

**Von der Migration zur Integration
in die Arbeitswelt 2020**

**Staatswissenschaftliches Forum e.V.
Tagungsberichte 3/2017**



SWF
Staatswissenschaftliches
Forum e.V.

Von der Migration zur Integration in die Arbeitswelt 2020

Staatswissenschaftliches Forum e.V.
Tagungsberichte 3/2017

Impressum

S|W|F| Tagungsberichte
3/2017, 3. Jahrgang

HERAUSGEBER

Univ.-Prof. Dr. Herm.-J. Blanke
Prof. Gerald Grusser

REDAKTION

Robert Conrad, M.A.
Staatswissenschaftliches Forum e.V.
c/o Universität Erfurt
Postfach 900221
99105 Erfurt
Telefon: +49 361 737-4750
Fax: +49 361 737-4709
info@swf-forum.de

Dr. Dr. Dietmar Görgmaier, M.A.
Industrie- und Handelskammer Erfurt
Arnstädter Straße 34
99096 Erfurt
Telefon: +49 361 3484-404

BILDNACHWEIS

Seiten: 33, 45, 49, 55, 57, 58, 63, 64, 67, 81, 82, 93, 96, 109 (© iStockPhoto)
Seiten: 10, 23, 24, 27, 33, 55, 101, 102, 103 (© Fotolia)
Seiten: 7, 16 (© Europäische Kommission)
Seiten: 71, 73, 74, 75 (© DIHK)

DRUCK

Druckhaus Gera GmbH

ISSN 2509-7032

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Industrie- und Handelskammer Erfurt.

S|W|F| Tagungsberichte | Ausgabe 3 | 2017

01	Migration, Asyl und Integration – Staats- und europarechtliche Grundlagen <i>Hermann-Josef Blanke</i>	6
02	Zum Stand der Entwicklung des Asylrechts in der Europäischen Union <i>Albrecht Weber</i>	20
03	Herausforderung “Migration” und die Reform des Europäischen Asylsystems einschließlich der Dublin-Verordnung <i>Norbert Seitz</i>	30
04	GEAS-Reform: Allokation von Flüchtlingsverantwortung und das Verbindungsprinzip <i>Anna Lübbe</i>	44
05	Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und die innenpolitischen Folgen der Aufnahmeentscheidung <i>Herfried Münkler</i>	54
06	Spielregeln einer weltoffenen Nation <i>Volker Kronenberg</i>	62
07	Flüchtlinge und Arbeitswelt – Integrationsbemühungen der Wirtschaft <i>Stefan Hardege</i>	70
08	Zwischenruf zur Qualifikation und Integration von geflüchteten Menschen <i>Frank-J. Weise</i>	78
09	Förderung der beruflichen Integration von Flüchtlingen und Migranten – Erfahrungen aus einem Projekt in Thüringen <i>Gerald Grusser</i>	84
10	In einem gänzlich anderen Licht: Unternehmertum von Migrantinnen und Migranten <i>René Leicht</i>	92
11	Smartphone, Schleuser, Sprachkurs: Zur Rolle von sozialen Medien vor, während und nach der Flucht <i>Robert Conrad</i>	100
12	Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus <i>Hannes Schammann</i>	106

Migration, Asyl und Integration – Staats- und europarechtliche Grundlagen

A. Politische, rechtliche und ethische Herausforderungen

Als *W. Schäuble* im November 2015 die massenweise Zuwanderung von Flüchtlingen als „Rendezvous mit der Globalisierung“ apostrophierte, brachte er treffend zum Ausdruck, dass wohl kein anderes Phänomen der vergangenen Jahre den Europäern, namentlich den Deutschen, den Zusammenhang zwischen den mannigfaltigen internationalen Verflechtungen von Individuen, Gesellschaften, Institutionen sowie Staaten einerseits und unserem Lebensalltag andererseits so deutlich vor Augen geführt hat wie die Flüchtlingsfrage. Rund 890.000 Flüchtlinge sind im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen; in diesem Zeitraum wurden 476.649 Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) gestellt. Im Jahr 2016 kamen ungefähr weitere 280.000 Flüchtlinge; es wurden 745.545 Asylanträge (Erstanträge und Folgeanträge) gestellt. Im Jahr 2015 wurden in Deutschland 137.136, im Jahr 2016 sodann 256.137, zwischen Januar und August 2017 lediglich 100.341 Migranten als Flüchtlinge anerkannt. Hinzukommt eine signifikante Zahl von Migranten, die einen subsidiären Schutz (B. I) genießen (2016: 153.700; 01.-08.2017: 30.197), sowie die Personen, für die ein Abschiebungsverbot gilt (2016: 24.084; 01.-09.2017: 33.321). Dabei hat ein negativer Entscheid allerdings nicht unbedingt zur Folge, dass die Flüchtlinge das Land wieder verlassen.¹

Von Januar bis Ende September 2017 reisten 139.635 Flüchtlinge nach Deutschland ein. Ende September 2017 lagen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 168.306 Asylanträge vor; dies bedeutet einen Rückgang der Antragszahlen um 74,4 % im Vergleich zum Vorjahr.² Doch lässt dies nur auf eine vorübergehende Beruhigung schließen. Wenn es nicht gelingt, die Außengrenzen der Europäischen Union zu sichern, auf eine verbesserte Sicherheitslage und eine Stabilisierung einiger Kernstaaten des Nahen und Mittleren Ostens hinzuwirken, in eine

Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern, unter letzteren insbesondere Libyen, einzutreten und "wirksame Anreize" zu schaffen, um den Zuzug von Flüchtlingen nach Europa zu reduzieren, sowie "irreguläre Einwanderer" in ihre Heimat zurückzubringen, ist ein Wiederanstieg der Zahl der in die Europäische Union drängenden Flüchtlinge mittel- und erst recht langfristig nicht auszuschließen. Es war die Schließung der Balkanroute (9. März 2016), die den oben dokumentierten drastischen Rückgang von in Deutschland ankommenden Flüchtlingen bewirkt hat.

Die italienische Regierung rechnet für das gesamte Jahr 2017 mit nicht mehr als 120.000 Migranten, die, aus dem afrikanischen Raum kommend, von Libyen aus über die „zentrale Mittelmeerroute“ Südtalien zu erreichen versuchen. Von Januar bis September 2017 erreichten die europäischen Küstenstaaten insgesamt 133.386 Migranten, die über das Mittelmeer kamen. Bei solidarischem Verhalten der Mitgliedstaaten müsste es möglich sein, die in den betroffenen Zielländern registrierten Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Bereits am 14. September 2015 wurde vom Rat die Umsiedlung von 40.000 Flüchtlingen einstimmig beschlossen.³ Doch sind die Vorschläge der Europäischen Kommission, auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV), die Flüchtlinge in einer „Notlage“ eines oder mehrerer Mitgliedstaaten mittels einer „automatischen“ Quote – ohne die Änderung des Dublin-Systems – zu verteilen, nicht mehr einstimmig vom Rat angenommen worden. Danach sollen neben der Bevölkerungszahl und dem Bruttoinlandsprodukt auch die Arbeitslosenquote und die Zahl der bislang aufgenommen Menschen eine Rolle spielen.⁴ So erging der Beschluss des Rates vom 22. September 2015, der neben einer Umsiedlungsregelung für weitere 120.000 international schutzbedürftige Drittstaatsangehörige auch den erwähnten Schlüssel für die Umsiedlung der betreffenden Drittstaatsangehörigen in andere, durch den

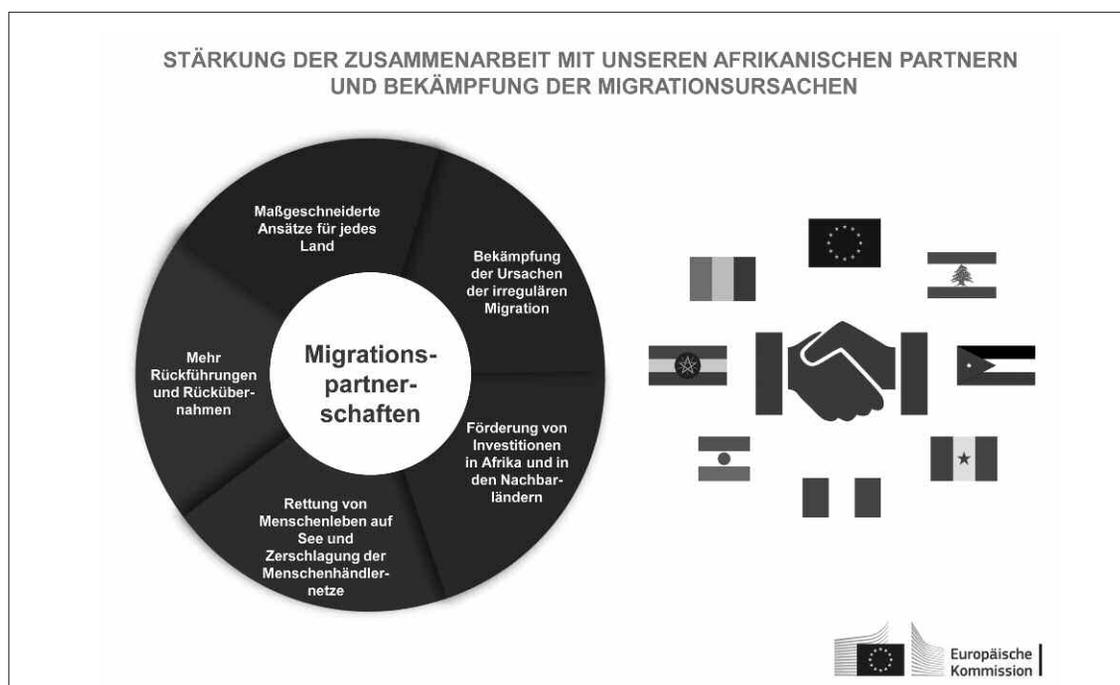
Flüchtlingsstrom weniger belastete Mitgliedstaaten vorsieht,⁵ mit qualifizierter Mehrheit – gegen die Stimmen Rumäniens, Tschechiens, Ungarns und der Slowakei. Beide Beschlüsse zur „Notfallumsiedlung“ werden von den Visegrád-Staaten bis heute ignoriert, letzterer wurde von der Slowakei und Ungarn sogar vor dem EuGH angefochten.

Offizielle (und publizierte) Prognosen über künftige Flüchtlingszahlen in Deutschland liegen nicht vor. Manche inoffizielle Prognosen hierüber sind von Emotionen und politischen Absichten bestimmt. Das Institut der deutschen Wirtschaft hält es für „gut vorstellbar, dass die Flüchtlingszahlen mittelfristig nochmals deutlich zurückgehen und sich langfristig bei einer Größenordnung von 100.000 einpendeln“.⁶ Schon in dieser Arithmetik zeigt sich, dass Migration ein transnationales Phänomen ist, welches sich der direkten politischen Steuerung nicht fügt und deshalb auch nicht prognostizierbar ist.⁷ Migration wird von zahlreichen Faktoren bestimmt, unter denen staatlich-politische nur einen Teil darstellen.

Die Bewertung der Fähigkeit Deutschlands, Menschen aus anderen Kulturen aufzunehmen und sie zu integrieren, ist schon mit Blick auf Flüchtlingsbewegungen, die zu Beginn der 90er Jahre Deutsch-

land erreichten, aber auch hinsichtlich der jahrzehntelangen Arbeitsmigration zwischen und innerhalb der deutschen Volksparteien umstritten: Im Jahr 2005 urteilte *H. Schmidt*, „dass wir uns übernommen haben mit der Zuwanderung von Menschen aus völlig fremden kulturellen Welten [...]. Wir sind nicht in der Lage gewesen, alle diese Menschen wirklich zu integrieren [...]. Sieben Millionen Ausländer in Deutschland sind eine fehlerhafte Entwicklung, für die die Politik verantwortlich ist“.⁸ Dabei stand noch am Beginn der Kanzlerschaft *H. Kohls* die politische Absicht, eine solche „Entwicklung“ zu vermeiden. In seiner Regierungserklärung im Oktober 1982 hatte er ausgeführt: „Integration ist nur möglich, wenn die Zahl der bei uns lebenden Ausländer nicht weiter steigt. Vor allem gilt es hier, eine unbegrenzte und unkontrollierte Einwanderung zu verhindern.“⁹

Anlässlich des Festaktes zum 70-jährigen Bestehen der CDU konstatierte Bundeskanzlerin *A. Merkel* am 29. Juni 2015 sodann das Ergebnis des politischen Wandels, der sich seit den 80er Jahren in Deutschland ereignet hat: „Unser Land ist nach den Vereinigten Staaten das zweitbeliebteste Einwanderungsland.“¹⁰ Ende August 2015 fügte sie in einer Pressekonferenz hinzu: „Wir erleben im Augenblick Einwanderung in einer sehr spezifischen Form, nämlich



in diesem Falle durch Asylbewerber, durch Bürgerkriegsflüchtlinge. Viele von ihnen werden nach menschlichem Ermessen sehr lange bei uns bleiben.“¹¹ Die deutsche „Einwanderungspolitik“ war über die Jahrzehnte wenig geradlinig.

Der Begriff der „Integration“ indiziert vor diesem Hintergrund eine Öffnung des Staates und der Gesellschaft gegenüber Migranten,¹² Wanderarbeitnehmern, Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und nicht zuletzt Asylbewerbern sowie Menschen, die nach internationalem Recht schutzbedürftig sind. Eine Debatte hierüber muss die elementaren Zukunftsfragen des Zusammenlebens in einer Einwanderungsgesellschaft behandeln: Sie umfasst Aspekte einer „kollektiven“ oder „nationalen Identität“, der grundlegenden Werte und Normen der auf dem Territorium eines Nationalstaates lebenden Bürger (mit und ohne „Migrationshintergrund“), des Spannungsverhältnisses von sozialer, kultureller und religiöser Vielfalt einerseits und dem Ideal gesamtgesellschaftlicher Kohäsion und Stabilität andererseits, aber auch der Inklusion und Partizipation der Einwanderer sowie die Frage nach den Bedingungen und Folgen der Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen oder der Zugehörigkeit zur Aufnahmegesellschaft (Staatsangehörigkeit oder bloßes Aufenthaltsrecht möglicherweise mit der Chance auf eine bisher im deutschen Recht nicht verankerte „Wohnbürgerschaft“/ „Denizenship“¹³). Alle diese Aspekte werden durch das politische Ziel verbunden, Sozialstaat und Zuwanderung in einen Ausgleich zu bringen, um so den „Einwanderern“ eine volle gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.¹⁴ Integration in diesem umfassenden Verständnis kann indes nicht allein durch staatliche Gesetze geleistet werden. Die Aktivitäten der Sportvereine, der Betriebe, der Ehrenamtlichen, der Kirchen und der Moscheegemeinden und vieler Bürgerinnen und Bürger sind für ihr Gelingen ebenso entscheidend.¹⁵

Das bisherige deutsche Einwanderungsrecht ist ein Konglomerat von Regelungen über die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit, die Steuer-

regulierung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern, Regulierungen der Integration von Ausländern mit „Daueraufenthalt“, darunter namentlich Unionsbürgern, sowie von asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen. Sie firmieren unter dem Kurztitel „Aufenthaltsgesetz“.¹⁶ Es ist zu einer Dauerbaustelle des Bundesgesetzgebers geworden.¹⁷ Unüberhörbar sind die Rufe nach einem genuinen „Einwanderungsgesetz“, das die „kontrollierte Zuwanderung“ qualifizierter Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten steuern soll, namentlich durch eine jährlich flexible Einwanderungsquote bzw. Aufnahmequote, die Deutschlands Fachkräftebedarf berücksichtigt, und ein transparentes Punktesystem nach kanadischem Vorbild.¹⁸ Hier geht es nicht um Integration, sondern um die ökonomische Steuerung von Migration – vor allem mit dem Ziel der Gewinnung von Hochqualifizierten. Beide Kategorien sind sorgfältig zu unterscheiden.

Die Flüchtlingswellen haben zwar unzählige Aktionen bürgerschaftlichen Engagements ausgelöst, aber auch zu einem tief sitzenden Unsicherheitsgefühl in großen Teilen der Bevölkerung geführt. „Wieviel Zuwanderung ist uns zumutbar“? Diese Frage scheint auch ethisch gerechtfertigt zu sein.¹⁹ Berechtigte Interessen und Rechte der Aufnahmesuchenden werden jedoch bisweilen unterbewertet. Migrationsbewegungen müssen als ein Bestandteil der globalen politischen und ökonomischen Beziehungen gesehen werden, die durch Ungleichheit der Lebenschancen gekennzeichnet sind.²⁰

Um die Aufnahmebereitschaft einer Gesellschaft zu fördern, ist es die primäre Aufgabe nationaler und internationaler Politik, grundlegende Fehler nicht zu wiederholen, die in den vergangenen Jahrzehnten bei der Integration von Migranten begangen wurden: Versäumnisse etwa bei der frühkindlichen Sprachförderung, bei der schulischen Bildung, der beruflichen Ausbildung, der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, beim Qualifikationstransfer im Rahmen der Arbeitsmarktintegration der Personen mit Migrationshintergrund und nicht zuletzt bei der Versorgung mit Wohnraum, die der Ghettobildung am Rande von Großstädten entgegenwirkt.

B. Die Suche nach einem flüchtlings- und integrationspolitischen Grundkonsens in Deutschland

I) Rechtliche Voraussetzungen und politische Leitziele

Ankommenden Flüchtlingen muss, zumal wenn sie eine „gute Bleibeperspektive“ haben, die Chance gegeben werden, sich in der neuen staatlichen Gemeinschaft zu entwickeln und sich bei allen an sie gerichteten Forderungen nach Integration innerlich nicht verbiegen zu müssen. Die Grenze des Zulässigen ist stets überschritten, wenn ein nationaler oder supranationaler Gesetzgeber versucht, durch Recht bestimmte innere Einstellungen des Einzelnen zu erzwingen.²¹

Eine Bleibeperspektive haben Flüchtlinge als anerkannte Asyl- oder als Aufenthaltsberechtigte, wenn sie in ihrem Herkunftsland politisch verfolgt werden (Art. 16 a GG i.V.m. § 2 AsylG i.V.m. der Genfer Flüchtlingskonvention – GFK – vom 28. Juli 1951), wenn sie Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention i.V.m. § 3 AsylG genießen, wenn sie einen Aufenthaltstitel aufgrund des subsidiären Flüchtlingsschutzes nach § 4 AsylG besitzen oder wenn für sie ein Abschiebeverbot nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthaltsgG gilt.

Der politische Charakter einer Verfolgung i.S.d. Art. 16 a GG ist dann anzunehmen, wenn sie „dem Einzelnen in Anknüpfung an bestimmte asylrelevante Merkmale – nämlich seine politische Überzeugung, seine religiöse Grundentscheidung oder für ihn unverfügbare Merkmale, die sein Anderssein prägen, – gezielt Rechtsverletzungen zufügt, die ihn ihrer Intensität nach aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen“ (Asyl als subjektive Rechtsposition).²² Ein individuelles Recht auf Schutz vor Verfolgung vermittelt die GFK Flüchtlingen, die sich „aus begründeter Furcht vor Verfolgung“ durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure aufgrund ihrer „Rasse“, Nationalität, politischen Überzeugung, religiösen Grundentscheidung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe

(die sich auch auf das gemeinsame Merkmal der sexuellen Orientierung gründen kann) außerhalb des Herkunftslands befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, und den Schutz ihres Herkunftslands nicht in Anspruch nehmen können oder aufgrund der begründeten Furcht nicht in Anspruch nehmen wollen (§ 3 Abs. 1 AsylG).²³

Ebenso wenig wie das deutsche Verfassungs- und Verwaltungsrecht oder das Völker- und Europarecht gewährt auch die GFK kein Recht auf Einreise in das Gebiet der Union oder eines bestimmten Mitgliedstaates oder auf Aufenthalt auf diesem Gebiet oder in einem Mitgliedstaat. Selbst das Asylgrundrecht des Art. 16 a GG gewährt Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erst nach einem Anerkennungsakt. Das Europarecht durchbricht diesen völkerrechtlichen Comment allein für die Unionsbürger im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen" (Art. 3 Abs. 2 EUV). Ansonsten aber korrespondiert zu dem anerkannten "Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen", kein Recht auf Einwanderung in ein anderes Land.

Subsidiärer Schutz wird gewährt, wenn ein Flüchtling „stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht“ – also die Todesstrafe, die Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung – oder eine Bedrohung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit (§ 4 Abs. 1 AsylG). Das Abschiebungsverbot besagt, dass ein schutzsuchender Mensch nicht rückgeführt werden darf, wenn bei einer Rückführung in den Zielstaat die Gefahr („beachtliche Wahrscheinlichkeit“) einer erheblichen Verletzung einer der grundlegenden Menschenrechtsgarantien der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK – 1950/1953) – namentlich Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung bzw. Strafe (Art. 3 EMRK) – in ihrem Kern droht (§ 60 Abs. 5 AufenthaltsgG)²⁴ oder dort eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht (§ 60 Abs. 7 AufenthaltsgG).

Sich zur Abwendung dieser menschenrechtsgefährdenden Situationen oder Gefährdungen im Zielstaat zugehörig und aufgehoben fühlen, Perspektiven als Ankömmling entwickeln zu können, ja mittelfristig sogar über Partizipationsrechte zu verfügen (*H. Joas*), gilt als eine zentrale Voraussetzung von Integration. Auf der anderen Seite ist es ebenso wichtig, dass die Mitglieder der aufnehmenden Gesellschaft Probleme, die sich bei der Integration stellen, offen benennen können, ohne als ausländerfeindlich verdächtigt zu werden (*G. di Lorenzo*).

Eine erfolgreiche deutsche Flüchtlingspolitik muss auf Konzepten beruhen die auch einen Beitrag zu einem neuen integrations- und flüchtlingspolitischen Grundkonsens in unserer Gesellschaft leisten können. In dem vom ehemaligen Bundespräsidenten *J. Gauck* zusammen mit der Robert Bosch Stiftung ausgerichteten Forum „Flüchtlinge in Deutschland: Integration ermöglichen – Zusammenhalt stärken“ (7. April 2016) sind auf der Grundlage der Empfehlungen der Expertenkommission²⁵ namentlich die folgenden Handlungsfelder als Herausforderungen einer Integrationspolitik benannt worden:

Bildung und Spracherwerb einschließlich eines Zugangs von Flüchtlingsfamilien zu frühkindlicher Bildung und der Öffnung der Berufsschulen für nicht mehr schulpflichtige Heranwachsende und junge Erwachsene, Stadtentwicklung, die für Deutsche und Flüchtlinge gemeinsamen Wohnraum schafft, Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt samt eines besseren Schnittstellenmanagements zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern, kulturelle Bildung und soziale Teilhabe (auch an Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung), gesellschaftlicher Zusammenhalt und nicht zuletzt innere Sicherheit, wozu auch Rückführung und Abschiebung zu rechnen sind. Den entscheidenden Eckstein für eine erfolgreiche Integration bildet das Kriterium der Sprachkenntnisse. Ihre Beherrschung ist Voraussetzung für „die Interaktion und die Entwicklung sozialer Beziehungen zwischen [Drittstaatsangehörigen und Staatsangehörigen] sowie den „Zugang zu Arbeitsmarkt und Berufsausbildung“.²⁶

„Flüchtlingen schnell und unkompliziert Wege in Ausbildung und Arbeit zu eröffnen, ist die beste, weil nachhaltigste Integrationspolitik“ (*A. Laschet*). Mehr als die Hälfte der Flüchtlinge, die bisher nach Deutschland gekommen sind, ist unter 25 Jahre, also in einem Alter, in dem sie eine Ausbildung benötigen. Um denjenigen unter ihnen, die studieren möchten und hierfür ausreichende Qualifikationen mitbringen, den Zugang zum Studium zu ermöglichen, wird das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die Hochschulen in den kommenden Jahren mit gezielten Maßnahmen unterstützen und so bei der Integration der Flüchtlinge helfen.²⁷ Für sämtliche Integrationsmaßnahmen rechnet das Institut der deutschen Wirtschaft bis 2017 (bei ca. 2 Millionen Flüchtlingen, deren Ankunft in Deutschland bisher indes nicht erkennbar ist) mit 50 Mrd. Kosten, die Deutschland für die Zuwanderung aufbringen muss.

Allerdings ist es Voraussetzung für den Beginn einer beruflichen Ausbildung wie auch für die Aufnahme eines Studiums, dass Kompetenzen und Potenziale erkannt werden. Den Behörden fehlten lange Zeit belastbare Informationen über die schulischen und beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen, um sie schnell und gezielt in den Arbeitsmarkt oder eben an eine deutsche Hochschule vermitteln zu können. Die Kompetenzen von Flüchtlingen müssen daher mittels eines mehrstufigen Systems frühzeitig erfasst und anschließend auf einer zentralen Datenplattform allen beteiligten Behörden zur Verfügung gestellt werden. Immerhin ist die Arbeitsaufnahme für Flüchtlinge durch das Integrationsgesetz des Bundes im Verbund mit den Integrationsgesetzen der Länder inzwischen vereinfacht worden. Die Vorrangprüfung ist abhängig von der Arbeitsmarktsituation der deutschen Länder seit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes am 6. August 2016 in 133 von 156 Bezirken der Bundesagentur für Arbeit außer Kraft gesetzt worden. Dies ist immerhin ein erster Ansatz bei der Schaffung erleichterter Bedingungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt in Regionen, deren Arbeitsmarkt dies erlaubt.

II) Gesetzliche Grundlagen der Integration in Deutschland

1. Das Aufenthaltsgesetz des Bundes

Einzelne integrationspolitische Maßnahmen hat der Bundesgesetzgeber im Aufenthaltsgesetz (Kapitel 3) geregelt und damit das rechtliche Leitbild der Integration erstmals (2004) fixiert. Hierzu gehören der Integrationskurs (§ 43 ff. AufenthG) und die berufsbezogene Förderung der deutschen Sprache (§ 45a AufenthG). Im Schwerpunkt geht es insoweit um Sozialintegration, soll es doch den Zuwanderern ermöglicht werden, als Einzelpersonen an der Gesellschaft zu partizipieren. Das Ziel des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts, mithin die Systemintegration, ist hintergründig freilich oftmals der entscheidende Beweggrund von integrationspolitischen Maßnahmen.²⁸ Zur Teilnahme an einem Integrationskurs *berechtigt* sind Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, wenn sie *erstmalig* eine Aufenthaltserlaubnis erhalten – und zwar zu Erwerbszwecken (§§ 18, 21 AufenthG), zu Zwecken des Familiennachzugs (§§ 28 bis 30, 32, 36 AufenthG), aus humanitären Gründen (§ 25 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4a S. 3 oder § 25b AufenthG) oder als langfristig Aufenthaltsberechtigte nach § 38a AufenthG (§ 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG). Dies gilt auch für Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, wenn sie nach § 23 Abs. 2 oder 4 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis besitzen (§ 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG). Nach § 44 Abs. 1 S. 2 AufenthG ist von einem dauerhaften Aufenthalt *in der Regel* auszugehen, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens einem Jahr erhält oder seit über 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis besitzt. Eine Aufenthaltserlaubnis mit kürzerer Geltungsdauer ist für die Teilnahme an einem Integrationskurs dann ausreichend, wenn sie zum Zweck der Familienzusammenführung erteilt wurde, aus anderen Gründen auf Dauer angelegt ist oder ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt.²⁹ § 44 Abs. 1 AufenthG hat somit Neuzuwanderer im Blick, denen nach dem Aufenthaltsgesetz überhaupt erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.³⁰ Eine *Teilnahmepflicht* besteht insbesondere

dann, wenn ein Ausländer einen solchen Anspruch aus § 43 AufenthG hat und er „sich nicht zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann“ (§ 44a Abs. 1 Ziff. 1 lit. a AufenthG), wenn er in besonderer Weise integrationsbedürftig ist und die Ausländerbehörde ihn zur Teilnahme am Integrationskurs auffordert (§ 44a Abs. 1 Ziff. 3 AufenthG) oder wenn der Aufenthaltstitel einem Ausländer aus bestimmten Staaten oder als Mitglied bestimmter Ausländergruppen erteilt wird (§ 44a Abs. 1 Ziff. 1 lit. b i.V.m. § 23 Abs. 2 AufenthG – frühere „Kontingentflüchtlinge“), weiterhin im Fall der Erteilung des Aufenthaltstitels beim Nachzug von bestimmten ausländischen Familienangehörigen zu deutschen Staatsangehörigen (§ 44a Abs. 1 Ziff. 1 lit. b i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) sowie schließlich unter bestimmten Voraussetzungen bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels an einen ausländischen Ehegatten eines Ausländers (§ 44a Abs. 1 Ziff. 1 lit. b i.V.m. § 30 AufenthG). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung durch das BAMF vorgesehen, die in der Regel auf der allgemeinen Sprachförderung der Integrationskurse aufbauen (§ 45a AufenthG).

Ein Integrationskurs soll durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder, insbesondere sozialpädagogische und migrationspezifische Beratungsangebote, ergänzt werden (§ 45 Abs. 1 AufenthG).³¹ Integrationskurse stellen somit kein abschließendes Integrationsangebot dar, sondern müssen durch ein Integrationsprogramm untermauert werden. Migrationserstberater und Jugendmigrationsdienste haben damit auch einen staatlich unterstützten Auftrag in der Integrationsförderung erhalten. Bei einem Teil der jugendlichen Ausländer (insbesondere der unbegleiteten minderjährigen Ausländer) und bei einem Teil der Ausländer, die schon länger in Deutschland leben, aber bislang noch kein systematisches Angebot zum Erlernen der deutschen Sprache vorgefunden haben, sind Zusatzangebote erforderlich, um ihnen etwa durch sozialpädagogische Begleitung den erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses zu ermöglichen. Für diese Zielgruppen besteht auch eine Förderzuständigkeit der Länder.³²

2. Integrationsgesetze der Länder und des Bundes

Günstige Bedingungen für die Integration von Ausländern in die Aufnahmegesellschaft zu schaffen, ist auch das Ziel der Integrationsgesetze. Erste Integrationsgesetze haben die Länder Berlin (2010), Nordrhein-Westfalen (2012), Baden-Württemberg (2015) und schließlich Bayern (2016) erlassen. Während die drei erstgenannten Landesgesetze die Systemintegration thematisieren, rückt das bayerische Gesetz – wie das Aufenthaltsgesetz (B. I. 1.) – die Sozialintegration der Einwanderer in den Mittelpunkt und weist ihnen insoweit die Hauptverantwortung zu.³³

In Art. 1 des Bayerischen Integrationsgesetzes (Bay-IntG) „bekennt sich (Bayern) zu seiner Verantwortung gegenüber allen, die aus anderen Staaten kommen und hier nach Maßgabe der Gesetze Aufnahme gefunden haben oder Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen...“, (verpflichtet sie) „aber zugleich auf die im Rahmen ihres Gast- und Aufenthaltsstatus unabdingbare Achtung der Leitkultur“ und (verlangt ihnen) „dazu eigene Integrationsanstrengungen“ ab („Integrationspflicht“). In Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayIntG wird Bildung zum „zentralen Schlüssel zur Integration“ erklärt. Während Geflüchtete nicht nur eine Integrationspflicht haben, sondern auch eine Integrationsförderung genießen, werden die in Art. 2 Abs. 2 und 3 BayIntG in Bezug genommenen Migrantengruppen (u. a. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltserlaubnis und ihre Familienangehörigen, sowie Familienangehörige von Deutschen und Deutsche mit besonderem Integrationsbedarf) nur in Form der Integrationsförderung adressiert.

Als wichtigstes Ziel formuliert das „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin“ (PartIntG) hingegen, „Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu geben und gleichzeitig jede Benachteiligung und Bevorzugung gemäß Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes und Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung von Berlin auszuschließen“ (§ 1 Abs. 1 PartIntG). Dieses Ziel soll im Wesentlichen durch Maß-

nahmen der „interkulturellen Öffnung aller Einrichtungen“ (§ 4 PartIntG) erreicht werden. Als Instrument dient eine verfahrensrechtliche Absicherung des Gesetzesziels in dem Sinne, dass nach § 4 Abs. 2 PartIntG „bei allen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben die Ziele und Grundsätze [des] Gesetzes berücksichtigt werden“, also Belange der Migranten zu beachten sind.

Auch das (Bundes-)Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 enthält fördernde und fordernde Elemente. Während es geduldeten Ausländern künftig deutlich erleichtert wird, sich über eine Berufsausbildung ein zumindest vorübergehendes Bleiberecht zu erarbeiten, wird das unbefristete Aufenthaltsrecht anerkannter Flüchtlinge an Integrationsleistungen geknüpft. Diese Personengruppe unterliegt zudem nun grundsätzlich einer dreijährigen Freizügigkeitsbeschränkung, deren Rechtmäßigkeit umstritten ist.³⁴

Es stellt jedoch kein mit den bisherigen Landesintegrationsgesetzen vergleichbares, abgeschlossenes Regelungswerk mit übergreifendem Charakter dar. Es handelt sich vielmehr um ein Artikelgesetz, das Änderungen an zahlreichen Einzelgesetzen – vom Sozialgesetzbuch über das Asylgesetz, das Asylbewerberleistungsgesetz und das Aufenthaltsrecht bis hin zum Gesetz über das Ausländerzentralregister – vornimmt. Insofern enthält es keine integrationspolitische Generalregelung, sondern nur sektorale Teilregelungen, die sich auf die Arbeitsmarktförderung, das Asylrecht und das Aufenthaltsrecht konzentrieren. Im Ergebnis hat der Bundesgesetzgeber den Hoffnungen auf ein Bundesintegrationsgesetz eine Absage erteilt. Freilich müsste sich der Bund auch dann im Rahmen seiner Kompetenzen halten. Doch der Grundsatzdiskurs über die Inhalte eines Integrationsgesetzes des Bundes, das diesen Namen auch verdient, ist im 18. Deutschen Bundestag ausgeblieben.

Die deutsche Integrationspolitik beruht auch künftig auf verschiedenen Säulen, die nur teilweise im Integrationsgesetz des Bundes reformierend erfasst sind.³⁵ Hinsichtlich der berufsbezogenen Fördermaßnahmen richtet es sich an Asylbewerber mit einer „guten

Bleibperspektive“. Mit seinem Ansatz, die Integrationsförderung (§§ 43 ff. AufenthG) nicht mehr vom Vorliegen eines rechtmäßigen Aufenthaltes bzw. eines bestimmten Aufenthaltstitels, sondern von einer „guten Bleibperspektive“ abhängig zu machen (in rechtlichen Termini: wenn „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt ... zu erwarten ist“³⁶), können in die Integrationsförderung nunmehr auch Ausländer einbezogen werden, denen noch keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde.³⁷

Die zum Integrationsgesetz gehörende Verordnung vom 6. August 2016 regelt die Details zu den Integrationskursen und den Verzicht auf die Vorrangprüfung zur Arbeitsaufnahme. Die zentralen Regelungsgegenstände des Integrationsgesetzes des Bundes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit dem Ziel, Rechtssicherheit zu schaffen, entsteht die Aufenthaltsgestattung für Asyl- und Schutzsuchende künftig mit Ausstellung des Ankunftsnaachweises.
- Frühzeitige Öffnung von Integrationskursen (nach § 44 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 3 i.V.m. § 44a Abs. 4 AufenthG). Besonders hervorzuheben ist, dass Sanktionen seit Januar 2017 auch bei Nichtteilnahme an einem Integrationskurs drohen (§ 5 b I Asylbewerberleistungsgesetz i.V.m. § 44 a I 1 Nr. 4 AufenthG).
- Rechtssicherheit während der Ausbildung, indem Auszubildende eine Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung erhalten.
- Bessere Steuerung durch eine befristete Wohnsitzregelung, namentlich durch Zuweisung eines Wohnortes an Asylbewerber ab dem Zeitpunkt des positiven Asylbescheids (§ 12a AufenthG). Damit werden insbesondere Personen erfasst, die einen internationalen Schutzstatus genießen und sich daher auf das Freizügigkeitsrecht nach Art. 33 Asyl-Qualifikations-Richtlinie 2011/95/EU i.V.m. Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention berufen können, Der Luxemburger Gerichtshof hat auf Vorlage des deutschen Bundesverwaltungsgerichts eine Wohnsitzauflage für bestimmte Ausländergruppen für zulässig erklärt, soweit dies der Integration dient und die betroffene Gruppe sich in einer bestimmten Situation befindet.³⁸ Über die Konformität dieses Judikats mit dem Genfer Flüchtlingsrecht kann man füglich streiten. Die Bewegungsfreiheit der Betroffenen innerhalb des Bundesgebiets sowie im Schengen-Raum wird allerdings durch die Wohnsitzregelung, die allein das Recht auf Freizügigkeit betrifft, nicht beschränkt.
- Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge schon während des Asylverfahrens schaffen: Der Bund legt für drei Jahre ein „Arbeitsmarktprogramm für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ für 100.000 Asylbewerber auf (FIM), das großzügig alimentiert wird.
- Ausbildung ermöglichen: Junge Flüchtlinge mit guter Bleibperspektive und andere Schutzsuchende sollen möglichst eine qualifizierte Berufsausbildung aufnehmen und absolvieren. Um ihnen dies zu erleichtern, wird die Ausbildungsförderung für sie ausgeweitet.
- Die Niederlassungserlaubnis hängt von den erbrachten Integrationsleistungen der Flüchtlinge ab. Damit setzt die Bundesregierung einen umfassenden Integrationsanreiz mit Blick auf die Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis. Ihr Fortbestehen hängt nicht von der dauerhaften Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen ab, sodass eine veränderte Situation in der Heimat keinen Rechtsgrund für eine Rücknahme darstellt (Konzept der graduellen Statusverfestigung).
- Das Integrationsgesetz des Bundes verfeinert das System abgestufter Asylbewerberleistungen durch neue Tatbestandsmerkmale, die allesamt zur Folge haben, dass ein reduziertes Leistungssystem nach Maßgabe des Asylpakets I gewährt wird. Im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) hatte der Gesetzgeber bereits anlässlich der Verabschiedung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes im Oktober 2015 entschieden, dass in Aufnahmeeinrichtungen das soziokulturelle Existenzminimum in Form von Sachleistungen anstatt von Bargeld ausgegeben wird, wobei dies den Ländern und Kommunen freisteht; auch in Gemeinschaftsunterkünften kann

der Barbetrag durch Sachleistungen ersetzt werden (§ 3 Abs. 1 und 2 AsylbLG). Entzieht sich ein Asylbewerber oder ein Geduldeter seiner „Mitwirkungspflicht“, werden die staatlichen Leistungen nach den Bestimmungen des Integrationsgesetzes auf die Kernbedürfnisse des täglichen Bedarfs reduziert (Ernährung, Unterkunft etc.), ohne dass Leistungen für den persönlichen Bedarf oder Zuschüsse etwa für Haushaltsgüter gewährt werden.³⁹ Die Vereinbarkeit der neuen Sanktionsmöglichkeiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit der Garantie der Menschenwürde ist vor dem Hintergrund der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 zur damaligen (verfassungswidrigen) Bemessung der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁴⁰ bezweifelt worden,⁴¹ doch ist bei der verfassungsrechtlichen Bewertung der Sanktionen im Fall der Verletzung einer Mitwirkungspflicht zu berücksichtigen, dass diese Maßnahmen strukturell vergleichbar mit den Sanktionen für deutsche Staatsbürger sind, wenn diese zumutbaren Arbeitsfördermaßnahmen nicht nachkommen.⁴² Es ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit erhalten wird, sowohl die für Staatsangehörige geltenden Sanktionsregelungen nach dem Sozialgesetzbuch II als auch die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes zu überprüfen.⁴³

C. Auf dem Weg zu einem funktionsfähigen Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

Diese nationalen Integrationsanstrengungen von beiden Seiten, also infolge der staatlichen und gesellschaftlichen Initiativen einerseits und des oftmals fordernden Zuges der Flüchtlinge auf ihre neue Gemeinschaft andererseits, können nur dann erfolgreich sein, wenn sie in ein europäisches System der Sicherung der Außengrenzen („Schengener Grenzkodex“⁴⁴), eine faire Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten sowie in ein reformiertes europäisches Regelwerk innerhalb des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS) eingebettet

sind, das von allen unzweckmäßigen (dysfunktionalen) Elementen bereinigt ist und gleiche rechtliche Bedingungen für Asylbewerber in den Mitgliedstaaten der Union schafft. Dies sind insbesondere dann, wenn wie im Herbst 2015 eine außergewöhnlich hohe Zahl Drittstaatsangehöriger Aufnahme innerhalb der Europäischen Union begehrt, unverzichtbare Voraussetzungen, um die Akzeptanz großer Teile der deutschen Bevölkerung für eine flüchtlingsfreundliche Politik und ihr weiteres Bürgerengagement aufrecht zu erhalten.

I) Die geltende Dublin III-Verordnung in der Rechtsprechung des Luxemburger Gerichtshofs

Ein funktionsfähiges Gemeinsames Europäisches Asylsystem (Art. 78 AEUV) könnte dazu beitragen, die bisherigen unterschiedlichen nationalen Herangehensweisen hinsichtlich des Asyl-Shopping („forum shopping“) – also die missbräuchliche Stellung eines neuerlichen Antrags durch einen Drittstaatsangehörigen in einem zweiten EU-Staat nach Ablehnung seines ersten Antrags – und die irreguläre Migration zu überwinden. Vor allem müsste es darauf abzielen, die geltenden „Dublin-Regeln“ zu modifizieren, die einigen wenigen Mitgliedstaaten – insbesondere Griechenland und Italien – ein Übermaß an Lasten aufbürden (F. Timmermans). Im Kern bestimmt die Dublin III-Verordnung die Zuständigkeit des Mitgliedstaates, der einen Antrag eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen auf internationalen Schutz prüfen muss.⁴⁵ Zu diesem Zweck legt Kapitel III der Verordnung die hierfür maßgeblichen Kriterien fest. Nach Art. 13 ist dann, wenn ein Antragsteller „aus einem Drittstaat Land-, See- oder Luftgrenze eines Mitgliedstaats illegal überschritten hat, [...] dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig“. Der zuständige Mitgliedstaat ist namentlich verpflichtet, „einen Antragsteller, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat“ oder „während der Prüfung seines Antrags in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat oder der sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ohne Aufenthaltstitel

aufhält, [...] [wieder] aufzunehmen“ (Art. 18 Abs. 1 lit a VO (EU) Nr. 604/2013). Damit wird faktisch den südlichen Staaten der Union eine größere Verpflichtung bezüglich der Registrierung und Erstaufnahme auferlegt als nördlicheren Ländern. Die Verordnung ist daher nur in Zeiten praktikabel, in denen nur eine überschaubare Zahl von Asylanträgen in den Mitgliedstaaten gestellt wird, die an den Außengrenzen der Union liegen. Zutreffend ist von einem „Schönwetter-System“ gesprochen worden.

Der EuGH hat in einer Leitentscheidung vom 26. Juli 2017 gleichwohl an dem derzeit geltenden Sekundärrecht des GEAS festgehalten und dessen Geltungsanspruch unterstrichen. Politische Äußerungen, wie sie im Herbst 2015 vernehmbar waren ("Dublin ist tot – und das ist auch gut so"⁴⁶), werden damit rechtlich ad absurdum geführt. Art. 12 der Dublin III-Verordnung in Verbindung mit Art. 2 lit. m dieser Verordnung⁴⁷ werden vom EuGH dahin ausgelegt, dass kein „Visum“ im Sinne von Art. 12 vorliegt, „wenn die Behörden eines Mitgliedstaats in einer Situation, in der sie mit der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind, die durch diesen Mitgliedstaat durchreisen möchten, um in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz zu beantragen, die Einreise der Drittstaatsangehörigen dulden, obwohl sie die im erstgenannten Mitgliedstaat grundsätzlich geforderten Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen.“ Entgegen den Schlussanträgen der Generalanwältin *E. Sharpston* führt eine faktische Einreisegestattung (einschließlich eines behördlich angeleiteten „Durchwinkens“) nach diesen gerichtlichen Feststellungen mithin nicht zu einer Visaerteilung im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Dublin III-Verordnung.

Art. 13 Abs. 1 der Dublin III-Verordnung legt der Gerichtshof in der Weise aus, „dass ein Drittstaatsangehöriger, dessen Einreise von den Behörden eines Mitgliedstaats in einer Situation geduldet wird, in der sie mit der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind, die durch diesen Mitgliedstaat,

dessen grundsätzlich geforderte Einreisevoraussetzungen sie nicht erfüllen, durchreisen möchten, um in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz zu beantragen, die Grenze des erstgenannten Mitgliedstaats im Sinne von Art. 13 Abs. 1 [Dublin III-VO], illegal überschritten hat“.⁴⁸ Einer Verantwortungsverschiebung weg vom Einreisestaat, der die Grenzüberschreitung duldet, hin zu dem Wunsch- oder zumindest zu dem Zielstaat des Flüchtlings widerspricht der Gerichtshof. Es gibt daher selbst unter den Bedingungen eines Massenansturms von Flüchtlingen keine notstandsähnliche Einreisegestattung unter Außerkraftsetzung des Tatbestandsmerkmals „illegale Grenzüberschreitung“, auch dann nicht, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten zur Entlastung ihrer Asylsysteme die Einreise duldeten und durch Busse oder ähnliches sogar noch beförderten.⁴⁹

Eigentlich unzuständige Mitgliedstaaten können nach dieser Entscheidung fakultativ vom Selbsttrittsrecht nach Art. 17 der Dublin III-VO⁵⁰ – unter Hinweis auf den in Art. 80 AEUV bereichsspezifisch verankerten Solidaritätsgrundsatz – Gebrauch machen, um der Überforderungssituation anderer Mitgliedstaaten rechtskonform abzuwehren.⁵¹

Im Ergebnis spielt der Luxemburger Gerichtshof den Ball mit dem Hinweis auf eine mögliche Regelung im gemeinschaftlichen Sekundärrecht an den (zerstrittenen) Unionsgesetzgeber zurück. Der unter den Mitgliedstaaten herrschende Streit über ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“, das diesen Namen auch verdient, kann und konnte nicht vom Europäischen Gerichtshof geschlichtet werden – auch nicht im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens, das die Kommission am 13. Juni 2017 gegen Polen, Tschechien und Ungarn wegen Nichtumsetzung der Beschlüsse vom September 2015 über die Notfallumsiedlung eingeleitet hat, oder anlässlich der – vom EuGH am 6. September 2017 abgewiesenen – Nichtigkeitsklagen von Ungarn und der Slowakei gegen den mit nur qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss vom 22. September 2015 zur Umsiedlung von Flüchtlingen⁵² (sub A.). Asylpolitik muss die Union – auch in finanzieller

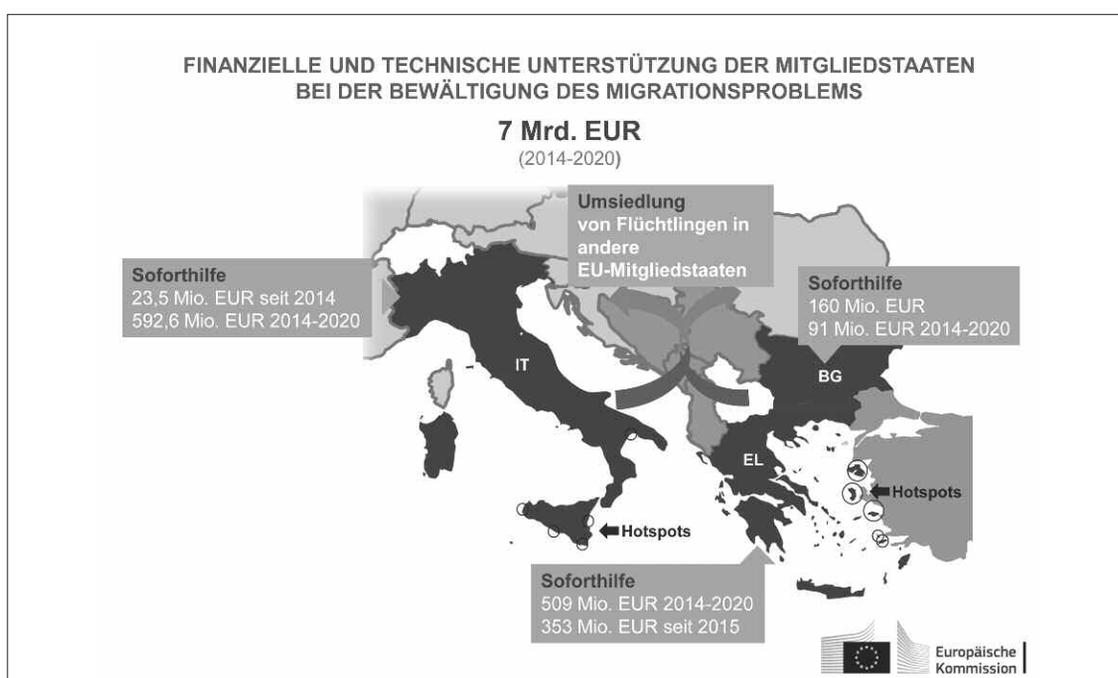
Hinsicht – „nach dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ (Art. 80 AEUV) politisch gestalten. Gesetzliche Regelungen wie die Dublin III-Verordnung können nicht aus grund- und menschenrechtlichen Erwägungen („Grundrechtsschutz“⁵³) interpretativ abbedungen oder gar als toter Buchstabe abgetan werden. Die Politik steht vor der schwierigen Aufgabe, multiple kollektive Belange, sowohl in den Herkunfts- wie in den Zielstaaten, mit den individuellen Interessen von Flüchtlingen und Migranten abzuwägen und kompromisshaft in ein neues rechtliches System zu gießen.⁵⁴

Mit Blick auf das Nachzugsrecht der Familienangehörigen anerkannter Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive bedeutet dies, dass diese menschenrechtlich begründete Forderung der Flüchtlinge auch mit subsidiärem Schutzstatus (Art. 6 GG) unbeschadet einer temporären Aussetzung anzuerkennen ist (Art. 23 der Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU), es aber zugleich einer Entscheidung der deutschen gesetzgebenden Körperschaften zur Ausgestaltung dieses Nachzugsrechts bedarf. Die Notwendigkeit einer parlamentarischen Willensäußerung ergibt sich angesichts des Niederlassungsrechts, das Flüchtlingen und ihren Familienangehörigen unter weiteren Voraussetzungen spätestens nach fünfjährigem rechtmäßigem

Aufenthalt zusteht (§ 26 Abs. 3 i.V.m. § 9 AufenthG), vor allem aber aus ihrem Anspruch auf Einbürgerung nach acht Jahren eines rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland (§ 10 StAG).

