

Neun Kernbotschaften

Richard von Weizsäcker hat einmal bemerkt, dass Deutschland von den Chinesen viel lernen könne, denn ihr Schriftzeichen für ‚Krise‘ sei dasselbe wie für ‚Chance‘. In diesem Sinne ist das vorliegende Jahresgutachten 2017 zugleich ein ‚Krisen-‘ und ein ‚Chancengutachten‘. Sein Ausgangspunkt ist die Krise der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik, die durch die hohen Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 vollends offenbar geworden ist. Das Gutachten beschreibt die Defizite dieser Politik; zugleich richtet es den Blick aber auf die Chancen, die sich aus der Krise ergeben – für Europa und auch für Deutschland.

Eine Zuwanderung von Flüchtlingen auf dem Niveau der letzten beiden Jahre ist nicht dauerhaft ohne Konflikte und Spannungen zu bewältigen. Insbesondere eine Situation wie im Jahr 2015 sollte die Ausnahme bleiben. Dafür haben sich die Asylbewerber innerhalb Europas zu ungleich verteilt, und auch die ungelöste Sicherheitsfrage belastet die Öffentlichkeit. Zudem mussten und müssen dafür in den einzelnen Staaten und auch innerhalb Europas erhebliche Ressourcen aufgewendet werden, und das kann Verteilungskonflikte heraufbeschwören. Schließlich wurden infolge des starken Andrangs von Flüchtlingen die bislang gültigen Verfahren und Übereinkünfte der Migrationspolitik insgesamt auf den Prüfstand gestellt – auch solche, von denen Deutschland über Jahre hinweg profitiert hat.

Den derzeit in Europa erkennbaren Fliehkräften und Tendenzen zur Renationalisierung kann nach Ansicht des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) nur dadurch begegnet werden, dass der europäische Flüchtlingsschutz in überzeugender Weise neu gestaltet wird. Seine neue Ausrichtung muss sowohl dem Interesse Europas entsprechen, die Flüchtlingswanderung zu steuern und zu kontrollieren, als auch dem berechtigten Anspruch von Schutzbedürftigen gerecht werden. Und die Mitgliedsländer müssen sie als schlüssige Weiterentwicklung der bisherigen Mechanismen akzeptieren (können). Falls dies gelingt, kann es die europäische Idee neu beleben und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten fördern. Dies erfordert nicht nur Instrumente zum Umgang mit krisenhaften Situationen, sondern auch eine neue Vision der europäischen

Flüchtlings- und Asylpolitik insgesamt. Die einfache Rückkehr zum Status quo ante wird nicht möglich sein. Eine neue europäische Politik in diesem Bereich muss einen effektiven Flüchtlingsschutz bieten, der unseren Werten und Rechten entspricht. Zugleich muss sie in der Lage sein, Migration zu steuern, und dabei die verschiedenen Interessen und Möglichkeiten innerhalb Europas berücksichtigen und ausgleichen. Dafür braucht es aus der Sicht des SVR zugleich ‚mehr Europa‘ und ein flexibleres Europa.

Neben den europäischen Herausforderungen der Migrationspolitik geht es in diesem Gutachten darum, wie die Integration der Schutzsuchenden gelingen kann. Dies erfordert ohne Frage enorme Anstrengungen: Es dauert lange, bis Flüchtlinge die deutsche Sprache erlernt, die nötigen Qualifikationen erworben und einen Arbeitsplatz gefunden haben. Die gute wirtschaftliche Lage und der robuste Arbeitsmarkt in Deutschland stimmen aber vorsichtig optimistisch, dass diese Aufgabe zu bewältigen ist. Auch die Altersstruktur der Flüchtlingspopulation sowie ihr erkennbarer Wille zu Arbeit und Bildung können zuversichtlich stimmen: Einem Teil der Flüchtlinge wird der Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingen. Hierfür gilt es jetzt die Weichen zu stellen. Der starke Zuzug von Flüchtlingen hat einen Handlungsdruck erzeugt. Dies sollte als Chance genutzt werden, um in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen Reformen anzugehen, die schon länger fällig sind. Dafür können auch der Schwung und die überwältigende Einsatzbereitschaft genutzt werden, die Teile der Bürgergesellschaft im Umgang mit der Krise bewiesen haben.

