

Neun Kernbotschaften

Ein Rückblick auf die vergangenen fünf Jahre und ein Ausblick auf die zukünftig zu meistern den migrations- und integrationspolitischen Herausforderungen sind die beiden zentralen Aspekte des SVR-Jahresgutachtens 2014. Die Kernbotschaften ziehen zunächst Bilanz, bevor darauf aufbauend migrations- und integrationspolitische Fragen benannt werden, in denen weiterhin teilweise gravierender politischer Handlungsbedarf besteht.

Kernbotschaft 1:

Fortschritte erzielt: die rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsmigration

Deutschland hat begonnen, Einwanderung aktiv zu steuern – nach einer jahrzehntelangen der statistischen Realität zuwiderlaufenden Selbstversicherung, kein Einwanderungsland zu sein. Nachdem das Zuwanderungsgesetz von 2005 als erster Schritt einer aktiven Zuwanderungspolitik wichtige Grundlagen geschaffen hatte, haben Gesetzgeber und Politik in den letzten fünf Jahren weitere und durchaus auch mutige Schritte unternommen.

Mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, der Einführung eines kleinen Punktesystems und der Öffnung des Arbeitsmarktes auch für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss hat Deutschland einen rapiden Politikwechsel von Einwanderungsabwehr zu Einwanderungswerbung vollzogen. Nach vielen Jahren einer bestenfalls zögerlichen Haltung gegenüber Arbeitsmigration verfügt Deutschland in diesem Bereich seit August 2012 auf der gesetzlichen Ebene über Zuzugsmöglichkeiten, die im internationalen Vergleich liberal und offen sind.

Auch aus diesem Grund können erhobene Forderungen nach einem weiteren und grundsätzlichen Aus- und Umbau der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitsmigration nicht überzeugen. Ein zusätzlicher neuer Kanal neben der europarechtlich vorgeschriebenen Blue Card würde das in den letzten Jahren mühsam entbürokratisierte Instrumentarium wieder verkomplizieren. Der Ruf nach einem Punktesystem ‚wie in Kanada‘ verkennt zudem, dass gerade dort derzeit die Nachteile einer Steuerung diskutiert werden, die nicht hinreichend an den nationalen Arbeitsmarkt rückgekoppelt ist, und im reformierten kanadischen Punktesystem die Erdung am Arbeitsmarkt (wieder) eine wichtige Rolle spielt.

Notwendig ist nicht ein grundsätzlicher Aus- und Umbau der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitsmigration, sondern eine ansprechende Verpackung für einen guten Inhalt. Deutschland fehlt ein Zuwanderungsmarketing, das attraktive Zuwanderungsmöglichkeiten auch so darstellt und nicht ‚unter dem Ladentisch‘ versteckt. Ob ein neu geschaffenes Dach für die unterschiedlichen Möglichkeiten der Zuwanderung – analog zur Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich – Schwarz-Rot-Gold-Karte heißt oder anders, ist nicht der entscheidende Punkt. Wesentlich ist vielmehr, dass die Verpackung merkbar und außenwirksam zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für Zuwanderer beiträgt. Dazu kommt, dass sich Botschaften, Konsulate oder Außenhandelskammern im Wettbewerb um hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige noch nicht hinreichend als Werbeträger für Deutschland verstehen. Der SVR fordert daher die Bundesregierung auf, ein an bestehende und gelungene Ansätze (wie die Plattform www.make-it-in-germany.com) anknüpfendes zuwanderungspolitisches Kommunikationskonzept zu entwerfen und umzusetzen.

Darüber hinaus gilt es aber eines grundsätzlich zu beachten: Einwanderung, insbesondere qualifizierte Einwanderung, kann nur dann dauerhaft gelingen, wenn der Paradigmenwechsel von Migrationsabwehr zu Migrationsanwerbung politisch glaubhaft vermittelt wird. Deutschland muss sich selbstbewusst und offensiv als Einwanderungsland bekennen. Und dazu bedarf es mehr als einer Homepage, einer neuen Verpackung des rechtlichen Instrumentariums und einzelner öffentlicher Statements. Bürokratische Hürden in den Ausländerbehörden vor Ort, reflexartige Rufe nach Abschottung, wenn grenzüberschreitende Mobilität zu gesellschaftspolitischen Problemsituationen führt, und fremdenfeindliche Attitüden bei vergleichsweise nichtigen Anlässen können das Bild des freundlichen Deutschlands rasch wieder zunichtemachen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A. 1.1, A.2.2.)

