



# SVR-Agenda zu Integration und Migration

## „4+3“-Punkte-Plan: Migration gestalten, Teilhabe fördern, Zusammenhalt sichern

15. September 2017

POSITION

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Schon aus demografischen Gründen liegt Zuwanderung im Interesse Deutschlands. Denn ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung hierzulande so stark altern und zahlenmäßig schrumpfen, dass es beispielsweise schwierig wäre, die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften zu decken oder Betreuungseinrichtungen für Kinder oder ältere Menschen mit Unterstützungsbedarf flächendeckend zu betreiben. Zugleich bringt Zuwanderung Herausforderungen mit sich, die es seitens Politik und Gesellschaft anzugehen gilt. Neben der Weiterentwicklung von Strategien und Strukturen im nationalen Rahmen, die der frühen Integration Zugewanderter dienen, ist dazu eine enge internationale Zusammenarbeit erforderlich. Denn Migrationsprozesse fordern die Weltgemeinschaft insgesamt und verlangen gemeinsame Lösungen mehrerer Staaten. Das betrifft etwa Flucht und Fluchtursachenbehandlung. Die Menschenrechte zu wahren gehört nicht nur zum politischen Selbstverständnis Deutschlands und anderer Länder, sondern ist auch eine völkerrechtliche Verpflichtung.

**In der kommenden Legislaturperiode ist die Weiterentwicklung einer integrations- und migrationspolitischen Agenda für Deutschland, Europa und die Welt erforderlich. Eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie Maßnahmen entwirft und umsetzt, die dem Wohl der Bevölkerung insgesamt dienen, nicht exklusiv nur einer Bevölkerungsgruppe. Die Integrationspolitik muss daher v. a. die Regelsysteme und die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger in den Blick nehmen. Es gilt, aus sieben zentralen Bausteinen ein Gebäude zu errichten, das sowohl den globalen Migrationsbewegungen Rechnung trägt als auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt sichert.**

### **Teilhabe fördern und Zusammenhalt sichern:**

- Bildungserfolge fördern und von sozialer Herkunft entkoppeln
- Arbeitsmärkte öffnen und flexibler gestalten
- Staatsangehörigkeitsrecht modernisieren: Doppelpass mit Generationenschnitt
- Integrationsmonitoring verbessern

### **Migration gestalten:**

- Regelungen zur Erwerbsmigration mit einem Einwanderungsgesetz systematisieren und vereinfachen
- EU-weites Asylrecht ausbauen, Deutschlands Asylsystem krisenfest machen
- Eine kohärente Migrationsaußenpolitik erarbeiten und international vertreten



## 1 Teilhabe fördern und Zusammenhalt sichern

Ende 2016 lebten dem Statistischen Bundesamt zufolge rund 82 Millionen Menschen in Deutschland. Mehr als jede fünfte Person hat einen Migrationshintergrund. Alle hier lebenden Menschen sind geprägt durch ihren jeweils individuellen Lebenszusammenhang und besitzen unterschiedliche Ansichten und Interessen. Gleichzeitig teilen Menschen Erfahrungen, weil sie etwa derselben Altersgruppe, demselben Geschlecht oder derselben Religion angehören, Kinder haben oder nicht, in einer ländlichen Region oder in einer Stadt wohnen – unabhängig davon, wo sie oder ihre Vorfahren herkommen.

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung sichert die Grundrechte aller Bürgerinnen und Bürger, so dass verschiedene Lebensentwürfe, Einstellungen, religiöse und politische Überzeugungen nebeneinander bestehen können. Alle, die hierzulande leben – Neuzuwanderer wie Alteingesessene –, sollen die Möglichkeit erhalten, sich nach ihren Wünschen und Fähigkeiten einzubringen und zu verwirklichen. Gleichzeitig müssen sie sich an die im Rechtssystem verankerten Werte und Normen halten. Auf Rechtsverletzungen folgen Sanktionen. Dass alle diese Werte und Normen verinnerlichen, lässt sich jedoch nicht erzwingen. Neben kultureller und politischer Bildung sind Sozialisationserfahrungen und Prägungen für die Ausbildung und das Einüben von Werten entscheidend. Es ist notwendig, Normen und Normkonflikte nicht nur individuell zu reflektieren, sondern auch gesellschaftlich – auf Augenhöhe und in gegenseitigem Respekt voreinander – offen zu diskutieren, um tragfähige, ggf. auch rechtliche Lösungen erarbeiten zu können. Im Idealfall kann dieser Aushandlungsprozess zu einem wichtigen Bestandteil des gesellschaftlichen Zusammenhalts werden.

**Chancengleiche Teilhabe in gesellschaftlich zentralen Bereichen wie Bildung und Arbeit ist für alle Menschen in Deutschland wichtig, um sich mit den Grundlagen des Gemeinwesens zu identifizieren und sich zugehörig zu fühlen.** Gestaltungsspielräume stärken den Willen, Verantwortung zu übernehmen. Politische Strukturen und Maßnahmen müssen regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie bestimmte Personengruppen benachteiligen. **Politik und Zivilgesellschaft müssen jeder Art von Gruppenfeindlichkeit entschlossen entgegenzutreten. Radikalisierung jeglicher Couleur gilt es präventiv zu begegnen.**

Integrationskurse, die der strukturellen Integration dienen, sollten regelmäßig extern evaluiert werden. Dass sie jüngst ausgebaut wurden, ist zu begrüßen; **nun muss verstärkt die Qualität der Sprach- und Orientierungskurse in den Blick genommen werden.** Eine Verzahnung aller von Bund und Ländern finanzierten Sprachförderungsangebote ist empfehlenswert.