1 Die Krise der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik als Anlass für Reformen nutzen: beim Verfahrensvollzug ‚mehr Europa‘ wagen

Die Ereignisse des Jahres 2015 haben eine strukturelle Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems offenbart, die latent schon länger besteht. Seitdem ist man sich parteiübergreifend einig, dass 2015 „sich nicht wiederholen“ darf. Entsprechend wird intensiv versucht,

die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik zu reformieren. Hier besteht nach Ansicht des SVR die Chance, dass wichtige politische Akteure in Europa und zumindest einigen Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen (wieder) bündeln, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem weiterzuentwickeln. Dabei geht es nicht um ein einfaches ‚mehr Europa‘ im Sinne eines linearen Kompetenztransfers von den Nationalstaaten an die EU, sondern um die Diskussion, an welchen Stellen und in welcher Form die europäischen Institutionen und Normen gegenüber dem unbefriedigenden Status quo einer europäischen ‚Asylanarchie‘ bessere Steuerungsergebnisse erzielen könnten.

Der SVR begrüßt grundsätzlich die Europäisierung, die die Europäische Kommission derzeit im Bereich des Verfahrensvollzugs vorantreibt: Die Grenzschutzagentur Frontex und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) werden aufgewertet, und Richtlinien werden durch Verordnungen ersetzt, um die Verfahren stärker zu vereinheitlichen. Dennoch ist hier eine gewisse Skepsis angezeigt. Denn nicht zuletzt die Erfahrungen mit der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise haben gezeigt, dass auch ein ausgefeiltes europäisches Regelwerk ins Leere läuft, wenn gemeinsam beschlossene Regeln nicht in allen Mitgliedsländern umgesetzt werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.2, A.3, A.4.)

2 Verantwortung innerhalb Europas verteilen, flexible Solidarität ermöglichen, konditionierte Freizügigkeit gewähren

Die europäische Flüchtlingskrise hat gezeigt, dass die Verantwortung für die Flüchtlinge europaweit besser verteilt werden muss. Die europäische Flüchtlingspolitik hat hier gravierende Konstruktionsfehler, die dringend behoben werden müssen. Die bisherige Praxis, den Ländern an den EU-Außengrenzen die alleinige Verantwortung für die Durchführung der Verfahren, die Rückführung abgelehnter und die Integration anerkannter Asylbewerber zuzuweisen, kann als ursächlich für den kalten Boykott des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems seitens der Erstaufnahmestaaten angesehen werden. So wurden bei der Aufnahme und den Asylverfahren die festgelegten Standards nicht erfüllt, und die Flüchtlinge konnten zum Teil unkontrolliert weiterziehen. Es ist daher vollkommen richtig, dass in Brüssel derzeit überlegt wird, wie die Verantwortung und die Lasten innerhalb Europas besser verteilt werden können. Die Kommission schlägt hier eine zentralistisch ausgerichtete und staatlich verwaltete ‚Umverteilungshydraulik‘ vor: Sobald die Aufnahme von Flüchtlingen in einem Land einen bestimmten Grenzwert überschreitet, werden automatisch Flüchtlinge aus diesem Land in solche mit einem niedrigeren Grenzwert umverteilt. Der SVR schlägt dagegen vor, Weiterwanderungs-

absichten von Flüchtlingen als Beitrag zu deren Verteilung innerhalb Europas zu nutzen. Dafür sollen Personen, die als schutzberechtigt anerkannt wurden, unter bestimmten Bedingungen gewisse Freizügigkeitsrechte erhalten. Dabei sind unterschiedliche Varianten einer Konditionalisierung solcher Rechte denkbar, beispielsweise über eine enge Rückkopplung an den Arbeitsmarkt des Ziellands oder durch die Einführung sozialrechtlicher Karenzzeiten. Denkbar wäre auch, solche konditionalisierten Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge mit einem (solidarischen) EU-weiten Mechanismus des finanziellen Ausgleichs zu verbinden: Sowohl den Erstaufnahmeländern als auch den Ländern, in die viele anerkannte Flüchtlinge weiterwandern, würde darüber zumindest ein Teil der Integrationskosten erstattet, die ihnen aus der Zuwanderung entstehen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.2, A.3, A.4.)

