

Sieben Kernbotschaften

Als vor mehr als 20 Jahren die Brüder und späteren Boxweltmeister Wladimir und Vitali Klitschko aus der Ukraine nach Deutschland kamen, staunten sie besonders über eines: dass in Deutschland Autofahrerinnen und -fahrer sogar mitten in der Nacht, wenn nirgends ein anderes Auto zu sehen ist, vor roten Ampeln stehen bleiben. Die von den Klitschkos beobachtete penible Einhaltung der Straßenverkehrsordnung passt zu dem wohl international verbreiteten Eindruck von den besonders gesetzestreuen oder gar -gläubigen Deutschen.

In jedem Klischee steckt bekanntlich mindestens ein Körnchen Wahrheit. Vermutlich ist es tatsächlich in gewisser Weise ‚typisch deutsch‘, sofort ein neues Gesetz zu verlangen, wenn sich in einem bestimmten Bereich Mängel oder Fehlentwicklungen zeigen. Die Bereiche Migration und Integration bilden hier keine Ausnahme: Nicht von ungefähr erhebt sich wieder häufiger der Ruf nach einem Einwanderungsgesetz, seit die Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 so stark gestiegen ist. Gerade im letzten Jahr wurde im Kontext der Bundestagswahl viel darüber diskutiert, ob ein Einwanderungsgesetz sinnvoll ist – und wenn ja, in welcher Form. Von verschiedenen Seiten wurden auch Integrationsgesetze gefordert, um vor allem die Integration gerade nach Deutschland gekommener Flüchtlinge zu fördern.

Unstrittig ist, dass der Staat Zuwanderung so gut wie möglich steuern und Integration gestalten sollte. Hier sieht der SVR durchaus noch Verbesserungsmöglichkeiten. Allerdings sollte weder die Steuerungsmacht eines Einwanderungsgesetzes noch der Einfluss von Integrationsgesetzen überschätzt werden. Dies spricht nicht grundsätzlich gegen solche Gesetze. Im Sinne eines politischen Erwartungsmanagements ist es jedoch wichtig, falschen Vorstellungen und daraus folgenden Enttäuschungen vorzubeugen.

1 Einwanderungs- und Integrationsgesetze dienen (auch) der gesellschaftlichen Selbstverständigung

Jenseits der konkreten Steuerungsfunktion haben solche Gesetze eine Signal- und Symbolwirkung, und gerade darin kann ihr Wert liegen. Dem Begriff der symbolischen Politik haftet ein negativer Beigeschmack an – zu Unrecht. Gerade in Politikfeldern wie Migration und Integration, die politisch sensibel sind und gesellschaftlich oft sehr emotional diskutiert werden, können und dürfen sich staatliche Aktivitäten nicht darin erschöpfen, einfach einen widerspruchsfreien rechtlichen Rahmen bereitzustellen. Vielmehr gilt es, die Bevölkerung einzubinden und über das Thema parlamentarisch wie öffentlich zu diskutieren. Dabei müssen unterschiedliche politische Überzeugungen ebenso einfließen wie empirisch-wissenschaftliche Erkenntnisse und die Positionen verschiedener gesellschaftlicher Akteure und Akteurinnen. Genau dazu können Einwanderungs- und Integrationsgesetze beitragen. Wenn auf der Bundesebene ein Einwanderungsgesetz verabschiedet wird, kann das innerhalb der Gesellschaft einen Prozess der Reflexion und Selbstvergewisserung in Gang setzen. Dies ist auch notwendig, schließlich ist Deutschland auf gesteuerte Migration angewiesen, schon aus demografischen Gründen. Integrationsgesetze können helfen, sich darüber zu verständigen, wie das Zusammenleben in einer Einwanderungsgesellschaft wie der deutschen aussehen und welchen Grundsätzen die Integrationspolitik folgen soll.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.5, C.2.

2 Ein Einwanderungsgesetz schafft Übersicht über Zuwanderungsoptionen und hat Signalfunktion nach außen und innen

Über die Jahre ist aus den verschiedenen Normen zu Einwanderung ein wahrer Dschungel aus verschiedenen Gesetzen und Verordnungen geworden. Ein Einwanderungsgesetz könnte diesen ein Stück weit lichten und neu ordnen. Der SVR spricht sich hier für ein Einwanderungsgesetz.

derungsgesetzbuch (EGB) aus. Ein Vorbild dafür könnte das Sozialgesetzbuch (SGB) sein, das die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung in jeweils eigenen Büchern regelt. In ähnlicher Weise könnte ein EGB jeweils die verschiedenen Wege zusammenstellen, auf denen Drittstaatsangehörige nach Deutschland kommen können. In der Anlage würde ein EGB damit dem Aufenthaltsgesetz ähneln, es würde die bestehenden Normen aber etwas übersichtlicher und ‚nutzerfreundlicher‘ aufbereiten. Davon würde ein doppeltes Signal ausgehen: Nach innen könnte ein EGB der ansässigen Bevölkerung vermitteln, dass Einwanderung und Einwanderungssteuerung schon allein aus demografischen Gründen notwendig sind. Zugleich würde es die Kommunikation nach außen erleichtern: Gerade im Bereich der Erwerbsmigration gibt es für Hochqualifizierte schon sehr liberale Regelungen, und die für beruflich Qualifizierte sollten erweitert werden (s. Kernbotschaft 3). Ein EGB könnte diese Regelungen so übersichtlich und verständlich wie möglich zusammenfassen und sie in wichtigen Herkunftsräumen zu erwartender Zuwanderung bekannter machen.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.4, B.5.

