

Herausgeber:

Nele Allenberg,
Evangelische Kirche in Deutsch-
land, Berlin

Prof. Dr. Jürgen Bast,
Universität Gießen

Prof. Dr. Uwe Berlit,
Vorsitzender Richter am Bundes-
verwaltungsgericht, Leipzig

Dr. Wolfgang Breidenbach,
Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano,
Universität Bremen

Katrin Gerdsmeier,
Deutscher Caritasverband e.V.,
Berlin

Jürgen Haberland,
Ministerialrat a. D., Bonn

Prof. em. Dr. Kay Hailbröner,
Universität Konstanz

Prof. Dr. Winfried Kluth,
Universität Halle

Prof. Dr. Christine Langenfeld,
Universität Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübke,
Hochschule Fulda

Dr. Otto Mallmann,
Vorsitzender Richter am Bundes-
verwaltungsgericht a. D.,
Potsdam

Dr. Reinhard Marx,
Rechtsanwalt, Frankfurt a. M.

Thomas Oberhäuser,
Rechtsanwalt, Ulm

Cornelia Rogall-Grothe,
Staatssekretärin a. D., Bundes-
ministerium des Innern, Berlin

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.,
Universität Konstanz

Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitzender:

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle,
Präsident des Bundesverfassungs-
gerichts Karlsruhe

Prof. em. Dr. Klaus J. Bade,
Berlin

Klaus Barwig,
Akademie der Diözese
Rottenburg-Stuttgart,
Stuttgart

Dr. Roland Bell,
Regierungsdirektor, Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg

Prof. Dr. Maria Böhmer,
Staatsministerin,
Auswärtiges Amt, Berlin

Dr. Gisbert Brinkmann,
Ministerialrat a. D., Bundesmi-
nisterium für Arbeit und Sozia-
les, Bonn

Prof. Dr. Hans-Joachim Cremer,
Universität Mannheim

Dr. Klaus Dienelt,
Richter am Verwaltungsgericht,
Darmstadt

Prof. Dr. Thomas Groß,
Universität Osnabrück

Prof. Dr. Peter Knösel,
Fachhochschule Potsdam

Dr. Ursula Mehrländer,
Friedrich-Ebert-Stiftung,
Bonn

Dr. Hans-Ingo von Pollern,
Regierungsdirektor, Regierungs-
präsidium Tübingen

Volker Roßocha,
DGB-Bundesvorstand,
Berlin

Dr. Albert Schmid,
Präsident des Bundesamtes für
Migration und Flüchtlinge a. D.,
Nürnberg

Prof. em. Dr. Albrecht Weber,
Universität Osnabrück

Prof. Dr. Andreas Zimmermann,
Universität Potsdam

ABHANDLUNGEN

Dr. Susanne Worbs/Dr. Axel Kreienbrink, Nürnberg*

Zehn Jahre Migrations- und Integrationsforschung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005 wurde im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die gesetzliche Aufgabe einer „Begleitforschung“ etabliert, ein für die Behörde neues Tätigkeitsgebiet.¹ Nach gut einem Jahrzehnt zieht dieser Beitrag eine Bilanz der Forschung zu Migration und Integration im BAMF und betrachtet dabei auch deren Vorgeschichte. Die eher ungewöhnliche institutionelle Konstruktion von „Wissenschaft in der Verwaltung“ bringt einige Besonderheiten mit sich, die sich sowohl in Beschränkungen als auch in besonderen Möglichkeiten der wissenschaftlichen Arbeit zeigen. Was unter diesen Rahmenbedingungen erreicht wurde, soll abschließend mit Blick auf die gesamte deutsche Migrationsforschung reflektiert werden.

1. Zur Vorgeschichte der Forschung im Bundesamt

In der Geschichte der bundesdeutschen Migrationsforschung² ist das Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine der jüngeren Institutionen. Es entstand – damals noch nicht unter diesem

Namen – mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1.1.2005. Die Idee für eine solche Einrichtung auf Bundesebene wurde jedoch schon wesentlich früher diskutiert. Klaus J. Bade formulierte dazu 1990 richtungweisende Gedanken, die sich in mehreren späteren Berichten und Gesetzentwürfen wiederfanden:

„Als Brücke zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik hinzutreten sollte ein Bundesinstitut für Migrations- und Integrationsforschung. In seiner Grundkonzeption in einiger Hinsicht z. B. dem Wiesbadener Bundesamt für

* Dr. Susanne Worbs ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dr. Axel Kreienbrink ist Referatsleiter im Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1 Kreienbrink, ZAR 2013, 397 (408 f.).

2 Vgl. dazu Bommes, Migration Research in Germany: The Emergence of a Generalised Research Field in a Reluctant Immigration Country, in: Thranhardt/Bommes, National Paradigms of Migration Research, 127-164, sowie Heckmann, Zur Entstehung und Bedeutung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland, in: Schimany/Loeffelholz, Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung. Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 33-43.

*Bevölkerungsforschung oder dem anders konzipierten Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit vergleichbar, könnte es dem neu zu schaffenden Amt für Migration und Integration angegliedert werden. Die Aufgaben eines solchen Instituts würden z. B. aktuelle Bestandsaufnahmen, deren kontinuierliche Fortschreibung und prospektive Modellrechnungen ebenso einschließen wie die fehlende Verbindung von historischen Erfahrungen und aktuellen Problemen.*³

Aber erst als mit dem Wechsel zu einer rot-grünen Bundesregierung unter *Gerhard Schröder* im Herbst 1998 das bisherige Leitmotiv „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ aufgegeben wurde und Fragen der Migration und Integration ins Zentrum der deutschen Innenpolitik rückten, konnten diese Gedanken Wirkung entfalten. Die von Bundesinnenminister *Otto Schily* berufene „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (UKZU) schlug in ihrem 2001 erschienenen Bericht die Schaffung eines „Bundesforschungsinstitut[s] für Zuwanderung und Integration“ vor, zugeordnet einem ebenfalls neu zu schaffenden „Bundesamt für Zuwanderung und Integration“ (BZI). Aufgabe dieses Bundesforschungsinstitutes sollte in erster Linie sein, „[...] eine Koordination der außerhalb des Institutes geleisteten Forschungsarbeit zu bewirken und festzustellen, wo es Forschungsbedarf im Bereich Migration und Integration gibt“.⁴ Die Ergebnisse anderer Wissenschaftler sollten also zusammengeführt und aufbereitet sowie Projekte angestoßen werden, eigene Forschung war hingegen nur „in Einzelfällen“⁵ vorgesehen.