II) Die Migrationsagenda der Europäischen Union

In ihrer im Mai 2015 vorgelegten Migrationsagenda hat die Europäische Kommission Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Krise im Mittelmeerraum aufgezeigt und dargelegt, wie die Migration längerfristig und umfassend angegangen werden kann – etwa durch Aufspürung, Zerschlagung und Verfolgung krimineller Schleusernetze, Rettung von Menschenleben, Sicherung der Außengrenzen, Reform des GEAS einschließlich des Aufbaus eines belastbaren Systems der Verteilung von Asylbewerbern auf die Mitgliedsstaaten. Hierzu gehören auch eine neue Migrationspolitik, die finanzielle und technische Unterstützung der Mitgliedstaaten (insbesondere von Griechenland, Italien und Spanien) bei der Bewältigung des Migrationsproblems, die Stärkung der Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten und Bekämpfung der Migrationsursachen nicht zuletzt durch die weltweite Bereitstellung humanitärer Hilfe (für Afrika und die Nachbarländer der Union besteht derzeit ein Investitionspotenzial von 44 Mrd. EUR).



Asyl- und Migrationspolitik beginnt nicht erst an den Grenzen der Union und an den nationalen Grenzen der Mitgliedstaaten, sondern ist „weltweit vorgelagert“.

Letztlich gehören hierzu auch die Maßnahmen zur Umverteilung von Flüchtlingen, die die Union indes inzwischen spalten (C. I.). Trotz dieses Rechtsbruchs sprach Kommissionspräsident *J.C. Juncker* im Herbst 2016 davon, dass „wir auch in der Flüchtlingskrise ... Ansätze von Solidarität“ hätten beobachten können.⁵⁵ Immerhin wurden nach dem 14. Fortschrittsbericht der EU-Kommission seit November 2016 jeden Monat mehr als 1000 Personen umgesiedelt. Im Juni 2017 wurde mit mehr als 3000 Umsiedlungen aus Griechenland und Italien ein neuer Höchststand erreicht. Zugleich sind bis Juni 2017 nahezu drei Viertel (17.179) der 22.504 im Juli 2015 vereinbarten Neuansiedlungen von Flüchtlingen durchgeführt worden.

Auf dieser Agenda aufbauend, hat die Europäische Kommission mit Blick auf ein künftiges Europäisches Asylsystem im April 2016 fünf vorrangige Bereiche identifiziert:

- Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylansträgen zuständigen Mitgliedstaates.
- Herstellung größerer Konvergenz im EU-Asylsystem und Verminderung des „Asyl-Shopping“.
- Verhinderung von Missbräuchen („Sekundärbewegungen“) des Dublin-Verfahrens und Asyl-Shopping.
- Ein neues Mandat für die EU-Asylagentur (Unterstützungsbüro für Asylfragen), damit sie an der Umsetzung der europäischen Asylpolitik mitwirken und eine stärkere operative Rolle einnehmen kann.
- Stärkung der Befugnisse der europäischen Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken (Eurodac-System), insbesondere für weitere Zwecke wie die Bekämpfung irregulärer Migration, eine bessere Speicherung und Weitergabe von Fingerabdrücken oder die Erleichterung von Rückführungen.
- Schließlich strebt die Kommission eine Reform der Richtlinie über die „Blaue Karte EU“⁵⁶ an,

um zu flexibleren Zulassungsvoraussetzungen, verbesserten Zulassungsverfahren und mehr Rechten für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige zu gelangen.

Ob diese ambitionierten Ziele erreichbar sind, muss angesichts des zeitlichen Horizonts der politischen Entscheidungen selbst europafreundlicher mitgliedstaatlicher Regierungen bezweifelt werden. Sie tendieren dazu, Europapolitik „von Tag zu Tag“, aber nicht in langen Zeiträumen zu konzipieren. Allein das Konzept des französischen Präsidenten *E. Macron*, der von einer „Neugründung Europas“ spricht, hebt sich hiervon bislang ab. Doch mit einer Vision allein lässt sich die Uneinigkeit der Europäer nicht überwinden.

D. Schlussfolgerungen

Asyl, internationaler Schutz, subsidiärer Schutz sowie Abschiebungsverbote bilden hochkomplexe Garantien des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes mit zahlreichen Folgen für die Betroffenen. Diese Wirklichkeit wird im 21. Jahrhundert den Alltag der Europäer selbst dann bestimmen, wenn es ihren Regierungen mittelfristig gelingen sollte, die Lebensbedingungen in den Herkunftsstaaten zu verbessern. Deshalb werden die Migration und die Maßnahmen der Integration das innere Gefüge der europäischen Staaten sowie des Staatenverbundes der Europäischen Union nachhaltig beeinflussen und prägen. Nehmen wir uns auch als Bürger dieser Aufgabe an, indem wir zuhören, verstehen und dort helfen, wo wir können. Menschenrechtsbildung ist hierfür eine gute Voraussetzung.⁵⁷

Bis in die kleinen, nur vermeintlich technischen Regelungen der Integration finden wir doch letztlich nicht anders als Konkretisierungen des Schutzanspruchs, der sich aus der Garantie der Menschenwürde ergibt. Somit gilt das Diktum des Bundesverfassungsgerichts auch jenseits finanzieller Leistungen des Staates an Asylbewerber: „[Die Garantie der Menschenwürde ...] in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG garantieren ein [migrationspolitisch nicht relativierbares] Grundrecht auf Gewährleistung eines menschen-

würdigen Existenzminimums. [...] [Das Recht auf Menschenwürde ... nach] Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht. Er umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“.⁵⁸

Dr. iur. Hermann-Josef Blanke ist Univ.-Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Erfurt und Begründer sowie Vorsitzender „Staatswissenschaftliches Forum e.V.“.

¹ Vgl. zu den Angaben BAMF, „Aktuelle Zahlen zu Asyl“.

² Vgl. zu den Angaben über die Asylanträge BAMF, „Aktuelle Zahlen zu Asyl“.

³ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, Abl. EU L 239/146. Diese Verteilung beruht auf den Vorschlägen der Kommission vom 27. Mai 2015, die vom Europäischen Rat am 25./26 Juni 2015 (Schlussfolgerungen) unter dem Titel „Umsiedlung/Neuansiedlung“ einstimmig angenommen wurden.

⁴ Vgl. den Annex „European schemes for relocation and resettlement“, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf; hierzu M. Knodt/A. Tews, European Solidarity and its Limits – Insights from Current Political Challenges, in: A. Grimm/S. My Giang (Hrsg.), *Solidarity in the European Union – A Fundamental Value in Crisis*, 2017, S. (60 f.).

⁵ Vgl. den Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, Abl. EU 2015 L 248/80.

⁶ Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Perspektive 2035. Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft*, 2017, S. 28. Die Verfasser ziehen aber zugleich in Betracht, dass auf der Grundlage der bisherigen Zahlen der Flüchtlingszuzug „auch in den nächsten Jahren“ auf dem aktuellen Niveau bei rund 200.000 pro Jahr bliebe (S. 26). „Der Bayernplan“, das Programm der CSU zur Bundestagswahl 2017, fordert „eine Obergrenze von 200 000 Flüchtlingen pro Jahr für Deutschland“ (S. 16).

⁷ Vgl. Ch. Mandry, *Die Migrationspolitik der Europäischen Union*, AMOSINTERNATIONAL 1/2015, S. 20 f.

⁸ Im Jahr 2015 hatten 17,1 Millionen der insgesamt 81,4 Millionen Einwohner in Deutschland einen Migrationshintergrund; vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, *Die soziale Situation in Deutschland*, unter Verweis auf Statistisches Bundesamt: *Mikrozensus – Bevölkerung mit Migrationshintergrund*.

⁹ Vgl. die Regierungserklärung von H. Kohl v. 13.10.1982, Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 9/121, S. 7213-7229.

¹⁰ Der Ex-Bundeskanzler verlangt im FOCUS einen radikalen Kurswechsel in der Ausländerpolitik. Focus online v. 11.6.2005.

¹¹ Vgl. Konrad-Adenauer-Haus (Hrsg.), „70 Jahre für Deutschlands Zukunft. Die Rede der CDU-Vorsitzenden, Bundeskanzlerin Angela Merkel, beim Festakt zum 70-jährigen Bestehen der CDU am 29. Juni 2015 im E-Werk, Berlin“, S. 20.

¹² Als Migrantin oder Migrant definiert Art. 2 Abs. 1 BayIntG – und damit auf Bayern bezogen – „alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich dauerhaft berechtigt in Bayern aufhalten. Gleichgestellt sind Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist.“

¹³ Vgl. hierzu J. Bast, *Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft*, ZAR 2013, 353 (354 ff.).

¹⁴ Vgl. D. Thym, *Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes*, ZAR 2016, 241 (243).

¹⁵ Vgl. insoweit § 1 Abs. 2 Satz 1 PartIntG des Landes Berlin sowie Thym (Anm. 15), ZAR 2016, 242.

¹⁶ Vgl. die zehnte Kapitel des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2429) geändert worden ist. <https://www.buzer.de/gesetz/4752/1.htm>

¹⁷ Allein in der Zeit von Januar 2015 bis August 2017 ist dieses Gesetz durch 23 Gesetzgebungsakte novelliert worden. Vgl. die digitale Synopse bei H. Butzer, *Änderungen an dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG)*.

¹⁸ Vgl. den Entwurf eines Einwanderungsgesetzes, vorgelegt von der SPD-Bundestagsfraktion am 7.11.2016, sowie den Gesetzentwurf "zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes", vorgelegt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutscher Bundestag, Drs. 18/11854 v. 4.4.2017.

¹⁹ Vgl. Ch. Mandry (Anm. 8), S. 25, der auf den in der Enzyklika „Pacem in terris“ (1963) verankerten Anspruch auf Einwanderung und seine Schranken (Nr. 25 und 106) hinweist.

²⁰ Vgl. Ch. Mandry (Anm. 8), S. 25 f.

²¹ So auch V. Böhm: „Fördern und Fordern“ als Integrationskonzept – Anwendungsbereich. Systematik. Verfassungsrechtlicher Rahmen, ZAR 2017, 213.

²² BVerfG, Beschl. V. 10.7.1989, 2 BvR 502, 1000, 961/86, BVerfGE 80, 315, 335.

²³ Auf den Fall der Staatenlosigkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) AsylG wird hier nicht eingegangen.

²⁴ Zu diese Auslegung des § 60 Abs. 5 AufenthaltsgG im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vgl. K.P. Stiegeler, in: R.M. Hoffmann, *Ausländerrecht*, 2. Aufl. 2016, § 60 Rn. 21 ff.

²⁵ Vgl. den Abschlussbericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, April 2016. Eine Zusammenfassung des Abschlussberichts findet sich unter http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_Bericht_Expertenkommission_2016.pdf

²⁶ Zitat entnommen aus EuGH, P & S, C-579/13, EU:C:2015:369, Rn. 46.

²⁷ <https://www.bmbf.de/de/fluechtlingen-den-zugang-zum-studium-ermoeglichen-1980.html>

²⁸ Zur Unterscheidung von System- und Sozialintegration vgl. V. Böhm: „Fördern und Fordern“ als Integrationskonzept – Anwendungsbereich. Systematik. Verfassungsrechtlicher Rahmen, ZAR 2017, 208 f.

²⁹ R. Göbel-Zimmermann, in: B. Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016, Rn. 2.

³⁰ Vgl. VGH München, Urt. v. 19.9.2007 – 19 BV 07.575; VG Saarland Beschl. v. 2.2.2009 – 2 L 1905/08.

³¹ Vgl. etwa Facharbeitskreis „Beratung“ vom Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (Hrsg.), Migrationsspezifische beschäftigungsorientierte Beratung, KUMULUS-PLUS, 2010.

³² Göbel-Zimmermann (Anm. 29), § 45.

³³ Vgl. J. Eichenhofer, Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016, S. 251 (257). Zur Unterscheidung von Systemintegration und Sozialintegration vgl. D. Lockwood, Social integration and system integration, in: Zollschan/Hirsch (Hrsg.), Explorations in social change (1964), S. 245 ff.

³⁴ F. v. Harbou, Unterstützen und Strafen: Das Integrationsgesetz., NJW 2016, 2700.

³⁵ D. Thym (Anm. 15), ZAR 2016, S. 212.

³⁶ Umkehrschluss aus § 44 Abs. 4 Satz 3 AufenthG, wonach Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat nach diesem Kriterium präsumtiv ausgeschlossen sind.

³⁷ Eichenhofer (Anm. 34), ZAR 2016, S. 257 f.

³⁸ EuGH, Alo & Osso, C-443/14 und C-444/14, EU:C:2016:127.

³⁹ § 1 a Abs. 4, 5a Abs. 3, 5b Abs. 2 AsylbLG verweisen insoweit auf § 1a Absatz 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG in der am 23.10.2015 verkündeten Fassung (BGBl. 2015, 1722, 1725).

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10.

⁴¹ Vgl. v. Harbou (Anm. 35), NJW 2016, S. 2703.

⁴² Vgl. §§ 31 – 31d SGB II.

⁴³ Vgl. Thym (Anm. 15), ZAR 2016, S. 245.

⁴⁴ EU 2006, L 105/1. In Art. 12 Abs. 1 des Schengener Grenzkodexes heißt es: „... Personen, die eine Grenze unerlaubt überschritten haben und die über kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates verfügen, sind aufzugreifen und Verfahren zu unterziehen, die mit der Richtlinie 2008/115/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Abl. 2008, L 348, S. 98)] in Einklang stehen.“

⁴⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013, Abl. EU 2013 L 180/31.

⁴⁶ So etwa die Vizepräsidentin des EP, die Österreicherin Ulrike Lunacek, gegenüber rbb im Oktober 2015 oder ähnlich – aber mit anderer Intention – der ungarische Außenminister Peter Szijjarto im November 2015.

⁴⁷ Art. 12 („Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa“) der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin III-Verordnung), lautet in Abs. 2: „(2) Besitzt der Antragsteller ein gültiges Visum, so ist der Mitgliedstaat,

der das Visum erteilt hat, für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig, es sei denn, dass das Visum im Auftrag eines anderen Mitgliedstaats im Rahmen einer Vertretungsvereinbarung gemäß Artikel 8 [des Visakodex] erteilt wurde. In diesem Fall ist der vertretene Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.“ Art. 2 der Dublin III-Verordnung enthält eine allgemeine Definition des Begriffs „Visum“ und bestimmt, dass es unterschiedliche Arten von Visa gibt, und zwar das Visum für den längerfristigen Aufenthalt, das Visum für den kurzfristigen Aufenthalt und das Visum für den Flughafentransit.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-646/16 – Jafari. Rn. 59 ff.

⁴⁹ Vgl. F. Weber, Gestaltung und Verantwortung – Asyl-Entscheidungen des EuGH als Rückspiel an die Politik?, Verfassungsblog, 27. Juli 2017, <http://verfassungsblog.de/gestaltung-und-verantwortung-%e2%88%92-asyl-entscheidungen-des-eugh-als-rueckspiel-an-die-politik/>

⁵⁰ In Art. 17 Abs. 1 der Dublin III-Verordnung heißt es: „Abweichend von Artikel 3 Absatz 1 kann jeder Mitgliedstaat beschließen, einen bei ihm von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist. Der Mitgliedstaat, der gemäß diesem Absatz beschließt, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, wird dadurch zum zuständigen Mitgliedstaat und übernimmt die mit dieser Zuständigkeit einhergehenden Verpflichtungen. ...“

⁵¹ EuGH, Rs. C-646/16 – Jafari. Rn. 100.

⁵² EuGH, Rs. C-647/15 - Ungarn/Rat - und Rs. C. 643/15 - Slowakei/Rat -, Rs. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631. Dabei hat der EuGH in seiner ausführlichen Begründung u. a. festgestellt, dass "das in Art. 293 Abs. 1 AEUV vorgesehene Erfordernis der Einstimmigkeit für den Rat nicht" anwendbar gewesen sei, weil "die Kommission im vorliegenden Fall von der ihr nach Art. 293 Abs. 2 AEUV zustehenden Änderungsbefugnis Gebrauch gemacht" habe (Rn. 187, 188). Kritisch hierzu M. Nettesheim, Das EU-Recht in der Krise - Ein schwieriges Verhältnis, <http://verfassungsblog.de/das-eu-recht-in-der-krise-ein-schwieriges-verhaeltnis/>

⁵³ Gemäß den Schlussanträgen von Generalanwältin E. Sharpston (Rn. 242 f.) sollten namentlich „wegen des vom Unionsgesetzgeber eingeführten Grundrechtsschutzes ... Anträge auf internationalen Schutz nach Art. 3 Abs. 2 [der Dublin III-Verordnung] von dem ersten Mitgliedstaat geprüft werden, in dem sie gestellt wurden.“ Dem ist der EuGH in seiner Entscheidung vom 24. Juli 2017 in der Rs. C-646/16 – Jafari, Rn. 59 ff., gerade nicht gefolgt.

⁵⁴ Vgl. F. Weber (Anm. 49), Verfassungsblog, 27. Juli 2017.

⁵⁵ Rede zur Lage der Union 2016, 14.9.2016, S. 16.

⁵⁶ Vgl. die Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, Abl. EU 2009 L 155/17.

⁵⁷ Vgl. Rat für Migration, Manifest für eine zukunftsfähige Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik, September 2017, S. 5, 8, der fordert, "Menschenrechtsbildung an Schulen, Hochschulen und in der beruflichen Aus- und Weiterbildung als eine Kernaufgabe des Bildungssystems und als Element einer Leitkultur [zu] verankern, die den Grund- und Menschenrechten verpflichtet ist."

⁵⁸ BVerfG (Anm. 41), Leitsatz 2 sowie Rn. 95.

Zum Stand der Entwicklung des Asylrechts in der Europäischen Union

Im nachfolgenden Beitrag soll neben einer kurzen Skizze über die Entwicklung des Asylrechts in Europa auf einige besondere Probleme des gemeinsamen Europäischen Asylsystems eingegangen werden, die durch den Flüchtlingszustrom seit Herbst 2015 sich besonders akzentuiert haben und mögliche Lösungsansätze diskutiert werden.

A. Rechtsgrundlagen und Harmonisierung

Der ursprüngliche EWG-Vertrag enthielt neben der wirtschaftlichen Freizügigkeit der Arbeitnehmer zunächst keine allgemeine Freizügigkeit und auch keine Rechtsgrundlagen für eine Kompetenzausübung der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Asyl- und Migrationsrechts. Die seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 eingeführte Unionsbürgerschaft (heute Art. 20 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) und die damit verbundene Ausweitung der Freizügigkeit für alle Unionsbürger, der Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten durch das



Dr. iur. Albrecht Weber ist emeritierter Univ.-Professor für Öffentliches Recht und Internationales Öffentliches Recht an der Universität Osnabrück. Seine Forschungsschwerpunkte gelten dem Flüchtlings- und Ausländerrecht, der Verfassungsvergleichung sowie dem Europarecht.

Schengener Übereinkommen von 1985 (Schengen I) machte eine weitere Zusammenarbeit auch im Bereich der Migrations- und Asylpolitik erforderlich. Der Maastrichter Vertrag enthielt zwar noch keine Kompetenz zur Regelung dieser Bereiche, aber ermöglichte eine Koordination auf europäischer Ebene. Erst der Amsterdamer Vertrag von 1997 enthielt Regelungskompetenzen für die Bereiche Visa, Asyl und Einwanderung (Art 61-69 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft – EGV).¹ Im Rahmen der vom Europäischen Rat von Tampere (1999) beschlossenen Vorgabe der Schaffung eines „gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (nunmehr Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) erließ der Rat eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen der Grenzkontrolle, der Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik. Allein zwischen 2002–2005 wurden elf Richtlinien zum Ausländer- und Asylrecht verabschiedet.² Maßgebend für die weitere konzeptionelle Entwicklung der Rechtsharmonisierung war auch das Haager „Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“,³ das für den Prozess der Rechtsharmonisierung unter Kontinuitätswahrung und Zukunftsorientierung für die folgenden Jahre kaum überschätzt werden kann.⁴ Die Regelungskompetenzen des Amsterdamer Vertrags sind wesentlich in den Vertrag von Lissabon überführt worden.⁵ Die Beschränkungen für die Angleichung auf Mindeststandards sind allerdings weggefallen (Art. 63 EGV; Art. 79 AEUV). Das Gemeinsame Europäische Asylsystem – GEAS („Common European Asylum System“ – CEAS) stellt neben der Grenzschutzpolitik (Art. 77 Abs. 1 AEUV: Wegfall der Binnenkontrollen, gemeinsame Außengrenzkontrollen „integriertes Grenzschutzsystem“) und der Einwanderungspolitik (Art. 78 AEUV: wirksame Steuerung der Migrationsströme, angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Bekämpfung illegaler Einwanderung sowie des Menschenhandels) den 3. Pfeiler einer gemein-

samen europäischen Migrations- und Asylpolitik dar. Das GEAS enthält folgende Kompetenzbereiche (Art. 78 Abs. 2 AEUV):⁶

- unionsweit einheitlicher Asylstatus für Drittstaatsangehörige
- einheitlicher subsidiärer Schutzstatus für Drittstaatsangehörige
- vorübergehenden Schutz von Vertriebenen bei Massenzustrom
- Bestimmung der Zuständigkeit des Mitgliedsstaats bei asyl- oder Anträgen auf subsidiären Schutz
- gemeinsame Normen über Aufnahmebedingungen
- Partnerschaft mit Drittländern (Mobilitätpartnerschaften)

Darüber hinaus enthält der Vertrag von Lissabon (wie bereits der Amsterdamer Vertrag) eine Notstandsklausel für den Fall eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen, die es dem Rat erlaubt, auf Vorschlag der Kommission Eilmaßnahmen zugunsten des betroffenen Staates zu treffen (Art. 78 Abs. 3 AEUV).

Der Angleichungsprozess erfolgte zunächst in der ersten Phase durch die Harmonisierung von Mindeststandards, in einer 2. Phase bis 2014 durch die sekundärrechtliche Auffüllung und Fortentwicklung des primärrechtlichen Auftrags des GEAS.⁷ Diese Harmonisierungsstufe bestand zwar teilweise schon vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags, hat aber zweifellos nach Lissabon einen zweiten Schub erhalten.⁸ Von den 16 dem Bereich der Asylpolitik i.w.S. zuzurechnenden Rechtsakten können hier nur einige herausgehoben werden, die für die nachfolgenden Überlegungen von zentraler Bedeutung sind. Die auf die Notstandsklausel⁹ gestützte Massenzustrom-Richtlinie¹⁰ ermöglicht ein gemeinschaftliches Verfahren für temporäre Schutzmaßnahmen bei Massenfluchtbewegungen aufgrund eines qualifizierten Ratsbeschlusses.¹¹ Sie hätte eigentlich für den seit Herbst 2015 eintretenden massiven Flüchtlingsstrom eine geeignete Rechtsgrundlage für eine freiwillige Aufnahme geboten; sie gilt ungeachtet der möglichen Anerkennung als Konventionsflüchtling und verleiht einen Aufenthaltstitel nach nationalem

Recht (Art. 2–5 RL). Die Richtlinie kann deutlich als eine sekundärrechtliche Ausprägung des in Art. 80 AEUV verankerten Solidaritätsprinzips bei Massenfluchtbewegungen interpretiert werden. Sowohl die Präambel (Erwägungsgrund Nr. 20) wie die Zielumschreibung (Art. 1: „ausgewogene Verteilung der Belastungen“) enthalten die Grundprinzipien und Instrumente für eine gerechte Lastenverteilung im Sinne gegenseitiger Solidarität. Man kann also nicht dem GEAS bzw. der Union mangelhafte präventive Rechtssetzung vorwerfen, aber den fehlenden politischen Willen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung im Konfliktfall, wie er sich im Weiteren bei der Behandlung der Massenfluchtbewegung im Dublin-System und der Verteilung im Rahmen von *Relokation* und *Resettlement* gezeigt hat. Dies wird noch unter dem Gesichtspunkt der Solidarität im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik zu vertiefen sein.

Die Richtlinie zur Aufnahme von Asylbewerbern („Aufnahmerichtlinie“)¹² strebt einheitliche Mindeststandards für Asylbewerber für Unterkunft, Verpflegung, Zugang zum Arbeitsmarkt, medizinische Versorgung und schulische Betreuung, Bewegungsfreiheit und Inhaftierung an. Unterschiedliche Leistungen für Asylbewerber, wie sie in Deutschland durch höchstrichterliche Rechtsprechung zum Asylbewerberleistungsgesetz aufgestellt wurden,¹³ medizinische Versorgung, Residenzpflicht und anderes mehr können zu erheblichen Verzerrungen bei der Suche des Ziellandes der Asylbewerber führen und de facto das „Forum Shopping“ noch begünstigen, wenn keine klaren und fairen Regeln der Aufnahmeverteilung und Zuständigkeitsbestimmung bestehen bzw. eingehalten werden. Neben der grundsätzlichen Bewegungsfreiheit des Asylbewerbers sieht die Richtlinie selbst die Möglichkeit von räumlichen Aufenthaltsbeschränkungen und Zuweisung von Wohnsitz vor (Art. 7 RL).¹⁴ Als Inhaftierungsgründe sind die Überprüfung der Identität und der Einreiseberechtigung, die Sicherung von Beweismitteln, Fluchtgefahr, Gründe der nationalen Sicherheit und Ordnung und die Vorbereitung zwangsweiser Rückführung oder Abschiebung (Art. 8 RL) zulässig. Rechtsstaatliche Garantien der Überprüfung der Haftanordnung, unentgeltliche Rechtsber-

atung und besondere Schutzmaßnahmen für „verletzte“ Personen, insbesondere unbegleitete Minderjährige, sind vorgeschrieben (Art. 9–11, Art. 23 ff. RL). Die Harmonisierung weist somit gewisse menschenrechtliche Mindestgarantien für Flüchtlinge bei der Aufnahme in besonderen Einrichtungen vor und lässt auch grenznahe Einrichtungen (wie Transitzonen) zu. Eine weitergehende Harmonisierung ist wegen der möglichen Verzerrungen ungleicher Aufnahmebedingungen zwar wünschenswert, wegen der nationalen Kompetenzen im Bereich der Bildung, Gesundheitsversorgung und der Sozialleistungen aber nur beschränkt erreichbar; der Grundsatz der Subsidiarität bleibt zu beachten (Art. 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union – EUV).

Die Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling („Qualifikationsrichtlinie“) war bereits 2004 verabschiedet worden¹⁵ und wurde 2011 als Richtlinie für die Anerkennung von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz neu gefasst (RL 2011/95/EG)¹⁶.

Die Richtlinie hat auch nicht-staatliche Akteure in den Verfolgungsbegriff einbezogen und durch die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Verfolgung den Verfolgungsbegriff erweitert (Art. 7 Abs. 2; 9, 10 RL).¹⁷ Im deutschen Recht ist dem durch die Präzisierung der Verfolgungsgründe und Verfolgungshandlungen im Asylgesetz (§§ 3a–3e) und die Abschiebungsverbote des § 60 AufenthG Rechnung getragen und entsprach weitgehend bereits der höchstrichterlichen Rechtsprechung.¹⁸ Überdies ermöglicht die Richtlinie die Zuerkennung sog. „subsidiären Schutzes“, wenn ein ernsthafter Schaden durch Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche bzw. erniedrigende Behandlung (Art. 15 lit a–b RL; Art. 3 EMRK) oder „eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts“ besteht (Art. 15 lit. c RL). Dies wurde im innerstaatlichen Recht durch § 60 Abs. 2 AufenthG, § 4 Ziff. 3 AsylG praktisch wortwörtlich umgesetzt. Es liegt angesichts der Bürgerkriegssituation in Syrien und auch in Afghanistan nahe, dass diesem Bedrohungsmerkmal besondere

Aufmerksamkeit bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zu schenken ist. Sie umfasst auch die Anträge auf Anerkennung als Flüchtling iS der Genfer Konvention (GFK). Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) wie des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) muss die Gefahr willkürlicher Gewalt allein durch die Anwesenheit bei Rückkehr in das Land oder das betreffende Gebiet feststellbar sein und kann freilich nach den persönlichen Umständen schwanken.¹⁹ Es kommt dabei auf den tatsächlichen Zielort des Ausländers bei Rückkehr an.

Es nimmt daher nicht wunder, dass die Praxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei der Prüfung der Schutzbedürftigkeit syrischer Flüchtlinge geschwankt hat und die Behörde sogar das Dublin-Verfahren bereits im August 2015 zeitweise ausgesetzt hat²⁰. Im Jahr 2016 wurden allein rd. 37 % der Asylanträge von Syrern, 7,6 % von Afghanen und 13,3 % von Irakern gestellt. Die Schutzquote bei Syrern als Konventionsflüchtlinge (GFK) ist zwar immer noch recht hoch (56,3 %), bei Anträgen auf subsidiären Schutz aber deutlich gestiegen (41,4 % im Vergleich zu 0,1 % im Jahre 2015).²¹ Insgesamt zeigt dies, dass für syrische Antragsteller in Deutschland ein hundertprozentiger internationaler Schutz, sei es als Konventionsflüchtlinge i.S. individueller Verfolgung (§ 3 Abs. 1 AsylG) oder subsidiär als Schutzberechtigte (§ 4 Abs. 1 AsylG), gewährt wurde. Als zusätzliche Erklärung mag hinzukommen, dass mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren²² der Familiennachzug für subsidiär Schutzbedürftige für 2 Jahre ausgesetzt wurde (§ 104 Abs. 13 AufenthG).²³

Schließlich ist noch die Richtlinie über Mindeststandards für Asylverfahren („Asylverfahrensrichtlinie“) aus dem Jahre 2005 i.d.F. von 2013 zu erwähnen.²⁴ Sie regelt den Zugang zum Verfahren, Bleiberecht, Anforderungen für die Prüfung des Asylantrags, Entscheidung der Asylbehörde, Anhörung, Rechtsberatung und Vertretung. Die Verfahrensrichtlinie enthält überdies Vorschriften über sichere Herkunftsstaaten, sichere Drittstaaten, unzulässige und offensichtlich unbegründete Asylanträge, die in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden

können (Art. 33–39 RL). Die Richtlinie belässt freilich relativ große nationale Umsetzungsspielräume und Optionen, die Kritik seitens des UNHCR und der Flüchtlingsinstitutionen aufgeworfen hat.²⁵ Der deutsche Gesetzgeber hat diese Prüfung in Form der Entscheidung über „unzulässige Anträge“ (§ 29 AsylG), oder „offensichtlich unbegründete Anträge“ – sei es bei „sicheren Herkunftsstaaten“ oder aus anderen Gründen (etwa um einer allgemeinen Notsituation zu entgehen) – umgesetzt (§§ 29a, 30 AsylG). Der Gesetzgeber hat mit der Beschleunigungsnovelle vom 31.7.2016 im Fall offensichtlich unbegründeter Anträge in der Regel auch ein beschleunigtes Verfahren eingeführt, das in einer Außenstelle einer Aufnahmeeinrichtung innerhalb einer Woche ab Asylantragstellung durchgeführt werden kann. Ist dies nicht möglich, dann erfolgt die Prüfung im „normalen“ Verfahren (§ 30a Abs. 2 AsylG). Damit nähert sich auch der deutsche Gesetzgeber dem Modell „beschleunigter Verfahren“ an, wie es in Österreich, vor allem aber in der Schweiz und in den Niederlan-

den praktiziert wird, die für einen großen Anteil von Anträgen beschleunigte Verfahren durchführen.²⁶ Die Beschleunigung der Verfahren ist angesichts der weiterhin hohen Zahl der Asylanträge in Europa von mehr als nur verfahrenstechnischer Bedeutung, stellt sie doch das GEAS auf eine Bewährungsprobe, um den wirklich Schutzbedürftigen schnelleren internationalen Schutz zukommen zu lassen.

B. Das Dublin-Regime, Schengen und der Grundsatz der Solidarität

Das Dublin-System und das Schengen-Recht über die Durchführung von Grenzkontrollen stellen einen weiteren wesentlichen Pfeiler des GEAS dar, weil hier die Verteilung der Zuständigkeiten der Erstprüfung von Asylanträgen zwischen den Mitgliedstaaten und die Freizügigkeitsbeschränkungen im Schengen-Raum in besonderen Fällen geregelt sind. Im Hinblick auf einen speziellen Beitrag über das Verteilungssystem²⁷ soll hier nur kurz die „Lastentei-



lung“ unter dem Gesichtspunkt des Verfassungsprinzips der „Solidarität“ (Art. 80 AEUV) reflektiert werden.

Das Dublin-Regime beruhte zunächst auf dem Dubliner Übereinkommen von 1990, wonach ein in der Europäischen Union (EU) bzw. in einem assoziierten Staat gestellter Asylantrag nur von *einem* Mitgliedstaat geprüft werden soll.²⁸ Die Dubliner Verordnung (EG) Nr. 343/2003 („Dublin II-VO“) ersetzte die Regeln des Dublin-Übereinkommens und gilt aufgrund eines bilateralen Abkommens auch für Norwegen, Island und die Schweiz. Zuständigkeitskriterien sind die Erteilung eines Aufenthaltstitels, eines Visums oder der Ersteinreise in den Mitgliedstaat, der den Normalfall der Zuständigkeitsprüfung bildet. Die bisherige Regelung ist am 26.3.2013 durch die Dublin III-Verordnung ersetzt worden.²⁹ Die Änderungen betrafen vor allem die Berücksichtigung familiärer Bindungen, den besonderen Schutz sog. „vulnerable persons“ wie minderjähriger Kinder, die Erweiterung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Überstellungsbeschlüsse sowie die

Aussetzung der Überstellung bei „systemischen Defiziten“ i.S. der Rechtsprechung der beiden höchsten Gerichte Europas (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte und EuGH)³⁰.

Mit der Dublin III-Verordnung ist zugleich das Fingerabdruckidentifizierungssystem EURODAC neu gefasst worden.³¹ Für das GEAS ist ferner ist das Schengen-Recht (Schengen I und II) von Bedeutung, das aufgrund des Schengen-Protokolls zum Amsterdamer Vertrag von 1997 in das Unionsrecht integriert wurde (sog. „Schengen-Acquis“)³². Neben dem Visainformationssystem (VIS) und dem Visa-Kodex spielt hier für das illegale Überschreiten der Außengrenzen der Union der Schengener Grenzkodex (SGK) eine besondere Rolle.³³ Der Grenzkodex enthält die Einreisevoraussetzungen für Unionsbürger wie Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, an den Außengrenzen (Art. 5–21) wie an den Binnengrenzen der Union (Art. 22–35). Für die im Rahmen des Massenzustroms seit Herbst 2015 relevante Prüfungszuständigkeit der Ersteinreisestaaten (vor allem Griechenland und Italien), die zugleich



Außengrenzen der Union bilden, ist auf die menschenwürdige Mindestidentitätskontrolle beim Grenzübertritt (Art. 7, 8 Grenzkodex) zu achten, die detaillierte Bestimmungen über die Identitätsfeststellung enthalten. Diese unionsrechtlichen Vorgaben können nur unter ganz besonderen Voraussetzungen, d.h. „außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Umständen“ gelockert werden (Art. 9 Grenzkodex). Da die Einreise in die genannten Staaten zunächst primär als illegale Einreise über See erfolgte, dürften die Voraussetzungen („starkes Verkehrsaufkommen“) nicht anwendbar gewesen sein, sondern vielmehr die Pflicht zur sorgfältigen Identitätskontrolle der Einreisestaaten bestanden haben.³⁴ Für die Weiterreise von Flüchtlingen, die nicht bereits an den Außengrenzen ordnungsgemäß kontrolliert wurden, stellt sich – neben der grundsätzlichen Anwendbarkeit der Dublin-Prüfungszuständigkeit der Ersteinreisestaaten – auch die Frage weiterer Kontrollen an den Binnengrenzen, wenn der Zustrom nicht ungehindert und ohne gründliche Prüfung der Identität ablaufen soll. Dies ist von den europäischen Regierungen, die auf der Balkanroute des Flüchtlingsstroms lagen, höchst unterschiedlich praktiziert worden; auch von der Bundesrepublik ist die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen erst verspätet durchgeführt worden, nachdem die Grenze zwischen Österreich und Deutschland am 4. September 2015 „regierungsamtlich“ geöffnet wurde.³⁵ Die Einführung von Binnenkontrollen ist nur statthaft, „wenn die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit ernsthaft bedroht sind“. Sie ist zunächst nur für einen Monat zulässig, kann aber bis sechs Monate und unter besonderen Umständen auf maximal zwei Jahre verlängert werden (Art. 25 Abs. 3, 4; Art. 25 Abs. 1 Grenzkodex). Im letzteren Fall muss die Verlängerung nach Einschätzung des Rates der Verhältnismäßigkeit entsprechen; Rat und Parlament müssen vorher ebenso wie die Öffentlichkeit unterrichtet werden (Art. 31, 33, 34 Grenzkodex). Im Zuge der zeitweisen Öffnung der deutsch-österreichischen Grenze und des kaskadenartigen Durchwinkens der Flüchtlinge auf der Balkanroute – infolge der Abschirmung der ungarischen Grenze seit dem 4. September 2015 – hat das Dublin-

Regime, wie zu erwarten war, der Belastung nicht standgehalten. Es war offensichtlich nur für „Schönwetterperioden“ konzipiert und verlagert die Lasten der Identifizierung und Prüfung der Asylanträge einseitig auf die Mittelmeeranrainer Griechenland, Italien, Malta und Spanien. Bei dem Dublin-System lässt sich geradezu von einer „Zuständigkeitsverteilung ohne zwischenstaatliche Lastenteilung“ sprechen.³⁶ Die besonders bevölkerungsreichen Staaten wie Deutschland, Frankreich, Polen und Großbritannien (das nicht dem Dublin-Regime angehört) waren – begünstigt durch ihre geografische Position – zunächst bei der Prüfung von Erstanträgen wegen der Herkunft aus „sicheren Herkunftsstaaten“ bzw. „sicheren Drittstaaten“ (als letztere gelten alle Staaten der EU) entlastet. Sie hätten sich zudem auf die Rücküberstellung von Asylbewerbern nach der Dublin III-Verordnung berufen können (Art. 3 Abs. 2). Art. 3 Abs. 3 Dublin III-VO behält den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht vor (verpflichtet sie aber nicht), einen Asylbewerber in einen sicheren Drittstaat nach Maßgabe der Asylverfahrensrichtlinie zurückzuweisen. Dies steht auch im Einklang mit dem sog. „Selbsteintrittsrecht“ nach Art. 17 Dublin III-VO, wonach ein Mitgliedstaat in Abweichung von der generellen Zuständigkeitsbestimmung einen Antrag auf internationalen Schutz prüfen kann, auch wenn der Mitgliedstaat an sich dafür nicht zuständig ist. Diese flexible „Ermessensklausel“ gilt insbesondere, aber keineswegs ausschließlich, wenn es sich um humanitäre Aufnahmegründe (wie bspw. Familienzusammenführung oder den kulturellen Kontext) handelt (Art. 17 Abs. 2, 3 Dublin III-VO). Es ist hier nicht zu entscheiden, ob die Berufung auf das Selbsteintrittsrecht bei einem Massenzustrom und über längere Zeit überhaupt von der Ausnahmeklausel gedeckt war, die offenbar nur für einzelne Fälle gedacht ist,³⁷ und ob die deutsche Erklärung nach Art. 17 Dublin III-VO als „wesentliche Entscheidung“ parlamentarischer Zustimmung bedurft hätte.³⁸ Fest steht jedenfalls, dass das Dublin-Regime infolge der Grenzöffnung und des weitgehenden Durchwinkens faktisch außer Kraft gesetzt wurde und temporär zusammengebrochen ist.³⁹ Allerdings ist bei aller berechtigten Kritik an der bisherigen Anwen-

derung des Dublin-Systems zu berücksichtigen, dass das Verteilungssystem nur solange zur rechtlichen Krisensteuerung taugt, als es eine effektive Lastenverteilung auch in Notzeiten garantiert. Dies war bei der Dublin-Regelung von Anfang an trotz flexibler Ermessensklauseln nicht ausreichend gewährleistet, so dass dies die Anwendung des Grundsatzes der Solidarität (Art. 80 AEUV) erheblich in Mitleidenschaft zieht. Dies gilt gerade auch dann, wenn man den Zweck der Dublin III-Verordnung trotz des erweiterten Rechtsschutzsystems mit dem EuGH im Staateninteresse und nicht im Individualinteresse liegend bewertet.⁴⁰ Auch könnte die relativ großzügige Gewährung von Rechtsschutz nach „Dublin III“ nach den neuen Kommissionsvorschlägen vom Juni 2016 Episode bleiben, so dass eine „Kompensation der Kontingenz“ des Dublin-Systems nicht zu erwarten steht.⁴¹

Das durchaus vielschichtige Solidaritätsprinzip bezieht sich hier auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und nicht zwischen Unionsbürgern oder diesen und Drittstaatsangehörigen, regelt also nicht die gesellschaftlichen interse Beziehungen.⁴² Es handelt sich allerdings nicht nur um einen Programmsatz, sondern rechtlich um ein einklagbares Prinzip, allerdings nur in groben Umrissen.⁴³ Das Prinzip hat im Vertrag über Europäische Union und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verschiedene Ausprägungen gefunden, so dass man sogar von „Inseln der Solidarität“ sprechen könnte.⁴⁴ Solidarität beruht auf der gemeinsamen Ausübung von Interessen und liegt daher – wie im Bereich der WWU oder des GEAS – im wechselseitigen Interesse („Reziprozität“). Solidarität ist nicht mit Altruismus gleichzusetzen.⁴⁵

Wie die Flüchtlingskrise und die Reaktionen hierauf in den direkt wie indirekt betroffenen Ländern zeigen, hat das Prinzip nicht seine Wirkung entfaltet, weil die Regierungen regelmäßig nur ihren kurzfristigen Interessen folgen und langfristige Planungen kaum über den nächsten Wahlhorizont reichen. Diese Missachtung der Solidarität aus nationalem Eigennutz, der sich legitimatorisch zumeist auf das Demokratieprinzip beruft, stellt eine der Wesenselemente der Europäischen Union in Frage, die auf Soli-

darität, Fairness, Loyalität und dem Schutz der Menschenrechte gründet.⁴⁶

Immerhin hat es im Zuge der Flüchtlingskrise wenigstens auch Ansätze zu einer fairen Lastenteilung gegeben. Am 22. September 2015 hatte der Rat der Innen- und Justizminister mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung eine Verteilung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen aus Italien (40.000) und Griechenland (120.000) beschlossen (sog. „relocation“)⁴⁷. Zuvor hatte der Rat bereits im Juli eine Relokation von 40.000 Personen innerhalb von zwei Jahren als Notstandsmaßnahme nach Art. 78 Abs. 3 AEUV beschlossen.⁴⁸ Schon bei den Beschlüssen des Rates zeigte sich die mangelnde Solidarität der Mitgliedstaaten, da einige Länder (Polen; Tschechien; Ungarn und Rumänien) dagegen stimmten. Dieser grundsätzliche Dissens zwischen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Niederlanden, Frankreich sowie den skandinavischen Staaten (mit Ausnahme Dänemarks) einerseits und den „Visegrad“-Staaten andererseits besteht bis heute fort,⁴⁹ so dass kurzfristig kaum mit einer fairen Lastenverteilung bei der Identifizierung und Prüfungszuständigkeit zu rechnen ist.