3 Kooperationen mit Transitstaaten sind trotz Dilemmata ein wichtiger Schritt

Bei der Anpassung der europäischen Flüchtlingspolitik spielte in den vergangenen Monaten besonders die EU-Türkei-Erklärung eine Rolle, die landläufig als ‚Deal‘ bezeichnet wird. Strukturell kombiniert diese Vereinbarung im Wesentlichen einen Rückführungs- mit einem Resettlement-(Neuansiedlungs-)Mechanismus: Wenn Personen irregulär nach Griechenland einreisen und nach ihrer Ankunft und Registrierung dort keinen Asylantrag stellen oder ihr Antrag als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird, werden sie in die Türkei rückgeführt. Gleichzeitig werden syrische Flüchtlinge, die in der Türkei leben, über Resettlement-Verfahren nach Europa umgesiedelt, und zwar genauso viele, wie in die Türkei rückgeführt wurden. Außerdem unterstützt die EU die Türkei finanziell, um die Lebenssituation der dort lebenden Flüchtlinge zu verbessern.

In der öffentlichen Diskussion überwiegen kritische Aspekte: Es wird bezweifelt, ob in Griechenland die Asylanträge überhaupt hinreichend gründlich geprüft werden, bevor man Flüchtlinge in die Türkei zurückführt. Zudem gibt es grundsätzliche Bedenken dazu, unter welchen Bedingungen Flüchtlinge in der Türkei leben. Darüber hinaus wird befürchtet, dass die türkische Regierung (zumal angesichts der angespannten innenpolitischen Lage) mit diesem ‚Deal‘ ein gefährliches Druckmittel gegen Europa gewonnen hat. Diese Einwände sind nicht unberechtigt. Dennoch wäre es falsch, den mit der EU-Türkei-Erklärung eingeschlagenen Weg pauschal zu verdammen. Denn er bricht mit einer perversen Logik: Nach dem gegenwärtigen Flüchtlingsrecht können nur diejenigen ihr Recht auf Schutz in Anspruch nehmen, die auf irregulären Wegen nach Euro-

pa kommen; diejenigen, die diesen Weg nicht einschlagen (können), bleiben im wahrsten Wortsinn ‚außen vor‘. Die EU-Türkei-Erklärung beendet diese ungleiche Chancenverteilung. Sie verdient also schon deshalb eine Chance, weil die eröffnete Möglichkeit des Resettlement helfen kann, die Zahl der Todesfälle im Mittelmeer zu reduzieren.

Mit der EU-Türkei-Erklärung ist auch eine Idee auf die politische Tagesordnung zurückgekehrt, die schon früher diskutiert wurde: die Asylpolitik der EU stärker auf das Territorium außerhalb Europas zu verlagern. Erwogen wird u. a., jenseits der EU-Grenzen Aufnahmezentren einzurichten und Asylverfahren dort durchzuführen. Als mögliche Kooperationspartner für solche Aufnahmezentren rücken vor allem die Länder Nordafrikas in den Blick. Die Überlegungen dazu ähneln denen, die dem ‚Türkei-Deal‘ zugrunde liegen: Negative und positive Anreize sollten so kombiniert werden, dass nicht wie bisher eine irreguläre Einreise sich für viele lohnt. Schutzbedürftige könnten dann auf sicherem Weg legal in die EU einreisen; das würde die Zahl der irregulären, gefährlichen und nicht selten tödlich endenden Fahrten über das Mittelmeer spürbar verringern. Über Resettlement könnten jene ausgewählt werden, die einen Schutz in Europa am meisten benötigen, z. B. verfolgte Frauen, alleingelassene Minderjährige, Kranke und Alte – damit bliebe Schutz nicht jenen vorbehalten, die physisch am stärksten sind oder die meisten Ressourcen aufbringen können.

