



Stellungnahme zum Entwurf des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018: SVR sieht in der Integrations- und Migrationspolitik Weiterentwicklungsbedarf in der Regierungspraxis

STELLUNGNAHME

08. März 2018

Der Entwurf des Koalitionsvertrags der kommenden Großen Koalition enthält einige begrüßenswerte Pläne. Es gibt aber auch Bereiche, in denen eine künftige Regierung ambitionierter sein könnte, sowie Aspekte, die kritisch zu sehen sind:

- In der **Migrationspolitik** ist die Absicht der künftigen Regierung, ein Fachkräftezuwanderungsgesetz zu schaffen und dabei auch bessere Zuwanderungsoptionen für beruflich qualifizierte Fachkräfte bzw. Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung zu implementieren, sehr zu begrüßen. „Wir plädieren allerdings dafür, dies in dem größeren Rahmen eines Einwanderungsgesetzbuchs zu tun“, erklärt der SVR-Vorsitzende Thomas Bauer.
- In der **Flüchtlingspolitik** ist der Versuch einer Ausbalancierung von integrations- und ordnungspolitischen Interessen erkennbar, es gibt aber auch deutlichen Justierungsbedarf. Sehr begrüßenswert ist die Absicht, künftig flächendeckend eine Asylverfahrensberatung vorzuhalten; bei den beabsichtigten neuen Aufnahmezentren (ANKER) bleiben indes Fragen offen – insbesondere sollten Integrationsbemühungen von Personen, bei denen ein längerer Inlandsaufenthalt rechtlich oder faktisch zu erwarten ist, nicht konterkariert werden. Das Bekenntnis zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem sowie das Bemühen um dessen Reform und Ausbau im Geiste der Europäischen Integration begrüßt der SVR ausdrücklich.
- Zu den Plänen in der **Integrations- und Teilhabepolitik** erklärt Prof. Bauer: „Die künftige Regierung sollte die Ansätze des Koalitionsvertrags konsequent im Sinne eines integrationspolitischen Mainstreamings weiterentwickeln. Ziel sollte eine Teilhabepolitik für alle sein – unabhängig von der sozialen Herkunft und nicht nur für Zugewanderte. Hierzu braucht es einen Umbau der Regelsysteme: Institutionen und Prozesse müssen für den ‚Normalfall Einwanderungsland‘ fit gemacht werden, Sonderprogramme sollten die Ausnahme bleiben.“

Zu einzelnen Handlungsfeldern nimmt der SVR folgendermaßen Stellung:

Beruflich Qualifizierte und Personen mit Berufserfahrung in den Fokus rücken, mit Einwanderungsgesetzbuch größeren Rahmen schaffen

Angesichts des demografischen Wandels ist die Fachkräftesicherung eine zentrale politische Herausforderung. Der SVR begrüßt, dass der Koalitionsvertragsentwurf ein **Regelwerk zur Steuerung von Zuwanderung in den Arbeitsmarkt** ankündigt, das nicht nur Hochschulabsolventinnen und -absolventen sowie **beruflich qualifizierten Fachkräften, sondern auch Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung** die Zuwanderung erleichtern soll. Gerade im Bereich der Fachkräfte ohne akademischen Abschluss ist im aktuellen Recht noch Regelungsspielraum. Dass auch Personen mit berufspraktischer Erfahrung Zuwanderungsoptionen eröffnet werden sollen, stellt ein Novum dar. Das Ziel, auch künftig neben



der europäischen Blauen Karte nationale Regelungsmöglichkeiten der Erwerbsmigration zu erhalten, ist aus Sicht des SVR ebenfalls zu begrüßen.

Darüber hinaus unterstützt der SVR die Ambition, die Prüfung der Gleichwertigkeit der Qualifikationen möglichst zügig durchzuführen. Zusätzlich schlägt er vor, als Pilotprojekt ein „Nimm2+“-Verfahren zu erproben, um die als Einreisevoraussetzung bestehende Hürde, einen im Ausland erworbenen **Berufsabschluss stets als gleichwertig zu deutschen Standards anerkennen** lassen zu müssen, ein Stück weit abzubauen, ohne gänzlich von dem Kriterium abzurücken. Mit diesem Pilot-Verfahren könnten die im Koalitionsvertrag genannten Kriterien des volkswirtschaftlichen Bedarfs, der Qualifikation, des Alters und der Sprache zur Geltung gebracht werden: Wenn Fachkräfte mit einer im Ausland abgeschlossenen beruflichen Ausbildung einen Arbeitsvertrag eines Unternehmens in Deutschland vorlegen können, der den Lebensunterhalt sichert, sollte der Nachweis einer als gleichwertig anerkannten Berufsausbildung entfallen, wenn dieser durch mindestens ein Alternativkriterium ersetzt wird – beispielsweise durch Deutschkenntnisse oder ein Mindestgehalt. Ein weitergehender Verzicht auf die **Vorrangprüfung** ist im Sinne des Bürokratieabbaus zu begrüßen; allerdings entfiel sie auch bisher schon für einige Gruppen (Blaue Karte-Inhaberinnen und -Inhaber, Bildungsinländer- und -inländerinnen, Forschende und Tätige in Mangelberufen) vollständig und für Asylbewerberinnen und -bewerber sowie Geduldete in den meisten Regionen.