Kernbotschaft 2:**Europäischer Wanderungsraum und nationalstaatliche Sozialsysteme: Widersprüche klären**

Die Europäische Union hat im Zuge des Erweiterungsprozesses immer wieder ein doppeltes Mobilitätsversprechen abgegeben: ungehinderte räumliche Mobilität über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg und soziale Mobilität innerhalb der Mitgliedstaaten durch Steigerung von Einkommen und Wohlstand. Darüber hinaus soll die räumliche Mobilität die Allokationsfähigkeit der miteinander gekoppelten nationalen Arbeitsmärkte verbessern und zu einem Wohlstandsgewinn für alle Marktteilnehmer führen. Verlassen Arbeitslose ihre nationalen Arbeitsmärkte und ziehen für kürzer oder länger dorthin, wo sie benötigt werden, dann profitieren davon alle: die Arbeitsmärkte in den Herkunftsregionen durch eine Verringerung des Arbeitskräfteangebots, die Arbeitsmärkte in den Zielregionen durch eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und die europäischen Binnenmigranten selbst durch ein nicht alimentiertes Einkommen.

Im Bauplan der EU niemals vorgesehen war jedoch Binnenmobilität zur Verbesserung individueller Sozialtransfers. Im Zentrum des europäischen Mobilitätsversprechens stand immer die marktvermittelte Erwerbsarbeit. Der EU-Beitritt von Staaten mit weit unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung hat allerdings das soziale und wirtschaftliche Gefälle innerhalb der EU verschärft. Dadurch verstärken sich Asymmetrien im europäischen Wanderungsgeschehen, die zu einer ‚Sozialmigration‘ führen können. Auch wenn die ‚Wanderung in die Sozialsysteme‘ ein medial überschätztes Phänomen darstellt und gerade Deutschland von der EU-Freizügigkeit besonders in letzter Zeit nachhaltig profitiert, steht eine solche Entwicklung, insbesondere wenn sie sich weiter verstärken sollte, dennoch im Widerspruch zur ursprünglichen Idee der Freizügigkeit. Es ist dabei müßig, die Verursacher dieses Phänomens identifizieren zu wollen und dabei möglicherweise den nationalen Gerichten oder dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Verantwortung für diese Entwicklung zuzuschreiben. Tatsache ist jedenfalls, dass eine Binnenmobilität, die sich von der Erwerbsarbeit weitgehend löst und stattdessen maßgeblich durch die unterschiedlichen Niveaus der sozialen Sicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten strukturiert ist, an die Grenzen der Akzeptanz stößt, weil Beitragsleistung und Beitragsentnahme auf diese Weise voneinander entkoppelt werden. Die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten akzeptiert es immer weniger, wenn Menschen kommen und ohne vorhergehende Beitragsleistung Anspruch auf Sozialtransfers erheben. Die europäische Solidarität ist eben nicht mit einer nationalstaatlichen zu vergleichen, und was als sozialer Ausgleich zwischen den Bundesländern akzeptiert wird, gilt nicht mehr zwischen den Mitgliedstaaten. Wer das nicht sieht, der missachtet die Stimmungslage fahrlässig und gefährdet damit die Akzeptanz und die Zukunft des europäischen Gesamtprojekts.

Daher müssen Wege gefunden werden, um mögliche Wanderungen in die Sozialsysteme zu unterbinden, die Entnahme von Sozialleistungen grundsätzlich an eine vorhergehende Beitragsleistung zu koppeln oder bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen das Herkunftslandprinzip anzuwenden. Der SVR mahnt jedenfalls an, die immanenten Widersprüche, die durch die Europäisierung eines zunehmend asymmetrischen Wanderungsraums und die gleichzeitige Beibehaltung der nationalstaatlichen Sozialsysteme auftreten, zu klären. Das muss im Grundsätzlichen erfolgen (etwa auch im Rahmen des unter Kernbotschaft 4 vorgeschlagenen Nationalen Aktionsplans Migration). Die Verantwortung dafür kann weder den Kommunen noch den Gerichten überlassen werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.2.2.)

