



Quo vadis, Integrationspolitik? Zum Umgang mit Flüchtlingsmigration im Einwanderungsland

Sehr geehrter Herr Minister de Maizière, sehr geehrte Damen und Herren,

auch ich möchte Sie namens des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration sehr herzlich begrüßen. Das Thema der heutigen Tagung betrifft eine Zukunftsfrage ersten Ranges. Die Integration der Flüchtlinge, die in sehr großer Zahl zu uns kommen, ist die größte Aufgabe, vor der Deutschland seit der Wiedervereinigung steht, möglicherweise sogar die größte seit dem Zweiten Weltkrieg. Umso dringlicher ist eine Veranstaltung wie diese, auf der nicht nur die großen Linien einer Integrationspolitik gezeichnet werden sollen, sondern auch sehr konkret zu anstehenden Problemen diskutiert werden wird. Für diese Möglichkeit möchte ich mich als Vorsitzende des Rates auch persönlich bei Ihnen, sehr geehrter Herr Minister, herzlich bedanken. Mein Dank gilt darüber hinaus allen, die mit der Vorbereitung der Tagung befasst waren und jetzt hinter den Kulissen für einen reibungslosen Ablauf sorgen.

Quo vadis, Integrationspolitik, angesichts der aktuellen Flüchtlingszuwanderung? Gestatten Sie mir, meine Antwort auf diese Frage in sechs Forderungen zu kleiden.

Forderung 1: Flüchtlinge, die bleiben, müssen frühzeitig und nachhaltig integriert werden!

Hierüber besteht heute Einigkeit. Wenn Menschen voraussichtlich über einen langen Zeitraum oder gar dauerhaft in Deutschland bleiben werden, müssen sie in der Lage sein, für sich selbst und ihre Familien zu sorgen. Dies liegt nicht nur im Interesse der Flüchtlinge, sondern auch im Interesse eines freien und arbeitsteiligen Gemeinwesens, das auf die Autonomie und die Selbständigkeit des Einzelnen setzt und setzen muss. Der deutsche Sozialstaat mit seinen ausgebauten Transfersystemen ist hierauf in



besonderer Weise angewiesen, um eine übermäßige Beanspruchung der Sozialkassen zu vermeiden.

Den Fokus auf eine **frühe** Integration zu legen, die vom Staat mit hohem Einsatz gefördert wird, bedeutet einen Paradigmenwechsel der deutschen Politik. Erinnern wir uns an die ‚Gastarbeiterzuwanderung‘ in den 1950er und 1960er Jahren: Damals ging man – der Staat, die Gesellschaft, aber auch die Gastarbeiter selbst – über viele Jahre davon aus, dass der Aufenthalt in Deutschland begrenzt sein würde. In diesem Sinne wurde der Erhalt der sogenannten Rückkehrbereitschaft gefördert, nicht aber eine nachhaltige Integration in die deutsche Gesellschaft. Eine Fehleinschätzung mit dramatischen Folgen, wie später schmerzlich sichtbar wurde, im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt. Erst in den 1990er Jahren wuchs die Erkenntnis, dass die Förderung und Forderung von Integration das Gebot der Stunde ist. Diese Fehler möchte die Politik nicht wiederholen.

Und sie tut recht daran. Denn aus heutiger Sicht ist völlig unabsehbar, wann die Kriege in Syrien und im Irak enden werden und wann eine nachhaltige Befriedung gewährleistet sein wird, die eine Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Herkunftsländer möglich macht. Viel spricht dafür, dass bis dahin Jahre vergehen werden. Dementsprechend sind Politik und Wirtschaft, aber auch die Zivilgesellschaft aufgefordert, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die Flüchtlinge in Deutschland heimisch werden können: auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungssystem, sozial und politisch.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle noch eine grundsätzliche Bemerkung zum Verhältnis von humanitärer Zuwanderung, wie wir sie heute erleben, und Arbeitsmigration, d. h. der gesteuerten Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten in den Arbeitsmarkt. Wir müssen uns davor hüten, diese beiden Zuwanderungswege zu vermischen. In der öffentlichen Debatte geht hier vieles durcheinander. Wer aus humanitären Gründen in Deutschland Schutz sucht und findet, wer den Gefahren in seinem Herkunftsland entronnen ist, erhält Schutz, unabhängig davon, ob er oder sie jung oder alt, gesund oder krank ist, über eine fachliche Ausbildung verfügt oder nicht. Auf die „Nützlichkeit“