Der SVR regt an, die geplante Neugestaltung der Fachkräftezuwanderung in den größeren Kontext eines **Einwanderungsgesetzbuchs** (EGB) zu stellen. Dies bietet die Möglichkeit, die Einwanderungspolitik neu zu ordnen und alle zuwanderungsrechtlichen Regelungen in einem EGB zu bündeln. Ein solches könnte die Komplexität der bestehenden Regelungen durch eine vereinfachte und neu systematisierte Gesetzesstruktur deutlich reduzieren. Es würde auch zur Diskussion der wichtigen Fragen beitragen, wie viel Zuwanderung das Land angesichts des demografischen Wandels grundsätzlich benötigt und wie viel Zuwanderung angestrebt wird (vgl. [SVR 2017d](#)).

Flüchtlingspolitik in kohärente Migrationsaußenpolitik einbetten; gemeinsames EU-weites Asylrecht ausbauen; Steuerungsmaßnahmen und Integration besser balancieren

Deutschland sollte sich für eine **verbindliche und kohärente globale Migrationspolitik** einsetzen, die die Interessen von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ausgleicht und den Menschenrechten eine zentrale Rolle zumisst. Die Kooperation zwischen der EU und Afrika wird hier von besonderer Bedeutung sein. Dabei sind auch die legitimen Interessen und Prioritäten der Herkunfts- und Transitstaaten stärker anzuerkennen und diese nicht nur als ‚Dienstleister‘ in der Migrationskontrolle zu betrachten. Nachhaltige Verbesserungen der Lage vor Ort sowie die Eröffnung und Erweiterung legaler Migrationskanäle nach Europa werden hierbei eine wichtige Rolle spielen. Deutschland sollte sich in diesem Sinne auch aktiv in die internationalen Verhandlungen zu den *Global Compacts (on Refugees und on Migration)* einbringen.

Der SVR begrüßt das **uneingeschränkte Bekenntnis zu den bestehenden rechtlichen und humanitären Verpflichtungen** (Grundrecht auf Asyl, GFK, EU-Acquis, UN-Kinderrechtskonvention, EMRK). Der von der künftigen Regierung benannte Korridor für die Flüchtlingsaufnahme von 180.000 bis 220.000 als politischer Richtwert ist nicht als bindende Obergrenze formuliert.

Die Absichtserklärungen im Bereich der **Fluchtursachenbehandlung** entsprechen der Forderung des SVR, in der Migrationspolitik auf einen **ressortübergreifenden Ansatz** zu setzen. Der SVR begrüßt das Bekenntnis zur Entwicklungskooperation, zum Ausbau des internationalen Engagements und der Friedenssicherung sowie zu fairer Handels- und Landwirtschaftspolitik, zu Klimaschutz und zu einer restriktiven Rüstungsexportpolitik. Entwicklungskooperation kann langfristig dazu beitragen, Lebensbedingungen in Partnerstaaten des globalen Südens zu verbessern – ob diese geeignet ist, Wanderungsbewegungen zu



mindern, wird von der Migrationsforschung jedoch skeptisch beurteilt (vgl. [SVR 2016b: 158–175](#)). Die künftige Regierung plant, eine **Kommission „Fluchtursachen“** im Deutschen Bundestag einzurichten, die der Bundesregierung und dem Bundestag konkrete Vorschläge mit Blick auf die Behandlung von Fluchtursachen unterbreiten soll. Diese Absicht ist zu begrüßen, der SVR bietet hierbei seine Mitwirkung an.

Der SVR begrüßt das Bekenntnis zu einer gemeinsamen, von Solidarität und partnerschaftlichen Zusammenarbeit geprägten Flüchtlings- und Migrationspolitik der EU, die ihrer humanitären Verantwortung gerecht wird und zugleich Migration besser steuert und ordnet. Er stimmt im Grundsatz mit den Koalitionären überein, **am Dublin-Reformprozess festzuhalten**. Allerdings ist eine Einigung auf ein gemeinsames System zur Bestimmung der Zuständigkeit für Asylanträge, das den angestrebten Fairness- und Solidaritätsprinzipien entspricht, derzeit auf EU-Ebene nicht absehbar. Daher sieht der SVR auch für die Asyl- und Migrationspolitik die im Europa-Kapitel des Koalitionsvertragsentwurfs avisierte Intensivierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit als entscheidend an. Den Ausführungen zufolge soll ein „fairer Verteilmechanismus für Schutzbedürftige“ geschaffen und gleichzeitig am „Prinzip der Zuständigkeit des Ersteinreiselandes für Asylbewerber“ (d. h. dem zentralen Dublin-Kriterium) festgehalten werden, d. h. die Verfahren sollen i. d. R. in den Staaten an den Außengrenzen durchgeführt werden. Unklar ist jedoch der Verweis, dass die Zuständigkeit der Ersteinreisestaaten nicht dauerhaft bestehen soll.

Der SVR weist weiterhin darauf hin, dass insbesondere in wesentlich stärkerem Maße als bislang wirksame und von allen Mitgliedsstaaten der EU finanzierte **Entlastungs- und Unterstützungsmaßnahmen** für Ersteinreisestaaten wie Italien und Griechenland nötig wären, die zügige und faire Verfahren ermöglichen. In diesem Sinn unterstützt der SVR ausdrücklich die Idee „gemeinsamer Verfahren“ an den Außengrenzen unter Unterstützung eines deutlich zu stärkenden Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), von wo aus sodann entweder eine Verteilung von schutzberechtigten Personen innerhalb der gesamten EU oder die Rückführung nach einer Ablehnung organisiert werden kann. Es ist dies ein richtiger Schritt in Richtung zu „mehr Europa“ mit dem langfristigen Ziel eines gemeinsamen „EU-BAMF“ (s. [SVR 2017a: 35](#)).