Die erste Fassung des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2002⁶ griff diesen Gedanken auf und bestimmte in § 75 II AufenthG, dass beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als *unabhängige* wissenschaftliche Forschungseinrichtung das „Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung“ einzurichten sei, unter der Dienst- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums des Innern (BMI). Forschung war demnach keine genuine Aufgabe des Bundesamtes. Weiterhin war in § 76 AufenthG ein „Zuwanderungsrat“ mit der Aufgabe eines jährlichen Gutachtens vorgesehen, dem das Bundesinstitut zuarbeiten sollte. Nachdem das Gesetz im Dezember 2002 vom Bundesverfassungsgericht aus formalen Gründen für ungültig erklärt worden war, nahm der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat)⁷ im Jahr 2003 dennoch – auf Basis eines BMI-Erlasses – seine Arbeit auf und erstellte bis Herbst 2004 sein erstes und einziges Gutachten mit Hilfe eines wissenschaftlichen Mitarbeiterstabes sowie eines Generalsekretariates im BAMF. Parallel dazu gab es auch Überlegungen, das schon seit 1973 existierende Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden (BiB) mit entsprechenden Aufgaben im Bereich Migration und Integration auszustatten und dem BAMF anzugliedern, wozu es aber letztlich nicht kam. In der Mitte 2004 verabschiedeten zweiten Fassung des Zuwanderungsgesetzes⁸ war dann vielmehr gar kein Bundesforschungsinstitut mehr vorgesehen. Stattdessen wurde dem BAMF die neue Aufgabe des eigenen „Betreiben[s] wissenschaftlicher Forschungen über Migrationsfragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen zur Steuerung der Zuwanderung“ zugewiesen (§ 75 Nr. 4 AufenthG).⁹ Obgleich dem Wortlaut nach nur von „Migrationsfra-

gen“ die Rede ist, hat das Forschungszentrum von Anfang an auch Integrationsforschung betrieben, da beide Aspekte nach seinem Selbstverständnis nicht voneinander zu trennen sind.

2. Organisatorische Wandlungen und aktuelle Struktur des Forschungszentrums

Zur Umsetzung des neuen gesetzlichen Auftrags war zunächst eine entsprechende Personalrekrutierung notwendig. Da im BAMF selbst nur wenige Mitarbeiter über entsprechende Qualifikationen¹⁰ verfügten, wurden bereits in der zweiten Jahreshälfte 2004 einige externe Wissenschaftler angeworben, so dass die Forschungstätigkeit Anfang 2005 mit zunächst zwei Referaten aufgenommen werden konnte.¹¹ Die Zahl der durchgeführten Projekte und auch deren inhaltliche Diversität nahmen in der Folgezeit stetig zu, weshalb im September 2007 eine Erweiterung auf drei Referate erfolgte, die wiederum zwei Jahre später in einer Referatsgruppe mit drei Forschungsfeldern zusammengefasst wurden.¹² 2014 erfolgte schließlich die Umbenennung der bisherigen „Forschungsgruppe“ in „Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl“.

Von Beginn an war die Forschung in die Behördenstruktur des BAMF eingegliedert. Sie unterlag und unterliegt damit der Weisungshierarchie mit übergeordneter Gruppen- und Abteilungsleitung sowie dem Vizepräsidenten und dem Präsidenten des Bundesamtes. Es handelt sich also nicht um eine unabhängige Institution und dementsprechend auch nicht um eine vom zuständigen Bundesministerium des Innern benannte Ressortforschungseinrichtung (anders als etwa das schon erwähnte BiB, das ebenfalls zum Geschäftsbereich des BMI gehört). Zwischenzeitlich gehörten noch zwei weitere, nicht-wissenschaftliche Referate (Statistik sowie Führung des Ausländerzentralregisters) zur „Forschungsgruppe“, die dieser u. a. als Datenlieferanten zugeordnet worden waren. Sie wurden jedoch im Zuge von Umstrukturierungen in der Behörde im Februar 2014 wieder in anderen Bereichen angesiedelt, so dass das For-

3 *Bade*, *Ausblick: Einheimische Ausländer und fremde Deutsche – Problemzonen der neuen Einwanderungssituation*, in: *Bade*, *Neue Heimat im Westen*, 156.

4 UKZU, *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, 2001, 286.

5 UKZU, *ebenda*.

6 BGBl. I 2002, 1946.

7 Der Zuwanderungsrat, wie die UKZU unter dem Vorsitz von *Rita Süßmuth*, hatte die Aufgabe, regelmäßig die innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazitäten sowie die aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen darzustellen. Nach Vorlage des ersten Gutachtens (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen*, 2004) wurde er vom BMI wieder aufgelöst.

8 BGBl. I 2004, 1950.

9 Der Zuwanderungsrat hatte in seinem Gutachten eigene Forschung „ausdrücklich nicht als Monopolaufgabe für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, sondern als die Zuweisung der Finanzierung und Organisation entsprechender Forschung [gesehen], die in sachgerechter Weise im Bundesamt, aber auch außerhalb des Amtes durchgeführt werden muss“. Sachverständigenrat (o. Fn. 7), 400.

10 D. h. vor allem sozial-, wirtschafts- und geisteswissenschaftliche Studienabschlüsse mit einem Schwerpunkt auf Migrations- und Integrationsfragen.