des Flüchtlings für den deutschen Arbeitsmarkt kommt es nicht an. Und es kommt auch nicht darauf an, ob und in welchem Umfang Flüchtlinge dazu beitragen, die Folgen des demografischen Wandels in Deutschland für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme zu mildern. Vor Kurzem hat der Botschafter eines anderen EU-Staats mir gegenüber bedeutet, dass die Bundeskanzlerin mit der Flüchtlingszuwanderung das demografische Problem in Deutschland gelöst habe, und das sei doch sehr gut. Ich denke nun in der Tat nicht, dass die Kanzlerin an den demografischen Wandel gedacht hat, als sie zusammen mit dem österreichischen Kanzler Faymann die Entscheidung traf, für die in Budapest ausharrenden Flüchtlinge die deutsche Grenze zu öffnen. Dies war ein Akt der Humanität. Und ob die Flüchtlinge tatsächlich dazu beitragen können, die negativen Folgen des demografischen Wandels abzufedern, wird davon abhängen, inwieweit ihre berufliche Integration gelingt und sie zu Beitrags- und Steuerzahlern werden.

Den humanitären Charakter der Flüchtlingszuwanderung zu betonen, hindert die Politik aber nicht daran – im Gegenteil, sie muss dies tun –, die Potenziale auszuloten, die in der Zuwanderung von Flüchtlingen für Deutschland liegen, und alles dafür zu tun, dass diese Potenziale auch gehoben werden. Hier setzt das Konzept der frühen Integration für Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive an. Und nach einigen Jahren in Deutschland löst sich der Aufenthalt von seinem humanitären Ursprung ab. Er verselbständigt sich mit zunehmender Integration der Flüchtlinge. Dementsprechend sieht das deutsche Recht mit fortschreitender wirtschaftlicher und sozialer Eingliederung eine – je nach Aufenthaltstitel unterschiedlich gestufte – Verfestigung des Aufenthalts vor, die sich vom einstigen Fluchtgrund emanzipiert und auch dann fortbesteht, wenn der Fluchtgrund weggefallen ist. Aus einer ursprünglich nur temporären Zuwanderung für die Zeit der Krise wird mit den Jahren eine dauerhafte Einwanderung.

Forderung 2: Wir müssen erkennen: Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe und verändert uns alle.



Wer Platz nehmen soll, dem muss Platz gemacht werden. In der politischen und gesellschaftlichen Praxis hat sich ein partizipationsorientierter Integrationsbegriff durchgesetzt: Danach bedeutet Integration die möglichst chancengleiche Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, an Bildung, Arbeit, sozialer Wohlfahrt und Politik. Auf dem Weg zu diesem Ziel verändern sich alle Teile der Einwanderungsgesellschaft, die Einwanderer ebenso wie die Mehrheitsbevölkerung. Sicher erfordert dieser Prozess von den neu Hinzugekommenen ein größeres Maß an Anpassung, wie das Erlernen der Landessprache oder das Erwerben entsprechender Schul- und Berufsabschlüsse. Dass dies möglich ist, darauf sind alle Anstrengungen zu richten; abnehmen kann der Staat den Flüchtlingen diese Anstrengung nicht. Das Gemeinwesen, das Flüchtlingen in großem Umfang Schutz bietet, darf erwarten, dass die Flüchtlinge sich im Rahmen ihrer Fähigkeiten in diese Gesellschaft einbringen. Die wirtschaftliche und soziale Integration einer so großen Zahl von Menschen wird allerdings kein Selbstläufer werden, weder für die Flüchtlinge selbst noch für das Gemeinwesen insgesamt. Und sie erfordert Zeit, viel Zeit. Die Voraussetzungen sind freilich so günstig wie selten. Der deutsche Arbeitsmarkt und die Wirtschaftslage erweisen sich als überaus robust. Mancherorts ist bereits ein Fachkräftemangel spürbar; Ausbildungsstellen können nicht besetzt werden. Hier liegen große Chancen. Andererseits kommen die Flüchtlinge aus Ländern, deren Kultur sich erheblich von der in Deutschland unterscheidet. Ganz überwiegend wird es auch an deutschen Sprachkenntnissen fehlen. Und schließlich wissen wir noch wenig über die Qualifikationen der Flüchtlinge. Erste Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass ein großer Teil überhaupt keinen beruflichen Abschluss hat – das heißt aber nicht, dass nicht berufliche Erfahrungen da sind – und dass vorhandene berufliche Qualifikationen am deutschen Arbeitsmarkt oft nicht unmittelbar verwertet werden können. Die – wenigen – vorhandenen Studien zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zeigen, dass eine erfolgreiche Beteiligung am Arbeitsmarkt nicht von heute auf morgen gelingt. Erst mit den Jahren schließen Flüchtlinge im Hinblick auf den Grad der Arbeitsmarktintegration, die Bezahlung und die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit zur sonstigen Erwerbsbevölkerung auf. Die Politik muss die Bevölkerung darauf einstimmen, dass die Investition in die Ausbildung und Integration der Flüchtlinge eine



Investition in die Zukunft ist, die sich wohl über eine Generation erstrecken wird, aber dann den erhofften Ertrag bringen kann.