C. Eigene Lösungsvorschläge und Reformüberlegungen der Kommission

Wie der Verfasser schon Anfang 2016 vorgeschlagen hat, wird kein Weg daran vorbeiführen, das Dublin-System grundlegend zu reformieren, um zu einer wirklich fairen Lastenteilung im Sinne europäischer Solidarität zu gelangen.⁵⁰

Wichtig sind nicht mehr Detailänderungen der Dublin III-Verordnung, sondern ein integrativer Gesamtansatz, der sowohl die Identitätsfeststellung und Registrierung, Aufnahme und Versorgung, Prüfung der Asylanträge auf internationalen Schutz, Rücküberstellungen und Außengrenzsicherung in den Blick nimmt. Dies kann nur gelingen, wenn die Grenzkontrollen und die Erstaufnahmeeinrichtungen an den Außengrenzen der Union („hot spots“) weitgehend in die Zuständigkeit der Union übergehen. Die bisherigen Fortschritte der GEAS sind zwar durchaus eindrucksvoll, reichen aber bei weitem nicht zur Bewältigung der Flüchtlingskrise aus, die aus

nachvollziehbaren Gründen andauern wird. Das Dublin-System wird, wenn man wie die Kommission und offenbar die meisten Mitgliedstaaten an der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaats festhalten will, nur überleben können, wenn die „hot spots“ an den Außengrenzen der Mittelmeeranrainernstaaten massive Unterstützung des *European Asylum Support Office* (EASO) durch den Einsatz von zusätzlichem Personal (etwa in Form gemischter Teams, die aus nationalen Beamten und Beamten anderer Mitgliedstaaten bestehen) erfahren.⁵¹

Die Kommission hat dies richtig erkannt und 2016 umfassende Vorschläge für eine Reform des GEAS vorgelegt.⁵² Die Einzelheiten dieses umfassenden Ansatzes und mögliche Detailkritik werden an anderer Stelle erörtert.⁵³ Prioritäten der Europäischen Kommission sind die Errichtung eines fairen Systems zur Bestimmung des Erstprüfungs Zuständigkeit; Stärkung des EURODAC Systems, eine stärkere Harmonisierung im GEAS (u.a. Ersetzung der Richtlinien durch Verordnungen und weitere Rechts-

angleichungsmaßnahmen zur Verhinderung sog. „secondary movements“ (d.h. illegaler Weiterwanderungen) sowie ein neues Mandat zur Errichtung einer „Europäischen Asylagentur“. Dabei dürfte der Verbesserung des Dublin-Systems i.S. eines korrektiven Mechanismus („corrective mechanism“) vorrangige Bedeutung zukommen. Dieser Verteilungsmechanismus könnte sich an dem Bruttosozialprodukt und der Bevölkerungsgröße sowie anderen Faktoren (z.B. der Zahl schon aufgenommenen Flüchtlinge oder an der Familienzusammenführung) orientieren. Ersatzweise ist auch eine finanzielle Kompensation (von 250.000 € pro nicht aufgenommenen Flüchtling unterhalb eines rechnerischen Schwellenwerts) angedacht, die dem Grundgedanken der Solidarität noch gerecht wird, zumal sie in Art. 80 AEUV ausdrücklich als Möglichkeit erwähnt ist. Besondere Beachtung verdienen auch die Stärkung der EASO und ihr möglicher Ausbau zu einer europäischen Asylbehörde. Diese Vorschläge sind teilweise von Flüchtlingsorganisationen wie Amnesty International



wegen einer Beschneidung menschenrechtlicher Standards kritisiert,⁵⁴ grundsätzlich aber auf dem „Europe Vision Summit“ (von acht „Think Tanks“ unter Führung der Bertelsmann-Stiftung) in Lissabon am 18. November 2016 positiv aufgenommen worden.⁵⁵

Angesichts des Zusammenbruchs des Dublin-Systems, der teilweise chaotischen Verhältnisse der unkontrollierten Weiterwanderungen im Herbst 2015 und der eher düsteren Zukunftsaussichten bei der Bewältigung der vielfachen Fluchtursachen (Bürgerkriege, Klimawandel, Arbeitslosigkeit und Armut in Entwicklungsländern) wird Europa diese Herausforderungen nur bestehen, wenn über die Grundwerte der Union, zu der die Achtung der Menschenrechte, Fairness und Solidarität gehören, wieder Konsens hergestellt wird. Ein solcher Konsens ist bei dem hochsensiblen Thema der „Flüchtlingskrise“, die zum guten Teil auch selbst verursacht ist, kein Selbstläufer und muss in einer Demokratie täglich neu erkämpft werden. In dieser Hinsicht ist das Jahr 2017 mit den Wahlen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland zum „Lackmus-Test“ der Europäischen Union geworden.

¹ A. Weber, Möglichkeiten und Grenzen europäischer Asylrechts-harmonisierung vor und nach Amsterdam, ZAR 1998, 147ff; ders., Ansätze zu einem gemeinsamen Asylrecht, EuGRZ 1998, 301 ff.

² K. Hailbronner, Ausländer- und Asylrecht (2016), Rn. 64; sh. Übersicht, S. 549 ff.

³ KOM(2005) 184 endg, ABl C 53/1 ff.

⁴ M. Kau, Rechtsharmonisierung, 2016, S. 543.

⁵ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13.12.2007, ABl EU Nr. C 306, S. 1 ff; dazu auch A. Weber, Migration im Vertrag von Lissabon, ZAR, 2008, 55 ff.

⁶ S auch H. Dörig, Auf dem Weg in ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, NVwZ 2014, 106 ff.

⁷ Hailbronner, Ausländerrecht (Anm. 2), Rn. 97.

⁸ Kau (Anm. 4), S. 556 ff., der dies wegen der supranationalen Methode als „4.Harmonisierungsstufe“ bezeichnet.

⁹ Art. 63 Nr. 2 lit a und b EUV aF.

¹⁰ RL 2001/55/EG des Rates vom 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl EG L 212, S. 12.

¹¹ Innerstaatlich aufgrund von § 24 AufenthG umgesetzt.

¹² RL 2003/9/EG idF RL 2013/33, ABl EU L 180, 96.

¹³ BVerfG vom 18.7.2012, BvL2/11 (grundsätzlich in Höhe des Hartz-IV-Satzes).

¹⁴ Vgl. §§ 46, 47 AsylG: Aufenthaltspflicht in Aufnahmeeinrichtungen grundsätzlich max. 6 Monate (Ausnahme bei sicherem Herkunftsstaat ua).

¹⁵ RL 2004/83/EG vom 29.4.2004, ABl L 204.

¹⁶ RL 2011/95/EU des EP und des Rates für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vom 11. Dezember 2011, ABl L 337, S. 9.

¹⁷ S im einzelnen Dörig/Kraft/Story/Battjes, in Hailbronner/Thym (Hrsg.), European Immigration and Asylum Law, A Commentary, 2016, D III.

¹⁸ Hailbronner (Anm. 7), Rn. 197.

¹⁹ EuGH vom 17.2.2009, Rs C-465/07, Rn. 39 – Eglafaji; BVerwG vom 27.4.2010, 10 C 4/09, Rn. 32.

²⁰ Twittermeldung vom 25.8.2015; Hinweis bei G.H. Stumpf, Der Ruf nach „Rückkehr zum Recht“ bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise, DÖV 2016, 357 (360).

²¹ Asylgeschäftsstatistik BAMF 2016, S. 7.

²² Vom 11.3.2016, BGBl I, 390.

²³ Zu den verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Implikationen der zeitweiligen Aussetzung (Art. 8 EMRK) und Art. 6 Abs. 1 GG sh. Hailbronner (Fn. 2), Rn. 1377f; D. Thym, NVwZ 2015, 1633.

²⁴ RL 85/2005 Art. 3 Abs. 2, 3 /EG vom 1.12.2005; RL 32/2013/ EU ABl EU L 180, S. 160 über Mindestnormen für Verfahren in den

Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl L Nr. 1, 326, 13.

²⁵ Vgl. im einzelnen J. Vedsted-Hansen, in Hailbronner/Thym (Anm. 17), DIV, S. 1310 ff.

²⁶ Vgl. das vom Verfasser durchgeführte Kolloquium des AWR in Wien am 9./10.10.2016 „Steering Refugee Immigration: Accelerating Asylum Procedures“; Bericht von Jawad in ZAR 3/2017, 125 ff.; sowie die Beiträge von D. Thränhardt, Asylverfahren in den Niederlanden, Bertelsmann-Stiftung, 2016 sowie ders., Kann Deutschland von den neuen Schweizer Asylverfahren lernen?, ZAR 10/2016, 329.

²⁷ A. Lübke, unter...0.4

²⁸ ABl EG C 254, S. 1.

²⁹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABl EU Nr. L 180, S. 31.

³⁰ Dies wurde in den Fällen der Überstellung nach Griechenland festgestellt; EGMR vom 21.12.2011 – M.S.S. v. Great Britain; EuGH vom 21.12.2011, Rs C-411/10 und C-493/10 N.S. / Secretary of State v. Home Department.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013, ABl EU Nr. L 80, S. 1.

³² Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, ABl EG Nr. C 340, Rn. 23 ff.

³³ Verordnung (EG) Nr. 2016/399, ABl EU Nr. L 77.

³⁴ Dass diese schon zuvor im Falle Italiens wie Griechenlands recht lasch gehandhabt wurde, war bekannt und ist auch eine Folge des systembedingten fehlerhaften Dublin-Systems.

³⁵ Vergleich einschlägige Berichterstattung der deutschen Medien.

³⁶ D. Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2010, S. 365; J. Bast, Solidarität im Europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in Knodt/Tewes, Solidarität in der EU, S. 150; sh. auch Lübke, Das Verbindungsprinzip im fragmentierten europäischen Asytraum, EuR 2015, 351 ff.

³⁷ Hillgruber/Peukert/Foerste/Putzke, Die Flüchtlingskrise rechtsstaatlich bewältigen, JZ 2016, 347 ff.; G.H. Stumpf, Der Ruf nach der Rückkehr zum Recht bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise, DÖV 9 (2016), 360; Th. Voelzke, Menschliche Flüchtlingspolitik oder Festung Europa, JM 2015, 177.

³⁸ In diesem Sinne U. di Fabio, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem; Gutachten für die Bayerische Staatsregierung v. 8.1.2016, S. 96; einschränkend allerdings Stumpf (Anm. 7), S. 362, der einen ungeschriebenen Parlamentsvorbehalt letztlich verneint.

³⁹ Sh. Hailbronner (Anm. 7), Rn. 97.

⁴⁰ A. Lübke, Prinzipien der Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung und Individualrechtsschutz im Dublin-System, ZAR 35 (2015), 127; sa EuGH Urteil Abdullah vom 10.12.2013, C-394/12, E-CLI:EU:C:2013:813.

⁴¹ Th. Kleinlein, Erweiterung und Restriktion des Rechtsschutzes im Gemeinsamen Europäischen Asyssystem, DÖV 24 (2016), 1039 ff.

⁴² Zu den einzelnen Konzepten der Solidarität sh. Bast (Anm. 36), S. 144.

⁴³ F. Hoffmeister, Das Prinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon, in I. Pernice (Hrsg.), Der Beitrag von Lissabon. Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, S. 156.

⁴⁴ So sprachlich gelungen P. Hilpold, Solidarität im EU-Recht: Die

„Inseln der Solidarität unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“, EuR 4/2016, 373 ff.

⁴⁵ J. Isensee, in ders. (Hrsg.), Solidarität in Knappheit: zum Problem der Priorität, 1998, S. 97 ff. (103); Hilpold (Anm. 44) m.w.N., S. 378.

⁴⁶ Sh. auch bei Bieber/Maiani, Ohne Solidarität keine Europäische Union: Über Krisenerscheinungen in der Wirtschafts- und Währungsunion und im Europäischen Asyssystem, Schweiz, Jb für Europarecht, 2011/2012, 311 ff.

⁴⁷ Ratsentscheidung der Justiz- und Innenminister vom 22.9.2015 gestaffelt in 2 Phasen: 1) 66000 sofort 2) 54000 bis ein Jahr nach Inkrafttreten der Entscheidung.

⁴⁸ Diese wurde dann als Ratsentscheidung vom 22.9.2015 erlassen.

⁴⁹ Von den grundsätzlich zugesagten ca. 24.800 Personen („pledge“) wurden bis Februar 2017 ca. 13.200 tatsächlich aus Italien bzw. Griechenland „reloziert“, sh. Statistik: EU Member State's Support to Emergency Relocation Mechanism of 17 February 2017.

⁵⁰ A. Weber, Stellungnahme für den Rat für Migration vom 8.1.2016, mediendienst.integration.de; sh. auch ders., Die Steuerung der Flüchtlingseinwanderung in rechtlicher Perspektive, in Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 23 (2016), S. 201 ff.

⁵¹ Die „Aufbauhilfe“ für Griechenland in den Erstaufnahmeeinrichtungen ist hier ein hoffnungsvolles Zeichen, das zu einem gemeinsamen beschleunigten Verfahren auf der Grundlage der AufnahmeRL und der Verfahrensrichtlinie führen dürfte.

⁵² EU Commission: Towards A Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, COM (2016) 197 final.

⁵³ Sh. den Beitrag von N. Seitz, ...; Die Vorschläge der Kommission vom Mai/Juni 2016 zur Reform des GEAS Systems werden grundsätzlich auch positiv im jüngsten Gutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen 2017 bewertet als Schritt in „Richtung mehr Europa“, allerdings auch ergänzend ein „free choice-Verfahren“ bei sekundärer Migration erwogen, das Freizügigkeitsrechte bei anerkannten Asylbewerbern zum Zwecke der Arbeitsaufnahme bzw. anderer Kriterien ermöglicht; zu Einzelheiten sh. R. Marx, Reform des Dubliner Systems – Kritische Auseinandersetzung mit den Plänen der Europäischen Kommission, ZAR 11/12 (2016), 366 ff.

⁵⁴ Flüchtlingspolitik in Europa – Nein zur Dublin IV-Verordnung!; Dez. 2016.

⁵⁵ Calouste Gulbenkian Stiftung, Lisbon, 21.–22. November 2016: „Improving the Responses to the Migration and Refugee Crisis in Europe“.

Herausforderung "Migration" und die Reform des Europäischen Asylsystems einschließlich der Dublin-Verordnung

A. Die Entwicklungen in den Jahren 2015, 2016¹

Das Jahr 2015 war besonders durch den Zuzug von Schutzsuchenden geprägt. Im Berichtszeitraum 2015 wurden 476.649 Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) registriert (gegenüber 202.834 im Jahr 2014). Dies entspricht einem Anstieg um 135,0% im Vergleich zum Vorjahr. Hauptherkunftsland war Syrien, gefolgt von Albanien, Kosovo, Afghanistan und Irak. In den Jahren zuvor gab es zwar ebenfalls Anstiege beim Zugang von Schutzsuchenden. Das Jahr 2015 hat indessen alle Prognosen und Einschätzungen zu Wanderungsbewegungen und zum Aufwuchs von Schutzinteressen, vor allem mit Blick auf Deutschland, übertroffen.

Die Zahl der Asylanträge bildet aber nicht den vollen Umfang der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 ab, da Schutzsuchende nicht sofort einen Asylantrag im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der erstmaligen Registrierung als Asylbegehrender stellen konnten. Somit ergab sich im Jahr 2015 eine Differenz zwischen den Registrierungszahlen des EASY-Systems (Erstverteilung der Asylbegehrenden) und den Asylantragszahlen. Im Jahr 2015 wur-



Norbert Seitz ist Ministerialdirektor im Bundesministerium des Innern und Leiter der Abteilung „Migration, Flüchtlinge, Rückkehrpolitik“.

den im EASY-System (Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer) zunächst 1.091.894 Zugänge von Asylsuchenden registriert; diese Zahl lag deutlich über der Zahl der Erstantragstellungen des Jahres 2015 (441.899; Folgeanträge: 34.750). Allerdings konnten bei der Erfassung im EASY-System Fehl- und Doppelerfassungen sowie Weiter- oder Rückreisen nicht ausgeschlossen werden, da in EASY keine personenbezogenen Daten aufgenommen werden. Erst nach Abschluss der Nachregistrierungen bis September 2016 wurde deutlich, dass die Zahl der eingereisten Asylsuchenden, die in Deutschland ein Verfahren betrieben haben, 2015 tatsächlich bei 890.000 lag.

Die Zuwanderung nach Deutschland hat in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zugenommen. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 2,14 Millionen Zuzüge registriert – darunter viele Schutzsuchende, aber auch viele Unionsbürger aus anderen EU-Staaten sowie Deutsche. Dies entspricht einem Zuwachs von 45,9% im Vergleich zum Jahr 2014 und stellt die höchste Zahl seit dem Beginn der Aufzeichnung der Statistik im Jahr 1952 dar. Rund 2,02 Millionen Zuwanderer hatten einen ausländischen Pass. Dies entspricht einem Anstieg um 50,2% im Vergleich zum Vorjahr. Damit wurde im Jahr 2015 die bislang höchste Zahl von ausländischen Zuwanderern in der Wanderungsstatistik verzeichnet. Gleichzeitig stieg aber auch die Zahl der Fortzüge insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um 9,1% auf 998.000, ebenfalls der bislang höchste registrierte Wert. Dadurch ergab sich im Jahr 2015 ein Wanderungsgewinn von 1.139.000 Menschen (Wanderungssaldo 2014: +550.000).

Rund 45% der Zuwanderer waren EU-Bürger, darunter etwa 6% Deutsche. 13% hatten die Staatsangehörigkeit eines anderen europäischen Staates, 30% besaßen die Staatsangehörigkeit eines asiatischen Staates und 5% hatten die Staatsangehörigkeit eines afrikanischen Staates.

Im Jahr 2015 war Syrien zum ersten Mal Haupther-

kunftsland. Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Anteil der Zuzüge aus Syrien um 403,3% auf 326.872 an (2014: 64.952). Dies ist auf die stark angestiegene Zahl an Schutzsuchenden aus Syrien zurückzuführen. Das gilt ebenso für die erheblich zugenommenen Zuzüge aus Afghanistan, Irak und Pakistan. Zugenommen haben auch Zuzüge aus Albanien, Rumänien, Bulgarien, Polen, Kroatien und Ungarn sowie aus Südeuropa (Italien). Zweitwichtigstes Herkunftsland ist im Jahr 2015 Rumänien mit 213.037 registrierten Zuzügen nach Deutschland. Dies bedeutet einen Anstieg um 11,0% im Vergleich zum Vorjahr. Im Jahr vor dem EU-Beitritt (2006) waren lediglich 23.844 Zuzüge aus Rumänien zu beobachten. Polen ist mit 195.666 Zuzügen nur noch drittwichtigstes Herkunftsland. Damit ist 2015 der Anteil der Zuzüge aus Polen an der Gesamtzuwanderung erstmals seit 1996 gesunken (um 1,1% im Vergleich zum Vorjahr). Gegenüber der Türkei konnte im Jahr 2015 erstmals wieder seit dem Jahr 2006 ein Wanderungsgewinn von +2.144 Personen verzeichnet werden (2014: -4.136).

Eine differenzierte Betrachtung des Migrationsgeschehens nach einzelnen Zuwanderergruppen zeigt, dass der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen, der bereits im Jahr 2014 um 13,6% gestiegen ist, im Jahr 2015 erneut um 29,5% angewachsen ist (82.440 Zuzüge). Insbesondere der Nachzug syrischer Familienangehöriger hat sich verstärkt (15.956 Zuzüge). Aktuellere Daten zum Jahr 2016 liegen wegen unterschiedlicher Erhebungsverfahren und -zeiträume erst Ende 2017 vor.

Nachdem im Jahr 2009 die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte rückläufig war, konnte bis 2012 ein Wiederanstieg bei den erteilten Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit verzeichnet werden. Seit 2014 steigt die Zahl von Aufenthaltserlaubnissen für Personen aus Drittstaaten an, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach §§ 18 bis 21 AufenthG eingereist sind. Im Jahr 2015 wurde ein Anstieg der Arbeitsmigration um 4,2% auf 38.836 erteilte Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit verzeichnet. Hauptherkunftsländer waren insbesondere die Vereinigten Staaten, Indien, Bosnien-Herzegowina und Serbien (inkl. dem ehem. Serbien und Montenegro).

Zudem ist im Jahr 2015 die Zahl der Bildungsausländer erneut angestiegen, die ihr Studium in Deutschland aufgenommen haben. Im Vergleich zum Vorjahr konnte eine Zunahme um 6,6% auf 99.087 Studierende festgestellt werden. Damit wurde im Jahr 2015 die bislang höchste Zahl an bildungsausländischen Studienanfängern verzeichnet. Hauptherkunftsland war China.

Nach einem kontinuierlichen Rückgang von 2001 (98.484 Personen) bis 2012 (1.817 Personen), steigt der Zuzug von Spätaussiedlern seit 2013 wieder an. So stieg die Zahl der Zugänge im Rahmen des Spätaussiedlerzuzugs im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 8,3% auf 6.118 Personen.

Im Jahr 2015 wurden etwa 138.273 Fortzüge von deutschen Staatsangehörigen registriert und damit 7,0% weniger als im Vorjahr (2014: 148.636 Fortzüge). Die Zahl der zurückkehrenden Deutschen ist leicht auf 120.713 Zuzüge gesunken, so dass der Wanderungsverlust im Jahr 2015 (-17.560) niedriger ausfiel als im Vorjahr. Studien belegen, dass viele Deutsche mit und ohne Migrationshintergrund nicht dauerhaft im Ausland bleiben. Hauptzielland deutscher Abwanderer ist seit 2005 die Schweiz. 18.266 deutsche Staatsangehörige zogen im Jahr 2015 in das Nachbarland.

Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass Deutschland weiterhin im Vergleich zu den anderen EU-Staaten ein Hauptzielland von Migration ist und in den letzten Jahren deutlich an Attraktivität gewonnen hat. Hohe Zuwanderungszahlen haben auch das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien und Spanien, das von 2006 bis 2008 primäres Aufnahmeland in Europa war. Während jedoch Deutschland, das Vereinigte Königreich und Italien deutliche Wanderungsgewinne zu verzeichnen haben, wies Spanien im Jahr 2014 einen hohen Wanderungsverlust (-95.000) auf.

Im Jahr 2016 hat der Zuzug nach Deutschland wieder deutlich abgenommen. Dies ist vor allem auf den Rückgang der Zahl der Neuzugänge von Asylsuchenden seit Frühjahr 2016 zurückzuführen.

Zwar ist im Jahr 2016 die Zahl der Erstanträge weiter stark gestiegen, dies hängt jedoch mit den Asylsuchenden zusammen, die bereits seit 2015 im Land

sind und bislang keinen Antrag stellen konnten. So wurden in den ersten zehn Monaten des Jahres 2016 676.320 Asylanträge (Erstanträge) vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) angenommen. Einschließlich Dezember 2016 waren es 745.545. Dies bedeutet eine deutliche Erhöhung um 268.869 Fälle im Vergleich zum Vorjahr. Im EASY-System wurden im Jahr 2016 321.371 Personen registriert, wobei Fehl- und Mehrfacherfassungen nicht ausgeschlossen sind. 2016 hat das BAMF über die Anträge von 695.733 Personen entschieden, was einen Anstieg von 146 % gegenüber dem Vorjahreswert bedeutet.

Als Folge des hohen Asylzugangs steigt auch die Anzahl der Personen an, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen. So wurden in den ersten sechs Monaten des Jahres 2016 ca. 50% mehr Visa zum Zweck des Familiennachzugs erteilt (44.000 Visa) als in den ersten sechs Monaten des Vorjahres. Im ersten Quartal 2016 sind 4.289 syrische Staatsangehörige im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland eingereist. Insgesamt wurden 2016 ca. 100.000 Visa zum Familiennachzug ausgestellt. Tatsächlich sind ca. 83.000 Menschen zum Zwecke der Familienzusammenführung eingereist.

B. Maßnahmen zur Bewältigung des hohen Zugangs von Schutzsuchenden

Die Zuzugszahlen vor allem im Jahr 2015 führten zu großen Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen sowohl hinsichtlich der Aufnahme und Unterbringung der ankommenden Menschen als auch der Durchführung der Asylverfahren. Diesen Herausforderungen wurde mit einer Vielzahl von Maßnahmen begegnet, insbesondere durch eine enge Zusammenarbeit innerhalb der EU, der Beschleunigung der Asylverfahren, die Vervielfachung der Personalstärke beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Entlastung von Ländern und Kommunen, den Ausbau der Integrationsangebote für Asylsuchende und nicht zuletzt die Bekämpfung von Fluchtursachen.

Aufgrund des starken Anstiegs von Schutzsuchenden im Jahr 2015 war es immer weniger möglich, die

Annahme eines Asylantrags zeitnah zur erstmaligen Registrierung als Asylbegehrender (vor der persönlichen Antragstellung) durchzuführen. So wurden von Januar bis Mai 2015 im EASY-System 172.556 Zugänge von Asylsuchenden registriert, während lediglich 141.905 Asylanträge vom Bundesamt entgegen genommen wurden (davon 125.972 Erstanträge). Im zweiten Halbjahr stiegen die Zahlen der EASY-Registrierungen deutlich an und erreichten im November 2015 mit 206.101 Registrierungen im Monat einen neuen Höchststand; demgegenüber wurden im selben Monat lediglich 57.816 Asylanträge registriert. Personen, die 2015 nicht sofort einen Asylantrag stellen konnten, holten dies im Jahr 2016 nach.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge reagierte nach entsprechendem Personalaufbau mit einer Steigerung der Entscheidungszahlen. Gab es 2014 noch insgesamt 128.911 Entscheidungen, wurde die Zahl 2015 um 119,3% auf 282.726 Entscheidungen gesteigert. Aufgrund der starken Zunahme der Anträge stieg dennoch parallel die Zahl der anhängigen Verfahren. Während das Jahr 2014 mit 169.166 anhängigen Verfahren zu Ende ging, nahm die Zahl nach einem leichten Rückgang im Januar 2015 bis Ende 2015 um 115,6% gegenüber dem Vorjahresstand auf 364.664 Verfahren zu.

C. Beschleunigung der Asylverfahren

Angesichts der steigenden Zahl von Einreisen von Asylsuchenden und der Zunahme der anhängigen Verfahren beim Bundesamt wurde 2015 und auch noch 2016 eine Vielzahl administrativer und gesetzlicher Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Asylverfahren zu beschleunigen. Dazu zählten v. a.

- das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (in seinen wesentlichen Teilen zum 1. August 2015, im Übrigen zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten),
- das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I) (zum 24. Oktober 2015 in Kraft getreten),
- das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder



- und Jugendlicher (zum 1. November 2015 in Kraft getreten),
- das Datenaustauschverbesserungsgesetz (zum 5. Februar 2016 in Kraft getreten),
- das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II) (zum 17. März 2016 in Kraft getreten),
- das Gesetz zur erleichterten Ausweisung straf-fälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straf-fälligen Asylbewerbern (zum 17. März 2016 in Kraft getreten) sowie
- das Integrationsgesetz und die begleitende Verordnung (in den wesentlichen Teilen zum 6. August 2016 in Kraft getreten).

Bereits seit Oktober 2014 wurden im Bundesamt Erst- und Folgeverfahren von den kurz darauf als sichere Herkunftsstaaten eingestuft Staaten Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina prioritär bearbeitet. In Reaktion auf die zu Jahresbeginn 2015 stark angestiegenen Zugangszahlen koso-

varischer Asylbewerber wurde auch diese Gruppe ab Februar 2015 in allen bayerischen Außenstellen, so-dann auch in Außenstellen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz prioritär entschieden.

Für Personengruppen, die nach der Entscheidungs-praxis des Bundesamtes für Migration und Flücht-linge die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfüllen, wurde zwischen-zeitlich auf Basis schriftlicher Verfahren entschieden. Seit dem Jahreswechsel 2016 durchlaufen alle Asyl-bewerber in Deutschland wieder eine ausführliche Einzelfallprüfung mit persönlicher Anhörung.

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wur-de die Liste sicherer Herkunftsstaaten um die West-balkanstaaten Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert. Mit dieser Einstufung sollen aussichtslose Asylanträge von Antragstellern aus diesen Herkun-ftsländern schneller bearbeitet werden um, sofern keine Schutzbedürftigkeit vorliegt, den Aufenthalt

dieser Personen in Deutschland schneller beenden zu können.

Im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde weiter beschlossen, dass Asyl- und Schutzsuchende nunmehr bis zu sechs statt bis dahin drei Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden können. Asylantragsstellende aus sicheren Herkunftsstaaten müssen wiederum bis zum Abschluss des Asylverfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden. Im Falle einer Ablehnung des Asylantrags, wird der Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung bis zur Ausreise fortgesetzt. Dies soll eine Verfahrensbündelung sowie eine schnelle und effektive Umsetzung der jeweiligen Ergebnisse (Bleiberecht oder Rückführung) mit sich bringen. Mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz wurden die Voraussetzungen für eine schnellstmögliche identitätssichernde Erfassung der nach Deutschland eingereisten Personen sowie für einen verbesserten Datenaustausch aller am Verfahren beteiligten Behörden geschaffen. Alle bei der Registrierung erhobenen Daten werden nun beim erstmaligen behördlichen Kontakt im Kerndatensystem im Ausländerzentralregister erfasst. Dazu wurde das Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz) um neue Inhalte ergänzt (Fingerabdrücke, Herkunftsland, Kontaktdaten zur schnellen Erreichbarkeit wie Anschrift, Telefonnummern und E-Mail-Adressen, Angaben zur Verteilung, sowie Informationen zu erfolgten Gesundheitsuntersuchungen und Impfungen). Für die schnelle Integration und Arbeitsvermittlung sollen weiterhin Daten über Schulbildung, Berufsausbildung und sonstige Qualifikationen im Kerndatensystem im Ausländerzentralregister gespeichert werden. Befüllt wird das Ausländerzentralregister sowohl vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als auch den mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden, den Polizeivollzugsbehörden der Länder, den Aufnahmeeinrichtungen sowie den Ausländerbehörden. Mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz wurden auch die Voraussetzungen für den Ankunftsnachweis geschaffen. Dieser ersetzt die im Oktober 2015 gesetzlich geregelte „Bescheinigung über die Mel-

dung als Asylsuchender“ (kurz: BÜMA). Der neue Ankunftsnachweis ist der visualisierte Nachweis der Registrierung im Kerndatensystem im Ausländerzentralregister und wird in Form eines papierbasierten Dokuments mit fälschungssicheren Elementen von den Aufnahmeeinrichtungen und den zuständigen Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ausgestellt. Durch die Plattform, die seit Ende Mai 2016 bundesweit zur Verfügung steht, ist eine eindeutige Identifizierung von Asylsuchenden ab dem ersten Kontakt mit staatlichen Stellen möglich. Die Verwaltung während des Aufnahmeverfahrens wurde so erheblich verbessert, Mehrfachregistrierung und Missbrauch verhindert. Die Vorlage des Ankunftsnachweises an der einem Antragsteller zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung ist grundsätzlich die Voraussetzung für den Erhalt vollständiger Unterstützungsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Unterbringung, Versorgung, Gesundheit). Mit dem Ankunftsnachweis haben die beteiligten Behörden (z.B. Ausländer- und Meldebehörden, Bundesagentur für Arbeit) einen schnellen Zugriff auf die für sie relevanten Daten (Personendaten, Sprachkenntnisse etc.). Dies ermöglicht z. B. eine bessere Planung der Unterbringung der Asylsuchenden in den Bundesländern, bei den Asylverfahren und den Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration.

Zur Bewältigung der großen Herausforderungen wurde der Personalkörper des Bundesamtes erheblich ausgebaut. Nachdem der Haushalt 2014 zunächst 300 zusätzliche Stellen vorgesehen hatte, erhielt das Bundesamt mit dem Haushalt 2015 350 neue Stellen sowie mit dem am 2. Juli 2015 in Kraft getretenen Nachtragshaushalt 2015 weitere 1.000 Stellen (750 Stellen und Geldmittel für 250 weitere Kräfte), so dass die Zahl der Beschäftigten Ende 2015 bei ca. 3.500 Personen lag. Mit dem Haushalt 2016 wurde der weitere Ausbau auf 7.300 Vollzeitäquivalente (6.300 Dauerstellen und 1.000 befristete Vollzeitäquivalente) auf den Weg gebracht. Mitte September 2016 verfügte das BAMF über eine Mitarbeiterschaft von rund 9.700 Vollzeitäquivalenten, wovon 3.150 unterstützende sowie abgeordnete Kräfte aus der Bundesagentur für Arbeit (BA), dem

Dienstleister der Deutschen Telekom AG, Vivento, der Post, der Bundeswehr und mehreren Bundesressorts und Geschäftsbereichsbehörden waren. Auf diese Weise wurde die Zahl der Entscheider (einschließlich der „Anhörer“) von 370 im Januar 2015 auf 3.420 Anfang September 2016 aufgestockt. Im gleichen Zeitraum wurde die Zahl der Mitarbeiter des Asylverfahrenssekretariats (AVS) von 600 auf 3.960 erhöht. Die neu eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden seit dem 1. August 2015 über das neu eingerichtete Qualifizierungszentrum in Nürnberg geschult.

Unmittelbar in Reaktion auf den starken Zuzug von Schutzsuchenden im Herbst 2015 wurden im bayerischen Erding und Feldkirchen in Kooperation mit der Bundeswehr zwei sogenannte Warteräume eröffnet. Diese waren als kurzfristige Übergangslösung konzipiert, um Asylsuchende dort mit Hilfe von Unterstützungspersonal von Bundeswehr und Zoll zu registrieren, bevor sie auf die Erstaufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern weiterverteilt werden. Parallel wurden Anfang September 2015 zur Bewältigung des starken Anstiegs von Asylsuchenden in Kooperation mit der Bundespolizei sogenannte Bearbeitungsstraßen eröffnet. In einer Bearbeitungsstraße werden Asylsuchende und unerlaubt eingereiste Personen unter anderem registriert, erkennungsdienstlich behandelt und ärztlich untersucht. Die erhobenen Daten durchlaufen anschließend die polizeilichen Datenbanken. Ist dieser Abgleich negativ, werden die Asylsuchenden in eine Erstaufnahmeeinrichtung weitergeleitet.

Bereits seit Ende 2014 wurde damit begonnen, neue Außenstellen des Bundesamts einzurichten. Der Prozess beschleunigte sich im Lauf des Jahres 2015. Waren es 2014 zwei neue Außenstellen, wurden 2015 19 neue Standorte eröffnet. Zudem wurden im Zuge der Neuorganisation der Verfahrensabläufe im Bundesamt (zusammengefasst unter dem Stichwort „Integriertes Flüchtlingsmanagement“) Ankunftscentren geschaffen, die als erste Anlaufstellen für neu ankommende Schutzsuchende fungieren. In diesen Centren werden die Prozesse mit denen der Aufnahmebehörden und der Bundesagentur für Arbeit verzahnt, um Leerläufe und Wartezeiten im Ver-

fahren zu minimieren. Zwei Ankunftscentren gingen zur Erprobung bereits im November und Dezember 2015 in Betrieb. In den Ankunftscentren findet das gesamte Asylverfahren – von der ärztlichen Untersuchung, über die Aufnahme der persönlichen Daten und der Identitätsprüfung, der Antragstellung und Anhörung bis hin zur Entscheidung über den Asylantrag – statt. Hierzu werden die Anträge je nach Herkunftsland in verschiedene Cluster eingeteilt. Über Anträge von Menschen aus Herkunftsländern mit geringer Schutzquote (z. B. aus sicheren Herkunftstaaten) sowie aus solchen mit hoher Schutzquote (z. B. Syrien) soll so in den Ankunftscentren innerhalb von 48 Stunden entschieden werden, während die übrigen Antragsteller mit komplexeren Verfahren an die Außenstellen weitergeleitet werden. Weiterhin wurde im Juli 2015 das erste Entscheidungscentrum in Nürnberg eingerichtet, in dem zur Entlastung der Außenstellen entscheidungsreife Verfahren entschieden werden, in denen bereits die Anhörung stattgefunden hat. Anfang Oktober 2015 kamen noch drei weitere Entscheidungscentren hinzu. Zudem wurde Anfang November ein Zustellcentrum in Bonn eingerichtet, das zentral die Zustellung der in den Entscheidungscentren gefertigten Bescheide übernimmt. Insgesamt wuchs die Zahl der Standorte des Bundesamtes im Lauf des Jahres 2015 von 22 auf über 40. Ende September 2016 lag die Zahl der Standorte bei über 80 (darunter 55 Außenstellen und 24 Ankunftscentren).

Neben dem integrierten Flüchtlingsmanagement wurde zur Beschleunigung auch die Digitalisierung des Asylverfahrens vorangetrieben. Zusätzlich zur Einrichtung des behördenübergreifenden Kerndatensystems im Ausländerzentralregister zur Erfassung aller relevanten Daten und zur Ausstellung von Ankunftsbescheiden hat das Bundesamt seit 2015 und vor allem im Jahr 2016 den Rechtsverkehr mit den Verwaltungsgerichten digitalisiert, um den elektronischen Versand von Akten zu ermöglichen. Ebenso wurde eine zentrale Scanstelle eingerichtet, um die Außenstellen bei der Digitalisierung von Dokumenten für Asylakten zu unterstützen. Mittelfristig wird der gesamte Postlauf im BAMF digitalisiert. Seit dem Frühjahr 2016 erfolgt zudem der

Einsatz von Video-Dolmetschern, um dem steigenden Dolmetscher-Bedarf zu begegnen. Es wurde weiterhin eine zentrale IT-gestützte Datenbank zur Erfassung von Ausweisdokumenten geschaffen, um die Nachverfolgung von Dokumenten zu erleichtern. Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren wurde im März 2016 für bestimmte Asylbewerber ein beschleunigtes Verfahren eingeführt. Dazu gehören unter anderem Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten oder Folgeantragsteller. Sie können in besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden (in Bayern Manching und Bamberg). Über ihre Anträge entscheidet das Bundesamt innerhalb einer Woche. Anschließend können sie innerhalb einer Woche Eilrechtsschutz gegen eine ablehnende Entscheidung einlegen. Das Verwaltungsgericht soll dann innerhalb einer Woche über den Antrag entscheiden.

D. Weitere Maßnahmen zur Steuerung der Asylzuwanderung

Neben den Maßnahmen, die der unmittelbaren Beschleunigung der Asylverfahren dienen sollten, wurden weitere Maßnahmen zur Steuerung der Asylzuwanderung und zur Beseitigung von möglichen Fehlanreizen ergriffen.

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, das in wesentlichen Teilen am 1. August 2015 in Kraft getreten ist, wurden zahlreiche rechtliche Änderungen hinsichtlich der Aufenthaltsbeendigung vorgenommen. Dazu zählten Regelungen zur Abschiebungshaft, zur Haft zum Zweck der Abschiebung nach Dublin III sowie Einreise- und Aufenthaltsverbote für abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten.

Als Reaktion auf den starken Zuzug von Schutzsuchenden und unerlaubt einreisenden Personen führte die Bundesregierung am 13. September 2015 auf Grundlage des Schengener Grenzkodexes Grenzkontrollen an den deutschen Binnengrenzen mit Schwerpunkt an der Landgrenze zu Österreich vorübergehend wieder ein, die durch die Bundespolizei in enger Abstimmung mit der Bundeszoll-

verwaltung und der Polizei des Freistaates Bayern durchgeführt wurden. Die Kontrollen dauern an der deutsch-österreichischen Landgrenze an (Mai 2017). Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I), in Kraft getreten am 24. Oktober 2015, wurden u.a. Regelungen eingeführt, die mögliche Anreize für eine nicht gerechtfertigte Asylzuwanderung beseitigen sollen:

- Für Asylbewerber gilt während des Verbleibs in einer Erstaufnahmeeinrichtung ein Beschäftigungsverbot.
- Für Asylbewerber in Erstaufnahmeeinrichtungen ist die Bedarfsdeckung durch Sachleistungen statt Bargeld vorgesehen, bei Leistungen zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens allerdings nur, soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist.
- Personen ohne Bleibeperspektive sollen schneller in ihre Herkunftsländer rückgeführt werden.
- Abschiebungen von ausreisepflichtigen Personen erfolgen grundsätzlich ohne vorherige Ankündigung.

Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, in Kraft getreten am 17. März 2016, wurde der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte² vorübergehend ausgesetzt. Der Familiennachzug zu den Personen, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis als subsidiär Schutzberechtigte erteilt worden ist, wird bis zum 16. März 2018 ausgesetzt. Anschließend tritt ipso iure die Rechtslage wieder in Kraft, die seit dem 1. August 2015 für den Familiennachzug zu dieser Personengruppe gegolten hatte.

Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren wurden auch die Regelungen zur Aussetzung der Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen präzisiert. Hiernach können grundsätzlich nur lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankungen die Aussetzung der Abschiebung des Ausländers rechtfertigen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden. Zudem wurden Kriterien in den Gesetzestext eingefügt, denen eine ärztliche Bescheinigung genügen muss, um eine Erkrankung des Ausländers glaubhaft zu machen.

Mit dem Gesetz zur erleichterten Ausweisung, in

Kraft getreten am 17. März 2016, kann straffällig gewordenen Asylbewerbern unter den im Gesetz genannten weiteren Voraussetzungen die Anerkennung als Flüchtling versagt werden. Das Gesetz gibt dem BAMF einen Ermessensspielraum zum Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung, sofern der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten gegen bestimmte Rechtsgüter und gleichzeitiger Verwirklichung bestimmter Tatmodalitäten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat zusammen mit den Ländern ab Dezember 2014 die Bund-Länder-Koordinierungsstelle „Integriertes Rückkehrmanagement“ (BLK-IRM) eingerichtet. Die Arbeit der BLK-IRM ist auf die Schaffung praktischer Lösungsansätze im Rahmen einer kohärenten und gemeinsamen Rückkehrpolitik ausgerichtet. So soll eine bessere Koordinierung der beteiligten Akteure auf dem Gebiet der Rückkehr und Reintegration (Bund, Länder, Kommunen, nichtstaatliche und karitative Stellen) ermöglicht werden. Mehrere Unterarbeitsgruppen befassen sich mit bestehenden Problemstellungen in den Bereichen freiwillige Rückkehr, Reintegration, Rückführung und einheitliche statistische Grundlage.

E. Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit Drittstaaten

Deutschland wirkt an den Bemühungen auf europäischer Ebene zur Bewältigung der Flüchtlingskrise intensiv mit.

Auf Beschluss des Rates der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union (JI-Rat) vom 20. Juli 2015 sollen in den Jahren 2016 und 2017 EU-weit 22.504 Resettlement-Plätze bereitgestellt werden. Deutschland nimmt davon 2016/2017 insgesamt 1.600 schutzbedürftige Flüchtlinge auf, die in Drittstaaten Zuflucht gesucht haben – unter Anrechnung des deutschen Resettlement-Programms von jährlich 500 Flüchtlingen.

Für eine gerechtere Verteilung der Asylsuchenden innerhalb Europas und vor allem zur Entlastung von

Italien und Griechenland hat der JI-Rat am 14. September 2015 beschlossen, 40.000 Asylsuchende aus Italien und Griechenland umzuverteilen. Deutschland soll davon innerhalb von 24 Monaten 10.500 Personen aufnehmen. In einem weiteren Beschluss des JI-Rates vom 22. September 2015 wurde die Umverteilung weiterer 120.000 Asylsuchender aus Italien und Griechenland beschlossen. Aus einem Kontingent von 66.000 Personen soll Deutschland 4.027 Asylsuchende aus Italien und 13.009 Asylsuchende aus Griechenland, d. h. insgesamt 17.036 Asylsuchende innerhalb von 24 Monaten aufnehmen. Die Entscheidung über die Verteilung der restlichen 54.000 Antragsteller fiel am 29.09.2016. Allerdings wurde zusätzlich beschlossen, dass auch Neuanstellungen aus der Türkei auf die jeweiligen nationalen Umsiedlungskontingente angerechnet werden können. Im Rahmen dieses Relocation-Prozesses nahm Deutschland Ende 2015 die ersten Aufnahmen (in Form eines Pilotverfahrens) vor und nimmt zwischenzeitlich monatlich bis zu 500 Personen auf.

Deutschland beteiligt sich an den von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) koordinierten Maßnahmen des EU-Außengrenzschutzes. Für „EUNAVFOR MED Operation SOPHIA“, die EU-Operation gegen Schleuser und Menschenhändler, sind seit Ende Juni 2015 Schiffe der deutschen Marine im Mittelmeer im Einsatz. Bereits vor Beginn der Operation waren ab Mai 2015 zwei deutsche Schiffe im Mittelmeer zur Seenotrettung eingesetzt. Seit Mai 2015 wurden durch deutsche Schiffe im Mittelmeer bis Anfang Oktober 2016 rund 19.000 Menschen aus Seenot gerettet. Die Bundeswehr beteiligt sich außerdem an der NATO-Aktivität in der Ägäis, die den Anrainerstaaten wichtige Seeraumüberwachungskapazitäten und eine Kooperationsplattform zur Verfügung stellt. Schließlich findet durch die Bundespolizei sowie durch das BAMF eine personelle Unterstützung der Aufnahmезentren (Hotspots) in Griechenland und Italien statt. Am 18. März 2016 wurden in der EU-Türkei-Erklärung Maßnahmen vereinbart, um die irreguläre Migration aus der Türkei in die EU und die Schleuserkriminalität zu unterbinden. Damit einhergehen

sollen ein besserer Schutz der EU-Außengrenze und die Ermöglichung legaler Zugangswege in EU-Mitgliedsstaaten. Vereinbart wurde, dass alle neu auf die griechischen Mittelmeerinseln irregulär eingereisten Migranten ab dem 20. März 2016 in die Türkei zurückgeführt werden. Dies gilt für Migranten die keinen Asylantrag in Griechenland stellen, sowie für Personen deren Antrag als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird. Für jeden zurückgeführten syrischen Schutzsuchenden wird im Gegenzug im Rahmen des Resettlement ein anderer syrischer Schutzsuchender aus der Türkei in der EU legal aufgenommen (1:1-Mechanismus). Das Resettlement nach dem 1:1-Mechanismus ist Teil des EU-Resettlementprogramms. Die Umsetzung der Vereinbarung hat zu einem erheblichen Rückgang der illegalen Migration über die Ägäis geführt. Deutschland hat im Rahmen des 1:1 Mechanismus bislang über 1400 syrische Schutzsuchende aufgenommen.

Über die Flüchtlingsfazilität für die Türkei stellt die EU zudem zunächst 3 Mrd. Euro, davon 1 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt und 2 Mrd. Euro durch bilaterale Beiträge der EU-Mitgliedstaaten, zur Unterstützung syrischer Flüchtlinge und ihrer Aufnahmegemeinschaften in der Türkei zur Verfügung. Hierzu leistet die Bundesregierung mit 21% (rund 428 Mio. €) einen wesentlichen Beitrag.

Deutschland unterstützt EASO seit Oktober 2015 durch die Entsendung von Mitarbeitern nach Griechenland und Italien, wo diese in EASO-Teams integriert an der Umsetzung der Beschlüsse im Bereich Relocation sowie bei der Umsetzung der EU-Türkei-Vereinbarung mitwirken. Seither wurden rund 50 Mitarbeiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge entsandt, die nach Angaben von EASO innerhalb eines Jahres 4.062 Einsatztage absolvierten.

F. Entlastung von Bundesländern und Kommunen

Zur finanziellen und administrativen Entlastung der Länder und Kommunen wurden vor allem mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz diverse Regelungen geschaffen.

Im März 2015 bewilligte die EU-Kommission aus dem europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) über 7 Mio. Euro für Soforthilfemaßnahmen in Reaktion auf die steigende Zahl der Asylanträge in Deutschland. Als Reaktion auf die nochmals erheblich gestiegene Zahl einreisender Asylbewerber wurde zudem im Dezember 2015 die Summe von mehr als 38 Mio. Euro für Soforthilfemaßnahmen von der EU-Kommission bewilligt. Das Geld der jeweiligen Soforthilfemaßnahme diente für Maßnahmen der Bundesländer – unter anderem zum Ausbau von Flüchtlingsunterkünften – und des Bundes.

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz hat der Bund befristet Erleichterungen bei bauplanungsrechtlichen Vorgaben und Standards im Baugesetzbuch ermöglicht, um einer zeitnahen und finanziell vertretbaren Schaffung adäquater Unterbringungsmöglichkeiten von Asylbewerbern nachzukommen. Dies bereitete in Ballungszentren mit angespanntem Wohnungsmarkt oder auf kommunaler Ebene größere Probleme. Zusätzlich sieht die Ergänzung des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes temporär punktuelle Erleichterungen der energetischen Anforderungen von Flüchtlings- und Asylunterkünften vor. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurden zudem zur Entlastung der zuständigen Behörden in den Ländern Vereinbarungen mit gesetzlichen Krankenkassen über die Übernahme der Krankenbehandlung von Empfängern von Gesundheitsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erleichtert. Dies gilt vor allem in Bezug auf eine vereinfachte Abrechnung mit einer elektronischen Gesundheitskarte.

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde weiterhin geregelt, dass sich der Bund strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten, die in Abhängigkeit von der Zahl der Aufnahme der Asylbewerber und Flüchtlinge entstehen, beteiligt. Durch eine Änderung der Umsatzsteuer-Verteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz entlastet der Bund die Länder von Kosten für Asylbewerber, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und bei der Kinderbetreuung. In den Fällen, in denen die Kommunen Kostenträger sind, geben die Länder

die vom Bund erhaltenen Mittel weiter. Zudem unterstützt der Bund durch eine Änderung des Entflechtungsgesetzes Länder und Kommunen beim Neubau von Wohnungen und bei der Ausweitung des Bestands an Sozialwohnungen. Hierfür wurden die Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung von 2016 bis 2019 um insgesamt drei Milliarden auf über fünf Milliarden Euro aufgestockt.

