



SVR-Empfehlungen für eine wirksame Migrations- und Integrationspolitik mit Maß und Mitte

Impulse für die Legislaturperiode 2025–2029

7. März 2025

POSITIONSPAPIER

Das Wichtigste in Kürze

In der neuen Legislaturperiode sieht der SVR Handlungsbedarf vor allem in diesen Bereichen:

1. Migration steuern: Fachkräfte gewinnen, Flüchtlingsaufnahme und Rückführungen von nicht Schutzberechtigten menschenrechtskonform und europäisch umsetzen

- Fachkräfteeinwanderung optimieren, Erwerbs- und Bildungsmigration weiter fördern
- Effektivität von Asylverfahren und Rückführungen erhöhen
- Familiennachzug sensibel steuern
- GEAS-Reformen umsetzen, Flüchtlingsschutz global und solidarisch gestalten, Fluchtursachen mindern

2. Integration und Teilhabe fördern

- Akzeptanz von Vielfalt stärken, Diskriminierung und Extremismus bekämpfen
- Bildungsteilhabe durchgehend ermöglichen und sichern
- Gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt fördern
- Politische Partizipation stärken – Einbürgerung als Schlüssel

3. Infrastruktur verbessern, Behörden stärken, Verfahren vereinfachen

- Kommunale Ebene verlässlicher finanzieren
- In bezahlbaren Wohnraum, KITAS und Schulen investieren
- Ausländerbehörden entlasten, Zuständigkeiten zentralisieren
- Verfahren vereinfachen und digitalisieren
- Langfristig planen und nachhaltige Strukturen schaffen

Deutschland bleibt Zielland von Menschen aus aller Welt. Dabei ist diese Migration äußerst vielfältig, sowohl bezüglich der Herkunftsregionen und -länder als auch mit Blick auf die Gründe für den Zuzug. So stellen EU-Bürgerinnen und -Bürger, die im Rahmen der Freizügigkeit überwiegend zum Arbeiten nach Deutschland kommen, über viele Jahre mehr als die Hälfte aller neuen Zuwanderinnen und Zuwanderer, zuletzt war es rund ein Drittel (2023). Die Zahl der Menschen, die zu Erwerbszwecken oder für eine Ausbildung aus Drittstaaten nach Deutschland kommen, ist gestiegen. Auch die deutschen Hochschulen ziehen Studierende aus aller Welt an, die häufig nach ihrem Abschluss bleiben wollen, um hier zu arbeiten. Die Bildungsmigration leistet damit einen wichtigen Beitrag, um die Fachkräftebedarfe in Deutschland zu decken. Eine weitere wichtige Zuwanderungskategorie ist der Familiennachzug aus Drittstaaten, der seit Jahren relativ konstant ist. Zugleich sind die Zahlen von Schutzsuchenden nach einem Einbruch während der



Corona-Pandemie wieder deutlich gestiegen. Sie haben zusammen mit den Geflüchteten aus der Ukraine infolge des russischen Angriffskriegs die Aufnahmen in den Jahren 2015/16 übertroffen, 2022 kamen insgesamt über 1,2 Mio. Schutzsuchende nach Deutschland, davon über 1 Mio. aus der Ukraine. Zuletzt ist die Zahl der Asylanträge von rund 352.000 im Jahr 2023 auf rund 251.000 Personen im Jahr 2024 gesunken.

In absoluten Zahlen schultert Deutschland mehr Flüchtlingsaufnahmen als jeder andere Staat der Europäischen Union (EU) – es ist jedoch auch mit Abstand das bevölkerungsreichste und wirtschaftsstärkste Mitglied der Union. Setzt man die Anzahl der Asylanträge ins Verhältnis zur Bevölkerungszahl und zum Bruttoinlandsprodukt – jeweils mit 50 %-Gewichtung),¹ so zeigt sich: Deutschland hat in den letzten Jahren jeweils einen etwas größeren Anteil aller in der EU gestellten Asylanträge angenommen, als bei einer gerechten Verteilung nach dieser Formel nötig gewesen wäre. 2022 waren es 17 Prozent mehr; 2023 sogar +43 Prozent. Aus diesen Zahlen kann allerdings nicht unmittelbar eine Überlastung abgeleitet werden, da es auch maßgeblich auf die Leistungsfähigkeit des Asyl- und Aufnahmesystems ankommt. Zudem waren im gleichen Zeitraum andere EU-Staaten noch wesentlich stärker ‚über Gebühr‘ belastet, etwa Griechenland (2022: +112 %; 2023: +212 %), Österreich (2022: +386 %; 2023: +116 %) oder das kleine Zypern (2022: +1.164 %; 2023: +469 %).² Auf der anderen Seite gibt es eine recht große Anzahl an EU-Mitgliedstaaten, die einen deutlich geringeren Teil der Verantwortung bei der Flüchtlingsaufnahme wahrnehmen, als dies im EU-Verbund eigentlich fair wäre. Seit Jahren plädiert der SVR daher für mehr solidarische Lastenverteilung innerhalb der Europäischen Union (SVR 2017; SVR 2024c).

Die migrations- und integrationspolitische Entwicklung der vergangenen fünf Jahre war für Deutschland jedenfalls geprägt durch eine sehr hohe Zahl von Schutzsuchenden und damit einhergehende Belastungen. Gleichzeitig besteht ein wachsender Bedarf an Arbeitskräften aus Drittstaaten. Der deutsche Gesetzgeber und die zuständigen Verwaltungen in Bund und Ländern haben auf beide Phänomene mit zahlreichen Maßnahmen reagiert, so wurden unter anderem die Liste der sicheren Herkunftsstaaten erweitert, temporäre Kontrollen an den EU-Binnengrenzen eingeführt und Rückführungsanstrengungen verstärkt. Auf der Ebene der Europäischen Union wurde nach vielen Jahren des Stillstands eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beschlossen. Seit November 2023 ist zudem das reformierte Fachkräfteeinwanderungsrecht schrittweise in Kraft getreten, das den deutschen Arbeitsmarkt in nie dagewesener Weise für Arbeits- und Fachkräfte aus Drittstaaten geöffnet hat.³ Außerdem wurde – integrationspolitisch bedeutsam – das Staatsangehörigkeitsrecht in umfassender Weise reformiert.

Zugespitzte Debatten und Forderungen im Wahlkampf

Angesichts der zwar deutlich stagnierenden, aber im Langzeitvergleich weiterhin hohen Asylantragszahlen hat die politische Debatte bereits während der Landtagswahlkämpfe 2023 deutlich an Schärfe zugenommen. Diejenigen tödlichen Messerattacken und Amokfahrten auf Menschen in deutschen Innenstädten der letzten Monate, die von Ausländern mit Asylhintergrund begangen worden sind, haben gerade im Vorfeld der Bundestagswahl Forderungen nach einem kompletten Kurswechsel mit einschneidenden Maßnahmen befeuert. Hierzu gehörten die konsequente Kontrolle sämtlicher Grenzen, die systematische Zurückweisung aller Personen ohne gültige Papiere einschließlich Schutzsuchender oder ein Stopp des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. Die Debatte blieb dabei nicht frei von Pauschalisierungen gegenüber Migrantinnen und Migranten, die sich mittlerweile negativ auf das gesamte Klima in der seit Jahrzehnten durch Zuwanderung geprägten und gewandelten Gesellschaft in Deutschland auswirken (SVR 2024h). Langzeitdaten zeigen, dass Einwanderung zunehmend als Bereicherung empfunden wird und dass den Zugewanderten grundsätzlich das Recht auf Teilhabe zugesprochen wird (SVR 2024b: 12). Ausweislich des SVR-Integrationsbarometers beurteilen Menschen auch im Jahr 2024 das Integrationsklima mehrheitlich positiv; allerdings lassen sich in einigen Bereichen Eintrübungen beobachten, auch das Vertrauen in die Politik und

¹ Diese Formel hat sich innerhalb der Union als einfacher Maßstab für eine solidarische Verteilung von Lasten und Verantwortung durchgesetzt und findet auch beim verbindlichen Solidaritätsmechanismus innerhalb der neuen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung Anwendung, die ab Mitte 2026 gilt.

² Zahlen nach nccr – on the move: „Was wäre eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen in Europa?“ (<https://nccr-onthemove.ch/indicators/was-waere-eine-gerechte-verteilung-von-fluechtlingen-in-europa/?lang=de>, 01.03.2025)

³ Die empirischen wie politischen Entwicklungen des letzten Jahrfünfts beschreibt ausführlich das SVR-Jahresgutachten 2024 (vgl. SVR 2024b).



ihre Institutionen lässt nach. Eine negative Rahmung von Migration im öffentlichen Diskurs führt insbesondere auch bei bereits länger hier lebenden, gut integrierten Zugewanderten, bei Eingebürgerten, ja selbst bei hier geborenen Menschen mit familiärer Einwanderungsgeschichte zu Ausschlusswahrnehmungen. Darüber hinaus droht eine pauschalisierende und lediglich auf negative Aspekte fokussierte Migrationsdebatte auch die Attraktivität Deutschlands für potenzielle Arbeits- und Fachkräfte zu schwächen.

Hier wird es in der neuen Legislaturperiode darum gehen, im sachlichen Ringen um gute Kompromisse eine ausbalancierte Integrations- und Migrationspolitik umzusetzen, mit Maß und Mitte. Diese umfasst berechnete und realisierbare Steuerungsanliegen des Staates ebenso wie eine teilhabeorientierte Politik für die hier lebenden Menschen mit wie ohne Zuwanderungsgeschichte und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Politische Maßnahmen, um die Zahl der irregulären Einreisen zu verringern und ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer effektiver zurückzuführen, sind legitim. Eine Reihe entsprechender Maßnahmen sind Teil der GEAS-Reform, deren Umsetzung aus Sicht des SVR Priorität hat (s. u. Punkt 1). Weitere Maßnahmen werden im Zuge der anstehenden Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie auf europäischer Ebene zu diskutieren sein. Auch Abstufungen in der Rechtsgewährung gegenüber verschiedenen Gruppen etwa beim Familiennachzug sind nicht ausgeschlossen, solange diese mit den völker- und europarechtlichen sowie grundgesetzlichen Verpflichtungen im Einklang stehen. Darüber hinaus wird die Herausforderung bestehen, veränderte Gegebenheiten in wichtigen Herkunftsländern von Flucht und Vertreibung wie Syrien und möglicherweise der Ukraine im Blick zu behalten und Zukunftsperspektiven für die Geflüchteten aus diesen Ländern zu finden, die die Interessen der Herkunftsländer, des Ziellandes und der Betroffenen berücksichtigen und die sich nicht auf die Anwendung des Aufenthaltsrechts beschränken sollten.

Einen neuen gesellschaftlichen Konsens durch eine bessere Infrastruktur, wirksamere Regeln und vorausschauende Planung ermöglichen

Was die Unterbringung und die Aufnahme von Geflüchteten betrifft, sehen sich Kommunen zum Teil an der Belastungsgrenze. Hier hat Deutschland Nachholbedarf und muss dringend in eine dauerhaft funktionierende Infrastruktur investieren – nicht nur für die Erstaufnahme, sondern auch für die Anschlussunterbringung und das eigenständige Wohnen. Das hängt maßgeblich damit zusammen, dass in den vergangenen Jahren zu geringe Investitionen in die Infrastruktur getätigt wurden. Solche Investitionen wirken sich zum Wohle aller Bürgerinnen und Bürger aus. Dazu gehört, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, für ausreichend Kita- und Schulplätze zu sorgen und die Behördeninfrastruktur zu verbessern, zu digitalisieren und die Ämter damit leistungsfähiger zu machen. Andernfalls verschärfen sich Konkurrenzen auf dem Wohnungsmarkt und um die begehrten Kita- und Schulplätze. Mangelsituationen und die langsame Bürokratie schrecken möglicherweise sogar die dringend benötigten Fachkräfte aus dem Ausland davon ab, überhaupt nach Deutschland zu kommen, geschweige denn hier leicht Fuß zu fassen und schnell heimisch zu werden. Die drohenden Neiddebatten sind zudem Gift für die Akzeptanz von Zuwanderung.

Die Analyse der Teilhabezahlen in verschiedenen Bereichen zeigt darüber hinaus, dass es weiterhin Handlungsbedarf gibt, wenn es um den gleichberechtigten, diskriminierungsfreien Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt, zu Kita-, zu Schul- sowie zu Ausbildungsplätzen geht. Nicht nur ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen aufgrund der Herkunft oder des Aussehens sind ein manifestes Problem, sondern auch die wachsende Zahl von offen rassistischen Anfeindungen und Übergriffen. Zugleich sind die genannten Gewalttaten in der Bevölkerung mit großer Betroffenheit aufgenommen worden, die Sorge um Sicherheit wächst allenthalben. Ein öffentlicher und politischer Diskurs, der das Thema Sicherheit einseitig mit Migration verknüpft, trägt allerdings weiter dazu bei, dass sich Ängste verstärken und die Zuversicht in gelingende Integrationsprozesse schwindet; es besteht die Gefahr, dass migrationsfeindliche Einstellungen noch weiter zunehmen und die Verunsicherung bei Eingewanderten steigt. Der Politik muss es in der neuen Legislaturperiode gelingen, der verunsicherten Bevölkerung ihre Fähigkeit zur Problemlösung zu verdeutlichen, ohne mit ihren Maßnahmen über das Ziel hinauszuschießen und eine pauschal migrationsfeindliche Stimmung zu verstärken. Andernfalls sind Schäden für die Zukunft einer auf Zuwanderung angewiesenen Volkswirtschaft die Folge.