11 *Güthuber/Schimany*, *Die Forschungsgruppe im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, in: *Schimany/Loeffelholz* (o. Fn. 2), 21.

12 *Güthuber/Schimany*, *ebenda*, 22.

schungszentrum aktuell aus drei Forschungsfeldern und einem Management- und Strategiereferat besteht:

Das *Forschungsfeld I* befasst sich laut seiner Bezeichnung mit weltweiten Migrationsbewegungen (inklusive irregulärer Migration), Islam und Demographie. Zudem sind der Forschungstransfer und die wissenschaftliche Betreuung der Doktoranden innerhalb des BAMF Aufgaben dieser Organisationseinheit. Ein wichtiges Dauerprojekt ist die Erstellung des jährlichen Migrationsberichtes im Auftrag der Bundesregierung. Daneben liegen Arbeitsschwerpunkte bei der Erstellung von sogenannten Migrationspotentialanalysen für verschiedene Weltregionen, bei den Themen Migration und Entwicklung, Rückkehr und Rückkehrförderung sowie aktuell der Begleitung des Resettlement-Programms. Außerdem werden Themen zu Muslimen in Deutschland bzw. zur Demographie von Personen mit Migrationshintergrund bearbeitet. Schließlich ist auch der wissenschaftliche Mitarbeiterstab der deutschen „Nationalen Kontaktstelle“ des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN) hier angesiedelt.¹³

Das *Forschungsfeld II* trägt die etwas irreführende Bezeichnung „Empirische Sozialforschung“ (da auch die beiden anderen Forschungsfelder empirisch arbeiten) und beschäftigt sich im weitesten Sinne mit dem Thema „Integration“. Hierzu zählt die Durchführung eigener, vor allem quantitativ ausgerichteter Studien sowohl zu speziellen Zuwanderergruppen als auch zu ausgewählten Themen der Integrationspolitik. Unter anderem werden Evaluationsstudien zu Maßnahmen wie den Integrationskursen oder der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer durchgeführt. Des Weiteren werden amtliche Integrationsdaten (re-) analysiert und in einer eigenen Integrationsberichterstattung („Integrationsreport“) aufbereitet.

Das *Forschungsfeld III* hat seinen Schwerpunkt auf wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenhängen und bearbeitet vor allem Aspekte der Migration, die mit dem Arbeitsmarkt und den Sozialsystemen zusammenhängen. Darunter fallen empirische Studien zu verschiedenen Gruppen von Erwerbsmigranten in Deutschland (Hochqualifizierte, Selbständige etc.). Daneben werden in diesem Forschungsfeld auch nicht-wissenschaftliche Aufgaben wahrgenommen, vor allem die Koordinierung der Informationen über den Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit zwischen den Ausländerbehörden, der Bundesagentur für Arbeit und den deutschen Auslandsvertretungen (§ 75 Nr. 1 AufenthG). Schließlich ist auch die Geschäftsstelle des Beirats für Forschungsmigration hier angesiedelt. Dieser unterstützt das Bundesamt bei seiner Aufgabe, Forschungseinrichtungen in Deutschland zu zertifizieren, damit diese Aufnahmevereinbarungen mit Wissenschaftlern aus Nicht-EU-Staaten abschließen können (§ 75 Nr. 10 AufenthG).

Eine weitere Organisationseinheit schließlich nimmt das Management für das Forschungszentrum wahr. Dazu zählen das Controlling der laufenden Forschungsprojekte, die Haushalts- und Finanzplanung, juristische Aspekte (u. a. Vertragsgestaltung mit externen Partnern, Datenschutzfragen), das Beschaffungswesen sowie Layout und Veröffentlichung der Publikationen. Die Forschungsfelder werden dadurch in erheblichem Maße von solchen Querschnittsaufgaben entlastet. Zudem ist die Geschäftsstelle des wissenschaftlichen Beirates (siehe unten) in diesem Referat angesiedelt.

Mitte 2015 waren in diesen vier Organisationseinheiten des Forschungszentrums 35 Mitarbeiter tätig, davon 22 Wissenschaftler in den drei Forschungsfeldern. Etwa zwei Drittel von ihnen sind mit befristeten Arbeitsverträgen angestellt, normalerweise mit einer Laufzeit von zwei Jahren. Zwei bis vier unbefristet Beschäftigte sichern in jedem Forschungsfeld die Kontinuität der Arbeit und den Bestand eines ständig abrufbaren Grundlagenwissens. Zum befristeten Personal gehören auch Doktoranden (momentan zwei), die im Rahmen des 2008 etablierten „Doktorandenprogramms“ arbeiten. Das Forschungszentrum bietet mit diesem Programm die Möglichkeit, erste Berufserfahrungen (auf einer 50%-Stelle) mit der Erstellung der Dissertation zu verbinden, wobei diese unabhängig von der Arbeit im Bundesamt ist und extern an einer Hochschule betreut wird.¹⁴ 2014 konnten erstmals zwei Promotionsprojekte abgeschlossen werden. In beiden Fällen wurden dabei Daten aus Studien des Forschungszentrums für Sekundäranalysen genutzt.¹⁵

Beim Forschungszentrum ist seit Oktober 2005 zudem ein wissenschaftlicher Beirat¹⁶ angesiedelt, der die Arbeiten begleitet und zweimal jährlich zu einer Sitzung in Nürnberg zusammentritt. Die fünf Beiratsmitglieder werden jeweils für zwei Jahre bestellt und sind anerkannte Wissenschaftler aus verschiedenen mit Migration befassten Fächern (z. B. Soziologie, Politikwissenschaften, Demographie, Jura, Volkswirtschaftslehre, Sprachwissenschaften). Aufgabe des Beirates ist es vor allem, zu den Forschungskonzepten und -schwerpunkten fachliche Empfehlungen abzugeben, methodisch und theoretisch zu beraten sowie bei der Evaluierung der Arbeitsergebnisse mitzuwirken.¹⁷ Nicht zuletzt soll der Beirat Impulse für neue Forschungsthemen geben. Er hat über die Jahre hinweg auch stetig auf eine stärkere (interne und externe) „Sichtbarkeit“ der Forschung im Bundesamt gedrängt, was zu den geschilderten organisatorischen Veränderungen (Zusammenfassung in einer Referatsgruppe 2009, Umbenennung in „Forschungszentrum“ 2014) beigetragen hat.