Der Bund stellte Ländern und Kommunen 2015 insgesamt einen Bundeszuschuss von zwei Milliarden Euro über den Länderanteil an der Umsatzsteuer zur Aufnahme von Asylbewerbern zur Verfügung. Diese Mittel sind zur Deckung der Kosten von Aufnahme, Unterbringung und Versorgung, aber auch zur Gewährleistung eines funktionierenden und am Kindeswohl orientierten Aufnahmesystems für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gedacht. Ab 2016 werden die Länder mit einer monatlichen Pauschale von 670 Euro pro Asylbewerber, vom Tag der Erstregistrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, durch den Bund entlastet. Darüber hinaus werden den Ländern für diejenigen Antragsteller, die nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannt wurden, für pauschal einen Monat ebenfalls 670 Euro erstattet. Zusammen beteiligt sich der Bund für das Jahr 2016 in Höhe von ca. 5.6 Mrd. Euro. Zusätzlich werden für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) durch den Bund für die Jahre 2016 bis 2018 übernommen (2016: ca. 400 Mio. €; 2017: ca. 900 Mio €; 2018: ca. 1.300 Mio €).

Weiterhin wurde mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern) das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ geschaffen, aus dem der Bund ein Volumen von 3,5 Mrd. Euro für einen Förderzeitraum von drei Jahren (2015 bis 2018) zur Verfügung stellt. Das am 30. Juni 2015 in Kraft getretene Gesetz sieht eine Förderquote von bis zu 90% vor, während der Kofinanzierungsanteil der Kommunen von mindestens 10% von den Ländern übernommen werden kann.

Um bei Aufnahmeengpässen zwischen den Ländern kooperative Lösungen für die Unterbringung von Flüchtlingen zu ermöglichen, wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz auch die Möglichkeit geschaffen, dass zwei oder mehr Länder vereinbaren können, Asylbegehrende abweichend von der für das Land vorgesehenen Aufnahmequote, von einem anderen Land aufzunehmen.

G. Maßnahmen zur Integration der Asylsuchenden

Um Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive eine zügige Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt zu ermöglichen, wurde eine Reihe von neuen Regelungen beschlossen.

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, im Wesentlichen in Kraft getreten am 1. August 2015, wurde eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für gut integrierte Ausländer geschaffen. Damit sollen nachhaltige Integrationsleistungen, die trotz des fehlenden rechtmäßigen Aufenthaltes erbracht wurden, durch Erteilung eines gesicherten Aufenthaltsstatus honoriert werden. Dies bezieht sich auf langzeitgeduldete Personen, die regelmäßig mindestens acht Jahre in Deutschland leben, hinreichende mündliche Deutsch-Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 haben, nicht straffällig geworden sind, und ihren Lebensunterhalt grundsätzlich überwiegend durch Erwerbsarbeit finanzieren. Im Fall von Familien gilt unter denselben Bedingungen die Frist von sechs Jahren.

Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes erhielten Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive sowie bestimmte Geduldete und vormals vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, bei denen auf nicht absehbare Zeit ein Ausreisehindernis besteht und die das Ausreisehindernis auch nicht selbst verschuldet haben, Zugang zu den Integrationskursen des BAMF (im Rahmen verfügbarer Kursplätze) und zu Förderinstrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus soll der Erwerb der deutschen Sprache im Rahmen der Integrationskurse frühzeitig mit einer Berufsausbildung, einer Beschäftigung oder mit Maßnahmen der aktiven Arbeits-

marktpolitik verknüpft werden, um so eine möglichst schnelle Integration der Asylbewerber und Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Die Maßnahme "Kompetenzfeststellung, Aktivierung und frühzeitiger Spracherwerb" (KompAS), eine sogenannte Kombi-Maßnahme aus Integrationskurs mit Maßnahmen nach § 45 SGB III, wird bereits seit dem 1. August 2016 an verschiedenen Standorten in Deutschland durchgeführt. Es stehen dafür rund 35.000 Plätze zur Verfügung.

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ist zudem die gesetzliche Grundlage für die Übergangsweise Förderung von sogenannten Einstiegskursen zur Vermittlung von Basiskenntnissen der deutschen Sprache durch die Bundesagentur für Arbeit eingeführt worden. Damit sollte vor dem Hintergrund der damals hohen Flüchtlingszahlen kurzfristig und einmalig einen Beitrag zur Sprachförderung geleistet werden. Aus diesem Grund war die Förderung zeitlich eng begrenzt auf Eintritte im Zeitraum vom 24. Oktober bis 31. Dezember 2015. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde weiter geregelt, dass die Beschäftigung von Asylbewerbern und Geduldeten in der Zeitarbeit nunmehr nach 15 Monaten möglich ist, sofern es sich dabei nicht um Fachkräfte handelt. Fachkräfte, denen eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung erteilt wurde, dürfen bereits nach drei Monaten als Leiharbeiter erwerbstätig werden.

Mit dem Integrationsgesetz ist die rechtliche Grundlage für das befristete Arbeitsmarktprogramm des Bundes „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ geschaffen worden. Die Einzelheiten werden durch eine Richtlinie und eine zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit geschlossenen Verwaltungsvereinbarung geregelt. Mit diesem Programm können jährlich 100.000 zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (mit Ausnahme von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten sowie von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen inkl. geduldeter Personen) aus Bundesmitteln geschaffen werden. Ziele sind eine niedrigschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle Betätigung während des Asylverfahrens.

Mit dem Integrationsgesetz wurden die Instrumente der Ausbildungsförderung nach dem SGB III befristet und in Abhängigkeit von Aufenthaltsstatus und Voraufenthaltsdauer weiter geöffnet. Ziel ist es, Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive und Geduldeten die Aufnahme und das Absolvieren einer betrieblichen Berufsausbildung zu erleichtern.

Die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis an anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und Resettlement-Flüchtlinge wurden mit dem Integrationsgesetz an die Voraussetzungen für andere Ausländerinnen und Ausländer angeglichen (Erteilung nach fünf statt wie bislang nach drei Jahren). Sie werden an Integrationsleistungen wie hinreichende Sprachkenntnisse (entsprechend Sprachniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) und die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts gebunden. Im Fall besonderer Integrationsleistungen (Beherrschung der deutschen Sprache auf Niveau C1 sowie weit überwiegende Lebensunterhaltssicherung) werden diese honoriert, indem die Niederlassungserlaubnis nach drei statt nach fünf Jahren erteilt wird.

Durch das Integrationsgesetz, in seinen wesentlichen Teilen in Kraft getreten am 6. August 2016, wurde eine Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen. Die auf drei Jahre befristete Wohnsitzregelung verpflichtet Schutzberechtigte, ihren Wohnsitz in dem Bundesland zu nehmen, in das sie zur Durchführung ihres Asylverfahrens zugewiesen worden sind. Ausnahmen gelten für Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 15 Wochenstunden nachgehen, durch die mindestens ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs für eine Einzelperson nach § 20 und 22 SGB II erzielt wird, oder die ein Studium bzw. eine Ausbildung aufgenommen haben. Diese Regelung gilt rückwirkend für alle Personen, die nach dem 1. Januar 2016 als Schutzberechtigte anerkannt wurden.

Mit der Verordnung zum Integrationsgesetz wurde der Orientierungskurs, also der Teil des Integrationskurses, der der Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland dient, von 60 auf 100 Unterrichtsstun-

den ausgebaut. Besonderer Wert wird dabei auf die Vermittlung von grundlegenden Verfassungsprinzipien, wie z. B. der Gleichstellung von Mann und Frau, gelegt.

H. Bekämpfung von Fluchtursachen, Stabilisierung der Aufnahmeregionen und Integration und Reintegration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen

Die Bundesregierung engagiert sich in den Herkunfts-, Erstaufnahme- und Transitländern des Krisenbogens zwischen dem westlichen Sahel und Afghanistan/Pakistan sowie entlang der Haupt-Migrationsrouten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Bürgerkriegsland Syrien und seinen Nachbarländern, insbesondere Jordanien, Libanon und der Türkei, zu. Zudem werden Maßnahmen in Staaten in Subsahara-Afrika unterstützt, die als Erstaufnahmeländer eine große Last bei der Bewältigung der innerafrikanischen Flüchtlingsströme tragen. Bei der humanitären Hilfe stellen Schutz, Betreuung und Versorgung von Flüchtlingen und Vertriebenen die zentralen Elemente dar.

Im Rahmen der Syrienkrise hat die Bundesregierung seit 2012 fast 2,5 Mrd. Euro für umfangreiche kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen bereitgestellt. Für die Jahre 2016-2019 wurden zudem weitere 2,3 Mrd. Euro bei der von Deutschland mit ausgerichteten Konferenz „Supporting Syria and the Region“ zugesagt. Für Maßnahmen zur Steuerung und Gestaltung von Migration in Aufnahme, Herkunfts- und Transitländern werden 2016 insgesamt 6,32 Mrd. € aufgewendet. Hinzu kommen erhebliche Mittel für militärische und polizeiliche Ausbildungshilfe sowie die Beteiligung an Missionen der EU und der Vereinten Nationen in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung.

Um die Ursachen von Flucht zu mindern, Grundlagen für ein friedliches Zusammenleben zu schaffen und Stabilität zu fördern, unterstützt die Bundesregierung von Krisen betroffene Länder dabei, ihre politische und wirtschaftliche Situation zu stabilisieren, zerstörte Strukturen nachhaltig wieder

auf- und auszubauen (z. B. Wasser- und Stromversorgung, Straßen, Schulen), sowie Bildungs- und Beschäftigungschancen zu verbessern, um Bleibe- und Rückkehrperspektiven zu schaffen und um den strukturellen Ursachen von Flucht zu begegnen. Neben dem Stabilisierungsengagement unterstützt die Bundesregierung auch maßgeblich Konfliktlösungsansätze.

Der Großteil der Flüchtlinge findet in den unmittelbaren Nachbarländern Schutz. Die Bundesregierung unterstützt diese Aufnahmeländer und deren Aufnahmegemeinden bei der Bewältigung der Herausforderungen, die der Zuzug von so vielen Flüchtlingen mit sich bringt. Die Probleme liegen u.a. in fehlenden Unterkünften und Arbeitsmöglichkeiten, unzureichenden Bildungskapazitäten sowie in einem Mangel an Wasser und Nahrungsmitteln. Als Hilfe in der Syrienkrise fördert Deutschland zum Beispiel Infrastrukturmaßnahmen, etwa durch Investitionen in die Gesundheits- und Trinkwasserversorgung sowie sanitäre Anlagen. Die Bundesregierung unterstützt zudem lokale zivilgesellschaftliche Organisationen/Nichtregierungsorganisationen dabei, ihre Aktivitäten zur Unterstützung der Menschen vor Ort aufrechtzuerhalten und wo möglich auszuweiten. Auch soll die lokale Bevölkerung an den Projekten partizipieren, um potenziellen Konflikten zwischen Flüchtlingen und Einheimischen vorzubeugen. Darüber hinaus beinhaltet humanitäre Not- und Soforthilfe in diesen Ländern auch Komponenten, die der unmittelbaren Selbstständigkeit und dem Selbsterhalt der Flüchtlinge dienen. Dazu gehören z. B. Weiterbildungsangebote, kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Verteilung von Bargeld oder Gutscheinen.

Weiteres Ziel der deutschen Zusammenarbeit ist es, für die Flüchtlinge im Aufnahmeland als auch für Rückkehrer Perspektiven zu schaffen. Dazu investiert Deutschland in den Wiederaufbau von Schulen und Gesundheitszentren sowie in Beschäftigungsprogramme (z. B. Cash-for-Work). Für den Libanon, Jordanien, Türkei, Syrien und Irak stellt die Bundesregierung allein 2016 200 Mio. Euro zur Verfügung, um mindestens 50.000 Arbeitsmöglichkeiten bis Jahresende zu schaffen. Zudem setzt sich die Bun-

desregierung für einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge in den Erstaufnahmeländern ein. Freiwilligen Rückkehrern aus Deutschland wird Beratung und Unterstützung bei der Reintegration in die Herkunftsländer angeboten. Konkret führt die Bundesregierung derzeit Reintegrationsprojekte für Rückkehrer in Afghanistan, Iran, Kosovo, Marokko, Nigeria, Pakistan und Somaliland durch. Sie enthalten soziale Beratung und Unterstützung vor Ort (z. B. bei Behördengängen, Vermittlungen zu Ärzten) sowie praktische und ggf. finanzielle Unterstützung bei der Suche eines Arbeitsplatzes bzw. beim Aufbau einer eigenen wirtschaftlichen Existenz oder der beruflichen Qualifizierung. Wo Flüchtlinge und Rückkehrer die Stabilität der Aufnahme- und Transitländer unter Druck setzen, unterstützt die Bundesregierung die Arbeit der Vereinten Nationen, insbesondere der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Durch gezielte Dienstleistungen erhalten die Menschen Perspektiven und können sich so von Gewalt und Radikalisierung abwenden.

Insbesondere seit Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung ist der Zuzug von Asylsuchenden in die EU und damit auch nach Deutschland erheblich zurückgegangen, was sich an den EASY-Registrierungen 2016 zeigt. Dem widerspricht der Umstand nicht, dass die Zahl der monatlich gestellten Asylanträge bis August 2016 weiter gestiegen ist, da es sich dabei in erheblichem Maß um Asylanträge von Personen handelte, die bereits 2015 eingereist waren, jedoch noch keinen Antrag stellen konnten. Seit September 2016 geht die Zahl mit dem Ende der Nachregistrierungen jedoch deutlich zurück. Wie bereits ausgeführt, wurden im Jahr 2016 insgesamt 745.545 Asylanträge vom Bundesamt angenommen; eine Erhöhung um 146 % im Vergleich zum Vorjahr.

I. Aktuelle Initiativen der EU

Nicht zuletzt reagiert auch die EU mit der Fortentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) auf die Migrationsentwicklung der jüngeren Vergangenheit.

Zu den Säulen einer funktionierenden europäischen Migrationspolitik gehört neben einem wirksamen

Außengrenzschutz und sinnvollen Wegen legaler Migration insbesondere auch ein funktionierendes Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) und das Dublin-System sowie eine effektive Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Wir müssen die vollständige Kontrolle über den Zustrom von Migranten aus Drittstaaten gewährleisten und illegale (Sekundär-)Migration verhindern. Dies ist nicht lediglich eine migrationspolitische Aufgabe und Verpflichtung, sondern auch aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zwingend erforderlich.

Bei der Revision des GEAS muss die Leitfrage lauten: Reichen die Änderungen aus, um mit einer Krise wie 2015/16 umgehen zu können – ist das künftige GEAS krisenfester? Das bisherige GEAS hat sich in vielen Bereichen als nicht praxistauglich erwiesen. Die Kommission hat eine umfassende Reform des GEAS vorgeschlagen, um EU-weit ein schnelles, effizientes und krisenfestes Asylsystem zu schaffen. Allein diese Vorschläge werden jedoch für die Krisenfestigkeit nach unserer Überzeugung nicht ausreichend sein.

Das neue GEAS-System wird Kompromissbereitschaft von allen Mitgliedstaaten (MS) erfordern. Dies betrifft die Entlastung der EU-Außengrenzstaaten, die Aufnahme von Schutzsuchenden im Krisenfall und andere solidarische Leistungen von MS, aber auch die Wahrnehmung von Verantwortung und Achtung von Zuständigkeiten. Wir brauchen deshalb ein Paket von Änderungen, wie es in den Vorschlägen der Europäischen Kommission enthalten ist, die zu einer Reduktion und Steuerung der irregulären Migration beitragen sollen. Das erhöht auch die Chancen, bei einem von solidarischer Verantwortung bestimmten Verteilmechanismus Fortschritte zu erzielen.

Die Zeit der Präsidentschaft Maltas muss genutzt werden, um die GEAS – insbesondere die Dublin-Reform – voranzubringen. Notwendig ist die Einigung auf einen Kompromiss zum Verteilmechanismus im Rahmen der Dublin-IV-Verordnung.

Für Dublin brauchen wir ein verpflichtendes System zur gerechten Lastenverteilung, das Solidarität durch alle MS sicherstellt und von verschiedenen Belas-

tungsstufen ausgeht. Dazu wird intensiv in Brüssel beraten. die Präsidentschaft nimmt sich des Themas mit Nachdruck an. Einzelne Mitgliedstaaten haben hierzu Vorschläge etwa für ein „drei Phasen-Modell mit Verteilungskorridor“ unterbreitet. Dabei wurde auch deutlich gemacht, dass eine Art „Umrechnungskurs“ für andere Solidarbeiträge als die Aufnahme von Menschen in der Praxis kaum zu realisieren ist. Das bedeutet eine verpflichtende Flüchtlingsaufnahme seitens aller MS. Kein MS soll sich vollständig durch finanzielle Beiträge „freikaufen“ können.

Grundsätzlich wäre ein mehrstufiges System als Kompromiss akzeptabel, bedürfte aber Vorab-Festlegungen im Sinne eines klar definierten, strukturierten Systems einschließlich eines Verteilsystems innerhalb der Dublin-VO aufgrund der EU-RODAC-Erfassung des irregulär Eingereisten, also eines europaweiten Fingerabdruckabgleichs von Asylsuchenden und Menschen ohne Aufenthaltsrecht.

Um den Zuständigkeitsregelungen des neuen GEAS einschließlich des Solidarmechanismus zu praktischer Wirksamkeit zu verhelfen, sind effektive Regelungen zur Verhinderung des Weiterwanderns sowohl während des Asylverfahrens als auch nach Anerkennung oder Versagung eines Schutzstatus erforderlich.

Realistischerweise können Sekundärbewegungen nur eingeschränkt, aber nicht gänzlich verhindert werden. Dafür bedarf es einer Kombination verschiedener Ansätze, etwa keine Leistungen im „falschen“ MS, ein Malus-System im Falle der Weiterwanderung, ein zeitlich verzögerter Zugang zum Daueraufenthalt und zu EU-Freizügigkeit, Einreisesperren sowie Meldeauflagen.

Weitere Überlegungen gelten dem gravierenden Problem der Migration über die zentrale Mittelmeeroute. Zu begrüßen ist insbesondere der Ansatz, die nordafrikanischen Staaten selbst zu ertüchtigen, durch eigenen Grenzschutz, „search and rescue“-Maßnahmen und Schutzmaßnahmen vor Ort das Geschäftsmodell der Schlepper zu schwächen. In diesen Kontext sind überdies Überlegungen einzureihen, die notwendige Schutzgewährung auch in den Herkunfts- und Transitstaaten und nicht nur in der

EU zu gewährleisten. Eine Verbesserung der Bedingungen in „Zentren“ in Nordafrika wäre als eine sinnvolle Maßnahme denkbar, um den Migrationsdruck durch Integration vor Ort zu mindern und die Rückkehr in die Herkunftsregionen zu erleichtern. Dieser Ansatz könnte ein Einstieg in die Schaffung von Aufnahme- und Schutzstrukturen in Nordafrika sein, wie dann darüber hinaus künftig in regionaler Nähe von Krisenherden und damit in kulturvertrauten Räumen verfahren werden kann.

Menschenwürdige und völkerrechtsgemäße Bedingungen in Afrika könnten zudem Möglichkeiten eröffnen, den Ansatz der sicheren Drittstaaten im GEAS auf afrikanische Staaten anzuwenden und so den aktuellen Migrationsdruck zu reduzieren. Zugleich hätte eine solche Entwicklung das Potential zur Blaupause für andere Regionen von Relevanz. Schließlich müssen schon heute im Wege von wiederkehrenden Informationskampagnen die einseitigen Informationen durch Schlepper konterkariert und realistische Erwartungen aufgezeigt werden.

Weitere Änderungen am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem werden diskutiert. Wie weit die Bereitschaft zur Fortentwicklung reicht, in welchem Umfang und wie grundsätzlich, bleibt abzuwarten.

¹ Vgl. zu Teilen dieses Beitrags den Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2015).

² Der subsidiäre (Menschenrechts-)Schutz soll den in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Schutz für Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union ergänzen. Er besagt, dass ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser Anspruch auf Schutz haben kann, wenn ihm weder durch das Asylrecht noch die die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft Schutz gewährt werden kann (Art. 18 Richtlinie 2011/95/EU). Ein Flüchtling muss dann stichhaltige Gründe für die Annahme vorbringen, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht (§ 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG).

GEAS-Reform: Allokation von Flüchtlingsverantwortung und das Verbindungsprinzip

A. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Das Europäische Asylsystem befindet sich im Umbau, oder auch Abbau, oder Wiederaufbau – so genau kann das derzeit niemand sagen. Unstreitig ist, dass es reformbedürftig ist. Die Überlegungen gehen dahin, neben der Reform des Dublin-Systems „Migrationspartnerschaften“ mit Drittstaaten auszubauen. Der Dublin-Reformvorschlag der EU-Kommission vom Mai 2016¹ dient auch dazu, das Dublin-System an solche Kooperationen anschlussfähig zu machen.

Kern der Migrationspartnerschaften² ist die Idee, dass Europa Flüchtlinge bevorzugt kontingentweise und kontrolliert aufnehmen sollte. Wer irregulär nach Europa durchdringt, soll möglichst von den kooperierenden Drittstaaten zurückgenommen werden. Die Rückverweisungsidee bezieht sich nicht auf abgelehnte Asylbewerber, die Schutzsuchenden sollen mit ihrem inhaltlich ungeprüften Schutzgesuch in den außereuropäischen Kooperationsstaat zurückgeschickt werden, und die Verantwortung für das Schutzgesuch soll dort übernommen werden. Es han-



Dr. iur. Anna Lübbe ist Professorin für Öffentliches Recht sowie Co-Direktorin des Centrums für interkulturelle und europäische Studien (CINTEUS) an der Hochschule Fulda.

delt sich demnach um Absprachen über die Allokation von Flüchtlingsverantwortung. Vom Konzept her liefern solche Kooperationen, wenn es sie für alle großen Zugangsrouten gäbe, für Europa auf eine Art Obergrenze hinaus, die ich im Unterschied zu Obergrenzen im nationalen Alleingang „kooperative Obergrenze“ nenne.³ Sie funktioniert nicht mit Grenzzäunen, Wasserwerfern und Tränengasen, sondern mit *hotspot*-Lagern, Schnellverfahren und Rückführungen.

Ich möchte im Folgenden zum Thema machen, wie sich das hinsichtlich des Verbindungsprinzips auswirken würde und welche Grenzen dieser Strategie insoweit gesetzt sind. Das Verbindungsprinzip ist eines von fünf Prinzipien, an denen Regime der Allokation von Flüchtlingsverantwortung sich orientieren sollten, wenn sie human, effizient und verteilungsgerecht sein wollen.⁴ Die Prinzipien finden im Recht auch bereits vielfach Ausdruck. Das Verbindungsprinzip besagt, dass bei der Zuordnung von Schutzsuchenden zu Staaten Sonderverbindungen zu bestimmten Staaten berücksichtigt werden sollten. Primär, aber nicht nur, geht es dabei um familiäre Verbindungen. Anlass für meine Konzentration auf die Familieneinheit ist der Umstand, dass die Rückverweisungsstrategie bisher vor allem im Hinblick auf die Zustände in den *hotspots* und in den außereuropäischen Zielstaaten debattiert worden ist.⁵

B. Neues Konzept drängt Verbindungsprinzip zurück

Der Dublin-Reformentwurf hält sich zugute, das Verbindungsprinzip durch eine Erweiterung der bisher eng gefassten, zuordnungsrelevanten Beziehungen zu stärken: Geschwisterliche Beziehungen sollen künftig bei der Zuordnung innerhalb des Dublin-Systems für alle Schutzsuchenden zuordnungsrelevant sein, und auch erst auf der Flucht entstandene familiäre Beziehungen sollen für die Zuordnung berücksichtigt werden.⁶



Diese Erweiterungen sind an und für sich zu begrüßen, und positiv zu vermerken ist auch, dass Asylsuchende selbst dann noch verbindungsgerecht zugeordnet werden sollen, wenn der Staat, in dem sich ihre Angehörigen befinden, nach Maßgabe des neuen *relocation*-Mechanismus überlastet ist. Das ergibt sich daraus, dass der Entwurf keine Regelung erhält, wonach überlastete Staaten bei Zuordnungen über die familiären Dublin-Kriterien, einschl. des Kriteriums bei Abhängigkeit, als Zuordnungszielstaat ausscheiden würden. Ein überlasteter Staat wird lediglich von der Aufgabe entlastet, für weitere Antragsteller das Dublin-Verfahren durchzuführen, sowie insbesondere davon, für sie qua Ersteinreisekriterium verantwortlich zu werden.⁷

Damit Schutzsuchende nicht überflüssigerweise hin- und hergeschoben werden, ist für den Fall, dass der überlastete Staat selbst der wegen Familie oder Abhängigkeit zuständige Staat ist, vorgesehen, dass er solche Antragsteller gar nicht erst nach Maßgabe des *relocation*-Mechanismus abgibt, sondern sich gleich selbst für zuständig erklärt.⁸ Mit anderen Worten: Es soll ein innereuropäischer Lastenteilungsmechanismus mit dem eingerichtet werden, was ich in der Reformdiskussion als „stetiger Verbindungsverteiler“ vorgeschlagen habe:⁹ ein Mechanismus, der die kollidierenden Zuordnungsprinzipien Lastenteilung und Verbindungsorientierung versöhnt, indem bei Überlastung nur Personen ohne Sonderverbindung um-

verteilt werden, während die anderen weiterhin verbindungsgerecht zugeordnet werden.

Trotz dieser im Grundsatz positiven Veränderungen würde das Verbindungsprinzip insgesamt geschwächt und nicht gestärkt. Das liegt vor allem daran, dass die verbindungsorientierten Dublin-Kriterien jedenfalls vom Konzept her kaum noch zur Anwendung kämen. Denn vor der Zuordnung nach Maßgabe der Dublin-Kriterien wären künftig zwingend, also nicht mehr nur optional, die Wegverweisungskonzepte der neuen Asylverfahrensverordnung – „sicherer Drittstaat“ und „erster Asylstaat“ – zur Anwendung zu bringen.¹⁰ Damit weicht das im Dublin-System bisher ohnehin schon recht eng realisierte Verbindungsprinzip weiter dem Ersteintrittsprinzip: Die Zuordnung an außereuropäische Transitstaaten soll der Zuordnung innerhalb Europas vorgehen, und zwar auch dann, wenn familiäre Verbindungen innerhalb Europas bestehen. Um dieses Rückverweisungsprimat zu sichern, sollen zusätzlich die Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie geändert werden. Die stehen einer Rückverweisung an Transitstaaten nämlich bisher entgegen.

Für Verweisungen auf außereuropäische „sichere Drittstaaten“ verlangt Art. 38 Abs. 2 lit. a AsylVf-RL u.a. Regeln, die eine Verbindung zwischen dem Betroffenen und dem Zielstaat vorsehen, „so dass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt“. Diese

Vorgabe ist im Entwurf der neuen Asylverfahrensverordnung so modifiziert worden, dass sie Rückverweisungen an Transitstaaten nicht mehr entgegensteht. Der Transit soll selbst als eine Sonderverbindung gelten, die die vorrangige Zuordnung an den außereuropäischen Staat rechtfertigt, ungeachtet der Frage, welche Sonderverbindungen die Betroffenen in Europa haben.¹¹

Gewissermaßen kompensatorisch ist eine familienbezogene Klausel in das sichere Drittstaats-Konzept eingefügt worden. Damit ein Staat als sicherer Drittstaat angesehen werden kann, muss es dort u.a. die Möglichkeit der Familienzusammenführung in Übereinstimmung mit internationalen Standards geben oder es muss Schutz in Übereinstimmung mit den „*substantive standards*“ der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gewährt werden.¹² Es ist nun nicht sehr klar, was letztere Alternative in Bezug auf die Familienfrage bedeutet – die GFK enthält keine Vorgaben zur Familienzusammenführung –, aber man ahnt, welche Idee die neue europäische Asylstrategie verfolgt: Familiäre Verbindungen sollen bei der Flüchtlingsverantwortungsallokation innerhalb Europas, soweit sie noch stattfindet, eine Rolle spielen, bei der Allokation zwischen Europa und dem Rest der Welt aber nicht, da wird die Herstellung der Familieneinheit dem Familiennachzug anheimgegeben. Das ist neu: Eine Flüchtlingsverantwortungsallokation, die keine Rücksicht mehr auf Sonderverbindungen selbst allerengster Art nimmt.

C. Ein Novum: Verbindungsrücksichtslose Flüchtlingsverantwortungsallokation

Familienzusammenführung ist nicht der Sinn des Flüchtlingsrechts. Das heißt aber nicht, dass der Gesichtspunkt der Familieneinheit im Flüchtlingsrecht keine Rolle spielt. So ist es internationaler Standard, dass Kernfamilienangehörige nicht getrennt werden, indem etwa nur die asylberechtigte Person aufgenommen wird, die mit ihr geflüchteten Angehörigen aber nicht. Eine andere Frage ist, inwieweit bei *protection elsewhere*-Allokationen Rücksicht darauf genommen werden muss, wo bereits Angehörige des Schutzsuchenden leben.

Protection elsewhere-Allokationen sind eine Strategie, die vor allem hochentwickelte Staaten und Regionen – neben non arrival-Strategien, die dazu dienen, dass der Schutzsuchende den Jurisdiktionskontakt und damit die Gelegenheit zur Antragstellung gar nicht erst erreicht – einsetzen, um Flüchtlingsverantwortung rückwärts entlang der Fluchtwege an fluchtquellnähere Staaten zurückzureichen.¹³ Der zugrundeliegende Lastenteilungskonflikt zwischen fluchtquellnahen und fluchtquellfernen Staaten hat eine lange Geschichte.¹⁴ Bis in die frühen achtziger Jahre hinein bestand immerhin weitgehend Einigkeit, dass bei der Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung neben der Lastenteilung auch Verbindungsinteressen der Schutzsuchenden berücksichtigt werden sollten. So befand sich unter den drei unstrittigen Artikeln des 1977 verhandelten Entwurfs einer UN-Convention on Territorial Asylum dieser:¹⁵

Asylum shall not be refused by a Contracting State solely on the ground that it could be sought from another State. However, where it appears that a person requesting asylum from a Contracting State already has a connection or close links with another State, the Contracting State may, if it appears fair and reasonable, require him to first request asylum from that State.

Der UNHCR mahnte noch in den Anfängen des Dublin-Systems, Voraussetzung für die Verweisung eines Schutzgesuchs an einen anderen Schutzstaat sei unter anderem, dass der Schutzsuchende dorthin eine besondere Verbindung (*meaningful link*) habe. Die bloße Durchreise durch einen anderen Staat sei keine solche Verbindung (*mere transit rule*).¹⁶

Nach der gescheiterten Konferenz über territoriales Asyl verlagerten sich die Koordinationsbemühungen auf kleinere, regionale Zirkel, in Europa auf sicherheitsorientierte Kreise, aus denen heraus die zuerst im Schengener Durchführungsübereinkommen geregelten Anfänge der europäischen Asylkoordination entstanden.¹⁷ Für die Verantwortungsverteilung innerhalb des europäischen Koordinationssystems wich die *mere transit rule* damals dem Ersteintrittsprinzip. Das wurde aber von Anfang an¹⁸ durch vorrangige familiäre Zuordnungskriterien kompensiert. Der

UNHCR verlegte sich in der Folge hinsichtlich des Verbindungsprinzips darauf, Erweiterungen bei den familiären Zuordnungskriterien und eine großzügigere humanitäre Nutzung der Selbsteintrittsmöglichkeiten zu fordern.¹⁹

Die neue Linie lautet demnach: Innerhalb von Allokationsregimen sind Wegverweisungen von Schutzgesuchen auch ohne Sonderverbindung zum Wegverweisungszielstaat, also z.B. kraft Ersteintritts, möglich. Besteht aber eine Sonderverbindung zu einem Teilnehmerstaat des Allokationsregimes, dann geht das vor und muss der Schutzsuchende entsprechend zugeordnet werden. Dementsprechend versteht der UNHCR die *mere transit rule* heute mit der Einschränkung, dass ein *meaningful link* Voraussetzung für die Wegverweisung von Schutzgesuchen nur außerhalb von Allokationsregimen sei, in denen Staaten mit vergleichbaren Asylsystemen und Standards untereinander die Tragung von Flüchtlingsverantwortung koordinieren,²⁰ wobei stets das Kindeswohl und die Familieneinheit zu berücksichtigen seien.²¹

Die Verbindungsklausel des Art. 38 Abs. 2 lit. a Asyl Vf-RL ist insofern konsequent: Sie hält daran fest, dass Wegverweisungen nach außerhalb Europas eine Sonderverbindung zum Zielstaat voraussetzen, weil sie, anders als Dublin-Zuordnungen, nicht Bestandteil eines Allokationsregimes sind, in dem die Berücksichtigung familiärer Verbindungen durch entsprechende, vorrangige Zuordnungsregeln sichergestellt wäre.²²

Im Entwurf der Asylverfahrensverordnung fallen solche Rücksichtnahmegebote nun erstmals weg. Dies muss man ganz klar so sagen, obwohl der Reformvorschlag vom Wortlaut her den Weg geht, das Erfordernis einer Sonderverbindung aufrecht zu erhalten, dabei aber den bloßen Transit als eine solche Verbindung definiert.²³ Es ist nicht ersichtlich, weshalb der bloße Umstand, dass jemand auf seiner Flucht seinen Fuß auf den Boden eines anderen Landes gesetzt hat, eine Verbindung zwischen ihm und diesem Land begründen sollte, die es vernünftig erscheinen lässt, ihn mit seinem Asylgesuch dorthin zurück zu schicken. Den Antragsstaat hat die Person schließlich auch schon betreten, mehr noch, sie hält

sich immer noch dort auf. Und jedenfalls kann der bloße Transit keine Verbindung begründen, die geeignet wäre, familiäre Sonderverbindungen aus dem Feld zu schlagen, die der Betroffene in Europa hat. Das ist ein geradezu absurder Punkt an dem Reformvorschlag: Der bloße Transit soll unabhängig davon, welche viel stärkeren, familiären Sonderverbindungen die Person in Europa hat, als eine Sonderverbindung gelten, die die vorrangige Zuständigkeit des außereuropäischen Transitstaates rechtfertigt. Diese offenkundige Fehlkonkretisierung dessen, was „reasonable“ erscheint, dient dazu, die EU/Türkei-Absprache und die neue Migrationspartner-Strategie generell gewissermaßen ohne Rücksicht auf Verluste durchzusetzen.

Eine die vorrangige Zuordnung zu einem Land außerhalb Europas rechtfertigende Sonderverbindung besteht in diesen Fällen auch nicht etwa deshalb, weil laut Reformvorschlag der Wegverweisungszielstaat einer sein muss, der in der Nähe des Herkunftsstaates des Schutzsuchenden liegt.²⁴ Diese Klausel bedient lediglich das erwähnte Interesse der fluchtquellferneren Staaten, die Flüchtlingsverantwortung rückwärts entlang der Fluchtwege abzuwälzen. Die GFK ist aber kein Instrument, das fluchtquellnähere Vertragsstaaten irgendwie vorrangig in die Pflicht nimmt, sie nimmt alle Vertragsstaaten gleichermaßen in die Pflicht: Als Flüchtling ist nicht definiert, wer den Antragsstaat *unmittelbar* von einem Verfolgerstaat aus betritt,²⁵ sondern wer sich *irgendwo* außerhalb seines Staatsangehörigkeitsstaates befindet und verfolgungshalber *dorthin* nicht zurückgeschickt werden kann.

Das Sonderverbindungserfordernis kann schließlich auch nicht durch das Migrationspartner-Agreement selbst als erfüllt gelten. Sähe man die zwischenstaatliche Absprache selbst als ausreichend an, hätte die Verbindungsklausel keinen eigenständigen Sinn, denn eine zwischenstaatliche Übernahmeabsprache ist ohnehin stets erforderlich, wenn man Personen in andere Staaten verbringen will. Vereinbarungen zwischen Staaten, die Schutzsuchende bestimmten Staaten zuordnen, mögen eine Sonderverbindung zwischen den beteiligten Staaten begründen, nicht aber eine zwischen dem Zielstaat und dem Schutz-

suchenden. Um Letzteres geht es aber in der Verbindungsklausel; nicht umsonst ist sie in der Asylverfahrensrichtlinie individualschützend ausgestaltet: In Art. 38 Abs. 2 lit. c S. 2 AsylVf-RL findet die Wertung Ausdruck, dass *protection else-where*-Verweisungen eben nicht nur eine Frage von Staateninteressen und der zwischen ihnen getroffenen Allokationsabsprachen sind, sondern auch eine Frage von Verbindungen zwischen Staaten und Schutzsuchenden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Reformvorschlag mit seiner forcierten *protection else-where*-Strategie mit der bisher üblichen und auch vom UNHCR hochgehaltenen Berücksichtigung familiärer Sonderverbindungen bei der Zuordnung von Schutzsuchenden zu Schutzstaaten erstmals und radikal bricht. Zu klären bleibt: Ist das nur humanitär unerfreulich? Oder ist es menschenrechtswidrig?

D. Primärrechtliche Grenzen

Das Verbindungsprinzip ist keine Rechtsnorm,²⁶ es ist zumindest auch ethisch-humanitär und praktisch-politisch radiziert: Ein Zuordnungssystem, das auf Verbindungsinteressen der Betroffenen Rücksicht nimmt, erweist sich nicht nur als humaner als eines, das nur Staateninteressen im Blick hat, sondern auch als effizienter. Es erspart die Anwendung von Zwang und gerichtliche Auseinandersetzungen, reduziert die Weiterwanderungsproblematik mit ihren komplexen Irregularitäten und aufwendigen behördlichen und gerichtlichen Mehrfachbefassungen und es ist auch integrationspolitisch sinnvoller – alles Ziele, die das europäische Asylregime dringend besser realisieren müsste als bisher. Ungeachtet dessen hat das Verbindungsprinzip aber auch primär-rechtlich zwingende Anteile.

I) *Keine Beschränkung von Überstellungseinwänden auf Art. 4 GRCh*

Vorweg sei klargestellt, dass sich das Gebot, bei Allokationsentscheidungen auf der Grundlage des europäischen Asylrechts die Grundrechte-Charta zu wahren, nicht etwa auf Art. 4 GRCh beschränkt.

Dass der EuGH Überstellungseinwände in der Rechtsprechungslinie N.S./Puid/Abdullahi²⁷ auf Art. 4 GRCh beschränkt hat, beruht darauf, dass es dort um den Zustand des *zielstaatlichen* Asylsystems ging, also um die Auslandsfolgen des Abschiebehandelns.²⁸ Dass man eine *gravierende* Menschenrechtsverletzung geltend machen muss, gilt nur – und ungeachtet der Modifikation der Abdullahi-Rechtsprechung durch Ghezelbash und Karim²⁹ nach wie vor – für *zielstaatsbezogene* Überstellungseinwände. Auch der EGMR pflegt zielstaatsbezogene Einwände unter Art. 3 EMRK abzuhandeln, selbst dann, wenn es um den zielstaatlichen Umgang mit Familien geht.³⁰ Geht es hingegen, wie bei der Aufenthaltsbeendigung trotz Inlandsverbindungen, um nicht-zielstaatsbezogene Überstellungshindernisse, hat auch die Geltendmachung anderer Charta-Rechte Aussicht auf Erfolg, insbesondere Art. 24 GRCh und Art. 7 GRCh. Art. 24 GRCh wird besonders bei unbegleiteten Minderjährigen ohne familiäre Verbindungen in einem der in Betracht kommenden Zuordnungsstaaten relevant. Diese Fallgruppe fällt nicht unter das Verbindungsprinzip und die Familieneinheit,³¹ weshalb ich mich hier auf Art. 7 GRCh beschränke.

II) *Art. 7 GRCh: Kein pauschaler Verweis auf den Familiennachzug*

Hinsichtlich der Familieneinheit mag es naheliegen, bei der Allokationsentscheidung zwischen dem Dublin-System und den Transitstaaten eine Rücksichtnahme auf familiäre Beziehungen im Umfang des durch die familiären und Abhängigkeitskriterien des Dublin-Systems Abgedeckten für menschenrechtlich zwingend zu halten. So einfach ist es aber nicht. Es steht nicht nur nicht fest, dass die familiären Rücksichtnahmen des Dublin-Systems Art. 7 GRCh genügen,³² es steht auch nicht fest, dass sie in vollem Umfang durch Art. 7 GRCh geboten wären. Generelle Aussagen dazu, wann Asylallokationsentscheidungen mit dem Recht auf Familienleben jedenfalls kompatibel oder jedenfalls nicht kompatibel sind, lassen sich leider kaum treffen.

Der Umgang mit der Familieneinheit ist durch die

Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK geprägt, und danach pflegt die Prüfung des Menschenrechts auf eine Einzelfallabwägung hinauszulaufen.³³ Beim EuGH besteht eine weitere Schwierigkeit darin, dass er als ein Gerichtshof, der zwar für die Auslegung der Charta zuständig, aber kein reiner Menschenrechtsgerichtshof ist, zumeist und mit sehr viel längerer Tradition mit dem *effet utile* des Europarechts argumentiert, statt mit den Charta-Rechten.³⁴ So hat der EuGH in der Entscheidung K,³⁵ welche die Unzumutbarkeit einer Dublin-Überstellung wegen abhängiger familiärer Beziehungen im Inland betraf, Art. 7 GRCh nicht einmal erwähnt. Stattdessen argumentierte er, ein Ziel der Dublin-Verordnung sei es auch, Familienmitglieder zusammenzuführen, sofern dies „aus humanitären Gründen erforderlich“ sei.³⁶ Damit ist immerhin anerkannt, dass die Zusammenführung *bereits bei der Asylallokation*, nicht erst später beim Familiennachzug, unter Umstän-

den zwingend sein kann, nicht nur wünschenswert. Die bisher einschlägigste Entscheidung des EGMR ist wohl das Urteil A.S. v Schweiz,³⁷ in dem es um die Frage ging, ob einer Dublin-Wegverweisung inländische Geschwisterbeziehungen eines erwachsenen, psychisch labilen Asylsuchenden entgegenstanden. Sie resultiert letztlich ablehnend, weil die in Frage stehenden Beziehungen nicht eng bzw. nicht abhängig genug seien. Dem Urteil lässt sich jedenfalls entnehmen, dass Art. 8 EMRK in Fällen, in denen es um die Asylallokation bei familiären Inlandsverbindungen geht, eine Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles erfordert.³⁸ Aus dem Umstand, dass Asylsuchende im Unterschied zur Fallgruppe der Verwurzelung bis zur Allokationsentscheidung zumeist nur auf einen kurzen und vorläufigen Aufenthalt zurückblicken können, zieht der EGMR in der Entscheidung den Schluss,



es müsse eine Verpflichtung des Aufenthaltsstaates geprüft werden, den Betroffenen im Sinne der Erteilung eines Aufenthaltsrechts immigrieren zu lassen (*positive obligation*),³⁹ während bei der Aufenthaltsbeendigung von „*settled migrants*“ ein Eingriff im Sinne des Art. 8 Abs. 2 EMRK geprüft wird (*negative obligation*).⁴⁰ Auch bei *positive obligations* kommt es darauf an, einen fairen Ausgleich der beteiligten Interessen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zu finden, wobei dem betroffenen Staat ein Beurteilungsspielraum zukommt.⁴¹ Eine klare Ansage lässt sich demnach jedenfalls machen: Die Idee, das Problem der Familieneinheit bei der Rückverweisung von Asylsuchenden an Migrationspartnerstaaten pauschal und zwingend abstrakten Familiennachzugsoptionen zu überantworten, ist nicht haltbar. Art. 8 EMRK bzw. Art. 7 GRCh⁴² stehen dem entgegen. Es müssen Spielräume vorgesehen werden, die es den Mitgliedstaaten erlauben, auf familiäre Inlandsbeziehungen bereits bei der Asylallokation, nicht erst bei einem eventuellen späteren Familiennachzugsantrag, einzelfallgerecht Rücksicht zu nehmen.⁴³ Auf besondere Vulnerabilitäten im Asylkontext ist Rücksicht zu nehmen. Als in die Einzelfallabwägung einzustellende Faktoren benennt der EGMR in der erwähnten Entscheidung die Intensität der familiären Verbindungen, in welchem Maße sie unterbrochen würden, Hindernisse, die Familieneinheit im Heimatland herzustellen, sowie auf der anderen Seite Aspekte der Immigrationskontrolle und der öffentlichen Ordnung.⁴⁴ Anders als in den Verwurzelungsfällen steht in den Asylallokationsfällen der Heimatstaat als Aufenthaltsalternative von vornherein und auf unabsehbare Zeit nicht zur Verfügung, weder für die Familie als Ganze noch für den neu angekommenen Schutzsuchenden alleine. Deshalb sind die Allokationsfälle auch mit dem normalen Familiennachzug nicht vergleichbar. Jedoch können auch Möglichkeiten, die Familieneinheit in einem anderen, dritten Staat herzustellen, Einfluss auf die Abwägung haben. Dass der Transitstaat den Familiennachzug an und für sich kennen mag, wird allerdings nicht genügen. Es müsste vielmehr eine nach den Umständen des Einzelfalles zumutbare Möglichkeit bestehen, die Fami-

lieneinheit im Transitstaat tatsächlich herzustellen. Das kann schon daran scheitern, dass unter Umständen selbst eine absehbar kurzfristige Trennung nicht zumutbar ist, z.B. wenn dadurch kleine Kinder von primären Bezugspersonen getrennt würden.⁴⁵ Eine Rolle werden auch die Fragen spielen, weshalb die Familie getrennt war,⁴⁶ wie etabliert die Angehörigen im Antragsstaat bereits sind und ob die Beteiligten irgendwelche Bezüge zum Zielstaat haben. Jüngere Judikate des EGMR verlangen nicht, dass der Verbleib im Inland die einzige Möglichkeit ist, das Familienleben zu realisieren, es kommt darauf an, ob es die angemessenste Möglichkeit ist.⁴⁷ Zu Recht: Wäre Voraussetzung, dass das Familienleben überall anders unmöglich ist, und würden alle Staaten das so handhaben, wo sollte, wenn mehrere Staaten in Betracht kommen, das Familienleben dann noch stattfinden?⁴⁸ Legt man diesen Maßstab an, erscheint es nicht als *fair balance* der beteiligten Interessen, die oft fluchtbedingt getrennte Familie erneut zu trennen und auf eine spätere Herstellung der Familieneinheit im Transitstaat zu verweisen, wenn die Angehörigen des Schutzsuchenden dazu einen rechtmäßigen Aufenthalt im Inland aufgeben müssten und keiner der Beteiligten irgendwelche Bezüge zum Transitstaat hat – und das einzig aus dem öffentlichen Interesse heraus, Flüchtlingsverantwortung an oft ohnehin schon überlastete Transitstaaten abzugeben. Ebenso wäre es regelmäßig eine unververtretbare Verzögerung der Wiederherstellung des normalen Familienlebens Schutzsuchender,⁴⁹ sie in der Allokationsentscheidung dem Transitstaat zuzuordnen und hinsichtlich der Familieneinheit darauf zu verweisen, sie könnten von dort aus per Familiennachzug wiederkommen. Ein öffentliches Interesse ließe sich hier allenfalls über die Verdächtigung konstruieren, der Asylantrag diene der Umgehung von Familiennachzugsvoraussetzungen. Das kann man nicht einfach unterstellen. Zu klären ist schließlich noch: Gilt das alles auch, wenn die Angehörigen sich nicht im Antragsstaat aufhalten, sondern in einem anderen Dublin-Staat? Der Schutzantrag ist in Griechenland gestellt, und die Angehörigen sind in Schweden. Kann Art. 7 GRCh bei Asylallokationsentscheidungen außer zum Ver-

bleib im Inland auch zur Zusammenführung innerhalb Europas verpflichtet? Gäbe es kein Allokationsregime, wäre das zu verneinen. Es gibt aber eines. Und deshalb lautet die Alternative nicht: Rückführung in die Türkei oder Zuordnung zu Griechenland, sie lautet: Rückführung in die Türkei oder Zuordnung im Dublin-System. Wenn Staaten Zwangsallokationsregime für Asylsuchende einrichten, dann muss jede Allokationsentscheidung, einschließlich der Weichenstellung zwischen der Rückführung nach außerhalb Europas und der Einspeisung des Schutzgesuchs in die innereuropäische Allokation, der Garantie des Art. 7 GRCh genügen. Die Mitgliedstaaten müssen also diese Weiche unter einzelfallgerechter Berücksichtigung des Rechts auf Familienleben stellen können.