Schließlich muss sich die nächste deutsche Bundesregierung auch zum Multilateralismus und der internationalen Zusammenarbeit positionieren. Das radikal-destruktive Vorgehen der gegenwärtigen US-Regierung



in Bezug auf internationale und völkerrechtliche Vereinbarungen, das humanitäre System und den globalen Flüchtlingsschutz wird sich auf Fluchtursachen und Fluchtbewegungen auswirken und Deutschland und Europa zu einer Entscheidung zwingen, ob sie sich dem Kurs der USA entgegenstemmen oder diesem nachgeben.

1 Migration steuern: Fachkräfte gewinnen, Flüchtlingsaufnahme und Rückführungen von nicht Schutzberechtigten menschenrechtskonform und europäisch umsetzen

Die Herausforderungen in der Migrationspolitik und dabei vor allem der Asyl- und Flüchtlingspolitik sind weiterhin hoch. Auch der vergangene Wahlkampf hat – bei allen parteipolitischen Unterschieden in der Akzentuierung – gezeigt, dass die neue Bundesregierung flucht- und asylpolitisch vor enormen Aufgaben steht. Hier sieht der SVR eine Kernaufgabe für die künftige Legislaturperiode. In diesem Bereich plädiert der SVR für Maß und Mitte. Dies bedeutet, dass einerseits die durch ein seit Jahren hohes Fluchtaufkommen erzeugten Belastungen für Haushalte und staatliche Infrastruktur anerkannt werden. Eine verbesserte Steuerung der Fluchtmigration muss ein wesentliches Ziel sein, um die Aufnahmefähigkeit von Kommunen und Gesellschaft für Schutzberechtigte zu erhalten. Es darf nicht einfach hingenommen werden, dass Rückführungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen häufig scheitern und sogar Mehrfachstraftäter und Gefährder oftmals nicht zurückgeführt werden können. Auf der anderen Seite sollten diese Herausforderungen weder zum Anlass genommen werden, die in Deutschland lebende Bevölkerung mit Migrationshintergrund unter einen Generalverdacht zu stellen, noch asylpolitische Alleingänge vorzuschlagen, die den erst jüngst erreichten Konsens auf der Ebene der Europäischen Union wieder aufkündigt.

Erhalten werden sollte die grundsätzliche Aufnahmebereitschaft für Schutzberechtigte. Hier zeigt beispielsweise das SVR-Integrationsbarometer 2024 (SVR 2024a: 23–26), dass die Bevölkerung in Deutschland weiterhin zu großen Anteilen bereit ist, Menschen vor politischer Verfolgung oder Krieg Schutz zu gewähren. Die Befragten differenzieren dabei aber zwischen Personen, die politisch verfolgt werden oder die vor Armut fliehen und auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten das Asylsystem als Zugang nach Deutschland wählen. Im Bereich der Fluchtmigration unterstützt die Bevölkerung daher einen politisch differenzierenden Ansatz. Eine weiter verbesserte Steuerung in diesem Bereich ist daher erforderlich.

Ebenso gilt es, die Akzeptanz für Arbeits- und Fachkräftezuwanderung im wohlverstandenen Eigeninteresse der Wirtschaft und des Landes zu erhalten. Hier gibt es allerdings weniger Handlungsbedarf aus gesetzgeberischer Perspektive, denn mit dem Reformpaket zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hat die letzte Bundesregierung den Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige weiter geöffnet und damit einen seit 2005 partei- und regierungsübergreifend betriebenen Liberalisierungsprozess fortgesetzt. Die Fachkräfteeinwanderung sollte nun vor allem in prozeduraler Hinsicht weiter optimiert werden, damit die deutsche Wirtschaft im europäischen und globalen Wettbewerb bestehen kann. Es gilt, dazu die (Behörden)Infrastruktur zu verbessern, digitale Technologien stärker zu nutzen und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.⁴ Die verschiedenen Einreisemöglichkeiten müssen aktiv beworben werden, damit sie bei potenziellen Zuwanderern in Drittstaaten auch als attraktive Angebote wahrgenommen werden. Dazu gehört auch, verstärkt die bestehenden legalen Wege für gering qualifizierte Personen aufzuzeigen und deren Nutzung zu propagieren – dies kann letztlich auch dazu beitragen, die irregulären Einreiseversuche in die EU und nach Deutschland zu reduzieren. Die Erwerbs- und Bildungsmigration sollte insbesondere unter Einbeziehung der Hochschulen weiter gefördert werden, und auch die Zuwanderung in die Ausbildung benötigt größeres Augenmerk im Hinblick auf die verstärkte Nutzung der entsprechenden Kanäle.

⁴ Hierauf wird das im Mai 2025 erscheinende SVR-Jahresgutachten 2025 ausführlich eingegangen.



1.1 Fachkräfteeinwanderung optimieren, Erwerbs- und Bildungsmigration weiter fördern

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2020 weitete die Zuwanderungsoptionen vor allem für beruflich qualifizierte Fachkräfte aus und stellte sie weitgehend den akademisch qualifizierten Fachkräften gleich. Außerdem erleichterte es die Einreise zur Nachqualifikation erheblich.⁵ Das Paket aus Gesetz und Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung im Jahr 2023 hat den rechtlichen Rahmen vor dem Hintergrund des zunehmenden Arbeitskräftemangels in Deutschland noch weiter ausgebaut. Es hat den deutschen Arbeitsmarkt für Personen mit ausländischen Qualifikationen geöffnet, die *nicht* als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannt sind und brach so mit dem bis dato vertretenen Gleichwertigkeits-Grundsatz: Jetzt dürfen Arbeitskräfte mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot zur Erwerbstätigkeit einwandern, wenn sie mindestens zwei Jahre Berufserfahrung und einen im Herkunftsland staatlich anerkannten akademischen oder Berufsabschluss haben (Erfahrungssäule). Der Abschluss muss nicht mehr in Deutschland als gleichwertig anerkannt sein. Auch die Einführung einer Chancenkarte in Verbindung mit einem Punktesystem besitzt nicht unerhebliches Potenzial für die Zuwanderung neuer, dringend benötigter Arbeitskräfte. Beide Systeme müssen in ihrer Umsetzung jedoch noch beweisen, dass sie ‚fliegen‘ können. Der laufende Reformprozess bei der Visaerteilung muss dafür konsequent fortgeführt, die Behörden von zu viel ergänzendem Prüfbedarf bewahrt werden. Weiterhin ist es besonders vielversprechend, im globalen Wettbewerb nicht nur nach unmittelbar einsatzfähigen Fachkräften zu suchen, sondern junge Menschen mit Talenten und Ambitionen für eine Ausbildung oder ein Studium in Deutschland zu gewinnen – und anschließend als Fachkräfte zu halten. Hier verfügt Deutschland durchaus über Wettbewerbsvorteile, die es strategischer nutzen sollte.

Behörden entlasten und Verantwortung von Unternehmen stärken

Die zahlreichen rechtlichen Änderungen im Migrationsrecht der letzten Jahre haben auch qualitativ zu einer komplexeren Rechtslage mit neuen Prüfausgaben geführt, wodurch die praktische Umsetzung erschwert wird (vgl. ausführlich SVR 2024: 46–57). Denn für die Behörden bedeutet jede Gesetzesänderung zusätzlichen Aufwand: Neue Regeln sind in entsprechende Bearbeitungsvorgänge umzusetzen; das Personal muss weitergebildet werden, ggf. werden auch neue Bearbeitungsprogramme gebraucht. Die gesetzgebenden Organe sollten bei der Entwicklung neuer Regelungen die Umsetzung zukünftig erheblich stärker berücksichtigen. Sonst laufen an sich sinnvolle politische Initiativen Gefahr, ins Leere zu laufen oder bei den Betroffenen Enttäuschung und beim ohnehin überlasteten Personal in Ausländerbehörden Erschöpfung und Frustration hervorzurufen. So muss das Recht auch transparenter und verständlicher werden. Hier sind die Politik und insbesondere die gesetzgebenden Organe gefordert, es bedarf an verschiedenen Stellen einer Nachjustierung. Das deutsche Erwerbsmigrationsrecht etwa ist mittlerweile so komplex, dass seine Möglichkeiten und Rahmenbedingungen weder von Unternehmen und Einwanderungsinteressierten ganz erfasst werden, noch von den Mitarbeitenden in den Behörden, die das Recht zur Anwendung bringen müssen. Wenn Deutschland ausländische Arbeitskräfte effektiv anwerben will – und die Konkurrenz ist groß –, dann muss es auch an dieser Stelle ansetzen: Es braucht mehr Mut zur Vereinfachung, um die geltenden Regelungen nach innen wie außen verständlich zu vermitteln (SVR 2024b: 12). Dazu gehört auch, die Behörden in den Kommunen zu entlasten und Aufgaben zu clustern oder auf eine obere bzw. oberste Behörde des Landes ‚hochzuziehen‘. Der SVR bewertet die derzeit beobachtbare Tendenz positiv, eine zentrale Ausländerbehörde auf Landesebene mit bestimmten Spezialzuständigkeiten zu betrauen.

Angesichts der absehbar weiterhin angespannten Lage der kommunalen Ausländerbehörden als Resultat der Prüf- und Aufgabenerweiterungen sowie der erheblichen Nachfrage, aber auch der vielerorts mangelnden Basis an interessierten und ausreichend qualifizierten Verwaltungsfachkräften für diese Tätigkeiten, steht der SVR auch einer Prüfung wesentlich weitreichenderer Reformüberlegungen, wie sie beispielsweise in dem 2024 vom öffentlichen Beratungsunternehmen PD skizziert wurden, aufgeschlossen gegenüber. Er

⁵ Dass es einen erheblichen Arbeits- und Fachkräftebedarf aus dem Ausland gibt, ist mittlerweile weitgehend unbestritten. Exemplarisch hat das SVR-Jahresgutachten 2022 für den Gesundheitsbereich gezeigt, wie systemrelevant Fachkräfte aus dem Ausland (seien es Pflegekräfte oder Ärztinnen und Ärzte) für die Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems in Deutschland sind (vgl. SVR 2022).



unterstützt insbesondere eine Lösung, die den Prozess der Fachkräftezuwanderung weitgehend auf Bundesebene zentralisieren würde. Hierfür spricht nicht zuletzt, dass die Ausländerbehörden durch einen großen Aufgabenzuwachs an anderen Stellen stark belastet sind und nachhaltig entlastet werden müssen (SVR 2025b i. E.).

In Teilbereichen der Anwendung des Erwerbsmigrationsrechts empfiehlt sich auch eine stärkere Vereinfachung, die sich durch die Übertragung oder Verringerung von Prüfaufgaben erreichen lässt, für die der Staat zuständig ist. So besteht nun bei der praktischen Umsetzung der Erfahrungssäule zusätzlicher Prüfbedarf hinsichtlich der im Ausland erworbenen Berufserfahrung als Fachkraft. Der SVR sieht hier die Möglichkeit, bei dieser Prüfung zukünftig staatliche Stellen (in diesem Fall die Bundesagentur für Arbeit (BA)) zu entlasten und die Verantwortung der Unternehmen zu stärken. Unternehmen, die entweder ein bestimmtes Zulassungsverfahren durchlaufen oder sich in der Vergangenheit als seriöse Arbeitgebende erwiesen haben, könnten die Berufserfahrung eigenständig beurteilen. Dadurch könnte der Prozess möglicherweise auch beschleunigt werden (SVR 2025b i. E.: Kernbotschaft 7 und Kap. B.1.2).

Schließlich spricht sich der SVR auch für eine effizientere Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt bei der Beratungsinfrastruktur im Bereich der Fachkräfteeinwanderung aus. Zwar hält er gezielte Beratung zu den neuen Optionen der Erwerbszuwanderung für enorm wichtig – für die Arbeits- und Fachkräfte selbst ebenso wie für interessierte Unternehmen –, denn bedauerlicherweise und anders als von der Politik als Ziel formuliert ist die Fachkräftenwerbung durch die jüngeren Reformen kaum weniger bürokratisch geworden. Allerdings sollte sich staatliche Beratung zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte auf kleine und mittlere Unternehmen konzentrieren, die weder eigene Personalabteilungen besitzen noch über Mittel für externe Dienstleistungen verfügen. Größere Player sollen sich marktförmig beraten lassen, hier könnten dann staatliche Angebote eher zurückgebaut und etwa durch die BA übernommen werden, durchaus auch in Verbindung mit einem Gebührensystem. Anders verhält es sich hinsichtlich der (potenziellen) Arbeitnehmenden: Staatlich finanzierte Beratungsleistungen für diese Zielgruppe hält der SVR für notwendig und gerechtfertigt (SVR 2025b i. E.: Kap. B.1.3).

Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen: einfacher, schneller, flexibler

Auch wenn durch die Erfahrungssäule bzw. die Möglichkeit von Nachqualifizierungen ein in Deutschland anerkannter Berufsabschluss für die Einreise nicht mehr die Bedeutung früherer Jahre hat, bleibt die einfachere, schnellere und flexiblere Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungszertifikaten und beruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten ein Thema mit Verbesserungspotenzial. In den vergangenen Jahren sind viele Personen nach Deutschland gekommen, die über einen qualifizierten Berufsabschluss in ihrem Herkunftsland und über umfassende Berufserfahrung verfügen, beispielsweise als Geflüchtete, über den Familiennachzug oder mit dem Ziel der Erwerbstätigkeit in Deutschland. Es hat sich jedoch gezeigt, dass der Prozess der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen und auch die Nachqualifizierung komplex, langwierig und häufig wenig zielführend ist. Damit stehen dringend benötigte Fachkräfte dem Arbeitsmarkt gar nicht oder erst zeitlich verzögert zur Verfügung. Dies gilt vor allem für den Bereich der reglementierten Berufe, bei denen die Anerkennung einer Auslandsqualifikation als gleichwertig zu deutschen Standards weiterhin Teil des Berufsausübungsurlaubsverfahrens ist (SVR 2024b: 120).

Migration zu Studien- und Ausbildungszwecken fördern

Mit seinem weltweit einzigartigen System der dualen Ausbildung, das im internationalen Vergleich relativ niedrigschwellig auch Menschen ohne Hochschulzugangsberechtigung die Qualifikation zu (unter Umständen ähnlich hoch bezahlten) Fachkräften ermöglicht, und mit seinem für Studierende nahezu kostenfreien Hochschulsystem verfügt Deutschland über ein Pfund im internationalen Wettbewerb um mobile Talente. Eine neue Bundesregierung sollte gemeinsam mit Ländern und den Kammern an Strategien arbeiten, mit denen dieser Vorteil (dem etwa die ‚schwere Sprache‘ Deutsch als Nachteil gegenübersteht) zukünftig noch besser ausgenutzt werden kann. Gerade im Bereich der Anwerbung von Auszubildenden aus Drittstaaten für Berufe im Bereich Handwerk und Dienstleistungen besteht noch ein erhebliches Potenzial und private Vermittler entfalten eine zunehmend starke Wirkung. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings stellt sich hinsichtlich einzelner Geschäftsmodelle durchaus die Frage, inwieweit diese ethisch vertretbar sind – nicht zuletzt, wenn dafür in Einzelfällen hohe Kosten und Gebühren für die Vermittlung entstehen, die



mehrheitlich den jungen Auszubildenden aufgebürdet werden. Mit dem Programm „Triple Win Pflegekräfte“ hat die öffentliche Hand ein Modell für ein bestimmtes Segment im Bereich der reglementierten Berufe entwickelt, für das sie hinsichtlich der Aspekte Fairness und Transparenz den Status als „Goldstandard“ reklamiert. Für den schwer zu überblickenden Bereich der vielen Hundert Berufe und Branchen im Ausbildungsbereich, der ohne Beteiligung des Staates funktioniert, sollte die Festlegung von Standards unter Berücksichtigung etwa der SDGs und der Vorgaben des Globalen Pakts für Migration sowie etwaige Zertifizierungen der Vermittler auf der Agenda stehen – in expliziter Zusammenarbeit mit Kammern, Verbänden, Innungen und den vielfach sich bildenden regionalen Netzwerken für Fachkräfte- und Azubi-Anwerbung.

Bei Auszubildenden wie bei internationalen Studierenden geht es unverändert auch darum, die Bleibe- und Haltebedingungen zu verbessern, damit hierzulande ausgebildete Fachkräfte und Spezialisten auch dem deutschen Arbeitsmarkt nachhaltig zur Verfügung stehen. Der angespannte Migrationsdiskurs der letzten Monate mit einem teilweise stark pauschalisierenden Tenor ‚gegen Migration per se‘ hat diesen Bemühungen einen Bärendienst erwiesen. Hier muss daran gearbeitet werden, dass der Slogan „Welcome to Germany“ auch glaubhaft verfangen kann (siehe dazu auch 2.2).

Legale Wege für gering qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten: eine Komponente für Migrationspartnerschaften im Gegenzug zu Kooperation bei Rückführungen

Zu einer kohärenten Migrationspolitik, die danach trachtet, irreguläre Migration zu reduzieren und vor allem Menschen davon abzubringen, den ‚Asylkanal‘ zu nutzen, obwohl bei ihnen keine Aussichten auf Schutzgewährung bestehen, gehört es auch, legale Wege zu eröffnen bzw. diese aufzuzeigen. Durch den Gesetz- und Verordnungsgebungsprozess zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung von 2023 verfügt Deutschland nun über eine neue interessante Zugangssäule, die es berufsgruppen- und länderübergreifend Arbeitskräften auch ohne jegliche Formalqualifikationen ermöglicht, für bis zu acht Monate innerhalb von 12 Monaten in Deutschland zu arbeiten (§ 15d BeschV: Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung). Damit wird eine neue ‚Gastarbeiterregelung‘ geschaffen, die vor allem Personen ohne nachgewiesene formale Qualifikation in den Blick nimmt. Da die Begünstigten in der Regel bei einem bestimmten Unternehmen arbeiten werden und kaum Aussichten auf einen Wechsel der Arbeitsstelle haben, sind sie besonders anfällig für prekäre Arbeitsverhältnisse. Trotz mehrerer Vorgaben und Einschränkungen, die einen arbeits- und sozialrechtlichen Basisschutz für die angeworbenen Beschäftigten sicherstellen sollen, bewertet der SVR die Neuregelung ambivalent und mahnt eine fortlaufende Evaluierung an, um zu verhindern, dass dadurch prekäre Erwerbsverhältnisse zunehmen und Lohndumping betrieben wird (SVR 2024b: 53).

Gleichwohl sieht er die Chancen, die dieser Zugangskanal für bestimmte Herkunftsländer bedeuten kann. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat pro Kalenderjahr ein Kontingent in Höhe von 25.000 festgesetzt sowie im Rahmen der deutsch-georgischen Migrationspartnerschaft für georgische Staatsangehörige ein zusätzliches Kontingent in Höhe von 1.500 avisiert. Die Steuerung der Kontingente durch die BA ermöglicht es, diesen Zugangsweg auch bei anderen Herkunftsstaaten zu erwägen, die im Zusammenhang mit der irregulären Migration von Bedeutung sind oder mit denen im Rahmen von Migrationspartnerschaften Rückführungserleichterungen vereinbart werden sollen.

Auch im Zusammenhang mit der Diskussion um die Einstufung weiterer Länder als sichere Herkunftsstaaten, die der SVR unter der Bedingung einer sorgfältigen und transparent dargelegten Prüfung im Einzelfall durchaus unterstützt, weist er darauf hin, dass im Rahmen dieser Restriktionen auch reguläre Zuwanderungswege eröffnet werden sollten (SVR 2024b: 73). Gerade im jüngsten Fall der Aufnahme der EU-Beitrittskandidaten Georgien und Republik Moldau in die Liste sicherer Herkunftsstaaten kann dafür die Schengenvisafreiheit genutzt werden. Flankierende Maßnahmen, um festgelegte Kontingente nach § 15d BeschV auch auszuschöpfen oder durch Vermittlungsabsprachen der BA die saisonale Beschäftigung in der Landwirtschaft zu erlauben, sollten verstärkt werden. Sie verdeutlichen erstens den Bürgerinnen und Bürgern der jeweiligen Staaten, dass es durchaus legale Wege nach Deutschland gibt, und sie helfen zweitens gerade im Segment der angelernten und Helfertätigkeiten Arbeitskräftebedarfe zu decken, etwa in der Landwirtschaft, in der Gastronomie oder im sonstigen saisonalen Servicebereich.



1.2 Effektivität von Asylverfahren und Rückführungen erhöhen

Bereits in den vergangenen Jahren wurden seitens der jeweiligen Bundesregierung – teils auch in Zusammenarbeit mit den Ländern – verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Asylverfahren zu beschleunigen. Dazu gehörte auch der Versuch, die gerichtlichen Überprüfungsverfahren abzukürzen und deren Ergebnisse stärker zu vereinheitlichen (Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren). Ferner beschlossen Bund und Länder im November 2023 das Ziel, bei Antragstellenden aus Staaten, für die die Anerkennungsquote unter fünf Prozent liegt, die Asylverfahren selbst und die anschließenden Gerichtsverfahren jeweils innerhalb von drei Monaten abzuschließen; für alle anderen Gruppen sollen behördliche und erstinstanzliche Asylverfahren jeweils nach sechs Monaten abgeschlossen sein. 2023 dauerte ein Asylverfahren bis zur behördlichen Entscheidung durchschnittlich 6,8 Monate (SVR 2024f). Wenngleich berücksichtigt werden muss, dass die Systeme der Asylverwaltung und der Gerichtsbarkeit wieder deutlich höhere Zuzugszahlen verkraften mussten, verfehlt Deutschland diese Ziele derzeit noch: Die Gesamtverfahrensdauer der Erst- und Folgeanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Zeitraum Januar bis Dezember 2024 betrug 8,7 Monate, wenn allerdings nur die innerhalb der letzten zwölf Monate entschiedenen Verfahren betrachtet werden, lag die durchschnittliche Dauer bei nur 4,7 Monaten; die durchschnittliche Dauer der Gerichtsverfahren lag zwischen Januar und September 2024 noch bei knapp 17 Monaten.⁶ Der SVR fordert die neue Bundesregierung daher auf, an den ehrgeizigen Beschleunigungszielen festzuhalten. Ein zügiges, klares und transparentes Verfahren ohne lange Phasen der Unsicherheit ist der beste Weg, um im Falle einer Ablehnung auch eine zeitnahe Ausreise zu erwirken und um im Falle der Anerkennung schnell die nötigen Integrationsschritte anzugehen. Damit sind wohlgemerkt keine rechtsstaatlich fragwürdigen Schnellverfahren ohne Garantien und ausreichende Beratungsmöglichkeiten gemeint.

Rahmenbedingungen für Rückführungen weiter verbessern

In den vergangenen Jahren waren auch die Aufnahmebedingungen für Asylantragstellende oft in der Diskussion – gefolgt wurde dabei vor allem der Annahme, dass die Absenkung von Leistungen (z. B. durch Einführung der Bezahlkarte oder der Anfang 2024 beschlossene Zugang zu regulären Sozialleistungen für Asylsuchende erst nach 36 statt bislang 18 Monaten) und Restriktionen bei den Lebensbedingungen (etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt) derart attraktivitätssenkend wirken können, dass sich dadurch die irreguläre Migration merklich reduziert. Der SVR hat sich in seinem Jahresgutachten 2024 (SVR 2024b) ausführlich mit dieser Debatte auseinandergesetzt, einschlägige Studien evaluiert und ist zu dem Schluss gekommen, dass robuste wissenschaftliche Belege für die Wirksamkeit solcher Maßnahmen bislang nicht vorliegen.

Für richtig hält er hingegen den Ansatz, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auch konsequent für die Ausreise von Personen ohne Bleibe- oder Aufenthaltsrecht zu sorgen. Denn eine funktionierende Rückführungspolitik ist eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz des Asyl- und Schutzsystems bei der Bevölkerung (SVR 2024b: 89) – setzt sich hingegen die Wahrnehmung durch, dass ‚ohnehin jeder bleiben kann‘, erodiert diese Unterstützung für die Flüchtlingspolitik. 2024 wurden erstmals seit 2019 wieder mehr als 20.000 ausreisepflichtige Ausländer bzw. Ausländerinnen abgeschoben, gut 10.000 Personen reisten mit Unterstützung durch das Bund-Länder-Programm REAG/GARP freiwillig aus. Die Anzahl der freiwilligen Ausreisen sind jedoch deutlich höher: Nach Angaben der Bundespolizei gab es im Jahr 2024 insgesamt 33.419 freiwillige Ausreisen unter Vorlage einer Grenzübertrittsbescheinigung.⁷ Allerdings scheiterten auch über 33.000 geplante oder begonnene Abschiebungen. Ironischerweise schlugen dabei die Überstellungen in andere EU-Staaten im Rahmen der Dublin-Verordnung erheblich zu Buche; gerade hier unterstützt der SVR die Bemühungen im Vorgriff auf die Umsetzung der neuen Regularien des GEAS (siehe unten). Gleichzeitig waren über 200.000 ausreisepflichtige Personen in Deutschland aufhältig, der allergrößte Teil davon jedoch mit einer Duldung (am Stichtag 31.12.2024 waren es 220.808 Ausreisepflichtige, von denen nur 42.296 keine Duldung besaßen). Der Hauptduldungsgrund ist dabei jedoch die ungeklärte Identität – die

⁶ Vgl. BAMF 2024: Asylzahlen Gesamtjahr und Dezember 2024 (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2025/250109-asylzahlen-dezember-und-gesamtjahr-2024.html?nn=284830>, 01.03.2025); BT-Drs. 20/14272: 30.

⁷ Inwieweit die mit REAG/GARP-Unterstützung ausgereisten Personen sämtlich in dieser Zahl enthalten sind, geht aus den Daten nicht hervor (BT-Drs. 20/14946: 25).