3. Besonderheiten der wissenschaftlichen Arbeit im Behördenkontext

3.1. Finanzierung

Die dauerhafte Finanzierung über den Bundeshaushalt¹⁸ macht die sonst im Wissenschaftsbetrieb gängige Beantragung von Drittmitteln überflüssig. Deren Einwerbung wäre im Übrigen für das Bundesamt auch rechtlich nicht zulässig. Da die Fix-

13 Das EMN hat das Ziel, objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen aus dem Bereich Migration und Asyl auf europäischer und nationaler Ebene zur Verfügung zu stellen, um Entscheidungsverfahren in der Europäischen Union zu unterstützen und die breite Öffentlichkeit zu informieren. Siehe <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/EMN/dasemn-node.html> (6.3.2015).

14 Siehe <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/BerufKarriere/Doktoranden/doktoranden-node.html> (23.3.2015).

15 Siehe Worbs, Bürger auf Zeit. Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung, 2014. Die zweite Dissertation, die bislang noch nicht veröffentlicht wurde, hat Daten des Projektes „Integrationspanel“ (siehe Fn. 19) verwendet.

16 Siehe <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Forschung/WissenschaftlicherBeirat/wissenschaftlicherbeirat-node.html> (23.3.2015).

17 Gütthuber/Schimany (o. Fn. 11), 28.

18 Der Haushaltsansatz beträgt seit längerem 400.000 Euro pro Jahr.

kosten wie Gehälter, Beschaffung der Hardware, Bibliothek sowie Verbrauchsmaterialien über andere Haushaltstitel im Bundesamt gedeckt sind, stehen die Gelder ausschließlich für Forschungsaufgaben zur Verfügung. Damit werden vorrangig externe Dienstleister wie Befragungsinstitute bezahlt. Auf diese Weise ist es möglich, immer wieder große Primärerhebungen mit zum Teil mehreren tausend Personen durchzuführen. Darüber hinaus werden aus dem Budget weitere Dienstleistungen wie Transkriptionen von Interviews in qualitativen Projekten und Tagungen finanziert.

Sofern Projekte den jährlichen Finanzrahmen überschreiten, müssen zusätzliche Gelder akquiriert werden. Dies kann beispielsweise aus dem Budget anderer Abteilungen des Bundesamtes oder des BMI geschehen, sofern die Projekte in deren Auftrag durchgeführt werden, wie bei der 2013 abgeschlossenen, mehrjährigen Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen („Integrationspanel“)¹⁹. Hier war die für die operative Integrationsarbeit des Bundesamtes zuständige Abteilung des BAMF an der Finanzierung beteiligt.

3.2. Zugänge zu Daten

Eine weitere Besonderheit der Arbeit im Forschungszentrum ist der privilegierte Zugang zu Datenquellen, die anderen Wissenschaftlern in dieser Form nicht oder zumindest nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen. Hier ist vor allem der Datenbestand des Ausländerzentralregisters (AZR) zu nennen, der gemäß § 24a des AZR-Gesetzes²⁰ („Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten für wissenschaftliche Zwecke“) ausschließlich dem BAMF-Forschungszentrum zugänglich ist. Ausgenommen davon sind die Daten von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern, die infolge eines EuGH-Urteils 2008²¹ besonderen Restriktionen unterliegen.

Das AZR ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil es die einzige Quelle ist, die personenbezogene Daten sämtlicher nicht nur vorübergehend (mehr als drei Monate) in Deutschland lebender Ausländer enthält. Das Register bietet Informationen über deren Aufenthaltswort, die Staatsangehörigkeit, den Geburtsort bzw. das Zuzugsdatum aus dem Ausland, den Bezirk ihres Aufenthalts und die zuständige Ausländerbehörde. Auf diese Weise können Stichproben gezogen werden, die sich durch den Zugriff auf die komplette Grundgesamtheit der nicht nur kurzfristig in Deutschland aufhaltigen Ausländer durch eine besondere Repräsentativität auszeichnen. Das Forschungszentrum kann anschließend über die Ausländerbehörden die Adressen der gezogenen Personen ermitteln und diese dann befragen. Diese Möglichkeit wurde erstmals für die Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM)²² genutzt. Auch wenn dieses AZR-gestützte Verfahren eine gewisse Komplexität mit sich bringt,²³ wurde es in der Folge für weitere Erhebungen bei spezifischen Ausländergruppen eingesetzt, wie zum Beispiel bei Zuwanderern mit verschiedenen Aufenthaltstiteln zur Erwerbsmigration²⁴ oder zum Studium²⁵. Ein derart zielgenauer Zugang für quantitativ

kleine Gruppen ist durch allgemeine Bevölkerungsumfragen in der Regel nicht möglich.

Allerdings gilt für das AZR auch eine wichtige Restriktion in Bezug auf die Migrations- und Integrationsforschung: „Mit einer Stichprobenziehung aus dem AZR beziehen sich die Erkenntnisse [... immer] nur auf Ausländer im staatsrechtlichen Sinne, nicht aber auf weitere Personen mit Migrationshintergrund (Eingebürgerte, Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit (deutsch-ausländisch) oder deutsche Nachfahren von Zuwanderern“.²⁶ Das Register eignet sich daher vor allem als Stichprobengrundlage für Studien zu Personen, die keine EU-Bürger und (noch) nicht in Deutschland eingebürgert sind.

