Kernbotschaften

1. Deutschland ist ein vielfältiges Einwanderungsland

Deutschland hat sich in Europa zum mit Abstand wichtigsten Zielland für Migration entwickelt; weltweit liegt es nach den USA auf Platz 2. Damit ist es de facto ein Einwanderungsland. Migration ist ein integraler Bestandteil der deutschen Gesellschaft. Sie prägt diese mit – früher, heute und in Zukunft.

Nach Überzeugung der Fachkommission ist es deshalb erforderlich, ein offenes Selbstverständnis von „Deutschsein" mit Zugehörigkeitskriterien zu entwickeln, die der Diversität des Einwanderungslandes Deutschland Rechnung tragen. Dies schafft ein neues „Wir" und damit die Grundlage für ein gutes Miteinander. Trotzdem wird es immer auch verschiedene Vorstellungen und kontroverse Debatten darüber geben, wie Migrations- und Integrationspolitik zu gestalten sind. Solche Debatten sind legitim. Unterschiedliche Vorstellungen in Bezug auf die Einwanderungs- und Integrationspolitik sind in demokratischen Gesellschaften selbstverständlich zu akzeptieren, solange sie sich auf dem Boden des Grundgesetzes bewegen und die Würde der anderen achten. Letztlich ist über die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt politisch zu entscheiden.

2. Migration bietet Chancen, wenn Integration gelingt

Der Anteil der Eingewanderten und ihrer Nachkommen an der Bevölkerung in Deutschland wird in den nächsten Jahrzehnten weiter steigen. Damit verbinden sich Chancen: Wenn die Integration in den Bildungs- und Arbeitsmarkt gelingt, können sich daraus erhebliche wirtschaftliche Gewinne und auch fiskalische Erträge für den Sozialstaat ergeben, gerade angesichts des demografischen Wandels. Auch können offene Gesellschaften von steigender kultureller und sozialer Vielfalt profitieren. Wie die historischen Erfahrungen mit Migration und Integration in Deutschland zeigen, stehen diesen Chancen aber auch Risiken gegenüber: ein Auseinanderdriften von Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Lebenschancen, überdurchschnittliche Erwerbslosigkeit bei Eingewanderten und ihren Nachkommen, die besonders auch Frauen betrifft, soziale, politische und kulturelle Konflikte, Ausgrenzung und Diskriminierung, um nur einige Problemfelder zu nennen. Auch dürfte Migration das Gefälle zwischen Stadt und Land, das der demografische Wandel ohnehin verstärken wird, noch weiter forcieren. Doch keiner dieser Prozesse ist naturgegeben und nicht gestaltbar. Die Fachkommission empfiehlt eine aktive Migrations- und Integrationspolitik, die die Chancen erkennt und versucht, sie im Interesse der gesamten Bevölkerung auszuschöpfen. Dazu macht der Bericht konkrete Vorschläge.

…

3. Zielkonflikte zwischen Asyl- und Integrationspolitik müssen anerkannt und so weit wie möglich reduziert werden

Die Asylpolitik und die Integration von Schutzberechtigten in Deutschland verfolgen primär humanitäre Ziele, die im Völkerrecht, im europäischen Recht und im Grundrecht auf Asyl des deutschen Grundgesetzes verankert sind. Die Fachkommission bekennt sich zu diesen Verpflichtungen. Viele Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik haben sich allerdings in den letzten Jahren als nicht funktionsfähig erwiesen. Dass Reformen des Asylsystems auf globaler, europäischer und nationaler Ebene notwendig sind, ist unbestritten. Es gehörte nicht zum Auftrag der Fachkommission, solche Reformvorschläge zu entwickeln – aber durchaus Vorschläge für die Integration der gut 1,8 Millionen Schutzsuchenden, die in Deutschland leben, zumindest für die große Mehrheit derer mit rechtlich anerkannten Schutzansprüchen.