**Umfassende, allgemeine Regelungen für Teilhabe und gegen Diskriminierung sind meist integrationspolitisch wirksamer und nachhaltiger als Sonderprogramme zur Förderung von Teilhabe,** die nur Menschen mit Migrationshintergrund in den Blick nehmen. Solche Sonderprogramme sollten auf das Notwendige beschränkt bleiben, etwa auf Sprachförderung (SVR 2017a:16). So ist beispielsweise die in den letzten Jahren verbesserte Teilhabe von Zuwanderern am Erwerbsleben auch auf die allgemeinen und im Rahmen der Agenda-2010-Arbeitsmarktreformen durchgeführten Öffnungen und Liberalisierungen der Regelsysteme zurückzuführen. Eine **konsequente Teilhabepolitik**, die alle Bürgerinnen und Bürger einbezieht und etwa von mehr qualitativ hochwertigen Kitaangeboten für unter Dreijährige bis zur interkulturell sensiblen Betreuung Pflegebedürftiger reicht, ist unerlässlich, um das Leitbild einer **offenen Gesellschaft** umzusetzen. Hier zeigt sich, dass die Öffnung der Regelsysteme der gesamten Gesellschaft zugutekommt.

Entsprechend müssen sich nicht nur Zuwanderinnen und Zuwanderer anstrengen, ihren Platz in der Gesellschaft zu finden; alle Menschen, die in Deutschland leben, müssen bereit sein, mit ihnen möglicherweise bislang unbekannt Formen der Vielfalt umzugehen. **Integration findet vor Ort statt, vor**



**allem in der Begegnung. Um den Raum dafür zu erhalten bzw. zu schaffen, gilt es, Segregationen entgegenzuwirken.** Das Bewahren heterogener Wohnquartiere ist hier ein wichtiger Baustein, das Stärken lokaler Initiativen, die sich dafür einsetzen, Brücken zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu schlagen, ein anderer. Beides ist für die Dimensionen soziale Integration und Identifikation von zentraler Bedeutung.

Migrations- und Integrationspolitik geht über die Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen deutlich hinaus. Parteien tragen eine besondere Verantwortung, die Repräsentation und Partizipation aller gesellschaftlichen Interessen zu ermöglichen. Sie sollten dazu beitragen, dass die Debatte über eine teilhabeorientierte Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft konstruktiv geführt wird und den sachlichen Diskurs fördern. Um sich für Menschen mit Zuwanderungserfahrung zu öffnen, sollten Parteien ihr Wissen über migrantische Gemeinschaften ausbauen und Informationen über ihr Programm auch mehrsprachig verfügbar machen (SVR-Forschungsbereich 2016d: 23–24).

**Das Einwanderungsland Deutschland ist von einer zunehmenden religiösen Vielfalt gekennzeichnet.** Es entspricht der deutschen Rechtstradition, sich gegenüber Religionen und religiösen Bedürfnissen offen zu zeigen. Das deutsche Recht erweist sich hier als flexibel. Die institutionelle Gleichstellung des Islam ist in den letzten Jahren weit vorangeschritten: Staatliche Schulen haben islamischen Religionsunterricht eingeführt, an Hochschulen wurden Schritte zur Etablierung der islamischen Theologie unternommen. Gleichzeitig sind noch Fragen offen – z. B. das Problem der weiterhin fehlenden institutionellen Voraussetzungen, die für die Bildung einer Religionsgemeinschaft erforderlich sind. Hier geht es vor allem um Fragen der Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft, die klare Ausrichtung auf die Pflege des religiösen Bekenntnisses, die Verringerung der Abhängigkeit von ausländischen Einflüssen, die Frage, wer für die jeweilige Glaubensgemeinschaft Repräsentativität beanspruchen kann, und die Frage, welche Organisation unter welchen Bedingungen als Ansprechpartner des Staates fungieren kann.

Zugleich ist zu betonen, dass **die Bedeutung von Religion für den Integrationsprozess oft überschätzt wird:** Zum einen liegen keine belastbaren wissenschaftlichen Belege dafür vor, dass individuelle Religiosität bzw. Religion grundsätzlich die Teilhabe an Bildung oder am Arbeitsmarkt erschwert. Zum anderen zeigt die empirische Forschung, dass Unterschiede im Integrationserfolg zwischen verschiedenen religiösen Gruppen nicht in erster Linie auf die Religionszugehörigkeit zurückzuführen sind. **Der zentrale Erklärungsfaktor für Erfolg oder Misserfolg im Bildungssystem – und darüber vermittelt auch am Arbeitsmarkt – ist der soziale Hintergrund.**

#### Integration von Flüchtlingen

Es bestehen bereits viele taugliche Strukturen, die die Integration Geflüchteter unterstützen. **Statt Sonderprogramme aufzulegen, sollte es Vorrang haben, Regelsysteme zu stärken und zu flexibilisieren. Diese sind erprobt und kommen weiteren benachteiligten Personengruppen zugute.** Das kann wiederum die Akzeptanz integrationspolitischer Maßnahmen in der Bevölkerung erhöhen.

**Im Zentrum des deutschen Aufnahmesystems für Flüchtlinge stehen die Kommunen.** Der Bund und die Länder müssen die Kommunen durch **föderale Kostenverteilung und genügend Handlungsspielräume** angemessen bei der Aufnahme unterstützen.