Neben dem gesetzlich privilegierten Zugriff auf das AZR ist es dem Forschungszentrum außerdem möglich, bei bestimmten Forschungsthemen Zugang zu Daten bzw. Unterstützungsleistungen sowohl des eigenen Hauses als auch anderer staatlicher Akteure zu erhalten. So konnte im „Integrationspanel“ für die Befragung vor Ort und zur Gewinnung weiterer Informationen über die zu befragenden Kursteilnehmer die Hilfe der Regionalkoordinatoren²⁷ des BAMF in Anspruch genommen werden. Bei einer vom BMI in Auftrag gegebenen Studie zum Einbürgerungsverhalten von Ausländern²⁸ war es dem Forschungszentrum ebenfalls möglich, mittels eines in dieser Form noch nicht gegangenen Weges eine Stichprobe hoher Qualität zu realisieren: Für die Befragung von Personen im Einbürgerungsverfahren bzw. so genannter Optionspflichtiger konnten Adressen direkt bei den Staatsangehörigkeits- bzw. Meldebehörden von 23 deutschen Großstädten gewonnen werden.²⁹ Hilfreich für diesen Weg wirkte sich aus, dass das BMI im Vorfeld die Innenministerien der Länder über das Forschungsprojekt und das Vorgehen des Forschungszentrums informierte, die ihrerseits wiederum die Behörden vor Ort sensibilisierten.³⁰

19 Schuller/Lochner/Rother, Das Integrationspanel, 2011.

20 BGBl. I 2012, 2745.

21 Das sogenannte *Huber-Urteil*, EuGH, Urt. v. 16.12.2008, C-524/06.

22 Diese Studie steht in der Tradition der früher vom Bundesministerium geförderten „Repräsentativuntersuchung[en] zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland“, die 1980, 1985, 1995 und 2001 stattfanden. Siehe *Babka von Gostomski*, Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, 2010, 32. Die Nutzung des AZR erfolgte bei RAM und einigen weiteren bis 2012 durchgeführten Studien im Rahmen einer Vorgriffsregelung auf den § 24a AZRG („Forschungsklausel“).

23 Siehe im Detail *Babka von Gostomski/Pupeter*, Methoden – Daten – Analysen 2008, 149 (160f.).

24 *Heß*, Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, 2009; *Heß*, Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland, 2012; *Block/Klingert*, Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland, 2012.

25 *Hanganu/Heß*, Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen, 2012.

26 *Babka von Gostomski/Pupeter* (o. Fn. 23), 173.

27 Die Regionalkoordinatoren sind innerhalb der dezentralen Struktur des BAMF in den Außenstellen tätig und dort Ansprechpartner für die Träger von Integrationsmaßnahmen. Sie verantworten die Integrationsarbeit vor Ort.

28 *Weinmann/Becher/Babka von Gostomski*, Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen, 2012.

29 *Weinmann/Becher/Babka von Gostomski*, ebenda, 72 ff.

30 *Weinmann/Becher/Babka von Gostomski*, ebenda, 75.

3.3. Forschungsthemen und Adressaten

Die Projekte des Forschungszentrums sind vor allem an aktuellen und politisch relevanten Fragestellungen im Bereich Migration und Integration ausgerichtet. Dies folgt dem gesetzlichen Auftrag der „Begleitforschung [...] zur Gewinnung analytischer Aussagen zur Steuerung der Zuwanderung“ (§ 75 Nr. 4 AufenthG). Unter *Begleitforschung* im Sinne des gesetzlichen Auftrags ist maßnahmebezogene Forschung zu verstehen, die die Vorbereitung, die Beobachtung (Monitoring) und die Bewertung (Evaluation) politischer Maßnahmen oder Programme im Bereich der Migrationssteuerung umfasst.³¹ Dies kann sich jedoch nicht darauf beschränken, Daten und Informationen zu gewinnen, die sich nur auf laufende oder geplante politische Maßnahmen beziehen. Für fundierte „analytische Aussagen“ würde dies zu kurz greifen. Vielmehr sind dazu auch vorausschauende Erkenntnisse notwendig, um möglichen zukünftigen Regelungsbedarf zu identifizieren. Nur die Kombination aus einer solchen Vorlauf- und Begleitforschung im engeren Sinne ermöglicht es, dem Auftrag der Politikberatung gerecht zu werden.

Ressortforschung hingegen hat einen breiter gefassten Auftrag; sie soll wissenschaftliche Grundlagen als Entscheidungshilfen im administrativen und politischen Bereich für die Ressorts (Ministerien) erarbeiten. Die entsprechenden Institutionen bilden damit eine Brücke zwischen Wissenschaft und Politik. Sie betreiben sowohl Grundlagen- als auch angewandte Forschung.³² Auch wenn diese Charakteristika teilweise auf das Forschungszentrum im Bundesamt zutreffen, es also faktisch Ressortforschungsaufgaben wahrnimmt, liegt ein wesentlicher Unterschied in seiner institutionellen Verfasstheit: Während die Ressortforschungseinrichtungen³³ des Bundes eigenständige Einrichtungen sind, ist das Forschungszentrum in die Behörde eingebettet. Dies bringt Unterschiede mit sich, die von Haushalts- und Personalfragen (z. B. Anwendung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes statt des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes bei befristeten Stellen) bis hin zur Nichteinbeziehung in die Evaluation durch den Wissenschaftsrat³⁴ reichen. Nichtsdestotrotz orientiert sich das Forschungszentrum soweit wie möglich an den von der Bundesregierung verabschiedeten „Zehn Leitlinien einer modernen Ressortforschung“³⁵.