Kernbotschaft 3:**An den Außengrenzen vergessen: die abgegebene Verantwortung für Flucht und Asyl**

Der Tod von mehreren hundert Flüchtlingen vor der italienischen Insel Lampedusa im Herbst 2013 hat die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik wieder zurück ins Licht der Öffentlichkeit gebracht. Wenige Wochen vor diesem tragischen Ereignis wurden auf europäischer Ebene die letzten Schritte zu einem seit Langem angestrebten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) getan. Das vom Europäischen Parlament beschlossene Paket besteht aus drei Richtlinien (Asylverfahrensrichtlinie, Qualifikationsrichtlinie, Aufnahme richtlinie) und zwei Verordnungen. Die Asylverfahrensrichtlinie regelt die verschiedenen Etappen des Asylverfahrens sowie die Rechte und Pflichten von Asylbewerbern, die Qualifikationsrichtlinie legt die Gründe für die Anerkennung des Anspruchs auf internationalen Schutz fest und die Aufnahme richtlinie definiert Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, insbesondere deren Arbeitsmarktzugang, sowie Gründe für die Inhaftierung von Asylbewerbern. Gerade weil die EU eine Wertegemeinschaft ist, muss die Einhaltung dieser Standards von der Kommission und anderen europäischen Institutionen stärker als bislang beobachtet und durchgesetzt werden.

Die großen Themen bleiben aber ausgespart: Wie geht Europa mit den Flüchtlingen aus den Krisen- und Armutsregionen Afrikas und Asiens um? Wo bleibt die innereuropäische Solidarität, wenn es darum geht, die Lasten mit den Staaten zu teilen, die mit besonders hohen Flüchtlingszahlen konfrontiert und mit der Durchführung der Schutzverfahren und der Unterbringung der Flüchtlinge häufig überfordert sind? Die EU darf sich hier nicht allein auf die Verstärkung des Grenzschutzes zurückziehen. Es muss sichergestellt werden, dass Flüchtlinge nicht in Länder zurückgeschoben werden, wo flüchtlings- und menschenrechtliche Standards nicht eingehalten werden. Hier trägt die EU Verantwortung: Sie muss alles dafür tun, dass Schutzsuchende die Zuflucht finden, die sie benötigen.

Hinzutreten muss eine Bereitschaft innerhalb der EU, einen Teil der Verantwortung für die Bewältigung der Flüchtlingswanderung zu übernehmen. Von innereuropäischer Solidarität ist freilich bislang noch nicht viel zu sehen: Von *Burden Sharing* will keiner etwas wissen, solange er nicht selbst unmittelbar betroffen ist, sondern die anderen die Last übernehmen müssen. Darum muss ein verbindlicher Lastenverteilungsmechanismus entwickelt werden, der Staaten in konkreten Überforderungssituationen nicht nur finanziell und logistisch hilft, sondern auch dadurch, dass weniger betroffene Länder Flüchtlinge aufnehmen. Ergänzt werden muss das europäische Asylsystem zudem durch die Anwendung eines *Temporary Protected Status*, der Flüchtlingen aus Kriegsgebieten den Weg über das Asylverfahren erspart und ihnen unbürokratisch Schutz bietet. Zudem müssen Resettlement-Programme ausgeweitet und Mobilitätspartnerschaften vor allem mit Schwellenländern abgeschlossen werden, um migrations- und entwicklungspolitische Interessen zu verbinden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.1.2, A.2.3.)

Kernbotschaft 4:

Migrationspolitik als gesellschaftspolitische Zukunftsaufgabe verstehen: der Nationale Aktionsplan Migration (NAM)