Für mehr Solidarität und geteilte Verantwortung unter den Mitgliedstaaten hat der SVR bereits in seinem Jahresgutachten 2017 ([SVR 2017a: 41–45](#).) einschlägige Vorschläge vorgelegt (Freizügigkeit ‚light‘, Mobilitätsrechte mit ‚sozialpolitischen Karenzzeiten‘, mehr Europa mit veränderter Arbeitsteilung). Skepsis ist aus Sicht des SVR gegenüber der Vorstellung angebracht, ein **verbindlicher Verteilungsmechanismus** für Schutzberechtigte (also Personen, die einen Schutztitel zugesprochen bekommen) auf alle EU-Mitgliedsstaaten **im Anschluss** an die Verfahren könne funktionieren und Sekundärmigration verhindern. Daher empfiehlt der SVR hier unter anderem (vgl. [ebd.](#)) für die Gruppe der schutzberechtigt anerkannten Flüchtlinge ein Modell der **konditionierten Freizügigkeit**, das dem Anspruch eines „gemeinsamen Asylraums EU“ wesentlich besser entsprechen würde: schutzberechtigt anerkannte Flüchtlinge sollten demnach unter bestimmten Bedingungen, z. B. wenn sie einen Arbeitsplatz vorweisen können, selbst entscheiden können, in welchem Land sie leben wollen. Die Integrationskosten könnten sich die Mitgliedsstaaten teilen, für Sozialhilfeleistungen könnten Karenzzeiten gelten.

Hinsichtlich der gemeinsamen Durchführung von Asylverfahren an den Außengrenzen verweist der SVR auf die differenzierten Ausführungen zum Pro und Contra der möglichen Verfahren im SVR-Jahresgutachten 2017 ([SVR 2017a: 58–59](#)). Außerdem betont der SVR die Notwendigkeit, durch die anstehende **Reform des EASO** die Supranationalisierung durch eine **vollwertige EU-Asylagentur** voranzutreiben, die die Entscheidungspraxis und die Verfahren stärker vereinheitlicht. Derzeit divergieren sowohl die Anerkennungsquoten als auch die Art des Schutzes, den EU-Länder im Falle einer positiven Asylentscheidung gewähren, in den unterschiedlichen Mitgliedsländern mitunter dramatisch. Im gleichen Zuge sind die Aufgaben und Kompetenzen der **Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)** wei-



terzuentwickeln, so dass Binnengrenzkontrollen möglichst bald abgeschafft werden können. Insofern begrüßt der SVR die im Koalitionsvertrag avisierte Weiterentwicklung von Frontex zu einer „echten Grenzschutzpolizei“.

Der Koalitionsvertrag formuliert als Ziel, die **Zusammenarbeit mit UNHCR, IOM sowie Herkunfts- und Transitstaaten** weiter ausbauen zu wollen. Dieses Bekenntnis ist aus Sicht des SVR als Fortsetzung der vor allem im Rahmen der gemeinsamen EU-Flüchtlingspolitik in den letzten Jahren angestellten Überlegungen zur Schutzgewährung zu verstehen, zu deren Vor- und Nachteilen sowie Problemen der SVR im letzten Jahresgutachten ausführlich Stellung bezogen hat. Der SVR erinnert an die Komplexität der verfahrensrechtlichen Fragen, die vor einer solchen ‚Delegation‘ geklärt werden müssten und betont, dass eine erfolgsversprechende Externalisierung nur im internationalen Verbund funktionieren kann und voraussetzt, dass die Aufnahmepolitik der europäischen Mitgliedsstaaten – das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) – vorab grundlegend und nachhaltig harmonisiert wird.

Im Koalitionsvertrag wird von einem angemessenen Beitrag Deutschlands zum **Resettlement** gesprochen. Eine zukünftige (internationale) Strategie fehlt allerdings bislang. Der SVR empfiehlt, dass die EU und Deutschland eigene Resettlement-Programme ausbauen und bereits gemachte Erfahrungen aktiv in den Aufbau eines UN-gestützten, globalen und verbindlichen Resettlement-Systems einbringen sollten. Weitestgehend vorherseh- und planbare Kontingente würden unterstützende Organisationen wie UNHCR und IOM ermöglichen, entsprechende Ressourcen für die Durchführung von Resettlement-Programmen bereitzuhalten und mit dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Resettlement-Rahmen zu koordinieren. Die neue Regierung sollte diese Verpflichtung beherzt aufgreifen und großzügige Resettlement-Kontingente beschließen.