Seine Arbeitsaufträge erhält das Forschungszentrum auf verschiedenen Wegen. Die zu bearbeitenden Projekte ergeben sich vorrangig aus Anfragen des BMI sowie weiterer Ressorts, des Bundesamts selbst und von Bundesländern. Bei der Wahl der Methoden, also der Art und Weise, wie Forschungsfragen beantwortet werden, ist das Forschungszentrum jedoch frei. Auf der Basis seiner Erfahrungen und Kenntnisse schlägt es zudem eigenständig Projekte vor, die dem gesetzlichen Auftrag entsprechend als notwendig erscheinen. Eingehende Vorschläge werden jährlich bewertet, mit dem wissenschaftlichen Beirat diskutiert und mit dem BMI und den Ressorts abgestimmt. Das Ergebnis wird in einer handlungsleitenden Forschungsagenda festgehalten. Die mittel- und langfristige Projektbearbeitung schließt jedoch die Bedienung von kurzfristigen Informationsbedarfen – vor allem des BMI und des BAMF – nicht aus. Dazu gehört regelmäßig auch, die von anderen Wissenschaftlern im Themengebiet Migration/Integration publizierten Ergebnisse zu sichten und zu analysieren.

Die vom Forschungszentrum selbst durchgeführten Projekte sind bezüglich Umfang, Anspruch und Vorgehensweise recht unterschiedlich. Beispielsweise dienen die eher kurzen Studien, die im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) jeweils in wenigen Monaten entstehen, der deskriptiven Bestandsaufnahme von klar umgrenzten Aspekten, meist der Migrationsverwaltung³⁶, die als deutsche Teilstudie in eine europäisch vergleichende Studie eingehen. Andere Studien analysieren Umfang, Verlauf und mögliche Ursachen der Migration nach oder auch aus Deutschland. Dabei reicht die methodische Spanne von der Auswertung amtlicher Statistiken und AZR-Daten über dokumentengestützte Policy-Analysen bis hin zum Einsatz qualitativer Interviews. Einen weiteren Teil der Arbeit des Forschungszentrums machen quantitative Projekte zur Gewinnung neuer, datengestützter Erkenntnisse vor allem im Integrationsbereich aus. Dazu werden – teilweise unter Nutzung der oben bereits erwähnten besonderen Datenzugänge – Befragungen verschiedener Bevölkerungsgruppen durchgeführt, teils über Befragungsinstitute und deren Interviewer, teils in Eigenregie als Online- oder schriftliche Umfragen. Solche Studien nehmen inklusive der Erstellung des Forschungsberichtes durchschnittlich zwei bis drei Jahre in Anspruch.

Anders als bei eher theoriegeleiteter, akademischer Forschung richten sich die bearbeiteten Forschungsfragen jeweils nach den Interessen der Auftraggeber. Insofern wurden im Forschungszentrum bislang nicht gezielt inhaltliche Schwerpunkte entwickelt, da nach dem Abschluss eines Projekts in der Regel bereits ein neues mit meist gänzlich anderem Inhalt wartet. Allerdings haben sich über die Zeit innerhalb der großen Bandbreite behandelte Themen (knapp 90 abgeschlossene und laufende Projekte seit 2005)³⁷ dennoch Schwerpunkte gebildet, zu denen immer wieder Studien durchgeführt wurden und werden. Dazu gehören insbesondere die Analyse der Erwerbsmigration nach den verschiedenen Titeln des Aufenthaltsgesetzes³⁸, Aspekte des muslimischen Lebens in Deutschland (vor allem im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz)³⁹

31 Güthuber/Schimany (o. Fn. 11), 20.

32 Bundesministerium für Bildung und Forschung, Konzept einer modernen Ressortforschung der Bundesregierung, Online: <http://www.bmbf.de/de/7416.php> (23.3.2015).

33 Siehe eine Liste der Ressortforschungseinrichtungen unter <http://www.bmbf.de/de/6696.php?LANG=DEU&V=list> (23.3.2015).

34 Zu dieser Evaluationstätigkeit und den darauf basierenden Empfehlungen vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes, 2010.

35 Siehe http://www.bmbf.de/pubRD/leitlinien_ressortforschung.pdf (23.3.2015).

36 Beispielhafte Themen sind die Unterbringung von Asylbewerbern, die soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen, der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen, die Organisation von Abschiebungshaft und die Identifizierung der Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren.

37 BAMF, Migrations- und Integrationsforschung, Jahresbericht 2014 des Forschungszentrums, 52 ff.

38 Heß sowie Block/Klingert (o. Fn. 24); Heß, Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen, 2011; Lukas, Migranten im Niedriglohsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten, 2011.

39 Haug/Müssig/Stichs, Muslimisches Leben in Deutschland, 2009; Kreienbrink/Bodenstein, Muslim Organisations and the State, 2010; Halm/Sauer/Schmidt/Stichs, Islamisches Gemeindeleben in Deutschland, 2012; Becher/El-Menouar, Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern christlicher und muslimischer Religionszugehörigkeit, 2014.

oder die Rückkehrmigration.⁴⁰ In letzter Zeit entwickeln sich – angestoßen durch die politischen Ereignisse – der Umgang mit und die Erfahrungen von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Deutschland⁴¹ zu einem weiteren Fokus. Schließlich ist auch zu erwähnen, dass zwei „Großstudien“ des Forschungszentrums, nämlich die schon erwähnte Repräsentativbefragung ausgewählter Migrantengruppen (RAM) sowie die Untersuchung „Muslimisches Leben in Deutschland“ (MLD), seit dem Jahr 2015 zum jeweils zweiten Mal durchgeführt werden. Es handelt sich jedoch nicht um reine Replikationsstudien, da in beiden Fällen die Befragten bzw. die inhaltlichen Schwerpunkte an Entwicklungen der letzten Jahre angepasst wurden.