Als die Zahl der ankommenden Flüchtlinge sehr hoch war, hat die Bundesregierung drei Kriseninstrumente eingesetzt, um die anstehenden Aufgaben bewältigen zu können: beim Zugang zu Sprachkursen für Geflüchtete im Asylverfahren die Differenzierung nach der Bleibeperspektive, die befristete Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte und die befristete Wohnsitzauflage für Flüchtlinge. Diese Regelungen behindern jedoch die Integration: Sprache ist einer der Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe, die Sorge um Angehörige im Herkunftsland macht es schwerer, auch ‚innerlich‘ anzukommen und sich etwa um Spracherwerb und Arbeit zu bemühen, das Wohnen in der Nähe von Angehörigen kann



ein soziales Netzwerk bieten und die Integration erleichtern. Inzwischen ist die Zahl ankommender Flüchtlinge deutlich gesunken. Der **Öffnung der Sprachkurse für alle Flüchtlinge**, der vorgesehenen **Wiedereinführung des Nachzugsrechts für Familienangehörige** und der **Aufhebung der Wohnsitzregelung** im August 2019 steht somit nichts mehr im Wege. Die Wohnsitzregelung sollte zudem evaluiert werden, um in Zukunft die Wirkung eines entsprechenden Instruments (ggf. auch für andere Zuwanderergruppen) einschätzen zu können (SVR 2017a: 17; SVR-Forschungsbereich 2016a: 33).

## 1.1 Bildungserfolge fördern und von sozialer Herkunft entkoppeln

Die schulische Bildung ist Ländersache, aber der Bund verantwortet die außerschulische Aus- und Weiterbildung sowie weitere Bereiche von Bildung, Wissenschaft und Forschung. Darüber hinaus muss er die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleisten und kann über Investitionen und Programme Impulse setzen. In ganz Deutschland beeinflusst die soziale Herkunft der Eltern die Bildungserfolge der Kinder stark. Da Zuwandererfamilien in den ökonomisch schwachen Schichten überrepräsentiert sind, sind sie damit besonders benachteiligt. Auch integrations- und bundespolitisch ist es also ein wichtiges Ziel, **Bildungserfolge von sozialer Herkunft zu entkoppeln**, und zwar in allen Lebensphasen.

### Maßnahmen einer konsequenten Teilhabepolitik für Zugewanderte

Im Bildungsbereich ist ein rascher und unkomplizierter Zugang zu Kita und Schule für die Flüchtlingskinder zentral. Gerade die **frühkindliche Bildung** schafft wegweisende Grundlagen für den weiteren Bildungsverlauf. In der Kita bzw. im Kindergarten lässt sich Sprache spielerisch erlernen, und **Sprache ist einer der Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe**. Damit alle Kinder, d. h. auch solche mit Migrationshintergrund und insbesondere aus geflüchteten Familien entsprechend ihrer Bedürfnisse gefördert werden können, sollte künftig stärker in Betreuungsplätze für unter Dreijährige sowie in die Qualität der Betreuung investiert werden. Dazu gehört auch, Deutschkenntnisse und Elternbeteiligung frühzeitig zu fördern und das Erlernen **interkultureller Kompetenzen und des kompetenten Umgangs mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen** in die Aus- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte zu integrieren.

In einem Schulsystem, in dem sprachliche und kulturelle Vielfalt mittlerweile der Normalfall ist, sollten angehende und im Dienst stehende **Lehrkräfte verstärkt zum Thema Sprachbildung und Umgang mit Vielfalt aus- und fortgebildet werden**. Hierzu sollten Lehrerausbildende Hochschulen, die staatlichen Lehrerbildungsinstitute sowie nichtstaatliche Fortbildungsanbieter ihr Qualifizierungsangebot ausbauen und es nutzerfreundlich und transparent an zentraler Stelle zugänglich machen (SVR 2015: 21–22; SVR 2017a: 16; SVR-Forschungsbereich 2016c: 21–24). In allen Lehramtsstudiengängen ist eine curriculare Verankerung des Erwerbs von entsprechenden Kernkompetenzen sinnvoll.

Beim Eintritt in die **schulische Bildung** sollte verstärkt darauf geachtet werden, dass **keine zusätzliche Segregation** entsteht, indem neuzuwandernde Kinder vorwiegend oder zu lange unter sich bleiben. Anstatt neuzugewanderte schulpflichtige Kinder den Schulen allein anhand der Verfügbarkeit von Plätzen zuzuweisen, sollten Schulen und die zuständigen Behörden verstärkt die soziale, sprachliche und kulturelle Zusammensetzung der Lerngruppen vor Ort berücksichtigen. Ein höherer Anteil Flüchtlingskinder erfordert ebenso wie ein hoher Anteil an Kindern mit Unterstützungsbedarf (gleich welcher Art) entsprechend höhere finanzielle Ressourcen (SVR-Forschungsbereich 2016e: 23–25). Zudem profitieren nicht nur Kinder mit Zuwanderungsgeschichte davon, wenn Schulen in herausgeforderten Lagen Unterstützung erhalten.

