beratung durch kommunale Stellen oder Träger der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt und koordiniert wird. Nicht selten begreifen sich die Träger der freien Wohlfahrtspflege mit Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip als genuin zuständige Akteure für die Beratung von Zugewanderten. Die Aushandlung und Abwägung zwischen den Interessen der Verbände und dem Steuerungs- und Koordinierungsanspruch stellt für die kommunalen Akteure eine entsprechende Herausforderung dar.

Problemlagen

6.5.3 Arbeitsmarktintegration und soziale Sicherung

Die Arbeitsmarktintegration stellt Geflüchtete, im Vergleich zu anderen Zugewanderten, vor besonders hohe Hürden. Sie sind i.d.R. nicht auf die Flucht vorbereitet und haben dementsprechend noch keinen Arbeits-, Studien- oder Ausbildungsplatz, sind nicht mit der Landessprache vertraut und auch die formalen bildungs- und ausbildungsbezogenen Qualifikationen entsprechen häufig nicht den hiesigen Arbeitsmarktanforderungen (Brücker/Jaschke et al. 2023: 2). Vor diesem Hintergrund zeigen die Paneldaten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung für die von 2013 bis 2019

nach Deutschland zugezogenen Geflüchteten einen starken Anstieg der Erwerbstätigenquoten mit zunehmender Aufenthaltsdauer (von 29 % bei einer Aufenthaltsdauer von drei oder weniger Jahren auf 56 % bei einer Aufenthaltsdauer von sechs oder mehr Jahren) und eine entsprechende Abnahme von Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug, wobei ausgeprägte Geschlechterunterschiede bestehen (Brücker/Jaschke et al. 2023: 7). Die IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung wiederum gibt Aufschluss darüber, dass Anfang 2023 18 Prozent der ukrainischen Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter (18–64 Jahre) in Deutschland einer Erwerbstätigkeit nachgehen und dass auch die Erwerbstätigenquote dieses Personenkreises mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigt (Kosyakova et al. 2023: 2).

Hervorzuheben ist bei der Interpretation von Daten zur Arbeitsmarktintegration dieser beiden Gruppen zum einen, dass es sich bei den ukrainischen Geflüchteten hauptsächlich um Frauen, Kinder und ältere Menschen handelt (vgl. Kosyakova et al. 2023) und zum anderen, dass bestimmte (arbeitsmarktbezogene) Rahmenbedingungen für sie durch den sog. Rechtskreiswechsel günstiger ausfallen. Zum Juni 2022 wurden die Inhaber:innen eines Aufenthaltstitels nach § 24 AufenthG aus dem Rechtskreis des AsylbLG herausgenommen und ihnen wurde der Zugang zu den Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII eröffnet (Janda 2023: 12).²³ Hierdurch erhält dieser Personenkreis das gegenüber dem AsylbLG höhere Bürgergeld und ist damit auch in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert, ist im Hinblick auf weitere Leistungen (Kindergeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt, unterliegt keinem Beschäftigungsverbot, und ist unmittelbar in die Unterstützungsstrukturen der Jobcenter eingebunden (Janda 2023: 13; Kosyakova et al. 2023: 1f.).

Die interviewten Vertreter:innen von Jobcentern bewerten die Zuständigkeitsverlagerung für die ukrainischen Staatsangehörigen positiv, auch, da die Jobcenter gegenüber den örtlichen Agenturen für Arbeit häufig eine höhere Personalausstattung aufweisen würden, was vorteilhaft bei der Bearbeitung hoher Fallzahlen ist. Eine spezifische Herausforderung im Umgang mit der ukrainischen Zielgruppe liege nach Auskunft eines Jobcenter-Beschäftigten jedoch darin, dass nicht immer ein durchgängiger Aufenthalt in Deutschland gegeben sei, was pragmatische Lösungen im behördlichen Kontakt mit diesen Personen erfordere.

Die Begünstigung von Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG zum vorübergehenden Schutz erhalten gegenüber Asylsuchenden wurde und wird vielfach diskutiert. Als positiv kann dabei generell der

Divergierende Voraussetzungen für Arbeitsmarktintegration

Zuständigkeit der Jobcenter wird positiv bewertet

Schutzniveau des AsylbLG ist offenbar unbefriedigend

²³ Dies gilt ab Äußerung eines Schutzgesuches (Vorliegen einer Fiktionsbescheinigung), sofern bereits eine erkennungsdienstliche Behandlung stattgefunden hat.

verbesserte sozialrechtliche Status sowie der Arbeitsmarktzugang für ukrainische Geflüchtete betrachtet werden. Wie Janda erläutert, erachte der Gesetzgeber selbst „das Schutzniveau nach dem AsylbLG offenbar als unbefriedigend“ (Janda 2023: 16). Auf der anderen Seite ist kritisch anzumerken, dass eine Gruppe, die wie die Schutzsuchenden, die zwischen 2013 und 2019 zugezogen sind und zu über 95 Prozent beabsichtigen für immer oder längere Zeit in Deutschland zu bleiben (Brücker/Jaschke et al. 2023: 1), mit deutlich ungünstigeren institutionellen Voraussetzungen konfrontiert ist, als Geflüchtete, die nach derzeitigen Befragungsdaten zu einem wesentlich geringeren Anteil längerfristig in Deutschland bleiben wollen. 44 Prozent der ukrainischen Geflüchteten beabsichtigen für immer oder noch einige Jahre in Deutschland zu bleiben und 31 möchten bis zum Kriegsende hier verbleiben (Brücker/Ette et al. 2023: 383).

Anknüpfend an diese Diskussion ist der dauerhafte und bundesweite Wegfall der Vorrangprüfung für Asylbewerbende und Geduldete im Jahr 2019 positiv zu werten. Bis 2016 wurde diesem Personenkreis die Ausübung einer Beschäftigung nur erlaubt, falls die Prüfung der Bundesagentur für Arbeit, ob für eine Arbeitsstelle bevorrechtigte Arbeitnehmer:innen infrage kommen, negativ ausfällt. Im Juli 2016 wurde die Vorrangprüfung dann vorerst in 133 von 156 Agenturbezirken ausgesetzt. Da in diesen Agenturbezirken in weniger als 4 Prozent der Fälle die Beschäftigung verweigert wurde, kommt das BMAS zu folgender Bewertung: „Die Vorrangprüfung hat demnach eine sehr geringe arbeitsmarktliche Relevanz, verursacht allerdings bürokratischen Aufwand“ (BMAS 2019: 1). Mit Blick auf den derzeitigen und zukünftigen Arbeitskräftebedarf sollte in diesem Sinne, nach Aussage von interviewten Expert:innen, auch die Notwendigkeit der bestehenden dreimonatigen Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbenden und Geduldeten überprüft werden.²⁴

Während für Asylbewerbende und Geduldete die Bundesagentur für Arbeit zuständig ist, zeichnen sich die Jobcenter für leistungsberechtigte anerkannte Flüchtlinge, EU-Bürger:innen und – wie zuvor erwähnt – seit letztem Jahr auch für die Geflüchteten aus der Ukraine (§ 24 AufenthG) verantwortlich, sofern die Anspruchsvoraussetzungen für das SGB III nicht erfüllt sind. Neben den Ausländerbehörden stellen die Jobcenter somit eine der Kerninstitution der Migrations- und Integrationsverwaltung dar. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen auf, dass das Dienstleistungsverständnis der Jobcenter variiert, was sich in einem unterschiedlichen Grad an Unterstützung für Zugewanderte manifestiert (vgl. u.a. Bogumil et al. 2023: 123f.): Sehr ambivalente Auffassungen bestehen einerseits dar-

Wegfall der Vorrangprüfung, aber weiterhin bestehende Wartefrist für Asylbewerbende und Geduldete

Unterschiedliches Dienstleistungsverständnis der Jobcenter

²⁴ Gegen einen unmittelbaren Zugang von zum Arbeitsmarkt spricht eigentlich „nur“, dass die Gefahr besteht, dass diese Personen im Helfermarkt bleiben und der Anreiz sinkt, die deutsche Sprache zu erlernen und sich zu qualifizieren; v.a. mit Blick darauf, dass der Helfermarkt perspektivisch kleiner wird.

über, inwiefern Jobcenter die Klient:innen im Rahmen der SGB-II-Antragstellung unterstützen (sollten). Von einem Teil der Jobcenter wird die Antragstellung als solches als eine nicht originär durch sie zu unterstützende Leistung wahrgenommen, weshalb Klient:innen hierfür an Beratungsstellen weiterverwiesen werden. Andere Jobcenter erachten die Unterstützung der Antragstellung als Kernaufgabe, wobei unterschiedliche Vorstellungen darüber existieren, inwiefern diese durch internes Personal oder externes Personal, z.B. in Form eines Antragservice, erfolgen sollte.²⁵

Unterschiedlich wird auch die Unterstützung der Zugewanderten bei der Suche nach passenden Sprachkursen, die durch einen Vertreter eines Jobcenters als „eine Kunst“ bezeichnet wird, gehandhabt. An dem einen Ende des Spektrums sind Jobcenter verortet, die Träger mit der Kurssuche und ggf. der Durchführung von ergänzenden Angeboten beauftragt haben oder eine gewisse koordinierende Funktion übernehmen. In einem für das vorliegende Gutachten geführten Interview sprach sich ein Experte sogar für einen Kompetenzzuwachs der Jobcenter in diesem Bereich aus: So sei es sinnvoll, wenn auch durch die Jobcenter selbst Sprachkurse aufgesetzt und an entsprechende örtliche Träger vergeben werden dürften.

Demgegenüber sehen andere Jobcenter bei der Wahl eines Sprachkurses ausschließlich die Klient:innen in der Pflicht, stellen ihnen aber oft eine aktuelle Träger- bzw. Kursliste zur Verfügung. Ist das Ausmaß der Unterstützung durch das Jobcenter nicht einheitlich definiert, sondern personenabhängig, wird mitunter auf andere Akteure verwiesen: „Wer faul ist, der schickt seinen Kunden zur Migrationsberatung“. Sofern in der jeweiligen Kommune eine zentrale Test- und Meldestelle des BAMF vorhanden ist, können die Klient:innen auch dorthin verwiesen werden.