Trotz einer grundsätzlich positiven Gesamtbewertung, insbesondere der Arbeitsmigration, bleibt in der deutschen Politik ein migrationspolitisches Manko: Ein Dialog über eine zuwanderungspolitische Gesamtstrategie ist bislang noch nicht erfolgt. Zuwanderung wird bis dato immer noch isoliert unter den Gesichtspunkten des Arbeitsmarktes, der akademischen Ausbildung, des Rechts auf gemeinsames Familienleben oder des Schutzes vor Verfolgung gesehen. Das tatsächliche Wanderungsgeschehen hat sich aber weiter differenziert und umfasst einen zunehmenden Anteil nicht steuerbarer Zuwanderung (z. B. EU-Binnenmigration). Dazu kommt, dass Zuwanderung in einem Land mit schrumpfender und demografisch alternder Bevölkerung eine Zukunftsaufgabe darstellt, um ebenso die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhalten wie den Sozialstaat stabil abzufedern. Eine umfassende Politik ist notwendig, um die unterschiedlichen Ziele im Bereich der Zuwanderung in Einklang und die gesellschaftlichen Akteure an einen Tisch zu bringen. Ein Nationaler Aktionsplan Migration (NAM) sollte formuliert werden, der die etablierten (BMAS, BMI, BAMF) und die neuen migrationspolitischen Akteure (Universitäten, Großunternehmen etc.) zusammenbringt und eine migrationspolitische Gesamtstrategie für Deutschland erarbeitet. Neben dem politisch prominent diskutierten Fachkräftethema sollen auch andere, weniger im Zentrum stehende Migrationsaspekte (Migration Niedrigqualifizierter, Saisonarbeitsnehmermobilität, Studierendenmobilität, EU-Binnenmigration) diskutiert und aufeinander bezogen werden. Dies gilt auch für die mit

der EU-Erweiterung verbundenen Probleme der ‚Armutswanderung‘, die den nationalstaatlich organisierten Wohlfahrtsstaat sowie ausgewählte Kommunen in Deutschland vor neue Herausforderungen stellen. Soziale Probleme, die in Teilen der heutigen EU schon sehr lange existierten (wie die Marginalisierung und Diskriminierung der Roma), sind nun auch – allerdings in vergleichsweise kleiner ‚Dosis‘ – in Deutschland sichtbar. Im Rahmen eines NAM muss entsprechend die EU als doppeltes Mobilitätsversprechen herausgestellt werden: freie räumliche Mobilität und Wohlstandsverbesserung für alle als Kernelemente des europäischen Projekts.

Es ist an der Zeit, eine „Migrationspolitik aus einem Guss“ (SVR 2013) zu fordern, die auf qualifizierten Analysen zukünftiger Entwicklungen im Bereich Demografie, Ökonomie und Soziales basiert. Ein NAM soll und kann einen Beitrag zur Entwicklung einer solchen ganzheitlichen Migrationspolitik leisten. Er wäre damit auch die einwanderungs- und integrationspolitische Visitenkarte Deutschlands.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.2.2.)

Kernbotschaft 5:

Die letzten fünf Jahre: eine ambivalente integrationspolitische Bilanz

Integrationspolitisch bleibt die Bilanz der letzten fünf Jahre ambivalent. Zwar sind auch in diesem Bereich einige Verbesserungen erfolgt, etwa im Bereich der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen (dazu Teil C in SVR 2013) sowie dem der institutionellen Gleichstellung des Islam (s. auch Kernbotschaft 9), die von vielen schon lange angemahnt worden waren. Allerdings wurden in den letzten fünf Jahren auch zahlreiche integrationspolitische Chancen nicht genutzt – und die Vereinbarungen der neuen Regierungskoalition deuten nicht darauf hin, dass sich dies in dieser Legislaturperiode ändern wird.

Offensichtlich ist dies für den Bereich der institutionellen Verankerung der Integrationspolitik; die Forderung des SVR nach einer Verlagerung der integrationspolitischen Kompetenzen aus dem Bundesinnenministerium in ein anderes, weniger von Sicherheitsinteressen überlagertes Ministerium hat die Bundesregierung nicht aufgenommen. Der SVR hatte empfohlen, die Integrationspolitik in ein kompetenzstarkes Ressort (etwa das BMAS) zu verlagern, und zugleich von einem eigenen Integrationsministerium abgeraten. Auf diese Weise sollte dafür gesorgt werden, dass integrationspolitische Anliegen die Durchschlagskraft erhalten, die sie verdienen, sodass ihre Bedeutung als gesellschaftspolitische Querschnittsaufgabe in den Vordergrund tritt. Dass die Chance zur institutionellen Neuordnung nicht wahrgenommen wurde, wie im Übrigen auch die zur Stärkung des Bundes im Bereich der Bildungspolitik, etwa durch Aufhebung des Kooperationsverbots, wird sich in Zukunft nachteilig für eine nachhaltige Integrationspolitik auswirken.

