



Jahresgutachten 2021

Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht



Acht Kernbotschaften

Das vorliegende Jahresgutachten des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) geht von dem Befund aus, dass die Vielfalt in der Gesellschaft zunimmt. Zuwanderung ist ein Faktor, der zu den Unterschieden und Unterschiedlichkeiten beiträgt – wenn auch bei Weitem nicht der einzige.

Entsprechend dem Auftrag des SVR richtet das Jahresgutachten 2021 den Blick auf die deutsche Einwanderungsgesellschaft: Wie handhabt diese die Vielfalt in Kernbereichen des gesellschaftlichen Lebens, nämlich Politik, Kultur und Arbeitsmarkt? Und wie steht die Bevölkerung zu Diversität? Zusammengefasst ergeben sich folgende Befunde und daraus abgeleitete Empfehlungen:

1 Zunehmende Vielfalt darf nicht zu wachsender Ungleichheit führen

Seit mehr als 60 Jahren wandern fast jedes Jahr mehr Menschen nach Deutschland zu, als das Land verlassen. Mittlerweile ist etwa jede sechste Einwohnerin bzw. jeder sechste Einwohner Deutschlands im Ausland geboren; das sind rund 13,7 Millionen Menschen. Dabei bilden Menschen mit Migrationshintergrund* selbstverständlich keine homogene Gruppe. Sie sind vielfältig und unterschiedlich – ebenso wie die nicht zugewanderte Bevölkerung. Die (auch durch Migration) entstandenen Unterschiede bringen wirtschaftliche und kulturelle Vorteile. Dadurch haben sich Bezeichnungen wie Diversität, Vielfalt oder Pluralität etabliert, die positiv besetzt sind. Vielfalt birgt jedoch auch Risiken und Herausforderungen. Diese zeigen sich, wenn wachsende Diversität mit zunehmender Ungleichheit einhergeht oder ‚Parallelgesellschaften‘ entstehen.

Hier liegt folglich eine zentrale Zukunftsaufgabe für die Migrations- und Integrationspolitik: Sie muss vor allem vermeiden, dass aus (Herkunfts-)Unterschieden (Teilhabe-)Ungleichheiten werden. Wer muss daran mitwirken und in welcher Form? Darüber sind sich Personen mit wie ohne Migrationshintergrund einig, wie das SVR-Integrationsbarometer wiederholt gezeigt hat: Wenn die Eingliederung der zugewanderten Bevölkerung in zentrale Bereiche der Gesellschaft gelingen soll, müssen sich vor allem die Migrantinnen und Migranten selbst bemühen. Das betrifft etwa das Erlernen der deutschen Sprache. Aber auch der nicht zugewanderte Teil der Bevölkerung muss dazu beitragen (SVR 2016: 45–46), damit die Anstrengungen der Zugewanderten nicht ins Leere laufen. Diese Auffassung vertritt ebenfalls eine Mehrheit aller Bevölkerungsgruppen.

Für weitere Informationen s. Kap. A.1.

2 Einbürgerung durch gezielte Initiativen erhöhen

Politische Teilhabe hat viele Facetten: Sie reicht von der Beteiligung am öffentlichen Diskurs bis zum Wahlrecht. Wahlen sind ein wichtiger Akt der politischen Partizipation. Sie sind jedoch in den meisten Ländern den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten. Umfassende politische Teilhabe setzt in Deutschland also voraus, dass Zugewanderte die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben können. Wegbereitend dafür war die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 1999/2000: Sie hat das Geburtslandprinzip ins deutsche Recht eingeführt. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die schon länger in Deutschland leben, erhalten damit

* Zu den im Gutachten verwendeten Begrifflichkeiten s. Infoboxen 1 und 2 in Kap. A.1. Vgl. zu dieser Debatte auch den Vorschlag der „Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“: <https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/> (22.02.2021).

automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft. Die ersten Personen, die infolge der Reform bei Geburt automatisch Deutsche wurden, können bei den Bundestagswahlen in diesem Jahr zum ersten Mal wählen.