Ein Aspekt, der zwar nicht nur Zugewanderte betrifft, aber auch größere Rückwirkungen auf diese hätte haben könnte, war die Absicht der Bundesregierung, die Zuständigkeit für den Personenkreis U25 ab 2025 von den Jobcentern auf die Agenturen für Arbeit zu verlagern. Dies wird durchweg kritisch durch die für dieses Gutachten befragten Expert:innen von Jobcentern betrachtet. Ungeachtet der Vorläufigkeit dieser Pläne, werden u.a. folgende Argumente gegen die Verlagerung ins Feld geführt: Aus fachlicher Perspektive widerspricht das Vorhaben der als sinnvoll erachteten ganzheitlichen Betreuung der Bedarfsgemeinschaften in den Jobcentern (vgl. auch Bundesnetzwerk Jobcenter 2023). Zudem passe der in den Jobcentern oft verfolgte sozialpädagogische Ansatz, der bei den betreffenden Jugendlichen mit multiplen Problemlagen notwendig sei, inkl. Fallmanagement und aufsuchender Arbeit, nicht zur sonstigen Klientel und Arbeitsweise der Agenturen für Arbeit. Auch würden Kooperationsformen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit gefährdet werden (vgl. auch

**Zuständigkeitsverlagerung
für den Personenkreis U25**

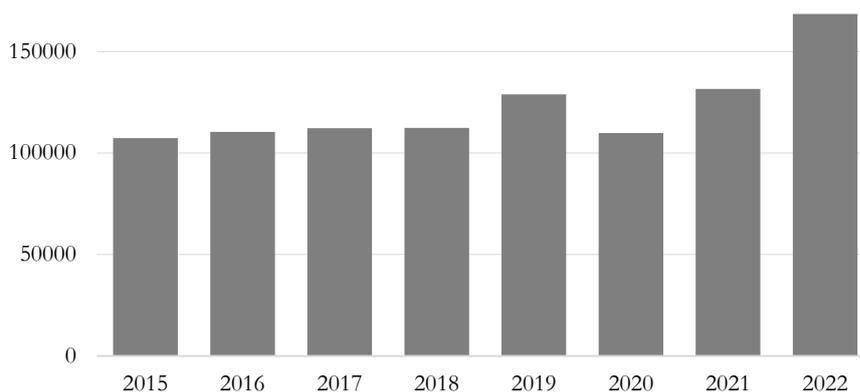
²⁵ Dies betrifft natürlich nicht nur Zugewanderte.

Bundesnetzwerk Jobcenter 2023). Aus organisatorischer Perspektive wird zudem noch darauf hingewiesen, dass die BA in Folge der Übernahme der Vermittlungsleistungen für diesen Personenkreis, auch ihr Agenturnetzwerk massiv ausbauen müsste, um eine ausreichende Kundennähe gewährleisten zu können.

6.5.4 Einbürgerung

Rechtsgrundlage für Einbürgerungen stellt das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) dar. Es schreibt fest, dass Ausländer:innen grundsätzlich, unter Erfüllung weiterer Voraussetzungen, nach acht Jahren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland Anspruch auf eine Einbürgerung haben (Anspruchseinbürgerung, § 10 Abs. 1 StAG). Kürzere Fristen sind bei erfolgreicher Teilnahme an einem Integrationskurs oder bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen möglich. In anderen Konstellationen kann bei der Einbürgerungsbehörde ein Antrag auf Einbürgerung gestellt werden (Ermessenseinbürgerung, § 8 StAG).

Abbildung 14: Anzahl der jährlichen Einbürgerungen seit 2015



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Destatis, Einbürgerungsstatistik.

International betrachtet gehört die Einbürgerungsquote in Deutschland zu den niedrigsten im OECD-Vergleich (vgl. OECD 2022).²⁶ Von 2012 bis 2018 schwankte die Zahl der jährlichen Einbürgerungen um 112.000 und stieg 2019 auf knapp 129.000, was auf das Brexit-Referendum zurückgeführt wird (BMI 2022: 168). 2020 ging die Zahl der Einbürgerungen, bedingt durch die Coronapandemie, auf knapp 110.000 zurück und stieg 2021 auf knapp 131.600, wobei ein Nachholeffekt vermutet wird und ein deutlicher Anstieg der Einbürgerungszahlen von syrischen Staatsangehörigen zu beobachten ist (BMI 2022: 168f.).²⁷ 2022 wurden mehr als

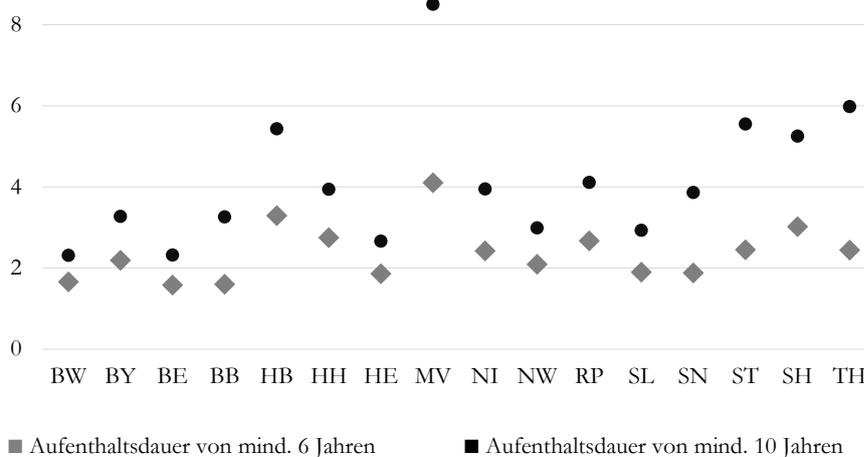
Einbürgerungsgeschehen in den vergangenen Jahren

²⁶ Gemessen wird dies über den Anteil der Einbürgerungen an allen im Land lebenden Ausländer:innen.

²⁷ Von diesen haben 2021 viele erstmals die Mindestaufenthaltsdauer für einen eigenständigen Einbürgerungsantrag erreicht (BMI 2022: 169).

168.545 Personen eingebürgert (Destatis 2023a). 28,7 Prozent der eingebürgerten Personen im Jahr 2022 hatten ursprünglich eine syrische Staatsangehörigkeit, gefolgt von 8,4 Prozent mit türkischer und 4,1 Prozent mit rumänischer Staatsangehörigkeit.²⁸ Die aktuellen Einbürgerungszahlen veranschaulichen, dass viele Syrer:innen aufgrund besonderer Integrationsleistungen oder, da sie als Ehegatt:innen bzw. minderjährige Kinder von einigen Voraussetzungen ausgenommen sind, frühzeitig eingebürgert werden (Gülzau/Schneider 2023: 3).

Abbildung 15: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotential nach Bundesländern 2022



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Destatis, Einbürgerungsstatistik. Anmerkungen: Es handelt sich um vorläufige Ergebnisse, da die Daten einer Einbürgerungsbehörde aus Rheinland-Pfalz noch nicht vorliegen. Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotential bezieht die Einbürgerungen im Inland auf die seit mindestens 6 bzw. 10 Jahren in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung zum 31.12. des Vorjahres.

Tabelle 15 verdeutlicht, dass die Einbürgerungsquoten zwischen den Bundesländern variieren. Bundesweit lag das ausgeschöpfte Einbürgerungspotential in Bezug auf die seit zehn bzw. sechs Jahren in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung 2022 bei 3,1 Prozent bzw. 2,1 Prozent. Aber auch auf kommunaler Ebene sind unterschiedliche Quoten festzustellen (vgl. u.a. Courtman/Schneider 2021, Halisch/Wüst 2013, Thränhardt 2017, 2020).

Courtman und Schneider (2021) unterscheiden verschiedene Faktoren, die die individuelle Einbürgerungsabsicht und das allgemeine Einbürgerungsgeschehen in Deutschland bestimmen. Für die rechtlichen Rahmenbedingungen ist von Bedeutung, dass das bundesrechtliche Staatsangehörigkeitsgesetz durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt wird und der Bund nur in begrenztem Maße auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirkt (vgl. Courtman/Schneider 2021). Die Länder konkretisieren auf

Vollzug des StAG

²⁸ Eigene Berechnung nach Angaben der Einbürgerungsstatistik von Destatis.

unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß die Anwendungshinweise des Bundes und auch die Zuständigkeiten im Verwaltungsvollzug variieren von Bundesland zu Bundesland (Courtman/Schneider 2021: 12). Weitergehend kann konstatiert werden, dass es zudem innerhalb eines Bundeslandes oft zu einer unterschiedlichen Rechtsauslegung und -anwendung komme, was u.a. auf die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe im Staatsangehörigkeitsgesetz zurückzuführen sei (ebd.).

Ein wichtiger Aspekt, der eine unterschiedliche Verwaltungspraxis ermöglicht, ist der behördliche Umgang mit Mehrstaatigkeit. Diese sollte dem Staatsangehörigkeitsgesetz folgend grundsätzlich vermieden werden, jedoch sind Abweichungen hiervon möglich. 2021 erfolgten immerhin 69 Prozent aller Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit (BMI 2022: 172). Dies ergibt sich zum einen aus dem hohen Anteil von syrischen Staatsangehörigen, deren Herkunftsstaat es nicht vorsieht, die syrische Staatsangehörigkeit abzulegen, weshalb die Mehrstaatigkeit hingenommen wird (BMI 2022: 173). Zum anderen basiert die hohe Mehrstaaterquote auf dem Umstand, dass Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz bei der Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben müssen (BMI 2022: 172f.). Studien zeigen auf, dass die Bedingung zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit die individuelle Einbürgerungsbereitschaft von Ausländer:innen am stärksten mindert, wobei sowohl praktische als auch identifikatorisch-emotionale Gründe eine Rolle spielen können (Courtman/Schneider 2021: 14). Vor diesem Hintergrund ist die im *Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts* vorgesehene Zulassung von Mehrstaatigkeit positiv zu werten.

Neben der individuellen Identifikation mit Deutschland und dem Zugehörigkeitsgefühl von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit wirkt sich auch der Informationsstand über Einbürgerungsmöglichkeiten und -bedingungen auf das Einbürgerungsgeschehen aus (Courtman/Schneider 2021: 16ff.). So wird aus einer Studie des BAMF aus dem Jahr 2012 ersichtlich, dass über die Hälfte der Personen ohne Einbürgerung die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht kannte (Weinmann et al. 2012: 183).

Ein Faktor, der ebenfalls Rückwirkungen auf das Einbürgerungsgeschehen haben kann, ist das unterschiedliche Einbürgerungsverhalten verschiedener Herkunftsgruppen (Courtman/Schneider 2021: 14ff.). Es zeigt sich, dass der Flüchtlingsstatus einen stark positiven Einfluss auf die Einbürgerungsbereitschaft hat, wofür u.a. die gegenüber anderen Gruppen von Zugewanderten geringeren identifikatorischen Hürden verantwortlich gemacht werden können (Gülzau et al. 2022: 11). Demgegenüber haben Personen aus sicheren bzw. wohlhabenden Staaten tendenziell eine geringere Einbürgerungsneigung (ebd.).