Die Integration von Schutzberechtigten berührt zugleich wieder Fragen der Migrationssteuerung. Wenn sie erfolgreich verläuft, vergrößert das die Handlungsspielräume für eine an humanitären Prinzipien ausgerichtete Asyl- und Flüchtlingspolitik. Umgekehrt beeinflussen die Dauer der Asylverfahren, der Zugang zu Integrationskursen und Sprachprogrammen oder Wohnsitzauflagen die Integrationschancen. Dabei entstehen auch Zielkonflikte – insbesondere beim Umgang mit Personen im Asylverfahren und mit Geduldeten, die nicht freiwillig ausreisen und auch nicht abgeschoben werden. Eine aktive Integrationspolitik und bessere Teilhabechancen können die Migrationsanreize für Personen ohne legitime Schutzansprüche erhöhen.

Bei allen unterschiedlichen Auffassungen ist sich die Fachkommission grundsätzlich darüber einig, dass ein funktionierendes Asylsystem zwischen Personen mit und ohne Schutzbedarf unterscheiden muss und folglich bei der Ablehnung von Asylanträgen auch Rückführungen notwendig sind. Dies schließt nicht aus, über die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung hinaus die Bleibechancen für gut integrierte Schutzsuchende zu befördern. Grundsätzlich empfiehlt die Fachkommission, die in weiten Teilen erfolgreichen Anstrengungen zur Integration von Schutzberechtigten fortzusetzen und weiterzuentwickeln.

4. Integration ist eine Daueraufgabe, die alle betrifft

Nach dem hier vertretenen Verständnis ist Integration von Migration zu entkoppeln und umfassender zu verstehen als bisher. Sie ist ein Prozess, der die Gesellschaft als ganze betrifft, und braucht daher die Anstrengungen aller. Zugleich ist Integration eine Daueraufgabe. Sie kann nur gelingen, wenn Teilhabe auch verbunden ist mit der Pflicht, die Solidargemeinschaft aktiv mitzutragen. Dabei müssen alle darauf vertrauen können, dass der Staat durch eine entsprechende Politik die Chancen von Migration maximiert und die Risiken minimiert. Integration als Daueraufgabe bedeutet auch, kurzfristig

notwendige Antworten zu finden, vor allem aber, längerfristige institutionelle Strukturen zu schaffen, die untereinander und mit Blick auf die anstehenden Aufgaben abgestimmt sind.

Gelingende Integration ist wiederum eine Voraussetzung für gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dieser beruht in einer modernen, pluralen Gesellschaft auf Gleichheit und Zugehörigkeit, Bindung an das Recht, zivilen Umgangsformen und einem sich stetig wandelnden Selbstbild. Es bedarf nicht nur der Teilhabe an Chancen, sondern auch der aktiven Teilnahme an den vielfältigen Möglichkeiten und Aufgaben. Zusammenhalt kann vom Staat nicht verordnet werden; er braucht mehr als die formale Beachtung der Gesetze. Dazu gehört auch ein konstruktiver Streit über Konflikte, die im Zusammenleben entstehen, ein Austausch der verschiedenen Positionen und die Suche nach Kompromissen.

5. Integration bedeutet Teilhabe, Repräsentanz und Anerkennung

Einwanderung erhöht die Vielfalt. Inzwischen ist gut ein Viertel der Bevölkerung in Deutschland selbst eingewandert oder stammt von Einwanderinnen und Einwanderern ab. Eine chancengleiche Teilhabe zu gewährleisten bedeutet nach dem umfassenden Integrationsverständnis, welches die Fachkommission vertritt, u. a. darauf hinzuarbeiten, dass Angehörige aller gesellschaftlichen Gruppen entsprechend ihren Qualifikationen und Fähigkeiten auf allen Hierarchieebenen von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Medien und Zivilgesellschaft adäquat vertreten sind. In diesem Sinne ist eine Öffnung staatlicher Institutionen zu forcieren, die sich an der gesellschaftlichen Diversität orientiert, denn staatliches Handeln hat eine Signalwirkung für die Gesamtgesellschaft. Dies gilt für Eingewanderte und ihre Nachkommen ebenso wie für andere tendenziell benachteiligte gesellschaftliche Gruppen.