Eine Durchführung von Asylverfahren in solchen Aufnahmezentren müsste natürlich europäischen Menschenrechtsstandards entsprechen. Solche Zentren zu errichten und ordnungsgemäß zu betreiben wäre ein mittel- bis langfristiges Projekt, es ließe sich nicht von heute auf morgen umsetzen. Hinzu kommen viele rechtliche Fragen: Wer trägt welche rechtliche Verantwortung? Wer betreibt und kontrolliert solche Asylzentren? Welche Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung durch die EU bestehen? Auch ist die Frage nicht endgültig beantwortet, ob solche Asylzentren nicht auch einen (Fehl-)Anreiz für jene darstellen, die es einmal austesten wollen, legal und risikoarm nach Europa zu gelangen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.5.)

4 Freiwillige Rückkehr fördern, Abschiebungen menschenwürdig und rasch vollziehen

Die Prüfung eines Asylantrags kann ergeben, dass die vom Antragsteller genannten Asylgründe nicht ausreichen, um einen dauerhaften Aufenthalt zu begründen. In dem Fall ist es zwingend, dass der Antragsteller freiwillig in das Herkunftsland zurückkehrt oder dorthin abgeschoben wird. Denn wenn der Aufenthalt dann nicht durch geeignete Maßnahmen beendet wird, verliert das

Asylsystem schnell seine Glaubwürdigkeit. Dabei muss gewissenhaft geprüft werden, ob einem Rückkehrpflichtigen durch die Ausreise Gefahr für Leib und Leben drohen würde. Ist das nicht der Fall, muss er abgeschoben werden, sofern er nicht freiwillig zurückkehrt – auch wenn die Zivilgesellschaft dann regelmäßig protestiert und fordert, dass gerade diese Person weiter geduldet oder dauerhaft aufgenommen wird. Wichtig ist darum auch, dass zwischen einem negativen Bescheid und einer Rückführung nicht zu viel Zeit vergeht. Denn je länger die betreffende Person im Land ist, desto schwieriger ist es zu legitimieren, dass die Ausreisepflicht vollzogen wird.

Die Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern wird oft dadurch erschwert, dass die Herkunftsstaaten nicht bereit sind, ihre Staatsbürger zurückzunehmen. Zum Teil gibt es dazu keine Abkommen, oder Papiere für die Rückreise werden verzögert oder gar nicht ausgestellt. Aus der Sicht des SVR ist es schwer verständlich, warum gerade in diesem Bereich nicht stärker europäisch zusammengearbeitet wird. Gerade die Europäische Union könnte attraktive Pakete schnüren, die die Bereitschaft der Herkunftsstaaten erhöht, ihre Bürger schnell wieder aufzunehmen. Solche Pakete könnten und sollten Maßnahmen für geordnete und vielleicht auch zirkuläre Migration beinhalten, ebenso Projekte zur Förderung der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.9.)