Zur **Regelung des Familiennachzugs von subsidiär Schutzberechtigten** hat der SVR erst kürzlich ein Pressestatement abgegeben ([SVR 2018](#)). Er hat sich dafür ausgesprochen, von einer dauerhaften Aussetzung des Familiennachzugs abzusehen. Es sollte rasch eine Neuregelung geschaffen werden, um auch subsidiär Schutzberechtigten den Nachzug der Kernfamilie zu ermöglichen, der an bestimmte Bedingungen geknüpft werden kann. Unklar bleibt bei dem im Koalitionsvertrag festgehaltenen Kompromiss einer kontingentierten Nachzugsregelung, ob die zukünftige Regierung den Nachzug von Familienangehörigen zu unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern mit subsidiärem Schutzstatus künftig gänzlich ausschließen möchte; der SVR spricht sich dafür aus, einen solchen – ggf. geknüpft an bestimmte Bedingungen oder differenziert nach dem Alter der Minderjährigen – zu ermöglichen. Der SVR empfiehlt mit Blick auf die praktischen Fragen der beschlossenen **Nachzugskontingentierung**, im Sinne eines Prozesses der Folgeabschätzung bereits im Vorfeld der für Sommer geplanten Gesetzgebung Aufwand, Nutzen und Risiken transparent aufzuarbeiten und die Kriterien hierfür möglichst präzise zu bestimmen, um eine einheitliche Behördenpraxis zu gewährleisten.

Zudem sollte das **Visavergabeverfahren** optimiert und das Personal in den entsprechenden deutschen Auslandsvertretungen ggf. aufgestockt werden. Dafür spricht auch mit Blick auf betroffene Kinder die Kinderrechtskonvention, die „eine wohlwollende, humane und beschleunigte Bearbeitung“ (Art. 10 Abs. 1 KRK) verlangt. Derzeit ist das Verfahren beim Familiennachzug durch einen ‚doppelten Flaschenhals‘ gekennzeichnet, der in z. T. sehr langen Wartezeiten resultiert: So kommt es teilweise bereits zu sehr langen Wartezeiten, bis enge Angehörige einen Termin zur Antragsstellung in einem Konsulat bekommen; im Anschluss daran beläuft sich die Bearbeitungszeit bis zur Visaerteilung in der Regel auf mehrere Monate. Hinzu kommt, dass die Stammberechtigten bereits während ihres Asylverfahrens für mehrere Monate getrennt lebten. Insgesamt beläuft sich die faktische Trennung von Familienangehörigen in der Praxis damit oft auf mehrere Jahre. Der SVR empfiehlt daher, die Effizienz und Transparenz der Visavergabeverfahren zu optimieren.



Die **Differenzierung von Schutzsuchenden im Verfahren nach Bleibeperspektive bei den Integrationskursen** war als Kriseninstrument vertretbar. Bei der durchaus schwierigen Abwägung zwischen ordnungs- und integrationspolitischen Interessen hat sich der SVR bereits 2016 dafür ausgesprochen, die Maßnahmen zur Förderung gesellschaftlicher Teilhabe auch denjenigen mit mittlerer Bleibeperspektive zu öffnen, um deren Integrationsprozess zu beschleunigen ([SVR 2016a](#)). Viele Schutzsuchende in dieser Gruppe haben durchaus gute Chancen einer Anerkennung. Darüber hinaus dauern die Anerkennungsverfahren bei dieser Gruppe aufgrund ihrer Komplexität erfahrungsgemäß sehr lange. Eine Öffnung der Angebote auf Basis einer Beurteilung individueller Bleibeperspektiven wäre daher aus Sicht des SVR dem pauschalen Ausschluss vorzuziehen. Die besten Voraussetzungen für Integration würden allerdings rasche Verfahren schaffen (s. u.). Die angekündigte stärkere **Kursdifferenzierung nach Vorkenntnissen** erhöht nach Einschätzung des SVR die Qualität der Kurse. Daran anschließende berufsspezifische Sprachkurse könnten zudem den Zugang in den Arbeitsmarkt erleichtern.

Der SVR begrüßt, dass die Bundesregierung „größere **Transparenz in das Geflecht der bestehenden Integrationsmaßnahmen** bringen“ möchte. Die Erfahrungen seit 2015 zeigen, dass es angesichts vieler neuer Angebote und Regelungen für Flüchtlinge, aber vor allem auch für Behördenmitarbeiter und -mitarbeiterinnen sowie Haupt- und Ehrenamtliche der Flüchtlingsarbeit schwierig ist, die entsprechenden Angebote und Maßnahmen zu überblicken und passgenau einzusetzen. Auch die Absicht einer stärkeren Erfolgskontrolle (im Sinne einer wissenschaftlichen Evaluation) der (vielfach in kurzer Zeit entwickelten) Maßnahmen ist zu begrüßen. Dies gilt insbesondere für digitale Angebote, deren Nutzen bisher umstritten ist.

Die Absicht, im Sinne einer pragmatischen Integrationspolitik **Angebote für Spracherwerb und Beschäftigung auch für Geduldete** zu schaffen, bei denen die Ausreise kurzfristig nicht zu erwarten ist (hier gilt es klarzustellen, wie „kurzfristig nicht zu erwarten“ definiert ist), bewertet der SVR ebenso positiv wie das Ziel, die stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelungen der §§ 25 a und b AufenthG zu verbessern und die **3+2-Regelung für den Ausbildungszugang** bundeseinheitlich und im Hinblick auf ihr Ziel effektiv auszugestalten. Unklar ist jedoch, wie der Passus „ohne dass dies zur Verfestigung von Aufenthaltsrechten [...] führt“ auszulegen ist; eine Präzisierung wäre im Sinne einer bundeseinheitlichen Umsetzung geboten.