Konzeptionell bewährt hat sich der vom SVR gewählte und in seinem ersten Jahresgutachten ausführlich dargestellte und klar definierte Begriff von Integration. Danach geht es um die Sicherung einer „möglichst chancengleichen Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“. Dadurch werden der ökonomische (Beschäftigung, Einkommen, Ausbildung etc.), der kulturelle (Sprache, Bildung, Religion, Traditionen etc.), der soziale (Nachbarschaft, Wohnen, Freundeskreis, Identifikation etc.) und der politische (bürgerschaftliches Engagement, Parteien, Verbände etc.) Bereich des gesellschaftlichen Lebens ins Zentrum der Analyse gerückt. Diese vier Dimensionen gesellschaftlicher Teilhabe hängen eng miteinander zusammen, sie können sich wechselseitig verstärken oder auch blockieren. Integration im Sinne möglichst chancengleicher Partizipation kann aber immer nur Zielansprache und Zieleröffnung, nie Ergebnisgarantie sein. Die Sicherung von Integration in diesem Sinne ist nicht nur eine staatliche, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, eine Aufgabe für jeden – und damit betrifft sie Personen ohne wie mit Migrationshintergrund.¹

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1, B.2.1, B.2.2.)

Kernbotschaft 6:

„Baustelle Bildung“: wenig Fortschritte

Bildung ist Voraussetzung für eine möglichst umfangreiche Teilhabe an allen Kernbereichen der Gesellschaft. Mit Bezug auf aktuelle Studien zur Leistungsfähigkeit des Bildungssystems wird im SVR-Jahresgutachten 2014 ein dringender Bedarf an Bildungsreformen in der Einwanderungsgesellschaft begründet; dies betrifft vor allem die Durchlässigkeit des Schulsystems, die sich in den letzten fünf Jahren kaum erhöht hat, die individuelle Förderung von Schülern und die verbesserte Ausbildung von Lehrern im Umgang mit einer heterogenen Schülerschaft. Schule muss sich stärker darauf ausrichten, sozial bedingte Unterschiede in den Lernvoraussetzungen zu kompensieren und sie nicht noch zu verstärken. Zugegeben, es konnten Erfolge erreicht werden. So haben sich die Unterschiede der erworbenen Kompetenzen von Schülern ohne und mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren etwas verringert. Der in internationalen Vergleichsuntersuchungen gemessene Leistungszuwachs von Schülern in Deutschland wurde sogar maßgeblich durch die Leistungsgewinne der Schüler mit Migrationshintergrund bewirkt. Auch haben die Kita-Besuchsquoten sowie der Gymnasial- und Hochschulbesuch von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den vergangenen fünf Jahren zugenommen. Dennoch

sind weiterhin bedenkliche Entwicklungen zu beobachten, die wohl nur als Misserfolg zu bezeichnen sind:

Es ist besorgniserregend, dass immer noch zu viele Jugendliche ihre Schullaufbahn beenden, ohne einen Abschluss vorweisen zu können. Ebenso bedenklich ist die Tatsache, dass in Deutschland Daten der OECD zufolge mehr als 10 Prozent aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter zwischen 16 und 29 Jahren keine Berufsausbildung absolvieren, keiner Erwerbsarbeit nachgehen und sich auch keiner beruflichen Fortbildung unterziehen (*Not in Education, Employment or Training*; NEET). Damit sind mit hoher Wahrscheinlichkeit eine anschließende Arbeitslosigkeit, ein Leben in Abhängigkeit von Sozialtransfers und ein subjektives Gefühl von Desintegration und Nutzlosigkeit vorprogrammiert.

Ebenfalls als Alarmsignal und wohl auch als Ausweis bildungs- und integrationspolitischer Misserfolge zu sehen ist die Tatsache, dass Schüler mit zwei im Ausland geborenen Eltern trotz eines langsamen Aufholprozesses am Ende der Grundschule im Schnitt immer noch etwa ein Lernjahr hinter ihren Mitschülern ohne Migrationshintergrund zurückliegen. Ohne dabei die Bedeutung des sozioökonomischen Hintergrunds des Elternhauses als Erklärungsgröße zu ignorieren, kann hier von migrationsbedingten und erfolgshemmenden Effekten ausgegangen werden, die durch das Schulsystem nicht kompensiert werden.