5 Rechtlich ‚in der Spur‘ bleiben: Asyl- und Arbeitsmigration nicht vermengen

Es gibt viele Gründe, ein Land zu verlassen. Einige davon sind zwar individuell nachvollziehbar, asylrechtlich spielen sie jedoch keine Rolle. Eine kohärente Einwanderungspolitik muss nach Ansicht des SVR darauf achten, dass sie die verschiedenen Einwanderungspfade grundsätzlich nicht vermischt. Gerade das Asylrecht sollte nicht verwässert werden und Fehlanreize setzen, indem die Einwanderungspolitik z. B. einen ‚Spurwechsel‘ vom Asyl zur Erwerbsmigration ermöglicht. Es kann sinnvoll sein, Asylbewerbern eine Erwerbsarbeit zu gestatten, wenn ihr Verfahren ohne ihre Schuld sehr lange dauert. Wenn ein ‚Spurwechsel‘ aber ganz allgemein und frühzeitig ermöglicht wird, setzt das unweigerlich falsche Anreize. Außerdem hat Asyl einen besonderen, menschenrechtlich abgesicherten Stellenwert. Wird es zu eng mit dem Arbeitsmarkt gekoppelt, könnten sich die öffentliche Meinung und die Akzeptanz der Flüchtlingszuwanderung umkehren, wenn ein Überangebot von Arbeitskräften entsteht: Dann würde möglicherweise argumentiert, dass weniger Asyl gewährt werden soll, weil es im Land so viele Arbeitsuchende gibt.

Deutschland und viele andere Länder nutzen seit einiger Zeit das Instrument, bestimmte Länder zu sicheren Herkunftsländern zu erklären (etwa solche, die längst Kandidaten für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union sind). Dies soll u. a. Zuwanderungswilligen signalisieren, dass Asyl nicht für alle der richtige Kanal ist. Damit ist es auch ein Versuch, die verschiedenen Zuwanderungswege rechtlich getrennt zu halten. In Bezug auf die Nutzung dieses Instruments gleicht die EU derzeit allerdings noch einem Flickenteppich. Darum haben Kommission und Parlament jüngst die Überlegung angestoßen, eine gemeinsame, EU-weit gültige Liste sicherer Herkunftsländer zu erarbeiten. Der SVR unterstützt dies grundsätzlich: Eine solche Liste würde nicht nur das Signal setzen, dass aus bestimmten Herkunftsländern eine Zuwanderung als Asylbewerber in der Regel aussichtslos ist, sondern auch eine ‚Schutzlotterie‘ in dem Sinne vermeiden, dass ein Asylbewerber aus dem Land A im EU-Mitgliedstaat X als Staatsbürger eines sicheren Herkunftslands behandelt wird und im EU-Mitgliedstaat Y nicht. Generell warnt der SVR aber davor, die Folgen dieses Instruments zu überschätzen, die seine Gegner wie seine Befürworter (je nach Standpunkt) befürchten oder erhoffen. Nach Erfahrungen mit nationalen Listen sicherer Herkunftsländer wirkt es vor allem symbolisch: Zum einen signalisiert es eben Angehörigen bestimmter Staaten, dass sie eine geplante Migration in der Regel nicht über den Weg des Asyls realisieren können. Zum anderen vermittelt es der Mehrheitsbevölkerung, dass Migration auch im Bereich Flucht und Asyl gesteuert und begrenzt wird.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.7, A.8.)

6 Flüchtlingkinder möglichst rasch in schulische Regelstrukturen integrieren, berufliche Bildung flexibler gestalten

Dass Bildung besonders wichtig ist, um gerade Kinder und Jugendliche erfolgreich zu integrieren, ist mittlerweile allgemein anerkannt. Die Bedeutung der Schulen als zentrale ‚Integrationsinstitutionen‘ ist damit weiter gestiegen, zumal ein erheblicher Teil der 2015/16 zugewanderten Flüchtlinge minderjährig ist. Der SVR warnt generell davor, zur Beschulung von Flüchtlingen eine spezielle Infrastruktur zu schaffen. Bildungspolitisch sollte vielmehr eine Frage im Vordergrund stehen, die auch jenseits von Fluchtmigration wichtig ist: Wie lässt sich in der Schule ethnische und soziale Segregation vermeiden und ein in den Alltag integrierter Spracherwerb sicherstellen?