Wer nicht bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt, kann sich später einbürgern lassen. Dies wurde in den letzten Jahrzehnten deutlich erleichtert. Dennoch stagnieren die Einbürgerungszahlen seit Jahren. Im Jahr 2019 etwa haben sich nur 2,5 Prozent aller Personen einbürgern lassen, die die Voraussetzungen dafür erfüllten. Es gibt viele Gründe, warum Ausländerinnen und Ausländer sich nicht einbürgern lassen, obwohl sie dazu berechtigt sind. Für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger beispielsweise hat die deutsche Staatsangehörigkeit oft keinen hinreichenden Mehrwert, denn sie sind Deutschen in den meisten Angelegenheiten rechtlich gleichgestellt. Personen von außerhalb der EU wiederum müssen bei einer Einbürgerung häufig ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben. Das lehnen viele ab, weil sie sich beiden oder mehreren Ländern zugehörig fühlen. Eine doppelte Staatsbürgerschaft grundsätzlich zuzulassen, ist in Deutschland jedoch umstritten.

Zudem wissen manche offenbar nicht, dass sie sich einbürgern lassen könnten. Um die Einbürgerungsraten zu erhöhen, regt der SVR daher an, dem Beispiel einiger Bundesländer zu folgen: Alle Länder und auch die Kommunen sollten gezielt für Einbürgerung werben und Einbürgerungsberechtigte über ihre Möglichkeiten und die Vorteile der Einbürgerung informieren. Zudem sollten die Einbürgerungsverfahren sich nicht auf den Verwaltungsakt beschränken, sondern bürgernäher gestaltet werden: Festliche Einbürgerungszeremonien zeigen, dass die Neubürgerinnen und Neubürger in Deutschland erwünscht und willkommen sind. Derartige Kampagnen und Feiern werden an einigen Orten bereits umgesetzt. Solche Initiativen würden die Einbürgerungsraten steigern. Sie wären zugleich ein wichtiges Signal an jene, die schon immer die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen. So könnten sie das Miteinander in der kommunalen Bürgergesellschaft befördern.

Zum Umgang mit dem Streitfall der doppelten Staatsangehörigkeit hat der SVR 2014 ein Modell vorgeschlagen: den Doppelpass mit Generationenschnitt. Es bildet einen Kompromiss zwischen den beiden Optionen, die doppelte Staatsangehörigkeit generell zu verbieten oder sie generell hinzunehmen. Nach dem Modell würde Mehrstaatigkeit für eine oder zwei Übergangsgenerationen akzeptiert. Im weiteren Generationenverlauf würde die frühere Staatsangehörigkeit der ursprünglich zugewanderten Person jedoch an deren Ur- und Urenkel nicht mehr weitergegeben.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.2.

3 Wahlbeteiligung fördern, kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige erwägen

Zur Wahlbevölkerung gehören immer mehr Deutsche mit Migrationshintergrund. Diese nehmen ihr Wahlrecht allerdings bislang seltener wahr. Auch in den Parlamenten sind sie noch nicht entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten. Die Parteien sind daher gefordert, die Zuwandererbevölkerung als Wählerinnen und Wähler, als Parteimitglieder und als potenzielle Mandatsträgerinnen und Mandatsträger stärker anzusprechen. Gleichzeitig gibt es in Deutschland zahlreiche informelle Formen politischer Partizipation, die Menschen unabhängig von ihrer Nationalität offenstehen. Dazu gehört beispielsweise die Teilnahme an Demonstrationen oder die Mitarbeit in Vereinen, Verbänden oder Bürgerinitiativen. Auch in politischen Parteien können Ausländerinnen und Ausländer grundsätzlich mitarbeiten. Diese Möglichkeiten nutzen Zugewanderte tendenziell weniger als Menschen ohne Migrationshintergrund. Das lässt sich vor allem, aber nicht vollständig damit erklären, dass das Bildungsniveau der Zugewanderten im Schnitt niedriger ist. In der zweiten Zuwanderungsgeneration sind die Beteiligungsraten allerdings deutlich höher.