III) Notwendige Spielräume fehlen

Die dafür erforderlichen Spielräume enthält der Reformvorschlag nicht. Befinden sich beispielsweise die Angehörigen in Deutschland und stellt der Schutzsuchende seinen ersten Antrag (künftig regelmäßig pflichtwidrig) in Deutschland, *muss* Deutschland das Gesuch für unzulässig erklären, wenn die Voraussetzungen der Asylverfahrensverordnung für die Wegweisung an einen außereuropäischen Transitstaat vorliegen⁵⁰ – mit der Folge, dass der Betroffene im Inland kein (inhaltliches) Asylverfahren beantragen kann.⁵¹ Eine Möglichkeit, die Einordnung des Antrags als unzulässig rückgängig zu machen, sieht der Asylverfahrensverordnungs-Entwurf nur für den Fall vor, dass der Zielstaat nicht übernahmewillig ist, nicht aber für den Fall, dass der Abschiebung inländische Hindernisse entgegenstehen.⁵² Auch die Selbsteintrittsoption der Dublin-Verordnung⁵³ wird nicht weiterhelfen. Sie erlaubt Abweichungen von der *innereuropäischen* Zuständigkeitsordnung, keine Abweichungen von der Pflicht, Asylgesuche für unzulässig zu erklären, weil ein außereuropäischer Transitstaat als zuständig angesehen wird. Ein vergleichbares Problem entsteht, wenn der Betroffene seinen Antrag im Ersteintrittsstaat gestellt hat – der ihn auf der Grundlage der Asylverfahrensverordnung für unzulässig erklären wird –, und dann

nach Deutschland weiterwandert, weil seine Angehörigen sich dort aufhalten. Ein (inhaltliches) Asylverfahren kann er auch dann nur im Migrationspartnerstaat bekommen.⁵⁴ Insbesondere dürfte Deutschland künftig nicht mehr selbst eintreten. Zwar lässt die geänderte Selbsteintrittsklausel Raum für Eintritte aus familiären Gründen, aber nur, wenn die innereuropäische Zuständigkeit noch nicht geklärt ist.⁵⁵ In der genannten Konstellation steht fest, dass innereuropäisch der Ersteintrittsstaat für den weiteren Umgang mit dem Fall verantwortlich ist und bleibt.⁵⁶

IV) Trennung von Zuordnung und Vollstreckung keine Lösung

Lassen sich diese Probleme so lösen, dass es bei der zwingenden Zuordnung der Asylverantwortlichkeiten an den Migrationspartnerstaat bleibt, die Allokation jedoch aus menschenrechtlichen Gründen lediglich nicht vollzogen wird? Die Betroffenen wären dann wegen eines aus dem Recht auf Familienleben folgenden, inländischen Vollstreckungshindernisses in Deutschland zu dulden.

Den Weg der Trennung von Allokationsentscheidung und Vollstreckung sind in der Vergangenheit teilweise Gerichte gegangen, wenn ein inländisches Vollstreckungshindernis vorlag, sie sich aber - m.E. zu Unrecht – durch die Abdullahi-Entscheidung gehindert sahen, einen einklagbaren Selbsteintritt anzunehmen. Inzwischen hat sich in der Rechtsprechung die Einsicht durchgesetzt, dass dies bei dauerhaften Vollstreckungshindernissen keine Lösung ist, weil es auf den *refugee* im Duldungs-*orbit* hinausliefe.⁵⁷ Der ist dem GEAS fremd, einer der zentralen Zwecke des Systems ist und muss es aus primärrechtlichen Gründen auch bleiben, dass jeder Schutzsuchende Zugang zu einem Asylverfahren erhält. Primärrechtlich ist das in Art. 18 GRCh verankert, der auf den AEUV verweist, der seinerseits in Art. 78 Abs. 1 S. 1 vorsieht, dass jeder Schutzbedürftige Zugang zu einem angemessenen Status bekommt – sei es im Antragsstaat oder in einem anderen Dublin-Staat oder in einem außereuropäischen Drittstaat, soweit darauf verwiesen werden kann.

E. Fazit

Man muss in diesen Zeiten froh sein, dass es überhaupt noch Bemühungen gibt, die Asylverantwortungsallokation europarechtlich zu koordinieren, statt das System in einem unilateralen, durch Obergrenzen gekrönten Abgrenzungswettbewerb ins Inhumane zerfallen zu lassen. Insofern ist es schade, dass die Bewertung der Reformvorschläge nicht positiver ausfallen kann. Die zentral neue Idee der Reform, die zwingende, vorrangige, verbindungsrechtslose Rückverweisung irregulär eingereister Schutzsuchender an außereuropäische Transitstaaten, konterkariert die Stärkung des Verbindungsprinzips durch die Erweiterung der zuordnungsrelevanten familiären Beziehungen, und sie ist menschenrechtswidrig, indem es an den für die Beachtung der Familieneinheit erforderlichen Spielräumen fehlt.⁵⁸

Der Wegfall von Spielräumen hat System. Das bisherige Dublin-Konzept ist auch an seiner Komplexität und dem bürokratischen und justiziellen Aufwand gescheitert, den die unter der Zwangsallokation entstehenden Realitäten zunehmend aufgeworfen haben. Hinter den Reformvorschlägen steckt die Vorstellung, man könne ein primär an Staateninteressen orientiertes Zuordnungssystem durch weniger flexible Zuordnungsregeln und mehr Zwang und Druck, diese einzuhalten, effizienter machen. Spielräume, in die sich die Betroffenen bisher mit Argumenten zur rechtmäßigen Ermessensausübung klärungsverzögernd einklagen konnten, soll es möglichst nicht mehr geben. Die primärrechtlichen Grenzen freilich werden die Gerichte dennoch zur Geltung bringen können, allerdings wird das künftig wegen der erforderlichen Vorlagen aufwendiger werden.

Um zu verhindern, dass auch das reformierte Allokationssystem wieder den Bürokratie-Infarkt erleidet, müsste es eigentlich im Interesse der Reformen liegen, das Verbindungsprinzip zu stärken, nicht zu schwächen – bei jeder Allokationsentscheidung. Solange effizientere Allokationsoptionen, die nicht mit Zwang, sondern mit Anreizen arbeiten, keine Durchsetzungschance haben, wäre mindestens zu fordern, dass Schutzgesuche von Personen mit Son-

derverbindungen innerhalb Europas von Rückführungen an bloße Transitstaaten ausgenommen und innereuropäisch zugeordnet werden.

Der Beitrag ist unter dem Titel „Mobilitätspartnerschaften: Verweisung auf Transitstaaten ohne Rücksicht auf die Familieneinheit?“ zuerst in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik im Heft 1/2017 erschienen.

¹ COM(2016) 270 final.

² COM(2016) 385 final; Presseerklärung der EU-Kommission zu Migrationspartnerschaften vom 7. Juli 2016 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_en.htm).

³ Lübbe, Über Obergrenzen und Kontingente: Deutsche und Europäische Flüchtlingspolitik in der Krise, Vortrag anl. der Europawoche des FB SK der Hochschule Fulda, Fulda, Mai 2016 (https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_SK/Professor/Luebbe/UEber_Obergrenzen_und_Kontingente__Vortrag_5-2016.pdf).

⁴ Lübbe, ZAR 2015, 125; näher zum Verbindungsprinzip dies., EuR 2015, 329.

⁵ Markard/Heuser, Möglichkeiten und Grenzen einer menschenrechtkonformen Ausgestaltung von sogenannten „HOTSPOTS“ an den europäischen Außengrenzen, Gutachten, 4.4.2016 (<https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/markard-nora/markard-heuser-hotspots-2016.pdf>); Peers, The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment, eanalysis.blogspot.com, 18.3.2016; Hofmann/Schmidt, NVwZ 2016, 1; Marx, Rechtsgutachten zur unionsrechtlichen Zulässigkeit des Plans der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, die Türkei als sicherer Drittstaat zu behandeln, 2016 (https://www.proasyl.de/wpcontent/uploads/2016/03/160315_Gutachten_Marx_Tuerkei_als_sicherer_Drittstaat_final.pdf).

⁶ COM(2016) 270 final, 16.

⁷ COM(2016) 270 final, Art. 39 lit. e.

⁸ A.a.O., Art. 38 lit. a.

⁹ Lübbe, EuR 2015, 329 (365).

¹⁰ COM(2016) 270 final, 15, Art. 3 Abs. 3 lit. a.

¹¹ COM(2016) 467 final, Art. 45 Abs. 4 lit. a.

¹² A.a.O., Art. 45 I lit. e.

¹³ Aus der umfangreichen Literatur zu Wegverweisungen auf andere Schutzstaaten Kneebone, The Legal and Ethical Implications of Extraterritorial Processing of Asylum Seekers: The 'Safe Third Country' Concept, in: McAdam (ed.), Forced Migration, Human

Rights an Security, 2008, 130; Foster, MJIL 2007, 223; Taylor, IJRL 2006, 283; Legomsky, IJRL 2003, 567.

¹⁴ Zur Entwicklung Hurwitz, The Collective Responsibility of States to Protect Refugees, 2009, S. 17 ff; zum Folgenden auch bereits Lübke, EuR 2015, 329 (357 ff).

¹⁵ Vgl. Hurwitz, a.a.O., S. 21.

¹⁶ Vgl. UNHCR, Die Anwendung des Konzepts „sicheres Drittland“ und seine Auswirkungen auf den Umgang mit Massenfluchtbewegungen und auf den Flüchtlingsschutz, 2001, 3; ders., Revisiting the Dublin-Convention, Some reflections by UNHCR in response to the Commission staff working paper, 2001, sub 5.(ii); ders., IJRL 1995, 123 (125); s.a. Lisbon Expert Round Table, Summary conclusions on the concept of ‘Effective Protection’ in the context of secondary movements of refugees and asylum seekers, 2002, Nr. 11; Legomsky, IJRL 2003, 567 (674).

¹⁷ Vgl. Hurwitz (Fn. 14), S. 30 ff.; Meijers, IJRL 1990, 428 (429).

¹⁸ Vgl. Art. 35 f SDÜ a.F.

¹⁹ UNHCR, The Dublin II Regulation. A UN-HCR Discussion Paper, 2006, 11 f., 57 f.

²⁰ UNHCR, Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, 2016, 6.

²¹ A.a.O., 4; UNHCR, Note on legal considerations for cooperation between the European Union and Turkey on the return of asylum-seekers and migrants, 2.

²² Dass das Konzept des „ersten Asylstaates“, Art. 35 AsylVf-RL, eine Verbindungsklausel nicht enthält, lässt sich konsistent interpretieren: Der Umstand, dass ein (tauglicher) Staat die Asylverantwortung für den Schutzsuchenden bereits übernommen hat, stellt selbst eine Sonderverbindung dar.

²³ COM(2016) 467 final, Art. 45 Abs. 4 lit. a.

²⁴ A.a.O..

²⁵ Teilweise ist versucht worden, Art. 31 GFK in diesem Sinne zu interpretieren, ein völkerrechtlicher Konsens hat sich aber nicht gebildet, vgl. Foster, MJIL 2007, 223 (235); Lisbon Expert Roundtable (Fn.16).

²⁶ Zur juristischen Argumentation mit Prinzipien s. etwa v. Bogdandy, Grundprinzipien, in: v. Bogdandy/Bast (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 17 ff.; Farahat, Progressive Inklusion: Zugehörigkeit und Teilhabe im Migrationsrecht, 2014, S. 129 ff.

²⁷ EuGH, Rs. C-411/10, NVwZ 2012, 417 - N.S.; Rs. C-4/11, NVwZ 2014, 129 - Puid; Rs. C-394/12, - NVwZ 2014, 208 - Abdullahi.

²⁸ Lübke, ZAR 2015, 125 (128 ff); zum Begriff der „systemischen Mängel“ Lübke, ZAR 2014, 105.

²⁹ EuGH, Rs. C-63/15, NVwZ 2016, 1157 - Ghezelbash; Rs. C-155/15, NVwZ 2016, 1155 - Karim.

³⁰ Vgl. EGMR, Nr. 29217/12, NVwZ 2015, 127 (Rn. 54 f) - Tarakhel. Näher dazu, weshalb bei der Frage der Zumutbarkeit der zielstaatlichen Verhältnisse nur Art. 4 GRCh zur Anwendung kommt, Lübke, Menschenrechtsgerechte Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung in Europa, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. (Hg.), Dokumentation 18. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Hamburg 2016, i.E., sub III.2..

³¹ In der für Wegverweisungen dieser Personen einschlägigen Entscheidung M.A. - EuGH, Rs. C-648/11, NVwZ-RR 2013, 735 (Rn. 54 f, 61) - hat der EuGH damit argumentiert, ihnen seien aus Kindeswohlgründen überflüssig verfahrensverzögernde Überstellungen zu ersparen, (Effizienzprinzip).

³² Vgl. zur Lückenhaftigkeit und zu Inkonsistenzen des Familienschutzes in Dublin-Verfahren Maiani/Hruschka, ZAR 2014, 69 (70 f).

³³ Nachweise im weiteren Text.

³⁴ Vgl. Lübke, zfmR 2016, 77 (83 ff).

³⁵ EuGH, Rs. C-245/11, NVwZ 2013, 69 - K.

³⁶ A.a.O., Rn. 35.

³⁷ EGMR, Nr. 39350/13, 30.6.2015 - A.S..

³⁸ A.a.O., Rn. 47.

³⁹ A.a.O., Rn. 46.

⁴⁰ A.a.O., Rn. 45.

⁴¹ EGMR, Nr. 12738/10, 3.10.2014, Rn. 106 ff - Jeunesse; Nr. 39350/13, 30.6.2015, Rn. 47 f - A.S..

⁴² Die beiden Menschenrechte sind über Art. 52 Abs. 3 GRCh harmonisiert.

⁴³ Vgl. zum Familiennachzug EGMR, Nr. 2260/10, InfAusLR 2014, 407 (Rn. 75) - Tanda-Muzinga.

⁴⁴ EGMR, Nr. 39350/13, 30.6.2015, Rn. 47- A.S..

⁴⁵ Vgl. zum Kindeswohl EGMR, Nr. 12738/10, 3.10.2014, Rn.109, 118 ff m.w.Nw - Jeunesse; zur Bedeutung der Verfahrensdauer beim Familiennachzug, insbes. wenn Kinder betroffen sind, Lehnert, Asylmagazin 2014, 332 (336).

⁴⁶ Vgl. EGMR, Nr. 2260/10, InfAusLR 2014, 407 (Rn. 74) - Tanda-Muzinga.

⁴⁷ EGMR, Nr. 12738/10, 3.10.2014, Rn.117, 120 - Jeunesse; Nr. 60665/00, InfAusLR 2006, 105 (Rn. 47 f) - Tuquabo-Tekle.

⁴⁸ So auch Groß, KJ 2001, 100 (104).

⁴⁹ Vgl. zu diesem Verfahrensaspekt unter Art. 8 EMRK Lehnert, Asylmagazin 2014, 332 (333, 335) m.w.Nw..

⁵⁰ COM(2016) 270 final, Art. 3 Abs. 3 lit. a i.V.m. COM(2016) 467 final, Art. 36 Abs. 1 lit. b.

⁵¹ COM(2016) 467 final, Art. 36 Abs. 2.

⁵² A.a.O., Art. 36 Abs. 7.

⁵³ COM(2016) 270 final, Art. 19.

⁵⁴ COM(2016) 467 final, Art. 36 Abs. 2.

⁵⁵ COM(2016) 270 final, Art. 19.

⁵⁶ A.a.O., Art. 3 Abs. 4 und 5.

⁵⁷ Zum Anspruch auf ein Asylverfahren im Inland trotz Unzuständigkeit für den Fall, dass ein Asylverfahren im zuständigen Staat nicht erreichbar ist, BVerwG, Az. 1 C 24.15, NVwZ 2016, 1495 (Rn. 20); zum Ganzen bereits Lübke, ZAR 2015, 125 (130 ff) m.w.Nw.; vgl. auch dies. (Fn. 30), sub III.3..

⁵⁸ Zur Bewertung der Reform jenseits des hier behandelten Problems vgl. etwa Maiani, The Reform of the Dublin III Regulation. Study for the LIBE Committee, 2016 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)); Peers, The Organisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals, eulawanalysis.blogspot.com, 6.5.2016; Hruschka, Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission, eumigrationlawblog.eu, 17.5.2016.

Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und die innenpolitischen Folgen der Aufnahmeentscheidung

Der Begriff „Mitte“ hat viele Bedeutungen: die soziale Mitte einer Gesellschaft, das mittlere Segment eines sich nach rechts und links erstreckenden Parteienspektrums, die geographische Mitte eines Raumes. Ist von der Mitte die Rede, so ist zunächst selten klar, welche Bedeutung gemeint ist: die soziologische, die politikwissenschaftliche oder die geographische. Semantische Eindeutigkeit ergibt sich fast immer erst aus dem Kontext; nur selten erklärt der Sprechende explizit, in welcher Bedeutung er den Begriff der Mitte verwendet. Er kann sich das leisten, weil alle divergenten Bedeutungen von Mitte einen gemeinsamen Sinn haben: Sie ist die Größe, die etwas zusammenhält, die dafür sorgt, dass es nicht auseinanderfällt oder sich in Einzelteile auflöst, gleichgültig, ob es sich dabei um eine Gesellschaft, das Spektrum parteipolitischer Optionen oder einen soziokulturellen Raum handelt. In welcher Bedeutung oder Funktion auch immer Mitte gedacht wird – sie ist der Ort bzw. die Größe, ohne die ihre wie auch immer bestimmte Umgebung nicht gedacht werden kann.

Offensichtlich ist der Platz in der Mitte bzw. die Ver-



Dr. phil. Herfried Münkler ist Univ.-Prof. für Theorie der Politik am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist derzeit Carl Friedrich von Siemens Fellow der Siemens-Stiftung in München.

fügung darüber eine privilegierte Position. Dementsprechend umkämpft und umstritten ist die Mitte, und deswegen ist sie auch gefährdet, mitunter sogar bedroht; entweder weil alle in die Mitte hineinwollen, was zu „Überfüllung“ führt, oder weil die Zentrifugalkräfte, die von den sozialen, politischen oder räumlichen Rändern auf die Mitte einwirken, so groß werden, dass die Mitte zu zerreißen oder sich zu spalten droht. Entgegen allen nach Ruhe, Gemütlichkeit und Langeweile klingenden Assoziationen ist die Mitte ein umstrittener und umkämpfter Ort.¹ Und nicht nur das: Infolge des den unterschiedlichen Bedeutungen gemeinsam inhärenten Sinns, ein Ganzes zusammenzuhalten und zu organisieren, kommt ihr auch eine Aufgabe zu, die sie erfolgreich zu bewältigen hat, an der sie aber auch scheitern kann. Ein solches Scheitern der Mitte im soziopolitischen Sinn und ebenso ein Scheitern an der Mitte im geopolitischen Sinn durchzieht die deutsche Geschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts; deswegen hat der Begriff der Mitte in Deutschland eine besondere Signalfunktion, durch die er sich von der soziopolitischen Kultur der meisten anderen Länder unterscheidet.² In der Regel wird das unter der Überschrift „Weimar als Warnung“ verhandelt.

Betrachtet man die deutsche Geschichte zwischen 1890, dem Ende der Bismarckära und dem Anfang des „Wilhelminismus, und dem Zusammenbruch der nationalsozialistischen Großreichsbildung im Jahre 1945 im Hinblick auf die drei genannten Bedeutungen von Mitte, so fällt auf, dass das soziopolitische Scheitern an den Aufgaben der Mitte und das geopolitische Scheitern an der Mitte fast immer zusammenfallen: So hat das Bürgertum im Kaiserreich weder in sozialer noch in politischer Hinsicht die Rolle gespielt, die ihm als Mitte zugekommen wäre, und dementsprechend ist es auch an den Aufgaben der Mitte gescheitert: die soziale Spannweite zwischen oben und unten überschaubar zu halten und die politischen Konflikte zwischen links und rechts zu moderieren. Parallel dazu hat die politisch-mili-



tärische Elite des Reichs im Sommer 1914 nicht begriffen, dass dessen Raison in der Separierung und Begrenzung der Konflikte in Europa bestand; stattdessen hat diese Elite darauf gesetzt, alle Konflikte miteinander zu verbinden. Das Ergebnis war der Erste Weltkrieg und an dessen Ende die Niederlage des Deutschen Reichs sowie der Zerfall der Donaumonarchie, die als „Mittelmächte“ miteinander verbündet waren.³ In der Weimarer Republik hatten zunächst die politischen Kräfte der Mitte das Übergewicht, aber diese politische Mitte war starken Erosionsprozessen ausgesetzt, und als diese in der Weltwirtschaftskrise auf die soziale Mitte übergriffen, war die Republik von Weimar am Ende. Die Position der gesellschaftlichen Mitte übernahm in der NS-Ideologie die Vorstellung von der Volksgemeinschaft, und an Stelle eines außenpolitischen Arrangements mit den Nachbarn wurde mehr und mehr eine aggressiv-expansionistische Politik verfolgt, die schließlich in den Zweiten Weltkrieg führte. Ein weiteres Mal war Deutschland an den Imperativen der Mitte gescheitert.

Die „Bonner Republik“ war wie keine Ordnung in Deutschland zuvor ein Staat der sozio-politischen

Mitte: Die rechten und linken Parteien, zunächst noch im Parlament vertreten, verschwanden nach einiger Zeit aus dem Bundestag, und die sozialen Strukturen der Republik sind mit Grund als „nivellierte Mittelstandsgesellschaft“ bezeichnet worden.⁴ Aber diese Bundesrepublik war nicht die geopolitische Mitte Europas, sondern ein Frontstaat des westlichen Bündnisses, und diese exponierte Lage hatte großen Einfluss auf die inneren Konstellationen der Republik. So stand von Anfang an die Frage im Raum, ob die „Berliner Republik“, die mit dem Ende der Blockkonfrontation und der Osterweiterung der EU in die geopolitische Mitte Europas gerückt war, auch die sozio-politische Mitte bewahren können oder ob mit dem Fortfall des Feindbildes, zumindest der konfrontativen Herausforderung durch den „Osten“, es zu einer Spreizung der Vermögens- und Einkommensverhältnisse sowie einer Polarisierung der politischen Landschaft kommen werde, in deren Verlauf die soziopolitische Mitte ihre hegemoniale Position verlieren werde. Als Kandidaten, die diese Entwicklung forcieren könnten, wurden die Globalisierung und deren soziale Folgen genannt, dazu der Wandel von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs-

gesellschaft und schließlich ein wachsendes Unbehagen an den Großen Koalitionen der Mitte, durch das die Parteien rechts und links der Mitte von ihren jeweiligen Flügeln zu schärferen programmatischen Konturen und damit zum Aufgeben der politischen Mitte gezwungen werden könnten. Das ist nicht – jedenfalls nicht in dem prognostizierten Ausmaß – eingetreten. Es waren vielmehr äußere Herausforderungen, die das Risiko einer Spaltung der Mitte mit sich gebracht haben, und unter diesen Herausforderungen kommt der Flüchtlingskrise eine ausschlaggebende Rolle zu.

A. Deutschland als Macht in der Mitte Europas

Die Europäische Union (EU) hat sich nicht so entwickelt, wie sich die meisten Beobachter das zur Jahrtausendwende vorgestellt haben. Damals war man davon überzeugt, dass Erweiterung und Vertiefung der EU Hand in Hand gehen würden und es gleichzeitig gelingen werde, das bisherige Elitenprojekt zu demokratisieren, d.h. den EU-Wahlbürgern eine direkte und unmittelbare Einflussnahme auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zuzubilligen. Zwar gab es Stimmen, die warnten, dies werde auf eine strukturelle Herausforderung der bestehenden Institutionen hinauslaufen, aber insgesamt dominierte die Zuversicht, dass das aus allen Krisen gestärkt hervorgegangene Europaprojekt auch die mit Vertiefung und Erweiterung verbundenen Herausforderungen bewältigen werde. Die Gefahr eines Anwachsens der Zentrifugalkräfte sah man nicht, und wenn man sie sah, unterschätzte man deren Ausmaß.

Schon vor dem Wendepunkt der EU-Geschichte um das Jahr 2010 war erkennbar, dass Deutschland in der Union ein Gewicht gewonnen hatte, das dem eines jeden anderen Einzelstaates weit überlegen war und das für die bis dahin den Rhythmus der EU bestimmende deutsch-französische Achse Folgen haben musste. Diese Entwicklung wurde durch Veränderungen im Portfolio der Machtarten noch verstärkt: Militärische Macht hatte nach dem Ende der Blockkonfrontation als Faktor politischen Gewichts an Bedeutung verloren, während wirtschaftliche Macht an

Bedeutung zugelegt hatte. Dass diese Veränderungen zunächst nicht weiter zu Buche schlugen, lag am weitgehenden Verzicht der deutschen Politik, wirtschaftliche Macht in politische Einflussnahme zu konvertieren. Die Bundesregierung begnügte sich mit einer Politik des *leading from behind*, und das hatte zur Folge, dass in der europäischen Politik eine „deutsche Handschrift“ nicht erkennbar war. Im Gegenteil: die europäische Politik bestand weitgehend im Finden von Kompromissen, und fast immer war die Bundesrepublik dabei behilflich, diese Kompromisse zu finanzieren.

Das änderte sich mit der Eurokrise bzw. der Politik zu deren Eindämmung. Mit einem Mal wurde Deutschland nicht mehr als Financier von Kompromissen, sondern als Wahrer der Verträge wahrgenommen; bei der Redewendung, das Land sei vom „Zahlmeister zum Zuchtmeister“ der EU geworden, wurde freilich übersehen, dass es nach wie vor der europäische Zahlmeister war, nur dass es dies mit Erwartungen an andere verband und diese Erwartungen nicht länger im Unverbindlichen beließ. Das war erforderlich, weil die deutsche Rolle in Europa von der eigenen Bürgerschaft zunehmend kritisch gesehen wurde und das Vertrauen in die prinzipielle Nutznießnerrolle Deutschlands dahinzuschwinden begann. Die Bundesregierung musste ihre Politik der Mitte damit an zwei Fronten verteidigen: an der inneren, wo sie den Nutzen der EU für die politische Sicherheit und wirtschaftliche Prosperität Deutschlands herstellte, und an der äußeren, wo es darum ging, die Entstehung einer europäischen Transferunion zu verhindern und das Prinzip „Hilfeleistung gegen Reformen“ bei den Empfängern von Krediten durchzusetzen. Die wiederum wehrten sich dagegen, indem sie das Bild des netten und freundlichen Deutschen mit dem des hässlichen Deutschen übermalten, also die NS-Zeit, die deutsche Eroberungspolitik und die mit ihr verbundenen Kriegsverbrechen herauskehrten. Das wiederum führte in der deutschen Bevölkerung zu wachsender Distanz gegenüber Hilfszusagen für Mitgliedsländer, was die Regierung zu einer härteren Haltung bei den Verhandlungen zwang. Die Überschuldungskrise Griechenlands war die erste Krise, die die EU an den Rand des Scheiterns brach-

te. Die Kompromisse, die schließlich gefunden wurden, haben diese Krise nicht beendet, sondern nur „Zeit gekauft“, um die strukturellen Probleme Griechenlands zu bearbeiten. Ob das der Fall ist und zum Erfolg führt, wird sich noch zeigen müssen. In der Eurokrise hat Deutschland jedenfalls seine europäische Führungsrolle offen gezeigt und dabei seine fortbestehende Verwundbarkeit durch den Verweis auf die deutsche Geschichte zwischen 1933 und 1945 erfahren müssen.⁵

Dem folgte mit der Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine die zweite Krise der EU, nachdem die Kommission bei den Assoziierungsverhandlungen mit der Ukraine keine derart massive russische Reaktion in Rechnung gestellt hatte und danach mit einer entschlossenen Antwort darauf überfordert war – nicht zuletzt auch deswegen, weil sich die 28 Mitgliedsländer entsprechend ihrer geographischen Lage unterschiedlich bedroht fühlten und bei wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland ihre jeweiligen Interessen berücksichtigt wissen wollten. In dieser Krise zeigte sich zweierlei: Zu-

nächst die überaus begrenzte außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU und sodann abermals die Führungsrolle Deutschlands, u.a. bei den Verhandlungen in Minsk. Der Schwäche der EU korrespondierte die neue Stärke Deutschlands, und das wurde ebenso wie die deutsche Verhandlungsposition bei der „Griechenlandrettung“ von den Regierungen einiger EU-Länder mit Misstrauen beobachtet. Immerhin hatte man Frankreich in die Minsker Verhandlungen einbezogen, so dass nicht der Eindruck entstehen konnte, Berlin und Moskau würden über die politische Ordnung Ostmitteleuropas miteinander verhandeln. Das deutsche Agieren in beiden Krisen spielte eine erhebliche Rolle im Umgang mit der dritten Krise, der sich die EU seit dem Sommer 2015 ausgesetzt sah: der Flüchtlingskrise.

Die nach der irischen Hauptstadt Dublin benannten Verträge sehen vor, dass Migrantinnen dort um Asyl ersuchen müssen, wo sie erstmals das Territorium eines EU-Landes betreten, also an deren Außen Grenzen. Als „Macht in der Mitte“ wäre bei Einhal-



tung der Verträge Deutschland für asylsuchende Migranten nur per Flugzeug erreichbar gewesen, und das hätte dem Zustrom von Migranten enge Grenzen gesetzt. Tatsächlich hat sich aber schon bald eine Praxis entwickelt, bei der Italien Flüchtlinge, die über das Mittelmeer kamen, unregistriert nach Norden (Schweiz, Österreich, Deutschland) weiterreisen ließ und bei der Migranten nicht nach Griechenland „zurückgeschoben“ wurden, weil die Lage in den dortigen Flüchtlingslagern menschenrechtlichen Standards nicht entsprach.⁶ In der Folge entwickelte sich eine Praxis im Umgang mit Flüchtlingen, bei der Dublin III zwar offiziell Geltung besaß, praktisch aber nicht durchgesetzt wurde. Solange sich der Flüchtlingsstrom in Grenzen hielt, wurde das hingenommen, ebenso wie der Umstand, dass die Außengrenzen der EU zunehmend durchlässiger wurden.

Dann aber schwoll im Sommer 2015 der Flüchtlingszustrom dramatisch an, als sich dessen Zentrum vom Mittelmeer auf die Balkanroute verlagerte. Ende August stand die Bundesregierung vor der Frage ob sie

auf der Einhaltung des Dublin-Abkommens bestehen und gegebenenfalls die deutschen Grenzen schließen oder die Flüchtlinge aufnehmen sollte, was darauf hinauslief, dass Deutschland zu deren Hauptzielland wurde. Bei der Entscheidung für letzteres dürften die Aufgaben einer „Macht in der Mitte“ eine zentrale Rolle gespielt haben. Hätte sich die Regierung nämlich dazu entschlossen, die Grenzen zu schließen, dann wäre dies das Ende des Schengenraums gewesen – und das solle unter keinen Umständen durch eine deutsche Entscheidung herbeigeführt werden. Deutschland, so der zu erwartende Tenor, habe in seiner privilegierten Mitteposition die größte Errungenschaft der EU zerstört. Und das in einer Situation, da hierzulande Asylunterkünfte in Brand gesteckt wurden. Die Schließung der Grenzen wäre somit auch auf eine Kapitulation vor den Brandstiftern hinausgelaufen oder hätte jedenfalls so dargestellt werden können. Noch mehr aber ging es darum, den Zerfall des Schengenraums zu verhindern, da zu befürchten war (und ist), dass dies der Anfang vom Ende der EU sein würde.



Es kamen noch die Folgen eines strikteren, an den Vorgaben von Dublin III orientierten Grenzregimes der Bundesrepublik hinzu. Es war absehbar, dass es dann einen Rückstau nach Österreich geben würde, auf den Österreich mit der Schließung seiner Grenzen reagieren musste, woraufhin Ungarn (was es ohnehin getan hat, was aber für den Flüchtlingsstrom folgenlos blieb), Slowenien und Kroatien ihre Grenzen geschlossen hätten. Legt man die heutigen Zahlen zugrunde, so wären dann Serbien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Griechenland, dazu Albanien und Montenegro, zum „Stauraum“ einer halben Million Flüchtlinge geworden, was dort mit großer Wahrscheinlichkeit zum Zerfall der staatlichen Ordnung und zu gewaltsamen Unruhen geführt hätte. Fast alle diese Staaten sind schwache Staaten und weisen ein brüchiges ethnisches und religiöses Gleichgewicht auf, das durch die Flüchtlinge aus der Balance gebracht worden wäre. – So jedenfalls stellte sich die Lage Ende August 2015 in Berlin dar, und auf der Grundlage dessen wurde der Entschluss gefasst, die Flüchtlinge nach Deutschland zu lassen und dabei auf deren Registrierung zu verzichten, um einen Rückstau in den Balkan hinein zu vermeiden. Die Kanzlerin wollte der deutschen Verantwortung als „Macht in der Mitte“ gerecht werden.

Es waren also keineswegs nur humanitäre, sondern auch geopolitische Argumente, die ausschlaggebend waren. Man hat der Bundesregierung, namentlich der Kanzlerin, schon bald danach vorgeworfen, sie habe diese Entscheidung ohne Konsultationen mit den europäischen Partnern getroffen; außerdem habe sie keinen Plan für eine auf längere Sicht angelegte Bearbeitung der Flüchtlingskrise gehabt. Ersteres dürfte, im nachhinein betrachtet, ein Fehler gewesen sein, wobei freilich für langwierige Konsultationen nicht die Zeit zur Verfügung stand. Einen Plan zur Bearbeitung der Flüchtlingskrise gab es allenfalls in rudimentärer Form: Wie bei den vorherigen Formen der Krisenbearbeitung sollte zunächst „Zeit gekauft“ werden, um eine bessere Sicherung der EU-Außengrenzen zu gewährleisten, Fluchtursachen im Vorfeld dieser Außengrenzen zu vermindern und gleichzeitig eine faire Verteilung der Flüchtlinge auf alle

Mitgliedsländer der EU durchzusetzen. Die Länder an den Außengrenzen der EU, namentlich Griechenland, waren überfordert, und Deutschland sollte seiner Position als zusammenhaltende Macht der EU entsprechend als Puffer dienen, bis eine gesamteuropäische Lösung gefunden war. – Dieser Plan ist nicht aufgegangen: die meisten EU-Mitgliedstaaten haben einen effektiven Beitrag zur Lösung der Flüchtlingskrise verweigert, wobei die Visegrad-Länder Mitteleuropas so weit gegangen sind, den Flüchtlingsstrom als ein rein deutsches Problem zu bezeichnen. Bei der Sicherung der EU-Außengrenzen und der Einrichtung von dort angesiedelten Zentren, in denen über Aufnahme oder Abweisung entschieden wird, ist man nicht weitergekommen, und die Staaten unmittelbar jenseits der EU-Außengrenzen haben die politischen und finanziellen Kosten einer durch sie bewerkstelligten Drosselung des Flüchtlingsstroms kontinuierlich erhöht. Sie haben sehr schnell begriffen, dass die EU in dieser Frage politisch erpressbar war.

B. Die drohende Spaltung der sozio-politischen Mitte in Deutschland

Bereits vor der Grenzöffnung hatte in Deutschland der politische Kampf um die Mitte begonnen, und er wurde nicht nur mit Brandstiftungen gegen Asylantenheime auf der einen und demonstrativen Willkommensbekundungen auf der anderen Seite geführt, sondern auch mit neurechten Texten und Stellungnahmen links-liberaler Provenienz; erstere klar offensiv, wobei kulturelle, ethnische und religiöse Identitätsbehauptungen sich wechselseitig ergänzten;⁷ letztere dagegen eher in Verteidigungshaltung, bei der rechtliche Selbstverpflichtungen und humanitäre Werte ins Feld geführt wurden. Solange die in dem Merkel'schen Satz „Wir schaffen das“ zusammengefasste Zuversicht vorherrschend war, neigte die Stimmungslage der Mitte der liberalen Sichtweise zu; sie begann sich im Späherbst zu verändern, als der Zustrom der Flüchtlinge entgegen den jahreszeitlich begründeten Erwartungen nicht abebbte, und sie kippte, als die Übergriffe von Migrant*innen in der Silvesternacht am Kölner Haupt-

bahnhof bekannt wurden. Sie wurden zum Indiz dafür, dass der Prozess der Integration der Neuankömmlinge nicht so leicht vonstattengehen und auch nicht so schnell erfolgen würde, wie manche sich das vorgestellt hatten, dass dabei erhebliche sozio-kulturelle Unterschiede zu überwinden waren und für die Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt die vorhandenen freien Stellen nicht ausreichen würden. Mit der Kölner Silvesternacht wurden „die Mühen der Ebene“ (Brecht) sichtbar, und vor deren langer Dauer, dem unabsehbaren Ende sowie den unüberschaubaren Kosten scheute ein Teil der soziopolitischen Mitte in Deutschland zurück. Unter dem Sammelbegriff „Angst“ zusammengefasste Affekte und Emotionen wurden zum Katalysator des Stimmungsumschwungs. Die sich ausbreitende Angst wurde verstärkt, als zum Jahresende, dem klassischen Zeitpunkt des Bilanzierens, klar wurde, dass die Regierung mit dem Minimalplan einer Sicherung der EU-Außengrenzen und einer Europäisierung des Zustroms von Flüchtlingen nicht weiter gekommen war. Was sich zunächst als zeitlich begrenzte Zwischenlösung angenommen hatte, drohte zum Dauerzustand zu werden. Angst ist eine diffuse Empfindung, die von Furcht zu unterscheiden ist:⁸ Furcht ist objektbezogen und enthält eine Vorstellung davon, womit man es zu tun hat und worin die Ursachen der Furcht bestehen. Angst dagegen ist eine fluide Disposition, die entweder keine konkreten Ursachen anzugeben vermag oder bei der die ängstigenden Ursachen ständig wechseln. Furcht ist an eine Veränderung von Konstellationen zurückgebunden; Angst dagegen ist ansteckend; sie verbreitet sich von selbst, sobald sie begonnen hat, um sich zu greifen. Furcht lässt sich mit Wissen, Aufklärung und konkreten Maßnahmen bearbeiten; Angst nicht.⁹ Als Katalysator politischer Prozesse tritt Angst vor allem in der Mitte der Gesellschaft auf.

Furcht vor einer massenhaften Zuwanderung von Flüchtlingen müssen die sozialstatistisch unter 20 Prozent der deutschen Gesellschaft haben: erstens, weil es sich dabei um Konkurrenten um Arbeitsplätze für Un- und Angelernte handelt, die als Lohn-drücker dienen können; zweitens, weil die Flücht-

linge den Druck auf genau jenes Segment des Wohnungsmarkts erhöhen, in dem sich auch dieser Teil der Gesellschaft bewegt; und drittens, weil der Anteil, den der Sozialstaat an Hilfeleistungen zu vergeben hat, bei einem kontinuierlichen Zustrom von Flüchtlingen zwangsläufig auf mehr Anspruchsberechtigte entfällt. Diesen Befürchtungen kann die Politik mit entsprechenden Maßnahmepaketen entgegenwirken, etwa indem sie für die Einhaltung von Mindestlöhnen sorgt (was freilich die Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt erschwert) und Programme des sozialen Wohnungsbaus auflegt, die für bezahlbaren Wohnraum in den großen Städten sorgen. Bei der Bearbeitung von Furcht ist die Politik operativ gefordert.

Davon unterscheidet sich die Bekämpfung von Angst, der man nicht operativ, sondern allenfalls kommunikativ Herr werden kann. Die für die Unterschicht relevanten Furchtursachen gibt es für die Mittelschicht nicht, weder im Hinblick auf den Arbeits- noch auf den Wohnungsmarkt. Eher ist sie mittelfristig der Nutznießer von Zuwanderung, insofern etwa aus deren Reihen bezahlbare Altenpfleger und Hilfskräfte im Sozialbereich erwachsen, auf die gerade Mittelschichtangehörige angewiesen sind. Auch die mit der Zuwanderung verbundene wirtschaftliche Stimulation kommt zu einem Teil Mittelschichtangehörigen zugute.¹⁰ Aber die Angst in der gesellschaftlichen Mitte fällt nicht in den Bereich politisch und wirtschaftlich kontrollierbarer Prozesse; will man sie bekämpfen, muss man das argumentativ tun, doch das ist schwierig, weil es keinen Punkt gibt, an dem man strukturell ansetzen könnte. Angst kontinuieriert sich, indem sie ständig den Referenzbereich wechselt. Die Kölner Silvesternacht war darum so verhängnisvoll, weil sie einen durchaus realen, imaginativ freilich überzeichneten Begründungsrahmen der Angst geschaffen hat, gegen den sich mit Zahlen und Statistiken nicht ankommen lässt. Ein entschlossenes Auftreten der Staatsmacht, von verstärkter Polizeipräsenz auf öffentlichen Plätzen bis zu demonstrativen Abschiebungen straffällig gewordener Flüchtlinge, ist die vorerst einzige Reaktion auf die um sich greifende Angst in der gesellschaftlichen Mitte – und das ist ein eher kommunikatives als ope-

ratives Agieren.

Es gibt freilich auch eine Form von Angstbewältigung, die wesentlich in der Zivilgesellschaft angesiedelt ist und auf die Politik einen allenfalls randständigen Einfluss hat: das Wegarbeiten von Angst durch Engagement in Betreuungs- und Hilfsprojekten für Flüchtlinge. Wenn Angst ein Zustand ist, der nicht zuletzt aus Untätigkeit und dem damit verbundenen Gefühl des Ausgeliefertseins resultiert, dann ist die Arbeit mit Flüchtlingen etwas, das solchen Empfindungen entgegenwirkt. Wenn es gut läuft, gewinnen dabei alle: die Flüchtlinge durch den frühen Beginn der Integration, die Einheimischen, indem sie die Erfahrung von Aktivität und Problembearbeitung machen, und schließlich Gesellschaft und Politik, insofern die Probleme angegangen werden und die Angst in der Mitte schwindet. Das ist sicherlich nicht die Lösung des Problems, aber doch ein Element bei der Arbeit an dieser Lösung.

Der Beitrag ist unter dem Titel "Die Mitte und die Flüchtlingskrise" zuerst in "Aus Politik und Zeitgeschichte" (APuZ) in der Ausgabe 14-15/2016 erschienen.

¹ Dazu Herfried Münkler, *Mitte und Maß. Der Kampf um die richtige Ordnung*, Berlin 2010.

² Götz Aly (Volk ohne Mitte. Die Deutschen zwischen Freiheitsangst und Kollektivismus, Frankfurt am Main 2015), hat die soziopolitischen Konstellation der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum Kollektivmerkmal der Deutschen erklärt. Das ist unhistorisch gedacht und darum zurückzuweisen.

³ Dieser Hinweis auf die spezifische politische Verantwortung Deutschlands als Macht in der geopolitischen Mitte Europas ist nicht zu verwechseln mit der These von einer Allein- oder Hauptschuld Deutschlands am Ersten Weltkrieg, wie der Verfasser in seinem Buch *Der Große Krieg. Die Welt 1914-1918*, Berlin 2013, zu zeigen versucht hat.

⁴ So Helmut Schelsky, „Gesellschaftlicher Wandel“ [1956]; in: ders., *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*, Düsseldorf/Köln 1956, S. 337-351.

⁵ Die deutsche Position in Europa lässt sich als semihegemonial charakterisieren, wobei hinzuzufügen ist, dass es sich dabei um einen geschichtspolitisch hochgradig verwundbaren Hegemon handelt; vgl. Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015, S. 137ff.

⁶ Dazu Miltiades Oulios, „Die Grenzen der Menschlichkeit“; in: Kursbuch 1983. *Wohin flüchten?*, S. 75-88, sowie Gabriele Gillen, „Wo beginnt die Festung Europa“; in: Anja Reschke (Hg.), *Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge*, Reinbek bei Hamburg 2015, S. 166-183, und Peter Müller, „Organisierte Verantwortungslosigkeit“; in: ebd., S. 262-274.

⁷ Eine Zusammenstellung dessen findet sich bei Liane Bednarz/Christop Giesa, *Gefährliche Bürger. Die neue Rechte greift nach der Mitte*, München 2015, insbes. S. 39-55.

⁸ Die Unterscheidung zwischen Angst und Furcht geht auf den dänischen Philosophen Sören Kierkegaard zurück und spielt auch bei Sigmund Freud eine Rolle.

⁹ Als historische Studie über die politischen Effekte von Angst vgl. Jean Delumeau, *Angst im Abendland. Die Geschichte kollektiver Ängste im Europa des 14. bis 18. Jahrhunderts*, Reinbek bei Hamburg 1985.

¹⁰ Dazu Michael Hüther und Wido Geis, „Offenheit und Bindung. Ökonomische Aspekte des Flüchtlingszustroms nach Deutschland“; in: Jens Spahn (Hg.), *Ins Offene. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge*, Freiburg/Br. 2015, S. 155-162, sowie Markus Kerber, „Flucht, Wanderung und Wirtschaft“; in: ebd., S. 163-170.

Spielregeln einer weltoffenen Nation

Flucht, Vertreibung und Verfolgung sind weltweit virulente Themen. Aber auch dezidiert deutsche. Man denke nur an die Schrecken des Zweiten Weltkriegs sowie der Folgejahre. Man denke an die Jahrzehnte der deutschen Teilung wie an jene Monate, als die friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa 1989/90 schließlich den Deutschen hinter Mauer und Stacheldraht einen Weg in die Freiheit boten. Man denke aber auch, gegenwärtig und dialektisch die eigene nationale Erfahrung gespiegelt, an jene spezifisch deutsche Form der „Willkommenskultur“, mit der beachtliche Teile der Bürgerschaft im Sinne einer heroischen Selbstverpflichtung des „*Wir schaffen das!*“, Tag für Tag – gewissermaßen als *plébiscite de tous les jours*“ (Ernest Renan) – zu beweisen suchen, was sie freiwillig, solidarisch, kommunitär zu leisten im Stande ist, ohne dass sie dazu staatlicherseits angehalten oder verpflichtet wären. Praktizierter Patriotismus in seiner weltoffenen Physiognomie, der das Eigene, die Nation, die Republik, nicht ausspielt gegen das Ferne, das mittels Flucht und Vertreibung das Fremde in Kontakt mit dem Vertrauten bringt und Verwaltung, Politik, Gesellschaft und Kultur vor Herausforderungen stellt. Herausforderungen, die, je mehr und je länger Flüchtlinge kommen, zweifellos größer



apl. Prof. Dr. phil. Volker Kronenberg ist Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie sowie Studiendekan der Philosophischen Fakultät der Universität Bonn.

werden. Und denen doch das „*Wir schaffen das!*“ als patriotischer Imperativ jener *caritas* entgegengesetzt wird, die in den Flüchtlingen und Asylsuchenden die Fremden nicht als Bedrohung, sondern als die Mitmenschen und als potentielle Mit-Bürger betrachtet – damit gewissermaßen eine Anti-„PEGIDA“-Bewegung der ungezählten freiwillig Helfenden. Ein „heller“ Patriotismus des Helfens, des Zupackens, der Zivilcourage, der gegen einen „dunklen“ steht, den allzu oft Angst und Aggression bestimmen und der von seiner Ausrichtung und Motivation her mehr ein Sich-Verschließen, gar ein Nationalismus denn ein weltoffener, freiheitlicher Patriotismus ist.

Patriotismus formuliert und postuliert vor dem Hintergrund seiner Herausbildung im Zuge der neuzeitlichen Freiheitsrevolutionen von 1776 und 1789 ein *Ethos*, mithin eine Überzeugung, eine Einstellung und tätige Hinwendung der Bürger zum eigenen Gemeinwesen, zu dessen Gemeinwohl, wohl wissend, dass fundamentale Werte – allgemeine Menschenrechte – nicht an nationalen Grenzen halt machen und dass Nationen, historisch entstanden und entwickelt, auch zukunfts offen, veränderbar und integrationsfähig, ja - willig sind und dies sein müssen.¹ In diesem Sinne stellen Patriotismus und Europäismus keine Gegensätze, sondern komplementäre Größen dar – letzterer wurzelt in ersterem, das „Vaterland Europa“² besteht aus den Vaterländern Europas, die geistesgeschichtlich und kulturell mehr eint, als sie trennt. Das Eigene mithin als relationale und relative Größe zum Anderen, dem Gemeinsamkeiten wie Unterschiede eigen sind und mit dem es zu koexistieren, kooperieren oder eben, um Frieden und Freiheit, Sicherheit und Wohlstand willen, zu integrieren gilt. Wie sich nun *Ethos* und *Physiognomie* des Patriotismus im Zeichen der Flüchtlingskrise entfalten, soll nachfolgend kursorisch betrachtet werden.