Vermeidung der Mehrstaatigkeit als Hürde

Informationsstand über die Einbürgerung

unterschiedliches Einbürgerungsverhalten verschiedener Herkunftsgruppen

Daran anknüpfend betonen Gülzau et al. (2022), dass das Einbürgerungspotenzial unter den Geflüchteten als Chance verstanden werden sollte, „ein ‚Jahrzehnt der Einbürgerung‘ vorzubereiten“ (Gülzau et al. 2022: 5). Zusätzlich zu den bereits unternommenen Anstrengungen, regen sie im Hinblick auf die strukturellen Personalengpässe bei Einbürgerungsbehörden an, wenn auch nur temporär, über die Schaffung zentraler Einbürgerungsbehörden, die für die Bearbeitung jeweils ähnlich gelagerter Fälle zuständig sein könnten, nachzudenken (Gülzau et al. 2022: 25). Des Weiteren empfehlen sie die Digitalisierung der Vorprüfungs-, Antrags- und Prüfungsmodalitäten im Einbürgerungsprozess voranzutreiben und sie fordern das BMI auf, die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) zu aktualisieren, um bundesweit eine möglichst einheitliche Auslegungs- und Anwendungsgrundlage für das Staatsangehörigkeitsrecht zu schaffen (Gülzau et al. 2022: 26).²⁹

Auch in den für das vorliegende Gutachten geführten Gesprächen mit Vertreter:innen von Einbürgerungsbehörden wurden die als unzureichend empfunden Anwendungshinweise problematisiert. Ebenfalls wurden, ähnlich zu den Ausländerbehörden, insbesondere die mangelnde Personalausstattung und lange Wartezeiten thematisiert; in einer süddeutschen Großstadt beträgt die Wartezeit für eine Einbürgerung derzeit anderthalb Jahre. Speziell in Bezug auf den *Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts* wurde von einem kommunalen Beschäftigten zudem die beabsichtigte abschließende Aufzählung zur Bestreitung des Lebensunterhaltes unter § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 kritisiert. Diese würde zu keiner Verfahrensvereinfachung führen und den Handlungsspielräume der Vollzugsbehörden unnötig einschränken.

²⁹ Für weitere Handlungsempfehlungen vgl. Courtman/Schneider (2021).

7 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Aufnahme der hohen Zahl ukrainischer Geflüchteter im vergangenen Jahr stellte die Kommunen nach den Jahren 2015/2016 wieder vor eine große Herausforderung. Dabei konnte vielfach auf in der vergangenen „Flüchtlingskrise“ gemachte Erfahrungen zurückgegriffen werden. Zum zweiten Mal innerhalb weniger Jahre zeigt sich somit eine ausgeprägte Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene. Für die reine Bewältigung der Fallzahlen scheinen die Kommunen allein deshalb prädestiniert zu sein, da sie die zuständigen kommunalen Behörden relativ flexibel durch Mitarbeitende aus anderen Bereichen der Verwaltung personell unterstützen können. Außerdem trat in den Kommunen wieder deutlich die Fähigkeit zu Tage, pragmatische Lösungen entwickeln zu können (z.B. eigene Lösungen für fehlende Fiktionsbescheinigungen, Umgang mit dem Mangel an PIK-Stationen etc.) sowie bürgerschaftliches Engagement vor Ort zur Entfaltung zu bringen.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Zuständigkeiten im Bundesstaat sind seit 2015, trotz zahlreicher Rechtsänderungen, keine größeren Kompetenzverschiebungen festzustellen. Lediglich im Bereich der Fachkräfteeinwanderung wurde mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren ein neuer Verwaltungsprozess implementiert und im Zuge dessen in einigen Bundesländern Zuständigkeiten verlagert, teils indem spezialisierte Landesbehörden geschaffen wurden. Eine punktuelle Veränderung stellt zudem die seit Juni 2022 geltende Zuständigkeit der Jobcenter für die Geflüchteten aus der Ukraine dar. Beide Aspekte zeigen, dass sich divergierende Regelungen für bestimmte Zuwanderungsgruppe nicht nur auf materieller Ebene, sondern auch in den Verwaltungsstrukturen und -prozessen niederschlagen.

Weitere Veränderungen wurden in einigen Bundesländern im Bereich der Erstaufnahme Geflüchteter (z.B. NRW: Schaffung der Landeserstaufnahmeeinrichtung in Bochum) oder bezüglich der Rückführung ausreisepflichtiger Personen (z.B. Bayern: Schaffung des Landesamts für Asyl und Rückführungen) vorgenommen. Im Hinblick auf die Bundesländer ist zudem der seit 2015 zu beobachtende teils erhebliche Ausbau der Förderstrukturen, die auf ein lokales Integrationsmanagement abzielen, hervorzuheben.

In Kapitel 5 ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Migrations- und Integrationspolitik durch ein besonderes Ausmaß von Verwaltungsverflechtungen gekennzeichnet ist, die zu Problemlagen, Kosten- und Zeitvergeudung im Verwaltungsvollzug führen. Die Ausführungen in Kapitel 6 haben gezeigt, dass dieser Befund nach wie vor sehr aktuell ist und eine wesentliche Erklärung für Handlungsdefizite in der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen darstellt. Defizite der Verflechtungsstruktur können prinzipiell durch Entflechtung (bei Überflechtung),

Kommunen haben enormes geleistet bei der Aufnahme von Ukrainer:innen

Kaum Zuständigkeitsverlagerungen seit 2015

Veränderungen in den Bundesländern

Starke Verwaltungsverflechtung führt zu Problemlagen

Neuverflechtung (bei Unterflechtung) und anderen Formen der Zuständigkeitsreform abgebaut werden. Alternativ können Optimierungen von Verwaltungsverflechtungen z.B. in Form von Harmonisierung oder Bündelung vorgenommen werden. Nach einer umfassenden Analyse des Verwaltungshandelns in der „Flüchtlingskrise“ 2015/2016 sind bereits verschiedenste Handlungsvorschläge erarbeitet worden (vgl. Bogumil et al. 2018), die z. T. aufgegriffen und zum Teil nicht umgesetzt wurden. Dort, wo die Problemlagen noch aktuell sind, wird auf diese Vorschläge zurückgegriffen.

Die prinzipiell erfolgreichste Maßnahme gegen Überflechtungsprobleme, die Durchführung von *Entflechtungsmaßnahmen*, ist bisher wenig aufgegriffen worden:

- Bezüglich der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer sowie der Jugendmigrationsdienste wurde vorgeschlagen diese Aufgabe auf die kommunale Ebene zu verlagern. Ziel sollte es sein, dass die Migrationsberatung zum integralen Bestandteil einer kommunal verantworteten Beratungslandschaft vor Ort wird und diese Programme nahtlos mit flankierenden kommunalen Angeboten zu verknüpfen werden. Die Fördermittel, die der Bund für die MBE und JMD verausgabt, würden dann über die Länder, an die Kommunen weitergegeben werden, die damit, unter Hinzunahme weiterer Finanzmittel, ein kommunales Fallmanagement „aus einem Guss“ aufbauen und koordinieren könnten. Die praktische Umsetzung könnte in diesem Modell weiterhin den bisherigen MBE- und JMD-Trägern obliegen, lediglich der „Auftraggeber“ würde sich ändern und das Personal könnte in die kommunalen Verwaltungsstrukturen eingebunden werden. Dies entspräche einem Abbau von Doppelstrukturen, da dann nur noch die Kommunen selbst und die Jobcenter im Bereich der Arbeitsmarktintegration, Fallmanagement betreiben würden. Dieser Vorschlag ist aus unserer Sicht nach wie vor aktuell. Zu vermeiden sind zudem die in Kapitel 4 erwähnten Einsparmaßnahmen des Bundes für 2024 in diesem Bereich.
- Aufgrund der damals gemachten Erfahrungen³⁰ und aufgrund der Aufgabenverteilungen im Integrationsbereich wurde eine Aufgabenverlagerungen des Verwaltungsvollzugs der Integrationskurse *und* der Berufssprachkurse (Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und

Zuständigkeitsveränderungen im Bundesstaat werden in der Regel nicht aufgegriffen

Migrationsberatung besser koordinieren

Integrationskurse optimieren

³⁰ Die Flüchtlingskrise offenbarte eine gewisse Inflexibilität des BAMF, in der Fläche wirken zu können und zeitnah eine ausreichende Zahl an adäquaten Integrationskursen zu realisieren (Bogumil et al. 2017: 46). Augenfällig wurde zudem eine erhebliche Intransparenz im Hinblick auf das insgesamt vorhandene und geplante Sprachkursangebot auf lokaler Ebene, was aus der teils schwer zu überblickenden Akteursstruktur, die Sprachfördermaßnahmen verantwortet (Bund, Länder, Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Ehrenamtliche), resultiert (ebd.).

Kursüberprüfung, Zusteuerung sowie Koordinierung des Sprachkursangebotes) auf die Länder und Kommunen vorgeschlagen. Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte und die Finanzierung der Sprachkurse³¹ sollte im BAMF verbleiben, damit es hier bundesweite Standards gibt. Auch dieser Vorschlag ist bisher nicht aufgegriffen worden, da der Bund diesen Bereich offenbar nicht aus dem BAMF herauslösen will. Aufgrund unserer Recherchen in Kommunen ist die Leistungsfähigkeit des Integrations- und Berufssprachkurssystems allerdings weiter zu verbessern, auch wenn das Angebot an Integrations- und Berufssprachkursen während der aktuellen Krise wieder erhöht werden konnte.

- Sinnvoll wäre zudem die Vermeidung des Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG und dem SGB II bzw. SGB III durch die Abschaffung des AsylbLG, eine schon lange bekannte Forderung.³² Die Entscheidung über die Zuständigkeit der Jobcenter für die ukrainischen Zugewanderten zeigt zudem in der Praxis, dass durch den Rechtskreiswechsel vom AsylbLG ins SGB II bedingte Schnittstellenprobleme (Zuständigkeitswechsel, Informationsverlust, Doppelerfassung von Informationen) vermieden werden können. Die Übertragung der Zuständigkeit auf die Jobcenter bietet zudem den Vorteil, dass frühzeitig umfassende Instrumente der Arbeitsförderung und Integration zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist die Fallorientierung mit einem ganzheitlichen und zum Teil sozialpädagogischen Ansatz der Jobcenter gerade in Bezug auf jüngere Zugewanderte vorteilhaft, bei denen nicht immer direkt die schnelle Vermittlung, sondern eine langfristige Planung der beruflichen Qualifizierung im Vordergrund stehen.

Geplant war zwischenzeitlich allerdings eine aus unserer Sicht nicht sinnvolle Zuständigkeitsverlagerung: Das BMAS plante eine *Verlagerung der Zuständigkeiten für die unter 25-Jährigen bürgergeldbeziehenden jungen Menschen von den Jobcentern auf die Bundesagentur für Arbeit*. Es geht dem BMAS dabei vor

Abschaffung des AsylbLG

Verlagerung der Zuständigkeiten für die unter 25-Jährigen von den Jobcentern auf die Bundesagentur für Arbeit

³¹ Denkbar ist bezüglich der Finanzierung auch die Bereitstellung der Mittel durch den Bund und die Übertragung auf die Bundesländer und von dort auf die Kommunen und Sprachkursanbieter. Die Bundesfinanzierung würde dann analog zur Kostenerstattung bei den Asylbewerberleistungen als Mindeststandardfinanzierung (auskömmliche Bundesfinanzierung) erfolgen.