Derzeit gibt es in Deutschland weder eine angemessene Vorbereitung aller Kinder auf die Schule noch einen konzeptionell abgestimmten Plan, wie Mehrsprachigkeit realisiert und gleichzeitig die Deutschkenntnisse verbessert werden können. Ganz im Gegenteil: Unterschiedliche Zuständigkeiten im Bereich der vorschulischen und der schulischen Qualifikation sorgen für politisches Geplänkel und gegenseitige Blockaden. Der SVR regt an, besonders die im Kindergarten startenden Sprachförderungsprogramme stärker mit der Sprachbildung in der Grundschule zu verzahnen. Er regt weiter eine Vereinheitlichung der Verfahren zur Ermittlung des Sprachförderbedarfs sowie einen Ausbau qualitativ hochwertiger Ganztagsangebote und an die Vielfalt der Schüler angepasste Bildungskonzepte an. Hier ist mehr denn je eine offensive Bildungspolitik gefragt.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.1, B.2.3.)

Kernbotschaft 7:

Verschenkte Chance: Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht

Die Regierungsparteien haben im Regierungsprogramm „Gemeinsam erfolgreich für Deutschland“ vereinbart, die

¹ Integration ist als politisches und wissenschaftliches Konzept in den letzten Jahren unter Druck geraten. Mit seinem dezidiert teilhabeorientierten Verständnis distanziert sich der SVR von einer als einseitige Anpassung einer Minderheit an eine Mehrheitsnorm verstandenen Integration. Der SVR hält an diesem allgemeinen Oberbegriff im Sinne eines ganzheitlichen und dynamischen Teilhabekonzepts fest; er erachtet weder seine Ersetzung (etwa durch den Inklusionsbegriff) noch seine Abschaffung (zugunsten einer allgemeinen Demokratieidee) für zielführend.

Optionspflicht für in Deutschland geborene *und* aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern abzuschaffen, ihnen die deutsche Staatsangehörigkeit zu geben und damit die doppelte (oder mehrfache) Staatsangehörigkeit zu akzeptieren. Im Falle von Einbürgerung halten sie allerdings weiterhin am Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit fest: Personen, die sich in Deutschland einbürgern lassen wollen, müssen weiterhin grundsätzlich die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes abgeben.

Einer der Kardinalfehler der Vereinbarung ist die aus dem Kompromiss resultierende Asymmetrie zwischen den Regeln zur Einbürgerung im Erwachsenenalter und dem Erwerb der Staatsangehörigkeit per Geburt (*ius soli*). Die geplante Neuregelung muss deshalb als missglückt angesehen werden. Denn ausgerechnet im Falle der vergleichsweise voraussetzungsreichen Einbürgerung, für die nicht nur ein gesichertes Einkommen und Deutschkenntnisse und damit ‚Integrationserfolge‘ nachzuweisen sind, sondern auch ein Einbürgerungstest bestanden werden muss, wird am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festgehalten, während im Bereich des *ius soli*-Erwerbs dieser Grundsatz für in Deutschland geborene *und* aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern fallengelassen wird.

Zudem wurde bereits im Rahmen der im Januar 2014 begonnenen Erarbeitung eines konkreten Gesetzesentwurfs deutlich, dass der in der Koalitionsvereinbarung gefundene Kompromiss nachhaltige Umsetzungsprobleme nach sich ziehen wird. Die Regelung, die doppelte Staatsangehörigkeit nur bei hier geborenen *und* aufgewachsenen Kindern zu akzeptieren, ist ein Einfallstor für Definitionsprobleme und Bürokratieaufbau. Problematisch dabei ist vor allem die Frage, wie sich das ‚Aufwachsen in Deutschland‘ nachweisen lässt.²

Insgesamt haben die Regierungsparteien mit diesem inhaltlich widersprüchlichen Kompromiss die Chance verpasst, über die begrüßenswerte (weitgehende) Abschaffung der Optionspflicht hinaus ein modernes und den Erfordernissen der Einwanderungsgesellschaft Rechnung tragendes Staatsangehörigkeitsgesetz zu entwickeln. Mit dem Modell einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt hatte der SVR im Vorfeld der Bundestagswahl ein entsprechendes Modell propagiert, das die Optionspflicht abschafft, Mehrstaatigkeit auch bei Einbürgerung ermöglicht und trotzdem die zeitlich unbegrenzte ‚Vererbung‘ der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes sowie die Akkumulation von rechtlich problematischen Mehrfachstaatsangehörigkeiten verhindert hätte. Für Letzteres wären bilaterale Abkommen mit den Herkunftsländern erforderlich, um die automatische ‚Vererbung‘ der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes an Zuwanderer, die bereits in der vierten oder fünften Generation in

Deutschland leben, im Sinne eines Generationenschnitts zu kappen.