Im **Studium** sind Verzögerungen und Abbruchgedanken besonders oft bei den eigens zum Studium zugewanderten internationalen Studierenden zu beobachten. Aber auch die hierzulande aufgewachsenen Studierenden mit Migrationshintergrund brechen ihr Studium überdurchschnittlich häufig ab. Um die Studierenden gezielt zu unterstützen, sollten Hochschulen in ihrem **Regelangebot die Belange verschiedener Zuwanderergruppen stärker berücksichtigen** und beispielsweise in englischsprachigen Stu-



diengängen Modelle anbieten, in denen der Anteil deutschsprachiger Veranstaltungen nach und nach steigt. Hochschulen sollten Studierende im Sinne eines Empowerments bereits in der Studieneingangsphase ermuntern, fachliche Brückenkurse und Methodenkurse zu belegen und ihnen den Zugang zu diesen erleichtern. Für alle Studierenden sollten zudem Frühwarnsysteme ausgebaut werden, die Alarm schlagen, sobald Studienleistungen unterdurchschnittlich ausfallen (SVR-Forschungsbereich 2017a: 30; 2015: 40–41). Geflüchtete Menschen benötigen nach der Ankunft zudem mehr Informationen über das Bildungssystem. Um mehr Flüchtlingen und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien den Weg in ein Studium oder eine berufliche Ausbildung zu ebnen, müssen die bestehenden Hinführungsangebote weiterentwickelt werden.

## 1.2 Arbeitsmarkt öffnen und flexibler gestalten

Im Einwanderungsland Deutschland sind Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst und in gehobenen Berufen immer noch unterrepräsentiert. Anonymisierte Bewerbungsverfahren, Ausbildungskampagnen und Zielvorgaben können dazu beitragen, das zu ändern. **Wer Platz nehmen soll, dem muss auch Platz gemacht werden** (SVR 2015: 23).

Das **Anerkennungsgesetz** war ein Schritt in die richtige Richtung: Es soll dazu beitragen, dass die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft die Lebensleistung von Migrantinnen und Migranten höher wertschätzen und deren Qualifikationspotenziale besser erschließen. Außerdem dient es der Fachkräftesicherung. Hier ist – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der anstehenden Flüchtlingsintegration – anzustreben, die **Möglichkeiten der Erfassung und Anerkennung informeller Kompetenzen für alle auszubauen**, miteinander zu verzahnen und regelmäßig zu evaluieren.

Angesichts der spezifischen qualifikationsbezogenen Voraussetzungen von Flüchtlingen (Ausbildungssysteme im Herkunftsland, fluchtbedingte Bildungsbrüche) könnten vom Bund in der beruflichen Bildung Impulse für **Flexibilisierungen der bestehenden Ausbildungssysteme** gesetzt werden. Mit Blick auf berufliche Bildung umfasst dies, ergänzend zum klassischen Ausbildungsformat, z. B. modulare Angebote, die bedarfsgerecht kombiniert und aufeinander aufgebaut werden können. Denkbar wäre auch, das klassische zwei- bis dreijährige Ausbildungsformat um Teilzeitvarianten – ähnlich des existierenden Modells zur Vereinbarung von Beruf und Familie – zu ergänzen. So ließe sich eine parallele Erwerbstätigkeit ermöglichen, ggf. auf Basis bereits erlangter Zwischenqualifikationen. Das könnte mehr Flüchtlinge dazu ermutigen, eine duale Ausbildung abzuschließen. Flexible Ausbildungsmodelle sollten sich dabei stets an den Standards der traditionellen Vollzeitausbildung orientieren und in hohem Maße anschlussfähig sein, damit keine Zwei-Klassen-Berufsausbildung entsteht. Auch andere **Bevölkerungsgruppen wie Langzeitarbeitslose oder Alleinerziehende könnten mithilfe flexibler Ausbildungsmodelle eine Ausbildung erfolgreich abschließen und damit ihre Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern** (SVR 2017a: 16).

## 1.3 Staatsangehörigkeitsrecht modernisieren: Doppelpass mit Generationenschnitt

Nur die Staatsbürgerschaft ermöglicht eine vollständige politische Teilhabe. Nationalstaaten stehen angesichts der wachsenden Selbstverständlichkeit von Migration vor der demokratischen Herausforderung, zu bestimmen, wem sie diesen vollständigen Zugang zu allen **bürgerlichen Rechten und Pflichten** gewähren bzw. auferlegen. Um der realen Lebenssituation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sowie ihrer tatsächlichen Verbindung zur Herkunftsgesellschaft einerseits und zur Aufnahmegesellschaft andererseits Rechnung zu tragen, suchen Regierungen nach dem richtigen Mischungsverhältnis von *ius sanguinis* (d. h. Recht durch Abstammung) und *ius soli* (d. h. Recht durch Geburtsort). Doch die Frage, ob doppelte Staatsbürgerschaft möglich sein sollte oder nicht, ist zu reduktionistisch gestellt, denn sie erfasst nicht deren **zeitlich-dynamische Perspektive**.



Deshalb schlägt der SVR die **Einführung einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt** vor (SVR 2017b). Das würde **Mehrstaatigkeit für eine oder mehrere Übergangsgenerationen ermöglichen** und **zugleich eine unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes an die Nachfahren von Zuwanderern vermeiden**. So wird ausgeschlossen, dass Personen in Staaten wählen können, die bereits ihre Vorfahren verlassen haben und von deren Gesetzgebung sie kaum oder gar nicht betroffen sind. Zudem sinkt dadurch das Risiko, dass innenpolitische Konflikte aus dem Herkunftsland der Vorfahren importiert und im Einwanderungsland zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden.