³² Die ursprüngliche Idee des AsylbLG war es, die Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe abzusenken, um Deutschland weniger attraktiv für Migranten zu machen. Dies ist im Kern vom Bundesverfassungsgericht 2012 als verfassungswidrig erklärt worden, so dass die faktischen Unterschiede in der Höhe der Leistungen heute nicht mehr besonders groß sind. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand im Zuge der Rechtskreiswechsel übersteigt die vermeintlichen Kosteneinsparungen (AsylbLG gegenüber SGB II) jedoch beträchtlich. Die Migration hemmende beabsichtigte Wirkung ist zudem nicht eingetreten. Insofern spricht viel dafür das AsylbLG abzuschaffen und für Asylsuchende generell das SGB II zu öffnen.

allem darum, ab dem Jahr 2025 ca. 900 Mio. Euro zu sparen, da dann die Kosten für die 700.000 büroergeldbeziehenden jungen Menschen künftig durch die Arbeitslosenversicherung getragen werden würde. Offenbar sollten mit dieser Maßnahme die Einsparvorgaben für das BMAS umgesetzt werden. Es war beabsichtigt diese Zuständigkeitsverlagerung im Rahmen der Haushaltsverabschiedung des Bundes für das Jahr 2024 zu beschließen. Diese also vor allem finanziell inspirierte Aufgabenverlagerung im Zuge des Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 wird seitens der Arbeitsministerien der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und durch den Bundesrechnungshof kritisiert (vgl. Bunderechnungshof 2023). Sie ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes fachlich im Kern nicht begründet und in ihren Auswirkungen nicht durchdacht. Berührt wird hier die Trennung zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitslosenversicherung und vor allem die ganzheitliche Betreuung von Bürgergeldbeziehenden durch die Jobcenter. Zudem werden Schnittstellen nicht reduziert, sondern es entstehen neue Schnittstellen und auch bestimmte Eingliederungsleistungen stünden künftig für diesen Personenkreis nicht mehr zur Verfügung (Bundesrechnungshof 2023: 15). Auch aus unserer Sicht wäre diese Aufgabenverlagerung daher abzulehnen gewesen. Inzwischen hat das BMAS jedoch eingelenkt und will von der Zuständigkeitsverlagerung absehen. Um die Sparvorgaben trotzdem einhalten zu können, sollen künftig die Agenturen für Arbeit SGB-II-Beziehende in den Bereichen Weiterbildung und Wiedereingliederung betreuen.

Jenseits der Zuständigkeitsveränderungen geht es vor allem um Optimierungen der Interaktionen zwischen Verwaltungen durch Bündelung, Verbesserung des Datenaustausches und Schnittstellenreduzierungen. *Schnittstellenreduzierungen* durch eine Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen sind bisher nicht zustande gekommen, wären aber überaus hilfreich zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes.

Erfolgreicher sind bisher Bündelungsmaßnahmen. Wir hatten schon im Jahr 2018 vorgeschlagen, *organisatorische Bündelungen* in Kommunen und Ministerien vorzunehmen, um die Problemlagen, die sich aus dem Querschnittscharakter der Migrations- und Integrationspolitik ergeben, besser bearbeiten zu können (vgl. Bogumil et al. 2018). Dabei geht es um die Einrichtung von integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration. Dieses Modell wird sowohl von der KGSt als auch den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt und ist auf kommunaler Ebene mittlerweile häufiger vorzufinden. Auch in für Integration zuständigen Landesministerien ist in fünf Bundesländern eine thematische Bündelung zu beobachten (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen). Dieser Weg der organisatorischen Bündelung sollte weiter beschritten werden.

Optimierungen der Interaktionen

Organisatorische Bündelungen erfolgreich

Unter dem Begriff des „lokalen Integrationsmanagements“ wird zudem zunehmend durch Landesfördermaßnahmen auch *individuelles Fallmanagement* in den Kommunen unterstützt, um die Verwaltungsadressat:innen durch die komplexen Verwaltungsverfahren zu leiten und Hilfestellungen zu bieten. Wichtig ist es jedoch diese verschiedensten Beratungsangebote besser miteinander zu koordinieren. Deshalb haben mittlerweile einige Bundesländer (u.a. Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen) durch neue Förderprogramme sowohl die strategische Steuerung und Koordinierung der Integrationsarbeit als auch die Beratungsaktivitäten deutlich gestärkt und versuchen damit die beschriebenen Fragmentierungen zu überwinden. Insbesondere das Programm *Kommunales Integrationsmanagement* in Nordrhein-Westfalen ist hier zu nennen, da durch die gesetzliche Verankerung im Teilhabe- und Integrationsgesetz eine langfristige Förderung vorgesehen ist, so dass Stellen auch entfristet werden können und Verlässlichkeit entsteht. Ziel ist eine integrierte Steuerung der unterschiedlichen Integrationszuständigkeiten vor Ort. Damit wird für einen Teilbereich der Integrationsaufgaben faktisch so etwas wie eine „kommunale Pflichtaufgabe“ geschaffen, ohne diese wirklich einzuführen.³³ Diese Landesfördermaßnahmen sollten auch in den anderen Bundesländern verstärkt und verstetigt werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Regelinstitutionen befähigt werden, stärker als bisher, Bürger:innen im Hinblick auf die jeweiligen Leistungen zu beraten (z.B. Unterstützung der Jobcenter bei der SGB-II-Antragsstellung, Ausländerbehörden bei Einbürgerungsfragen), sodass sich die Integrationsberatungsstellen auf ein fachlich qualitatives Fallmanagement konzentrieren können.

Neben diesen Bündelungsmaßnahmen ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten bei der *Verbesserung des Datenaustausches* zwischen den Verwaltungsebenen. Diese sind aber deutlich schwieriger und langwieriger zu erreichen, was am Beispiel der mühsamen und andauernden Reformen des Ausländerzentralregisters deutlich wird. Die durch die Bundesregierung und die MPK beschlossenen Reformmaßnahmen in diesem Bereich sind zwar grundsätzlich richtig, aber wahrscheinlich in den beschlossenen Zeitrahmen kaum umsetzbar. In den Ausländerbehörden besteht insbesondere große Skepsis, ob die geplante ausschließliche zentrale Speicherung von Daten im AZR möglich sein wird.

Förderprogramme für lokales Integrationsmanagement sind wichtig

Verbesserung des Datenaustausches wichtig, aber schwierig

³³ Die Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration ist ein hochkomplexer Vorgang, da diese in allen 16 Bundesländern erfolgen müsste. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind durch unterschiedliche Konnexitätsgesetze verschieden. Faktisch müsste es zu einer Einigung mit den jeweiligen kommunalen Spitzenverbänden über die angemessene Finanzausstattung kommen. Inhaltlich geht es um den Bereich der bisher freiwilligen kommunalen Integrationsaufgaben (vgl. Abbildung 7).

Notwendig ist zur Entlastung der Ausländerbehörden eine Überprüfung aller für die Integration relevanter Gesetze unter dem Gesichtspunkt, Vollzugserleichterungen zu erreichen. Das gilt vor allem für das immer komplexer werdende Aufenthaltsrecht, welches von zahlreichen Rechtsänderungen in den letzten Jahren betroffen ist. Hier hat vor allem der Landkreistag zahlreiche sinnvolle Vorschläge gemacht. Es geht hier u.a. um weniger kleinteilige Vorgaben bei Titeln, die Überprüfung des Schriftformerfordernisses je nach Prozess und den weiteren Ausbau der Digitalisierung. Zudem muss dringend eine praktikable Lösung für die am 01.03.2024 ablaufenden Aufenthaltstitel aller Ukrainer:innen gefunden werden.

Vollzugserleichterungen durch Änderungen im Aufenthaltsrecht

Vor dem Hintergrund hoher Fallzahlen und Aufgabenzuwächse ist es zudem dringend erforderlich die Strukturen in den Ausländerbehörden durch eine bessere Personalausstattung zu verbessern. Da es hier zurzeit viele unbesetzte Stellen gibt ist es sinnvoll die Attraktivität durch eine Anpassung der Stellenbeschreibungen bzw. höhere Eingruppierung zu steigern und somit die Stellen auch an die veränderte Komplexität der Rechtsanwendung anzupassen.

Attraktivitätssteigerung von Ausländerbehörden

Neben den bestehenden Maßnahmen der Fachkräfteeinwanderungspolitik gilt es weitere bisher ungenutzte Potenziale auszuschöpfen, um dem Mangel an Arbeitskräften entgegenzuwirken. Dazu zählen zum Beispiel die Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren der beruflichen Anerkennung. Entsprechend der Bündelung bei den Kammerberufen, könnte dies beispielsweise über weitere Zentralisierungen bei den derzeit hunderten Anerkennungsstellen in Deutschland erreicht werden. Zugewanderten sollte zudem frühzeitig ein Berufseinstieg ermöglicht werden, wozu die *Abschaffung der Wartefrist für Asylbewerbende und Geduldete* beitragen könnte. Außerdem zeigt sich, dass die Vorrangprüfung in der Praxis nur sehr selten negativ ausfällt, weshalb ihre Notwendigkeit überdacht werden sollte.

Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren der beruflichen Anerkennung

Durch die Aktivierung der EU Richtlinie zum vorübergehenden Schutz („Massenzustrom-Richtlinie“) und die Entscheidung über die Zuständigkeit der Jobcenter für die ukrainischen Zugewanderten wurde erstmalig eine große Zuwanderungsgruppe pauschal in das SGB II überführt, ohne im Vorfeld ein Asylverfahren zu durchlaufen. Durch diese Entscheidung konnten durch den Rechtskreiswechsel vom AsylbLG ins SGBII bedingte Schnittstellenprobleme (Zuständigkeitswechsel, Informationsverlust, Doppelerfassung von Informationen) vermieden werden. Dies zeigt sehr eindrücklich, wie sinnvoll es wäre eine Abschaffung des AsylbLG in Betracht zu ziehen, was allerdings bisher an politischen Mehrheiten scheitert.

Zuständigkeit der Jobcenter für Ukrainer:innen sinnvoll, sollte aber auf alle Geflüchteten ausgeweitet werden

Des Weiteren sollte die interkulturelle Öffnung der Behörden vorangetrieben werden (u.a. mehrsprachige Anliegensbearbeitung). Zudem sollten allen Behörden der Migrations- und Integrationsverwaltung aufgrund der

Interkulturelle Öffnung und Netzwerkarbeit

dargestellten Komplexität (vgl. Kap. 5) ausreichende Ressourcen für Netzwerk-/Schnittstellenarbeit bereitstellen. Insgesamt sollte bei den Reformmaßnahmen vor allem die Reduzierung der Überverflechtung und Schnittstellen Vorrang haben.