Bei der politischen Willensbildung können Integrationsbeiräte und Migrantenorganisationen – ebenso wie betriebliche Partizipation – eine ergänzende Funktion übernehmen. Sie können konventionelle Formen der Partizipation und besonders die Ausübung des Wahlrechts jedoch nicht ersetzen. Da die Einbürgerungszahlen stagnieren, sind zahlreiche Personen, die seit vielen Jahren oder Jahrzehnten in Deutschland leben, von den elektoralen Prozessen demokratischer Willensbildung ausgeschlossen. Nach Ansicht des SVR sprechen deshalb gewichtige integrationspolitische Argumente dafür, auf kommunaler Ebene ein Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige zu erwägen. Die rechtlichen Hürden für die Einführung eines solchen Wahlrechts sind allerdings sehr hoch. Das hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie einiger Landesverfassungsgerichte in der Vergangenheit gezeigt.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.2.

4 Diversität am Arbeitsmarkt weiter fördern und Diskriminierung entgegenwirken, auch im öffentlichen Dienst

Die gesellschaftliche Vielfalt spiegelt sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ist in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Allerdings sind sie in wichtigen Aspekten nach wie vor schlechtergestellt: Sie arbeiten durchschnittlich in weniger qualifizierten und schlechter entlohnten Bereichen, stehen häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und sind seltener im öffentlichen Dienst tätig. Diese Unterschiede lassen sich vor allem mit niedrigeren formalen Qualifikationen erklären. Wie einschlägige Studien zeigen, spielen hier aber auch andere Faktoren eine Rolle: Diskriminierung, fehlende Netzwerke, geringe Sprachkenntnisse oder Vorbehalte aufseiten potenzieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Im öffentlichen Dienst und besonders im gehobenen und höheren Dienst sind Personen mit Migrationshintergrund wenig vertreten, auch wenn ihr Anteil in den letzten Jahren leicht gestiegen ist. Das liegt vor allem daran, dass sie auch bei passender Qualifikation keine entsprechenden Vorbilder und Netzwerke haben und dadurch solche beruflichen Möglichkeiten nicht kennen. Dabei hat der Staat ein ureigenes Interesse daran, im Rahmen seiner Personalpolitik auch Personen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen. Denn es spricht viel dafür, dass eine vielfältig zusammengesetzte Belegschaft auf die Belange einer vielfältigen Bevölkerung besser und effizienter eingehen kann. Zugleich veranschaulicht und verkörpert sie Chancengleichheit und Teilhabe und wirkt damit als Vorbild für die Gesellschaft. Nicht zuletzt ist es angesichts der bevorstehenden Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst demografisch geboten, auch potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten mit Zuwanderungsgeschichte stärker zu berücksichtigen. Der SVR empfiehlt daher, Maßnahmen zu ergreifen oder zu stärken, die einen entsprechenden Zugang eröffnen. Dazu gehören etwa Hospitationsangebote, Praktika oder entsprechende Kampagnen, die gezielt Personen mit Migrationshintergrund ansprechen. Darüber hinaus könnten öffentliche Stellen Menschen mit Migrationshintergrund z. B. im Rahmen von Jobbörsen oder Career-Services noch stärker ansprechen.

In der Privatwirtschaft sind Eingewanderte und ihre Nachkommen quantitativ stärker vertreten als im öffentlichen Dienst. Diversity-Management gehört mittlerweile zumindest bei größeren Unternehmen zum guten Ton. Zugleich belegen aber verschiedene Studien, dass Menschen mit Migrationshintergrund in Einstellungsverfahren teilweise diskriminiert werden. Es ist also fraglich, inwieweit Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich durchgehend wertgeschätzt wird. Auch bei der qualitativen Plat-

zierung auf dem Arbeitsmarkt zeigen sich Schieflagen; beispielsweise sind Menschen mit Migrationshintergrund im Niedriglohnssektor überrepräsentiert. Die allgemeine Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wie auch die ‚klassische‘ Integrationspolitik müssen daher der Segmentierung des Arbeitsmarkts entgegenwirken.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.3.