Deutschland praktiziert bereits seit der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000 einen Generationenschnitt für die Nachfahren deutscher Auswanderer; auch in anderen Ländern ist dies üblich. Die Einführung eines solchen Generationenschnitts für Zugewanderte macht **politische Absprachen mit ihren Herkunftsländern** erforderlich. Entsprechende Regelungen mit den 30 zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländern würden bereits einen beträchtlichen Anteil der Fälle abdecken. Die Umsetzung eines solchen Modells sollte begleitet werden durch die **Hinnahme der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit auch bei Einbürgerung**, um die derzeit vorhandene Asymmetrie im Umgang mit Mehrstaatigkeit durch Geburt und Mehrstaatigkeit durch Einbürgerung zu beheben. Eine völkerrechtliche Absprache in diesem Bereich ist ebenso denkbar wie die **Verknüpfung mit Kooperationen in anderen Politikfeldern**.

Einbürgerungserleichterungen für besonders gut integrierte ausländische Personen sind ein Mittel, um die **notwendige und wünschenswerte politische Teilhabe von Zugewanderten** zu fördern. Denkbar ist beispielsweise, eine ‚**Turbo-Einbürgerung**‘ einzuführen und dabei bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen die Wartezeit von bislang acht Jahren auf vier zu verkürzen. Einbürgerungsinitiativen, wie sie von einigen Ländern bereits gestartet wurden, um die Einbürgerungsquoten zu erhöhen, sind sehr begrüßenswert.

## 1.4 Integrationsmonitoring verbessern

Dem Statistischen Bundesamt zufolge lebten 2016 18,6 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland; mehr als jeder Fünfte hat damit eine Zuwanderungsgeschichte. Wie steht es um die gesellschaftliche Teilhabe dieser hier zum Teil seit Generationen lebenden Menschen? Welche Fortschritte gibt es, wo stagniert die Entwicklung, wo gibt es vielleicht auch Rückschritte? Um diese Fragen beantworten zu können und Schlussfolgerungen für die Integrationspolitik zu ziehen, ist eine **verlässliche Berichterstattung über den Stand der Integration eine wichtige Voraussetzung**. Nachdem einzelne Kommunen früh eine Vorreiterrolle spielten, haben im letzten Jahrzehnt Bund und Länder ebenfalls Integrationsmonitoringsysteme etabliert. Dass Bund und Länder aktuell gemeinsam über ihre Weiterentwicklung beraten, ist sehr zu begrüßen.

### Maßnahmen zur Verbesserung von Integrationsmonitoring

Die staatlichen Monitorings basieren in aller Regel vor allem auf Kennzahlen, die die sog. **strukturelle Integration** im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund abbilden. Dabei werden beispielsweise die Arbeitslosen- oder Erwerbstätigenquote der beiden Gruppen miteinander verglichen oder ihre Beteiligung und Abschlüsse in den verschiedenen Typen des Schul- und Hochschulsystems. Arbeitsmarkt und Bildung sind in der Tat zentrale Bereiche für die Integration. Darüber hinaus sollte die Berichterstattung um **empirisch fundierte Befragungen** ergänzt werden, wie sie beispielsweise derzeit das SVR-Integrationsbarometer bietet. Aussagekräftige Merkmale sind etwa deutsche **Sprachkenntnisse** oder **soziale Kontakte zur Mehrheitsbevölkerung**.

Um die Integrationsmonitorings zu verbessern und Integrationsverläufe abbilden zu können, ist es zudem notwendig, dass **die Definition der Zuwanderungsbevölkerung über mehrere Monitorings und bei allen Indikatoren innerhalb eines Monitorings stabil bleibt**. Hier sollte **das Merkmal Migra-**



**tionshintergrund** ausschlaggebend sein; die Unterscheidung von In- und Ausländern sollte möglichst nicht mehr verwendet werden, weil bei verschiedenen Bezugsgrößen keine Vergleichbarkeit gegeben ist. Darüber hinaus sollte der bisherige **Indikatorenkatalog auf wesentliche Kennzahlen verkürzt** werden, die dann über mehrere Berichte abgebildet werden. Nur wenn dieselben Zielgruppen betrachtet und einheitliche Indikatoren verwendet werden, sind die zu verschiedenen Zeitpunkten gemessenen Werte vergleichbar. Außerdem sollten **Flüchtlinge als separate Kategorie** bei allen Indikatoren ausgewiesen werden, um die Integrationsfortschritte von Flüchtlingen getrennt von länger in Deutschland lebenden Zuwandererinnen und Zuwanderern betrachten zu können (SVR 2017c).

Zu betonen ist, dass Integrationsmonitorings den Stand der Teilhabe abbilden können. **Eine Evaluation integrationspolitischer Maßnahmen ersetzen sie nicht.** Diese sollte künftig zum Standard werden (wie es im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bereits der Fall ist).

## 2 Migration gestalten

Migration ist ein globales Phänomen mit unterschiedlichen Facetten: Menschen ziehen in ein anderes Land, um dort erwerbstätig zu sein, weil ihre Familie dort lebt oder sie eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren wollen: 250.000 Erwachsene aus anderen Ländern studieren gegenwärtig an deutschen Hochschulen (SVR-Forschungsbereich 2017a: 4). Fast 4,3 Millionen EU-Bürgerinnen und -bürger lebten dem Statistischen Bundesamt zufolge Ende 2016 hierzulande, die von dem Recht auf EU-Freizügigkeit Gebrauch machen. Außerdem lebten rund 5,8 Millionen Drittstaatsangehörige in Deutschland. Von ihnen verfügte fast die Hälfte über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, hat also hier ihren Lebensmittelpunkt.<sup>1</sup> Viele Menschen fliehen aber auch vor existentiellen Bedrohungen, vor Verfolgung und Unterdrückung. Laut UNHCR waren Ende 2016 65,6 Millionen Menschen auf der Flucht. Die große Mehrzahl von ihnen bleibt in oder so nahe wie möglich an ihrem Heimatland. In Deutschland stellten in den Jahren 2015 und 2016 1,1 Millionen Menschen erstmals einen Asylantrag.