3 Die Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte sind gut, die für beruflich Qualifizierte sollten dagegen ausgebaut werden

Steuern lässt sich Zuwanderung vor allem im Bereich der Erwerbsmigration. Europäische Vorgaben gibt es hier besonders für die Gruppe der Hochqualifizierten, also für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung. Deutschland hat diese Vorgaben in den letzten Jahren für einen politischen ‚Quantensprung‘ genutzt: Die hiesigen Zuwanderungsregelungen für hoch qualifizierte Fachkräfte gehören mittlerweile zu den liberalsten weltweit. Weitreichende Reformen für diese Gruppe hält der SVR entsprechend für unnötig; sie wären angesichts der europäischen Vorgaben auch schwer umzusetzen. Im Bereich der beruflich qualifizierten Fachkräfte sollten die Zuwanderungsmöglichkeiten dagegen erweitert werden.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.2, B.4, B.5.

4 Ein flexiblerer Umgang mit dem Gleichwertigkeitskriterium kann es beruflich Qualifizierten erleichtern, nach Deutschland zu ziehen

Zuwanderungswillige müssen schon vor der Einreise nachweisen, dass eine im Ausland erworbene Berufsausbildung deutschen Standards entspricht. Dies hat sich

als zentrale Zugangsbarriere für beruflich qualifizierte Fachkräfte erwiesen. Hier steht Deutschland vor einem Dilemma: Einerseits will es aus nachvollziehbaren Gründen nicht ohne Weiteres auf seine Ausbildungsstandards im Bereich der beruflichen Ausbildung verzichten, die international bewundert werden. Andererseits sind genau diese Ausbildungswege in wichtigen Herkunftsländern von Zuwandernden kaum ausgeprägt. Der SVR schlägt drei Handlungsansätze vor, um dieses Dilemma aufzulösen: Erstens könnten Ausbildungskooperationen geschlossen werden, um deutsche Ausbildungsstandards in den Herkunftsländern der Zukunft stärker zu verankern. Zweitens könnten die bereits bestehenden Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige erweitert werden, für eine Ausbildung einzuwandern. Damit würden im Bereich der Ausbildung Zugangsmöglichkeiten geschaffen, die denen im Bereich der Hochschulbildung entsprechen. Drittens empfiehlt der SVR, die Nachweispflicht in Bezug auf die Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation flexibler zu gestalten; dies könnte das Herzstück einer Reform der erwerbsmigrationspolitischen Rahmenbedingungen sein. Als Grundlage für eine Neuregelung sollte das „Nimm 2+“-Modell dienen: Danach könnte die Gleichwertigkeitsvoraussetzung durch eine Kombination anderer Kriterien ersetzt werden (z. B. Sprachkenntnisse, ein finanzielles Kriterium oder die Ausbildung in einem Mangelberuf). Eine Fachkraft könnte dann auch ohne Gleichwertigkeitsnachweis einreisen, wenn sie in Deutschland eine Arbeitsstelle gefunden hat, sofern sie zwei oder mehr alternative Qualifikationskriterien geltend machen kann. Dies wäre ein sinnvoller Mittelweg zwischen dem Status quo, dass das Gleichwertigkeitskriterium im deutschen Recht als Ausschlusskriterium wirkt, und seiner vollständigen Abschaffung.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.4, B.5.

5 Die Politik sollte für realistische Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz sorgen. Sie muss Grenzen im Recht und Grenzen des Rechts beachten

Von einem Einwanderungsgesetz darf nicht zu viel erwartet werden. Um unrealistischen Vorstellungen vorzubeugen, muss auf die Grenzen dessen hingewiesen werden, was durch ein solches Gesetz überhaupt gesteuert werden kann und was nicht. Zum einen sollte nicht überschätzt werden, wie stark das Recht Migrationsprozesse überhaupt beeinflussen kann. Dies gilt auch für Erwerbsmigration, einen wichtigen Teilbereich von Einwanderung: Zahlreiche Studien weisen darauf hin, dass z. B. die im Land gesprochene Sprache oder andere Faktoren, vom Klima bis zum Steuersystem, für die Zuwanderungsentscheidung oft wichtiger sind als das Einwanderungsrecht.