Die Ergebnisse des Forschungszentrums werden ganz überwiegend publiziert und sind für die Öffentlichkeit kostenfrei über die BAMF-Webseite zugänglich. Ausgenommen sind Analysen, die nur für interne Beratungszwecke gedacht sind. Da jede Veröffentlichung des Bundesamts dem Geschäftsbereich des BMI zuzuordnen ist und letztlich das Ministerium die Verantwortung trägt, erhalten das BMI und – sofern ihre Verantwortlichkeiten berührt sind – gegebenenfalls auch andere Ressorts die Gelegenheit, die Manuskripte zu kommentieren, was zur Qualitätssicherung beiträgt. Je nach Erkenntnisinteresse enthalten die Veröffentlichungen neben der Darstellung von Ergebnissen auch weiter reichende Schlussfolgerungen oder Empfehlungen. In Fällen einer besonderen Politisierung von Themen werden solche Empfehlungen jedoch in der Regel nicht gegeben. Vielmehr konzentriert sich die Veröffentlichung dann auf die neutrale Präsentation der erhobenen Fakten, die in der politischen Debatte von allen Seiten verwendet werden können.⁴²

4. Die Position des Forschungszentrums in der deutschen Migrationsforschung

Das Forschungszentrum des BAMF ist als Teil der sich seit den 1990er Jahren in Deutschland institutionalisierenden Migrations- und Integrationsforschung zu verstehen, die an die früheren Phasen der Flüchtlings- und Vertriebenenforschung (bis Ende der 1950er Jahre) sowie der „Ausländerforschung“ bzw. der „Ausländerpädagogik“ (1970er/1980er Jahre) anschließt.⁴³ In den 1990er Jahren waren bereits erste einschlägige Einrichtungen wie das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien an der Universität Osnabrück (1991), das europäische forum für migrationsstudien an der Universität Bamberg (1993) und das Institut für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung an der Universität Bielefeld (1997) gegründet worden.⁴⁴ Die im BAMF 2005 entstandene Forschungseinheit ist auch als Konsequenz des Paradigmenwechsels in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik mit der Jahrtausendwende zu sehen. Mit der zunehmenden Akzeptanz der faktischen Einwanderungssituation und dem Willen, diese politisch zu gestalten, entstand auch auf staatlicher Ebene der Bedarf nach einer Institution, die entsprechende Daten- und Wissensgrundlagen bereitstellt. Anders als noch von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung und dem Zuwanderungsrat⁴⁵ angedacht, geschieht dies ganz überwiegend durch die Durchführung eigener Studien und Analysen. Eine Koordinierung oder gar (Mit-)Finanzierung

der gesamten Migrationsforschung in Deutschland leistet das Forschungszentrum nicht, was angesichts der zwischenzeitlich entstandenen Breite und Vielfalt der entsprechenden „Landschaft“ auch kaum vorstellbar wäre – ganz abgesehen von der fraglichen Legitimität eines solchen Anspruchs.

Michael Bommers hat aufgezeigt, dass sich die Migrationsforschung in Deutschland seit den 1970er Jahren stark an den (praktischen) Problemen der sozialen Integration der „Gastarbeiter“ im Kontext des deutschen Wohlfahrtsstaates orientierte.⁴⁶ Dies ist trotz zahlreicher neuer theoretischer und methodischer Entwicklungen und Forschungsakteure, die seitdem auf den Plan getreten sind, ein prägender Ansatz geblieben, der sich in der Arbeit des BAMF-Forschungszentrums – insbesondere zu Fragestellungen der Integration – in hohem Maße widerspiegelt. Wie im Abschnitt 3 herausgearbeitet wurde, ist der Anwendungsbezug für eine Einrichtung mit de facto Ressortforschungsaufgaben geradezu konstitutiv. Das Forschungszentrum ist damit eine klassische „Grenzorganisation“ zwischen Wissenschaft und Politik.⁴⁷ Diese Position impliziert die Herausforderung, sich in beiden Sphären Autorität erarbeiten zu müssen und dabei zwischen unterschiedlichen Relevanz- und Zeithorizonten beider Systeme zu

40 Kreienbrink et al., Rückkehr aus Deutschland, 2007; Schneider/Kreienbrink, Rückkehrunterstützung in Deutschland, 2010; Baraulina/Kreienbrink, Rückkehr und Reintegration – Typen und Strategien an den Beispielen Türkei, Georgien und Russische Föderation, 2013; Alischer/Kreienbrink, Abwanderung von Türkeistämmigen, 2014.

41 Scholz, Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern, 2013; Müller, Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, 2013; Müller, Unbegleitete Minderjährige in Deutschland, 2014. Aktuell werden zudem zwei empirische Studien zu Resettlement-Flüchtlingen und zu Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen durchgeführt.

42 Dabei kommt es durchaus zu kontroversen Sichtweisen derselben Ergebnisse. Ein Beispiel dafür sind die im Juni 2012 veröffentlichten Studien des Forschungszentrums zum Einbürgerungsverhalten und insbesondere zur Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski (o. Fn. 28); Worbs/Scholz/Blicke, Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen, 2012). Während das Bundesinnenministerium unter dem damaligen Minister Hans-Peter Friedrich (CSU) anhand der Ergebnisse keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei der Optionspflicht sah, zitierten die Oppositionsfractionen im 17. Deutschen Bundestag Daten aus den Studien in diversen Anfragen und Anträgen zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts. Siehe dazu die Pressemitteilung des BMI vom 22.6.2012 (<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/06/optionsmodell.html>, 11.5.2015) und beispielhaft die Vorbermerkung einer Kleinen Anfrage der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/12321 vom 12.2.2013, S. 2).

43 Vgl. Bommers (o. Fn. 2), 128 ff. und Heckmann (o. Fn. 2), 34 ff.

44 Bommers (o. Fn. 2), 134 f.

45 Der Zuwanderungsrat hatte zur Intensivierung der Forschung außerhalb des BAMF eine zeitlich begrenzte, gezielte Schwerpunktförderung von Migrations-, Integrations- und Interkulturalitätsforschung und dazu die Errichtung einer „staatsfernen Stiftung oder eines stiftungsübergreifenden entsprechenden Stiftungsfonds mit begrenzter Laufzeit“ vorgeschlagen (Sachverständigenrat (o. Fn. 7), 294). Diese Vorstellungen wurden nach der Auflösung des Zuwanderungsrates einige Jahre später – 2008 – mit der Gründung des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) realisiert. Der SVR unterhält einen eigenständigen Forschungsbereich.