Der SVR begrüßt uneingeschränkt die Absicht, die **Wohnsitzregelung** des § 12a AufenthG zeitnah zu evaluieren. Der SVR empfiehlt, über eine Verlängerung (und ggf. auch Form und Ausmaß der Verlängerung) in Abhängigkeit von den Ergebnissen dieser Evaluierung zu beraten – und indes die Verlängerung nicht ex ante festzulegen. Der SVR hat die Wohnsitzregelung als zeitlich befristetes Instrument für vertretbar gehalten, es aber als geboten angesehen, bei sinkenden Zuzugszahlen Wohnortbeschränkungen „mittelfristig wieder aufzuheben“: „Dass anerkannte Flüchtlinge in bestimmte Kommunen ziehen bzw. dort bleiben, sollte in erster Linie durch attraktive Lebensbedingungen gesteuert werden und nicht durch Einschränkungen der Bewegungsfreiheit“ ([SVR 2017a: 118](#)).

Das im Koalitionsvertrag formulierte Bekenntnis zu **schnellen, umfassenden und rechtssicheren Asylverfahren** kann nur begrüßt werden. Jedoch wird eine zeitliche Angabe für die maximale Regelverfahrendauer vermieden, wie sie die Parteien der Großen Koalition 2013 angestrebt hatten (3 Monate). Wir gehen insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Unterbringung von Asylsuchenden zukünftig ausschließlich in „zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (ANKER)“ stattfinden soll, davon aus, dass dieses Ziel weiterhin Bestand hat. Eine verpflichtende **Unterbringung in den geplanten ANKER-Einrichtungen** setzt aus Sicht des SVR zwingend voraus, dass die Asylverfahren qualitativ verbessert und zügig durchgeführt werden und der Rechtsschutz in Abstimmung mit den Ländern zügig realisiert werden kann, sodass sichergestellt ist, dass nur abgelehnte Asylbewerber, die zur Ausreise verpflichtet sind und bei denen eine rasche Ausreise erfolgen kann, bis zu einer maximalen Höchstdauer in der Einrichtung verbleiben. Die Formulierung, dass die Höchstverweildauer „in der Regel“ 18 Monate nicht überschrei-



ten soll, bietet einen erheblichen Entscheidungsspielraum für die Begrenzung bzw. Ausweitung der Aufenthaltsdauer; eine verbindlichere Regelung wäre hier wünschenswert. Der Zugang zu Integrationsangeboten, Beratung, sonstigen Hilfesystemen sowie zum kulturellen und gesellschaftlichen Leben muss in allen Aufnahmeeinrichtungen erhalten bleiben. Unklar bleibt auch, wie viele entsprechende Einrichtungen in welcher (maximalen) Größenordnung geplant sind – bei der Planung werden die etwaigen Auswirkungen auf Integrationsprozesse sowie das Konflikt- und Gewaltpotenzial abzuschätzen sein. Zentral wird sein, bei einer etwaigen Etablierung der geplanten Einrichtungen dafür Sorge zu tragen, dass die in der Vergangenheit erreichten Verbesserungen im Bildungs- und Ausbildungszugang für Kinder und Jugendliche nicht durch neue Restriktionen konterkariert werden. Zu bedenken ist insbesondere, dass für Kinder und Jugendliche nach spätestens drei Monaten das Schulrecht (gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie) bzw. die Schulpflicht durch entsprechende Bildungsinfrastruktur in den ANKER-Zentren oder einen effektiven Zugang zu Schulen im Nahbereich der Einrichtungen erfüllt werden müssen.

In der Praxis wird die Länge der Aufenthaltsdauer von abgelehnten Asylbewerbern, die keinen Schutzbedarf nach deutschem, europäischem oder internationalem Recht haben, in den ANKER-Einrichtungen davon abhängen, ob die **Rückführungspolitik** wirksam ausgestaltet ist. Um dieses Steuerungsziel zu erreichen, das die europäischen Verträge ebenso wie die Grundrechte verpflichtend vorgeben, sind nicht vorrangig gesetzliche Maßnahmen notwendig. Eine staatliche Rückführungspolitik hängt immer auch von der administrativen Handhabung im Inland sowie der Kooperation mit den Herkunftsländern ab. Hierzu hat der Sachverständigenrat im Gutachten 2017 einige Vorschläge unterbreitet ([SVR 2017a: 86–100](#)). Wenn keine ausreichenden Asylgründe für einen dauerhaften Aufenthalt vorliegen und eine gewissenhafte Prüfung eine Gefahr für Leib und Leben der Rückkehrpflichtigen im Falle der Ausreise ausschließt, muss eine Ausreise erfolgen, um die Glaubwürdigkeit des Asylsystems zu erhalten. Der SVR spricht sich in diesen Fällen dafür aus, insbesondere die freiwillige Rückkehr zu fördern und Abschiebungen menschenwürdig und rasch zu vollziehen (s. [SVR 2017a: 15](#)).

Der SVR hat sich für das Schweizer Modell eines staatlich finanzierten Rechtsbeistandes für jeden Asyltragsteller ausgesprochen; in diesem Sinne begrüßt er die Vorgabe des Koalitionsvertrags, dass eine unabhängige und **flächendeckende Asylverfahrensberatung** zu gewährleisten ist.

