



## PRESSEINFORMATION

### **Viel geschafft, viel zu tun: gesellschaftliche Teilhabe im Regelsystem fördern, Fachkräfteeinwanderung und Flüchtlingsintegration voranbringen**

**Das SVR-Jahresgutachten 2019 zieht für die Bereiche Integration und Migration eine Bilanz der letzten Jahre. Im Fokus des politischen Handelns stand die Asyl- und Flüchtlingspolitik. Leitmotiv war hier der Balanceakt, einerseits Migration zu kontrollieren und wirksam zu steuern, andererseits die in Deutschland bleibeberechtigten Flüchtlinge rasch und erfolgreich zu integrieren. Bei der Integration von Flüchtlingen ist viel geschafft, aber auch noch viel zu tun. Außerdem sollte Deutschland den Blick nun stärker auf andere Formen des Zuzugs richten und das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz rasch verabschieden.**

**Berlin, 07. Mai 2019.** Mit dem Jahresgutachten 2019 legt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) nach 2014 erneut einen bilanzierenden Rückblick auf die empirische und politische Entwicklung in den Bereichen Migration und Integration vor. Anders als im Jahr 2014 war das Migrationsgeschehen im Berichtszeitraum nicht zuletzt aufgrund der starken Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 von einer starken Dynamik geprägt. Über die Flüchtlingspolitik hinaus richtet der SVR den Blick aber auch auf andere, schon rein zahlenmäßig sehr wichtige Formen der Migration und auf die Integration der Zuwandererbevolkerung insgesamt: So wird beispielsweise der Anteil der EU-Bürgerinnen und -Bürger an der Gesamtzuwanderung nach Deutschland oft unterschätzt, obwohl dieser – abgesehen von den Jahren 2015 und 2016 – stets deutlich über der 50-Prozent-Marke lag.

### **Asyl- und Flüchtlingspolitik: hohe Dynamik im Bereich der Rechtssetzung in Deutschland, zu wenig Bewegung in Europa**

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren verschiedene migrations- und integrationspolitische Maßnahmen ergriffen, die vor allem die Flüchtlingspolitik betreffen: Deutschland hat Integrationsangebote für Asylsuchende geöffnet, die Bleibemöglichkeiten von Geduldeten verbessert, die Liste der sicheren Herkunftsländer 2014 und 2015 erweitert, Abschiebungshemmnisse beseitigt und der Unterteilung nach Bleibeperspektive stärkeres Gewicht verliehen, um nur einige Maßnahmen zu nennen. Versucht man, die vielen politischen Entwicklungen auf einen Nenner zu bringen, so zeigt sich, dass das Charakteristische der Flüchtlingspolitik in diesen Jahren das Ringen um eine Balance von Zuzugssteuerung und Integrationsförderung war. Dies schlägt sich in Verschärfungen einerseits und Liberalisierungen andererseits nieder. Sehr deutlich sichtbar wurde dieser Balanceakt beispielsweise, als die sog. Westbalkan-Regelung – d. h. eine Öffnung des Arbeitsmarktes für Drittstaatsangehörige aus bestimmten Ländern unabhängig von ihrem Qualifikationsniveau – politisch verknüpft wurde mit der Aufnahme weiterer Staaten des Westbalkans auf die Liste sicherer Herkunftsländer.

Vor diesem Hintergrund ist auch die stärkere Unterscheidung von Flüchtlingen nach der Bleibeperspektive zu sehen, die jeweils mit unterschiedlichen Rechten verbunden ist. So haben beispielsweise Schutzsuchende aus sog. sicheren Herkunftstaaten keinen Arbeitsmarktzugang und sind von Integrationskursen ausgeschlossen. Der SVR vertritt die Auffassung, dass die Unterscheidung von Asylsuchenden nach Bleibeperspektive zwar dazu beitragen kann, die Migrationssteuerung zu verbessern, im Hinblick auf die Integration jedoch problematisch ist, wenn Personen mit unklarer



Bleibperspektive dann doch längerfristig bleiben, da bei ihnen wertvolle Zeit für Integrationsmaßnahmen ungenutzt bleibt.