Die unterschiedlichen Wanderungsgründe verlangen nach unterschiedlichen, spezifischen Antworten. Die Herausforderung besteht darin, Migration auf den unterschiedlichen Steuerungsebenen – international, EU-weit, national – so zu gestalten, dass die Migrantinnen und Migranten selbst sowie die Sender- und die Empfängerländer davon profitieren.

### 2.1 Regelungen für Erwerbsmigration mit einem Einwanderungsgesetz systematisieren und vereinfachen

Die deutsche Gesellschaft sollte eine **Debatte über die Gestaltung von Einwanderung** führen und dabei die Normstruktur in ihrer Gesamtheit in den Blick nehmen. Der Gesetzgeber sollte **alle Einzelregelungen zur Zuwanderung aus Drittstaaten** – Arbeitsmigration, Familiennachzug, Zuzug von internationalen Studierenden, Asyl –, die bislang in unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind (AufenthG, AsylG, BeschV) **in einem Einwanderungsgesetz zusammenführen**. Ein solches Gesetz, das bestehende Regelungen systematisiert, vereinfacht und in Details ergänzt, **wäre ein wichtiges Instrument, um im Aus- wie im Inland verstärkt für Deutschland als attraktives Zielland für qualifizierte Fachkräfte zu werben.**<sup>2</sup>

Bei einer Reform des Erwerbsmigrationsrechts gilt es zu bedenken, dass das EU-Recht den Spielraum des nationalen Gesetzgebers mittlerweile erheblich einschränkt. So besitzt die **europäische Blaue Karte** im

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt 2017: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2016, Wiesbaden.

<sup>2</sup> Hiermit wird sich der SVR in seinem Jahresgutachten 2018 beschäftigen.



deutschen Recht bereits einen prominenten Platz. Angesichts des mittelfristig zu erwartenden Rückgangs der EU-Binnenwanderung begrüßt es der SVR, dass die Blaue Karte durch die anstehende Neufassung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie, die derzeit in Brüssel verhandelt wird, weiter an Bedeutung gewinnen wird, etwa durch ein Absenken der Mindestgehälter, eine Einführung einer Berufsanfängerklausel sowie eine verpflichtende Öffnung für nicht akademisch, sondern beruflich ausgebildete Fachkräfte mit entsprechender Berufserfahrung.

**Neben der Blauen Karte** sollten **weiterhin nationale Programme** möglich sein (SVR 2016a). **Hier gilt es, bestehende Spielräume bestmöglich zu nutzen. Punktuelle Änderungen** könnten das Erwerbsmigrationsrecht vereinfachen und die bestehenden Möglichkeiten bedarfsorientiert ergänzen. Beispielsweise sollten die Gleichwertigkeitsvoraussetzung im Rahmen der Zuwanderung beruflicher Fachkräfte gelockert und die Möglichkeiten der Ausbildungsmigration erweitert werden. Die **Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration** sollte aufrechterhalten werden, um eine gesteigerte Komplexität des deutschen Rechts sowie Pull-Effekte in das Asylsystem zu vermeiden. Einem Spurwechsel im Aufenthaltstitel – von Asylbewerbern im Verfahren zu einem Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit – vorzuziehen ist die Eröffnung weiterer liberalisierten Möglichkeiten zur Zuwanderung in den Arbeitsmarkt, wie sie etwa für Asylbewerberinnen und -bewerber aus Ländern des Westbalkans bestehen (§ 26 II BeschV). Ein besseres Marketing in den Herkunftsländern könnte dazu beitragen, potenziellen Zuwandererinnen und Zuwanderern Informationen über die Regelungen zur Erwerbsmigration zu vermitteln (SVR 2017d).

Zahlreiche Studien weisen allerdings darauf hin, dass Fragen, die mit der rechtlichen Steuerung von Einwanderung in keinerlei Zusammenhang stehen, für die Wanderungsentscheidung bedeutender sind. Die Wirkung einer notwendigen Optimierung des rechtlichen Rahmens sollte daher nicht überschätzt werden. Für Zuwandererinnen und Zuwanderer können bei ihrer Entscheidung für ein Land etwa auch die erwarteten Nettoeinkommen, die klimatischen Bedingungen und die dortige Willkommenskultur eine Rolle spielen.

Der SVR wird zeitnah nach der Wahl ein Positionspapier zum Thema Einwanderungsgesetz vorlegen.

Angesichts des demografischen Wandels sollte Deutschland **Zuwanderung über die Hochschule verstärkt fördern**: Für internationale Studierende, die nach dem Studium an einer deutschen Hochschule hierzulande arbeiten möchten, bietet das Aufenthaltsgesetz seit 2012 eine der weltweit großzügigsten Bleiberegulungen. Nichtsdestotrotz fällt es vielen internationalen Absolventen schwer, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Damit dies in Zukunft besser gelingt, sollten Hochschulen, Unternehmen und weitere Akteure der kommunalen Fachkräftesicherung gezielt dabei unterstützt werden, ein kommunales Übergangsmanagement zu etablieren. Die hierfür notwendigen Strukturen sind bereits vielerorts vorhanden. Bundesweit gibt es schon heute mehr als 100 regionale Fachkräfteinitiativen, in denen Hochschulen als Partner agieren. Diese sollten in Zukunft verstärkt internationale Studierende als potenzielle Fachkräfte ins Visier nehmen (SVR 2013; SVR-Forschungsbereich 2011).