Beschaffung von Pässen ist seit Jahren ein Haupthinderungsgrund für Rückführungen. Durch das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ wurden bereits empfindliche Sanktionen für Menschen eingeführt, die bei ihrer Identitätsklärung nicht mitwirken oder falsche Angaben machen. Hier hält der SVR eine Konkretisierung der Verordnungen für notwendig, um eine regional unterschiedliche Auslegung der Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung und Passbeschaffung zu verhindern. Ein wichtiges Handlungsfeld der Rückführungs-politik für die neue Bundesregierung bleibt indes die Erhöhung der Bereitschaft der Herkunftsstaaten, an der Identitätsklärung ihrer Staatsbürger mitzuwirken und sie durch die Ausstellung von Passpapieren auch tatsächlich zurückzunehmen.

Angesichts der oben genannten Zahlen kann insgesamt der vorsichtige Schluss gezogen werden, dass die Steuerung der Rückkehrmigration inzwischen womöglich besser ist als der Ruf, der ihr voraussieht. Der SVR appelliert daher an die neue Bundesregierung, die Rückkehrpolitik mit Augenmaß und der nötigen Stringenz – sowie selbstverständlich unter Berücksichtigung aller rechtsstaatlichen Garantien für Ausreisepflichtige – voranzutreiben und in der Öffentlichkeit auch auf die bereits jetzt nicht zu vernachlässigende Steuerungswirkung von Abschiebungen und unterstützter Ausreise hinzuweisen. Nach Ansicht des SVR ist es unbedingt erforderlich, dass Deutschland und die EU im Bereich der Rückkehr mit den Herkunftsländern und Transitländern zusammenarbeiten. Dabei unterstützt er ausdrücklich, dass partnerschaftliche Migrationskooperation mit Drittstaaten über das Thema Rückführungen hinausgehen und auch die Interessen der Herkunftsländer sowie reguläre Migration einbeziehen (SVR 2024b: 144). Humanitäre Aspekte dürfen dabei aber nicht in den Hintergrund treten und Rückführungen müssen stets den rechtlichen Anforderungen genügen – dies gilt auch und umso mehr für die Vorschläge, die die Europäische Kommission dieser Tage für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie unterbreitet.

1.3 Familiennachzug sensibel steuern

Das Recht auf Familie zählt zu den Grund- bzw. Menschenrechten, die u. a. im Grundgesetz und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind, auch wenn das kein Individualrecht auf Familiennachzug begründet. Der Familiennachzug zu Asylberechtigten und zu anerkannten Flüchtlingen ist einfachgesetzlich bzw. durch EU-Recht geregelt. Der Familiennachzug ist daher vor allem hinsichtlich der Ausgestaltung des Nachzugs zu Personen mit subsidiärem Schutz umstritten. Die Rechtslage hat sich hier in den letzten zehn Jahren häufig geändert: Bis Juli 2015 war der Familiennachzug für diese Gruppe auf Ausnahmefälle beschränkt. Von Juli 2015 bis März 2016 wurde er dann zunächst ohne Einschränkungen zugelassen, in der Hochphase des Flüchtlingszuzugs jedoch mit dem ad hoc-Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren für zwei Jahre ausgesetzt. Diese Aussetzung wurde kurzzeitig verlängert, bis im August 2018 das Familiennachzugsneuregelungsgesetz in Kraft trat, das eine Staffelung bzw. Pool-Lösung mit monatlich bis zu 1.000 Visaerteilungen vorsah (§ 36a AufenthG). Trotz Bedenken hinsichtlich des administrativen Aufwandes sah der SVR in dem neuen System eine innovative Steuerungsform, die in Zeiten hohen Zugangs neuer Schutzsuchender nicht zuletzt bei der Bevölkerung Akzeptanz finden kann (SVR 2019: 54).

Den Wahlkampf der letzten Monate haben beim Thema Familiennachzug dagegen vor allem Maximalpositionen geprägt. Während eine politische Seite eine vollständige Aussetzung von Nachzugsoptionen zu dieser Gruppe einfordert, votieren andere politische Akteure für die Abschaffung der derzeit bestehenden Limitierungen.

Der SVR unterstützt weiterhin einen Mittelweg, wie er bereits im § 36a AufenthG angelegt ist – also ein abgestuftes Regelungsmodell jenseits der Radikalvarianten ‚kein Familiennachzug niemals‘ und ‚Familiennachzug für alle sofort‘. Beachtet wird durch ein solches Modell das legitime staatliche Ziel der Migrationssteuerung und -begrenzung, das auch die Rechtsprechung verschiedener Obergerichte (einschließlich des EuGH) zum Familiennachzug bestätigt; zugleich berücksichtigen solche Ansätze aber auch, dass integrationspolitische Belange mit steigender Aufenthaltsdauer in Deutschland immer wichtiger werden. Diesen Mittelweg in der Familienmigrationspolitik unterstützt er insbesondere vor dem Hintergrund der aufgeheizten Migrationsdebatten der letzten Monate auch deshalb, weil er den Vorteil bieten könnte, dass die einheimische Bevölkerung ihn stärker akzeptiert. Abgelehnt werden hingegen seitens des SVR politische ‚Alles oder nichts‘-Varianten, die entweder grundsätzlich die Integrationsperspektive und die Interessen der ausländischen Nachziehenden bzw. der Stammberechtigten über Migrationskontrolle und die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft stellen oder umgekehrt ordnungspolitischen Überlegungen generell Vorrang vor



Integrationsaspekten geben. Solchen Varianten steht der SVR kritisch gegenüber, da sie (mit jeweils umgekehrten politischen Vorzeichen) automatisch spalten.

1.4 GEAS-Reformen umsetzen, Flüchtlingsschutz global und solidarisch gestalten, Fluchtursachen mindern

Europa hat sich 2024 als handlungsfähig erwiesen und eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beschlossen. Kern dieses GEAS 2.0 sind zum einen beschleunigte Verfahren an den europäischen Außengrenzen, die eine vor allem von den Ländern an den Außengrenzen praktizierte Politik des ‚Durchwinkens‘ von Personen erschweren sollen, die als Flüchtlinge nach Deutschland und in andere Länder in Nord- und Westeuropa einreisen. Zum anderen sorgt ein verpflichtender flexibler Solidaritätsmechanismus dafür, dass die ‚Durchwink‘-Staaten an den Außengrenzen – und damit die aufgrund ihres geografischen Schicksals als Erstaufnahmeländer vorgesehenen Staaten – bei ihrer Aufgabe der Aufnahme, Registrierung und Unterbringung von Flüchtlingen nicht alleine gelassen werden.

Der SVR unterstützt diesen Weg, auch wenn er mit Blick auf die Verfahren an den Außengrenzen anmahnt, dass die Unterbringung menschenwürdig gestaltet sein muss und völkerrechtliche Standards einschließlich der UN-Kinderrechtskonvention eingehalten werden müssen. Speziell für Personen mit besonderem Schutzbedarf – zum Beispiel Minderjährige oder alte Menschen – sind wirksame Schutzkonzepte zwingend erforderlich (SVR 2024c). Die zwischen Rat und Parlament gefundenen Kompromisse bei der Umsetzung des Migrations- und Asylpakets enthalten teils empfindliche Verschärfungen für Schutzsuchende, insbesondere in Hinblick auf Haft und Gewahrsamnahme im Grenzverfahren; gleichzeitig wird über erweiterte Rückführungsmöglichkeiten beraten, die zukünftig auch vermehrt Abschiebungen von Menschen ohne Schutzanspruch in Drittstaaten umfassen könnten. Neben der Chance auf eine solidarische Verantwortungsteilung enthalten die Rechtsakte auch einige Verbesserungen im Sinne schützenswerter Grundrechte, etwa im Hinblick auf die Unterbringungsstandards und den Zugang zu Bildung für Minderjährige. Trotz dieser Herausforderungen, die das neue GEAS bringt, wäre aus Sicht des SVR eine asyl- und flüchtlingspolitische Abkehr von Europa falsch. Der SVR warnt daher davor, diesen gemeinsamen europäischen Weg zu verlassen und durch nationale Alleingänge den Weg in Richtung einer Renationalisierung der Asylpolitik zu beschreiten. Das würde einen Domino-Effekt auslösen, der die Asylsysteme zu Lasten der Schutzsuchenden weiter schwächen würde. Dies bedeutet auch, dass der SVR die jüngst politisch ins Spiel gebrachten Zurückweisungen an den deutschen Außengrenzen ablehnt. Auch hier ist die Gefahr eines Domino-Effektes offensichtlich (SVR 2024c).

Gemeinsame EU-Rückführungspolitik vereinheitlichen

Gleichwohl sieht der SVR das zugrundeliegende Problem, dem durch eine Politik der Zurückweisungen an den Grenzen begegnet werden soll. Die als Erstaufnahmestaaten vorgesehenen Länder missachten unter Verweis auf ihre Überforderung, die wiederum ihre Grundlage im Prinzip der Zuständigkeit des Erstaufnahmelandes hat, die europäischen Regeln und gestatten nicht nur, sondern fördern sogar die Sekundärmigration, also die Weiterreise von Flüchtlingen, unter anderem nach Deutschland (ein seit über zehn Jahren beobachtbarer Missstand; SVR 2017: 39). Gleichzeitig gelingt es derzeit immer noch in nur geringem Umfang, vollziehbar ausreisepflichtige Personen zurückzuführen. Dies gilt sogar dann, wenn es sich um Mehrfachstraftäter oder Gefährder handelt.

Statt eines europarechtlich zweifelhaften ‚Niemand kommt mehr rein‘-Ansatzes in Form von Zurückweisungen an den deutschen Außengrenzen plädiert der SVR dafür, dass diejenigen, die rechtskräftig und vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch tatsächlich ausreisen (siehe auch 1.2). Es gilt, hierfür die derzeit auf europäischer Ebene eröffnenden Optionen zu nutzen, um die Bedingungen dafür zu verbessern. Der jüngste Vorstoß der Europäischen Kommission, die Rückführungspolitik mittels einer Neufassung der Rückführungsrichtlinie stärker zu vereinheitlichen, ist daher ein sinnvoller nächster Schritt nach der GEAS-Reform. Die neue Bundesregierung sollte diesen Prozess aktiv begleiten und die sich dann eröffnende Potenziale einer leichteren Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen unter anderem in sichere Drittstaaten nutzen.



Dublin-Regelwerk einhalten, Obstruktion vermindern

Ein weiterer Baustein einer effektiveren und faireren gemeinsamen EU-Flüchtlingspolitik sind Bemühungen um das Einhalten des Dublin-Regelwerks. Weiterhin scheitert die Mehrzahl der geplanten Überstellungen aus Deutschland zurück in andere EU-Staaten. Dafür ist eine Vielzahl von Gründen ausschlaggebend – teils ist es die grundsätzliche Weigerung der zuständigen Staaten, die Menschen aufzunehmen, wie derzeit in Italien, teils kommen Überstellungstermine nicht zustande, so dass Fristen überschritten werden und die Zuständigkeit auf Deutschland übergeht. Auch ein zeitweiliges Untertauchen der Rückkehrpflichtigen verhindert Überstellungen. Dies schadet der Legitimität und der Akzeptanz des GEAS bei der Bevölkerung.

Im Rahmen der neuen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement verlängert sich die Frist, innerhalb der der Mitgliedstaat der ersten Einreise für den Asylantrag zuständig ist, von jetzt 12 auf 20 Monate. Gleichzeitig arbeitet der Bund mit einzelnen Ländern an der Einrichtung sogenannter Dublin-Zentren, die sämtliche administrativen Prozesse im Zusammenhang mit dem Vorbereiten und Durchführen einer Überstellung bündeln sollen. Je nach Ausgestaltung sind die Einrichtungen als offene zentrale Unterbringungen für Schutzsuchende konzipiert, für die nachweislich ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, oder als geschlossene abschiebungsvorbereitende Anstalten, in denen vollziehbar ausreisepflichtige Personen in Einklang mit der Dublin-Verordnung bis zur Überstellung inhaftiert werden. Bei der Ausgestaltung der Zentren ist sicherzustellen, dass die geltenden hohen Anforderungen an die Verhängung von Haft eingehalten werden. Auch die zukünftig geltende Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung sowie die Neufassung der Aufnahme-Richtlinie bleiben bei dem Grundsatz, Haft nur als letztes Mittel und kürzestmöglich anzuwenden und insbesondere für Minderjährige bei jedweder Art von Unterbringung besondere Vorkehrungen zu treffen. Der SVR spricht sich im Rahmen einer besseren europäischen Zusammenarbeit grundsätzlich für eine Ausweitung dieses Ansatzes aus, damit es sich bei den Dublin-Regelungen nicht um einen zahnlosen Tiger handelt. Im Falle des Betriebs solcher Einrichtungen als „Dublin-Haftanstalten“ sollte ein funktionierender Monitoring-Mechanismus eingeführt werden. Gleichzeitig sollte auf dem EU-Parkett in Brüssel verstärkt auf renitente Mitgliedstaaten eingewirkt werden, um sie künftig zur Rücknahme von allen Schutzsuchenden zu bewegen, für die sie zuständig sind.

Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten als Baustein?

Nicht weiter verfolgt werden sollten aus der Sicht des SVR Vorschläge zur Auslagerung von Asylverfahren an Drittstaaten. Zwar können solche Überlegungen humanitär damit begründet werden, dass der derzeit allgegenwärtige Tod im Mittelmeer im Falle von ausgelagerten und sich in der Nähe der Herkunftsregionen der Flüchtlinge befindlichen Zentren weniger häufig sein würde. Dennoch sprechen aus Sicht des SVR deutlich mehr Argumente gegen als für die Auslagerungsidee. Die bisherigen Vorschläge werfen erhebliche juristische, politische und operative Fragen auf (SVR 2024i).

Das gilt vor allem für die Beachtung des in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Prinzips der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement-Gebot). Aber auch das Verbot der kollektiven Ausweisung sowie der Anspruch auf Zugang zu effektivem Rechtsschutz sind zu beachten. Hier gibt es völkerrechtliche Verpflichtungen, die wahrgenommen werden müssen.

Zudem sind die politischen Folgen nicht zu unterschätzen, die mit entsprechenden Vereinbarungen einhergehen können. So wäre die rechtliche Konformität einer Verlagerung von Asylverfahren abhängig von der politischen Stabilität des Drittstaats. Hier warnt der SVR vor einer allzu großen politischen Abhängigkeit von Drittstaaten. Eine vollständige Externalisierung der Schutzgewährung steht aus Sicht des SVR daher im Widerspruch zum primärrechtlichen Bekenntnis der EU, selbst einen Flüchtlingsschutz nach dem Maßstab der Genfer Flüchtlingskonvention zu leisten. Auch die besten Verträge mit Drittstaaten können rechtsstaatliche Verhältnisse in diesen Staaten nicht auf Dauer in gleicher Weise garantieren, wie dies die EU in ihrem Territorium primärrechtlich verspricht.

Lasten und Verantwortung dürfen nicht auf Drittstaaten verlagert werden, zu denen die Schutzsuchenden keine Verbindung haben. Bislang orientiert sich das GEAS bei der Operationalisierung von sicheren Drittstaaten an dem Verbindungsprinzip. Demnach können Schutzsuchende nur dann in einen Drittstaat außerhalb der EU verwiesen werden, wenn sie zu ihm eine „tatsächliche Verbindung“ (*genuine link*) aufweisen;



eine lediglich kurze Durchreise stellt keine solche echte Verbindung dar. Eine reine Auslagerung von Verfahren und Schutzgewährung würde zudem die Glaubwürdigkeit der EU in Fragen der Menschen- und Flüchtlingsrechte nachhaltig erschüttern. Wenn sich die EU vom internationalen Flüchtlingsschutz abwendet, würde es deutlich schwerer werden, andere Staaten dazu zu motivieren, ihren Beitrag zu leisten. Auch das entwicklungspolitische Ziel, das bestehende Ungleichgewicht zu Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen zu verringern, würde konterkariert, wenn dann just jene Länder weiter und vermehrt die Hauptlast von Aufnahme und Schutz tragen müssten. Selbst wenn es gelänge, Verfahren auf rechtskonforme Weise auszulagern, wäre aus der Sicht des SVR zentral, dass damit nicht zugleich die Schutzgewährung ausgelagert werden kann.

Verantwortung teilen – durch mehr und bessere Migrationsabkommen

Statt einer einseitigen Externalisierung braucht es nach Ansicht des SVR mehr und bessere Migrationsabkommen. Dabei darf die Verantwortung nicht einfach ausgelagert, sondern muss geteilt werden. Das Mittel der Wahl hierfür ist eine partnerschaftliche Migrationspolitik, die eine Balance zwischen Migrationskontrolle und Zuwanderungsmöglichkeiten finden muss und sich mit den jeweiligen Interessen der Partnerländer auseinandersetzt (SVR 2024b: 85). Eine verbesserte Kooperation im Bereich der Migrationssteuerung und der Rückkehrpolitik muss daher flankiert werden durch eine Öffnung regulärer Zugangswege im Bereich der Arbeitsmigration und Migration zum Zweck der Aus- und Weiterbildung (SVR 2024i: 12; siehe auch oben unter 1.1). Auch sollten Länder, die viele Flüchtlinge aufgenommen haben, weiter unterstützt und Resettlement-Kontingente erhöht werden. Der im Zusammenhang mit der GEAS-Reform beschlossene Unionsrahmen für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen bietet dafür eine gemeinsame Grundlage, die von den Mitgliedstaaten mit Leben gefüllt werden sollte. Wenn der von den Parteien der politischen Mitte in Deutschland nahezu konsensual befürwortete Wechsel von einem System des Flüchtlingsschutzes auf der Basis individueller Asylanträge nach irregulärer Einreise hin zu einem System des ‚Holens‘ von Schutzbedürftigen direkt aus Dritt- bzw. Erstzufluchtsstaaten mittelfristig gelingen soll, sind hier die Anstrengungen massiv zu erhöhen.

Aufnahmeprogramme für gefährdete Personen aus Afghanistan fortsetzen

Bereits seit 2013 nimmt Deutschland ehemalige afghanische Ortskräfte gemäß § 22 Satz 2 AufenthG auf. Tausende Menschen hatten als Übersetzer, Fahrer oder im Rahmen sonstiger Dienstleistungen für deutsche Organisationen gearbeitet. Seit der Übernahme der Macht durch die Taliban steht deren Leben auf dem Spiel. Nach dem Abzug der Bundeswehr gemeinsam mit den anderen NATO-Truppen aus Afghanistan im Jahr 2021 hat Deutschland im Rahmen nachgelagerter Evakuierungen die Aufnahme weiterer gefährdeter Personen wie z. B. Journalistinnen und Journalisten, Mitglieder von Menschen- oder Frauenrechtsorganisationen über das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan zugesagt (§ 23 Abs. 2 AufenthG).

Als Folge der tödlichen Messerangriffe und Amokfahrten in deutschen Städten im Winter 2024/25, die teils von afghanischen Staatsangehörigen mit Fluchthintergrund begangen wurden, hat die Bundesregierung die Aufnahmen kurzfristig ausgesetzt. Der SVR spricht sich dafür aus, dass die Aufnahme verbliebener Ortskräfte sowie weiterer Personen, denen eine entsprechende Zusage gemacht wurde, fortgesetzt wird. Diese Menschen werden vor ihrer Einreise einer aufwändigen Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Ein gänzlicher Aufnahmestopp für Afghaninnen und Afghanen wäre der falsche Weg, um dem Bedrohungsgefühl der Bevölkerung im öffentlichen Raum deutscher Städte zu begegnen. Die Bevölkerung ist durchaus imstande, bei den politischen Maßnahmen zu differenzieren zwischen der legitimen Aufnahme ehemaliger Ortskräfte und anderer hochgradig gefährdeter Personen auf Basis eines politischen Versprechens und intensiver Bemühungen, afghanische Straftäter mit Ausreiseverpflichtung wirksam zurückzuführen.

Fluchtursachenbekämpfung: Humanitäre Versorgungslücken in Krisengebieten oder Ländern des Globalen Südens im europäischen Schulterschluss füllen

Angesichts der geopolitischen Zeitenwende seit Amtsantritt der Trump-Administration sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der in vielen Bereichen zu stärkenden europäischen Zusammenarbeit im Übrigen auf neue, herausfordernde Flucht- und Migrationsszenarien einstellen: Der radikale Rückzug der USA aus völkerrechtlich-multilateralen Institutionen und Vereinbarungen sowie aus ihrem traditionellen humanitären



Engagement weltweit – sinnbildlich steht dafür die quasi-Abwicklung von USAID als staatliche Agentur der Entwicklungszusammenarbeit – wird Europa zunächst dahingehend fordern, dadurch entstehende humanitäre Versorgungslücken in Krisengebieten oder Ländern des Globalen Südens so gut es geht zu füllen. Denn das Wegbrechen humanitärer Versorgung im großen Stil würde Fluchtgründe zweifelsohne verstärken. Gleichzeitig setzt die Streichung der US-Resettlement-Aufnahmen – Präsident Trump hat das Aufnahmeprogramm mit Wirkung vom 27. Januar 2025 vorerst komplett außer Kraft gesetzt – den globalen Flüchtlingsschutz weiter unter Druck, auch die Beiträge der Vereinigten Staaten zur Arbeit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und zum UN-Flüchtlingshilfswerk wurden deutlich reduziert. Wenngleich es unrealistisch erscheint, dass Deutschland und Europa die Lücke, die die USA reißt, allein füllen können, sind entsprechende Anstrengungen und Vorbereitungshandlungen unerlässlich, sofern die EU als Wertegemeinschaft den drohenden Rückfall in eine Weltordnung nicht hinnehmen will, in der primär das Recht des Stärkeren gilt und der Multilateralismus verkümmert.

Zugleich appelliert der SVR an die neue Bundesregierung, ‚Fluchtursachenbekämpfung‘ nicht nur als ‚Schadensbegrenzung‘ zu begreifen. Vielmehr gehört es zu einer ganzheitlichen Migrations- und Flüchtlingspolitik, strukturelle Faktoren in den Herkunftsregionen so zu verändern, dass Migration eine Option sein kann, aber nicht die einzige Wahl ist. Der Klimawandel stellt weiterhin die langfristig größte Herausforderung in diesem Kontext dar (vgl. SVR 2023b). Aber insbesondere die geopolitischen und konfliktassoziierten Entwicklungen der letzten Jahre – die Situation in Afghanistan, die Kriege im Sudan, im Jemen, in Äthiopien oder in Gaza oder die Lage im Iran (um nur einige zu nennen und von der Ukraine ganz zu schweigen) haben das Potenzial für plötzliche Massenfluchtbewegungen auch nach Europa. Unverändert hält der SVR daher an seiner Einschätzung fest, wonach das Bekämpfen von Fluchtursachen oftmals nur formelhaft in oder unmittelbar nach Krisenzeiten propagiert wird, ohne eine ressortübergreifende Koordination von Entwicklungs-, Außen-, Handels- und Wirtschaftspolitik auf nationaler und internationaler Ebene langfristig zu forcieren. Er weist darauf hin, dass für einen ganzheitlichen Ansatz verschiedenste politische Ebenen (UN, EU, nationale sowie lokale Ebenen) aufeinander abgestimmt werden müssen. Zudem sollten Ressortzuständigkeiten zwischen Außen-, Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Außenhandelspolitik, aber auch Agrar- und Fischerei- sowie Migrationspolitik besser koordiniert werden (SVR 2021b). Eine solche ressortübergreifende Koordination ist und bleibt auch innerhalb der Bundesregierung von zentraler Bedeutung (und ein Desiderat). Hier ist über die Etablierung neuer Formate der Koordination nachzudenken.⁸

2 Integration und Teilhabe fördern

Integration ist in einer Einwanderungsgesellschaft ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der vor allem Bemühungen von den Zugewanderten erfordert, gleichzeitig aber auch die schon ansässige Bevölkerung in die Pflicht nimmt, damit die Anstrengungen der Zugewanderten nicht ins Leere laufen. Zudem müssen gesellschaftliche und institutionelle Strukturen sich auf Vielfalt einstellen. Hier ist auch der Staat gefordert: Er kann Integration zwar nicht verordnen; er kann aber die Rahmenbedingungen so gestalten, dass sie Integration fördern (SVR 2018: 70–83) und so den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Akzeptanz von Vielfalt stärken (vgl. ausführlich zu verschiedenen Bereichen SVR 2021a). Hier sind auch die in Deutschland etablierten Sprach- und Integrationskurse von Bedeutung: Sie sind eine wichtige Brücke zur sprachlichen, ökonomischen und nicht zuletzt zur sozialen Integration und haben sich als das zentrale staatliche Angebot bewährt, wie zuletzt auch eine Studie der OECD gezeigt hat.⁹

Migration und Integration sind unterschiedliche politische Aufgaben, sie stehen aber in einem direkten Zusammenhang. So hängt die Voraussetzung von Migration auch vom gesellschaftlichen Klima ab, das Migrantinnen und Migranten erleben. Dies betrifft vor allem diejenigen, die direkt und unmittelbar dazu beitragen, das Arbeitskräftepotenzial in einer Volkswirtschaft zu sichern, die vor großen demografischen Herausforderungen steht. Deutschland ist an dieser Stelle grundsätzlich gut aufgestellt. Optimierungs- und

⁸ Vgl. hierzu auch die Empfehlung der Fachkommission Fluchtursachen, die einen Rat für Frieden, Sicherheit und Entwicklung auf Bundesebene vorschlägt, um die Strategiefähigkeit der Bundesregierung und ihren Beitrag zur globalen Krisenprävention zu erhöhen (Fachkommission Fluchtursachen 2021: Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen. Berlin, S. 160).

⁹ Vgl. OECD 2024: Stand der Integration von Eingewanderten (https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/Immigrant%20Integration%20Germany_de.pdf, 05.03.2025).