Literaturverzeichnis

- Achleitner, Ann-Kristin/Kussel, Gerhard/Pavleka, Sandra/Schmidt, Christoph M. (2023): Innovationssystem Deutschland. Die Fachkräftesicherung in Deutschland unterstützen (acatech STUDIE). München. <https://www.acatech.de/publikation/innovationssystem-fachkraefte/download-pdf/download-pdf?lang=de> [abgerufen am 25.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2015-germany.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017a): Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2016.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2016. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018a): Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2017.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018b): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2017. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2017-germany.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019a): Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019b): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2018. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2018-germany.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020a): Das Bundesamt in Zahlen 2019. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2019.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020b): Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2019. Politische und Rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2019-germany.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021a): Das Bundesamt in Zahlen 2020. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2020.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021b): Digitalisierungsagenda 2022. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Digitalisierung/broschuere-digitalisierungsagenda-2022.pdf> [abgerufen am 04.10.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021c): Evaluation der Anker-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen (Forschungsbericht 37). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb37-evaluation-anker-fg-einrichtungen.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022a): Bericht zur Statistik der Berufssprachkurse für das Jahr 2021. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Berufsbezsprachf-ESF-BAMF/BSK-Jahresberichte/bsk-jahresbericht-2021.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022b): Das Bundesamt in Zahlen 2021. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2021.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022c): Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2020. Politische und rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2020-germany.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023a): Aktuelle Zahlen (Juni 2023). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-juni-2023.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023b): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2022. Nürnberg. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Integrationskurszahlen/Bundesweit/2022-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt_bund.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- Becker, Eugenie/Graf, Johannes/Heß, Barbara/Huber, Matthias (2023): Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Forschungsbericht 45). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb45-feg.pdf> [abgerufen am 25.09.2023].
- Behnke, Nathalie (2019): Wer zahlt für die Flüchtlinge? Praktische Umsetzung des Konnexitätsprinzips, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella (Hrsg.): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 42). Baden-Baden, S. 65–82. <https://doi.org/10.5771/9783845296500-65>

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Integrationsgesetz und der Beschäftigungsverordnung. https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/vo_intg_beschv.pdf [abgerufen am 25.09.2023].
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021): Bildung vernetzt. Integration gestärkt.: Das Förderprogramm „Kommunale Koordination der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/3/31664_Bildung_ernetzt_Integration_gestaerkt.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022): Jugendmigrationsdienste. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/94060/3b8b07881ac54cea0b5142f3ec3a9869/jugendmigrationsdienste-data.pdf> [abgerufen am 15.09.2023].
- BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2014): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2014. Berlin. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/migration/migrationsbericht-2014.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat (Hrsg.) (2022): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2021. Berlin. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2021.pdf> [abgerufen am 25.09.2023].
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023): Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/migrationsberatung/migrationsberatung-node.html> [abgerufen am 13.09.2023].
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke, Christoph (2018): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 49). Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845295862>
- Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Reiner/Kuhn, Hans-Jürgen (2016): Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums. Bochum, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2023): Verwaltungsverflechtung im föderalen System, Manuskript (eingereicht bei der PVS).
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2017): Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – Und wie kann man sie lösen? Essen
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden.

- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022): *Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem*, in: *der moderne staat*, 15(1), S. 84–108. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.06>
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska/Reusch, Marie Catherine (2023): *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 52)*, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783748939115>
- Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus M./Kosyakova, Yulia/Niehues, Wenke/Rother, Nina/Spieß, C. Katharina/Zinn, Sabine/Bujard, Martin/Décieu, Jean Philippe/Maddox, Amrei/ Schmitz, Sophia/Schwanhäuser, Silvia/Siegert, Manuel/Steinhauer, Hans Walter (2023): *Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben*, in: *DIW Wochenbericht* 90(28), S. 381-393.
- Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam/Trübswetter, Parvati (2022): *Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien. Abschlussbericht (Forschungsbericht, 544)*. Nürnberg. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf> [abgerufen am 25.09.2023].
- Brücker, Herbert/Jaschke, Philipp/Kosyakova, Yulia/Vallizadeh, Ehsan (2023): *Entwicklung der Arbeitsmarktintegration seit Ankunft in Deutschland. Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich (IAB-Kurzbericht, 13/2023)*. Nürnberg.
- Bundesnetzwerk Jobcenter – Bundesarbeitsgemeinschaft der Gemeinsamen Einrichtungen gem. § 44b SGB II und kommunaler Jobcenter (2023): *Erste Bewertungen des Bundesnetzwerks zu den geplanten Kürzungen im Bundeshaushalt für das SGB II sowie zur Aufgabenverlagerung der Jugendlichen unter 25 Jahren*. Aachen. https://backend.bagoert.de/fileadmin/user_upload/news/07_2023/20230705_Erste_Bewertungen_des_BNW_502_002_002_002_.pdf [abgerufen am 25.09.2023].
- Bundesrechnungshof (2023): *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter zum Einzelplan 11 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Übergang der Eingliederungsverantwortung für bürgergeldbeziehende junge Menschen von den Jobcentern auf die Bundesagentur für Arbeit*. Bonn.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2023a): *Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10. Mai 2023*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2189202/6b0fb8745bb6d8430328a426c04626c1/2023-05-10-mpk-beschluss-data.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- Bundesregierung (Hrsg.) (2023b): *Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Juni 2023 in Berlin*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2200068/1b86400c04af6f8fa35b917c53acf319/2023-06-15-beschluss-digitalisierung-data.pdf> [abgerufen am 15.09.2023].
- BVkom – Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2023): *Fororderungen der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzierung der kommunalen Flüchtlingskosten*. Berlin.
- Courtman, Nicholas/Schneider, Jan (2021): *Erfolgsfaktoren einer gelingenden Einbürgerungspraxis. Expertise des wissenschaftlichen Stabs des Sachverständigenrats für Integration und Migration im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*. Berlin.

- https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR_Expertise_Einbuengerungspraxis-8.pdf [abgerufen am 25.09.2023].
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2022): Rechtspflege. Verwaltungsgerichte (Fachserie 10 Reihe 2.4). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publicationen/Downloads-Gerichte/verwaltungsgerichte-2100240217004.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2023a): 28 % mehr Einbürgerungen im Jahr 2022. Pressemitteilung Nr. 205 vom 30. Mai 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_205_125.html [abgerufen am 25.09.2023].
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2023b): Erwerbsmigration im Jahr 2022 stark gestiegen. Pressemitteilung Nr. 165 vom 27. April 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_165_125.html [abgerufen am 22.09.2023].
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/7248 –. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015. 18. Wahlperiode (22.02.2016). Drucksache 18/7625. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/13436 –. Unterschiede in den Bundesländern in der Asylentscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. 18. Wahlperiode (09.10.2017). Drucksache 18/13670. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beatrix von Storch, Stephan Brandner, Jochen Haug, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/431 –. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Asyl- und Flüchtlingskrise. 19. Wahlperiode (02.02.2018). Drucksache 19/609. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/998 –. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer. 19. Wahlperiode (13.04.2018). Drucksache 19/1631. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/5661 –. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal des Jahres 2018. 19. Wahlperiode (02.01.2019). Drucksache 19/6786. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/29300 –. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2020 und das erste Quartal 2021 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer und zu beschleunigten Asylverfahren. 19. Wahlperiode (15.06.2021). Drucksache 19/30711. Berlin.
- Eichenhofer, Johannes (2014): Die „Integration von Ausländern“ als Verwaltungsaufgabe, in: Die Öffentliche Verwaltung 67(18), S. 776–785.
- Erbe, Jessica/Zorner, Jonathan/Bushanska, Vira (2023): Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung. Evaluationsbericht. Bonn. <https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/download/19212> [abgerufen am 28.09.2023].

- Graf, Johannes (2023): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2022 (Berichtsreihen zu Migration und Integration – Reihe 1). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-jahresbericht-2022.pdf> [abgerufen am 25.09.2023].
- Grote, Janne (2018): Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (Working Paper 79). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp79-emn-fluchtmigration-2014-2016-reaktionen-ma%C3%9Fnahmen-deutschland.pdf> [abgerufen am 22.09.2023].
- Gülzau, Fabian/Schneider, Jan (2023): Update: Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger (SVR-Kurzinformation 2023-3). Berlin. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/07/SVR-Kurzinformation_Einbuergungsaufkommen.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- Gülzau, Fabian/Schneider, Jan/Courtman, Nicholas (2022): Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Das Potenzial der nächsten Jahre (SVR-Policy Brief 2022-2). Berlin. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR-Policy-Brief-2022-2_Fluechtlingseinbuergung-8.pdf [abgerufen am 25.09.2023].
- Hafner, Jonas (2019): Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella (Hrsg.): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 42). Baden-Baden, S. 103–126. <https://doi.org/10.5771/9783845296500-103>
- Halisch, Judith/Wüst, Andreas (2013): Der Weg zum Pass. Baden-Württembergische Erfahrungen mit Einbürgerungsprozessen. Stuttgart. https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Re-mote/in/weg_zum_pass_internet.pdf [abgerufen am 25.09.2023].
- Hans, Silke (2016): Theorien der Integration von Migranten – Stand und Entwicklung, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden, S. 23–50. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05746-6_2
- Heckmann, Friedrich (2015): Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06980-3>
- Janda, Constanze (2023): Geflüchtete aus der Ukraine im System des Migrations(sozial)rechts – Legitime Differenzierung oder unzulässige Ungleichbehandlung?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 43(1), S. 8–16.
- Kalkman, Jori Pascal (2021): Frontex: A Literature Review, in: International Migration 59(1), S. 165–181.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2017): Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung (KGSt-Bericht, 7/2017). Köln.
- Klenk, Tanja (2012): Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Wandel der korporatistischen Arbeitsverwaltung?, in: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 276–290. https://doi.org/10.1007/978-3-658-00145-2_17

- Kolb, Holger (2021): Migrations- und Integrationspolitik, in: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, S. 620–626. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23666-3_88
- Kolb, Holger (2023): „Win some, lose some, it's all the same?“ (SVR-Kurzinformation 2023-1). Berlin. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/03/SVR-Kurzinformation_Fachkraefteeinwanderung.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- Kosyakova, Yulia/Brücker, Herbert (2020): Seeking Asylum in Germany: Do Human and Social Capital Determine the Outcome of Asylum Procedures?, in: European Sociological Review 36(5), S. 663–683. <https://doi.org/10.1093/esr/jcaa013>
- Kosyakova, Yuliya/Brücker, Herbert/Gatskova, Kseniia/Schwanhäuser, Silvia (2023): Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter. Erwerbstätigkeit steigt ein Jahr nach dem Zuzug (IAB-Kurzbericht, 14/2023). Nürnberg.
- Krämer, Felix (2021): Das Ausländeramt - Willkommens- und Ordnungsbehörde?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 41(7), S. 227–232.
- Kühn, Boris/Schlicht, Julian (2023): Kommunale Unterbringung von Geflüchteten – Probleme und Lösungsansätze. Expertise. Berlin. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST_Expertise_Unterbringung_Gefuechtete.pdf [abgerufen am 25.09.2023].
- Lahusen, Christian/Schittenhelm, Karin/Schneider, Stephanie (2022) Europäische Asylpolitik und lokales Verwaltungshandeln. Zur Behördenpraxis in Deutschland und Schweden. Bielefeld.
- Münch, Ursula (2016): Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Wiesbaden, S. 365–390. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08303-8_16
- Peetz, Stefan (2023): Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE). Factsheet. https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/2023/MBE/2023-8-9_Fact_Sheet_MBE_BAGFW_final_-_mit_Website.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- Pichl, Maximilian (2020): McKinseyisierung des Asylverfahrens. Die Rolle von Unternehmensberatungen in der neoliberalen Transformation des Asylsystems, in: Kersting, Daniel/Leuoth, Marcus (Hrsg.): Der Begriff des Flüchtlings. Rechtliche, moralische und politische Kontroversen. Stuttgart, S. 81–98. https://doi.org/10.1007/978-3-476-04974-2_4
- Praschma, Ursula Gräfin (2020): Vereinheitlichung der Asyl-Entscheidungspraxis im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 40(7), S. 223–230.
- Pro Asyl (2021): Anker-Zentren: Drei Jahre Isolation und Ausgrenzung von Asylsuchenden. <https://www.proasyl.de/news/anker-zentren-drei-jahre-isolation-und-ausgrenzung-von-asylsuchenden/> [abgerufen am 22.09.2023].
- Reichwein, Alfred/Vogel, Stephanie (2004): Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf. <https://immigrantenverbund.de/fileadmin/downloads/verbund/sonstige-infos/60-integrationsarbeit-handbuch-01.pdf> [abgerufen am 26.05.2023].
- Reißenweber, Dominique (2023): Psychosoziale Zentren für Geflüchtete. Factsheet. https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/2023/MBE/Fact_Sheet_PSZ_BAGFW.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- Riedel, Lisa/Schneider, Gerald (2017): Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–