Während auf der nationalen Ebene in Deutschland viele rechtliche Veränderungen in kurzer Folge angestoßen wurden, kommen Versuche, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) neu aufzustellen, kaum oder allenfalls schleppend voran. SVR-Mitglied Prof. Dr. Daniel Thym betont: „Eine kluge Migrationspolitik setzt nicht auf nationale Alleingänge. Um die herrschenden Defizite zu beseitigen, muss die europäische und internationale Zusammenarbeit verbessert werden. Das gilt vor allem für die Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden.“ Der SVR bedauert, dass die Europäisierung der Asylpolitik derzeit nicht vorankommt, und plädiert für ein Europa der geteilten Verantwortung. Die Reform der Dublin-Verordnung steht still und die Regelungen des GEAS werden weiterhin uneinheitlich angewendet.

„Außerdem ist europäische Migrationspolitik mehr als EU-weit bindende rechtliche Regelungen und länderübergreifende Kooperation beim Schutz der Außengrenzen“, so die Stellvertretende SVR-Vorsitzende Prof. Dr. Petra Bendel. „Die Zusammenarbeit mit migrationspolitisch bedeutenden Drittstaaten muss die je unterschiedlichen Interessen und Voraussetzungen dieser Länder sowie die dortigen zirkulären oder regionalen Wanderungsdynamiken berücksichtigen. Die EU muss eine Form der Kooperation suchen, welche die Interessen der EU-Mitgliedstaaten wie der außereuropäischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer ausgleicht und Schutzsuchende wie auch andere Migrantinnen und Migranten wirksam schützt. Dazu müssen die Schutzstrukturen auch in den Herkunfts- und Transitstaaten verbessert werden.“

### **EU-Zuwanderung nicht unterschätzen, Fachkräfteeinwanderungsgesetz rasch verabschieden und konsequent umsetzen**

2017 kamen über 750.000 Zugewanderte aus einem anderen Mitgliedstaat der EU nach Deutschland. „Die EU-Binnenmobilität muss wieder stärker in den Blick genommen werden. Ein erheblicher Teil der EU-Zuwanderer und -Zuwanderinnen kommt, um hier zu arbeiten. Die EU-Binnenmigration deckt damit einen Teil des steigenden Fachkräftebedarfs – ebenso wie einen Bedarf in der Saisonarbeit und im Bereich niedrig qualifizierter Tätigkeiten. Insgesamt ist die EU-Freizügigkeit ein Gewinn für unseren Arbeitsmarkt, allerdings stellt die Armutszuwanderung aus der EU für einige Kommunen eine enorme sozialpolitische Herausforderung dar“, so der SVR-Vorsitzende Prof. Dr. Thomas Bauer. Diese Gruppen wie geringqualifizierte zugewanderte Beschäftigte im Niedriglohnssektor benötigen einen effektiven Zugang zu Integrationskursen wie zu sonstigen Qualifizierungsangeboten, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

„Künftig wird Deutschland stärker auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen angewiesen sein“, unterstreicht der Arbeitsmarktexperte Prof. Bauer. „Dazu muss es sich als Einwanderungsland mit klaren Regeln positionieren. Auf der nationalen Ebene hat die Bundesregierung erst kürzlich verschiedene Gesetze vorgebracht, die rechtliche, aber auch symbolische Wirkung entfalten können: Das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz beispielsweise macht die Erwerbstätigkeit von in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern zum Normalfall. Damit kehrt es das Verhältnis von Regel und Ausnahme um: Aus einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wird eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. Es schafft deutlich erweiterte Möglichkeiten auch für beruflich qualifizierte Fachkräfte, nachdem Deutschland für Hochqualifizierte schon seit längerem ein liberales Zuzugsregime hat. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollte nun zügig verabschiedet und konsequent umgesetzt werden.“



Das geplante Gesetz beendet die bisherige Bevorzugung von akademisch gegenüber beruflich qualifizierten Fachkräften. Für diejenigen, die einen Arbeitsplatz vorweisen können, soll der Zuzug erheblich erleichtert werden. Außerdem soll es nun auch beruflich Qualifizierten möglich sein, nach Deutschland zu kommen, um hier einen Arbeitsplatz zu suchen. Weiterhin können Drittstaatsangehörige, die im Ausland bereits eine Ausbildung durchlaufen haben, die nicht deutschen Standards entspricht, künftig leichter zum Zweck der Nachqualifizierung nach Deutschland kommen als bisher. Auch die Strategie der Ausbildung künftiger ausländischer Fachkräfte in Deutschland soll ausgeweitet werden: Deutsche Universitäten gehören schon jetzt zu den beliebtesten Hochschulen weltweit, und viele ausländische Studierende bleiben nach ihrem Studienabschluss im Land. Bei ihnen müssen keine ausländischen Zertifikate anerkannt werden, die meisten von ihnen sprechen gut Deutsch, zudem sind sie mit den wichtigsten kulturellen Praktiken in Deutschland vertraut. Künftig sollen Drittstaatsangehörige analog dazu auch zur Ausbildungssuche leichter nach Deutschland kommen können. Prof. Bauer betont: „Die erweiterten Möglichkeiten für beruflich Qualifizierte und solche, die es werden wollen, sind angesichts des demografischen Wandels und des offensichtlichen Fachkräftebedarfs sehr zu begrüßen. Allerdings hält das Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Grundsatz daran fest, dass die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsausbildung – wie im akademischen Bereich – nachzuweisen ist. Dies hat der SVR als zentrale Hürde erkannt und bereits 2018 vorgeschlagen, das Gleichwertigkeitskriterium flexibler zu handhaben. Somit bleibt abzuwarten, ob das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wirklich eine erhebliche Steigerung der Zuwanderung in diesem Bereich zur Folge haben wird.“