Die Herausforderungen betreffen aber nicht nur die frühkindliche und schulische, sondern auch die berufliche Bildung. Viele Flüchtlinge sind zwar noch im ausbildungsfähigen Alter, für eine Integration in die Schule sind sie aber schon zu alt. Für diese Gruppe sind die Strukturen

der beruflichen Bildung in Deutschland wichtig (die international geschätzt werden). Hier gilt es, eine gute Balance zu halten: Einerseits müssen die etablierten Strukturen beruflicher Bildung grundsätzlich bewahrt werden. Andererseits sollten Ausbildungsgänge stärker flexibilisiert werden, um sie den Lebensverhältnissen der Flüchtlinge anzupassen, z. B. durch eine stärkere Modularisierung. Entsprechende Reformen sollen jungen Flüchtlingen ermöglichen, niedrigschwellig ins System beruflicher Bildung einzusteigen und die erforderlichen Kompetenzen stufenweise aufzubauen. Im Rahmen des Bologna-Prozesses wurde das Hochschulstudium unterteilt in einen Bachelor- und einen darauf aufbauenden Masterstudiengang. Entsprechend könnte erwogen werden, auch berufliche Ausbildungsgänge zumindest versuchsweise aufzugliedern in eine Basisausbildung und eine daran anschließende Spezialisierungsphase. Durch eine Modularisierung könnten erbrachte Leistungen schneller anerkannt und zertifiziert werden. Dies würde auch die Motivation steigern, überhaupt eine Berufsausbildung bzw. einen entsprechenden Abschluss anzustreben. Eine solche Modularisierung erzeugt traditionell starke Widerstände und birgt zweifellos auch gewisse Risiken. Allerdings würde eine Flexibilisierung dieser Art nicht nur Flüchtlingen zugutekommen, sondern z. B. auch jungen Langzeitarbeitslosen. Darum sollte die Gelegenheit genutzt werden, die Strukturen beruflicher Bildung auf diese Weise sinnvoll zu ergänzen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.2, B.3.)

7 Für Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen Regelstrukturen nutzen, informelle Qualifikationen stärker anerkennen

Auch im Bereich der Arbeitsmarktintegration sieht der SVR Sondermaßnahmen für Flüchtlinge eher skeptisch. Vielmehr sollte in diesem Bereich das bewährte Portfolio der Arbeitsmarktpolitik, die in den letzten Jahren grundlegend reformiert wurde, ausgeschöpft werden. Deutschland ist in aktiven wie in passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gut aufgestellt. In einer Hinsicht stellt sich bezogen auf Flüchtlinge aber doch eine Sonderaufgabe: Es müssen verlässliche Strukturen und Instrumente entwickelt werden, um auch informelle Kompetenzen anzuerkennen (etwa Berufserfahrung). Im Übrigen warnt der SVR davor, die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf den Arbeitsmarkt (im Positiven wie im Negativen) zu überschätzen. Der Zuzug von Flüchtlingen wird nicht das Problem des Fachkräftemangels lösen, das in einigen Branchen und Regionen in unterschiedlichem Maß besteht und sich in den nächsten Jahren weiter verschärfen wird. Ebenso wenig ist damit zu rechnen, dass die Zuwanderung das Beschäftigungsniveau der einheimischen

Arbeitnehmer oder die Löhne in den für Flüchtlinge relevanten Segmenten des Arbeitsmarkts nachhaltig negativ beeinflussen wird.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.3.)

8 Wohnsitzauflage ‚in der Stadt‘ und ‚auf dem Land‘ nutzen

Die Bundesregierung hat als Kriseninstrument eine Wohnsitzauflage verabschiedet. Diese ermöglicht den Ländern (unter Berücksichtigung zahlreicher Klauseln), anerkannte Flüchtlinge für drei Jahre an einen bestimmten Wohnort zu binden. Damit können die Länder auch den (weiteren) Zuzug in die großen Städte unterbinden. Ländliche und von Abwanderung betroffene Regionen sollten diese Zeit nutzen und dafür sorgen, dass die anerkannten Flüchtlinge in der festgeschriebenen Frist dort heimisch werden. Zentrale Handlungsfelder dafür sind Wohnen, Erwerbsmöglichkeiten und Aufnahme in die ehrenamtlichen Strukturen vor Ort – von der freiwilligen Feuerwehr bis zum Kultur- oder Sportverein.