Im Zuge der Absicht der Regierungsparteien, die Maghreb-Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten im Asylverfahren zu erklären, regt der SVR erneut an, dass die Bundesregierung auf eine **EU-weit einheitliche Liste sicherer Herkunftsstaaten** hinwirken sollte (s. [SVR 2017a: 16](#)). Eine solche EU-weit einheitliche und verbindliche Liste sicherer Herkunftsstaaten würde die Rolle der EU stärken und eine Gleichbehandlung von Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten fördern. Ähnliches gilt für den Bereich der Rückführung. Hier könnte die EU, wenn sie mit einer Stimme spricht, bei Verhandlungen mit den Herkunftsländern sowohl bei der geförderten Rückkehr als auch bei Abschiebungen bessere Lösungen erzielen als jeder Mitgliedstaat allein.

Integrationspolitik zu Teilhabepolitik für alle weiterentwickeln

Der SVR versteht Integration als möglichst chancengleiche Teilhabe aller an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Diese reichen von Erziehung und früher Bildung in der Familie und in vorschulischen öffentlichen Einrichtungen über schulische Bildung, berufliche Ausbildung und ein durch Arbeit und deren Ertrag selbstbestimmtes, nicht transferabhängiges Leben bis hin zur politischen Partizipation und zur Teilhabe an den verschiedensten Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Wohlfahrtsstaat. Integrationspolitik ist daher notwendigerweise Querschnittspolitik.



1. Grundsätze der Integrationspolitik, Monitoring, Staatsbürgerschaft

Der Koalitionsvertrag nimmt eine Perspektive auf Integrationsprozesse ein, die stark von der Fluchtzuwanderung beeinflusst und dadurch verengt ist. Dabei bildet kulturelle Vielfalt im Einwanderungsland Deutschland längst den Normalfall: Mehr als jede fünfte Person hat einen Migrationshintergrund. Zuwanderinnen und Zuwanderer gestalten unser Land mit – das ist keine neue Realität. Der Koalitionsvertrag hätte die Bühne geboten, diesen Beitrag stärker zu würdigen und so auch dem derzeit primär auf Migrationsherausforderungen fokussierten Diskurs **Gestaltungszuversicht** entgegenzusetzen. Diese Zuversicht zu vermitteln wird eine wichtige Aufgabe der Politik in der kommenden Legislaturperiode sein.

Leitmotiv deutscher Integrationspolitik muss weiterhin **die Stärkung von Teilhabe sein**. Dazu empfiehlt der SVR eine **Politik des Mainstreamings** in dem Sinne, dass staatliche Regelstrukturen möglichst für alle geöffnet werden. Zu begrüßen sind daher entsprechende Ansätze in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen und Gesundheit: Der angekündigte Ausbau und die Qualitätsverbesserung von Kinderbetreuung und Schulunterricht ist im Sinne einer chancengleichen Teilhabe und daher bildungs- wie integrationspolitisch sinnvoll. Auch die geplante Wohnraumoffensive, die den sozialen Wohnungsbau einschließt, wie die geplanten Maßnahmen zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen sind hier zu nennen. Eine solche Teilhabepolitik für alle gilt es konsequent auszubauen. Positiv zu bewerten ist darüber hinaus, dass der Koalitionsvertrag die Bedürfnislagen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten der 1950er und 1960er Jahre im Bereich **Pflege** in den Blick nimmt. Hier hat der SVR bereits 2015 auf Basis des SVR-Integrationsbarometers zeigen können, dass Zuwanderer und Zuwanderinnen spezielle Bedürfnisse haben ([SVR-Forschungsbereich 2015a](#)). Um Teilhabe zu stärken, muss Benachteiligungen, Diskriminierung, aber auch Radikalisierungstendenzen jeglicher Couleur entgegengetreten und präventiv begegnet werden.

Unbedingt zu unterstützen ist das Bestreben, die **Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund** in Unternehmen, gesellschaftlichen Einrichtungen und vor allem im öffentlichen Dienst zu verbessern. Hierzu können anonymisierte Bewerbungsverfahren, Ausbildungskampagnen und Zielvorgaben zielführend sein. Weiterhin gilt es das **Potenzial von Migrantinnen- und Migrantenorganisationen** als Motoren der Integration zu stärken; viele von ihnen haben bei der Flüchtlingsaufnahme der vergangenen Jahre bewiesen, dass sie selbstverständlicher Teil einer starken Zivilgesellschaft geworden sind, die gerade im Ehrenamt Beträchtliches bei der Aufnahme von Neuzuwandernden leistet.

Handlungsfähige staatliche Institutionen und eine Abstimmung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowohl horizontal zwischen den Ressorts als auch vertikal zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind von zentraler Bedeutung. Dass die künftige Regierung die Absicht hat, die **Koordinierung zwischen den föderalen Ebenen deutlich zu verbessern** und eine effizientere Wahrnehmung der Zuständigkeit zu erreichen, ist daher zu befürworten. Hierzu kann der Nationale Aktionsplan Integration wiederbelebt und ein „Whole-of-Government-Ansatz“ verfolgt werden. Die **Kommunen durch zusätzliche Bundesmittel zu unterstützen**, ist aus Sicht des SVR begrüßenswert, denn **Kommunen sind für die Integration zentral**.