6. Aktive Unterbindung von Diskriminierung und ein respektvoller Umgang miteinander sind Voraussetzungen für Teilhabe und Teilnahme

Eine integrierte Gesellschaft ist eine, die nicht diskriminiert und allen Bevölkerungsgruppen chancengleiche Partizipation ermöglicht. Dieses Ziel ist noch längst nicht erreicht. Diskriminierung kann nicht nur absichtlich, sondern auch unabsichtlich erfolgen – insbesondere strukturell und institutionell. Damit ist sie ein Querschnittsthema, das neben Eingewanderten und ihren Nachkommen auch andere Gruppen betrifft. Erfahrene Abwertung, Ausgrenzung und Benachteiligung beeinträchtigen die Identität und das Zugehörigkeitsgefühl der Betroffenen und damit mittel- und langfristig auch den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt. Ausgrenzung und Benachteiligung verursachen zudem ökonomische Kosten. Entsprechende Erfahrungen im Kontakt mit Behörden oder staatlichem Handeln erschüttern das Vertrauen in den Staat. Diskriminierung ist daher nachhaltig zu bekämpfen; u. a. müssen

der rechtliche und praktische Schutz vor Diskriminierung verbessert und das gesellschaftliche Bewusstsein dafür geschärft werden.

7. Gängige Begriffe müssen hinterfragt werden

Es ist wichtig, im öffentlichen Diskurs auf eine sensiblere Verwendung von Sprache zu achten – nicht zuletzt, um einer Polarisierung und Politisierung entgegenzuwirken. Allgemein verwendete Begriffe und rechtliche Differenzierungen stimmen nicht immer überein; außerdem ist der Kontext zu berücksichtigen, in dem sie jeweils verwendet werden. Zur aktiven Gestaltung einer Einwanderungsgesellschaft gehört deswegen auch die Auseinandersetzung mit Begriffen und Konzepten und ihrer Verwendung, denn damit werden immer auch (implizite) Botschaften gesendet. In diesem Bewusstsein schlägt die Kommission u. a. vor, das Konzept „Migrationshintergrund“ im Rahmen der amtlichen Statistik klarer und zugleich enger als bisher zu definieren. Zudem wird vorgeschlagen, nicht mehr von „Personen mit Migrationshintergrund“ zu sprechen, sondern von „Eingewanderten und ihren (direkten) Nachkommen“. Die Fachkommission ist sich einig, dass auch dieser Begriff Probleme aufwirft. Eine ideale Lösung im Sinne eines universell einsetzbaren Begriffs, der sowohl wissenschaftliche als auch umgangssprachliche und politische Erwartungen erfüllt, ist jedoch aus Sicht der Mitglieder nicht möglich.

8. Chancengleichheit in der Bildung ist unabdingbar

Bildung ist für die Integration von zentraler Bedeutung. Kinder und Jugendliche – mit oder ohne Migrationsgeschichte – können am besten gefördert werden, wenn die Bildungseinrichtungen ihre sozialen Lebenslagen und ihre sprachliche, kulturelle und religiöse Vielfalt anerkennen und berücksichtigen. Angesichts der unterschiedlichen Lernvoraussetzungen ist eine differenzierte Förderung und Unterstützung in Kindertageseinrichtungen und Schulen nötig, um Benachteiligungen zu reduzieren, die mit der familiären Herkunft, insbesondere der sozialen Ungleichheit, und mit unterschiedlichen sprachlichen Lernvoraussetzungen verbunden sind. Die Schule muss Lehr- und Lernangebote von hoher Qualität bereitstellen, die sich am individuellen Potenzial und am Entwicklungsstand orientieren, und sie muss Mindeststandards sichern, damit alle Schülerinnen und Schüler ein Kompetenzniveau erreichen können, das ihnen eine erfolgreiche Bildungsbiografie und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Der Staat steht daher in der Pflicht, eine chancengerechtere Bildung in Deutschland zu gewährleisten. Dazu ist die Qualität der Bildungsangebote weiterzuentwickeln und zu sichern, insbesondere auch im Bereich der Sprachbildung und Sprachförderung. Zudem sollten die Bildungswege länger offengehalten werden.