5 Der Kulturbetrieb ist bereits vielfältig und international; Zugang zu etablierten Kultureinrichtungen erleichtern

Die Institutionen des Kulturbetriebs unterscheiden sich im Hinblick auf Teilhabe von anderen gesellschaftlichen Bereichen: Hier ist der Umgang mit Diversität vielfach längst zum Normalfall geworden oder war es schon immer. Das liegt nicht zuletzt an der Universalität kulturellen und künstlerischen Ausdrucks. Unverzichtbarer Bestandteil des kulturellen Lebens ist zudem in vielen Gemeinden und Quartieren eine interkulturelle Praxis. Gerade solche niedrigschwelligen Formate kultureller Interaktion sollten stärker wertgeschätzt und gefördert werden. Doch auch im Kulturbereich zeigt sich, dass Personen mit Migrationshintergrund gerade die klassischen Einrichtungen (z. B. Theater, Opernhäuser) seltener nutzen als Personen ohne Migrationshintergrund. Wie die (wenigen) verfügbaren Daten dazu zeigen, lassen sich diese Unterschiede vor allem über die sozioökonomische Lage und den Bildungsstand erklären.

Die sozioökonomische Seite ist daher nach Ansicht des SVR im kulturellen Bereich ein wichtiger, wenn nicht gar der zentrale Ansatzpunkt. Der SVR rät dazu, gerade für junge Menschen den Besuch bestimmter staatlicher Kultureinrichtungen (zumindest einmal pro Woche) kostenlos anzubieten. Darüber hinaus empfiehlt er gezielte weitere Maßnahmen, um die staatlichen Kulturinstitutionen zu öffnen, zivilgesellschaftliche, künstlerische und kulturelle Ausdrucksformen zu stärken und in staatlichen Bildungseinrichtungen die kulturelle Bildung zu verstärken. Das soll einen herkunftsunabhängigen Zugang ermöglichen.

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

6 Migration kann den Wohlfahrtsstaat unterstützen, aber auch die Akzeptanz für Umverteilung senken

Zu einer Bestandsaufnahme des Umgangs mit Migration bzw. mit Verschiedenheit und Vielfalt gehört es auch, mögliche Zielkonflikte zu benennen. Seit jeher beschäftigen sich Sozial- wie Wirtschaftswissenschaften damit, wie Migration und Wohlfahrtsstaat zusammenhängen. Diese empirische Frage ist noch lange nicht umfassend und eindeutig geklärt. Jedoch deutet viel darauf hin, dass das Verhältnis ein ambivalentes ist:

Auf der einen Seite kann Migration geradezu notwendig sein, um Wohlfahrtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten. In einer alternden Bevölkerung kann sie sich demografisch und erwerbspolitisch stärker auswirken als arbeitsmarktbezogene Maßnahmen, etwa dass der Ruhestand biografisch weiter nach hinten verschoben oder die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit (weiter) verbessert wird. Dies hat nicht zuletzt die Corona-Pandemie gezeigt: Spätestens hier wurde deutlich, dass ohne die Beschäftigten mit Migrationshintergrund das Gesundheitssystem schon viel früher an existenzielle Grenzen gestoßen wäre.

Auf der anderen Seite können Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit auch in einem Spannungsverhältnis stehen. Wenn die wohlfahrtsstaatliche Absicherung sehr hoch ist – und damit auch die entsprechenden Steuern und Abgaben –, kann das z. B. hoch qualifizierte Personen von einer Zuwanderung abhalten. Gerade sie könnten aber durch ihre Beiträge unmittelbar zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaats beitragen. Zudem könnte Zuwanderung eine selektive Solidarität fördern, die nur bestimmte Gruppen einschließt, oder die Bereitschaft zur Umverteilung generell senken.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Teil B.

7 Ungleichbehandlung nach Herkunft wird zunehmend abgelehnt

In der deutschen Bevölkerung ist die Akzeptanz von Diversität gestiegen; das zeigen entsprechende Langzeitdaten. Zuwanderung wird danach zunehmend als Bereicherung empfunden, und Zugewanderten wird grundsätzlich das Recht auf Teilhabe zugesprochen. Unterscheidungen nach askriptiven, verhaltensunabhängigen Merkmalen (dazu gehört auch die Herkunft bzw. ein eventueller Migrationshintergrund) werden dagegen zunehmend als illegitim betrachtet. Zugleich hat sich in der

Bevölkerung ein Selbstverständnis durchgesetzt, nach dem Zugewanderte Teil der deutschen Gesellschaft sind. Das zeigt sich beispielhaft daran, als wie wichtig Befragte bestimmte Kriterien für die Vergabe der deutschen Staatsbürgerschaft ansehen: Verhaltensabhängigen Kriterien wie Deutschkenntnissen, Straffreiheit oder der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts wurde in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer mehr Bedeutung beigemessen. Kriterien wie die Zugehörigkeit zu einer christlichen Kirche, der Geburtsort oder eine deutsche Abstammung haben dagegen an Bedeutung verloren und spielen keine große Rolle mehr.