## 2.2 EU-weites Asylrecht ausbauen, Deutschlands Asylsystem krisenfest machen

**Die EU sollte die Krise der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik als Anlass für Reformen nutzen und beim Verfahrensvollzug mehr Europa wagen.** Dabei geht es nicht einfach um einen linearen Kompetenztransfer 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 bessere Ergebnisse erzielen können.

Eine zentrale Schwäche des Dublin-Prinzips ist das Fehlen eines **Lastenausgleichsmechanismus** zwischen Staaten mit geographisch bedingt hohem Flüchtlingsaufkommen und solchen mit geringen Erstein-





reisen von Flüchtlingen. Die grundsätzliche **Verfahrenszuständigkeit des Ersteinreisestaats** sollte beibehalten werden, aber ein Umverteilungsmechanismus mit Elementen einer Quote würde die **Verantwortung innerhalb Europas solidarischer gestalten**. Um die mit der Verfahrensdurchführung betrauten Ersteinreisestaaten zu entlasten, sollte ergänzend ein **reguliertes free choice-Modell** eingeführt werden: Als schutzberechtigt **anerkannte Flüchtlinge** sollten unter bestimmten Bedingungen, beispielsweise wenn sie im Zielstaat ein Arbeitsplatzangebot bekommen, selbst entscheiden können, in welchem Land sie leben wollen. Um besonders nachgefragte Zielländer zu entlasten, ließe sich ein solches Modell beispielsweise mit Karenzzeiten bei Sozialleistungen verbinden. Ein solidarischer, EU-weiter Mechanismus des finanziellen Ausgleichs würde ergänzend dafür sorgen, dass die Erstaufnahmeländer sowie die Länder, in die viele Flüchtlinge weiterwandern, einen Teil der Integrationskosten erstattet bekommen (SVR 2017a: 13–14).

Nach der Annahme der Frontex-Verordnung sollte die Bundesregierung sich auch für die schnelle **Annahme und Umsetzung der EASO-Verordnung** einsetzen, um diese Institutionen zu stärken und mit materiellen Kompetenzen in der Asylpolitik auszustatten. Die EU sollte sich mittelfristig auf **eine EU-weit einheitliche und exklusive Liste sicherer Herkunftsländer verständigen** (SVR 2017a: 13–14).

Deutschland hat in den letzten Jahren Strukturen aufgebaut, um der erhöhten Nachfrage nach Asyl zu begegnen. Nun geht es darum, **die geschaffenen Strukturen zu stabilisieren und zu optimieren**. Wichtig ist es etwa, die Antragstellerinnen und Antragstellern rechtlich zu beraten und keinesfalls die Ressourcen ‚blind‘ zurückzubauen, denn die Verwaltungsgerichte sind immer noch überlastet. Es muss weiterhin ein Ziel sein, die **Dauer der Asylverfahren zu verkürzen und ihre Qualität zu verbessern**, um den Betroffenen möglichst schnell Klarheit und eine Perspektive zu bieten.

#### Rückkehr

Die EU-Staaten sollten sich um einen besseren **Austausch guter Praktiken hinsichtlich der Rückkehr bemühen** und **im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) auf Grundsätze der Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei freiwilliger Ausreise einigen**, etwa durch die Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie oder des sog. Rückkehr-Handbuchs. Ziel dabei ist es, Ungleichheiten zwischen Rückkehrenden aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten und dadurch entstehende Fehlanreize zu vermeiden (SVR 2017a: 15).

Entsprechend sollte Deutschland bundesweit **einheitliche Standards für Rückkehrberatung und -förderung einführen**, mit dem Ziel, dass die Betroffenen eine freiwillige, geförderte Rückkehr der Zwangsrückführung vorziehen. Bund und Länder müssen klar festlegen, wer zu welchem Zeitpunkt für die Weitergabe welcher Informationen zuständig ist. Dazu sollte die Bereitstellung einer **Rückkehrberatung bundesgesetzlich** festgeschrieben und in den Verantwortungsbereich der Ausländerbehörden übergeben werden, mit der Maßgabe, die bereits bestehenden Strukturen der Rückkehrberatung (vorrangig durch nichtstaatliche Akteure) einzubeziehen und diese flächendeckend weiterzuentwickeln. Nur so kann garantiert werden, dass auch nach der Verteilung auf die Kommunen jede ausreisepflichtige Person – ob geduldet oder nicht – von den Möglichkeiten der geförderten Ausreise erfährt (SVR-Forschungsbereich 2017b: 37–39).