Ebenso wichtig wie die Rechtssetzung ist die Rechtsumsetzung. Das Jahresgutachten betont, dass die geplante Erweiterung der rechtlichen Zugangsmöglichkeiten allein nicht ausreichen wird, um den zunehmenden Fachkräftemangel zu beheben. Begleitend muss die behördliche Infrastruktur ausgebaut werden, z. B. in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden. Sonst laufen rechtliche Neuerungen ins Leere.

### **Viel geschafft bei der Flüchtlingsintegration, aber noch einiges zu tun in der Integrationspolitik, besonders bei der Bildung**

Dass innerhalb kurzer Zeit so viele Flüchtlinge nach Deutschland kamen, war für die staatlichen Behörden und Institutionen ein Stresstest – nicht nur bei der Erstaufnahme, Unterbringung oder bei Asylentscheidungen, sondern auch im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt. Inzwischen lässt sich sagen, dass staatliche Institutionen mit erheblicher Unterstützung von Wohlfahrtsverbänden und Ehrenamtlichen die Herausforderung der Flüchtlingsaufnahme grundsätzlich bestanden haben. Im Bildungsbereich lag die Herausforderung darin, die geflüchteten Kinder ohne Vorlaufzeit in den schulischen Alltag zu integrieren. SVR-Mitglied Prof. Dr. Claudia Diehl kommentiert: „Die organisatorische Leistung und das große Engagement, die dies in der ganzen Bundesrepublik ermöglicht haben, verdienen höchste Anerkennung. Von den sechs- bis zwölfjährigen Flüchtlingen, die zwischen 2013 und 2016 eingereist waren, gingen im Jahr 2016 bereits 95 Prozent zur Schule. Ein Erfolg ist auch, dass einige zentrale Bildungskennziffern stabil geblieben sind oder sich sogar verbessert haben. So hat z. B. der Anteil der Jugendlichen der ersten Zuwanderungsgeneration, die eine Gesamtschule besuchen, weiter zugenommen.“

„Allerdings gibt es auch Entwicklungen, die Sorge bereiten“, schränkt Prof. Diehl das Lob ein: „So hat sich der Anteil der selbst zugewanderten Jugendlichen, die keinen Schulabschluss haben, mehr als verdoppelt. Zudem ist die frühkindliche Betreuung bei Kindern mit Migrationshintergrund leicht rückläufig. Weiterhin besuchen Kinder mit Migrationshintergrund deutlich seltener eine Kita als Kinder



ohne Migrationshintergrund.“ Der SVR empfiehlt vor allem, die Angebote frühkindlicher Betreuung weiter auszubauen und Zuwandererfamilien gezielt darauf anzusprechen, um Startnachteile auszugleichen. Für ältere zugewanderte Jugendliche sollte der Zugang zu Bildungseinrichtungen flexibler gestaltet werden, damit sie Bildungsabschlüsse nachholen können. Bei Menschen mit wie ohne Migrationshintergrund ist Bildungserfolg weiterhin noch zu stark von der sozialen Herkunft abhängig. Das bleibt eine der Baustellen im Einwanderungsland Deutschland.