Zudem vertritt die deutsche Bevölkerung bezogen auf den Umgang mit Diversität immer stärker den Grundsatz der Gleichheit. Ein Beispiel hierfür ist der Religionsunterricht in Schulen: Der Anteil der Befragten, die die Einführung eines konfessionsgebundenen muslimischen Religionsunterrichts befürworten, ist in den letzten 25 Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2016 war er erstmals höher als der Anteil derjenigen, die sich als Pflichtfach in Schulen ausschließlich christlichen Religionsunterricht wünschen. Zugleich wächst auch der Anteil derjenigen, die Religionsunterricht als Pflichtfach in staatlichen Schulen generell ablehnen – damit befürworten sie ebenfalls eine Gleichstellung.

Diese Öffnung und die Favorisierung von Gleichbehandlung könnten darauf zurückgehen, dass Vielfalt zunehmend ‚alltäglich‘ wird: Kontakte zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte haben in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Immer mehr Menschen haben am Arbeitsplatz, in der Nachbarschaft oder im Freundes- und Familienkreis regelmäßig mit Menschen unterschiedlicher Herkunft zu tun. Dies kann helfen, Ängste und Vorurteile abzubauen und Vielfalt zunehmend als Normalität wahrzunehmen.

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

8 Rassistische Vorurteile und Diskriminierung eingehender untersuchen

Nach den Morden in Hanau und Halle steht ein Thema weit oben auf der gesellschaftlichen Agenda: Wie weit sind rassistische Einstellungen in der Bevölkerung verbreitet – trotz der eben konstatierten Öffnung? Dazu gibt es erstaunlich wenig belastbare Daten. Die wenigen verfügbaren zeigen, dass ein klassischer Rassismus – also die Vorstellung, dass bestimmte Menschen von Natur aus minderwertig seien – kaum mehr Zustimmung findet. Beispielsweise lehnen mehr als neun von zehn Befragten die Aussage ab, dass gewisse ethnische Gruppen von

Natur aus weniger intelligent seien als andere. Und fast 93 Prozent der Befragten lehnen ab, dass die Hautfarbe einer Person wichtig dafür ist, ob jemand nach Deutschland kommen und hier leben darf.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass es rassistische Vorurteile und darauf basierende Diskriminierung nicht mehr gäbe. Subtilere rassistische Aussagen zu vermeintlich natürlicher Ungleichwertigkeit finden nach wie vor Zustimmung. Entsprechende Narrative nutzen anstatt angeblicher biologischer Unterschiede oft kulturelle Merkmale, um Exklusion zu legitimieren. Dadurch sind entsprechende Aussagen häufig weniger eindeutig zu interpretieren als bei biologischen Merkmalen. Problematisch sind solche Aussagen dann, wenn kulturelle Eigenschaften ebenso als ‚natürlich‘ determiniert und somit unveränderbar dargestellt werden wie biologische Unterschiede.

Zahlreiche Studien haben zudem für verschiedene Bereiche nachgewiesen, dass dort Menschen wegen ih-

rer Herkunft diskriminiert werden. Besonders gut dokumentiert ist dies für den Wohnungsmarkt und den Ausbildungsmarkt. Von erlebter Diskriminierung berichten besonders häufig Personen, die nach eigenen Angaben nicht typisch deutsch aussehen, d. h. die aufgrund ihres Äußeren als ‚fremd‘ eingeordnet werden. Hier gibt es jedoch weiterhin hohen Forschungsbedarf. Der SVR fordert daher, die in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffe zu klären und die verschiedenen Ausdrucksformen von Rassismus eingehender zu erforschen. Um der Vorbildrolle des Staates gerecht zu werden, empfiehlt er darüber hinaus, innerhalb staatlicher Institutionen stärker für Rassismus und Diskriminierung zu sensibilisieren, beispielsweise durch Trainings auf dem Gebiet der Antidiskriminierungsarbeit.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.3.