- 2015, in: Politische Vierteljahresschrift 58(1), S. 21–48. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2017-1-23>
- Ritgen, Klaus (2022): Aufnahme und Aufenthaltsrecht von Flüchtlingen aus der Ukraine: Die kommunale Perspektive, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 42(7), S. 238–244.
- Schader, Miriam/Rohmann, Tim/Münch, Sybille (2018): Isolation im Gesetz verankern? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen, in: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung 2(1), S. 91–107. <https://doi.org/10.5771/2509-9485-2018-1-91>
- Schammann, Hannes (2015): Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 9(3), S. 161–182.
- Schammann, Hannes (2017): Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland, in: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (Hrsg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: 91–117.
- Schammann, Hannes/Bendel, Petra/Müller, Sandra/Ziegler, Franziska/Wittchen, Tobias (2020): Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. Stuttgart.
- Schammann, Hannes/Gluns, Danielle (2021): Migrationspolitik. Baden-Baden.
- Schneider, Gerald (2021): Vertrauen ist gut, Replikation ist besser: Für eine evidenz-basierte Asylpolitik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 41(1), S. 10–14.
- Schneider, Gerald/Segadlo, Nadine/Leue, Miriam (2020): Forty-Eight Shades of Germany: Positive and Negative Discrimination in Federal Asylum Decision Making, in: German Politics 29(4): 564–581. <https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1707810>
- Schührer, Susanne (2021): Neue Erkenntnisse zu Hilfebedarfen und zur Nutzung von Beratungsangeboten: Geflüchtete Menschen in Deutschland (BAMF-Kurzanalyse, Ausgabe 6/2021). Nürnberg. <https://www.bamf.de/Shared-Docs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse6-2021-iab-bamf-soep-befragung-hilfebedarfe.pdf> [abgerufen am 25.09.2023].
- Schulz, Susanne U. (2022): Fachkräftemigrationsmonitor 2022. Fachkräftengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Fachkraeftemigrationsmonitor_2022.pdf [abgerufen am 25.09.2023].
- Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte (2022): Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann (SVR-Studie 2022-3). Berlin.
- Stockmann, Sophia (2023): Asylverfahrensberatung (AVB) & besondere Rechtsberatung für queere und sonstige besonders vulnerable Geflüchtete. Factsheet. https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/2023/MBE/Fact_Sheet_AVB_BAGFW.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- Süzen, Talibe/Weissgräber, Walter/Torrejón, José/Kramer, Jochen (2023): Jugendmigrationsdienste – Gravierende Kürzungen im Haushaltsentwurf 2024 verhindern. https://www.bagejsa.de/fileadmin/user_upload/2024_JMD_Forderungspapier.pdf [abgerufen am 22.09.2023].
- Thränhardt, Dietrich (2017): Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Bonn. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13590-20170821.pdf> [abgerufen am 28.09.2023].

- Tränhardt, Dietrich (2020): Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse, in: Knüpling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hrsg.): Reformbaustelle Bundesstaat. Wiesbaden, S. 485–515. https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4_26
- Tränhardt, Dietrich (2023): Welcome Culture and Bureaucratic Ambiguity: Germany's Complex Asylum Regime, in: Finotelli, Claudia/Ponzo, Irene (Hrsg.): Migration Control Logics and Strategies in Europe. A North-South Comparison. Cham, S. 267–281. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_14
- 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). Nürnberg. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb15-einbuengerungsverhalten.pdf> [abgerufen am 25.09.2023].
- Werding, Martin/Lembcke, Franziska K. (2023): Erwerbsmigration nach Deutschland: Chancen durch gesteuerte Zuwanderung, in: ifo Schnelldienst 76(5), S. 42–46.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABH	Ausländerbehörde
ALiD	Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland
AnKER	Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AV	Auslandsvertretung
AVB	Asylverfahrensberatung
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BfAA	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BVA	Bundesverwaltungsamt
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUAA	Europäische Asylagentur
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
FG-Einrichtungen	funktionsgleiche Einrichtungen
FREE	Fachanwendung zur Registerführung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz
FreizügigkeitsG/EU	Freizügigkeitsgesetz
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GG	Grundgesetz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IQ	Förderprogramm Integration durch Qualifizierung
JMD	Jugendmigrationsdienst
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
Kfi	Kompetenzzentrum für Integration (Dezernat 36, Bezirksregierung Arnsberg)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KI	Kommunales Integrationszentrum (NRW)

KIM	Kommunales Integrationsmanagement (NRW)
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
PIK	Personalisierungsinfrastrukturkomponente
PSZ	Psychosozialen Zentren für Geflüchtete
RLB	Regelleistungsberechtigte
SGB II	Sozialgesetzbuch II - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII - Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII - Sozialhilfe
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StAR-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration
TIIntG	Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW
ZAB	Zentrale Ausländerbehörde
ZAV	Zentralen Auslands- und Fachvermittlung
ZSBA	Zentrale Servicestelle Berufsankennung

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Zuwanderungszahlen seit 2015 (AZR).....</i>	<i>4</i>
<i>Abbildung 2: Asylantragszahlen seit 1990.....</i>	<i>5</i>
<i>Abbildung 3: Wesentliche gesetzliche Normen in der Migrations- und Integrationspolitik.....</i>	<i>7</i>
<i>Abbildung 4: Wesentliche Rechtsänderungen in der Migrations- und Integrationspolitik seit 2015.....</i>	<i>12</i>
<i>Abbildung 5: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen für Integrationskurse seit 2005.....</i>	<i>17</i>
<i>Abbildung 6: Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen für Berufssprachkurse seit 2019.....</i>	<i>17</i>
<i>Abbildung 7: Aufgaben kommunaler Integrationsverwaltung.....</i>	<i>22</i>
<i>Abbildung 8: Verflechtungsstruktur und Schnittstellenprobleme.....</i>	<i>37</i>
<i>Abbildung 9: Asylantragszahlen seit 1990.....</i>	<i>40</i>
<i>Abbildung 10: Anhängige Asylverfahren seit 2014.....</i>	<i>41</i>
<i>Abbildung 11: Anzahl der vorläufig registrierten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine.....</i>	<i>47</i>
<i>Abbildung 12: Anteil ukrainischer Bevölkerung auf Kreisebene 2022.....</i>	<i>48</i>
<i>Abbildung 13: Rechtsgrundlagen für die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbsmigration (2022).....</i>	<i>51</i>
<i>Abbildung 14: Anzahl der jährlichen Einbürgerungen seit 2015.....</i>	<i>67</i>
<i>Abbildung 15: Ausgeschöpftes Einbürgerungspotential nach Bundesländern 2022.....</i>	<i>68</i>
<i>Tabelle 1: Landesförderprogramme für Kommunales Integrationsmanagement.....</i>	<i>31</i>
<i>Tabelle 2: Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in der Migrations- und Integrationspolitik.....</i>	<i>35</i>
<i>Tabelle 3: Gerichtsverfahren im Bereich Asyl.....</i>	<i>42</i>
<i>Tabelle 4: Geförderte Beratungsstrukturen.....</i>	<i>62</i>

Anhang

Tabellarische Übersicht zu wesentlichen Rechtsänderungen seit 2015

Gesetz (Datum der Verabschiedung im Bundestag) bzw. Verordnung	Inkrafttreten	Auswahl zentraler Inhalte
Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (02.07.2015)	01.08.2015	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung einer alters- und stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete, wodurch insbesondere nachhaltige Integrationsleistungen berücksichtigt werden - Subsidiär Schutzberechtigte genießen einen privilegierten Zugang zum Familiennachzug, wie er auch für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge gilt (Aufhebung durch <i>Asylpaket II</i>) - Erleichterungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte jugendliche oder heranwachsende Geduldete - An die Stelle des bisherigen dreistufigen Ausweisungsrechts tritt die Ausweisung als Ergebnis einer unter allen Umständen des Einzelfalles durchgeführten Abwägung von Bleibe- und Ausweisungsinteressen
Asylpaket I: Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (15.10.2015) und Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz	Gesetz: 24.10.2015 Verordnung: 28.10.2015	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Asylverfahrensgesetz</i> (AsylVfG) wird in <i>Asylgesetz</i> (AsylG) umbenannt - Erklärung von Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsländern - Erhöhung der Höchstdauer für den Verbleib in Aufnahmeeinrichtungen von drei auf sechs Monate; Asylantragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten müssen bis zum Abschluss des Verfahrens bzw. bis zur Ausreise in Aufnahmeeinrichtung verbleiben - Ermöglichung der Unterschreitung geltender Bauvorschriften bei der Schaffung neuer Unterkünfte für Geflüchtete - Vorrang von Sach- gegenüber Geldleistungen für die Dauer des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung - Bund zahlt monatlichen Pauschalbetrag von 670 Euro je Asylbewerber:in an Länder - Asylantragstellende, die eine gute Bleibeperspektive haben, können bereits während des Asylverfahrens an einem Integrationskurs teilnehmen - <i>berufsbezogene Deutschsprachförderung</i> wird im <i>Aufenthaltsgesetz</i> verankert - <i>Westbalkanregelung</i>: Für Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien können in den Jahren 2016 bis einschließlich 2020 Zustimmungen zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden - Beschäftigungsverbot für Asylantragstellende aus sicheren Herkunftsstaaten
Asylpaket III: Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) (14.01.2016)	größtenteils 05.02.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Das <i>Gesetz über das Ausländerzentralregister</i> (AZR-Gesetz) wird um neue Inhalte ergänzt: Fingerabdrücke, Herkunftsland, Kontaktdaten zur schnellen Erreichbarkeit wie Anschrift, Telefonnummern und E-Mail-Adressen, Angaben zur Verteilung, sowie Informationen zu erfolgten Gesundheitsuntersuchungen und Impfungen - Für eine schnelle Integration und Arbeitsvermittlung sollen auch Integrationsdaten (Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse, Teilnahme an einem <i>Integrationskurs</i> nach § 43 AufenthG und einer Maßnahme der <i>berufsbezogenen Deutschsprachförderung</i> nach § 45a AufenthG) im AZR gespeichert werden - Durch die neuen Datenpunkte wird ein Kerndatensystem im Ausländerzentralregister geschaffen - <i>Ankunftsnachweis</i> ersetzt <i>BÜMA</i> (Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender): Papierdokument mit fälschungssicheren Elementen und Identifikationsnummer; visualisierter Nachweis über die Registrierung im AZR; Ausstellung durch BAMF und Aufnahmeeinrichtungen der Länder; Ankunftsnachweis enthält Daten wie Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, zuständige Aufnahmeeinrichtung - Erfassung der Daten von Asylsuchenden nicht erst bei Antragstellung, sondern bereits beim Erstkontakt