Die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt ist insgesamt besser gelungen als vielfach erwartet. Etwa ein Drittel der erwachsenen Personen, die seit 2015 aus den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen nach Deutschland gekommen sind, hatte im Herbst 2018 einen Arbeitsplatz. Allerdings waren die Bedingungen dafür auch besonders günstig, nicht zuletzt aufgrund der boomenden Wirtschaft. Man kann jedoch nicht davon ausgehen, dass die derzeitige Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation andauern wird. „Der SVR empfiehlt daher, die Angebote zur Arbeitsmarktintegration systematisch zu erfassen und zu evaluieren. Hier ist mittlerweile eine Vielfalt entstanden, die Reibungsverluste und erheblichen Koordinationsaufwand verursacht. Dies gilt auch für Verfahren zur Erfassung und Anerkennung beruflicher Kompetenzen“, so Prof. Bauer. So könnte es gelingen, nur noch mit bewährten und effektiven Programmen zu arbeiten, gerade wenn Wirtschaft und Arbeitsmarkt an Dynamik verlieren sollten. Ergänzend könnten Ausbildungsstrukturen stärker modularisiert und Verfahren zur Kompetenzfeststellung zentralisiert und beschleunigt werden. Die Arbeitsmarktintegration zugewanderter, gerade auch geflüchteter Frauen sollte durch Maßnahmen in Teilzeit und ausgeweitete Kinderbetreuungsangebote verbessert werden.

Mittelfristig sollten die bestehenden Strukturen – beispielsweise die Arbeitsagenturen und Jobcenter, aber auch die Kammern und die Einrichtungen des Bildungssystems und der Wohlfahrtsverbände – so weiterentwickelt werden, dass sie Menschen unabhängig von ihrer Herkunft individuell unterstützen können. Die Öffnung der Regelsysteme ist überzeugender als spezielle Angebote für einzelne Gruppen.

### **Negative Entwicklungen: mehr fremdenfeindliche Kriminalität und mehr Kriminalität von Migranten**

Das SVR-Jahresgutachten konstatiert im Bereich der Kriminalität eine in zweierlei Hinsicht negative Entwicklung: Zum einen hat sich das Ausmaß der erfassten fremdenfeindlich motivierten Hasskriminalität von 2014 auf 2015, als die meisten Flüchtlinge zugezogen sind, mehr als verdoppelt. Dazu gehören auch An- und Übergriffe auf Asylunterkünfte. Als 2017 wieder deutlich weniger Schutzsuchende zuzogen, ging die ausländerfeindliche Gewalt zurück. Allerdings liegt sie immer noch deutlich höher als vor 2015. Zum anderen ist die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern, einschließlich Flüchtlingen, zwischen 2014 und 2016 deutlich gestiegen – nicht nur bei Bagatelldelikten. Sie sind somit nicht nur häufiger Opfer, sondern auch häufiger Täter. Dies gilt auch, wenn man z. B. berücksichtigt, dass die ausländische Bevölkerung insgesamt gewachsen ist und dass bestimmte Straftaten wie Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht nur von Nichtdeutschen begangen werden können. Ein großer Teil der gestiegenen Kriminalität ist durch soziodemografische Faktoren zu erklären, vor allem durch Alter und Geschlecht: Die meisten Straftaten begehen seit jeher und in allen Herkunftsgruppen junge Männer, und in dieser Gruppe sind Flüchtlinge deutlich überrepräsentiert. Aber selbst dies kann nicht vollständig erklären, dass der Anteil von Nichtdeutschen an allen Tatverdächtigen deutlich höher ist als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Allerdings konnte der Anstieg der von Nichtdeutschen begangenen Straftaten 2017 erfreulicherweise gestoppt werden: Die Zahlen sanken, ebenso wie bei den deutschen Tatverdächtigen. Auch für 2018 zeigt sich ein rückläufiger Trend.



Um die Kriminalität gegen bzw. von Ausländerinnen und Ausländern zu senken, spricht sich der SVR für folgende Maßnahmen aus: Zum einen zeigt die Forschung, dass ausländerfeindliche Taten nicht mehr nur von jungen Männern begangen werden. Präventionsstrategien dürfen also nicht nur Jugendliche in den Blick nehmen. Zum anderen können schnelle Asylverfahren Kriminalität vorbeugen. Denn sie schaffen schneller Klarheit über Verbleib oder Rückkehr und begrenzen lähmende Wartezeiten und die damit verbundene Unsicherheit und Frustration, die Kriminalität zumindest fördern dürfte.

