Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Einwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur | Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

Herausgeber:

Nele Allenberg

*Deutsches Institut für
Menschenrechte, Berlin*

Prof. Dr. Jürgen Bast

Universität Gießen

Prof. Dr. Jan Bergmann

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Stuttgart*

Prof. Dr. Uwe Berlit

*Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht a.D.,
Leipzig*

Dr. Wolfgang Breidenbach

Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Anuscheh Farahat

Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano
Universität Kassel

Katrin Gerdsmeyer

Deutscher Caritasverband e.V., Berlin

Dr. Michael Griesbeck

*Vizepräsident Bundesamt für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

Prof. (Yeditepe Univ. Istanbul) Dr.

Rolf Gutmann

Rechtsanwalt, Schorndorf

Andrea Houben

*Vorsitzende Richterin am
VG Düsseldorf*

Prof. Dr. Constanze Janda

Universität Speyer

Dr. Sebastian Klaus

Rechtsanwalt, Darmstadt

Prof. Dr. Winfried Kluth

Universität Halle

RiBVerfG Prof. Dr.

Christine Langenfeld

Karlsruhe/Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübbe

Hochschule Fulda

Johanna du Maire

*Dienststelle des Bevollmächtigten
des Rates der EKD, Berlin*

Thomas Oberhäuser

Rechtsanwalt, Ulm

Andreas Pfersich

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Halle*

Dr. Hans-Eckhard Sommer

*Präsident Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge*

Prof. Dr. Daniel Thym

Universität Konstanz

Ulrich Weinbrenner

*Ministerialdirektor,
Bundesministerium des
Innern und für Heimat, Berlin*

Schriftleitung:

Prof. Dr. Winfried Kluth

(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)

Universitätsplatz 10a

06099 Halle

E-Mail: zar@nomos-journals.de

PräsVG Andreas Pfersich

(Rechtsprechung)

E-Mail: an.pfersich@googlemail.com

Prof. Dr. Jürgen Bast

(Rezensionen)

E-Mail:

jurgen.bast@recht.uni-giessen.de

Homepage: www.zar.nomos.de

EDITORIAL

„Auf dem Weg zur konsensualen Integrationssteuerung?“ Anmerkungen zu den geplanten Integrationsvereinbarungen

Migrationsrecht ist im Kern Ordnungsrecht. Hieran hat auch das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes und die mit ihm verbundene Ausrichtung auf die „arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Interessen“ (§ 1 I 1 AufenthG) oder die Regelung (§ 1 I 4 AufenthG) bzw. Förderung und Forderung der „Integration“ (§ 43 I AufenthG) nichts geändert. Denn auch diese Ziele sollen nach der Konzeption des Gesetzgebers mit ordnungsrechtlichen Instrumenten erreicht werden. Zu diesen Instrumenten gehören etwa das – für das Ordnungsrecht charakteristische – Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Einreise und Aufenthalt (§ 4 I AufenthG), das Recht der Aufenthaltsbeendigung (§§ 50 ff. AufenthG) sowie die „Ordnungsrechtlichen Vorschriften“ der §§ 46 ff. AufenthG.

Umso mehr lässt aufhorchen, dass der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD¹ die Einführung sog. Integrationsvereinbarungen vorsieht. Hierfür hatte sich bereits vor bald 25 Jahren die „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“² und, vor etwa 15 Jahren, ein weiterer Koalitionsver-

trag, diesmal zwischen CDU, CSU und FDP, ausgesprochen.³ Zuletzt waren Integrationsvereinbarungen bzw. -verträge Anfang der 2010er Jahre in der integrationspolitischen Diskussion.⁴ Mehr noch: in verschiedenen Kommunen wurden zu dieser Zeit bereits Modellprojekte erprobt, wobei die „Vereinbarungen“ zwischen einzelnen Migrantinnen und Migranten einerseits und Beratungsstellen andererseits geschlossen werden sollten.⁵ Während damals aber noch über eine (rechtlich unverbindliche) Zielvereinbarung diskutiert wurde, mit welcher der Integrationsprozess vor allem transparenter gestaltet werden sollte, heißt es nunmehr im Koalitionsvertrag: „Eine verpflichtende Integrationsvereinbarung soll künftig Rechte und Pflichten definieren.“⁶

Das neue Instrument zielt offenbar auf die Arbeitsmarktintegration von erwerbslosen Schutzberechtigten und es soll sich „an den bestehenden und ggf. neu zu schaffenden Instrumenten des SGB II orientieren“⁷. Damit dürfte vor allem der in § 15 SGB II geregelte „Kooperationsplan“ gemeint sein, mit

dem Arbeitssuchende bei ihren Bemühungen um eine Arbeitsmarktintegration von der Sozialverwaltung unterstützt werden sollen, indem die Chancen und Potentiale der Betroffenen identifiziert werden und „auf Augenhöhe“⁸ nach möglichen Integrationswegen gesucht wird. Allerdings sollen durch den Abschluss eines solchen Kooperationsplans nach Absicht des Gesetzgebers – im Gegensatz zum Vorgängerinstitut der „Eingliederungsvereinbarung“⁹ – gerade *keine* Rechtsverbindlichkeiten begründet werden.¹⁰