A. „Wir“ und die Anderen

Auch wenn der Patriotismus wesentlich und begrifflich auf eine bestehende Gemeinschaft – eine kon-



krete *patria*, neuzeitlich die Nation bzw. den Nationalstaat – bezogen ist, so abstrahiert er als politische, zumal republikanische Tugend³ von ethnischen Gesichtspunkten und fragt nicht nach „Rasse“, „Klasse“ oder nach Religionszugehörigkeit, sondern vielmehr nach der tätigen Hinwendung zur gemeinsamen Sache der Republik, zumindest nach der Akzeptanz derselben. Diese Charakterisierung macht deutlich, wie Neu-Hinzukommende, Schutzsuchende, Flüchtlinge bzw. Asylsuchende ganz selbstverständlich Teil eines politischen Gemeinwesens, einer *patria*, werden können, insofern sie die bestehende politisch-gesellschaftliche Ordnung akzeptieren und das sozio-moralische Fundament anerkennen. Ein so verstanden politischer, voluntativer Patriotismusbegriff fragt nicht nach Abstammung und Herkunft, sondern fragt nach der Akzeptanz und der Wertschätzung bzw. der Hinwendung zur gemeinsamen Sache, zur *res publica*, zum Gemeinwohl. Dieses ist seinerseits partikular/universalistisch imprägniert: Partikular im Sinne des politisch und räumlich Konkreten, des Begrenzten

und zugleich, moralisch Grenzen transzendierend, an allgemeinen Menschenrechten orientiert.

Dem Patriotismus ist wesensmäßig die Freiwilligkeit der einzelnen Bürger eingeschrieben, tätig zu werden zum Wohle des Gemeinsamen, des Gemeinwohls. Patriotismus opponiert dem Zwang und verweist von seinem Ethos her auf die prekären Bestandsvoraussetzungen eines freiheitlichen Gemeinwesens. Er erinnert daran, dass eine freiheitliche Republik von ihrem Wesen und ihrer Idee her nur „funktionieren“ kann, wenn neben der Akzeptanz und der Beachtung von Recht und Gesetz das freiwillige Engagement für das Gemeinwohl hinzukommt.⁴ Patriotismus zielt damit, mit seiner Fokussierung auf das Gemeinwohl, auf das Gute, auf das Beste des Gemeinwesens und seiner Bürger und bemisst sich in Werten. Wird über (Grund-)Werte – beispielsweise über Frieden, Freiheit und Sicherheit, Solidarität und Pluralität/Toleranz –, wird über das sozio-moralische Fundament der Bundesrepublik

Deutschland, über die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes diskutiert, so geht es um das Große und Ganze – gespiegelt in den 19. in ihrem Wesensgehalt unabänderlichen Grundrechtsartikeln des Grundgesetzes.⁵ Es geht um das Selbstbild, das Selbstverständnis einer Nation, das sich aufgrund einer besonderen historischen Erfahrung von gescheiterter Republik, Diktatur, Totalitarismus, staatlicher Teilung, friedlicher Revolution und europäischer Einbettung den Fragen nach dem *Woher* und *Wohin*, nach Wohl und Weh der *res publica* zuwendet und nach Antworten sucht: *Wofür* steht bzw. *was* eint, mithin *was* hält die „geglückte Demokratie“⁶ der Bundesrepublik Deutschland im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zusammen? Welchen Werten fühlt sich die Republik, die in den 1970er Jahren noch als „schwieriges Vaterland“⁷ apostrophiert und in den 1980er Jahren zur postnationalen Demokratie verklärt wurde, verpflichtet? Genauer: Wie haben sich diese Werte, deren Inhalte und Präferenzen verändert? Denn dass sie sich ver-

ändert haben im Zuge des „Wandels des Wertewandels“⁸, infolge der einheitspolitischen Umbrüche und des Entstehens neuer und des Verschwindens tradierter gesellschaftlicher Milieus ist kaum ernsthaft zu bezweifeln. Kurzum: Was ist heute *gut* und was *schlecht*, was ist wert, bewahrt zu werden und was soll, ja muss sich wandeln? Was meint und wie steht es heute um „Freiheit“ und um „Sicherheit“, wie um „Solidarität“ in einer stärker individualisierten, pluralisierten, teils fragmentierten Gesellschaft, die sich nach jahrzehntelangem Ringen um ihr Selbstverständnis, heute weitgehend konsensuell als „Einwanderungsgesellschaft“ versteht?

Die vor einigen Jahren geführte Debatte um „Verfassung, Patriotismus und Leitkultur“ war auf die Beantwortung genau dieser Frage gerichtet und hat, nach anfänglichem parteitaktischem Ringen um die Angemessenheit des Begriffs der „Leitkultur“, in der Sache mehr Annäherungen gebracht, als manche zu Beginn vermutet hätten.⁹ So wurde die enge Ver-



wiesenheit des Patriotismus auf die Verfassung entlang des bundesrepublikanischen Begriffs des „Verfassungspatriotismus“¹⁰ einerseits anerkannt und andererseits beiderlei Bezüglichkeit auf eine spezifische Nation – eben die deutsche – von links-liberaler Seite nicht länger bestritten. Im Gegenteil: Es wurde nunmehr, fast plötzlich, nach Jahrzehnten der Zurückweisung und des Fremdels, ein Patriotismus „von links“¹¹ akzentuiert, von dort, wo er ideengeschichtlich aufgrund seines emanzipatorischen, bürgerlichen Impetus auch her kommt. Unter Integrationsgesichtspunkten wurde eine „Hol- und Bringschuld“ sowohl des Staates wie auch derjenigen Menschen festgestellt, die Teil des Gemeinwesens werden wollen bzw. sind.¹² Die Bezugsgröße, worauf hin Integration gerichtet sein soll, ist die freiheitliche Republik, die Bundesrepublik Deutschland. Ein Gemeinwesen, das im heutigen Sinne nichts Statisches, nichts Erratisches, vielmehr ein Gemeinwesen ist, das zukunfts offen weiterzuentwickeln ist, das auf einem verbindlichen Fundament von Recht und Gesetz ruht und sich konstituiert durch die klassische, symbiotische Trias von Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet.¹³ Das Staatsvolk als Grund der Verfassung und zugleich Legitimations- wie Bezugsobjekt der Staatsgewalt; das Staatsgebiet als Raum der Geltung und verbindlichen Durchsetzung von Verfassung/Recht, Staatsgewalt und Werteordnung. Alle rhetorisch postulierte und zeitweilig politisch durchgesetzte „Offenheit“ der Grenze(n) für Flüchtlinge, flankiert durch den Willen zur humanitären Hilfsbereitschaft und internationalen Solidarität entlang einer „Willkommenskultur“, darf nicht darüber hinweg täuschen (wollen), dass Hilfsbereitschaft und Solidarität notwendig ihre Grenze finden in der Funktions- und Bestandsfähigkeit von Recht, Gesetz, Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Strukturen. Und, ganz zentral: Größtmögliche gesellschaftliche Akzeptanz für jene „Willkommenskultur“ ist nur dann gegeben, wenn eben jene Funktions- und Bestandsfähigkeiten erst gar nicht als gefährdet wahrgenommen werden.

Konkret bedeutet dies wiederum zweierlei: Zum einen setzt Solidarität – soll sie mehr sein als ein

kurzzeitiges, situatives Aufflackern – ein Band der Helfenden und der Hilfesuchenden voraus, das beispielsweise im gemeinsamen Engagement in Vereinen, in Selbsthilfegruppen oder sonstigen zivilgesellschaftlichen Strukturen, jenen berühmten „Schulen der Demokratie“ (Alexis de Tocqueville), geknüpft werden kann.¹⁴ Es muss letztendlich etwas Gemeinsames entstehen, das plausibilisiert, warum „gewissen Menschengruppen ein spezifisches Solidaritätsempfinden anderen gegenüber *zuzumuten* sei“¹⁵, wie schon Max Weber einst im Hinblick auf das charakteristische einer Nation betonte. Zum anderen findet das Grundrecht auf Asyl, auf das in der aktuellen Flüchtlingskrise als höchst verbindlicher Wert, als humanitärer Imperativ des Helfens, rekuriert wird, (s)eine wesensimmanente (Ober-)Grenze im Gesamtgefüge der Verfassungsordnung in der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Rechts- und Staatsordnung der Bundesrepublik Deutschland; findet darin aber auch seine Entfaltungspotentiale, seine Effektivität. In diesem Sinne bezeichnete Bundespräsident Joachim Gauck, dessen Amtszeit von einem Plädoyer für ein Mehr an bürgerschaftlichem Engagement wie ein roter Faden durchzogen wird, von einem Werben für eine Kultur der Freiheit und von einem damit verbundenen, konstitutiven Patriotismus der Weltoffenheit „Begrenzungsstrategien“ beim Zuzug von Flüchtlingen als „moralisch und politisch“ geboten. Besorgt fügt er hinzu: Wenn in der Mehrheitsgesellschaft das Gefühl für Solidarität schwinde und „[sich] eine kollektive Identität entwickeln würde, die immer nur schreit ‚Das Boot ist voll‘, dann gebe es eben auch ‚ein moralisches Problem und nicht nur ein politisches‘. Gerade in dem Bemühen, möglichst vielen helfend zur Seite zu stehen, könne es begründet sein, ‚dass man nicht allen hilft‘.“¹⁶

B. Das Ethos des Helfens und seine Grenzen

Patriotismus ist klar einem Ethos des Helfens und der Hilfe verpflichtet und verweist zugleich auf die Bedingungsvoraussetzungen sowie auf das Recht und soziomoralische Fundament, welches seinerseits integrieren will. Dabei ist das Ziel der Integration, neben der Schaffung eines gesellschaftlich-

kulturellen Pluralismus (statt eines beliebigen Multikulturalismus und statt einer Zwangsassimilation) grundsätzlich stets die Aufrechterhaltung der Verbindlichkeit und Geltungskraft der bestehenden Rechts- und Wertordnung des Gemeinwesens – und alles, was diesen Bestand gefährdet, gilt es unter Integrationsgesichtspunkten zu verhindern. Gerade der Umgang mit der großen Zahl an Flüchtlingen, die über Monate hinweg nach Deutschland kamen und immer noch kommen, stellte die engste Verwobenheit von Engagement für die gemeinsame Sache, für die *res publica*, für das Gemeinwesen einerseits und die Weltoffenheit andererseits – flankiert von rechtlicher Verbindlichkeit –, unter Beweis: Patriotismus bedeutet also nicht das Sich-Abschließen von Anderen, die Ablehnung des Fremden, das Einmauern im Eigenen – dafür stehen Xenophobie, Nationalismus, Rassismus. Im Gegenteil, Patriotismus steht für das Willkommenheißen des Neuen, des Anderen, auch des Fremden, des Flüchtlings aus anderen Weltregionen und Kulturen – gepaart mit dem klaren Anspruch und der Verpflichtung, das Bestehende nicht statisch als unveränderlich-assimilativ übernehmen zu müssen, aber doch den vorhandenen sozio-moralischen Konsens, vor allem die auf diesem gründende Rechtsordnung anzuerkennen, sich mithin an die bestehenden „Spielregeln“ zu halten. Parallelgesellschaften bzw. kulturelle Segmentierungen, Abkapselungen gilt es in diesem Sinne mit aller Kraft zu vermeiden bzw. zu überwinden, ebenso einen religiösen Fundamentalismus, insofern er versucht, seinerseits verbindliche Regeln des gesellschaftlich-kulturellen Zusammenlebens einer offenen, pluralistischen Gesellschaft in Frage zu stellen und zu überwinden. Dem gilt es, mit aller Kraft des Gesetzes und der politischen Argumente entschieden entgegenzutreten. Patriotismus steht nicht für Beliebig- und Folgenlosigkeit, sondern für Klarheit, Engagement und Verbindlichkeit und bewährt sich im Alltag – im Kleinen wie im Großen – genauso wie im Krisenfall, bis hin zur militärischen Krise, wenn es um die Verteidigung des Landes und des Lebens seiner Menschen, oder auch, im terroristischen Angriffsfall, wenn es um die eigene Kultur, um die Werteordnung, um die Freiheit, geht.

C. Eine Kultur der Freiheit in Sicherheit

Dass der Patriotismus parteiübergreifend und über die akute Flüchtlingskrise hinaus seit einiger Zeit wieder Konjunktur hat, hängt wesentlich mit der Frage nach der notwendigen Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Bürgerschaft zusammen. Welche Aufgaben können dauerhaft Staat bzw. Verwaltung schultern, dies in einer älter und demografisch kleiner werdenden Gesellschaft, und welche Aufgaben müssen womöglich bürgerschaftlich, kommunitär übernommen werden oder können „vor Ort“, zivilgesellschaftlich, gar besser geleistet werden als staatlicherseits? Es steht die Frage nach einer neuen „Kultur der Freiheit“¹⁷ im Raum, bei der es um die stärkere Aktivierung bürgerschaftlicher Potentiale geht, als dies in der Vergangenheit geleistet wurde. Es ist mithin kein Zufall, dass der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder ein Plädoyer für mehr Patriotismus zu jener Zeit unternahm, als seine Reformpolitik der „Agenda 2010“ auf diesen prekären Zusammenhang von staatlicher Leistungsfähigkeit und bürgerschaftlichem Potential verwiesen wurde. Wenn der freiheitlich-säkulare Staat – was zweifellos der Fall ist – auf Voraussetzungen ruht, die er selbst nicht zu garantieren vermag,¹⁸ so gilt es, dieses prekäre Verhältnis von Staat, Verwaltung und Zivilgesellschaft weit intensiver politisch und gesellschaftlich zu reflektieren, als dies in den vergangenen Jahren ohnehin der Fall war.

Die Bundesrepublik befindet sich gegenwärtig weder ökonomisch noch gesellschaftlich in einer tiefen, gar existentiellen Krise – zumal im internationalen und europäischen Vergleich –, auch wenn letzteres durch „PEGIDA“ oder andere politische Bewegungen und Parteien suggeriert wird. Und doch mahnen eine wachsende Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung mit der Problemlösungskompetenz der repräsentativen Demokratie – „Wutbürger“ –, gepaart mit einem Misstrauen gegenüber unabhängiger Medienberichterstattung – „Lügenpresse“ – und einer zunehmenden Verrohung der Debattenkultur, sei es anonym im Internet, sei es bei Protestkundgebungen „vor Ort“, die Notwendigkeit an, politische Entschei-

dungen, Handlungszwänge oder auch Abwägungs-Dilemmata weitaus besser und intensiver in der Öffentlichkeit zu erklären, zu plausibilisieren, als dies in der jüngeren Vergangenheit häufig der Fall war. Weder Schröders „Basta“ zur innerparteilichen Durchsetzung seiner „Agenda“-Politik noch Merkels Verweis auf die „Alternativlosigkeit“ ihrer Politik im Rahmen der Euro-Griechenland-„Rettungspakete“, haben dieser Notwendigkeit angemessen Rechnung getragen und damit, gewiss ungewollt, Entfaltungsräume geschaffen für jene Kräfte, sei es auf der Linken, sei es auf der Rechten, die in populistischer Manier vermeintlich einfache, teils auch schlicht zynische Lösungen für komplexe politisch-gesellschaftliche Sachverhalte anbieten. Steht seit Agenda-Zeiten die Frage nach sozialer Gerechtigkeit und einer wachsenden Schere zwischen Arm und Reich im Raum, so ist es mit Blick auf den Euro und die Rettungsschirme die Frage nach nationaler und europäischer Solidarität, die nunmehr, im Zeichen des Flüchtlingsstroms nach Deutschland, in neuem Licht

an Aktualität und neuer Dringlichkeit gewinnt. So muss denn die politisch intonierte Selbstverpflichtung des „*Wir schaffen das!*“, die bislang auf einen kongenialen gesellschaftlichen Resonanzboden getroffen ist, konkreter werden, müssen Regierung und Parteien benennen, was genau von *wem* geschafft werden soll – mit welchem *Ziel* und mit welchen finanziellen und politischen *Mitteln*. Vor allem: Worauf zielt und wie, ja in welchem Umfang gelingt „Integration“? Denn bei allem guten Willen, der unzweifelhaft vorhanden ist, die Herausforderungen zum Besten für die betroffenen Menschen wie für das eigene Gemeinwesen zu meistern, besteht doch, zumal auf kommunaler Ebene, die weit verbreitete Ansicht, die ein grüner Oberbürgermeister jüngst zum Ausdruck brachte: „Die Schwierigkeiten gehen jetzt erst los.“¹⁹ Schwierigkeiten, die sich jenseits einer behelfsmäßigen Erstaufnahme mit gelingender Integration der Flüchtlinge verbindet – eine wahre Herkulesaufgabe auf sämtlichen politischen Ebenen vom Bund über die Länder hin zu



den Kommunen, denn Integrationspolitik ist seit Jahrzehnten und über alle Parteigrenzen hinweg sträflich vernachlässigt und erst seit einigen Jahren verstärkt in den Blick genommen worden.²⁰

Dieses Politikfeld – jenseits parteipolitischer Retourkutschen entlang von Begriffskontroversen wie „Leitkultur“ und „Multikultur“ – erfolgreich zu gestalten, wird eine der Kernaufgaben deutscher Politik der kommenden Jahre mit erheblichem Investitionsbedarf vor allem in sämtlichen Bereichen von frühkindlicher, schulischer und beruflicher Bildung sein. Mag dieser bildungspolitische Bereich von Integrationspolitik inzwischen weitgehend politisch unstrittig sein, zumal, was den notwendigen Erwerb der deutschen Sprache angeht, so stellt sich dies mit Blick auf die große Bedeutung der Kirchen und Religionen bereits anders dar. Halten die einen beispielsweise die Einführung von Islamkundeunterricht an Schulen in deutscher Sprache für sinnvoll, zeigen sich andere diesbezüglich äußerst reserviert. Erst recht, wenn es um die damit verbundene – abstrakte – Frage geht, ob bzw. inwiefern der Islam heute zu Deutschland gehört. Dabei ist gar nicht fraglich, dass eine wachsende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern muslimischen Glaubens zu Deutschland gehören, genauso, wie Katholiken, Protestanten oder Atheisten auch. Sie alle, egal welcher Religion verpflichtet oder eben auch nicht, haben ungeachtet ihrer Glaubensmaximen Recht und Gesetz uneingeschränkt zu beachten (immer wieder im Fokus der Integrationsanforderungen an männliche Muslime steht dabei die notwendige Anerkennung der Gleichberechtigung von Mann und Frau), was wiederum nicht bedeutet, dass, im Hinblick auf das sozio-moralische Fundament von Recht und Gesetz Staat, Politik und Religion strikt getrennte Sphären sein sollten. Angesichts der Bedrohung der offenen Gesellschaften durch modernen Fundamentalismus und angesichts der Herausforderung der Globalisierung für Staat und Gesellschaften warnt Jürgen Habermas zurecht davor, die säkulare Gesellschaft durch Ausschluss der Religion aus der Öffentlichkeit „von wichtigen Ressourcen der Sinnstiftung“ abzuschneiden; der liberale Staat dürfe nicht die „reli-

giöse Herkunft“ seiner moralischen Grundlagen vergessen, weil er sonst Gefahr laufe, das „Artikulationsniveau der eigenen Entstehungsgeschichte“ zu unterschreiten.²¹

Diese wichtige Rolle der „Religion nach der Aufklärung“²² konstatierend, besteht die Kunst des Politischen folglich darin, der Notwendigkeit der Generierung und der Wahrung von transzendentalen Fundamentalnormen einer freiheitlichen Republik ebenso Rechnung zu tragen wie den jeweils aktuellen Herausforderungen der Innen- und Außenpolitik – und dies entlang der Bedürfnisse der Bürger, die sich in „Werthybriden“²³ bzw. Wertesynthesen²⁴ wie Freiheit *und* Sicherheit als Freiheit *in* Sicherheit spiegeln. Sicherheit dabei verstanden im dreifachen Sinne, als soziale Sicherheit – die Verteilungsgerechtigkeit zu gewährleisten und soziale Abstiegsängste zu verhindern sucht –, als innere Sicherheit – man denke nur an die psychologisch verheerenden Ereignisse während der Silvesternacht in Köln –, bzw. als äußere Sicherheit vor (asymmetrischen) Angriffen wie jenen des internationalen Terrorismus. Ja, Deutschlands Interessen, Deutschlands Sicherheit, wurden und werden am Hindukusch ebenso verteidigt wie am Horn von Afrika oder eben auch im Krisenbogen vom Irak über Syrien bis Libyen. Damit wird sich die Bundeswehr in Zukunft womöglich noch stärker in diesen Krisenregionen engagieren müssen, als sie das in den vergangenen Jahren schon getan hat. Aus eigenem, nationalen Interesse wie aus jenem des europäisch/westlichen Bündnisses, das sich als Wertebündnis und zugleich als Verteidigungsbündnis versteht. Im Kleinen wie im Großen, im Tagtäglichen wie in der (existentiellen) Krise, durch den Einzelnen oder die Vielen – ohne die Tugend des Patriotismus, das wusste bekanntlich schon Cicero, geht es nicht. Im 21. Jahrhundert erst recht nicht. Denn Flucht, Vertreibung und Verfolgung werden, weltweit betrachtet, die politische Agenda auf lange Zeit bestimmen – auch die europäische, auch die deutsche.

Ob Europa, konkret die EU, mit und an der Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen

wächst und ihrem Selbstverständnis als solidarische Union der Freiheit, der Sicherheit und des Wohlstands gerecht wird, steht dahin. Ob Deutschland diese Herausforderungen meistert – national wie auch im europäischen Verbund, ist ebenfalls nicht sicher. Doch bieten die praktizierte Willkommenskultur, das freiwillige bürgerschaftliche Engagement und der administrative Kraftakt auf allen Ebenen über viele Monate hinweg mehr Grund zur Zuversicht, denn zum Pessimismus. Nicht, weil alles richtig gemacht wurde, zumal in der Politik. Sondern weil der große Wille spürbar war und immer noch ist, die Frage „Schaffen wir das?“ mit Nachdruck und Selbstbewusstsein zu bejahen. Ohne falsches Pathos, aber mit dem Gespür für Menschen in Not. Ihnen zu helfen, spontan und freiwillig, großzügig und dabei des eigenen Wohlergehens, der eigenen Potentiale und der eigenen Geschichte bewusst, zeigt, wie tragfähig die Fundamente der Republik sind, die per se, um der Freiheitlichkeit des Gemeinwesens willen, fragil sind und bleiben. Ohne Patriotismus geht es nicht.

Der Beitrag ist unter dem Titel “ Patriotismus in Krisenzeiten” zuerst in “Aus Politik und Zeitgeschichte” (APuZ) in der Ausgabe 14-15/2016 erschienen.

³ Maurizio Viroli, Die Idee der republikanischen Freiheit. Von Machiavelli bis heute, Zürich 2002.

⁴ Volker Kronenberg, Patriotismus 2.0. Gemeinwohl und Bürgersinn in der Bundesrepublik Deutschland, München 2010.

⁵ Volker Kronenberg, Worauf gründet die „Berliner Republik“? Fundamente und Normen jenseits von Recht und Gesetz, in: Martin Koopmann/Barbara Kunz (Hrsg.), Deutschland 25 Jahre nach der Einheit. Partner, Führungsmacht, Modell? Perspektiven aus dem Weimarer Dreieck, Baden Baden 2016, S. 231–244.

⁶ Edgar Wolfrum, Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart 2006.

⁷ Martin und Sylvia Greiffenhagen, Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, 2. Aufl., München 1979.

⁸ Stefan Hradil, Vom Wandel des Wertewandels. Die Individualisierung und eine ihrer Gegenbewegungen, in: Wolfgang Glatzer u.a. (Hrsg.), Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung, Opladen 2002, S. 31–47.

⁹ Norbert Lammert (Hrsg.), Verfassung, Patriotismus, Leitkultur. Was unsere Gesellschaft zusammenhält., Hamburg 2006.

¹⁰ Dolf Sternberger, Verfassungspatriotismus, in: ders., Schriften X (hrsg. von Peter Haungs u.a.), Frankfurt a.M. 1990.

¹¹ Vgl. in diesem Sinne Robert Habeck, Patriotismus: Ein linkes Plädoyer, Gütersloh 2010.

¹² Volker Kronenberg, Zwischenbilanz einer deutschen Debatte, die notwendig ist: Leitkultur, Verfassung und Patriotismus – was eint uns?, in: Bernhard Vogel (Hrsg.), Was eint uns? Verständigung der Gesellschaft über gemeinsame Grundlagen, Freiburg 2008, S. 188–209.

¹³ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1900.

¹⁴ Josef Isensee, Solidarität in Knappheit. Zum Problem der Priorität, Berlin 1998; Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, Erster Teil (hrsg. von Theodor Eschenburg), Stuttgart 1959, S. 216–224.

¹⁵ Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, Tübingen 1980, S. 528.

¹⁶ Joachim Gauck im WDR5-Interview am 5.2.2016, in: <http://www.wdr5.de/sendungen/neugiergenuegt/redezeit/joachim-gauck-122.html>.

¹⁷ Udo Di Fabio, Kultur der Freiheit. München 2005.

¹⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1992, S. 92–114, hier: S. 98.

¹⁹ Fritz Kuhn, zitiert nach Jasper von Altenbockum, Eine völlig unklare Aufgabe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3.2.2016.

²⁰ Vgl. Martin Ohlert, Zwischen „Multikulturalismus“ und „Leitkultur“. Integrationsleitbild und -politik der im 17. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, Wiesbaden 2015.

²¹ Jürgen Habermas, Glauben und Wissen. Friedenspreis des deutschen Buchhandels 2001, Frankfurt a.M. 2001.

²² Hermann Lübbe, Religion nach der Aufklärung, 2. Aufl., Graz 1990.

²³ Norbert Bolz, Wertewandel, in: <http://www.werteindex.de/werte/>.

²⁴ Helmut Klages, Brauchen wir eine Rückkehr zu traditionellen Werten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 29/2001, S. 7–14.

¹ Volker Kronenberg, Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation, 3. aktual. Aufl., Wiesbaden 2013.

² Peter Koslowski/Rémi Brague, Vaterland Europa. Europäische und nationale Identität im Konflikt, Wien 1997.

Flüchtlinge und Arbeitswelt – Integrationsbemühungen der Wirtschaft

A. Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland

Die Flüchtlingszuwanderung stellt Deutschland vor enorme Herausforderungen. Viele Flüchtlinge werden längerfristig bleiben, weshalb die Integration in Ausbildung und Beschäftigung große Bedeutung hat – sie ist ein wichtiger Weg hin zur Integration in die Gesellschaft insgesamt und kann die Menschen befähigen, unabhängig von staatlichen Transfers selbst für sich zu sorgen. Die Organisation der Industrie- und Handelskammern (im Folgenden: Kammern) hat frühzeitig Verantwortung übernommen, um Unternehmen und Flüchtlinge auf diesem Weg zu unterstützen. Die Fluchtmigration und die Aufnahme der Flüchtlinge in Deutschland erfolgen aus humanitären Aspekten und sind klar von der Diskussion um eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderung zu unterscheiden. Dennoch ist zu bedenken, dass viele Flüchtlinge im ausbildungsrelevanten Alter sind und damit perspektivisch als Auszubildende und Beschäftigte in Unternehmen in Betracht kommen, die häufig schon heute Schwierigkeiten bei der Besetzung von Lehrstellen und Arbeitsplätzen haben, auch wenn dies in der großen



Dr. rer. pol. Stefan Hardege ist Referatsleiter Arbeitsmarkt und Zuwanderung beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag.

Mehrzahl keine kurzfristige Option sein wird, sondern einen langen Prozess mit Spracherwerb und Qualifizierung voraussetzt.

2015 wurden im EASY-System fast 1,1 Millionen Flüchtlinge in Deutschland registriert. Da dieses System allerdings u. a. Mehrfachmeldungen enthält, wird die Zahl der Asylsuchenden mittlerweile auf 890.000 beziffert. *Im Jahr 2016 wurden in EASY 321.000 Schutzsuchende registriert.¹ Hauptherkunftsländer waren im Jahr 2016 Syrien, Afghanistan und Irak.²* Hinsichtlich der Integration sind Beschäftigung und Arbeitslosigkeit relevant. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einer Staatsangehörigkeit aus den acht nichteuropäischen Asylherkunftsländern ist am aktuellen Rand leicht gestiegen.³ Im Oktober 2016 waren 43 Prozent (+37.000) mehr beschäftigt als ein Jahr zuvor – insgesamt waren es 123.000. Dieses deutet auf eine moderat steigende Arbeitsmarktbeteiligung Geflüchteter hin, wobei 40 Prozent im Helfersegment tätig sind.

Die Zahl der Arbeitslosen aus den acht nichteuropäischen Asylherkunftsländern lag im Dezember 2016 bei 175.000 und damit um 85.000 (+94 Prozent) deutlich höher als im Vorjahresmonat. Solange die Asylverfahren noch nicht abgeschlossen sind und die Flüchtlinge u. a. an Integrationskursen teilnehmen, werden sie nicht in der Arbeitslosenstatistik ausgewiesen. Daher dürften gerade die Flüchtlinge, die sich erst einige Monate in Deutschland aufhalten, noch nicht in der Statistik geführt werden.

B. Engagement der IHK-Organisation – das IHK-Aktionsprogramm

Die IHK-Organisation engagiert sich umfangreich bei der Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung und übernimmt damit Verantwortung. Im Herbst 2015 wurde das gemeinsame Aktionsprogramm „Ankommen in Deutschland – gemeinsam unterstützen wir Integration“ gestartet.

Hierbei haben sich die Kammern darauf verständigt, sich in acht Aktionsfeldern zu engagieren. Diese sind:

- Betriebe informieren und beraten
- Jungen Flüchtlingen berufliche Orientierung geben
- Jungen Flüchtlingen bei der Vermittlung in Ausbildung helfen
- Flüchtlinge bei Spracherwerb und Gesellschaftskunde unterstützen
- Betriebe bei der Qualifizierung und Ausbildung von Flüchtlingen begleiten
- Kompetenzen von Flüchtlingen erfassen und einordnen
- Flüchtlinge über 25 Jahre in Qualifizierungsangebote vermitteln
- Flüchtlingen bei Existenzgründungen helfen

Nach gut einem Jahr wurde eine erste Zwischenbilanz der Anstrengungen gezogen. 2016 hat die IHK-Organisation 20 Millionen Euro investiert und wird 2017 weitere 15 Millionen Euro bereitstellen. 170 Mitarbeiter unterstützen Betriebe und Flüchtlinge vor Ort rund um das Thema Integration. In über 800 Veranstaltungen haben die IHKs bundesweit mehr als 14.000 Unternehmen erreicht.

In den ersten drei Schwerpunktfeldern sowie bei der Begleitung der Betriebe bei Qualifizierung und Aus-

bildung der Flüchtlinge sind die Kammern flächendeckend aktiv (s. *Abbildung 1*). Für 2017 planen sie einen Ausbau des Engagements – 26 Kammern wollen 2017 zusätzliche Felder aufnehmen, fünf Kammern wollen sich dagegen in weniger Feldern engagieren. Ebenfalls großes Engagement besteht bei der Vermittlung von Qualifizierungsangeboten für Flüchtlinge über 25 Jahre (66 Prozent) und bei der Kompetenzerfassung und Einordnung (57 Prozent). Den größten Zuwachs 2017 planen die Kammern im Feld „Flüchtlingen bei der Existenzgründung helfen“ – hier wollen zehn Kammern ihr Engagement ausbauen. In einer aktuellen Untersuchung gehen das BAMF und das IAB davon aus, dass durchschnittlich 27 Prozent der Flüchtlinge in ihren Herkunftsländern selbständig waren.⁴ Das könnte für ein entsprechendes Interesse auch an einer Selbständigkeit in Deutschland sprechen.

I) Viele Angebote für Unternehmen und Flüchtlinge

Neben den Informationsveranstaltungen haben nahezu alle Kammern individuelle Beratung und Informationsmaterialien (z. B. Leitfäden rund um das Thema Integration im Betrieb, Broschüren, Flyer und Filme zur dualen Ausbildung – teilweise in

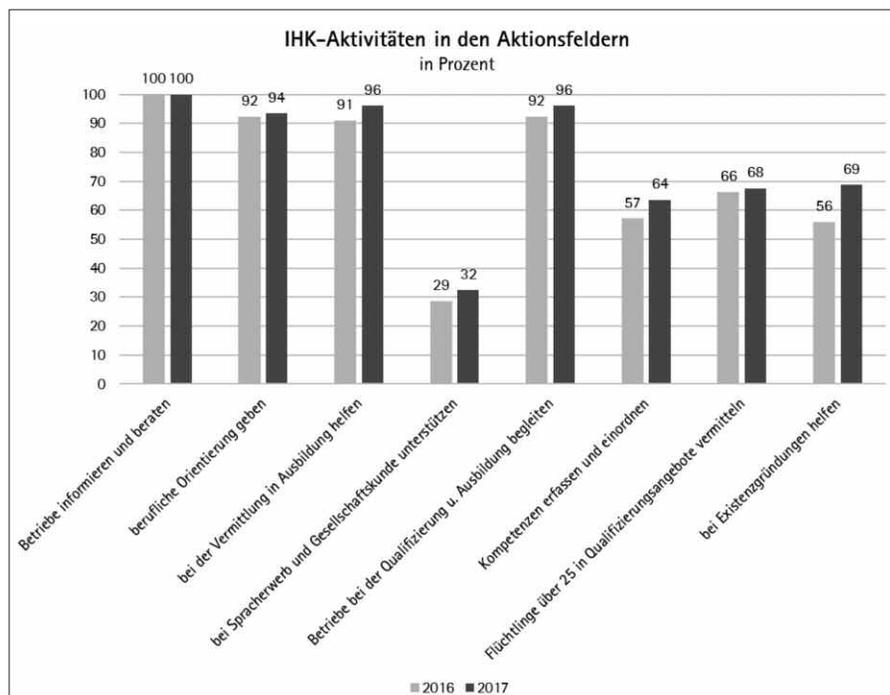


ABBILDUNG 1

mehreren Sprachen) für Unternehmen und zumeist auch für Flüchtlinge im Portfolio oder bieten dies in den kommenden Monaten an. Auch bei Unternehmensbesuchen und bei der Beratung in Berufsschulen und Flüchtlingsklassen bieten Kammern Unterstützung zum Thema Integration – in Berufsschulen und Flüchtlingsklassen informieren sie Flüchtlinge etwa über das Thema „Duale Ausbildung“, da dies in ihren Heimatländern zumeist nicht bekannt ist (s. *Abbildung 2*).

Viele Kammern helfen Unternehmen bei der Suche nach Flüchtlingen als potenzielle Auszubildende, Praktikanten oder Mitarbeiter. Drei Viertel der Kammern haben dazu z. B. Kontakt-/Jobbörsen eingerichtet oder planen dies. Mehr als jede zweite IHK bietet mithilfe von Telefonhotlines flexible und schnelle Beratung an. Auch auf Messen haben Unternehmen und Flüchtlinge die Möglichkeit, miteinander in Kontakt zu treten. Zudem führen einige Kammern Schulungen für Mitarbeiter in Unternehmen durch, bei denen bspw. rechtliche Fragestellungen und interkulturelle Aspekte im Fokus stehen.

Da die Qualifikationen der Flüchtlinge i.d.R. nicht bekannt sind, diese aber eine wesentliche Voraussetzung für eine Einstellung als Auszubildender oder Arbeitnehmer sind, unterstützen die Kammern zudem teilweise Unternehmen und Flüchtlinge bei der Kompetenzfeststellung und bieten Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten an.

II) Großes Interesse der Unternehmen

Das Interesse der Unternehmen an den IHK-Angeboten zum Thema Integration der Flüchtlinge wird von den Kammern als relativ hoch betrachtet, auch wenn es hier naturgemäß Unterschiede gibt (s. *Abbildung 3*). Fast 80 Prozent der IHKs stufen das Interesse als hoch oder eher hoch ein, während 21 Prozent es als eher gering oder gering sehen.

Alles in allem ist das Unternehmensinteresse an den Angeboten seit Beginn der Aktivitäten gewachsen (s. *Abbildung 4*). Fast jede zweite IHK sieht ein zunehmendes Interesse, während 43 Prozent von unverändertem bzw. zehn Prozent von abnehmendem Interesse berichten. Es zeigt sich eine hohe Nachhal-

tigkeit, bei der das Interesse nicht nach einem kurzen Aufflackern wieder nachlässt. Indiz hierfür ist, dass die Angebote der IHKs passgenau sind und die Bedürfnisse der Unternehmen und Flüchtlinge treffen.

III) Unterschiedliche Wege der Kontaktaufnahme zu Flüchtlingen

Erfolgreiche Integration in Ausbildung und Beschäftigung setzt voraus, dass die Adressaten der Aktivitäten die Angebote kennen und wahrnehmen können. Um die Flüchtlinge zu erreichen und ihnen eine Hilfestellung beim Weg in Ausbildung und Beschäftigung geben zu können, suchen die Kammern aktiv den Kontakt und nutzen dabei unterschiedliche Wege (s. *Abbildung 5*). Am häufigsten erfolgt die Kontaktaufnahme über den Weg in die Berufsschule und die dortigen Flüchtlingsklassen, in denen die jungen Menschen Vorbereitungs- und Qualifizierungsmaßnahmen absolvieren (91 Prozent). Auch über Angebote und Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit wie z. B. gemeinsame Informationsveranstaltungen, Jobbörsen sowie die Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit „Perspektiven für (junge) Flüchtlinge“ erreichen die Kammern Flüchtlinge (71 Prozent). Sprach- und Integrationskurse (58 Prozent) und eigene IHK-Projekte (53 Prozent) wie etwa Speed-Datings, Messen für Flüchtlinge, das Netzwerk der Willkommenslotsen sowie die Anerkennungsberatung und Kompetenzfeststellung bieten Möglichkeiten der Kontaktaufnahme.

Daneben gehen die Kammern viele weitere unterschiedliche Wege. Hier steht die Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Helfern, Initiativen und Institutionen an der Spitze. Auch der Austausch mit regionalen Netzwerken und Initiativen sowie Veranstaltungen Dritter, darunter Bildungsträger, aber auch der Weg in Gemeinschaftsunterkünfte/Wohnheime bieten Gelegenheit zur Kontaktaufnahme.

IV) Kooperation mit Partnern vor Ort

Bei der Integration sind unterschiedliche Akteure vor Ort aktiv und verantwortlich. Gerade bei einer solchen Herausforderung, die für viele Akteure (zu-

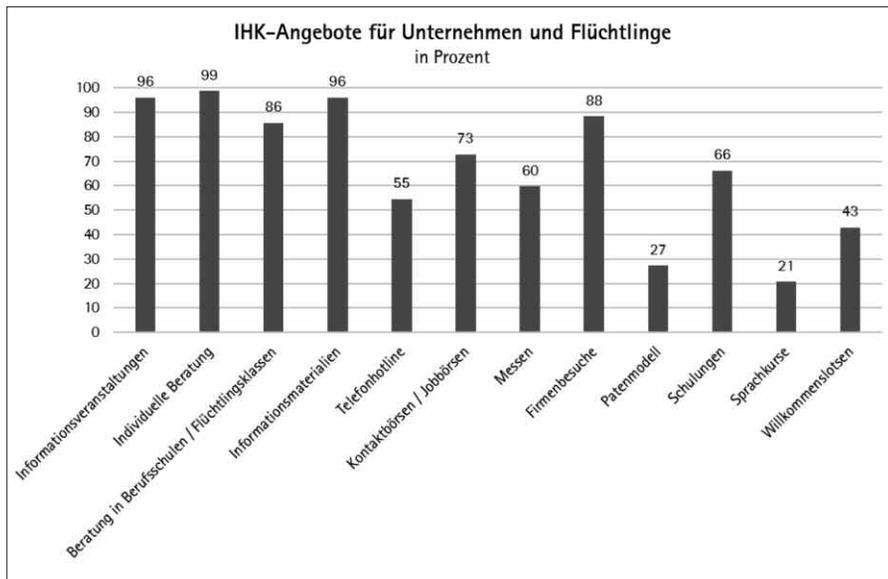


ABBILDUNG 2



ABBILDUNG 3

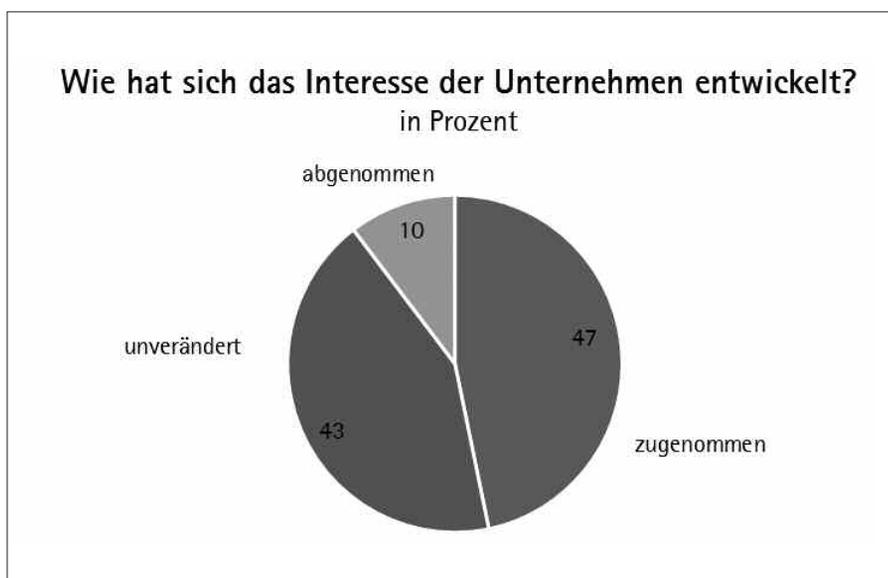


ABBILDUNG 4

mindest in der aktuellen Dimension) Neuland darstellt, ist die Kooperation vielfach sehr hilfreich. Alle Kammern arbeiten bei ihren Integrationsbemühungen mit örtlichen Partnern zusammen (s. *Abbildung 6*). Immer erfolgt diese Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen und Berufsschulen. Fast genauso häufig sind Kooperation mit Jobcentern, Städten und Gemeinden und Ausländerbehörden. Aber auch mit Wirtschafts-, Wohlfahrts- und Migrant*innenverbänden sowie Gewerkschaften arbeiten die Kammern vielfach zusammen.

In der großen Mehrzahl der Fälle wird die Kooperation von den Kammern als gut oder eher gut beurteilt. Dies gilt in den meisten Fällen auch für die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden, obgleich einige Kammern hier Verbesserungspotenziale sehen (13 Prozent der kooperierenden Kammern bewerten die Zusammenarbeit als eher schlecht bzw. schlecht). Daneben kooperieren Kammern insbesondere mit ehrenamtlichen Flüchtlingshelfern und Initiativen sowie mit Handwerkskammern und Bildungsträgern in der Region, wobei diese Zusammenarbeit nahezu immer als gut beurteilt wird.

C. Netzwerk „Unternehmen integrieren Flüchtlinge“

Nicht nur mit dem IHK-Aktionsprogramm, sondern auch mit dem beim DIHK angesiedelten Netzwerk

„Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ hat die IHK-Organisation frühzeitig auf den Informationsbedarf der Unternehmen eine Antwort gegeben. Das vom Bundeswirtschaftsministerium geförderte Unternehmensnetzwerk hat mittlerweile über 1.000 Mitglieder, von denen rund drei Viertel kleine und mittlere Unternehmen sind, und unterstützt Unternehmen etwa dabei, ihr Engagement noch effektiver zu gestalten. Dazu informiert das Netzwerk Unternehmen zu Rechtsfragen, Integrationsinitiativen sowie zu ehrenamtlichem Engagement. Es gibt Praxis-Tipps zur Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Beschäftigung und stellt gute Praxisbeispiele von Unternehmen vor und macht gleichzeitig das Engagement sichtbar. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Förderung des Erfahrungsaustauschs und der Kooperation, denn gerade die Zusammenarbeit vor Ort zeigt sich vielfach als wichtiger Erfolgsfaktor. Über Veranstaltungen, eigene Publikationen und Umfragen sowie Informationen auf der Homepage besteht der Kontakt zu den Unternehmen.

D. Ausblick – Was kann bei der Integration helfen?

Die Kammern sind erste Ansprechpartner für die Unternehmen vor Ort und haben daher häufig einen direkten Einblick in aktuelle Entwicklungen sowie in den Informations- und Beratungsbedarf. Im Rahmen

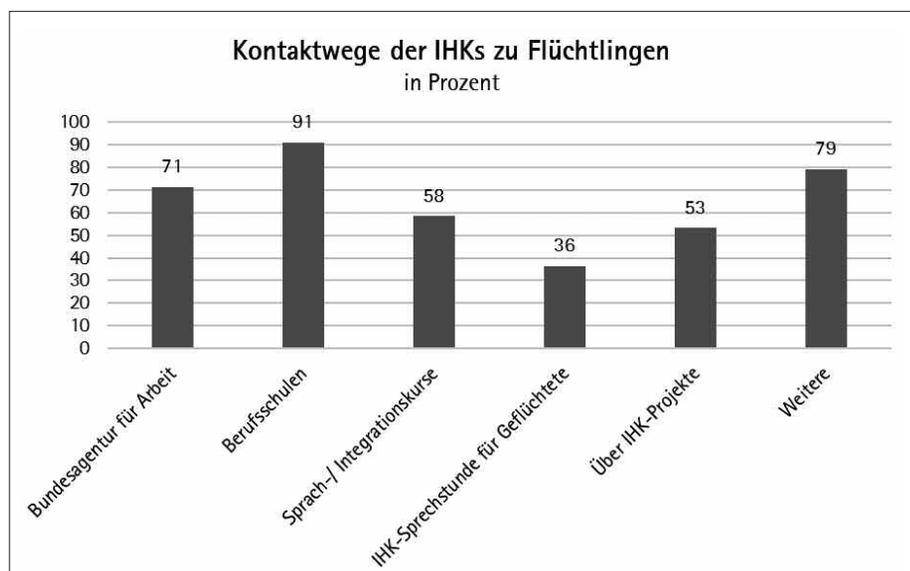


ABBILDUNG 5

der Umsetzung des Aktionsprogramms besteht häufig ein besonderer Austausch namentlich bei Veranstaltungen, individueller Beratung oder Unternehmensbesuchen. Hierbei erhalten die Kammern gleichzeitig einen guten Überblick, was den Unternehmen bei der Beschäftigung von Auszubildenden und Arbeitnehmern sowie bei der Integration helfen könnte. Dort wo solche Hilfestellungen in das Aufgabenfeld der Kammern fallen, bieten, wie oben geschildert, bereits viele von ihnen Unterstützung an.