Die künftige Regierung plant, die **Migrations- und Integrationsforschung zu stärken sowie die Integrationsmessung im Sinne eines echten Integrationsmonitorings zu intensivieren**. Angesichts der gestiegenen und absehbar anhaltenden Bedeutung des Politikfelds ist dies sehr zu begrüßen. Dabei sollte der bestehenden Vielfalt von Akteurinnen und Akteuren im deutschen Wissenschaftssystem mit seinen hochschulischen wie außeruniversitären Institutionen sowie den Ressortforschungseinrichtungen Rechnung getragen werden. Die künftige Bundesregierung sollte für eine Verstärkung der wissenschaftsbasierten unabhängigen und überparteilichen Politikberatung eintreten, für die der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration steht. Der SVR bietet seine Kooperation für die vorgesehenen Fachkommissionen (zu Fluchtursachen sowie zu Integrationsfähigkeit) an. Für die Weiterentwicklung des Integrationsmonitorings hat der SVR im August 2017 Empfehlungen vorgelegt; wichtig ist, dass bei einem



solchen Monitoring nicht alleine Strukturindikatoren wie die Beteiligung und der Erfolg in Bildung und Arbeitsmarkt in den Blick genommen werden, sondern auch kulturelle und soziale Aspekte. Der SVR hat methodische Vorschläge entwickelt, um die Integrationsmonitorings auf Bundes- wie auf Länderebene zu verbessern und Integrationsverläufe zu verfolgen (SVR 2017c). Er erhebt mit dem Integrationsbarometer selbst regelmäßig repräsentative Daten zum Integrationsklima in Deutschland, für 2018 im Auftrag mehrerer Länder auch föderal gegliedert.

Ausgeklammert bleibt im Koalitionsvertrag die Frage der **Staatsbürgerschaft**: Nur diese ermöglicht eine vollständige politische Teilhabe. Nationalstaaten stehen angesichts der wachsenden Selbstverständlichkeit von Migration vor der 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, hat der SVR die **doppelte Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt** vorgeschlagen (vgl. 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 und Zuwanderinnen 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. Der SVR empfiehlt außerdem **Einbürgerungserleichterungen** für besonders gut integrierte ausländische Personen, 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 ein nützliches Instrument.

2. Bildungsintegration: Qualitätsfokus stärken, Segregation abbauen, internationale Studierende beim Übergang in den Arbeitsmarkt unterstützen

Seit vielen Jahren zeigen die Bildungsdaten von PISA und TIMSS, dass in Deutschland der **schulische Erfolg von Kindern eng mit der sozialen Herkunft verknüpft** ist. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte haben im Durchschnitt einen niedrigeren sozio-ökonomischen Status und sind damit doppelt benachteiligt. Dieser Chancenungleichheit entgegenzutreten und **Bildungserfolg von der sozialen Herkunft abzukoppeln**, ist daher – auch mit Blick auf Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund – geboten.

Der SVR begrüßt daher, dass der Koalitionsvertrag in der **frühkindlichen Bildung** anstrebt, „dass Kinder unabhängig vom Elternhaus die **gleichen Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe** erhalten und ihre Fähigkeiten entwickeln können“ und dazu die Leistungen „verbessern, Hemmnisse der Inanspruchnahme beseitigen, die Wirkung prüfen und gezielt erhöhen“ will. Der frühkindlichen Bildung kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie den Grundstein für den weiteren Bildungsverlauf legt. Deshalb ist der **Ausbau von und die Qualitätsförderung in Kitas** unerlässlich. In der Kita bzw. im Kindergarten lässt sich Sprache, einer der Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe, spielerisch erlernen. Deshalb unterstützt der SVR den Plan, etwa das Bundesprogramm **Sprach-Kitas** fortzusetzen und auszubauen. Dieses sollte möglichst breitflächig verankert werden. Dazu gehört auch, 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. Der SVR empfiehlt eine **Qualitätsoffensive für Bildung in Kitas**, verknüpft mit einem entsprechenden Programm für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern – vergleichbar mit der **Qualitätsoffensive Lehrerbildung**.

Der SVR begrüßt in der **schulischen Bildung**, dass die Koalitionspartner weitere Anstrengungen unternehmen wollen, um die Bildungschancen in Deutschland zu verbessern. Ein zentraler Baustein ist hier der



angekündigte **Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für alle Kinder im Grundschulalter**. Allerdings unterstreicht der SVR, wie wichtig es dabei ist, die Qualität der Ganztagsangebote zu verbessern, und zwar im Sinne eines rhythmisierten Angebots, in dem Unterricht und Freizeitphasen sinnvoll aufeinander abgestimmt sind und so Bildungsbenachteiligung kompensiert werden kann.

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. 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 ([SVR-Forschungsbereich 2018: 4](#)). 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. Zudem profitieren nicht nur Kinder mit Zuwanderungsgeschichte davon, wenn Schulen in herausgeforderten Lagen Unterstützung erhalten. Der SVR hält daher die geplante **„Investitionsoffensive für Schulen“** und das geplante **„Forschungs-Praxis-Programm“** zur Stärkung von Schulen in benachteiligten sozialen Lagen für richtige Schritte.