…

9. Die Fähigkeiten von Eingewanderten sollten besser genutzt, ihre Kompetenzen gestärkt werden

In den vergangenen zwei Jahrzehnten gab es sowohl in der Integrationspolitik als auch bei den Integrationsergebnissen erhebliche Fortschritte. Dennoch zeichnet sich eine zunehmende Polarisierung am oberen und unteren Ende des Qualifikationsspektrums ab. Eingewanderte können ihre im Ausland erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten oft nicht nutzen. So besteht hinsichtlich der Bildungs- und Arbeitsmarktchancen im Durchschnitt immer noch ein erhebliches Gefälle, wovon besonders Schutzsuchende betroffen sind. Es gehört deshalb zu den Aufgaben der Integrationspolitik, vor allem der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, den Transfer von im Ausland erworbenen Qualifikationen zu fördern und die Kompetenzen der Einwanderinnen und Einwanderer zu stärken. Alle in Deutschland lebenden Menschen müssen die Basiskompetenzen erwerben können, die für eine aktive Teilhabe und Teilnahme in Gesellschaft und Arbeitsmarkt erforderlich sind.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Sprachförderung, denn gute Deutschkenntnisse sind ein Schlüssel für aktive Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft. Wichtig ist aber auch die gleichberechtigte Förderung des Erwerbs von Schul-, Ausbildungs- und Universitätsabschlüssen in Deutschland.

10. Eine vorausschauende Einwanderungspolitik kann die Integration in den Arbeitsmarkt verbessern

Angesichts des demografischen Wandels und der sinkenden Migration aus anderen Mitgliedsstaaten der EU steht Deutschland in der Einwanderungspolitik vor der Herausforderung, dass die Arbeitsmärkte stärker für Personen aus Drittstaaten geöffnet werden müssen, wenn das Erwerbspersonenpotenzial auch nur annähernd stabilisiert werden soll. Der Gesetzgeber hat mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz versucht, dem Rechnung zu tragen. Die Fachkommission begrüßt insbesondere den Wegfall der Vorrangprüfung nachdrücklich und setzt sich dafür ein, die Schwellen für Erwerbsmigration noch weiter zu senken. Zudem müssen die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und die Zertifizierung von durch berufliche Erfahrung erworbenen Qualifikationen erleichtert werden. Durch eine bedarfsorientierte Steuerung der Arbeitsmigration werden auch die Integrationschancen von eingewanderten Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten deutlich verbessert.

11. Integration erfordert eine nachhaltige Stadtentwicklungs- und eine soziale Wohnungspolitik

Wohnen ist ein Menschenrecht und ein Grundpfeiler gesellschaftlicher Teilhabe in Deutschland. Zum einen muss die Wohnsituation angemessen und stabil sein. Zum

anderen beeinflusst die Frage, wo und wie eine Person wohnt, die Möglichkeiten von Teilhabe – das Ausmaß und die Art sozialer und nachbarschaftlicher Kontakte, die gesellschaftliche Anerkennung, das Wohlbefinden und die Gesundheit, die Erreichbarkeit und den Zugang zur Infrastruktur, zu Bildungseinrichtungen und zu Arbeitsplätzen. Das gilt in besonderem Maße für Eingewanderte, denen strukturelle Hemmnisse den Zugang zum Wohnungsmarkt erschweren.

Insbesondere in den Ballungsräumen müssen den Kommunen die notwendigen rechtlichen und finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um Wohnraum zu schaffen und Wohnstrukturen zu steuern. Eine weitsichtige Integrationspolitik stärkt Quartiere, die besondere Integrationsleistungen erbringen, und würdigt deren Leistungen für die Stadtgesellschaft. Die Kommission empfiehlt eine aktive Wohnungs- und Bodenpolitik, die darauf zielt, mehr Wohnraum bereitzustellen, aber zugleich die Bezahlbarkeit von und den Zugang zu Wohnraum priorisiert. Eine solche Politik mobilisiert und steigert Ressourcen, indem sie nachhaltige Stadtentwicklung, Wohnen und Integration zusammendenkt.

12. Gleiche Gesundheitschancen sind eine Voraussetzung für erfolgreiche Integration

Erfolgreiche Integration setzt gleiche Gesundheitschancen voraus. Bei Eingewanderten und ihren direkten Nachkommen wird die Gesundheit von den gleichen sozialen und ökonomischen Faktoren bestimmt wie bei der nicht eingewanderten Bevölkerung; sie sind hier jedoch im Durchschnitt schlechter gestellt. Vor allem beeinträchtigen Bildungsnachteile, niedriges Einkommen sowie eine ungünstige Arbeits- und Wohnsituation die Gesundheit, ebenso wie soziale Ausgrenzung und Rassismus. Eine Verbesserung der sozioökonomischen Situation und die Bekämpfung von Ausgrenzung und Rassismus leisten daher einen wichtigen Beitrag dazu, die Gesundheit von Eingewanderten und ihren Nachkommen zu verbessern.