Im besten Fall gelingt es, einen Teil der Asylberechtigten vor Ort zu halten. Trotzdem wird sich nach Ablauf der zeitlichen Befristung ein noch nicht genauer zu bestimmender Anteil aufmachen und dorthin ziehen, wo Angehörige jetzt bereits wohnen, und das sind meistens die großen Städte des Landes. Wenn in den Wohngebieten und daran gekoppelt auch im gesellschaftlichen Bereich Segregation verhindert werden soll (Stichwort ‚Parallelgesellschaft‘), sollten die Städte – auch aus integrationspolitischen Gründen – rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die Wohnsitzauflage verschafft eine Atempause, um nachzudenken, Handlungsspielräume zu erkennen und aktiv zu werden. Diese Zeit sollte gut genutzt werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1.)

9 Werte zu vermitteln ist wichtig; Werteübernahme erfordert aber gemeinsame Praxis und soziale Teilhabe

Spätestens seit den Silvesterereignissen auf der Kölner Domplatte wird der Integration in das deutsche Werte- und Normensystem ein ähnlich hoher Stellenwert zugeschrieben wie der Bildungs- oder der Arbeitsmarktintegration. Deshalb wurde bei der Reform der Integrationskurse der sog. Orientierungsteil dieser Kurse von 60 auf 100 Stunden aufgestockt. Der SVR unterstützt dies, warnt aber gleichzeitig davor, die Wirkung auf den ‚Wertehaushalt‘ von Flüchtlingen zu überschätzen, die diese

Stundenerhöhung entfalten kann. Ohne Zweifel ist es wichtig, die Werte des Grundgesetzes und die deutsche Rechtsordnung zu vermitteln und dafür nachdrücklich zu werben. Es ist auch legitim zu fordern, dass sie eingehalten werden. Eine echte Übernahme dieser Werte lässt sich aber nicht erzwingen.

Eine solche Übernahme setzt voraus, dass die Menschen sich in die Gesellschaft eingliedern können und dass sie diese Werte im Alltag erleben und praktisch erfahren, sie nicht nur theoretisch vermittelt bekommen. Stattdessen haben im Laufe des Jahres 2016 fremdenfeindliche Äußerungen und gegen Flüchtlinge gerichtete Straftaten zugenommen. Dies hintertreibt nicht nur die Integrationsbemühungen, sondern untergräbt auch ebenjenes Wertekanon, der diese Integration entscheidend befördern soll. Hier sind auch die zuständigen Behörden von Polizei und Justiz gefordert, solche Straftaten konsequent zu verfolgen; so können sie dazu beitragen, dass Integration gelingt.

Gelingende Integration erfordert große Anstrengungen, vor allem von den Neuankömmlingen selbst. Wie einschlägige empirische Umfragen zeigen, ist Deutschland für sie gerade deshalb attraktiv, weil es liberal und offen ist. Sie müssen aber selbst auch ihren Beitrag leisten, um diese Offenheit und Liberalität zu erhalten. Religiös verbrämte Intoleranz gegenüber Andersgläubigen und Andersdenkenden ist ebenso wenig zu akzeptieren wie offene Fremdenfeindlichkeit. Die Neuankömmlinge müssen sich den Grundwerten und Normen des deutschen Rechtssystems anpassen; dass sie aufgrund religiöser oder traditioneller Vorbehalte den Vorgaben der Rechtsordnung ausweichen, ist nicht zu akzeptieren.

Gelungene Integration erfordert aber auch eine entsprechende Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft. Hier gilt es deutlich zu machen, dass die Aufnahme von Menschen in Not ein Gebot der Menschlichkeit ist. Und es gilt zu vermitteln, dass die Flüchtlinge von heute die Mitbürger von morgen sind, die ihren Beitrag zu Wirtschaft und Gesellschaft leisten wollen und werden. Die Betrachtung soll eine realistische sein; geleitet werden soll sie von Optimismus, der den Weg in die Zukunft weist.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.4.)