Forderung 3: Qualifikation und Weiterbildung muss an erster Stelle stehen!

An diese Feststellung knüpft Forderung 3 unmittelbar an: Flüchtlinge, gerade solche, die noch jung sind, müssen angehalten werden, sich weiter zu qualifizieren und gut Deutsch zu lernen. Ein früher Einstieg in den Arbeitsmarkt, etwa über eine gering qualifizierte Tätigkeit, mag zunächst verführerisch sein, aber mittel- und langfristig wird er vielleicht zur Sackgasse und erhöht die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden. Es muss also heißen: Qualifikation und Weiterbildung an erster Stelle. Ich stelle mir vor diesem Hintergrund öfter die Frage, ob die Forderung – von der Wirtschaft, aber auch von Flüchtlingsorganisationen –, den Arbeitsmarkt für Flüchtlinge noch früher im Verfahren zu öffnen als bislang schon, hier nicht kontraproduktiv wirken. In der ersten Zeit des Aufenthalts muss der Fokus darauf liegen, Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikationen zu erwerben, die am Arbeitsmarkt nachgefragt sind. Sind solche Qualifikationen vorhanden, ist allerdings so schnell wie möglich die Aufnahme einer Beschäftigung anzustreben.

Forderung 4: Wir brauchen Integrationsstandards! Wir brauchen aber auch Flexibilität!

Die Feststellung und Anerkennung der beruflichen Qualifikationen der Flüchtlinge stellt die deutschen Behörden vor erhebliche Herausforderungen. Entsprechende Dokumente können nach der Flucht oft nicht mehr vorgelegt werden. Zugleich fehlt es an Kenntnissen über die Bildungssysteme in den Herkunftsländern. Was besagt dort ein mittlerer Schulabschluss? Gibt es ein ausgebautes berufliches Bildungssystem oder setzt man überwiegend auf berufliche Erfahrung? All dies erschwert die Feststellung der vorhandenen Qualifikationen erheblich. Hier muss auf Befragungen, Praktika und andere Mechanismen des Profilings zurückgegriffen werden. An dieser Stelle ist also eine neue Flexibilität gefragt, die allerdings nicht so weit gehen darf, dass die



Qualitätsstandards auf Dauer sinken. Dies gilt insbesondere für die berufliche Aus- und Fortbildung, aber auch für das Hochschulstudium. Mit Sorge beobachte ich die gegenwärtige Tendenz in einigen Ländern, die Standards für die direkte Zulassung von Flüchtlingen zum Hochschulstudium stark abzusenken. Hier besteht die reale Gefahr, dass eine ganze Generation von Studienabbrechern produziert wird. Zentrale Aufgabe ist doch, die jungen Flüchtlinge auf ein Hochschulstudium sprachlich, aber auch fachlich so vorzubereiten, dass das Erreichen eines Abschlusses realistisch ist. Vor allem mit den Studienkollegs verfügen die Universitäten über ein entsprechendes Instrumentarium, das freilich weiter ausgebaut und ergänzt werden muss.

Forderung 5: Integration von Flüchtlingen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Die Integration der Flüchtlinge wird nur gelingen, wenn sie als ein gesamtgesellschaftliches Projekt verstanden wird und wenn der Bevölkerung auch vermittelt wird, dass dafür ein langer Atem notwendig ist. Es gibt zwar keine wissenschaftliche Evidenz dafür, dass Flüchtlinge einheimische Arbeitskräfte verdrängen. Etwaige Effekte, insbesondere für heimische Arbeitnehmer mit niedriger Qualifikation, sind allenfalls gering und nur vorübergehender Natur. Besser qualifizierte Beschäftigte profitieren sogar von der Zuwanderung. Dennoch hält sich in der Bevölkerung hartnäckig die Angst vor neuen Verteilungskämpfen. Dem müssen Politik und Wirtschaft mit Nachdruck entgegenwirken. Insbesondere Debatten über den Mindestlohn sollten daher mit großer Vorsicht geführt werden, sonst entsteht der Eindruck in der Bevölkerung, dass soziale Errungenschaften im Angesicht des Flüchtlingszuzugs kurzerhand über Bord geworfen werden. Das gefährdet die Akzeptanz, die bei der Mehrheit der Bevölkerung bislang besteht.