Dieses Modell der doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt stellt weiterhin ein für die Einwanderungsgesellschaft besser passendes Instrument dar. Der SVR ist der Ansicht, dass dieses Modell einen Kompromiss zwischen dem Status quo und der generellen Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit bildet. Für die Übergangsgenerationen wird die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert; für die folgenden Generationen, die außer Urlaubsreisen und Verwandtschaftsbesuchen oftmals keinerlei Beziehung mehr zum Herkunftsland ihrer Groß- und Urgroßeltern haben, wird die Verlagerung des realen Lebensmittelpunkts jedoch staatsangehörigkeitsrechtlich nachvollzogen. Gegenüber dem gefundenen Kompromiss, der zwar die Optionspflicht (weitgehend) abschafft, aber zwischen dem Erwerb über Einbürgerung und dem *ius soli*-Erwerb eine kaum nachvollziehbare Asymmetrie konstruiert, wäre das Modell eines Doppelpasses mit Generationenschnitt nicht nur rechtlich eleganter, sondern auch integrationspolitisch zielführender gewesen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.3, B.2.2.)

Kernbotschaft 8:

Einstieg, Aufstieg, Qualifikationen nutzen: Integration durch Erwerbsarbeit

Ein weiterer Schwerpunkt einer konzeptionell abgestimmten Integration muss in einer besseren Arbeitsmarktintegration von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund liegen. Die OECD (2013) hat berechnet, dass das Bruttoinlandsprodukt um rund 0,4 Prozent steigen würde, wenn die Bevölkerung mit Migrationshintergrund die gleiche Erwerbsbeteiligung aufweisen würde wie die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Eine verbesserte Arbeitsmarktintegration ist daher von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und trägt darüber hinaus wesentlich zum subjektiven Integrationsgefühl bei.

In diesem Bereich sind Fortschritte erzielt worden, nicht nur durch die arbeitsmarktpolitische Großreform im Rahmen der Agenda 2010, die auch für Personen mit Migrationshintergrund die Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt verbessert hat, sondern insbesondere durch die Verabschiedung eines überfälligen und vom SVR wiederholt angemahnten Anerkennungsgesetzes. Der SVR kritisiert die schleppende Verabschiedung der Landesenerkennungsgesetze in einzelnen Bundesländern und die mangelnden Kapazitäten für Nachqualifizierung. Ein Ausbau der Nachqualifizierung ist erforderlich, um das qualifikatorische Potenzial der zugewanderten Drittstaatsangehörigen nicht weiterhin brachliegen zu lassen. Zu lang war der

² Bei Redaktionsschluss dieses Gutachtens lag noch kein Gesetzesentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts vor.

Diplomingenieur als Taxifahrer Realität, die Geschichte der aus Sicht der Betroffenen als gescheitert anzusehenden Integration darf sich nicht wiederholen.

Darüber hinaus fordert der SVR Maßnahmen, die den Übergang von der Schule oder der dualen Ausbildung in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. Dieser Übergang stellt für viele Jugendliche mit und – seltener – ohne Migrationshintergrund eine Sollbruchstelle in der Berufslaufbahn dar. Pauschalannahmen und Vorurteile der Personalverantwortlichen reichen aus, dass Jugendliche mit ausländisch klingenden Vor- und Familiennamen seltener zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden. Aufklärung ist notwendig, denn diskriminierendes Verhalten ist nicht nur moralisch nicht hinnehmbar, weil es die menschliche Integrität verletzt, es bewirkt auch volkswirtschaftliche Mehrausgaben. Darüber hinaus sollte den Jugendlichen durch *Role Models* und Integrationsbotschafter Mut gemacht werden: Erfolgreiche Karrieren und ein gelungener Übergang von der Ausbildung in den primären Arbeitsmarkt sind möglich.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.2, B.2.2, B.2.3.)