Rechtliche Rahmenbedingungen häufig unklar

Den größten Informations- und Beratungsbedarf haben die Unternehmen hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere mit Blick auf den Aufenthaltsstatus und die Bleibeperspektive der Flüchtlinge (einschließlich des neuen Integrationsgesetzes und der „3+2-Regelung“), und folglich mit Blick auf Praktika, Einstiegsqualifizierung, Ausbildung und Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen. Ist die Bleibeperspektive nicht gegeben oder unsicher, auch wegen fehlender Transparenz, ist es wegen mangelnder Planungssicherheit für Unternehmen schwierig, Flüchtlinge als Auszubildende oder Angestellte zu beschäftigen. Sind die rechtlichen Bedingungen einer Erwerbstätigkeit unklar, schrecken Unternehmen vor einer Anstellung zurück. Um die Rechts- und Planungssicherheit zu steigern,

sollte die „3+2-Regelung“, nach der ein Flüchtling während der dreijährigen Ausbildung und einer anschließenden mindestens zweijährigen Beschäftigung vor eventueller Abschiebung sicher sein soll, bundesweit einheitlich angewendet werden. Dies ist das eigentliche Ziel des Integrationsgesetzes. In den einzelnen Bundesländern gibt es jedoch unterschiedliche Vorgehensweisen oder gar Vollzugshinweise für die Ausländerbehörden (z. B. in Bayern). Aufgrund der unterschiedlichen Praxis der Ausländerbehörden ist es für Unternehmen nicht durchgängig ersichtlich, welche Personengruppen (aus welchen Ländern) wirklich einen Anspruch auf eine Ausbildungsduldung haben. Auch für junge Geflüchtete, die schon länger in Deutschland sind, könnten sich die Perspektiven daher verschlechtern. Denn die Unsicherheit, für wen 3+2 gilt, kann sich zu Lasten der Integrationschancen jener auswirken, die sich aufgrund langer Asylverfahren schon länger in Deutschland aufhalten und wegen guter Deutschkenntnisse eigentlich für eine Ausbildung geeignet sind. Häufig bringen Flüchtlinge allerdings noch nicht die notwendigen Voraussetzungen für eine Ausbildung mit. Daher wird oftmals eine betriebliche Einstiegsqualifizierung (EQ) vorgeschaltet, um die Flüchtlinge an eine Ausbildung im Betrieb heranzuführen. Zielgruppen für EQ-Maßnahmen sind vor allem Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber, die bis zum 30. September eines Jahres keine Ausbildungs-

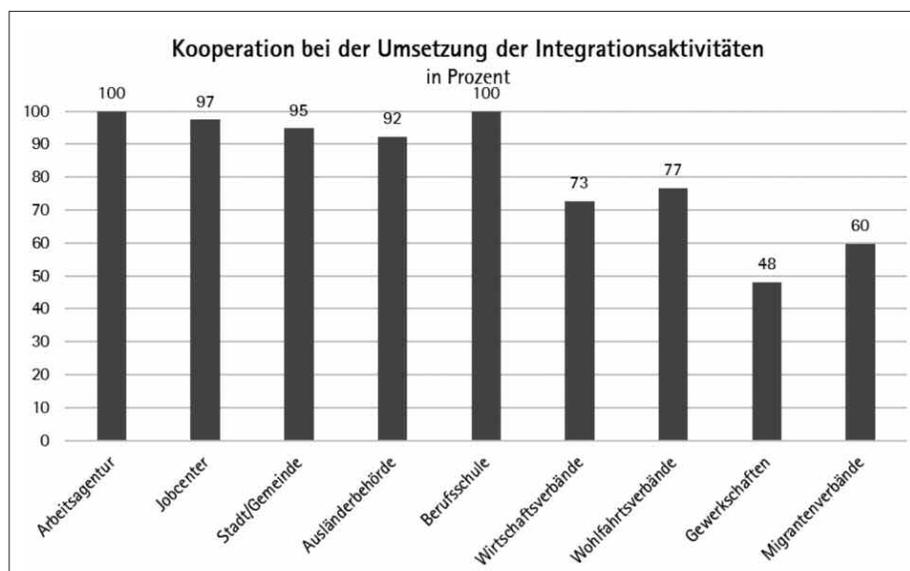


ABBILDUNG 6

stelle finden sowie junge Menschen, die noch nicht in vollem Umfang reif für eine Ausbildung sind. EQs haben sich bereits in der Praxis auch bei Flüchtlingen als Brücke in Ausbildung bewährt. Allerdings garantiert eine EQ-Maßnahme keinen gesicherten Aufenthalt. Ebenso wie bei einer Ausbildung sollte es daher einen Abschiebeschutz für die Zeit einer EQ geben. Nur so lässt sich der Übergang in die Ausbildung perspektivisch gestalten. Ein Abschiebeschutz während der EQ würde helfen, die Integrationsbestrebungen des Flüchtlings als auch das Engagement der Betriebe zum Erfolg zu führen.

Die Kammern berichten auch über Probleme angesichts bürokratischer Hürden (u. a. bei Probearbeiten, um Kompetenzen besser einschätzen zu können) und lange Wartezeiten für eine Aufenthaltsgenehmigung sowie im Kontext des Arbeitserlaubnisverfahrens (z. B. Arbeitsbedingungenprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit). All dies mindert die Bereitschaft der Unternehmen, Flüchtlinge zu beschäftigen. Es ist zudem nicht immer klar, wer vor Ort letztlich die zuständigen Ansprechpartner/Behörden sind und wie die verwaltungstechnischen Prozesse bei der Einstellung laufen. Ebenso berichten die Kammern von einem Informationsbedarf hinsichtlich des Mindestlohns bei Praktika sowie des Versicherungsschutzes für Flüchtlinge.

Schnellere Entscheidungen bei der Abwicklung der Asylanträge und damit eine schnellere Statusfeststellung sowie bei der Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit wären zur Verbesserung einer Einstellung von Flüchtlingen durch Unternehmen sinnvoll. Auch die Klärung und eine eindeutige Kommunikation der Zuständigkeiten der öffentlichen Akteure vor Ort sowie ihre bessere Zusammenarbeit und Absprache, nicht zuletzt mit dem Ziel, verbindliche Aussagen treffen zu können, würde das Engagement der Unternehmen erleichtern. Die Entscheidungen der Ausländerbehörden bzgl. der Arbeitserlaubnis werden teilweise als recht unterschiedlich beschrieben und sind daher für die Unternehmen oftmals nicht transparent und mit Zeitverlust verbunden. Hier könnten klare Prozesse und ein einheitlicheres Vorgehen sinnvoll sein.

Sprachkompetenzen unerlässlich

Ebenfalls großen Beratungsbedarf seitens der Unternehmen sehen die Kammern bei dem Thema der Sprachkompetenzen der Flüchtlinge. Dies betrifft die Frage nach den verfügbaren Sprachkenntnissen, insbesondere aber nach den Möglichkeiten zu Spracherwerb und Sprachförderung und mögliche Unterstützung beim Spracherwerb. Denn Sprachkenntnisse gelten regelmäßig als Grundvoraussetzung für Arbeitsmöglichkeiten in den Unternehmen (z. B. auch mit Blick auf die Einhaltung der Vorschriften zur Arbeitssicherheit). Der schnelle Zugang zu Sprach- und Integrationskursen ist daher wichtig. Häufig wird indes deutlich, dass eine erfolgreiche Integration in Ausbildung und Beschäftigung mehr als nur Sprachgrundkenntnisse voraussetzt und die im Integrationskurs allein erworbenen Kenntnisse nicht ausreichen – insbesondere dann nicht, wenn die dortigen Prüfungen am Ende nicht bestanden werden. Nicht zuletzt, um in der Berufsschule „mitzukommen“ und die Abschlussprüfung bestehen zu können, aber auch um im Betriebsalltag „mitzumachen“, brauchen die Auszubildenden weitergehende Kenntnisse. Ebenfalls wird die große Bedeutung von betriebsspezifischen Sprachkenntnissen deutlich. Das Thema der berufsbegleitenden Sprachkurse hat gleichfalls hohes Gewicht. Auf diesem Wege sollen die Flüchtlinge parallel zu Ausbildung/Beschäftigung ihre Sprachkompetenzen verbessern. Der Vorteil dieser Kurse ist es, dass die Teilnehmer bereits Kontakt zum Arbeitsmarkt haben und nicht erst nach langen Zeiten vorgeschalteter Sprachkurse die ersten Schritte auf dem Arbeitsmarkt machen. Flüchtlinge in Einstiegsqualifizierung und Ausbildung sollten daher parallel einen Sprachkurs besuchen.

Qualifikationen unbekannt

Weiterhin stellen viele Unternehmen Fragen hinsichtlich der Qualifikationen und der Kompetenzen der Flüchtlinge sowie zu den Verfahren, um diese Kompetenzen *festzustellen und zu zertifizieren*. Dazu zählen sowohl die schulischen als auch die beruflichen Vorkenntnisse, die wichtig für eine potenzielle

Ausbildungsreife sind. Unternehmen interessieren sich insoweit auch für Aspekte rund um das Thema Praktika und Einstiegsqualifizierung sowie der weiteren Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten von Flüchtlingen. Auch das Angebot von Nachhilfe für Auszubildende mit Blick auf die Berufsschule und die betriebliche Anforderungen ist ein häufiges Thema.

Sowohl die Feststellung vorhandener Fähigkeiten als auch die Qualifizierung helfen Unternehmen, Flüchtlinge einzustellen. Viele Flüchtlinge sind jung, kommen aber nicht sofort als Kandidaten für eine Ausbildung in Betracht. Ein längerer Schulbesuch über die bestehende Schulpflicht hinaus könnte daher helfen, die Ausbildungsreife zu verbessern. Um vorhandene Kompetenzen erkennen zu können, ist es aus Sicht der Unternehmen wichtig, dass es eine flächendeckende und schnelle Kompetenzerfassung gibt.

Laut aktueller BAMF-IAB-Umfrage⁵ verfügen nur sechs Prozent der Geflüchteten über einen Abschluss in einer betrieblichen oder beruflichen Ausbildung. Allerdings kennen die meisten Herkunftsländer kein Ausbildungssystem, das mit dem deutschen vergleichbar ist. 78 Prozent der 18- bis 65-jährigen geben allerdings an, vor der Einreise Berufserfahrungen gesammelt zu haben. Vor diesem Hintergrund wäre es hilfreich, die beruflichen Kenntnisse und Qualifikationen besser einschätzen zu können.

Weitere Unterstützung bei der Berufsorientierung und eine frühzeitige Aufklärung über die Vorteile der dualen Ausbildung wären aus Sicht der Kammern ebenso vorteilhaft wie die Nutzung aller ausbildungsfördernden Instrumente ab Beginn der Ausbildung. Mit dem Integrationsgesetz wurden für junge Geflüchtete bereits einige Hürden beim Zugang zu ausbildungsfördernden Maßnahmen gesenkt. So erhalten Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive nach drei Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen, assistierter Ausbildung und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Den Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld gibt es aber erst nach fünfzehnmonatigem Aufenthalt. Da es nach der Ankunft in Deutschland knapp zwei Jahre dauert, bis junge Geflüchtete in ein Ausbildungsprogramm einsteigen, stellen diese Fris-

ten in der Regel kein Hindernis dar. Diejenigen, die schneller sind und dringend auf finanzielle Zuschüsse zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes angewiesen sind, werden jedoch benachteiligt. Zudem ist es für die Unternehmen verwirrend, dass für einheimische Jugendliche und Geflüchtete unterschiedliche Regeln bei der Ausbildungsförderung gelten. Die abweichenden Regelungen für die Gewährung von Ausbildungsförderung für Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel sollten daher entfallen.

E. Fazit

Die Integration der vielen Geflüchteten wird in Deutschland in den kommenden Jahren eine große Aufgabe bleiben. Die Zusammenarbeit der Akteure vor Ort sowie auf Bundesebene ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Integration gelingen kann. Die IHK-Organisation hat frühzeitig Verantwortung übernommen und unterstützt Unternehmen und Flüchtlinge auf vielfältige Art und Weise. Mehr Rechts- und Planungssicherheit mit Blick auf eine Einstellung von Flüchtlingen sowie ein schneller und ausbildungs- bzw. berufsbegleitender Spracherwerb zeigen sich aus Sicht der Unternehmen als wichtige Faktoren.

¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt kompakt: Flucht-migration, Mai 2017, S. 5.

² Im April 2017 waren die Hauptherkunftsländer Syrien, Irak und Iran.

³ Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit greift zur Approximation der Geflüchteten auf Personen aus den Fluchtländern zurück, aus denen die meisten Flüchtlinge stammen. Zuletzt wurden besonders viele Asylersuchen aus folgenden acht nichteuropäischen Ländern gestellt: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien.

⁴ Vgl. BAMF-Kurzanalyse 05/2016, Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, Nürnberg 2016.

⁵ Vgl. H. Brücker et al., IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, IAB-Kurzbericht, 24/2016. IAB= Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; BAMF=Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; SOEP= Das Sozioökonomische Panel (SOEP).

Zwischenruf zur Qualifikation und Integration von geflüchteten Menschen

A. Einleitung

Von 2015 bis 2016 sind rund 1,17 Millionen geflüchtete Menschen nach Deutschland gekommen. Die meisten von ihnen leben noch hier. Geflüchtete bringen im Durchschnitt generell schlechtere Voraussetzungen für die Integration in den Arbeitsmarkt mit als andere Migrantengruppen. Die volkswirtschaftlichen Effekte dieser Migration sind deshalb ungünstiger als die Wirkungen von anderen Formen der Migration. Es geht bei der Aufnahme und Integration dieser Menschen aber nicht um Nützlichkeitsabwägungen, sondern um ein humanitäres Anliegen: es geht um den Schutz dieser Menschen vor Krieg, Verfolgung und anderen Formen der Gewalt. Dieser Schutz ist durch ethische Prinzipien begründet, etwa dem christlichen Menschenbild, aber auch durch grundlegende rechtliche Normen wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Genfer Flüchtlingskonvention und dem deutschen Grundrecht auf Asyl. Diese Prinzipien und Normen garantieren einen individuellen Schutz vor Gewalt und Verfolgung.



Dr. rer. pol. h.c. Frank-Jürgen Weise war bis März 2017 Vorsitzender des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit und bis Jahresende 2016 gleichzeitig Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Seit 2017 ist er „Beauftragter der Bundesregierung für Flüchtlingsmanagement“.

Die Integration der Geflüchteten wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie auch von der Bevölkerung mitgetragen wird. Dies wird umso leichter gelingen, je effizienter die vom Staat bereitgestellte Infrastruktur für die Aufnahme von geflüchteten Menschen ist und je niedriger die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Integration von geflüchteten Menschen sind. Im günstigsten Fall entstehen sogar Gewinne für die Volkswirtschaft und den Staat.¹ Deshalb ist eine realistische Integrationspolitik nötig, die an den Voraussetzungen der geflüchteten Menschen ansetzt.

B. Welche Voraussetzungen bringen die Geflüchteten mit?

Die geflüchteten Menschen repräsentieren nicht den Durchschnitt der Bevölkerung in ihren Herkunftsländern. Sie unterscheiden sich zum Teil deutlich von diesem Durchschnitt hinsichtlich der demografischen Struktur, der Qualifikation und der Wertvorstellungen. Die Wissenschaft spricht hier von „Selbstselektion“.² Diese Selbstselektion hat vor allem zwei Gründe. Erstens sind bestimmte ethnische und politische Gruppen, die sich bereits von vorneherein stark von der Mehrheitsbevölkerung in den Herkunftsländern unterscheiden, auch jeweils besonders stark von Krieg und Verfolgung betroffen. Zweitens sind die Kosten und Risiken der Flucht nach Deutschland sehr hoch. Sie betragen laut der IAB-BAMF-SOEP-Migrationsstichprobe rund 5.000 Euro pro Geflüchtetem.³ Dies führt dazu, dass die Geflüchteten zum Großteil aus den Mittelschichten der Herkunftsländer stammen, dass sie im Durchschnitt sehr jung sind und dass der Männeranteil im Vergleich zu anderen Formen der Migration sehr hoch ist.

1) Entwicklung der Sprachkompetenz

Eine Schlüsselfrage für die Arbeitsmarktintegration ist die Sprachkompetenz. 90 Prozent der Geflüch-

teten verfügten bei der Einreise nach Deutschland über keinerlei deutsche Sprachkenntnisse, ein knappes Drittel hatten englische Sprachkenntnisse. Deshalb ist der Aufbau der notwendigen Sprachkompetenz eine der großen Herausforderungen. Bislang haben rund ein Drittel der Geflüchteten in Deutschland einen Integrationskurs besucht, ein weiteres Drittel einen anderen Sprachkurs. Rund die Hälfte gibt immer noch an, nur über schlechte oder sehr schlechte deutsche Sprachkenntnisse zu verfügen. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer ist aber ein klarer Aufwärtstrend zu erkennen.

II) Polarisierung der Allgemeinbildung

Die Allgemeinbildung der Geflüchteten ist stark polarisiert:⁴ 37 Prozent der erwachsenen Geflüchteten haben weiterführende Schulen besucht. Diese Schulen sind vergleichbar mit deutschen Gymnasien und Fachoberschulen. 31 Prozent von ihnen waren auf einer Mittelschule, 10 Prozent auf einer Grundschule, 9 Prozent auf gar keiner Schule.⁵ Obwohl also ein erheblicher Teil der Geflüchteten höhere Schulen besucht hat, besteht im schulischen Bereich noch deutlich Nachholbedarf.

Klar ist auch, dass Qualitätsunterschiede und Unterschiede in den Lehrplänen zwischen deutschen Schulen und vielen Schulen in den Herkunftsländern bestehen. Dass große Teile der Geflüchteten kaum lesen und schreiben können, wie manchmal behauptet wird, ist aber nicht richtig. Die Mehrheit hat mittlere und weiterführende Schulen besucht und verfügt über einen entsprechenden Bildungshintergrund und eine entsprechende Bildungsorientierung. Dies wird auch in Befragungsergebnissen deutlich: 46 Prozent der erwachsenen Geflüchteten wollen noch einen Schulabschluss in Deutschland erwerben, 66 Prozent einen beruflichen Bildungsabschluss.⁶

III) Geringer Anteil mit beruflichen Abschlüssen

Am problematischsten für die Arbeitsmarktintegration ist das Niveau der beruflichen Bildung. Insgesamt haben 69 Prozent der erwachsenen Geflüchteten keine berufliche Ausbildung begonnen oder

abgeschlossen. 19 Prozent haben Universitäten oder Fachhochschulen besucht, 9 Prozent haben eine berufliche Bildung begonnen. 3 Prozent befinden sich derzeit in Ausbildung.⁷ Für diese Zahlen gibt es mehrere Gründe: Zum einen gibt es in den Herkunftsländern häufig kein System der beruflichen Bildung, das mit dem deutschen System vergleichbar ist. Zum anderen sind viele Geflüchtete sehr jung, und ihre Bildungsbiografien wurden durch Krieg und Flucht unterbrochen. Das ist eine der großen Herausforderungen für die Integration: Die Nachqualifizierung und das Nachholen von Schul- und beruflichen Bildungsabschlüssen in Deutschland, ohne hierdurch die Integration in den Arbeitsmarkt zu lange zu verzögern.

IV) Hoher Anteil mit beruflichen Erfahrungen

Ein wichtiger Aspekt sind auch die beruflichen Erfahrungen der Geflüchteten. In der öffentlichen Debatte werden diese Erfahrungen oft unterbewertet. Die Zahlen sprechen aber für sich: 73 Prozent der Geflüchteten im Alter von 18 bis 65 Jahren haben bereits berufliche Erfahrungen in den Herkunftsländern gesammelt, bevor sie nach Deutschland eingereist sind; im Durchschnitt haben sie mehr als sechs Jahre Berufserfahrung. 38 Prozent waren als Angestellte tätig, 27 Prozent als Selbständige und nur 30 Prozent als Arbeiter.

Viele dieser Menschen haben durch ihre Tätigkeiten wertvolle Erfahrungen gesammelt, die auch für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt relevant sind. Das ist eine große Integrationschance. Es wird darauf ankommen, diese – häufig nicht zertifizierten – Fähigkeiten zu prüfen und ein Zertifikat zu vergeben, das in Deutschland akzeptiert wird. Das verbessert die Arbeitsmarktchancen der Geflüchteten.

C. Die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt: Wo stehen wir?

I) Erwerbspersonenpotential leicht überschätzt

Das Potenzial, das die Flüchtlingsmigration für den Arbeitsmarkt birgt, wird leicht überschätzt: Ein Teil

der geflüchteten Menschen ist bereits in andere Länder weitergereist, andere wurden im Rahmen des Dublin-Abkommens in andere Länder zurückgeführt oder befinden sich nach dem Scheitern ihrer Asylanträge wieder in den Heimatländern. Nur ein Teil der Geflüchteten ist im erwerbsfähigen Alter (16 bis 64 Jahre). Außerdem haben geflüchtete Menschen teilweise keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.

Insgesamt zählte das Ausländerzentralregister zum 31. Dezember 2016 978.000 Menschen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahren), deren Aufenthaltsstatus auf einen Fluchthintergrund hinweist. Diese Menschen sind zu einem erheblichen Teil bereits vor 2015 nach Deutschland zugezogen. Von ihnen befinden sich 425.000 (43 Prozent) noch in den Asylverfahren, 441.000 (45 Prozent) haben eine Aufenthaltserlaubnis aus politischen, völkerrechtlichen und humanitären Gründen und 138.000 (11 Prozent) halten sich nach Ablehnung ihrer Asylanträge im Rahmen einer Duldung noch in Deutschland auf.⁸

Das tatsächliche Erwerbspotenzial dieser Gruppe ist aus institutionellen und arbeitsmarktpolitischen Gründen deutlich kleiner. Denn zum einen haben nur Personen mit einem anerkannten Schutzstatus einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang in Deutschland. Geflüchtete, die vor einem bestimmten Stichtag aus sicheren Herkunftsstaaten zugezogen sind, dürfen zwar bereits nach drei Monaten in Deutschland arbeiten. Jedoch unterliegt dies einer Vergleichbarkeitsprüfung der Arbeitsbedingungen⁹ und – in einem Teil der Agenturbezirke – einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit.¹⁰ Zum anderen haben Asylbewerber im Asylverfahren und Personen mit Duldung keine Rechtsicherheit über ihren Aufenthaltsstatus. Dies wirkt sich negativ auf die Jobchancen von geflüchteten Menschen aus, weil jedes Beschäftigungsverhältnis mit Investitionen von Seiten des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers verbunden ist. Ohne Rechtssicherheit werden diese Investitionen nicht oder nur in unvollkommenem Umfang getätigt. Eine Ausnahme sind Auszubildende, für die durch das Integrationsgesetz nach der „3+2“-

Formel Rechtsicherheit während der Zeit der Ausbildung und eine begrenzte Zeit danach besteht.

Ein großer Anteil der Geflüchteten ist zudem aus anderen Gründen nicht für den Arbeitsmarkt verfügbar: Viele befinden sich derzeit noch in Integrationskursen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Manche Geflüchtete besuchen noch Schulen und Hochschulen oder absolvieren eine berufliche Ausbildung. Andere sind gerade in der Phase der Familiengründung, was wiederum eine kurzfristig geringere Erwerbsbeteiligung bedeutet.

Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) schätzt, dass das Erwerbspotenzial in Deutschland durch die Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 mittelfristig um 460.000 Personen oder 1 Prozent steigen wird.¹¹ Der Höhepunkt wird voraussichtlich 2019 mit 480.000 Personen erreicht. In dieser Berechnung wurden der Nachzug von Familienangehörigen, Geburten und Todesfälle sowie die Fortzüge und Rückführungen von Geflüchteten berücksichtigt. Insgesamt ist das potenzielle Arbeitsangebot der geflüchteten Menschen in Deutschland also geringer als oft vermutet wird.

II.) Stufenweise Integration in den Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmarktstatistik kann die Zahl der Geflüchteten, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, aufgrund gesetzlicher Hürden nicht exakt beziffern. Als Näherung wird deshalb die Beschäftigungsentwicklung von Menschen aus den außereuropäischen Asylherkunftsstaaten genutzt. Dies sind Länder wie Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien, aus denen erhebliche Teile der Bevölkerung als Asylbewerber und Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind. Die Zahl der Erwerbsfähigen aus diesen außereuropäischen Asylherkunftsstaaten ist in Deutschland zwischen 2015 und 2016¹² um 679.000 Menschen angestiegen, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus diesen Ländern um 58.000 Personen (9 Prozent). Ein Großteil dieses Bevölkerungswachstums entfällt auf die zweite Hälfte des Jahres 2015

und ein Großteil des *Beschäftigungswachstums* auf das Jahr 2016.

Diese Angaben sind jedoch statistisch unscharf, denn sie enthalten weder alle geflüchteten Personen noch sind alle Personen aus den außereuropäischen Asylherkunftsländern Geflüchtete. Außerdem wissen wir nichts über den Zeitpunkt der Einreise. Genauere Informationen enthält die repräsentative IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, die im Sommer 2016 durchgeführt wurde. Nach diesen Ergebnissen waren unter den 2016 zugezogenen erwachsenen Geflüchteten 4 Prozent, unter den 2015 Zugezogenen 9 Prozent, unter den 2014 Zugezogenen 22 Prozent und unter den 2013 Zugezogenen 32 Prozent erwerbstätig. Dies zeigt, dass die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten stufenweise verläuft.

Interessanterweise entspricht diese Entwicklung auch dem Integrationsverlauf von Geflüchteten, die

in den 1990er und 2000er Jahren nach Deutschland gekommen sind: Wie das IAB gezeigt hat, waren damals ein Jahr nach dem Zuzug knapp ein Zehntel erwerbstätig, fünf Jahre nach dem Zuzug rund die Hälfte.¹³ Nach 10 bis 15 Jahren nähern sich die Erwerbsquoten der Geflüchteten dann denjenigen anderer Migrantengruppen in Deutschland an.

Ob die Integration von Geflüchteten diesmal tatsächlich ähnlich verlaufen wird, kann noch nicht beurteilt werden. Einerseits sprechen die hohen Investitionen in die Integration der Geflüchteten dafür, dass die Integration – zumindest auf mittlere Frist – schneller verlaufen könnte. Andererseits sind von 2015 bis 2016 viel mehr Geflüchtete nach Deutschland gekommen als in den 1990er Jahren. Deshalb wird diesmal auch der Wettbewerb in denjenigen Arbeitsmarktsegmenten größer sein, in denen die Geflüchteten am ehesten eine Stelle finden. Auch bei einem weiterhin günstigen Konjunkturverlauf erschwert das die Integration.



D. Fazit: Was muss getan werden?

Man kann nun darüber streiten, ob das Glas halbvoll oder halbleer ist. Es ist auch richtig, dass die Geschwindigkeit der Arbeitsmarktintegration wesentlich die Stimmung in der deutschen Bevölkerung beeinflussen wird. Wichtiger ist es aber, dass jetzt die richtigen Weichenstellungen für die Integration getroffen werden. Die wichtigsten Elemente einer konsistenten Integrationspolitik sind folgende:

Erstens muss so schnell wie möglich Rechtssicherheit hergestellt werden. Hier lagen am Anfang die größten Probleme für die Integration. Inzwischen ist die Registrierung abgeschlossen und die Asylverfahren haben sich erheblich beschleunigt. Im Laufe des Frühjahrs 2017 dürften die Altbestände an Asylanträgen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weitgehend abgebaut sein. Das wird die Integration erheblich erleichtern.

Zweitens muss die Sprachkompetenz der Geflüchteten schnell und umfassend entwickelt werden. Sprachkompetenz ist der Schlüssel für die Integration in alle Bereiche der Gesellschaft, wie zum Beispiel

Arbeitsmarkt, Bildung, Sport und weitere. Deshalb muss damit so früh wie möglich begonnen werden und allen Gruppen der Zugang zu dem umfassendsten Sprachprogramm des Staates, den Integrationskursen, geöffnet werden. Auch wer nicht dauerhaft in Deutschland bleiben kann, wird von guten deutschen Sprachkenntnissen profitieren. Dies ist auch eine Investition in künftige internationale Verbindungen.

Drittens muss das Bildungspotenzial der Geflüchteten schrittweise erschlossen werden. Der Erwerb neuer Qualifikationen und Abschlüsse ist für viele Geflüchtete eine wichtige Weichenstellung für die Integration. Hier kommt es auf eine gute individuelle Beratung und Förderung an. Nicht jede und jeder wird seine Bildungswünsche erfüllen können. In vielen Fällen müssen zunächst die sprachlichen und allgemeinbildenden Voraussetzungen geschaffen werden, bevor eine berufliche Ausbildung oder ein Hochschulstudium begonnen werden kann. Dabei gilt es, Einheitslösungen zu vermeiden: Was für den einen richtig ist, kann für den anderen falsch sein. Darum müssen die Träger der Arbeitsmarkt- und Berufsberatung eng mit anderen Einrichtungen zusammenarbeiten und ihr Wissen zusammenlegen.



Viertens bedarf es einer frühen und umfassenden Arbeitsmarktförderung und -vermittlung. Das beginnt bei einer guten Berufs- und Arbeitsmarktberatung, reicht über die Vermittlung von Integrations- und anderen Sprachkursen bis hin zu Qualifizierungsmaßnahmen. Eine Schlüsselfrage ist hierbei die Erfassung und Zertifizierung von Kompetenzen, die von Geflüchteten in der beruflichen Praxis in ihren Heimatländern oder Transitländern erworben wurden. Die Bundesagentur für Arbeit hat frühzeitig entsprechende Programme entwickelt und aufgelegt. Heute geht es darum, diese Programme flächendeckend umzusetzen. Eine zentrale Rolle spielt auch die Kombination von verschiedenen Programmelementen, etwa der Entwicklung von Sprachkompetenz und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen einschließlich Praktika. Der Aufbau von Sprachkompetenz muss Hand in Hand gehen mit berufsvorbereitenden Maßnahmen. Die Bundesagentur für Arbeit hat deshalb gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Programme entwickelt, die beide Elemente modular miteinander kombinieren. Es kommt jetzt darauf an, diese Programme den Geflüchteten breit zugänglich zu machen.

Schließlich muss darauf geachtet werden, dass Sprach-, Integrations- und Arbeitsmarktprogramme so arbeitsmarktnah wie möglich sind und mit einer Integration in den Arbeitsmarkt, etwa durch Praktika verbunden werden. Denn jede arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist immer mit sogenannten „lock-in“-Effekten verbunden: für die Dauer der Maßnahme wird die Arbeitsmarktintegration ganz oder teilweise verzögert, weil die Menschen an der Maßnahme teilnehmen und nicht arbeiten können. Gerade bei Geflüchteten, die ohnehin durch die Flucht und die Dauer des Asylverfahrens schon lange vom Arbeitsmarkt fern gehalten wurden, kann dies Integrationsprobleme weiter verstärken. Hier müssen intelligente Konzepte entwickelt und die verschiedenen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Deutschland hat die Herausforderung angenommen, eine große Zahl von Geflüchteten zu integrieren. Dies gilt für den Staat und seine Institutionen, für die

Unternehmen und Gewerkschaften, für die Ehrenamtlichen. Es war unvermeidlich, dass in diesem Prozess auch erhebliche Fehler gemacht wurden. Zwar sind die Erfolge vieler Anstrengungen heute noch nicht oder erst teilweise sichtbar. Die Investitionen in die Integration der Geflüchteten werden sich aber auf lange Sicht auszahlen.

¹ In einer Vielzahl von Studien sind die fiskalischen Effekte der Fluchtmigration nach Deutschland untersucht worden. Die Studien kommen je nach den getroffenen Annahmen über den Umfang der Fluchtmigration, die Rückkehr von geflüchteten Menschen und ihre Arbeitsmarktintegration zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Grundsätzlich gilt aber, dass die fiskalische Bilanz der Fluchtmigration erheblich von der Arbeitsmarktintegration beeinflusst wird (vgl. etwa St. Bach et al., „Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Effekte: Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich“, IAB-Kurzbericht, 2/2017; M. Fratzscher et al., Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition, DIW-Wochenbericht Nr. 45.; B. Raffelhüschen et al., Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, ifo Schnelldienst 2016, Volume 69, Heft 4.

² G. J. Borjas, Self-Selection and the Earnings of Immigrants, *American Economic Review*, Vol. 77, 1987, Nr. 4, S. 531 ff.

³ H. Brücker et al., IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, IAB-Kurzbericht, 24/2016. IAB= Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; BAMF=Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; SOEP=Das Sozioökonomische Panel (SOEP).

⁴ Vgl. H. Brücker et al. (2016a).

⁵ Das Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kommt auf Grundlage von Daten, die bei der Registrierung von Asylbewerbern erhoben werden, zu ähnlichen Ergebnissen. Vgl. A.-K. Rich, Asylverfahren in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, BAMF-Kurzanalyse 3/2016.

⁶ Vgl. H. Brücker et al. (2016a).

⁷ Vgl. H. Brücker et al. (2016a).

⁸ Ausländerzentralregister (2017), Aufhältige Ausländer nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus, Sonderauswertung, BAMF.

⁹ In diesem Fall werden die Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlohnung, darauf überprüft ob sie den ortsüblichen Bedingungen entsprechen. Das kann in prosperierenden Regionen dazu führen, dass die Entlohnung den Mindestlohn übersteigen muss.

¹⁰ Bei einer Vorrangprüfung wird überprüft, ob die Stelle nicht durch einen deutschen Staatsbürger oder durch einen bevorrechtigt zu behandelnden ausländischen Staatsbürger (z.B. EU-Staatsbürger) besetzt werden kann.

¹¹ J. Fuchs/E. Weber, Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotenzial, IAB Aktuelle Berichte, 22/2016.

¹² Bis 30. November 2016.

¹³ H. Brücker et al., Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland, IAB Aktuelle Berichte, 19/2016.

Förderung der beruflichen Integration von Flüchtlingen und Migranten – Erfahrungen aus einem Projekt in Thüringen

Die hohe Zuwanderung nach Deutschland nimmt vor allem den Arbeitsmarkt in seiner Gesamtheit in die Verantwortung. Vom industriellen Großunternehmen über den Mittelstand bis hin zum kleinen Handwerksbetrieb werden Lösungen erwartet. Von gelungener Integration lässt sich erst sprechen, wenn wir die Menschen, die mit der Hoffnung auf ein besseres Leben nach Deutschland gekommen sind, in die Lage versetzen, für ihren eigenen Lebensunterhalt und den ihrer Familien zu sorgen. Diese, wohl wichtigste Form der gesellschaftlichen Teilhabe verhindert das Abrutschen in Parallelgesellschaften, steigert die soziale Stellung und das Selbstwertgefühl.¹

Neben der humanitären Verantwortung darf aber die ökonomische Vernunft nicht außer Acht gelassen werden. Deutschlands Stärke ist die berufliche Bildung und demnach das duale Ausbildungssystem, wie die aktuelle OECD Bildungsanalyse bestätigt. Die staatlich anerkannte Ausbildung ist ein wirksames Instrument zur Entwicklung von Kompetenzen, die einen reibungslosen und erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt gewährleisten. In Deutschland waren von den 25 bis 64 Jährigen mit Abitur oder Berufsabschluss 2015 lediglich 4,3 Prozent er-



Prof. Gerald Grusser ist Hauptgeschäftsführer der IHK Erfurt, Honorarkonsul des Königreichs Schweden sowie stellvertretender Vorsitzender des SWF.

werbslos und das Interesse an beruflichen Bildungsgängen nimmt weiter zu.² Die Standards der dualen Ausbildung dürfen keinesfalls abgesenkt werden, wie es häufig im Zusammenhang mit neu zugewanderten Menschen in der Debatte gefordert wird. Der Weg muss ein anderer sein: Anstatt die Bedingungen der dualen Ausbildung zu vereinfachen, sollte die Integration von Zuwanderern über den Bildungssektor verstärkt werden. Die Menschen müssen zeitnah qualifizierte Angebote erhalten (u.a. Spracherwerb), um eine Berufsausbildung zu beginnen, Wege der Erwachsenenbildung einzuschlagen oder auch ein Studium aufzunehmen und mit Erfolg abzuschließen. Das schließt natürlich nicht aus, dass die Wirtschaft flexibel auf das neue Potenzial an Arbeitnehmern reagiert.

Wissenschaftliche Langzeiterhebungen zur Thematik Migration belegen zwar, dass eine ökonomische Rendite von einer ungesteuerten Zuwanderung in den ersten sechs Jahren nicht zu erwarten sei, weisen aber auch darauf hin, wie wichtig es ist, den Menschen frühzeitig Qualifikationsangebote zur Verfügung zu stellen. Geschehe dies nicht, sei ein Großteil der zugewanderten Menschen dauerhaft von den Sozialkassen abhängig. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass den Zugewanderten ein realistischer Bildungs- und Qualifizierungsweg aufgezeigt werden muss, der den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes entspricht.³

Entscheidend ist, mit welcher Einstellung einer Problemstellung begegnet wird: Das Gefühl einer sogenannten Krisenstimmung entsteht nur bei einer sachlich falschen Herangehensweise an die Problembewältigung. Dementsprechend braucht es den Mut, neue Wege zu gehen, wie es bereits Roman Herzog 1997 einforderte. Seine Worte haben an Aktualität nichts eingebüßt: „Innovationsfähigkeit fängt im Kopf an, bei unserer Einstellung zu neuen Techniken, zu neuen Arbeits- und Ausbildungsformen, bei unserer Haltung zur Veränderung schlechthin. Ich meine sogar: Die mentale und die intellektuelle Ver-

fassung des Standorts Deutschland ist (...) wichtig (...). Die Fähigkeit zur Innovation entscheidet über unser Schicksal.“⁴

A. Das Engagement der Kammern

Die Industrie- und Handelskammer (IHK) Erfurt hat den Innovationsbedarf bereits im Spätherbst 2015 erkannt und konnte im Dezember des gleichen Jahres federführend das Projekt „Förderung der beruflichen Integration von Flüchtlingen und Migranten“ (FIF) starten. Das zweijährige Gemeinschaftsprojekt der Thüringer Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern (HWK) wird aus den Mitteln des Freistaats Thüringen finanziert und ist eine konzeptionelle Antwort auf die Hürden einer beruflichen Integration von Menschen in den Thüringer Arbeitsmarkt, die einen unterschiedlichen kulturellen Hintergrund haben und verschiedene Bildungsbiographien aufweisen. Zielorientiert widmet sich das Projekt einem positiven Ansatz und stellt nicht die Probleme in den Vordergrund. Vielmehr sollen Chancen für zugewanderte Menschen und die Wirtschaft evaluiert und für beide Lösungen entwickelt werden. Der sich daraus ergebende gesamtgesellschaftliche Nutzen stellt ein langfristiges Ziel dar. Umgesetzt wird diese Initiative thüringenweit von allen sechs Wirtschaftskammern, bei denen insgesamt sieben Koordinatoren arbeiten. Ihre Arbeit basiert auf zwei Grundlagen: der realistischen Beratung von Migranten und Flüchtlingen bezüglich ihrer Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt sowie der Unterstützung von Unternehmen. Letztere interessieren sich vorrangig für die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für Einstellungen gelten, sowie für eine interkulturelle Sensibilisierung. Im Idealfall ist es möglich, nach der ausführlichen Beratung beider Seiten, ein „Matching“ zwischen der Person und einem Unternehmen herzustellen.

Zielgruppe des Projektes sind anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerber und Migranten mit einer guten Bleibeperspektive in Deutschland und einem festen Wohnsitz in Thüringen. Zur Vermittlung in Arbeit und Ausbildung sind grundlegende Sprachkenntnisse eine entscheidende Voraussetzung. So sollten die

Teilnehmer am Projekt über das Sprachniveau B1 verfügen und für eine Ausbildung B2-Kenntnisse vorweisen können.

B. Aktive und individuelle Beratungsleistung

Die sieben Koordinatoren übernehmen eine ganzheitliche Beratung und Begleitung hinsichtlich der Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt: Bewerbercoaching, Berufsorientierung, Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Existenzgründungsberatung, Unterstützung bei der Aufnahme von Praktika, Einstiegsqualifizierungen und Ausbildungen oder Arbeitsverhältnissen sind nur einige Teilbereiche der täglichen Integrationsarbeit. In den individuellen Gesprächen mit den Teilnehmern wird eine realistische Arbeitsmarktberatung durchgeführt. Bewerbungscoachings mit anschließender Begleitung zu Vorstellungsgesprächen und gemeinsame Betriebsbesichtigungen tragen weiterhin zu einer Verbesserung der beruflichen Chancen von Zugewanderten bei. Durch die intensive Zusammenarbeit mit den Partnern der Migrationsberatung und Flüchtlingsintegration ist das Projekt FIF thüringenweit vernetzt. Wertvolle Informationen und Synergieeffekte mit regionalen Ansprechpartnern wie Sprachkursträgern und Beratungsstellen können so optimal genutzt werden. Sollten die Neuzugewanderten noch nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen oder sich für einen Beruf außerhalb der IHK und HWK interessieren, vermitteln die Koordinatoren zudem an entsprechende Fachstellen.

Die Kammern bieten aber nicht nur den Neuzugewanderten ein ganzheitliches Beratungsangebot; auch den Unternehmen stehen die Wirtschaftskammern beratend zur Seite. Sie unterstützen die Betriebe bei der Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsstellen, begleiten sie bei der Einstellung einer ausländischen Arbeitskraft und vermitteln unterstützende Angebote von regionalen Institutionen. Weiterhin geben sie fachliche Hilfestellungen bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zeigen Weiterbildungsmöglichkeiten für das neue Personal auf. Die Unternehmen und Betriebe der Thüringer Wirtschaft erhalten somit umfassende

Informationen zu rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen bei der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte.

Da sich die Thematik in all ihren Facetten als sehr schnelllebig erweist, wird die strategische Herangehensweise der FIF-Akteure permanent weiterentwickelt. Aufgrund der bereits bestehenden Erfahrungen will das Projekt nachhaltige Ergebnisse zeitigen und ist nicht ausschließlich an „Best Practice“ Beispielen ausgerichtet. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des FIF-Projektes versuchen, jeden Einzelfall zum „Best Practice“ zu machen und die Ausnahmebedingungen dieses Projektes mit Regelsystemen zu kombinieren.

C. Ein erster Überblick

Gegenwärtig⁵ betreut das Projekt aktiv 664 Teilnehmer in ganz Thüringen und hat 1.281 qualitative Einzelberatungen durchgeführt. Von den 825 Interessenten, haben jedoch 110 Menschen das Angebot bereits vorzeitig verlassen. Weitere 51 Personen wurden an Netzwerkpartner bzw. passgenaue Fachstellen übergeben und ihre Übernahme gesichert.

Umzüge, soziale Probleme, unrealistische Vorstellungen vom deutschen Arbeitsmarkt oder auch unzureichende Sprachkenntnisse sind nur einige Gründe, die dazu führten, dass für diese Personen keine Vermittlung in den Arbeitsmarkt erfolgen konnte. In dieser Situation verweisen die Koordinatoren stets

an Projekte, die den Fokus auf die persönlich-soziale Unterstützung legen. Zudem bestehen Berufs- oder Qualifizierungswünsche, die die Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern – trotz der rund 380 staatlich anerkannten Berufsfelder⁶ – nicht abdecken können. Als Beispiele seien hier der Gesundheitssektor oder der Wunsch nach einem Studium genannt.

Das numerische Ungleichgewicht zwischen den zugewanderten Männern und Frauen offenbart sich – wie im Bundestrend – auch unter den Teilnehmern des Gemeinschaftsprojektes FIF. Lediglich 10 Prozent der interessierten Menschen sind weiblich. Damit sind Frauen gegenüber den männlichen Teilnehmern (90 Prozent) deutlich unterrepräsentiert.

Ebenfalls bestätigen sich die Erhebungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die zeigen, dass überwiegend junge Menschen nach Deutschland beziehungsweise Thüringen geflüchtet sind oder noch flüchten und migrieren.⁷ Von den 825 Teilnehmern sind 64 Prozent im Alter von 18 bis 29 Jahren und 22 Prozent in der Altersspanne von 30 bis 39 Jahren. Betrachtet man zusätzlich noch die 5 Prozent der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA), befinden sich 91 Prozent der Projektteilnehmer im idealen ausbildungs- und/ oder arbeitsfähigen Alter für den Thüringer Arbeitsmarkt.

Der Freistaat ist ein weltoffenes Bundesland, in dem Menschen aus den unterschiedlichsten Nationen eine Perspektive für ihr Leben suchen. Allein im Projekt

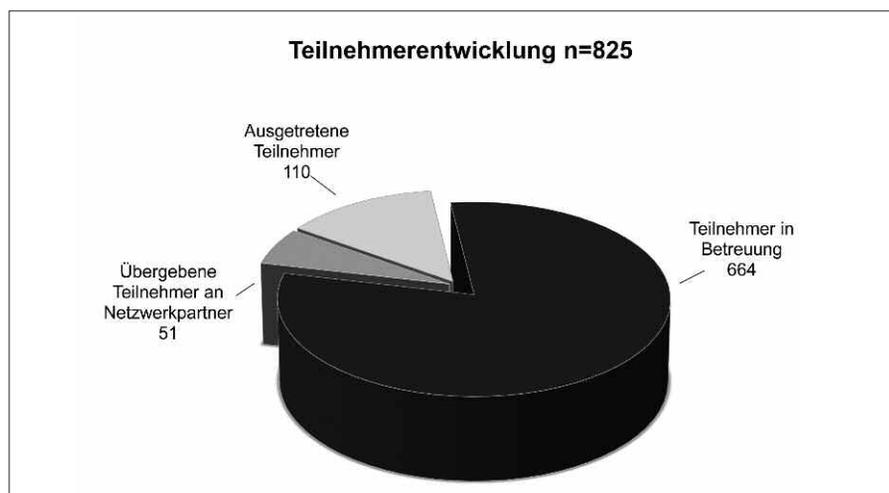


ABBILDUNG 1

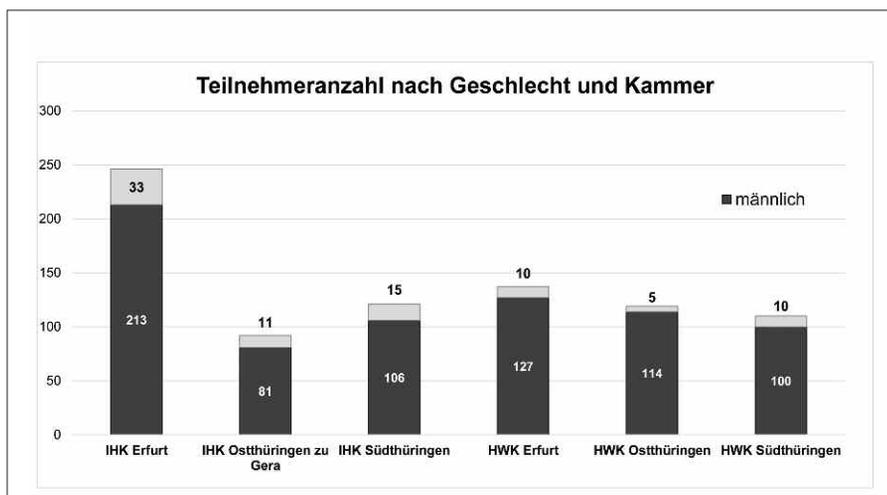


ABBILDUNG 2

FIF sind derzeit Menschen aus 33 verschiedenen Staaten vertreten. Allerdings sind nur 6 Prozent (49 Personen) der Teilnehmer „klassische Migranten“, 94 Prozent (776 Personen) stellten einen Antrag auf Asyl und versuchten größtenteils den Flüchtlingsstatus zu erlangen.

Aus den fünf Ländern mit guter Bleibeperspektive stammen 53,5 Prozent der Personen: Dabei stellen die Syrer mit 39 Prozent (322 Personen) die größte Gruppe; 5 Prozent (39 Personen) kommen aus dem Irak, 5 Prozent (38 Personen) aus Somalia, 4 Prozent (36 Personen) aus Eritrea und 0,5 Prozent (4 Personen) aus dem Iran. Einen großen Personenkreis bilden die Geflüchteten aus Afghanistan mit 33 Prozent (275 Personen). Sie erhalten von den deutschen Behörden in den meisten Fällen nur eine Duldungsverfügung. Die Schutzquote für Flüchtlinge aus

Afghanistan liegt unter 50 Prozent; daher zählt es derzeit nicht zu den Ländern mit einer guten Bleibeperspektive⁸. Die Afghanen sind somit von Integrationskursen und Weiterbildungsmaßnahmen weitgehend ausgeschlossen.

Insgesamt werden im Rahmen des Projekts 43 Prozent Geflüchtete mit Aufenthaltstitel und 42 Prozent Asylsuchende in einem laufenden Verfahren betreut. Einen negativen Bescheid hingegen, eine bloße Duldung, erhielten bislang 9 Prozent.