Alle Bemühungen um den Erhalt dieser Akzeptanz drohen allerdings ohnehin zu verpuffen, wenn es nicht gelingt, wieder die Kontrolle über die Flüchtlingszuwanderung zu gewinnen. Das heißt auch, möglichst rasch zu einer wirksamen Steuerung und Begrenzung des Zuzugs zu kommen. Gegenwärtig kommen täglich bis zu 10.000



Flüchtlinge an der deutschen Grenze an. Viele von ihnen haben Familienmitglieder im Herkunftsland zurückgelassen, die im Laufe des nächsten Jahres über den Familiennachzug ebenfalls nach Deutschland streben werden. Noch sind Offenheit und Willkommenskultur in der Bevölkerung groß, aber auch bei den Wohlmeinenden wächst die Sorge, dass Deutschland trotz seiner wirtschaftlichen Stärke mit einer so großen Zahl von Flüchtlingen nicht zurechtkommen wird. Und in der Tat stoßen Unterbringung und Versorgung von so vielen Menschen sowie ihre Integration an faktische Grenzen. Gleichzeitig nehmen Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte zu, ebenso Proteste, die mit rechten Parolen gegen Flüchtlinge hetzen. Dies muss jeden, der diese Entwicklung mit wachem Blick verfolgt, mit Sorge erfüllen.

Forderung 6: Wir müssen eine gemeinsame Wertebasis schaffen und die Kommunikationsfähigkeit in der Demokratie sichern.

Damit bin ich bei meiner letzten Forderung. Ohne die Chance auf Teilhabe kann nicht jenes Maß an Zusammenhalt und sozialer Akzeptanz entstehen, das notwendig ist, um die wachsende Vielfalt und Unübersichtlichkeit der Einwanderungsgesellschaft nicht nur auszuhalten, sondern mit den Problemen, die sich daraus ergeben, konstruktiv und offen zugleich umgehen zu können. Dies setzt voraus, dass wir uns gerade wegen der zunehmenden gesellschaftlichen Diversität auf gemeinsame Werte und Normen verständigen, die in der Verfassung unseres Landes verankert sind und zu denen sich alle gleichermaßen bekennen. Was diese gemeinsame Basis im Konkreten ist und wo im Einzelfall die Grenzen der Toleranz liegen, das bewegt die Menschen sehr, ob Einwanderer oder nicht. Hier ist die offene Bürgergesellschaft mit ihrer Kraft zum Dialog, auch zum streitigen Dialog gefragt. Es geht darum sicherzustellen, dass die Menschen untereinander kommunikationsfähig und -willig bleiben, dass es ihnen trotz aller Unterschiede möglich ist, Politik und Gesellschaft gemeinsam zu gestalten. Einmal mehr kommt es hier darauf an, dass sich die Menschen über eine allen gemeinsame Sprache verständigen können. Sprache öffnet Türen. Es ist wichtig, dass man sich zugehörig fühlt, auch emotional. Nur dann entstehen über alle Unterschiede hinweg Zusammenhalt und Gemeinsamkeit.



Wo können die Flüchtlinge, die regelmäßig aus autoritären Kontexten kommen und die ja nicht zuletzt wegen unserer demokratischen und freiheitlichen Grundordnung hierher wollen, dies lernen und erfahren? Wie können sie vertraut gemacht werden mit dem Leitbild für das Zusammenleben, das in unserem Grundgesetz verankert ist? Ein Ort dafür sind die Integrationskurse. Von insgesamt 660 Stunden sind allerdings nur 60 Stunden für den sogenannten Orientierungsteil vorgesehen, in dem neben Alltagswissen – ich zitiere die Integrationskursverordnung – „Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands, insbesondere auch der Werte des demokratischen Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland und der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Gleichberechtigung, Toleranz und Religionsfreiheit“ vermittelt werden sollen. Ich denke, der Aspekt der politischen Bildung und der Werteerziehung muss sehr viel stärker in den Vordergrund rücken, wie überhaupt die politische Bildung, Demokratie- und Werteerziehung in den Schulen forciert werden müssen, für Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund. Damit diese Schüler lernen, was wir alle brauchen: den Mut und die Offenheit, im kritischen Dialog über Auffassungen zu streiten und dabei jeweils auch sich selbst zu hinterfragen.

Deutschland wird sich in den nächsten Jahren verändern, schneller als noch vor Kurzem gedacht. Vielen machen diese Veränderungen Angst. Angst war aber noch nie ein guter Ratgeber. Gefragt sind Realitätssinn und Zuversicht, aber auch Entschlossenheit, die jetzige Herausforderung zu meistern. Deutschland kann das bewältigen!

Prof. Dr. Christine Langenfeld, Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Rede anlässlich der gemeinsamen Konferenz des Bundesministeriums des Innern und des SVR zum Thema „Fachkräftezuwanderung und Flüchtlinge - Geht das zusammen?“ am 5. November 2015