Kernbotschaft 9:

Schritte in die richtige Richtung: institutionelle Gleichstellung des Islam

Im Gegensatz zu laizistischen Ländern eröffnet das deutsche Religionsverfassungsrecht die Möglichkeit, Religion auch in den staatlichen Bereich des öffentlichen Lebens einzubeziehen, und erkennt damit das öffentliche Wirken von Religionsgemeinschaften an. Deutschland zeigt sich offen für die religiösen Überzeugungen seiner Bürger. Diese Offenheit besteht gegenüber allen Religionen gleichermaßen.

Angesichts der Präsenz des Islam als dritter großer Religionsgemeinschaft in Deutschland, die sich vor allem durch Zuwanderung etabliert hat, muss es Aufgabe der deutschen Politik und des deutschen Rechts sein, für eine institutionelle Gleichstellung zu sorgen. Religionen, die sich neu etablieren, müssen dieselben Möglichkeiten des öffentlichen Wirkens erhalten wie die seit jeher ansässigen Religionen, etwa die christlichen Kirchen oder die jüdische Gemeinschaft. Dies gilt grundsätzlich für alle anerkannten Religionsgemeinschaften, aber aufgrund der Zahl der Gläubigen besonders für den Islam. Mit der Etablierung islamischer Theologie an deutschen Hochschulen und der von den Bundesländern über verschiedene Modelle vorangetriebenen Einführung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach wurden hier erste Erfolge erzielt.

Wichtige Schritte in Richtung einer institutionellen Gleichstellung des Islam sind damit unternommen worden; für eine umfassende Gleichstellung bleibt allerdings noch viel zu tun. Angesprochen und aufgefordert sind damit beide Seiten: Die islamischen Verbände (und andere Religionsgemeinschaften) müssen eigene Anstrengungen zur Gründung einer oder mehrerer islamischer Religionsgemeinschaften mit transparenten Strukturen unternehmen und auch ihre Bereitschaft weiter stärken, die Rolle von Religion im Allgemeinen und des Islam im Besonderen in der säkularen Welt – auch kritisch – zu reflektieren; die Politik muss ihren Teil beitragen, um die Muslime in ihrer ganzen Vielfalt hierbei zu unterstützen. Neben die Anstrengungen im institutionellen Bereich muss allerdings die entschlossene Bekämpfung von jeder Art von Gruppenfeindlichkeit, etwa in Form von Islamfeindlichkeit und Antisemitismus, sowie von religiösem Fundamentalismus und politischem Extremismus treten. Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die von Politik und Zivilgesellschaft auf allen Ebenen mit Entschiedenheit angegangen werden muss.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.4.)

Schlussbemerkung:

Deutschland auf dem richtigen Weg

Deutschland ist migrations- und integrationspolitisch auf einem guten Weg. Eine Zuwanderung, die mit den Interessen des Landes übereinstimmt, und Integration, die immer mehr als Teil einer umfassenden, auf gleiche Teilhabechancen ausgerichteten Gesellschaftspolitik verstanden wird, tragen maßgeblich zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands bei. Damit sind Migrations- und Integrationspolitik von der Peripherie in das Zentrum der politischen Agenda gerückt. Dort sollen sie auch bleiben und eine realistische Politik entfalten, fernab der denunziativen Hetze von rechts und einer idealistisch-naiven Realitätsnegation von links. Eine zukunftsorientierte Migrations- und Integrationspolitik muss sich an den gesamtgesellschaftlichen Interessen ausrichten und nicht gegen die Bevölkerung, sondern mit ihr entwickelt und realisiert werden. Sie muss die durch Einwanderung bewirkten Veränderungen als Teil der Realität begreifen und die damit verbundenen Probleme und Herausforderungen proaktiv und zugleich zuversichtlich angehen. Sie muss evidenzbasiert sein, sie muss von den Menschen verstanden werden und sie darf sich nicht durch Stimmungslagen aus dem Tritt bringen lassen. Nicht zuletzt gilt es, die parteipolitische Gebundenheit der Migrations- und Integrationspolitik zu überwinden und diese vordringlich als eine gesamtstaatliche Aufgabe zu begreifen.