Verbesserungsbedarf besteht gleichwohl – und dies auch in den Bereichen, die nicht exklusiv Personen mit Migrationshintergrund oder ihre Nachkommen im Blick haben, sondern als wichtige Teilbereiche der gesellschaftlichen Regelsysteme nicht nur, aber eben auch die Integration dieser Gruppe beeinflussen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei das Bildungssystem. So müssen Hochschulen verstärkt als Zuwanderungsmagneten und Integrationsmotoren gesehen werden und zugleich legale Wege für gering qualifizierte Personen geschaffen werden. Auch im Themenfeld der politischen Teilhabe gibt es Handlungsnotwendigkeiten. Die kürzlich erfolgte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts hat der SVR in weiten Teilen begrüßt, gleichwohl sieht er auch Schattenseiten und punktuellen Anpassungsbedarf.

2.1 Akzeptanz von Vielfalt stärken, Diskriminierung und Extremismus bekämpfen

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. Zugleich hat sich über die Jahrzehnte in der Bevölkerung ein Selbstverständnis durchgesetzt, nachdem Zugewanderte Teil der deutschen Gesellschaft sind. 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 (SVR 2021: 14). Angesichts der eingangs skizzierten Entwicklungen und Ereignisse der letzten Monate und Jahre, durch die sich ein migrations-skeptischer Tenor Bahn gebrochen hat, sieht der SVR diese Errungenschaften bedroht. Auch die Ergebnisse der letzten Wahlen in Bund, Ländern und zum Europäischen Parlament zeigen, dass die genannte Entwicklung kein Selbstläufer ist. Dabei geht es nicht darum, normativ für stets mehr Zuwanderung zu werben oder gar ein ‚alle sollen kommen dürfen‘ zu propagieren; hier muss der Steuerungsanspruch des Staates (siehe oben 1.2) greifen und unter Berücksichtigung der Bedarfe und Fähigkeiten müssen auch einschränkende ordnungspolitische Maßnahmen zum Tragen kommen. Gerade in Kombination mit diesen sind aber Schritte vonnöten, die den Zusammenhalt und die Akzeptanz von hier lebenden Menschen unabhängig von ihrer Zuwanderungsgeschichte fördern. Dazu gehört selbstverständlich auch, dass von allen gleichermaßen eingefordert wird, dass sie sich an Recht und Gesetz halten.

Die wachsende Vielfalt ist schon aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen bzw. volkswirtschaftlichen Gründen unausweichlich – und gleichberechtigte Teilhabe aller und das Zurückdrängen rassistischer oder anderweitig motivierter Diskriminierungen und von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit jeder Couleur – und das heißt in Deutschland selbstverständlich vor allem auch von Antisemitismus – eine *conditio sine qua non*. Die neue Bundesregierung sollte hierzu klare Signale senden und weiterhin in die wechselseitige Akzeptanz im Einwanderungsland investieren – denn ohne den gesellschaftlichen Zusammenhalt werden sich die Gefährdungen für die liberale Demokratie weiter verdichten. Formen des Extremismus und von Gewalt gegen und von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte muss mit allen Mitteln des Rechtsstaats entschieden begegnet werden (SVR 2019: 155-156, SVR 2024: 151). Flankierend sind Präventionsmaßnahmen und psychosoziale Betreuungsstrukturen notwendig, die auch Geflüchtetensozialarbeit einschließen.

2.2 Bildungsteilhabe durchgehend ermöglichen und sichern

In Deutschland hängt der Bildungserfolg weiterhin von der sozialen Herkunft ab. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sind in allen Bildungsetappen benachteiligt (vgl. SVR 2025a). Unterschiede in der Bildungsbeteiligung hängen eng mit der sozialen Herkunft und den Ressourcen im Elternhaus zusammen. Beim Ausgestalten der Bildungsinfrastruktur ist es daher entscheidend, den Bildungserfolg von der familiären Herkunft zu entkoppeln. Vor allem Kinder und Jugendliche mit eigener Zuwanderungserfahrung – hierunter die vielen Geflüchteten – benötigen Aufmerksamkeit, damit sie nicht den Anschluss verlieren. Der Handlungsbedarf ist hier besonders groß. Denn wenn geeignete Förderangebote zu Beginn fehlen, gelingt es



später umso schwerer, Startnachteile aufzufangen. Dies gilt vor allem für den frühkindlichen Bereich, in dem der Grundstein für eine erfolgreiche Bildungskarriere gelegt wird.

Auch wenn der Bildungsbereich grundsätzlich Ländersache ist, verantwortet der Bund wesentliche Aufgabenbereiche in Bildung, Wissenschaft und Forschung, darunter die außerschulische Aus- und Weiterbildung. Darüber hinaus obliegt ihm die Aufgabe, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland zu gewährleisten. Dafür kann er über Investitionen und Programme Impulse geben.

Kita: Frühkindliche Förderung ausbauen und intensivieren

Eine Priorität sollte deshalb nach Ansicht des SVR sein, ein bedarfsdeckendes und qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot in Kitas auszubauen. Dabei sollten Bundesmittel künftig vollständig in die Verbesserung der Betreuungsqualität fließen. Hierzu gehört auch, dass frühkindliche Sprachförderung weiter gefördert und als Kita-Schwerpunkt ausgebaut wird, damit alle Kinder unabhängig von ihren sprachlichen Voraussetzungen hinreichend auf den Schuleintritt vorbereitet sind (SVR 2024b: 161; Lokhande 2023). Bei der Verteilung der Mittel sollten zudem – vergleichbar zum Startchancen-Programm für Schulen – Kitas in benachteiligter Lage bevorzugt werden.

Zugang zu Schulbildung beschleunigen

Für den Bereich der Schule sollte die neue Bundesregierung aus Sicht des SVR in Abstimmung mit den Ländern Maßnahmen ergreifen, um insbesondere die Gruppe der Kinder mit Fluchtbiografie von Beginn ihres (Quer-)einstiegs ins neue Schulsystem intensiv zu fördern. Hierzu gehört zunächst ein zügiger Zugang zur Schule. Gemäß der EU-Richtlinie 2024/1346/EU (Aufnahmerichtlinie), die in Deutschland bis spätestens Sommer 2026 umzusetzen ist, muss geflüchteten Minderjährigen spätestens zwei Monate, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, der Besuch einer regulären Schule ermöglicht werden (Art. 16 Abs. 2). Diese Frist wurde in der Vergangenheit häufig deutlich überschritten, sei es, weil die Kinder noch in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht und nicht einer Kommune zugeteilt wurden und damit nach Landesrecht die Schulpflicht noch nicht greift, oder aufgrund von Kapazitätsmängeln und Umsetzungsproblemen.

Mit jedem Monat, den diese Kinder nicht beschult werden, verlieren sie weiter Bildungszeit, nachdem sie aufgrund der Situation in den Herkunftsländern und der teils langwierigen Flucht schon vorher keinen (regelmäßigen) Zugang zu Bildung hatten (SVR 2024b: 182). Gerade für ältere Kinder und Jugendliche ist diese verlorene Zeit nur schwer aufzuholen.

Ausbildung: Für mehr qualifizierende Berufsabschlüsse sorgen

Im Kontext der gestiegenen Fluchtzuwanderung nach Deutschland gilt das hiesige Ausbildungssystem häufig als Königsweg zu wirtschaftlicher Integration und gesellschaftlicher Teilhabe. Dennoch stehen gerade geflüchtete Menschen vor zahlreichen Einstiegshürden, was sich in den Übergangsquoten widerspiegelt: So beginnen nicht nur junge Menschen mit Migrationshintergrund, sondern auch jene mit einer Fluchtgeschichte seltener und später eine berufliche Ausbildung als ihre Altersgenossen ohne Zuwanderungsgeschichte. Besonders bei diesem Bildungsübergang laufen Neuzugewanderte Gefahr, ‚verloren zu gehen‘, insbesondere ältere Jugendliche und junge Erwachsene, die nicht mehr schulpflichtig sind und somit aus der Berufsschulpflicht herausfallen. In der ersten Zuwanderungsgeneration gibt es viele Jugendliche und junge Erwachsene ohne qualifizierenden Schul- oder Berufsschulabschluss. Es ist daher wichtig, auch diesen jungen Erwachsenen die Möglichkeit zu geben, einen qualifizierenden Berufsabschluss zu erwerben.

Auf Bundesebene durchgeführte Programme tragen dazu bei, betroffene Neuzugewanderte auf die Berufsausbildung vorzubereiten. Aus Sicht des SVR ist es darüber hinaus wichtig, dass Beratung und Vorbereitung im Sinne einer Lotsenfunktion von Beginn an und durchgehend gedacht werden (SVR-Forschungsbereich 2020: 42–47).



Studienerfolg wahrscheinlicher machen: Beratungs- und Unterstützungsangebote ausweiten

Ob junge Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ein Studium aufnehmen, entscheidet sich häufig schon während der Schullaufbahn. 2023 hatten mehr als drei von zehn aller Studierenden im Alter von 18 bis 29 Jahren an deutschen Hochschulen einen Migrationshintergrund. Während in Deutschland geborene junge Erwachsene mit Zuwanderungsgeschichte inzwischen fast genauso häufig ein Studium aufnehmen wie Personen ohne Migrationshintergrund, ist die erste Zuwanderungsgeneration, die in Deutschland aufgewachsen ist, weiterhin deutlich unterrepräsentiert. Dies gilt im Besonderen für junge Flüchtlinge: In dieser Bevölkerungsgruppe liegt der Anteil der Studierenden mit rund 6 Prozent noch deutlich unter der Zielmarke von 15 Prozent, die das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen bis 2030 ausgerufen hat, um die Beteiligung von Flüchtlingen an der Hochschulbildung zu erhöhen (SVR 2025a: 11).

Der SVR begrüßt daher die Anstrengungen der vergangenen Jahre, internationalen Studierenden und Flüchtlingen den Zugang zur Hochschule rechtlich wie auch durch entsprechende Maßnahmen der Hochschulen zu erleichtern. Gerade die erneut hohe Zuwanderung von Schutzsuchenden sowie überdurchschnittliche Studienabbruchquoten bei Bildungsinländern und -ausländern zeigen allerdings auch, dass es dringend notwendig ist, dass die Hochschulen ein kontinuierliches Beratungs- und Unterstützungsangebot für die Zielgruppe in ihr Regelangebot aufnehmen können und es nicht nur im Rahmen befristeter Projekte vorhalten. Hier sind auch regionale Übergangnetzwerke in Kooperation mit der Privatwirtschaft, der Bundesagentur für Arbeit und weiteren regionalen Partnerorganisationen zentral, die als Wegweiser für internationale Studierende und für viele weitere künftige dringend benötigte internationale Fachkräfte dienen (Morris-Lange/Lokhande 2021: 49–51).

Derzeit zeichnet sich ab, dass Deutschland im Ausland nicht mehr durchweg als attraktives Einwanderungs- und Willkommensland wahrgenommen wird; das hängt auch mit den Erfahrungen zusammen, die Zugewanderte hier machen.¹⁰ Daher könnte Deutschland auf dem globalen Markt des hochschulischen Wettbewerbs (um Studierende, aber auch um Forscherinnen und Forscher) künftig weniger nachgefragt sein. Zwar hat Deutschland hier wegen seines Verzichts auf Gebühren im Wettbewerb um Studierende weltweit weiterhin einen Vorteil, muss aber gleichzeitig den gegenüber anderen Ländern bestehenden sprachlichen Nachteil möglichst anderweitig ausgleichen.

2.3 Gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt fördern

Mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen begrüßt der SVR die Flexibilisierung der Ansätze durch einen früheren Zugang zur Beschäftigung im Rahmen des Job Turbo-Programms (vgl. SVR 2025b i. E.: Kap. B.2.1). Er warnt allerdings vor einer grundsätzlichen Abkehr von dem Ansatz, Geflüchtete sprachlich und fachlich zu qualifizieren, denn beides sind zentrale Voraussetzungen für eine nachhaltige und qualitativ höherwertige Teilhabe am Arbeitsmarkt. Insbesondere müssen die Anerkennungsverfahren für berufliche Qualifikationen vereinfacht und beschleunigt werden, ohne die Qualitätsstandards zu senken.

Wichtige Schritte hierfür sind die Strategien, die Bund und Länder dafür im Dezember 2024 beschlossen haben: die Verfahren durch Digitalisierung zu optimieren und zu vereinfachen, englischsprachigen und ggf. sogar muttersprachliche Dokumente zu akzeptieren und diesbezügliche Zuständigkeiten behördlich an kompetenter Stelle zu bündeln und entsprechende Kapazitäten für die Umsetzung zu schaffen.

Der SVR empfiehlt ferner, entsprechende Programme zu entwickeln, die ausländische Fachkräfte und qualifizierte Geflüchtete in ihrem Berufsfeld systematisch von einer temporär angelegten Assistenz Tätigkeit über berufsbegleitende Nachqualifizierungen an eine Tätigkeit als qualifizierte Fachkraft oder auf Experten- bzw. Spezialistenniveau heranführen. Hierzu gibt es – in Deutschland und international – bereits Beispiele guter Praxis für einen Quereinstieg, etwa für den staatlich reglementierten Berufseinstieg im Bildungsbe-

¹⁰ OECD 2024: Der Weg nach Deutschland. Ergebnisse der Schlussbefragung einer Längsschnittstudie von an Deutschland interessierten Fachkräften aus dem Ausland (Oktober – Dezember 2023) (<https://blog.oecd-berlin.de/wp-content/uploads/2024/01/OECD-Fachkraeftemigrationsbefragung-Jahresergebnisse-FINAL.pdf>, 05.03.2025)



reich. Denn hier sind Lösungen erforderlich, wie trotz des Fachkräftemangels ein ausreichendes Betreuungsangebot für alle Kinder in Kitas und im schulischen Ganztags bereitgestellt und der Unterricht gesichert werden kann.