**Die Aufstockung der Mittel für die humanitären Hilfsprogramme REAG/GARP und die Ergänzung durch die „StarthilfePlus“ sind als wichtige Schritte zu begrüßen.** Doch während eine degressive Staffelung der Rückkehrhilfen nach Abschluss des Asylverfahrens durchaus sinnvoll sein kann, erscheint eine ‚Verzichtsprämie‘, mit der Schutzsuchende zur Aufgabe eines rechtsstaatlichen Verfahrens motiviert werden sollen, ethisch fragwürdig. Daher sollten neben Reisekosten und Starthilfen, die z. B. die ersten Übernachtungen im Zielland oder eine Weiterreise ermöglichen, **mehr strukturelle Reintegrationshilfen für die erste Zeit nach der Rückkehr** zur Verfügung gestellt werden. Die neu aufge-



legten Programme (StarthilfePlus, Perspektive Heimat) müssen zeitnah evaluiert und ggf. angepasst werden (SVR-Forschungsbereich 2017b: 40–41).

## 2.3 Migrationsaußenpolitik erarbeiten und international vertreten

**Deutschland sollte national und als Mitglied der Europäischen Union eine ressortübergreifende migrationsaußenpolitische Agenda erarbeiten und sich auf internationaler Ebene für eine verbindliche und kohärente globale Migrationspolitik einsetzen**, in deren Zentrum die **Menschenrechte** verankert sind. Diese *Global Migration Governance* sollte einerseits reguläre Migration weitestgehend ermöglichen – wobei die Aufnahmekapazitäten von Zielländern und mögliche negative Braindrain-Effekte für Herkunftsländer zu berücksichtigen sind –, andererseits irreguläre und erzwungene Migration möglichst von vornherein unnötig machen. Mit einer solchen Politik würde man dem sehr anspruchsvollen Ziel eines *Triple Win*, bei dem sowohl die Migrantinnen und Migranten als auch die Herkunfts- und Aufnahmeländer von der Migration profitieren, am nächsten kommen. Entsprechend sollte die Bundesregierung die angestoßenen intergouvernementalen Prozesse weiter voranbringen, die 2018 zur Formulierung und Annahme eines *Global Compact for Refugees* und eines *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* durch die Vereinten Nationen führen sollen (SVR 2016b: 19–20; SVR-Forschungsbereich 2016b: 26–30).

### Migrationspolitische Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsstaaten

Zu einer migrationspolitischen Gesamtstrategie gehört auch eine durchdachte, **konsequente und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsländern**. Die **Kooperation zwischen der EU und Afrika** wird hier von besonderer Bedeutung sein. Ein Paradigmenwechsel in der Afrikapolitik muss Migration von Beginn an mitdenken und als Realität und als mögliche Chance begreifen, nicht aber als Allheilmittel für mangelnde Entwicklungsvoraussetzungen. Entwicklungszusammenarbeit kann auf strukturelle Flucht- und Migrationsursachen (z. B. Korruption, Ungleichheit, Armut, Diskriminierung von Minderheiten oder Umweltzerstörung) eingehen, akute (z. B. Krieg oder Naturkatastrophen) aber kaum beseitigen (SVR 2017e).

Darüber hinaus lässt sich eine kohärente, wirksame Politik nur entwickeln und umsetzen, wenn **alle Ressorts zusammenarbeiten**. So dürfen beispielsweise Handels- und Agrarpolitik die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit nicht unterlaufen. Rüstungsexporte in Konflikt- und Krisengebiete sind umfassender zu überdenken. Gleichzeitig wird der Dialog mit Afrika nur Erfolg haben, wenn auch **die legitimen Interessen und Prioritäten der Herkunfts- und Transitstaaten stärker anerkannt** werden, statt diese in erster Linie als ‚Dienstleister‘ in der Migrationskontrolle zu betrachten. **Nachhaltige Verbesserungen der Lage vor Ort** sowie die **Eröffnung und Erweiterung legaler Migrationskanäle nach Europa** werden in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielen. Ebenso müssen die EU und Deutschland konsequent darauf hinwirken, dass die Rechte von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten und den von Migration betroffenen lokalen Bevölkerungen gewahrt werden (SVR 2015: 18–19).



## Weitere Literatur des SVR und des SVR-Forschungsbereichs

*SVR 2013*: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahrgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.

*SVR 2015*: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahrgutachten 2015, Berlin.

*SVR 2016a*: Europäisierung mit der Brechstange? Kommissionsvorschlag zur Reform der Blue Card schießt über das Ziel hinaus. Pressemitteilung vom 19.07.2016, Berlin.

*SVR 2016b*: Viele Götter, ein Staat. Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahrgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.

*SVR 2017a*: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahrgutachten 2017, Berlin.

*SVR 2017b*: Der Doppelpass mit Generationenschnitt. Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, Berlin.

*SVR 2017c*: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings, Berlin.

*SVR 2017d*: ‚Spurwechsel‘ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken, Berlin.

*SVR 2017e*: Stellungnahme des SVR-Vorsitzenden zum Eckpunktepapier „Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2011*: Vom internationalen Studierenden zum hochqualifizierten Zuwanderer. Ein Vergleich der rechtlichen Rahmenbedingungen in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2015*: Zugangstor Hochschule. Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2016a*: Ankommen und Bleiben. Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2016b*: Global Migration Governance. Deutschland als Mitgestalter internationaler Migrationspolitik, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2016c*: Lehrerbildung in der Einwanderungsgesellschaft. Qualifizierung für den Normalfall Vielfalt, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2016d*: Schwarz, rot, grün. Welche Parteien bevorzugen Zuwanderer?, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2016e*: Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2017a*: Allein durch den Hochschuldschunegel. Hürden zum Studienerfolg für internationale Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich 2017b*: Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Berlin.



## Impressum

### Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de

### Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2017

### 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 für die Deutsche Wissenschaft 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. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke und Prof. Dr. Daniel Thym.

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