Um einen gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zur Gesundheitsversorgung und ärztlichen Therapie zu gewährleisten, müssen bei den Gesundheitsdiensten sprachliche und kulturelle Barrieren ab- und eine diversitätssensible Versorgung auf- und ausgebaut werden. Gegenwärtig bestehen Beschränkungen beim Anspruch auf gesundheitliche Leistungen für einzelne Migrantengruppen. Aus gesundheitlicher Sicht sollten die für einzelne Personengruppen geltenden Beschränkungen gesundheitlicher Leistungen aufgehoben und ihnen vergleichbare Leistungen gewährt werden wie Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen. Die Politik bezieht daneben weitere Gesichtspunkte in die Entscheidung ein, die von den Mitgliedern der Fachkommission unterschiedlich bewertet werden. Saisonarbeitskräfte und Schutzsuchende müssen so untergebracht werden, dass sie die Vorgaben der Corona-Schutzverordnung einhalten können. Dies

erfordert eine Unterbringung, in der es möglich ist, Abstand zu wahren und den Hygienevorgaben zu folgen.

13. Rassismus, Hasskriminalität und Terrorismus gefährden die Substanz der Gesellschaft

Rassismus, Hasskriminalität und Terrorismus widersprechen den Werten, auf denen die freiheitlich-demokratische Grundordnung Deutschlands beruht; dies wird derzeit besonders am Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus sichtbar. Damit gefährden sie die Substanz der Gesellschaft. Dem lässt sich nicht mit zeitlich befristeten Einzelprojekten begegnen. Vielmehr ist die Bekämpfung dieser Phänomene eine Daueraufgabe der Sicherheitsbehörden und aller Menschen in Deutschland. Dazu gehören auch ein stärkeres bürgerschaftliches Engagement gegen rassistische und antisemitische Äußerungen und Handlungen im Alltag sowie ein Grundkonsens über die Ablehnung von Gewalt und der Herabwürdigung von Menschen. Hierbei dürfen nicht verschiedene Formen von Extremismus gegeneinander ausgespielt werden; sie alle sind reaktiv zu bekämpfen und präventiv zu vermeiden. Ein wirksames Vorgehen gegen Extremismus setzt voraus, dass alle Gesellschaftsgruppen das staatliche Gewaltmonopol anerkennen und respektieren.

14. Integration ist eine Investition in die Zukunft

Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die alle politischen Bereiche und Ebenen betrifft. Sie muss vor Ort umgesetzt werden und ist mit Kosten verbunden. Diese Kosten sind jedoch zugleich eine Investition in die Zukunft der Gesellschaft. Hierbei sind mögliche Ressourcenkonflikte zu berücksichtigen, die es in jedem Gemeinwesen gibt. Sie existieren unabhängig von Migration, können durch diese aber verstärkt oder auch abgeschwächt werden. Ressourcenkonflikte dürfen aber nicht nach Herkunft, sondern müssen nach Handlungsbedarf adressiert werden und erfordern im politischen Prozess Kompromissbereitschaft.

Bei der Umsetzung von integrationspolitischen Pflicht- und Daueraufgaben im Sinne einer Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts brauchen die Kommunen Handlungsfähigkeit. Bund und Länder müssen sie darin stärker und vor allem dauerhaft unterstützen. Dies muss im Rahmen einer geordneten Finanzverfassung erfolgen, die Anreize für eine effiziente Nutzung knapper Ressourcen setzt. Notwendig ist auch eine stärkere Effizienz- und Erfolgskontrolle der Mittelgebenden und -nutzenden. In diesem Zusammenhang sind Integrationsmaßnahmen auf allen Ebenen verstärkt und wissenschaftlich fundiert zu evaluieren. Wenn all dies gelingt, können Migration und Integration für alle gewinnbringend sein.