Für solche reglementierten Berufsfelder (wie etwa die Lehrtätigkeit) sollten dafür länderübergreifende Qualitätsstandards für Quereinstieg und berufsbegleitende Qualifizierung erarbeitet werden. Auf diese Weise kann auch die frühzeitige Aufnahme einer Assistenz Tätigkeit erheblich dazu beitragen, die im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen weiterzuentwickeln. Im Zentrum sollten dabei die besonderen Stärken der Personen und ihr Mehrwert für das Unternehmen oder die beschäftigende Einrichtung stehen. Beispielsweise könnte sich eine Person mit ausländischem Abschluss zunächst besonders um Zielgruppen mit demselben sprachlichen Hintergrund kümmern, bei der Arbeit im Krankenhaus etwa um die entsprechenden Patienten und Patientinnen oder als Lehrkraft-Assistenz in der Schule um die Schülerinnen und Schüler mit demselben Sprachhintergrund.

2.4 Politische Partizipation stärken – Einbürgerung als Schlüssel

Die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an politischer Willensbildung und Entscheidungsprozessen ist ein Grundpfeiler von Demokratien; sie erhöht das Gefühl von Zugehörigkeit und die Akzeptanz und Legitimität politischer Entscheidungen. Die zentrale Form politischer Mitbestimmung ist die Teilnahme an Wahlen. Ist ein bedeutender Teil der Bevölkerung davon dauerhaft ausgeschlossen, kann das zu einem Demokratiedefizit führen (SVR 2024b: 203).

Das Wahlrecht ist in Deutschland an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt. Die Teilnahme an Wahlen wird Ausländerinnen und Ausländern erst durch die Einbürgerung ermöglicht (eine Ausnahme besteht auf kommunaler Ebene, hier sind auch EU-Bürgerinnen und EU-Bürger wahlberechtigt). Insgesamt hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren nur ein kleiner Teil derjenigen, die dazu berechtigt wären, tatsächlich einbürgern lassen. Im europäischen Vergleich sind die Einbürgerungszahlen hierzulande nach wie vor niedrig. Es hat sich eine wachsende Inkongruenz zwischen Wohnbevölkerung und Wahlvolk andererseits herausgebildet. Um diese Lücke bei der politischen Mitbestimmung zu verkleinern, hat der Bund 2024 das Staatsangehörigkeitsrecht umfassend reformiert. Der SVR bewertet die Reform insgesamt als Schritt in die richtige Richtung (SVR 2023a; SVR 2024b). Das Einbürgerungspotenzial besser auszuschöpfen, sollte ein wichtiges politisches Ziel bleiben. Dazu können Kampagnen auf Bundes-, Länder- oder auf kommunaler Ebene beitragen; mindestens ebenso bedeutsam ist aber die ‚Körpersprache‘ von Politik, Verwaltung und breiterer Öffentlichkeit gegenüber den potenziellen Neubürgerinnen und Neubürgern. Sie müssen sich eingeladen fühlen und sich unmittelbar als Teil der Deutschen begreifen können – auch unter Bewahrung ihrer ‚Herkunftsidentität‘. Insbesondere die überlasteten Staatsangehörigkeitsbehörden haben hier die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die oftmals überlangen Wartezeiten nicht zu Frustration und einem Gefühl der Ablehnung führen.

Hier bedarf es etwa einer Konkretisierung rechtlicher Regelungen durch Verwaltungsvorschriften und sonstige Anwendungshilfen. Klare Vorgaben zur Auslegung und Anwendung haben den Vorteil, dass sie die Einarbeitung neuer Behördenmitarbeitenden erleichtern und die Prozesse in den Einbürgerungsbehörden insgesamt vereinheitlichen und beschleunigen können. Sie können eine möglichst verlässliche und diskriminierungsfreie Rechtsanwendung unterstützen. Im Sinne einer rechtssicheren Umsetzung wäre es nach Ansicht des SVR zu begrüßen, wenn der Bund die seit 2001 geltende Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) überarbeitet. Solange das nicht geschieht, sind die (nicht bindenden) Anwendungshinweise des Bundes umso wichtiger. Diese sollten grundsätzlich veröffentlicht werden. Zudem sollte im Licht der Erfahrungen mit der Umsetzung geprüft werden, ob weitere Anpassungen notwendig sind.

Unbegrenzte Weitergabe von Staatsangehörigkeit limitieren, Einbürgerungen stärken und Staatenlosigkeit verringern

Mit der Reform wird Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung generell akzeptiert. Damit wurde eine wesentliche Einbürgerungshürde beseitigt. Das begrüßt der SVR, allerdings mit einer Einschränkung: Wenn die doppelte



Staatsangehörigkeit über Generationen hinweg unbegrenzt weitergegeben wird, wirft das demokratiepolitische Fragen auf, denn im Zuge der Reform wird es immer mehr Menschen geben, die nicht nur in Deutschland wählen dürfen, sondern auch im Herkunftsland der ursprünglich nach Deutschland zugewanderten Person. Sie können damit über politische Entscheidungen mitbefinden, von denen sie gar nicht betroffen sind. Gleichwohl ist eine Rückkehr zum Status quo ante – als der Grundsatz lautete, die Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates aufzugeben – nicht zu empfehlen. Der SVR schlägt vielmehr einen Mittelweg vor: Dieser ermöglicht Mehrstaatigkeit grundsätzlich, begrenzt jedoch die Probleme, die mit einer uneingeschränkten Hinnahme von Mehrstaatigkeit im Generationenverlauf verbunden sind. Dazu gehören zum einen das vom SVR weiterentwickelte Modell eines Doppelpasses mit Generationenschnitt: Hier wird bei Einbürgerung die doppelte Staatsangehörigkeit zunächst akzeptiert; in der nächsten oder übernächsten Generation wird die automatische Weitergabe der ausländischen Staatsangehörigkeit dann aber unterbrochen. Zum anderen gehört auch der Ansatz der ruhenden Staatsangehörigkeit dazu: Mehrfache Staatsangehörigkeit wird generell akzeptiert; bestimmte mit der Staatsangehörigkeit verbundene Rechte und Pflichten wie das Wahlrecht werden jedoch nur im Land des dauerhaften Wohnsitzes gewährt (SVR 2024b: 207).

Weiteren Prüf- und ggf. Änderungsbedarf sieht der SVR hinsichtlich der nun festgelegten Frist für die sog. Turbo-Einbürgerung. Die im Gesetz festgelegten drei Jahre Mindestaufenthalt führen zu einer Kollision mit den unter anderen unionsrechtlich vorgegebenen Mindestaufenthaltszeiten für eine Niederlassungserlaubnis sowie für die im Aufenthaltsgesetz zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis vorgesehenen Fristen für Fachkräfte (fünf bzw. drei Jahre). Entsprechend regt der SVR an, an dieser Stelle über Anpassungen nachzudenken – nicht zuletzt, um die Kohärenz des Rechts zu wahren. Andererseits ist auch zeitnah zu evaluieren, ob die gestrafften Voraussetzungen beim Kriterium der Lebensunterhaltssicherung strukturell bestimmte vulnerable Gruppen wie z. B. alleinerziehende Frauen, chronisch Kranke oder Menschen mit Behinderung benachteiligen (Gülzau/Schneider 2024).

Der SVR bedauert, dass mit der Reform des StAG 2024 keine Neuregelungen zur Verringerung von Staatenlosigkeit umgesetzt wurden. Er hat sich unter anderem dafür ausgesprochen, dass in Deutschland geborene Kinder von Staatenlosen automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn die Eltern seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig in Deutschland leben (SVR 2023a). Dieser sinnvolle Schritt sollte erneut erwogen werden, auch um hierzulande geborene Kinder für etwaige Versäumnisse ihrer Eltern nicht zu bestrafen und deren Entwicklungsmöglichkeiten dadurch zu behindern.

Zudem regt der SVR an, ein einheitliches Regelverfahren zur Feststellung von Staatenlosigkeit bzw. einer bestehenden Staatsangehörigkeit zu entwickeln und die damit verbundenen Prozesse zu zentralisieren; dafür sollten unterschiedliche Optionen geprüft werden (Müller 2024: 49–51). Ein wesentlich stärker vereinheitlichtes Vorgehen bei der Feststellung von Identität und Staatsangehörigkeit ist zudem eine wichtige Komponente für eine verbesserte und effizientere Rückführungspolitik (siehe 1.2).

3 Infrastruktur verbessern, Behörden stärken, Verfahren vereinfachen

Kommunale Behörden und lokale Akteure in den Bereichen Aufnahme, Aufenthalt und Integration stehen nicht nur durch die fortgesetzt hohe Zahl an Schutzsuchenden vor enormen Aufgaben, sie müssen auch der Tatsache erst gerecht werden, dass infolge der zahlreichen Neuregelungen der letzten Jahre das Migrationsrecht komplexer und anspruchsvoller in der Umsetzung geworden ist. Sie benötigen Zeit, um funktionierende Prozesse aufzusetzen, Fachverfahren anzupassen, Personal zu rekrutieren und zu schulen, Routinen zu entwickeln und die Digitalisierung voranzutreiben. Die für den Vollzug der Reformen verantwortlichen staatlichen Stellen müssen dahingehend ertüchtigt werden, dass die Reformen tatsächlich Wirkung entfalten können. Dazu benötigen die Kommunen auch Geld.

3.1 Kommunale Ebene verlässlicher finanzieren

Bezogen auf die Verteilung von Zuständigkeiten im Bereich Migration und Integration wird regelmäßig darüber diskutiert, dass die Länder den Kommunen Integration als Pflichtaufgabe zuweisen sollten, die von



den Ländern zu finanzieren ist. Damit verbindet sich insbesondere die Erwartung, dass dadurch die Integrationsarbeit vor Ort nachhaltiger gesichert wird und diesbezügliche Aufgaben und Zuständigkeiten klarer verteilt werden. Das wäre aus Sicht des SVR ein wichtiges Signal. Wenn die Kommunen verpflichtet werden, Integrationsmaßnahmen zu planen und zu koordinieren, könnte das auch bewirken, dass sie dafür Verantwortung übernehmen und eine nachhaltige Integrationsinfrastruktur aufbauen (können) – unabhängig von den politischen Verhältnissen vor Ort (siehe auch 3.5). Eine Pflichtaufgabe allein garantiert aber noch keine funktionierende Integrationsarbeit vor Ort. Außerdem sind bei dieser Form der Verantwortungszuweisung rechtliche Hürden zu überwinden. Eine Alternative sind konkrete Fördermaßnahmen, mit denen die Länder die Kommunen beim Aufbau von Integrationsstrukturen stärker unterstützen. Mehrere Länder tun dies bereits, etwa Nordrhein-Westfalen mit der Förderung der Kommunalen Integrationszentren und dem kommunalen Integrationsmanagement. Der SVR empfiehlt ausdrücklich auch anderen Ländern solche oder ähnliche Maßnahmen, die beispielsweise im Rahmen von Integrations- und Teilhabegesetzen verankert werden können (Schupp/Wohlfarth 2022). Angesichts der hohen Hürden, die mit der Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration verbunden sind, erscheint dieser Weg gangbarer und leichter umsetzbar.

Unabhängig davon, ob und in welcher Form die Länder Integration als Aufgabe der Kommunen stärken, sollte die Diskussion darüber nach Ansicht des SVR auch genutzt werden, um das finanzielle Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich Integration und Teilhabe weiterzuentwickeln (SVR 2025b i. E.: Kernbotschaft 5). Auch die neue Bundesregierung sollte sich proaktiv und kreativ an solchen Überlegungen beteiligen.

3.2 In bezahlbaren Wohnraum, Kitas und Schulen investieren

Infrastrukturmaßnahmen sind in aller Munde – aber nicht nur hinsichtlich des Schienennetzes, der Brücken auf Bundesautobahnen und -straßen oder der digitalen Grids müssen Zukunftsinvestitionen getätigt werden. Das Problem insbesondere der Städte, dass für Zugewanderte und nicht Zugewanderte nicht mehr genug bezahlbarer Wohnraum mehr zur Verfügung steht, ist drängend. Auch die Strukturen der allgemeinbildenden Schulen und der frühkindlichen Bildung sind, trotz der in Deutschland im internationalen Vergleich fortschrittlichen Rechtslage und breiter theoretischer Zugänge, stark unter Druck. Es mangelt an Plätzen und an Fachkräften, die für gute Bildung sorgen können.