		<ul style="list-style-type: none"> - Alle zur Registrierung befugten Stellen werden mit Fingerabdruck-Schnell-Abgleichsystem (<i>Fast-ID</i>) ausgestattet - Einführung des Sicherheitsabgleichverfahrens Asylkon, welches automatisiert nach Anlage eines Datensatzes im AZR eingeleitet wird; Sicherheitsbehörden prüfen, ob zu einer Person insbesondere terrorismusrelevante Erkenntnisse oder sonstige schwerwiegende Sicherheitsbedenken bestehen
Asylpaket II: Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (25.02.2016)	17.03.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung von beschleunigten Asylverfahren für Geflüchtete u.a. aus sicheren Herkunftsstaaten oder Folgeantragstellende; das Verwaltungsverfahren soll innerhalb einer Woche und das Rechtsmittelverfahren innerhalb von zwei Wochen durchgeführt werden können; Schutzsuchende müssen unter bestimmten Bedingungen bis zum Abschluss des Verfahrens und im Falle einer Ablehnung bis zur Ausreise in der zuständigen „besonderen“ Aufnahmeeinrichtung wohnen bleiben - Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, die nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (Zeitraum: bis 16.03.2018, danach tritt das privilegierte Familiennachzugsrecht automatisch wieder in Kraft); Härtefallprüfung bei unbegleiteten minderjährigen Kindern - Präzisierung der Regelungen zur Aussetzung der Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen: grundsätzlich nur lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden, können die Aussetzung der Abschiebung von Ausländer:innen rechtfertigen - Bund intensiviert Unterstützung bei Passersatzbeschaffung: Einrichtung einer Organisationseinheit bei der Bundespolizei, die in Amtshilfe Beschaffung von Heimreisedokumenten übernimmt - Absenkung der Leistungssätze des <i>Asylbewerberleistungsgesetzes</i> aufgrund einer Neubemessung der notwendigen persönlichen Bedarfe
Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (25.02.2016)	17.03.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Straffällig gewordenen Asylantragstellenden kann unter den im Gesetz genannten weiteren Voraussetzungen die Anerkennung als Flüchtling versagt werden; Annahme eines schwerwiegenden Ausweisungsinteresse bei der Verurteilung wegen bestimmter Straftaten, sofern diese Straftaten mit Gewalt oder unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden sind; Strafverfolgungsbehörden werden verpflichtet das BAMF über Anklageerhebungen gegen Asylantragstellende zu unterrichten
Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (Deutschsprachförderverordnung – DeuFöV)	01.06.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung der berufsbezogene Deutschsprachförderung als neues Regelangebot des Bundes
Integrationsgesetz (07.07.2016) und Verordnung zum Integrationsgesetz	Gesetz: wesentliche Teile zum 06.08.2016 Verordnung: 06.08.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Neue Bündelung der Unzulässigkeitsgründe eines Asylantrags in § 29 AsylG - Einführung einer <i>Wohnsitzregelung</i> für Asylberechtigte, anerkannte Geflüchtete, subsidiär Schutzberechtigte sowie einzelne Statusgruppen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen; betroffene Personen müssen drei Jahre in dem Bundesland wohnen bleiben, das für ihr Asyl- bzw. Aufnahmeverfahren zuständig war; zuständigen Behörden können die Personen innerhalb von sechs Monaten nach der Anerkennung bzw. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einem bestimmten Wohnort zuzuweisen dazu verpflichtet, ihren Wohnsitz nicht an einem bestimmten Ort zu nehmen (sog. Negativzuweisung); gilt befristet bis zum 06.08.2019 - Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge erhalten bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen unbefristete Niederlassungserlaubnis erst nach fünfjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis; zudem muss die Sicherung des Lebensunterhalts überwiegend gewährleistet sein und es müssen hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (Niveau A 2 GER) vorliegen; eine Niederlassungserlaubnis kann nach dreijährigem Aufenthalt erteilt werden, wenn die deutsche Sprache beherrscht wird (Niveau C 1 GER) und der Lebensunterhalt weit überwiegend gesichert ist - Einführung eines Anspruchs auf eine Duldung (§ 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG), wenn die betreffende Person eine staatlich anerkannte Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat, keine konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen und keine weiteren Ausschlussgründe vorliegen

		<ul style="list-style-type: none"> - Einführung eines Anspruchs auf eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre (§ 18a Abs 1a AufenthG; sog. <i>3+2-Regelung</i>), wenn Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 im Anschluss an die Ausbildung vom Ausbildungsbetrieb übernommen werden oder eine andere Stelle, die ihren Qualifikationen entspricht, finden, sofern die Bundesagentur für Arbeit zustimmt und die weiteren Voraussetzungen vorliegen - Schutzsuchende mit guter Bleibeperspektive haben nach drei Monaten Aufenthalt Zugang zu bestimmten Leistungen der Ausbildungsförderung - <i>Vorrangprüfung</i> wird in 133 der 156 Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit bei der Beschäftigung von Asylantragstellenden und Geduldeten befristet für die Dauer von drei Jahren ausgesetzt; die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen wird allerdings weiterhin durch die Bundesagentur für Arbeit geprüft - Schaffung von sog. <i>Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen</i> (FIM) mit 100.000 Arbeitsgelegenheiten; Ausschluss von Schutzsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten - wenn bereits in einem anderen EU-Staat ein Aufenthaltsrecht bestand oder Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden, werden nach dem <i>Asylbewerberleistungsgesetz</i> nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft, einschließlich Heizung sowie Utensilien zur Körper- und Gesundheitspflege, gewährt - Erhöhung der Anzahl der Unterrichtseinheiten des Orientierungskurses von 60 auf 100 Stunden - Asylantragstellende mit guter Bleibeperspektive und Geduldete können zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden, wenn sie Leistungen nach dem <i>Asylbewerberleistungsgesetz</i> beziehen
Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen (24.11.2016)	07.12.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Bund übernimmt die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte im <i>Zweiten Buch Sozialgesetzbuch</i> für die Jahre 2016 bis 2018 vollständig
Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (20.07.2017)	29.07.2017	<ul style="list-style-type: none"> - Länder können Asylantragstellende dazu verpflichten bis zum Ende ihres Asylverfahrens oder bis zum Vollzug der Abschiebung, jedoch längstens für 24 Monate, in der für sie zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig ablehnt - Weitere Verschärfungen u.a. zur Abschiebungshaft und zum Ausreisegewahrsam
Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten (01.02.2018)	16.03.2018	<ul style="list-style-type: none"> - Verlängerung der Aussetzung Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuregelung des Familiennachzuges, längstens jedoch bis zum 31. Juli 2018
Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuordnungsgesetz) (15.06.2018)	01.08.2018	<ul style="list-style-type: none"> - Nachzug von Ehepartner:innen sowie minderjährigen Kindern subsidiär Geschützter beziehungsweise Eltern subsidiär geschützter Minderjähriger wird wieder gestattet, jedoch auf 1.000 nationale Visa pro Monat begrenzt; in Härtefällen kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 Aufenthaltsgesetz erteilt werden
Drittes Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes (08.11.2018)	12.12.2018	<ul style="list-style-type: none"> - Geflüchteten obliegt neben der bereits bestehenden Mitwirkungspflicht für Asylantragsverfahren eine Mitwirkungspflicht in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kann die Schutzberechtigten mit den Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung der Mitwirkungspflichten anhalten sowie, bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen, nach Aktenlage über den Widerruf oder die Rücknahme entscheiden
Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (29.11.2018)	größtenteils 21.12.2018	<ul style="list-style-type: none"> - Der flüchtlingsbezogene Anteil, der vom Bund gemäß dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellten Entlastungen, wird um ein Jahr bis Ende 2019 verlängert

Migrationspaket (07.06.2019)		
Fachkräfteeinwanderungsgesetz	größtenteils 01.03.2020	<ul style="list-style-type: none"> - Aufwertung und Erleichterung der Einwanderung zu Arbeitszwecken für nichtakademische Fachkräfte (Personen, die eine inländische oder eine als gleichwertig anerkannte ausländische qualifizierte Berufsausbildung absolviert haben) - Abschaffung der Vorrangprüfung für Fachkräfte - Beschränkung auf Engpassberufe entfällt - Zugewanderte, die einen Aufenthaltstitel besitzen, dürfen im Bundesgebiet grundsätzlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt) - sowohl akademische als auch nichtakademische Fachkräfte erhalten bereits nach vier Jahren eine Niederlassungserlaubnis - Personen mit anerkannter qualifizierter Berufsausbildung wird unter weiteren Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt, für einen befristeten Zeitraum zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einzureisen - Einführung des <i>beschleunigten Fachkräfteverfahrens</i>
Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz)	größtenteils 21.08.2019	<ul style="list-style-type: none"> - Mitwirkungspflicht Ausreisepflichtiger bei der Beschaffung von Reisedokumenten wird klarer definiert - Schaffung einer neue Duldungskategorie „für Personen mit ungeklärter Identität“ (§ 60b AufenthG) und Einführung von Sanktionsmaßnahmen für diesen Personenkreis - Ausweitung der Regelungen zu Leistungskürzungen aufgrund der Verletzung von Mitwirkungspflichten im Asylverfahren - Geflüchtete, für deren Asylantrag ein anderer EU-Mitgliedstaat zuständig ist, erhalten nur noch eingeschränkte Leistungen (Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft, einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege) - Asylsuchende, denen bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat internationaler Schutz zuerkannt wurde, der fortbesteht, haben nur noch Anspruch auf Überbrückungsleistungen - Grundsätzliche Verpflichtung für Asylantragstellende bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise bzw. bis zur Abschiebung in der Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, längstens bis zu 18 Monate; bei Familien liegt die Maximaldauer bei sechs Monaten; wenn Personen u. a. ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen oder über ihre Identität täuschen, können sie auch über den Zeitraum von 18 Monaten hinaus verpflichtet werden, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen - Voraufenthaltszeit für den Bezug der sogenannten <i>Analogleistungen</i>, nach denen Personen nach 15 Monaten Aufenthalt Leistungen nach dem SGB erhalten, wird auf 18 Monate erweitert - <i>Asylverfahrensberatung</i> wird in das <i>Asylgesetz</i> eingefügt - Konkretisierungen und Verschärfungen bzgl. der Abschiebungshaft - Die Aufgabe der Passersatzpapierbeschaffung wird im Wege der Amtshilfe von der Bundespolizei auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen; in Einzelfällen übernimmt die Bundespolizei weiterhin die Beschaffung von Passersatzpapierbeschaffung in Amtshilfe
Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes	12.07.2019	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Wohnsitzregelung</i> für Schutzberechtigte gemäß § 12a Aufenthaltsgesetz wird entfristet
Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung	01.01.2020	<ul style="list-style-type: none"> - Besondere Fallgruppen der Duldungen werden aus dem allgemeinen Duldungstatbestand in eigene Vorschriften überführt; Regelung zur <i>Ausbildungsduldung</i> werden erweitert; <i>Beschäftigungsduldung</i> wird neu eingeführt
Zweites Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz)	größtenteils 09.08.2019	<ul style="list-style-type: none"> - Die Nutzung der AZR-Nummer wird allen öffentlichen Stellen bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU auch zum Zweck der eindeutigen Zuordnung im Datenaustausch untereinander ermöglicht; sie wird damit ein „verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal“ - Weitere Stellen werden befugt in einem automatisierten Verfahren Daten „in Echtzeit“ aus dem AZR abzurufen (Jugendämter, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenbehörden, Träger der deutschen Rentenversicherung, das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen sowie das Bundesamt für Justiz)