46 „[...] the common frame of German migration research dealing with the labour immigrants was the strong orientation to problems of social integration [...] and the main indicator for integration was the degree of social inequality of migrants compared to the indigenous population“ (Bommers (o. Fn. 2), 143 f.).

47 Entzinger/Scholten, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2015, 60 (62).

balancieren. Politischer Beratungsbedarf tritt oft kurzfristig auf und verlangt nach schnellen Antworten, die aber gleichzeitig wissenschaftlich „sauber“ und möglichst „repräsentativ“ produziert sein sollen. Zudem sind die Fragestellungen, für die dann entsprechende Primärdaten erhoben werden, oft nicht gleichermaßen für das wissenschaftliche System relevant. Nichtsdestotrotz werten die Mitarbeiter des Forschungszentrums bei sich bietender Gelegenheit die Daten z. B. für Fachartikel oder Qualifikationsarbeiten⁴⁸ weiter aus. Zudem stellt das Forschungszentrum, sofern es unter Datenschutzgesichtspunkten möglich und mit vertretbarem Aufwand zu realisieren ist, seine Datensätze über die Infrastruktureinrichtung GESIS auch anderen Wissenschaftlern zur Verfügung⁴⁹, ermöglicht also eine weitergehende akademische Nutzung.

Die thematisch breite Aufstellung der Studien des Forschungszentrums umfasst bis auf einzelne Aspekte praktisch sämtliche der acht Themenfelder, die *Bommes*⁵⁰ als konstitutiv für die deutsche Migrationsforschung benennt, von der Zuwanderung und Integration von Aussiedlern über Arbeitsmarkt- und fiskalische Effekte der Zuwanderung bis hin zur illegalen Migration. Dabei ist es eine wichtige Grundlinie der Arbeit, nicht nur Probleme, sondern gerade auch „Normalitäten“ des Migrations- und Integrationsgeschehens in Deutschland darzustellen und Debatten damit zu versachlichen. Beispielhaft sind hier die Studien zum Themenbereich Islam zu nennen. So konnte in der Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ erstmals eine fundierte Schätzung der Zahl der Muslime in Deutschland vorgenommen werden. Weiterhin zeigte diese Befragung z. B., dass entgegen der öffentlichen Wahrnehmung die große Mehrheit der muslimischen Schülerinnen und Schüler in Deutschland

sowohl am gemischtgeschlechtlichen Sport- und Schwimmunterricht als auch an Klassenfahrten teilnimmt.⁵¹

Abschließend soll darauf eingegangen werden, für wen die Ergebnisse des Forschungszentrums von Interesse sind, abgesehen von den Auftraggebern aus der Politik und anderen Wissenschaftlern. Die elektronische Nachfrage nach den Publikationen über die Downloads auf der BAMF-Webseite sowie Erfahrungen mit direkten Anfragen lassen vermuten, dass ein quantitativ bedeutsamer Teil der Rezipienten Studierende, Lehrende an Hochschulen, Mitarbeiter von Parlamentariern, in Redaktionen (beispielsweise bei Schulbuchverlagen) sowie Praktiker im weitesten Sinne sind, z. B. von Wohlfahrtsverbänden. Gefragt sind vor allem Publikationen, die grundlegende Fakten vermitteln und/oder langfristig relevante Themen aufgreifen, wie Migration und demographischen Wandel oder die Zuwanderungspotentiale aus Afrika. Der relativ breite „Leserkreis“ ist für eine Forschungseinrichtung wahrscheinlich eher ungewöhnlich, entspringt aber auch dem Charakter von Flucht, Migration und Integration als einem öffentlich stark wahrgenommenen und diskutierten Thema. Fundiertes Wissen dazu dürfte in Zukunft mehr denn je gefragt sein.

48 Siehe o. Fn. 15.

49 Momentan sind dies die Daten der ersten Repräsentativbefragung 2006/2007 sowie der ersten Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ von 2008. Siehe <https://dbk.gesis.org/dbksearch/sdesc2.asp?db=d&no=5680> bzw. <https://dbk.gesis.org/dbksearch/SDesc2.asp?DB=D&no=5244> (jeweils 6.7.2015).

50 *Bommes* (o. Fn. 2), 150.

51 *Haug/Müssig/Stichs* (o. Fn. 39), 15.

Dr. Johannes Raschka, Berlin*

Anspruch von Unionsbürgern auf Zugang zu Sozialleistungen nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH

EU-Bürger, die nicht erwerbstätig sind, können auf der Grundlage von Unionsrecht keine Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II („Hartz IV“) geltend machen, unabhängig davon, ob sie wirtschaftlich inaktiv sind und keine Verbindung zum Arbeitsmarkt haben oder als Arbeitssuchende keiner Beschäftigung nachgehen. Das ergibt sich aus drei Urteilen des EuGH aus jüngster Zeit zum Zugang von Unionsbürgern zu sozialen Leistungen.

1. Einführung

Innerhalb der Europäischen Union mit ihren 28 Mitgliedstaaten besteht nach wie vor ein erhebliches Spannungsverhältnis zwischen dem Gleichbehandlungsanspruch und der Freizügigkeit aller Unionsbürger auf der einen und dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten nach Schutz ihrer Sozialsysteme vor unbe-

schränktem Zugang und übermäßiger Inanspruchnahme auf der anderen Seite.

Während die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit in einzelstaatlicher Kompetenz liegt, bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den Sozialsystemen und den Sozialleistungsniveaus unter den Mitgliedstaaten. Es sind insbesondere diese Ungleichheiten, die neben den ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen zwischen den Mitgliedstaaten im Verdacht stehen, (ungewünschte) Anreize für Mobilität innerhalb der Europäischen Union zu setzen.

Dieser Frage kommt auch insofern große Bedeutung zu, als das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland zumindest in den zurückliegenden Jahren insbesondere durch Zuzug aus der EU

* Der Autor arbeitet als Referent im Bundesministerium des Innern. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Sichtweise wieder.