Der SVR mahnt, dass Investitionen in diese gesellschaftspolitischen Bereiche ob der absehbaren haushälterischen Herausforderungen der nächsten Jahre nicht vernachlässigt werden dürfen. Gerade wenn das Credo „Bildung ist die zentrale Investition für den Wissensstandort Deutschland“ nicht nur eine Worthülse bleiben soll, muss neben Exzellenzclustern an Universitäten und der Förderung der Spitzenforschung oder von Sprunginnovation auch das Regelsystem der frühkindlichen und schulischen Bildung im Blick bleiben – ansonsten drohen viele junge Menschen mit wie ohne Zuwanderungsgeschichte und zumal solche aus benachteiligten Familien weit unter ihren Möglichkeiten zu bleiben.

Der SVR weist zudem auf den engen Zusammenhang solcher Infrastrukturinvestitionen mit der dringend benötigten Akzeptanz für Einwanderung und Vielfalt hin (siehe 2.1): Sie verhindern die (unrichtige) Wahrnehmung innerhalb der Bevölkerung, die Missstände und Mangelsituationen im Wohn- und Bildungsbereich seien allein eine Folge der Zuwanderung. Allerdings macht Zuwanderung auf ohnehin bestehende Infrastrukturprobleme aufmerksam und verschärft ohnehin bestehende Engpässe.

3.3 Ausländerbehörden entlasten, Zuständigkeiten zentralisieren

Der SVR unterstützt den Ansatz, den Prozess der Fachkräftezuwanderung stärker auf der Bundesebene zu zentralisieren, wie es das Beratungsunternehmen PD in einer Machbarkeitsstudie vorgeschlagen hat. Nach diesem Modell werden Visa und Aufenthaltstitel zentral im Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) bearbeitet und die Arbeitsmarktzulassung von der Bundesagentur für Arbeit (BA). Das würde die Ausländerbehörden entlasten, die bereits an anderer Stelle stark beansprucht werden. Diese teilweise Verlagerung und Bündelung von Zuständigkeiten kann und sollte durch eine weitere Digitalisierung flankiert werden (siehe auch 1.1 sowie 3.4; SVR 2025b i. E.: Kernbotschaft 7).



Effizientes Verwaltungshandeln lässt sich aber nicht auf das Tocotronic-Credo eines „Digital ist besser“ reduzieren.

Um Probleme in der Umsetzung zu erfassen, braucht es aus der Sicht des SVR Mechanismen zur Rückkopplung zwischen den umsetzenden Behörden und dem Bund. Beispielsweise könnten gezielt Pilotbehörden bestimmt werden, die dem Bund ihre Erfahrungen mit dem Vollzug des reformierten Staatsangehörigkeitsrechts berichten. Um Ressourcen in den Kommunen zu sparen und eine gewisse Einheitlichkeit zu gewährleisten, könnten Bund und Länder außerdem tätig werden und weitere Handlungsanweisungen und sonstige Unterstützung zur Verfügung stellen (beispielsweise herkunftslandspezifische Leitlinien zu Mitwirkungspflichten und Zumutbarkeitsgrenzen beim Nachweis der Identität) (SVR 2025b i. E.: Kap. B.3).

3.4 Verfahren vereinfachen und digitalisieren

Die seit einigen Jahren mit großem Nachdruck betriebenen Bemühungen um die Digitalisierung der Verwaltung sind – trotz Onlinezugangsgesetz und zahlreicher Initiativen – vielerorts weiterhin in einem frühen Stadium. Digitalisierung wird dabei auch noch nicht überall gleich verstanden: Die Möglichkeit, einen Einbürgerungsantrag als PDF einzureichen, ist noch lange kein echter Digitalisierungsschritt, wenn dieses Dokument in der Behörde ausgedruckt bzw. seine Inhalte händisch in die geschlossene Inhouse-Fachanwendung übertragen werden müssen. Medienbruchfreie digitale Datenübernahmen sind essenziell. Bundeseinheitlichen Plattformen, die den Anspruch haben, einen zentralen digitalen Zugang zur Einbürgerung zu bieten (wie etwa der „Antragsservice Digitale Einbürgerung“ oder das zentrale digitale Verwaltungsportal des Bundes),¹¹ stellt der Föderalismus selbst ein Bein: Bis vor Kurzem arbeiteten nahezu alle Länder an eigenen Lösungen, die nun entweder nicht einfach kompatibel zu machen sind oder aufgrund von Pfadabhängigkeiten durch laufende Verträgen mit externen Dienstleistern nicht angepasst oder aufgegeben werden wollen. Teil der Digitalisierung von Einbürgerungsverfahren könnten beispielsweise auch algorithmengestützte Tools sein, die das zuständige Personal in Prüf- und Entscheidungsprozessen unterstützen (SVR 2024b: 211).

Mit Unterstützung von Bund und Ländern sollten die Kommunen so schnell wie möglich die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür schaffen, bestehende Ansätze in allen Bereichen praktisch umzusetzen. Konkret empfiehlt der SVR beispielsweise, das Ausländerzentralregister (AZR) zu einer zentralen Plattform für das Ausländerwesen weiterzuentwickeln. Zusätzlich sollte eine zweite zentrale IT-Plattform entwickelt werden, um Visaverfahren und aufenthaltsrechtliche Anliegen zu bündeln. Dies würde die Ausländerbehörden weiter entlasten und die ebenfalls vom SVR empfohlene Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden ergänzen. Um einzelne Schritte im Verwaltungsprozess tatsächlich zu automatisieren, braucht es auch ein digitaltaugliches Recht, das festlegt, welche Daten, Dokumente und Sachverhalten wann als verbindlich geprüft gelten und nicht mehr erneut erhoben werden müssen (SVR 2025b i. E.: Kernbotschaft 6).

3.5 Langfristig planen und nachhaltige Strukturen schaffen

Die Politikwissenschaften haben aus empirischen Analysen zur Tätigkeit von Regierungen das „NIMTOO“-Prinzip („not in my term of office“) abgeleitet. Es besagt, dass vor dem Hintergrund der in funktionierenden Demokratien meist nach vier bis fünf Jahren anstehenden Neuwahlen Regierungen dazu tendieren, vor allem Maßnahmen umzusetzen, bei denen sich noch in der gleichen Legislaturperiode Früchte ernten lassen. Alles andere wird verschoben. Langfristige Struktur- oder Politikreformen, die erst Jahre später ihre (im besten Fall positiven) Effekte zeigen, werden hingegen selten und oft nur unter hohem Druck angestoßen – wie die durch die mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine eingeleiteten Zeitenwende angestoßene Investitionen in die Verteidigung oder die Reformen am Arbeitsmarkt zu Beginn der 2000er Jahre.

Auch gute Migrations- und Integrationspolitik ist darauf angewiesen, Maßnahmen und Strukturen aufzubauen, die langfristig wirken und das System dauerhaft ‚fit‘ machen. Der SVR appelliert an die neue Bun-

¹¹ Antragsservice Digitale Einbürgerung s. <https://www.antragsservice-einbuengerung.de/>; Bundesportal s. <https://verwaltung.bund.de/leistungsverzeichnis/DE/lagen/1080000/sublagen/1080300>



desregierung und die sie tragenden Parteien, den Bedarf für langfristigen Planung und die Schaffung nachhaltiger Strukturen anzuerkennen und einen entsprechenden Kapazitätsaufbau jetzt anzugehen. Das betrifft alle Bereiche der Migrations-, Integrations- und Teilhabepolitik, dazu gehört etwa die verlässliche, auskömmliche und dauerhafte Finanzierung von Integrationsaufgaben auf kommunaler Ebene (siehe 3.1), die Investitionen in bezahlbaren Wohnraum und Bildungsinfrastruktur, aber auch in die Aufnahmeinfrastruktur für Geflüchtete sowie integrative Maßnahmen wie etwa Arbeitsmarktmentoring, Begleitung von Bildungsübergängen und auch koordinative Maßnahmen im Feld der Integration.

Unabhängig davon, ob (und in welcher Form) die Länder eine kommunale Pflichtaufgabe Integration einführen oder nicht, sollte nach Ansicht des SVR stärker nach Wegen eines finanziellen Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich Integration und Teilhabe gesucht werden. Der Bund hat insgesamt wenig Möglichkeiten, sich an Aufgaben der Länder und Kommunen finanziell zu beteiligen. Bisherige Praktiken sind jedoch nicht auf eine dauerhafte Finanzierung ausgelegt, bei der die Verwendung der Mittel durch Länder oder Kommunen an einen Zweck gebunden ist. Ein Ansatz für eine Beteiligung des Bundes im Bereich Integration wäre aus Sicht des SVR die Umverteilung von Umsatzsteuermitteln (SVR 2025b i. E.: Kap. A.2.3.3): Die Länder erhalten daraus (vorübergehend) mehr Mittel, als ihnen eigentlich zustehen. Rechtlich sind diese Gelder nicht zweckgebunden. Auf politischer Ebene können Bund und Länder jedoch eine solche Zweckbindung vereinbaren.



Zitierte Publikationen des SVR

Friedrichs, Nils/Popp, Karoline 2024: [Angekommen und transnational verbunden: Afghanische Zugewanderte in Deutschland.](#) SVR-Studie 2024-4, Berlin.

Gülzau, Fabian/Schneider, Jan 2024: [Neue Wege, neue Hürden? Die Staatsangehörigkeitsrechtsreform und mögliche Folgen für Behörden und vulnerable Gruppen.](#) SVR-Policy Brief 2024-1, Berlin.

Lokhande, Mohini 2023: [Integrationsmotor Kita. Wie gut ist die frühkindliche Betreuung auf den Normalfall Vielfalt eingestellt?](#), SVR-Kurzinformation 2023-4, Berlin.

Morris-Lange, Simon/Lokhande, Mohini 2021: [Flüchtlingsintegration und Fachkräftemigration: Welche Rolle spielen Hochschulen? Begleitstudie zu den DAAD-Programmen Integra und PROFI.](#) Expertise des wissenschaftlichen Stabs des SVR im Auftrag des DAAD, Berlin.

Müller, Maximilian 2023: [Ein Leben ohne Pass. Die Situation staatenloser Menschen in Deutschland.](#) SVR-Policy Brief 2023-1, Berlin.

Müller, Maximilian 2024: [Kein Pass. Nirgends? Politische, rechtliche und verwaltungspraktische Ansätze im Umgang mit Staatenlosigkeit.](#) SVR-Studie 2024-3, Berlin.

Schneider, Jan 2024: [Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz.](#) SVR-Studie 2024-1, Berlin.

Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte 2022: [Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann.](#) SVR-Studie 2022-3, Berlin.

SVR 2017: [Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa.](#) SVR-Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR 2018: [Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten?](#) SVR-Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2019: [Dem demografischen Wandel entgegen. Wie schrumpfende Hochschulstandorte internationale Studierende gewinnen und halten.](#) Studie des SVR-Forschungsbereichs 2019-1, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2020: [Heraus aus dem Labyrinth. Jungen Neuzugewanderten in Europa den Weg zur Berufsbildung erleichtern.](#) Studie des SVR-Forschungsbereichs 2020-1, Berlin.

SVR 2021a: [Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht.](#) Jahresgutachten 2021, SVR-Jahresgutachten 2021, Berlin.

SVR 2021b: [SVR-Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik. Impulse für die Legislaturperiode 2021 – 2025,](#) Positionspapier, Berlin.

SVR 2022: [Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland.](#) SVR-Jahresgutachten 2022, Berlin.

SVR 2023a: [Positionspapier zur Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts.](#) Positionspapier, Berlin.

SVR 2023b: [Klimawandel und Migration: was wir über den Zusammenhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt.](#) SVR-Jahresgutachten 2023, Berlin.

SVR 2023c: [Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung,](#) Stellungnahme, Berlin.

SVR 2024a: [Integrationsklima 2024: Leichte Abschwächung des positiven Trends.](#) SVR-Integrationsbarometer 2024. SVR-Bericht 2024-1, Berlin.



SVR 2024b: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2024, Berlin.

SVR 2024c: Solidarität und Rechtsstaatlichkeit stärken: Die gemeinsame Asylpolitik umsetzen und die Debatte versachlichen. Positionspapier, Berlin.

SVR 2024d: Fakten zur Einwanderung in Deutschland (aktualisierte Fassung, Dezember), Kurz & bündig, Berlin.

SVR 2024e: Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit (aktualisierte Fassung, Oktober), Kurz & bündig, Berlin.

SVR 2024f: Fakten zu Flucht und Asyl (aktualisierte Fassung, Juli), Kurz & bündig, Berlin.

SVR 2024g: Auf die Umsetzung kommt es an: SVR zur GEAS-Reform. Pressestatement vom 11.04.2024.

SVR 2024h: Umsetzungsdefizite beheben und differenziert diskutieren, statt Ängste zu schüren: SVR warnt vor Eskalationsspirale in der Asyldebatte. Pressestatement vom 09.09.2024.

SVR 2024i: Menschenrechte und Genfer Flüchtlingskonvention als Richtschnur: Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten. Stellungnahme, Berlin.

SVR 2025a: Ungleiche Bildungschancen (aktualisierte Fassung, Januar). Kurz & bündig, Berlin.

SVR 2025b: Reformen, die wirken? Die Umsetzung von aktuellen Migrations- und Integrationsgesetzen. SVR-Jahresgutachten 2025, Berlin (i. E.).

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
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 gGmbH, Berlin 2025

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Winfried Kluth (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Glorius (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph. D., Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph. D., Prof. Dr. Hannes Schammann.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de