<p>Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes</p>	<p>01.09.2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> - das Datenaustauschformat „XAusländer“, das bereits für bestimmte Schnittstellen des AZR genutzt wird, für die gesamte Kommunikation mit dem AZR verbindlich festgelegt - bei vollziehbar ausreisepflichtigen Personen werden im AZR weitere biometrische Daten gespeichert (Fingerabdruckdaten, Größe und Augenfarbe), um eine eindeutige Identifizierung zur Vorbereitung von Abschiebungen sicherzustellen - Ausweitung des Sicherheitsabgleich auf andere Verfahren; zudem werden zukünftig auch die Erkenntnisse der Bundespolizei berücksichtigt - Schließung der Förderlücke für Gestatteten und Geduldeten im Rahmen einer Ausbildung oder eines Studiums - Bedarfsstufen für Erwachsene nach dem AsylbLG werden unter Berücksichtigung der Anpassung der Regelbedarfsstufen im <i>Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes</i> neu strukturiert; es wird eine gesonderte Bedarfsstufe für die Unterbringung in Sammelunterkünften geschaffen
<p>Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz)</p>	<p>01.08.2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Leistungen und Instrumente der Förderung von <i>Berufsausbildung</i> und <i>Berufsvorbereitung</i> im SGB III und SGB II werden grundlegenden für Ausländer:innen geöffnet, wobei weiterhin ein abstrakter Zugang zum Arbeitsmarkt vorausgesetzt wird - Sonderregelung zur frühzeitigen Unterstützung der Eingliederung von Gestatteten, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, wird entfristet - Erleichterter Zugang zu Integrationskursen und zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung für bestimmte Gestattete und Geduldete
<p>Drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (27.06.2019)</p>	<p>09.08.2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten verlieren die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sie sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligen
<p>Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Integrationsgesetz und der Beschäftigungsverordnung</p>	<p>06.08.2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung der Vorrangprüfung für den Zugang zum Arbeitsmarkt für Gestattete und Geduldete dauerhaft und bundesweit
<p>Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 (15.11.2019)</p>	<p>größtenteils 13.12.2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Länder erhalten vom Bund im Jahr 2020 eine Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke in Höhe von 700 Millionen Euro und im Jahr 2021 in Höhe von 500 Millionen Euro - Bund entlastet die Kommunen aufgrund der zusätzlichen finanziellen Belastungen, die sich infolge der hohen Zahl anerkannter Asyl- und Schutzberechtigter ergeben haben, auch in den Jahren 2020 und 2021, und zwar durch eine besondere Anhebung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung
<p>Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung</p>	<p>01.01.2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Westbalkanregelung</i> wird um drei weitere Jahre bis zum 31.12.2023 modifiziert verlängert; die Anzahl der durch die Bundesagentur für Arbeit zu erteilenden Zustimmungsen wird auf 25.000 pro Jahr begrenzt, wobei das Kontingent jährlich überprüft und ggf. angepasst werden kann
<p>Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (09.06.2021)</p>	<p>größtenteils 01.11.2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Weiterentwicklung des AZR zum führenden und zentralen Ausländerdateisystem; Änderungen am Datenbestand des AZR oder im Datenbestand des Fachverfahrens werden am jeweils anderen Bestand nach Prüfung und Freigabe durch die Fachbehörde automatisiert vollzogen (Synchronität der Datenbestände); Daten, die bisher in der dezentralen Ausländerdatei A gespeichert werden, werden zukünftig zentral im AZR gespeichert, weshalb die Datenpunkte im AZR hierzu im erforderlichen Umfang erweitert werden - Schaffung einer zentralen Dokumentenablage im AZR, u.a. für Dokumente, die von Ausländer:innen bereits im Original vorgelegt wurden und regelmäßig auch von anderen Behörden im Volltext kurzfristig benötigt werden, wie Ausweis- und Identifikationsdokumente; auch Asylbescheid und ausländerrechtliche Entscheidungen, die eine vollziehbare Ausreisepflicht begründen, sollen gespeichert werden
<p>Bekanntmachung über das Außerkrafttreten des § 5a des Asylbewerberleistungsgesetzes</p>	<p>01.01.2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> - § 5a des Asylbewerberleistungsgesetzes (Arbeitsgelegenheiten auf der Grundlage des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen) tritt außer Kraft

Gesetz zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze (Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz) (12.05.2022)	größtenteils 01.06.2022	- Rechtskreiswechsel der Geflüchteten aus der Ukraine vom <i>Asylbewerberleistungsgesetz</i> in das <i>SGB II/XII</i> zum 01.06.2022
Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (02.12.2022)	größtenteils 31.12.2022	<ul style="list-style-type: none"> - Geduldete, die sich am Stichtag 31.10.2022 fünf Jahre lang in Deutschland aufgehalten haben, können bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen ein 18-monatige Aufenthaltserlaubnis (<i>Chancen-Aufenthaltsrecht</i>) erwerben, um in dieser Zeit die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht nach den geänderten Regelungen der §§ 25a und 25b AufenthG zu erfüllen - Gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige können bereits nach drei Jahren Aufenthalt in Deutschland sowie bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erhalten - Um besondere Integrationsleistungen von Geduldeten zu würdigen, werden die in § 25b AufenthG vorgesehenen Voraufenthaltszeiten um jeweils zwei Jahre reduziert - Erleichterung der Ausweisung und Anordnung von Abschiebehaft für Straftäter und Gefährder - Bisher befristete Regelungen aus dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz werden entfristet - Familiennachzug für Familienangehörige von drittstaatsangehörigen Fachkräften wird erleichtert, indem beim Nachzug von Ehegatt:innen künftig auf das Erfordernis des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse und beim Nachzug minderjähriger lediger Kinder zwischen 16 und 18 Jahren auf die erhöhten Anforderungen für diese Altersgruppe verzichtet wird - Allen Asylsuchenden wird der Zugang zum <i>Integrationskurs</i> und zu <i>Berufssprachkursen</i> im Rahmen der verfügbaren Plätze offen
Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren (02.12.2022)	01.01.2023	<ul style="list-style-type: none"> - asylrechtliche Rechtsprechung soll durch die Erweiterung der Revision auf Tatsachenfragen vereinheitlicht werden; hinzu kommen weitere prozessuale Änderungen zur Beschleunigung der Gerichtsverfahren - Regelüberprüfung von Asylbescheiden wird gestrichen; Widerrufs- und Rücknahmeverfahren sollen nur noch anlassbezogen erfolgen - zur Schaffung einer behördenunabhängige <i>Asylverfahrensberatung</i>, wird diese vom BAMF auf freie Träger verlagert
Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2226 und der Verordnung (EU) 2018/1240 sowie zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, des Freizügigkeitsgesetzes/EU, des Gesetzes über das Ausländerzentralregister und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (16.03.2023)	25.04.2023 bzw. zum Datum der der Inbetriebnahme des EES bzw. des ETIAS	- notwendige Anpassungen des <i>Aufenthaltsgesetzes</i> und weiterer Gesetze infolge der Einführung der europäischen Mechanismen des <i>Einreise-/Ausreisystems</i> (EES) und des <i>Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems</i> (ETIAS)
Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (23.06.2023) und Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung	größtenteils 01.03.2024	<ul style="list-style-type: none"> - Erweiterung der Möglichkeiten nach Deutschland einzureisen: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Fachkräftesäule</i>: zusätzlich zu den bisherigen Regelungen dürfen Fachkräfte jede qualifizierte Beschäftigung ausüben • <i>Erfahrungssäule</i>: Personen mit zweijähriger Berufserfahrung und einen im Herkunftsland staatlich anerkannten Berufsabschluss können als Arbeitskraft einwandern; der Berufsabschluss muss nicht mehr in Deutschland anerkannt sein • <i>Potenzialsäule</i>: zur Arbeitssuche in Deutschland kann eine <i>Chancenkarte</i> ausgestellt werden; zu den Auswahlkriterien gehören Qualifikation, Deutsch- und Englischkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug, Alter und mitziehende Lebens- oder Ehepartner:in - <i>Westbalkanregelung</i> wird entfristet und das Kontingent wird auf 50.000 Personen erhöht

Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG) <i>(Gesetzesentwurf der Bundesregierung)</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Zulassung von Mehrstaatigkeit - Erleichterung des Ius-soli-Erwerbs, indem die erforderliche Aufenthaltszeit des maßgeblichen Elternteils von acht auf fünf Jahre verringert wird - Angehörigen der sog. Gastarbeitergeneration einschließlich der sog. Vertragsarbeitnehmer wird die Einbürgerung erleichtert, indem das nachzuweisende Sprachniveau auf mündliche Kenntnisse beschränkt und ein Einbürgerungstest nicht mehr verlangt wird - Schaffung einer Härtefallklausel für den Sprachnachweis, durch die in Fällen einer Härte mündliche Kenntnisse ausreichend sind, wenn der Erwerb von Sprachkenntnissen der Stufe B 1 (GER) trotz ernsthafter und nachhaltiger Bemühungen nicht möglich oder dauerhaft erschwert ist
Gesetz zur Einführung einer langfristigen Pauschalentlastung der Länder im Zusammenhang mit Fluchtmigration und zur Änderung des Mauergrundstücksgesetzes (Pauschalentlastungsgesetz) <i>(Gesetzesentwurf der Bundesregierung)</i>		<ul style="list-style-type: none"> - Bund entlastet die Länder durch eine flüchtlingsbezogene Pauschalentlastung in Höhe von 3.750 Millionen Euro; Betrag enthält 1.500 Millionen Euro, die in einem Zusammenhang mit den Ausgaben für Geflüchtete aus der Ukraine stehen, sowie 2.250 Millionen Euro, die den Kosten im Zusammenhang mit denjenigen, die aus anderen Staaten nach Deutschland kommen, Rechnung tragen sollen

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Die zentralen Inhalte der Gesetze sind den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung bzw. der jeweiligen Beschlussempfehlung des zuständigen Bundestagsausschusses und den jährlichen Berichten der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) „Migration, Integration, Asyl“ (BAMF 2016b, 2017b, 2018b, 2019b, 2020b, 2022c).