Auch wenn mithin eine ganze Reihe von (rechtspraktischen) Fragen rund um die Integrationsvereinbarungen noch offen sind¹¹ (z.B. an wen genau richten sie sich? Was genau ist Gegenstand der Vereinbarung? Was ist dispositiv, was gesetzlich oder administrativ vorgegeben? Was ist dementsprechend die Rechtsnatur der Vereinbarung? Welche Folgen zieht eine Vertragsverletzung nach sich? In welchem Verhältnis sollen sie zu den im SGB II geregelten Instrumenten stehen?) regt allein die Aussicht auf eine mögliche Kodifizierung der Integrationsvereinbarung die rechtswissenschaftliche Diskussion an. Denn damit würde auch im Migrationsrecht eine Figur des „New Public Management“-Ansatzes ihren Niederschlag finden, die als individuelles „case management“ darauf abzielt, die Einzelnen zu mehr Eigenverantwortlichkeit zu motivieren und dadurch zugleich zu aktivieren.¹² Zugleich lässt sich die Figur

auch mithilfe der Rechtsverhältnislehre¹³ analysieren. So kann das Rechtsverhältnis – indem es Rechtssubjekt, Rechtsnorm und Sachverhalt gedanklich zusammenfasst – dazu beitragen, die praktische Wirkung von Rechtsnormen in konkreten Lebenssachverhalten herauszuarbeiten, wodurch ihr nicht nur eine heuristische, sondern auch eine Ordnungs- und Strukturierungsfunktion zukommt.¹⁴ Die Integrationsvereinbarungen wären ein guter Anlass, ein solches Denken in Rechtsverhältnissen auch im Migrations- und Integrationsrecht stärker zu erproben¹⁵ und hierdurch möglicherweise neue Erkenntnisse über das bisherige Integrationskonzept zu gewinnen. Dieses basiert nämlich im Kern auf einer einseitig-hoheitlichen Integrationssteuerung, die sich trotz beachtlicher Vielfalt der verwendeten Steuerungsinstrumente¹⁶ letztlich auf das Ordnungsrecht stützt. Die Integrationsvereinbarung scheint die „Integrationslasten“ und -verantwortlichkeiten zwischen Staat und Einzelnen neu zu justieren, indem den Letzteren mehr Entscheidungsfreiheiten in Bezug darauf gegeben wird, ihre eigenen Integrationsziele zu definieren und Wege zu finden, sie zu erreichen – wobei sie dann im Falle des Scheiterns auch die Verantwortung zu tragen haben.¹⁷ Sind wir also auf dem Weg zur konsensualen Integrationssteuerung?¹⁸

Johannes Eichenhofer, Leipzig

1 „Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode“. Im Internet abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (letzter Zugriff 30.8.2025).

2 Vgl. den Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001), S. 260 f. Siehe dazu auch jüngst Berlitz ZAR 2025, 203 (215 f.).

3 „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode v. 24.10.2009, S. 75, der vom „Instrument eines Integrationsvertrages“ spricht.

4 Siehe dazu Thym, ZAR 2012, 46 ff.

5 Zu den Einzelheiten: Hank, ZAR 2012, 57 ff.

6 Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode (Fn. 1), S. 95.

7 Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode (Fn. 1), S. 95.

8 Bindig in: Luik/Harich, SGB II, 6. Aufl. 2024, § 15 Rn. 3.

9 Diese hatte jedenfalls das Bundessozialgericht in st. Rspr. als öffentlich-rechtlichen (Austausch-) Vertrag eingestuft – vgl. etwa BSGE 112, 241 (Rn. 21 m.w.N.); 121, 261 (Rn. 16); E 123, 69 (Rn. 18).

10 BT-Drs. 20/3873, 82 f.

11 Siehe dazu allerdings den Beitrag von (...) in diesem Heft.

12 Eingehend dazu: E. Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaates (2013), S. 19 ff., 101 ff.

13 Grundlegend: Achterberg, Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung, 1982.

14 Vgl. dazu Bauer, Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis, 2023; demnächst auch: Bauer/Eberhard/J. Eichenhofer (Hrsg.), Das Rechtsverhältnis – ein Perspektivenwechsel im Öffentlichen Recht?

15 Ansätze allerdings bei Fontana, Integrationsrecht, S. 111 ff. („Integrationsrechtsverhältnis“).

16 Zu diesen vier Formen der rechtlichen Integrationssteuerung im Aufenthaltsgesetz: J. Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz (2013), S. 152 ff.

17 Die Frage, inwiefern Integration eine öffentliche und inwiefern sie eine private Angelegenheit ist, wurde in jüngerer Zeit auch durch EuGH, Urt. v. 4.2.2025, Rs. C-158/23 – Keren relevant.

18 Lesenswert dazu: <https://verfassungsblog.de/responsives-aufenthaltsrecht/> (letzter Zugriff 30.8.2025).

Neu in Ihrem Abonnement:

Der monatliche Newsletter „Informationsdienst Migrationsrecht (MigRI)“! Sie haben die aktuelle Ausgabe des MigRI noch nicht automatisch per E-Mail erhalten? Dann registrieren Sie sich gratis unter nomos.de/migri.