### **Soziale Integration: besser als ihr Ruf, Einstellungen der Bevölkerung stabiler als der Diskurs nahelegt**

Für die soziale Teilhabe der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sind deutsche Sprachkenntnisse ein wichtiger Baustein. Laut Selbsteinschätzung verfügt eine große Mehrheit der Personen mit Migrationshintergrund über eher gute oder sehr gute deutsche Sprachkenntnisse. Gemäß der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten hat sich auch das Sprachniveau der seit 2013 zugewanderten Flüchtlinge zwischen 2016 und 2017 deutlich verbessert: 2016 gaben nur rund 15 Prozent der Befragten an, gut oder sehr gut Deutsch zu sprechen; Mitte 2017 waren es bereits 31 Prozent. Außerdem zeigt sich, dass die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland nach eigener Einschätzung häufig Kontakt zu Personen ohne Migrationshintergrund haben und sich Deutschland zugehörig fühlen. Sprachkenntnisse und Zugehörigkeitsgefühl steigen mit der Aufenthaltsdauer; in der zweiten Zuwanderergeneration sind sie deutlich stärker ausgeprägt als in der ersten. Nur eine Minderheit fühlt sich wegen der Herkunft benachteiligt. Kritische Bereiche sind hier besonders der Wohnungs- und der Arbeitsmarkt. Hier kommt der Diskriminierungsprävention eine erhebliche Bedeutung zu.

Für eine gelingende Integration sind nicht nur die Zugewanderten selbst und die staatlichen Strukturen ausschlaggebend, sondern auch die Aufnahmebereitschaft der bereits im Land lebenden Menschen. SVR-Mitglied Prof. Dr. Hans Vorländer unterstreicht: „In den letzten 20 Jahren hat sich die deutsche Bevölkerung in ihren Einstellungen zu Zuwanderung tendenziell geöffnet. Die Ansicht, die Stimmung sei seit 2015 gekippt und befinde sich auf einem historischen Tiefpunkt, widerspricht der Datenlage. Einstellungen sind deutlich träger, als die mediale Aufgeregtheit bisweilen erwarten lässt. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Bevölkerung nicht auch kritische Aspekte beim Thema Zuwanderung sieht; so befürwortet sie zwar eine weitere Flüchtlingsaufnahme, ist aber zugleich mehrheitlich für eine Begrenzung des Flüchtlingszuzugs.“

### **Erwartungen an kulturelle Anpassungsleistungen: erhitzte Debatte, pragmatische Politik**

Das Thema ‚Leitkultur‘ und die damit verbundenen Erwartungen an kulturelle Anpassungsleistungen der Zuwandererbevolkerung haben im politischen und medialen Diskurs merklich an Aufmerksamkeit gewonnen. Öffentliche Debatten forderten gelegentlich mehr als die Einhaltung verfassungsrechtlicher Normen. Dies ist im deutschen Integrationsdiskurs zwar nicht neu und auch nicht zwingend problematisch, da ein Dialog über das gesellschaftliche Miteinander Bestandteil pluraler Gesellschaften ist. Der SVR erinnert jedoch daran, dass es in freiheitlichen Gesellschaften unzulässig ist, über die Gesetzgebung hinaus eine kulturelle Anpassung erzwingen zu wollen – was auch dem Integrationsverständnis des SVR widerspricht. Problematisch ist zudem, dass derartige Diskurse auch populistischen und rassistischen Argumenten und Provokationen eine Bühne bieten können und dann eher die Ausgrenzung fördern als die Integration.

In der konkreten Integrationspolitik, d. h. bei der Gestaltung von Integrations- und Orientierungskursen, wird deutlich pragmatischer zwischen nicht verhandelbaren – durch das Grundgesetz und die



Rechtsordnung formulierten – Werten sowie informellen Verhaltensnormen und Alltagsritualen unterschieden. Der Stellvertretende SVR-Vorsitzende Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan kommentiert: „Dass hier ein Unterschied gemacht wird und zugleich über beides informiert wird, ist sehr zu begrüßen. Allerdings ist umstritten, inwiefern Werte und Normen überhaupt staatlich vermittelt werden können. Denn Werte – egal welcher Art – sind kein faktisches Wissen, das durch Unterricht weitergegeben wird. Vielmehr entwickeln sie sich durch gelebte Teilhabe, im Dialog und aus Konflikten heraus. Das mag bisweilen anstrengend sein, gehört in einer pluralen Gesellschaft aber zum Alltag.“

Das Jahresgutachten 2019 des SVR „Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre“ finden Sie [hier](#).

### **Ihre Ansprechpartnerin für Medienanfragen:**

Dr. Margret Karsch  
Kommunikation SVR GmbH  
Telefon: 030/288 86 59-18  
E-Mail: [presse@svr-migration.de](mailto:presse@svr-migration.de)

### **Über den Sachverständigenrat**

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Petra Bendel (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, Prof. Dr. Daniel Thym und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)