Geflüchtete schulpflichtige Kinder haben in Deutschland ein Recht auf Schulbildung. Sowohl in den Aufnahmeeinrichtungen als auch in den geplanten ANKER-Einrichtungen soll die Aufenthaltszeit in der Regel 18 Monate nicht überschreiten (§ 47 Abs. 1a und 1b Asylgesetz bleibt davon unberührt), bei Familien mit minderjährigen Kindern in der Regel sechs Monate. Aus Sicht des SVR muss – anders als es bislang in manchen Bundesländern der Fall ist – künftig gewährleistet werden, dass Kinder zeitnah (spätestens nach 3 Monaten, wie die Aufnahmerichtlinie es vorsieht) in Regelschulen beschult werden. Dies ist auch bei Etablierung der geplanten neuen ANKER-Einrichtungen sicherzustellen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zu viel Bildungszeit verloren wird.

Der SVR tritt für eine **Qualitätsoffensive** ein, um bundesweit gute Strategien zu entwickeln und zu evaluieren, wie neuzugewanderte Schülerinnen und Schüler vom Einwanderungszeitpunkt an eine so gute Förderung erhalten, dass sie möglichst schnell ins Regelsystem übertreten können. Eine länger andauernde Beschulung in separaten Vorbereitungsklassen behindert die Integration.

Der SVR begrüßt das Bekenntnis zur **akademischen Fachkräftegewinnung** und macht auf eine besonders wichtige und international umworbene Gruppe der Fachkräfte aufmerksam: **internationale Studierende**, die ihr Studium in Deutschland erfolgreich absolviert haben. Um dieser Zielgruppe den raschen erfolgreichen Arbeitseinstieg hierzulande zu erleichtern, hält der SVR eine aktivere Gestaltung der Übergangphase für zielführend ([SVR-Forschungsbereich 2015b](#)). Hier könnte der Bund einen Impuls setzen, indem Hochschulen bei der Gestaltung des Übergangs in den Beruf durch ein entsprechendes Förderprogramm unterstützt werden, das sich an die Hochschulen, die Wirtschaft und weitere lokale Akteure richtet und dazu dient, ein regionales Übergangsmanagement zu implementieren. Denn die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige, im Anschluss an das Studium für 18 Monate in Deutschland zu bleiben, um einen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen (§ 16 Abs. 4 AufenthG), sind auch im internationalen Vergleich konkurrenzfähig, zumal internationalen Studierenden mit § 18b AufenthG bereits eine privilegierte Möglichkeit zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis (nach 24 Monaten der Erwerbstätigkeit in Deutschland) offensteht.



Der SVR unterstützt das Bekenntnis der Koalitionäre in spe zur **Förderung geflüchtete Studierender**, weist aber darauf hin, dass geflüchtete Menschen nach der Ankunft mehr Informationen über das Hochschulsystem benötigen. Um mehr Flüchtlingen und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien den Weg in ein Studium oder eine berufliche Ausbildung zu ebnet, müssen die bestehenden Hinführungsangebote weiterentwickelt werden.

3. Arbeitsmarktintegration

Der SVR begrüßt, dass die Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote zum **Anerkennungsgesetz** weiterentwickelt werden sollen. Das Anerkennungsgesetz trägt dazu bei, dass die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft die Lebensleistung von Migrantinnen und Migranten wertschätzt und deren Qualifikationspotenziale besser erschließt. Außerdem dient es der Fachkräftesicherung. Hier ist – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der anstehenden Flüchtlingsintegration – anzustreben, die entwickelten **Ansätze zur Erfassung von nonformalen wie informellen Kompetenzen** auszubauen, miteinander zu verzahnen und regelmäßig zu evaluieren ([SVR 2017a](#)).

Der SVR unterstützt die Absicht der Koalitionäre, in der beruflichen Bildung Impulse für **Flexibilisierungen der bestehenden Ausbildungssysteme** zu setzen – auch angesichts der spezifischen qualifikationsbezogenen Voraussetzungen von Flüchtlingen (von Deutschland divergierende Ausbildungssysteme im Herkunftsland, fluchtbedingte Bildungsbrüche). Der SVR empfiehlt z. B. ergänzend zum klassischen Ausbildungsformat modulare Angebote, die bedarfsgerecht kombiniert und aufeinander aufgebaut werden können. Denkbar wäre auch, das klassische zwei- bis dreijährige Ausbildungsformat um Teilzeitvarianten – in Anlehnung an das existierende Modell zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie – zu ergänzen. So ließe sich eine parallele Erwerbstätigkeit ermöglichen, ggf. auf Basis bereits erlangter Zwischenqualifikationen. Das könnte nicht nur mehr Flüchtlinge dazu ermutigen, eine duale Ausbildung aufzunehmen. 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.

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Vorsitzender

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)



Weitere Veröffentlichungen des SVR und des SVR-Forschungsbereichs

SVR 2016a: Stellungnahme von Dr. Cornelia Schu, Geschäftsführerin der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH (SVR). Öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zum vorgelegten Integrationsgesetz am 20.06.2016, Berlin.

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

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

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

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

SVR 2017d: Neuordnung der Einwanderungspolitik. Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland. Positionspapier, Berlin.

SVR 2018: SVR: Familiennachzug fördert Integration von Schutzberechtigten. Pressemitteilung vom 29.01.2018, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2015a: In Vielfalt altern. Pflege und Pflegepräferenzen im Einwanderungsland Deutschland, Berlin.

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

SVR-Forschungsbereich 2018: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, 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 2018

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. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Petra Bendel, 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