Neben diesen Grenzen *des* Rechts gibt es auch Grenzen *im* Recht: Hier sind vor allem Vorgaben der Europäischen Union zu beachten, denn das Migrationsrecht ist mittlerweile weitgehend europäisiert. So entziehen sich Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten den Regelungen eines nationalen Einwanderungsgesetzes, da sie Freizügigkeit genießen. Dabei ist gerade diese Zuwanderungsgruppe für Deutschland überaus wichtig, wenn sie auch medial kaum beachtet wird. Auch für Drittstaatsangehörige gibt es mittlerweile einen dichten europarechtlichen Rahmen. Vor allem für den Bereich Flucht und Asyl sowie für hoch qualifizierte Fachkräfte ist Brüssel als Ort der Normsetzung mittlerweile wichtiger als Berlin. Nationale Alleingänge sind damit vielfach ausgeschlossen, die nationale Gesetzgebung hat hier nur noch wenig Spielraum – abgesehen davon, welche Verhandlungsposition Deutschland in Brüssel einnimmt und wie es EU-Richtlinien in nationales Recht überführt.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1, B.2.

6 Um Integration zu gestalten, ist eine Anpassung der Regelsysteme wichtiger als spezifische Integrationsgesetze

Der Staat kann Integration nicht verordnen; er kann aber die Rahmenbedingungen so gestalten, dass sie Integration fördern. Dafür hat er mehrere Möglichkeiten. Die Verabschiedung entsprechender Gesetze ist eine davon: Nicht nur der Bund hat im letzten Jahr ein Regelwerk erlassen, das als Integrationsgesetz bezeichnet ist (de facto ist es freilich eher ein neues Asylpaket). Auch mehrere Bundesländer haben in den letzten Jahren spezifische Integrationsgesetze verabschiedet; weitere wollen nachziehen. Eine andere Option bilden Integrationskonzepte, die vor allem auf Länder- und kommunaler Ebene genutzt werden. Ob Integration auf Landesebene durch Konzepte oder durch Gesetze gestaltet wird, ist dabei weniger entscheidend als eine konsequente Umsetzung und ein gutes Integrationsmonitoring. Wie bei den einwanderungsrechtlichen Regelungen sollte aber auch bei Integrationsgesetzen die Steuerungskraft nicht überschätzt werden: Zum einen lassen sich individuelle Integrationsprozesse überwiegend nicht staatlich steuern. Zum anderen ist eine adäquate Ausgestaltung der allgemeinen Regelsysteme (*mainstreaming*) wirkungsvoller und auch systematisch überzeugender als Spezialgesetze, die sich

nur auf Personen mit Migrationshintergrund beziehen. Um beispielsweise Integration in und durch Bildung zu ermöglichen, bedarf es keiner Integrationsgesetze, sondern eines durchlässigen Bildungssystems, das Kindern und Jugendlichen mit unterschiedlichen Ausgangslagen die gleichen Zugangschancen gewährt. In einigen Punkten sind Spezialmaßnahmen nötig, etwa um fehlende Sprachkenntnisse auszugleichen. Dies erfordert aber häufig keine gesetzlichen Regelungen. Vielmehr müssen hier Dienstleistungen bereitgestellt werden, vor allem Kurse, Qualifizierungsprogramme oder Beratungs- und Betreuungsangebote.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.1, C.2, C.3.

7 Kommunen leisten entscheidende Arbeit für die Integration. Den Flüchtlingszugang haben sie insgesamt gut gemeistert; zu verbessern ist die Koordination

Mittlerweile ist anerkannt, dass die Kommunen für Integration eine wichtige Rolle spielen. Sie können zwar integrationspolitisch nicht selbst gesetzliche Maßnahmen ergreifen. Aber zum einen sind es in der Regel die Kommunen, die auf Bundes- und Landesebene verabschiedete Maßnahmen umsetzen. Dabei haben sie gewisse Gestaltungsspielräume, die sie unterschiedlich nutzen können. Zum anderen werden die Kommunen auch eigenständig integrationspolitisch tätig; z. B. entwickeln sie zum Teil sehr umfassende Integrationskonzepte. Schließlich sind sie die entscheidenden Akteurinnen für eine Dimension, die in der öffentlichen Diskussion oftmals unterschätzt wird: die der identifikativen Integration. Der Flüchtlingszugang hat die Integrationspolitik der Kommunen auf den Prüfstand gestellt und gezeigt, wo noch Herausforderungen und Desiderate bestehen (z. B. bei der Koordination und Abstimmung von Maßnahmen und deren Nachhaltigkeit). Einige Kommunen haben bereits kreative Ansätze entwickelt, um mit diesen Herausforderungen umzugehen. Indem sie sich untereinander austauschen – wie sie es vielerorts bereits tun –, können sie Maßnahmen und Konzepte, die sich als wirksam erwiesen haben, voneinander übernehmen bzw. entsprechend den örtlichen Gegebenheiten weiterentwickeln.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.4.