D. Eine erste Zusammenfassung

Grundsätzlich hat das Integrationsgesetz von 2016 einige Erleichterungen bezüglich der Integration in den Arbeitsmarkt geschaffen. Mit Blick auf den Aufenthaltsstatus bleiben aber Unsicherheiten für die Betriebe

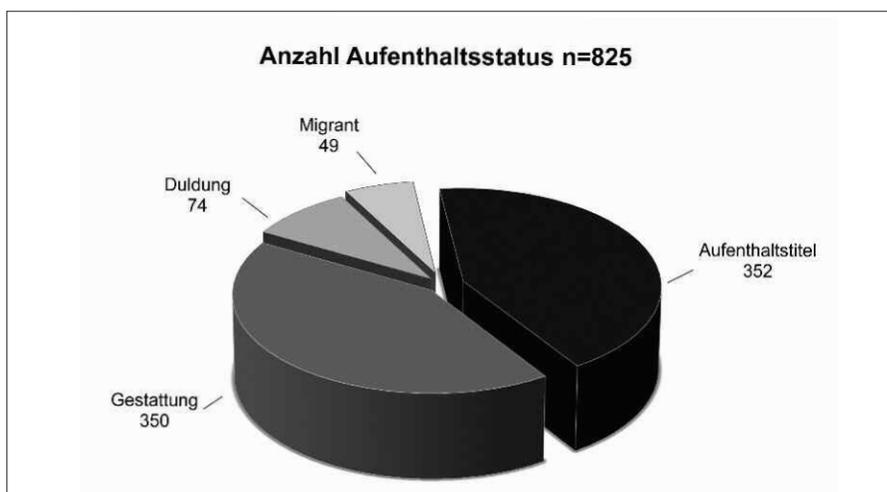


ABBILDUNG 3

und Menschen. In Anbetracht der Zahlen besitzen nur 49 Prozent einen Status, bei dem der Aufenthalt in Deutschland für eine planbare Zeit geregelt und der Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt daher gegeben ist. Daraus ergeben sich zwei grundlegende Probleme: Erstens können die Betroffenen sich nicht mit vollem Engagement ihrer Qualifizierung beziehungsweise Arbeit widmen, denn ihr unsicheres soziales Umfeld lässt sie nicht zur Ruhe kommen. Zwei wichtige Indikatoren aus der Sozialforschung, die das soziale Leben bestimmen, fehlen ihnen mithin – Sicherheit und Perspektive. Die Koordinatoren stellen fest, dass für diese Gruppe eine Vermittlung in Schulungen oder qualifizierte Arbeit äußerst schwierig ist. Das zweite Problem besteht in der Unsicherheit für die Unternehmen. Die Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher Verantwortung und rechtlichen Unklarheit prägt ihre Integrationsarbeit. So stellen die Firmen zwar Arbeitsplätze sowie Fachpersonal für die Ausbildung bereit, die für eine verlängerte Einarbeitungsphase des ausländischen Personals erforderlich sind, aber die Gefahr einer (möglichen) vorzeitigen Beendigung der Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse verbunden mit der fehlenden Transparenz aufenthaltsrechtlicher Entscheidungen erschweren letztlich die Handlungsbereitschaft der Unternehmen.

Infolge der vielen einschlägigen Rechtsänderungen ist es noch nicht zu einer einheitlich Rechtspraxis gekommen. Seit August 2016 gilt: Auszubildende sollten grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf die 3+2-Duldung haben. Die Altersgrenze von 21 Jahren ist entfallen. In den deutschen Ländern wird diese Regelung unterschiedlich streng gehandhabt. „Wer wirklich einen Anspruch auf diese neu eingeführte Ausbildungsduldung hat, sei für Unternehmen nicht durchgängig ersichtlich. Die Innenministerkonferenz müsse sich auf einen bundesweit einheitlichen Verwaltungsvollzug einigen“,⁹ so der stellvertretende Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK), Achim Dercks, in der F.A.Z.

Vereinfacht gesagt, hemmt diese Konstellation die Integration in den Arbeitsmarkt, da gerade kleine und mittelständische Unternehmen abwägen müssen, in welchem Umfang sie Fachpersonal für verlängerte

Einarbeitungsphasen abstellen können. Allen „Unkerufen“ zum Trotz beweisen die Zahlen des Projektes das große Interesse der Unternehmen an ausländischen Arbeitskräften. Bereits bis zum 20. Januar 2017 absolvierten die Koordinatoren 829 vertiefende Beratungen und Betriebsbesuche in Thüringer Unternehmen.¹⁰ Das Fazit der meisten Gespräche mit Geschäftsführern und Personalverantwortlichen ist dabei weitestgehend einheitlich: Zusätzliches Personal wird benötigt, die Herkunft spielt keine Rolle, solange die allgemeingültigen Regeln des Arbeitsmarktes nicht zur Debatte stehen. Auch im aktuellen Ernst & Young-Mittelstandsbarometer spiegeln sich diese Erkenntnisse wider. Die Befragten stehen der Gruppe der Geflüchteten offen gegenüber und sehen die Auswirkungen auf die Wirtschaft eher positiv. Drei von vier Mittelständlern sind bereit, Flüchtlinge einzustellen, setzen auf ausländische Fachkräfte und jeder vierte Betrieb beschäftigt bereits einen Geflüchteten.¹¹ Das vorläufige Resultat dieser aufwendigen Beratungen der involvierten Personenkreise – Geflüchtete, Migranten und Unternehmen – ist mehr als zufriedenstellend. Ein „Matching“ zwischen den arbeitswilligen Personen und den Betrieben führte in 58 Fällen zu Arbeitsverhältnissen, 43 Personen wurden in eine Ausbildung vermittelt. Ihre Arbeitsperspektiven konnten die Zugewanderten in 100 vermittelten Praktika und 27 Berufsfelderproben testen. 38 Menschen erhielten in Vorbereitungsmaßnahmen konkrete Hilfe. 28 davon nutzen eine Einstiegsqualifizierung, die 2017 in eine Ausbildung mündet und 10 versuchen ihren Hauptschul- oder Realschulabschluss an einer berufsbildenden Schule nachzuholen, um ihre Aussichten zu verbessern. Das Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen wurde 147 Mal abgerufen. Darunter summieren sich beispielsweise Sprachangebote, Führerscheinprüfungen, berufsbildende Maßnahmen oder Kurse in den Berufsbildungszentren der Handwerkskammern.

E. Der Blick auf die Branchen

Der Arbeitsmarkt zeigt sich bis auf wenige Ausnahmen branchenübergreifend offen. Leider ist es gerade die öffentliche Verwaltung, die nur wenige Ange-

bote macht. Zudem stellt der gesamte kaufmännische Bürobereich derzeit äußerst hohe Anforderungen. Dennoch konnten die Projektteilnehmer in unterschiedlichen Berufsfeldern eine Arbeit aufnehmen. So wurde beispielsweise ein Rumäne als Kraftwerkstechniker und ein Syrer als Konstruktionsmechaniker vermittelt. Auch die Erfolgsgeschichten in den Ausbildungen sind vielfältig: ein Syrer erlernte den Beruf des Kochs, ein Afghane wurde Florist und ein weiterer Syrer konnte als Kaufmann für Büromanagement integriert werden. Zahlreiche Möglichkeiten einer Berufsfelderprobung beim Arbeitgeber mittels eines Praktikums sind auch im Projekt branchensimultan vorhanden. Besonders hervorzuheben ist hier ein Syrer, der als Langzeitpraktikant bei einer politischen Partei weitere Berufserfahrungen sammelte.

F. Die Abbrecher – ein Problem für die Zukunft?

Die Abbrecherquote (wenn derzeit auch noch nicht signifikant auffällig) wird sorgfältig beobachtet: Insgesamt sind aktuell 30 Abbrüche registriert. Davon entfallen jeweils sieben auf Arbeitsverhältnisse, Ausbildungen und Einstiegsqualifizierungen; acht auf Praktika und Berufsfelderprobungen sowie ein abgebrochenes berufsvorbereitendes Schuljahr. Neben den vielen positiven Erfahrungen gehört es daher auch zur Realität der Integrationsberatung, dass bei einem Teil der Personen zahlreiche Integrationsbemühungen fehlschlagen. Die kulturellen Unterschiede erweisen sich dann als zu groß und kollidieren mit den Regeln des deutschen Arbeitsmarktes. Diese Situation kann man jedoch nicht pauschalisieren und länderspezifisch einordnen. Oft handelt es sich eher um individuelle Entscheidungen und persönliche Umstände.

G. Schlussfolgerungen aus der Praxis

Die Erfolgswahlen des Projektes belegen, dass viele der Zugewanderten hoch motiviert sind und daher über gute Chancen verfügen, um in Deutschland eine Tätigkeit aufzunehmen. Arbeit ist eine zentrale Voraussetzung für die Teilhabe an anderen gesellschaft-

lichen Bereichen. Die Beratung der Migranten und Geflüchteten unterscheidet sich in einem wichtigen Punkt von der deutscher Arbeitssuchender: Bei den klassischen Arbeitsmigranten geht es zumeist um berufliche Anerkennung bestehender Abschlüsse und den möglichst nahtlosen Übergang in den Berufsalltag in Deutschland, da sie bereits eine gewisse Vorstellung von ihrer künftigen Tätigkeit mitbringen. Die Beratung der Flüchtlinge ist daher grundlegender, der Informationsbedarf über den Arbeitsmarkt deutlich höher. Sie betonen in den persönlichen Gesprächen stets, wie wichtig ihnen neben den finanziellen Ressourcen neue soziale Kontakte und gesellschaftliche Akzeptanz sind. Für viele der Menschen ist es demütigend, von Sozialleistungen abhängig zu sein. Sie drängen allerdings häufig übereilt in den Arbeitsmarkt und sehen oftmals nicht die Notwendigkeit, sich langfristig zu qualifizieren. Ihr Fokus ist: möglichst schnell, möglichst viel Geld verdienen, um die eigene Familie zu unterstützen.

Eine erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt gelingt jedoch nur über den Erwerb von ausreichenden Sprachkenntnissen, sonst sind selbst einfachste Hilfstätigkeiten nicht möglich. Viele Teilnehmer verfügen über unzureichende Sprachkompetenzen. Daher müssen die Koordinatoren die eigentliche Vorbereitung auf das Berufsleben mit zusätzlichen Sprachkursen von Netzwerkpartnern kombinieren.

Das Projekt vermittelt verantwortungsbewusst. Es bringt den Menschen erst dann mit dem Arbeitgeber in Kontakt, wenn sowohl die Sprache als auch das Schriftbild in einem akzeptablen Verhältnis zu den Anforderungen der entsprechenden Tätigkeit stehen. Eine voreilige Vermittlung würde zu Frustrationen auf beiden Seiten führen. Die Projektmitarbeiter begrüßen in diesem Zusammenhang den Appell des Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, Frank-J. Weise. Er fordert, drei Dinge in simultaner Kombination: „Arbeit plus Sprache plus kleine Lebensgemeinschaft.“ Ein zeitraubendes und von Wartezeiten geprägtes Nacheinander von Sprachkursen und anschließender Arbeitssuche ist hingegen wenig erfolgversprechend. Vielmehr sollten die Flüchtlinge möglichst schnell mit dem Arbeitsmarkt und den Betrieben in Kontakt kommen.¹²

Eine weitere Erkenntnis seit Projektstart betrifft die fehlenden und zugleich unrealistischen Vorstellungen der Zugewanderten vom deutschen Arbeitsmarkt. Dies führt zu einem enormen Aufklärungsbedarf und stellt zugleich ein Vermittlungshemmnis dar. Der Wert der dualen Ausbildung und das duale Ausbildungssystem sowie die vielfältigen Möglichkeiten der Erwachsenenbildung sind den meisten Flüchtlingen nicht bekannt. Nur eine Minderheit von ihnen kann einen formalen Berufsabschluss aus dem Herkunftsland nachweisen. Dies hängt damit zusammen, dass spezialisierte Berufsausbildungen in den Fluchtländern kaum oder gar nicht existieren¹³, „die Qualifikationsniveaus der Flüchtlinge sehr heterogen sind und die Mehrheit unter ihnen nicht über eine abgeschlossene Ausbildung verfügt“.¹⁴ Vor allem die geflüchteten Menschen erreichen das FIF-Projekt nur in Ausnahmefällen als Fachkräfte. Aber gerade in diesem Bereich fehlen den Thüringer Betrieben qualifizierte Arbeitskräfte. Eine erfolgreiche Integration in die deutsche Gesellschaft kann nur auf diesem Wege gelingen. Für die Koordinatoren des Projektes ist es indes oft eine große Herausforderung, die Menschen davon zu überzeugen, zuerst eine Ausbildung oder Nachqualifizierung zu absolvieren. Berücksichtigt man die Dauer der Sprachkurse, eines Praktikums und einer Einstiegsqualifizierung, verlängert sich der erste Qualifizierungsweg auf vier bis sechs Jahre. Der Nutzen dieser Maßnahmen ist den Geflüchteten bisweilen schwer darzulegen, da die Perspektiven und die damit einhergehenden Chancen nicht immer erkannt werden. Diejenigen, die sich dem vorgegebenen Qualifizierungsweg aufgeschlossen gegenüber zeigen und die Bereitschaft zur Veränderung mitbringen, werden aber erfahrungsgemäß schnell integriert. Wir stehen erst am Anfang und in Anbetracht des sehr jungen Durchschnittsalters der Projektteilnehmer ist sehr viel Potenzial für die verschiedenen Aus- und Weiterbildungswege vorhanden. Dies gilt es nachhaltig zu nutzen!

H. Eine kritische Reflexion

Der Prozess der Vermittlungsarbeit im Projekt wird oft unterschätzt. Vom ersten Teilnehmergehör und

Kennenlernen bis hin zur tatsächlichen Einstellung in ein Praktikum oder die Aufnahme einer Ausbildung oder Arbeit vergehen oft viele Monate. Es vergeht also geraume Zeit, bis die Zahlen eine Vermittlungsstatistik füllen und die Menschen effektiv einem geregelten Arbeitsalltag nachgehen können. Gerade die bürokratischen Hürden sind beim Integrationsprozess nicht zu übersehen. Bei der Einstellung einer ausländischen Arbeitskraft müssen unterschiedliche Behörden einbezogen und kontaktiert werden. Dies schreckt interessierte Unternehmen oft ab. Eine Problematik zeigt sich innerhalb der Zielgruppe der ausländischen Arbeitssuchenden immer wieder: die fehlende Mobilität. Ohne einen eigenen PKW sind die Unternehmen für die Zugewanderten schlecht zu erreichen. Fehlende Mobilität und ungünstige Verkehrsanbindungen erschweren die Vermittlungsarbeit und sind daher ein immer wiederkehrendes Thema in den Beratungen. Der „Kraftakt“ der ganzheitlichen Beratungsarbeit zwischen dem Geflüchteten, dem Unternehmen und dem Netzwerk spiegelt sich im erreichten Ergebnis nicht immer angemessen wider.

I. Empfehlungen für die Zukunft

Die Industrie- und Handelskammern engagieren sich flächendeckend mit der Umsetzung ihres Ende 2015 beschlossenen Aktionsprogramms „Ankommen in Deutschland – Gemeinsam unterstützen wir Integration“. Im vergangenen Jahr hat die IHK-Organisation dafür bereits 20 Millionen Euro investiert. Dieses Engagement wird 2017 weiter verstetigt, wofür die beteiligten Kammern erneut ein Volumen von 15 Millionen Euro bereitstellen. Weiterhin informieren, beraten und unterstützen 160 Mitarbeiter sowohl Unternehmen als auch Flüchtlinge in der gesamten Bundesrepublik.

Damit die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt weiterhin positiv verläuft – das FIF-Projekt ist hierfür ein Erfolgsbeispiel über Ländergrenzen hinweg –, haben Kammern und Unternehmen noch viele Hürden zu überwinden. Auf der Grundlage einer Befragung aller Industrie- und Handelskammern hat der DIHK elf Punkte identifiziert, die es aus Sicht der

Wirtschaft in Zukunft zu optimieren und zu entwickeln gilt:¹⁵

1. Klarheit über Zugänge zur Ausbildungsduldung
2. Vermeiden zusätzlicher Bürokratie für Betriebe in Folge von Meldepflichten
3. Einheitliche Regelungen bei der Ausbildungsförderung
4. Schaffen eines einheitlichen Prozesses beim Abschluss von Ausbildungsverträgen
5. Kontinuierliche Begleitung vor und während der Ausbildung
6. Sicherheit vor Abschiebung auch für Einstiegsqualifizierung (EQ)
7. Berufsschulunterricht schon während der Einstiegsqualifizierung
8. Flexibilität und Mobilität trotz Wohnsitzauflage
9. Verhinderung von Umzügen wegen Volljährigkeit
10. Arbeitsmarktprüfung innerhalb von zwei Wochen
11. Sichern der Qualität und Aussagekraft von Sprachzertifikaten bundesweit.

¹ Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin 2016, S. 23 u. 38.

² Vgl. OECD: Bildung auf einen Blick 2016. OECD-Indikatoren, Paris/Berlin 2016, S. 133, 360.

³ Vgl. Stiftung Marktwirtschaft: Tagungsbericht, Migration, Konfusion, Integration? Zuwanderungspolitik zwischen humanitärer Verpflichtung und ökonomischer Vernunft. Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 12. April 2016 in Berlin, Berlin 2016.

⁴ Vgl. R. Herzog, Ein Ruck muss durch Deutschland gehen! Berliner Rede vom 26. April 1997. Abrufbar u.a. unter dem Onlineauftritt der Konrad Adenauer Stiftung: <http://www.kas.de/wf/de/191.4765/>.

⁵ Projektstand: 20. Januar 2017

⁶ Aktuelle Zahlen und detaillierte Informationen zu den Berufsfeldern finden sie über das Onlineangebot des Deutschen Industrie und Handelskammertages (DIHK) und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH).

⁷ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Berlin 2016, S. 175ff.

⁸ Vgl. Die Entwicklung der Asylzahlen und die Asylgeschäftsstatistik finden sich im „Statistik-Downloadbereich“ des BAMF: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html>.

⁹ Vgl. M. Schäfers /H. Roßbach: Wie lassen sich Flüchtlinge in Arbeit bringen?, in: F.A.Z. vom 27.01.2017.

¹⁰ Die überwiegende Anzahl der Thüringer Unternehmen sind kleine und mittelständische Betriebe.

¹¹ Vgl. Ernst & Young Mittelstandsbarometer: Mittelstandsbarometer Januar 2017, Befragungsergebnisse, S. 25-30.

¹² Vgl. F.-J. Weise, Status quo, Herausforderungen und Zukunftsperspektiven bei der Integration von Flüchtlingen, in: Stiftung Marktwirtschaft: Tagungsbericht, Migration, Konfusion, Integration? Zuwanderungspolitik zwischen humanitärer Verpflichtung und ökonomischer Vernunft. Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 12. April 2016 in Berlin, Berlin 2016.

¹³ Vgl. E. Liebau /Z. Salikutluk, Viele Geflüchtete brachten Berufserfahrung mit, aber nur ein Teil einen Berufsabschluss, in DIW Wochenbericht (35) September 2016, Berlin, S. 734.

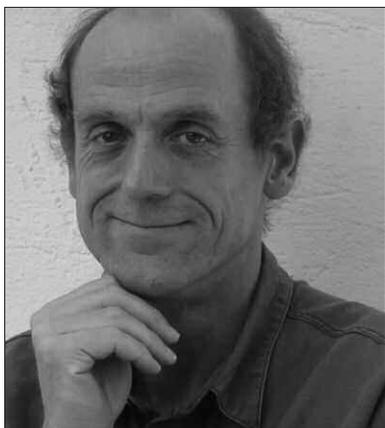
¹⁴ Vgl. Stiftung Marktwirtschaft: Tagungsbericht, Migration, Konfusion, Integration? Zuwanderungspolitik zwischen humanitärer Verpflichtung und ökonomischer Vernunft. Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 12. April 2016 in Berlin, Beilage zum Tagungsbericht, Berlin 2016, S. 2.

¹⁵ Vgl.: Positionspapier des DIHK (2017): Integrationshemmnisse abbauen. Dieses Papier steht im Downloadbereich des DIHK zur Verfügung.

In einem gänzlich anderen Licht: Unternehmertum von Migrantinnen und Migranten

In der Debatte über die sogenannte Flüchtlingskrise wird selten resümiert, was aus all denjenigen geworden ist, die in den vergangenen Jahrzehnten – aus welchen Gründen auch immer – nach Deutschland eingewandert sind. Schließlich gibt es in der Frage der sozialen und beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten nicht nur Probleme, sondern genauso Erfolge zu berichten, die durchaus optimistisch stimmen. Dies betrifft auch eine Erwerbsposition, in der Zugewanderte weit mehr auf Vorurteile als auf Anerkennung treffen: Als unternehmerische Selbständige.

Spätestens seit Ende der 1990er Jahre vollzieht sich ein bemerkenswerter Wandel in der Unternehmenslandschaft. Das Gründungsgeschehen in Deutschland wird in wachsender Zahl durch Zugewanderte bestimmt. Im öffentlichen Diskurs wird dieses Phänomen bislang allerdings häufig mit Arbeitsmarktproblemen, Dönerbuden, Gemüseläden, Subunternehmertum, Scheinselbständigkeit und prekären Einkommen in Verbindung gebracht. Chancen zum sozialen Aufstieg und wirtschaftlichen Erfolg werden in diesem Kontext kaum thematisiert. Insofern wird



Dr. René Leicht ist Forschungsbereichsleiter am Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim und befasst sich u.a. mit Gründungsforschung und dem Themenfeld Migrantenökonomie.

in diesem Beitrag erläutert, welche Bedeutung migrantisches Unternehmertum in Deutschland tatsächlich hat, welche ökonomische Leistungen damit einhergehen und inwieweit die unternehmerischen Aktivitäten eher als Ausdruck von Marginalisierung und Abschottung oder als Zeichen der Integration zu werten sind.¹

Solche Fragen weisen fast automatisch einen aktuellen Bezug auf: Zwar scheint der Schritt in die Selbständigkeit gegenwärtig nur für wenige Flüchtlinge eine realistische Option; und dies nicht nur wegen der arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Hürden. Doch kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass alle Schutzsuchenden bald und ausreichend Gelegenheit finden, eine Arbeitnehmertätigkeit aufzunehmen. Es ist daher zu erwarten, dass in den kommenden Jahren wieder verstärkt über Auswege aus der Arbeitslosigkeit und die Chancen selbständiger Erwerbsarbeit diskutiert wird. So könnte die Debatte über den Erfolg und die wirtschaftliche Substanz von Migrantengründungen neuen Auftrieb erhalten. Es wäre aber ein falscher Ansatz, nunmehr alle Fragen der Arbeitsmarktintegration auf die aktuelle Flüchtlingsmigration zu projizieren. Zunächst geht es im Folgenden daher um die Berufspassagen und Statuspositionen der hier schon länger Ansässigen.

A. Migrantenunternehmen im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs

Die bloße Alltagsbeobachtung in den Straßen migrationsgeprägter Städte mag den Eindruck vermitteln, dass sich die unternehmerischen Aktivitäten von Zugewanderten stark auf das Gastgewerbe, den Einzelhandel, Dienstleistungen wie das Friseurhandwerk und ähnliche Branchen mit niedrigen Zugangshürden, aber hartem Wettbewerb konzentrieren. Insofern ist auch das Bild, das der öffentliche Diskurs über Migrantenunternehmen zeichnet, wesentlich von der Vorstellung geprägt, es handele sich insge-



samt um ein wirtschaftlich randständiges Segment mit geringen Qualifikationsanforderungen und Ertragsaussichten. Hinzu kommen Unsicherheiten und letztlich Spekulationen darüber, welche ethnischen Beziehungen und familienwirtschaftlichen Hierarchien sich hinter den Türen der Migrantenbetriebe verbergen. Vielen Beobachtern erscheint die „ethnische Ökonomie“ als sprichwörtlich fremde Unternehmenswelt. Natürlich werden in den Medien vereinzelt auch Erfolgsgeschichten bekannt, soweit Migranten große und international aufgestellte Unternehmen führen.² Aber diese haben das mediale Interesse eher deswegen erweckt, weil sie als Ausnahmen erscheinen.

Die Forschung hat bislang wenig zur Überprüfung solcher Einschätzungen beigetragen; zumindest nicht in Deutschland. Dies ist erstaunlich. Blickt man weit zurück zu Max Weber, Georg Simmel und Werner Sombart, dann war der Einfluss kultureller Werthaltungen auf wirtschaftliches Handeln von Anfang an ein wichtiges Thema der deutschen Soziologie. Mit partiellem Rückgriff hierauf haben dann insbesondere US-amerikanische, britische und niederländische Wissenschaftler das unternehmerische Verhal-

ten von Zugewanderten in modernen Industriemetropolen untersucht.³ Von zentraler Bedeutung sind demnach die Blockaden der Aufstiegschancen am Arbeitsmarkt, die dazu führen, dass Teile der Benachteiligten ihre ethnischen und sozialen Ressourcen mobilisieren und ihr Glück im Unternehmertum suchen. Inwieweit sie sich damit gesellschaftlich isolieren, ist zwar strittig, aber in vielen Fällen werden eine starke kulturelle Orientierung auf das Herkunftsland, innerethnische Solidarität, Familienarbeit und soziale Kontrolle als charakteristische Merkmale der *ethnic economy* gesehen. Bei aller Vielschichtigkeit theoretischer Deutungen ist jedoch zu resümieren, dass das Gros der internationalen *Ethnic-Entrepreneurship*-Forschung die Aufstiegschancen und den wirtschaftlichen Erfolg unternehmerischen Handelns nur selten in Frage stellt.

Demgegenüber ist die Forschung in Deutschland dem Unternehmertum von Migrantinnen und Migranten bisher mehrheitlich mit großen Vorbehalten begegnet. In Bezug auf die wirtschaftlichen Leistungspotenziale kommen einige Autoren sogar zu einem fast vernichtenden Urteil. So ist beispiels-

weise Manfred Neuhöfer der Meinung, dass „die Vorstellung einiger wohlmeinender Migrationsforscher, die das Heil in einer Migrantenökonomie in kleinen Marktnischen suchen, zu kurz greife“⁴ und begründet dies wie folgt: „Da die dortigen Kleinbetriebe [...] relativ geringe Umsatzzahlen aufweisen und aufgrund niedriger Erträge [...] nur wenig oder gar keine Einkommenssteuer zahlen, muß aus volkswirtschaftlicher Perspektive mehr von ersparten Sozialtransfers geredet werden denn von der Produktion echten volkswirtschaftlichen Mehrwerts“.⁵ Und folgt man Aritzsch, dann scheint Ethnic Business „der eklatante Widerspruch zum Bild des Unternehmers zu sein, denn was wir heute als ‚ethnische Ökonomie‘ kennen, ist [...] die Nischenwirtschaft, die Besetzung von Bereichen, die im Zuge der globalen kapitalistischen Expansion aufgegeben wurden“.⁶

Diese skeptische Sicht ist sicher auch dadurch zu erklären, dass die wachsende Zahl an Migrantengründungen zu einer Zeit ins Bewusstsein rückte, in welcher ganz generell ein Drittel bis zur Hälfte aller Gründungen aus der Arbeitslosigkeit erfolgte. Zwar spielen Notgründungen insbesondere in wirtschaftlich schlechten Zeiten eine Rolle. Aber sie erklären zumindest gegenwärtig und für sich genommen nicht den (nachfolgend dargestellten) überproportionalen und stetigen Zuwachs an unternehmerisch aktiven Migrantinnen und Migranten. Hinzu kommt, dass deren Gründungsmotive nur unwesentlich stärker als die der autochthonen Bevölkerung von Push-Faktoren getrieben sind.⁷ Doch letztlich geriet der Diskurs über die Entstehungsbedingungen migrantischen Unternehmertums in Deutschland in den Blickfang einer nicht ganz unberechtigten Sozialkritik, der es darum ging, die politisch überhöhten Erwartungen an eine (vermeintlich von Zugewanderten vorexerzierte) Kultur der Selbstständigkeit mit der rauen Wirklichkeit zu konfrontieren. Ein Problem ist allerdings, dass viele Studien auf empirisch schwachen Füßen stehen. Mit manchen Fallstudien wird der Topos gefestigt, migrantisches Unternehmertum gehe mehr mit kulturell bedingter Risikofreudigkeit als mit rationalen Strategien einher. Am weitesten hat

sich die Sicht verbreitet, die marginalen Erträge würden vor allem in ethnischen Nischen erwirtschaftet – und dabei unter Ausbeutung nicht nur der eigenen Arbeitskraft, sondern auch der Familie.

B. Entwicklung und Umfang von Migrantenselbstständigkeit

Welche Entwicklungen und Charakteristika zeigen sich, wenn man den Mikrozensus und damit die bedeutendste amtliche Repräsentativstatistik zugrunde legt? Während ausländische Selbstständige noch in den 1970er und 1980er Jahren eine kaum wahrnehmbare Größe bildeten, ist ihre Zahl zwischen 1991 und 2014 um das Zweieinhalbfache bzw. um 147% gestiegen, die der deutschen Selbstständigen hingegen „nur“ um 31% (Abb. 1). Rechnet man diejenigen mit deutschem Pass aber ausländischer Herkunft hinzu, dann besitzen 709.000 bzw. 17% der insgesamt 4,2 Millionen Selbständigen in Deutschland einen Migrationshintergrund.⁸ D.h. mittlerweile hat jede sechste unternehmerisch engagierte Person in Deutschland ausländische Wurzeln. So betrachtet sind die von Migrantinnen und Migranten geführten Unternehmen allein schon aufgrund ihrer starken Präsenz von wirtschaftlich hoher Bedeutung.

In den genannten Bestandsveränderungen sind nur diejenigen berücksichtigt, die auch ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben. Schaut man demgegenüber auf die Zugänge und fasst den Kreis an Gründungen weiter, dann erfolgt – je nach Untersuchungszeitraum und Region – sogar jede zweite bis dritte Gewerbeanmeldung durch Ausländerinnen und Ausländer, wobei hier Zugewanderte aus Polen, Rumänien und Bulgarien dominieren. Vor dem Hintergrund der lange Zeit eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit beruhen die Gewerbemeldedaten zum Teil auf Formen von Scheinselbstständigkeit, Wanderselbstständigkeit und zirkulärer Migration. Diese Entwicklungen sind jedoch ein rückläufiges sowie separat zu betrachtendes Phänomen und spiegeln sich auch nur in geringem Maße in der zuvor dargestellten Gesamtstruktur des Bestands an Selbständigen bzw. im Mikrozensus wider. Ohnehin

wurden drei Viertel aller seit der EU-Erweiterung „neu hinzugekommenen“ Selbstständigen schon vor 2004 in Deutschland sesshaft.

C. Determinanten und soziale Zusammensetzung beruflicher Selbständigkeit

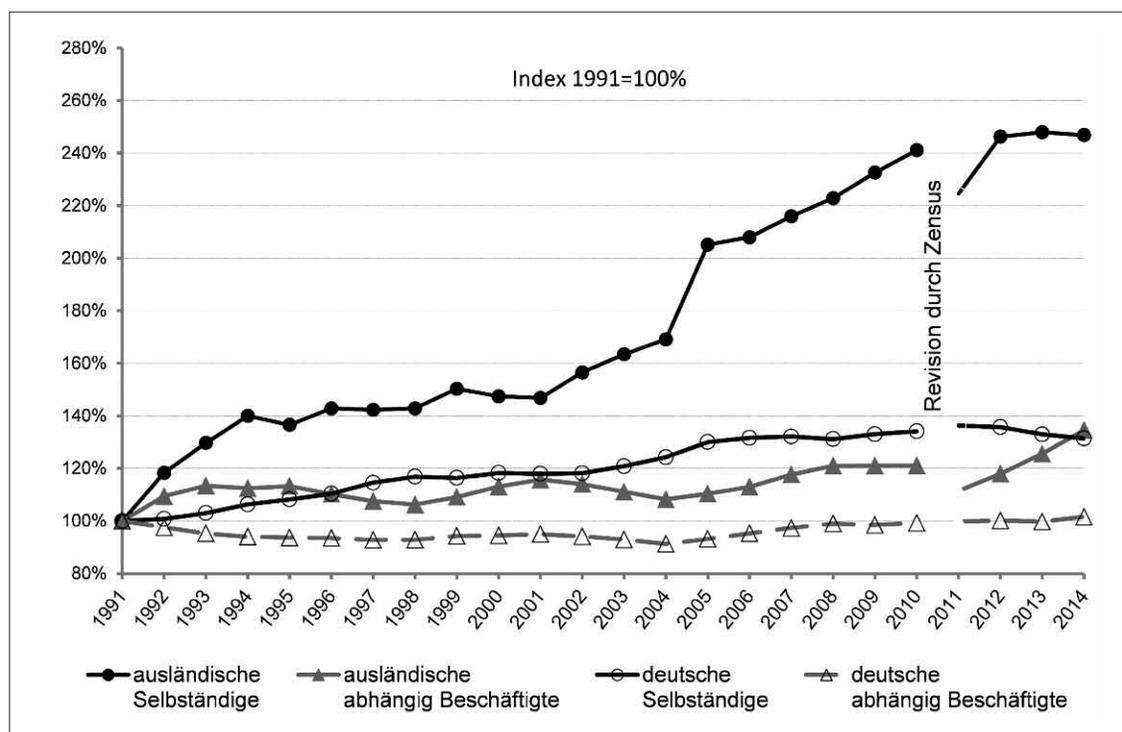
Mittlerweile liegen die Selbstständigenquoten der deutschen und migrantischen Erwerbsbevölkerung auf fast gleichem Niveau (11% gegenüber 10%). Allerdings ist unterhalb dieser Oberfläche die Neigung zum Schritt in die Selbstständigkeit gruppenspezifisch äußerst verschieden, da sie je nach Herkunft von unterschiedlichen Ressourcen, Chancen und Restriktionen beeinflusst wird.

Welche Faktoren sind für den Schritt in die Selbstständigkeit entscheidend? Entgegen einer weit verbreiteten Meinung werden die unternehmerischen Aktivitäten von Migrantinnen und Migranten nur in geringem Maße von „kulturellen“ Faktoren bzw. von ethnischen Kapital, sondern in fast gleichem Maße wie bei den „Einheimischen“ von individuellen Ressourcen bestimmt. Bildung und Wissen nehmen

hierbei einen vorderen Platz ein. Personen mit hohem Qualifikationslevel sind über fast alle Gruppen hinweg mit fast drei Mal so hoher Wahrscheinlichkeit selbständig wie die gering Qualifizierten. Dies mag überraschen, da im öffentlichen Diskurs teilweise davon ausgegangen wird, dass die Gründung eines Unternehmens vor allem für die geringer Gebildeten eine Erwerbsalternative ist. Entsprechend liegt das Qualifikationsniveau von Selbstständigen in allen Herkunftsgruppen deutlich höher als das ihrer abhängig beschäftigten Pendanten. Dies wiederum ist ein zentrales Merkmal für die Güte migrantischen Unternehmertums.

Diese Strukturverschiebungen sind zum Teil auf die Veränderungen in der herkunftsspezifischen Zusammensetzung selbständiger Migrantinnen und Migranten zurückzuführen. Sie ist durch ein breites Spektrum an länderspezifischen Herkunftsgruppen geprägt, in dem die Angehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern einen zunehmend geringeren Anteil ausmachen, während neue Zuwanderergruppen, vor allem osteuropäischer Herkunft, verstärkt un-

ABBILDUNG 1:
Entwicklung von ausländischen und deutschen Selbständigen 1991-2014 (Index)



ternehmerische Aktivitäten entwickeln. Übersehen oder unterschätzt wird aber oftmals auch die Migration der Hochqualifizierten aus westlichen Industrieländern, die zu einem wachsenden Teil das Profil beruflicher Selbständigkeit mitbestimmen.

D. Betriebliche Charakteristika von Migrantunternehmen

In der Diskussion um die wirtschaftliche Bedeutung von Migrantunternehmen interessieren vor allem die betrieblichen Charakteristika. Diese ergeben sich unter anderem aus der Branchenzugehörigkeit, der Wissensbezogenheit der Tätigkeiten sowie aus der Beschäftigten- und Kundenstruktur. Letztlich handelt es sich um Eigenschaften, die über den Grad der Modernität von Migrantunternehmen sowie über Strategien und qualitative Aspekte Auskunft geben.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die noch bis zur Mitte der 1990er Jahre zu beobachtende Dominanz von Gastgewerbe und Handel erheblich nachgelassen hat, während der Anteil „sonstiger“, aber auch die Relevanz von wissensintensiven Dienstleistungen

seit längerem wächst. Jedes vierte Migrantunternehmen leistet wissensbezogene Dienste, was eine erhebliche Modernisierung des Leistungsspektrums erkennen lässt. Die Bedeutung wissensintensiver Dienste liegt dennoch unterhalb derjenigen bei Deutschen, was sich nicht allein mit geringerer Bildung erklären lässt. Vieles deutet darauf hin, dass die sektorale Zusammensetzung von Migrantenselbstständigkeit über lange Zeit und in beachtlichem Maße auch durch die institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen in Deutschland, so etwa durch die mangelnde Anerkennung von Qualifikationen, den eingeschränkten Zugang zu Berufen und Kapital und vor allem durch die Ausrichtung der Zuwanderungspolitik geformt wurde.

Wenig empirische Evidenz lässt sich für die These finden, Migrantunternehmen würden einen *Sweatshop* führen und im Wesentlichen durch hohen Einsatz (unbezahlter) Familienarbeit und Selbstausbeutung überleben. Ein überdurchschnittliches Arbeitsvolumen scheint viel eher ein sektoraler Effekt, der sich jedoch in wettbewerbs- und arbeitsintensiven Branchen auch bei „einheimischen“ Unternehmen ergibt.



Auch viele der den *ethnic economies* zugeschriebenen Charakteristika sind hierzulande nicht zu finden.⁹ Kunden der gleichen Herkunft spielen insgesamt betrachtet eine äußerst geringe Rolle und co-ethnische Beschäftigung geht zu einem großen Teil mit familienwirtschaftlichen Formen einher, die sich kaum von der sozialen Fürsorge in einheimischen Unternehmen unterscheiden. Die insgesamt geringe Orientierung an sogenannten ethnischen Märkten kennt auch Ausnahmefälle, die jedoch weit entfernt von Parallelwelten sind. Der auch in der ausländischen Bevölkerung steigende Bedarf an rechtlicher und wirtschaftlicher Expertise, an Gesundheitsdienstleistungen oder Mediendiensten eröffnet einen Markt für Hochqualifizierte der gleichen Ethnie, die sich durch die Kombination von fachlichem Wissen und interkultureller Kompetenz einen Vertrauensvorsprung und damit einen Nischenmarkt sichern.

E. Gesamtwirtschaftliches Leistungspotenzial von Migrantenunternehmen

Die ökonomische Bedeutung von Migrantenunternehmen wird hauptsächlich an ihren einzelwirtschaftlichen Erträgen und an den gesamtwirtschaftlichen Leistungspotenzialen und damit auch an ihrem Nutzen für die Gesellschaft gemessen. An vorderster Stelle interessiert der Beschäftigungsbeitrag. Je nach Schätzmodell liegt die Gesamtzahl der von Migrantenunternehmen geschaffenen Arbeitsplätze zwischen 2,2 und 2,7 Millionen. Der größte Teil der Beschäftigung entfällt auf die Selbstständigen aus den ehemaligen Anwerbeländern. Geht man von einem konservativ geschätzten Beschäftigungsbeitrag aus, so finden sich in Migrantenunternehmen rund 5% aller Erwerbstätigen in Deutschland. Ihr Beschäftigungsbeitrag muss allerdings unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit des Leistungspotenzials betrachtet werden. Daher macht es Sinn, nur inhabergeführte Unternehmen heranzuziehen. Aus dieser Perspektive berechnet stellen Migrantenunternehmen rund 18% aller Arbeitsplätze in inhabergeführten mittelständischen Unternehmen in Deutschland. Dies entspricht in etwa ihrem Anteil an allen Unternehmen in diesem Segment. D.h. Vermu-

tungen, Migrantenunternehmen wären beschäftigungspolitisch nur von untergeordneter Bedeutung, haben keine Berechtigung.

Die Unternehmen von Migrantinnen und Migranten leisten auch einen steigenden Ausbildungsbeitrag. Während in „deutschen“ Unternehmen die Ausbildungsbereitschaft in jüngerer Zeit nachgelassen hat und fast nur noch ein Fünftel ausbildet, nähern sich Migrantenunternehmen diesem Anteil langsam „von unten“ an. Die Ausbildungsbeteiligung variiert stark zwischen den Gruppen, wobei die Selbstständigen türkischer und russischer Herkunft am häufigsten und die asiatischen und griechischen Unternehmen am seltensten eine Ausbildungsentscheidung treffen. Wird nicht die bloße Beteiligung, sondern als angemessener Vergleichswert die Intensität der Ausbildung zugrunde gelegt, dann sind Migrantenunternehmen noch näher an den „deutschen“ Unternehmen. Dies lässt sich nicht für alle, aber wenigstens für einige Herkunftsgruppen sagen: Während bspw. in den einheimischen Unternehmen rund 6 Azubis auf 100 Beschäftigte kommen, wird diese Ausbildungsquote von den „türkischen“ Unternehmen mit fast 8 Azubis pro 100 Beschäftigte sogar übertroffen.

Ein zentraler Indikator für die wirtschaftliche Substanz der Unternehmen ist das von den Eigentümern erzielte Einkommen. Die durchschnittlichen Nettoeinkommen von selbstständigen Migrantinnen und Migranten liegen zwar tendenziell unterhalb derer von Deutschen, doch ein gutes Stück über denjenigen der abhängig beschäftigten Pendanten. Von einer Marginalisierung durch den Schritt in die Selbstständigkeit kann in Anbetracht der Ergebnisse nicht ausgegangen werden. Bei allem ist auch zu beachten, dass die Einkommenswerte unter Selbstständigen generell, d.h. auch unter den Deutschen, eine starke Spreizung aufweisen, was wiederum die enorme Heterogenität in der Performance widerspiegelt.

Im Zeitalter von Internet, Globalisierung und transnationalen Netzwerken haben sich auch die Chancen und wirtschaftlichen Profile von Migrantenunterneh-

men verändert. Ein beachtlicher Teil ist sowohl in der alten als auch in der neuen Heimat in soziale und ökonomische Netzwerke eingebunden, was sie besonders befähigt, auch außenwirtschaftliche Aktivitäten zu entwickeln. Für 14% aller Migrantenunternehmen sind die Geschäftsbeziehungen ins Herkunftsland für den unternehmerischen Erfolg von großer Bedeutung. Und etwa jedes zehnte Unternehmen pflegt auch intensive Kontakte mit dem übrigen Ausland. Ob und wie sich diese Beziehungen „materialisieren“, das zeigt sich anhand der im Ausland erzielten Umsatzanteile. Sie liegen über alle Herkunftsgruppen hinweg deutlich höher als unter den deutschen Unternehmen vergleichbarer Größe.

F. Fazit: Migrantenunternehmen verdienen mehr Anerkennung statt Skepsis

Zusammenfassend ist also zu resümieren: Es gibt unter den Erwerbstätigen in Deutschland kaum eine andere Gruppe relevanter Größe, die sich in den letzten zwei Jahrzehnten in vergleichbarer Stärke entwickelt hat wie die der Selbstständigen ausländischer Herkunft. Es gibt aber auch kaum eine andere Gruppe unter den Selbstständigen, deren wirtschaftliche und soziale Integrität sowohl in der öffentlichen als auch in der wissenschaftlichen Debatte gleichermaßen in Zweifel gezogen wurde.

Demgegenüber weisen die empirischen Befunde darauf hin, dass Migrantinnen und Migranten durch den Schritt in die Selbständigkeit ihre Chancen sozialer Mobilität und struktureller Integration erheblich verbessern. Zudem leisten sie mit ihrem unternehmerischen Engagement einen beachtlichen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration sowie zur wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Nicht nur der Umfang an Migrantenunternehmen, sondern auch das sozioökonomische Profil hat sich, nicht zuletzt wegen des Zugangs neuer Gruppen, im Zeitverlauf enorm gewandelt. Weite Teile der sogenannten „Migrantenökonomie“ haben mit der zunehmenden Partizipation an Bildung und Wissen einen Modernisierungsschub erfahren, der sie aus vermeintlicher Marginalität in die Mitte der Gesellschaft hebt. Die häufig betonten Differenzen zwischen autochthoner und

allochthoner Selbständigkeit haben sich zumindest verringert. Eine schrittweise Angleichung in der sozialen Platzierung sowie in der wirtschaftlichen Struktur und Leistungserstellung der Unternehmen resultiert zum einen aus dem Aufholprozess auf Seiten der Zuwanderer, ist aber zum anderen auch das Ergebnis einer wachsenden Heterogenität in der Referenzkategorie.

G. Plädoyer für eine selbständigkeitsorientierte Willkommenskultur

In Bezug auf manche Indikatoren zeigen sich jedoch nach wie vor Differenzen zu den herkunftsdeutschen Selbständigen, die zu einem beachtlichen Teil auch auf unterschiedliche Ausgangslagen zurückzuführen sind. Dazu zählen soziale Ungleichheiten, aber genauso ungleiche Chancen aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen. In der Herstellung von Chancengleichheit bei der Generierung unternehmerischer Ressourcen, vor allem von Bildungsressourcen, sowie in der Erleichterung der Zuwanderungs- und Marktzugangsbedingungen für gründungswillige Selbständige, insbesondere aus Drittstaaten, liegen denn auch die zentralen politischen Aufgabenfelder.

Hierzu bedarf es einer spezifizierten Weiterentwicklung der in jüngerer Zeit spürbar gewordenen Willkommenskultur – umso mehr als sie infolge der Flüchtlingskrise wieder in Frage gestellt wird. Eine Willkommenskultur lässt sich nicht nur an offenen Grenzen erkennen, sondern auch daran, welche Rolle unternehmerische Aktivitäten in der Zuwanderungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik spielen und ob die Politik den Zusammenhang zwischen Migration, Unternehmertum und wirtschaftlicher Entwicklung verinnerlicht hat. Sucht man Beispiele hierfür, dann muss man in der Migrationsgeschichte Deutschlands in das 17. Jahrhundert zurückblicken, also in eine Zeit, als Fürstentümer und Landgrafschaften die aus Frankreich flüchtenden Hugenotten und Waldenser mittels besonderer Privilegien angelockt haben. Ihre Anwerbung galt als Mittel für die Anhebung des allgemeinen Wohlstands und vor allem der Steigerung

der Steuereinnahmen, denn die Mehrzahl der calvinistisch orientierten Hugenotten waren kleine Gewerbetreibende und selbstständige Handwerker; nicht wenige verstanden sich auf die Gründung von Manufakturen.

Spätestens seit der Industrialisierung wurde jedoch der positive Zusammenhang zwischen Migration und Unternehmertum offenbar verkannt. Soweit es in Deutschland Phasen politisch und wirtschaftlich erwünschter Zuwanderung gab, wurden Menschen gesucht, die bereit waren, ihre Arbeitskraft an Unternehmen zu verkaufen, aber nicht solche, die ein Unternehmen gründen. Angefangen von der „Arbeitszufuhr“ in der Kaiserzeit über die Gastarbeiteranwerbung in der jungen Bundesrepublik bis zum Fachkräftemangel in der heutigen Wissensgesellschaft war die Zuwanderungspolitik fast ausschließlich auf Lohnabhängige zugeschnitten.¹⁰ Vergleichsweise selten spielten hier Personen eine Rolle, die gewillt sind, für sich selbst und ggf. auch für andere einen Arbeitsplatz zu schaffen. Es hat auch äußerst lange gedauert, bis die Bundesregierung die für Drittstaatsangehörige geltenden Hürden in § 21 des Aufenthaltsgesetzes (Ausübung einer selbständigen Tätigkeit) abgesenkt hat. Derzeit ist kaum abzuschätzen, inwieweit die zuständigen Ausländerbehörden die verbliebenen Regelvoraussetzungen eher zu Lasten oder aber zugunsten von Gründungs- und Einwanderungswilligen auslegen.

Folgt man der Prämisse, mehr unternehmerisches Potenzial nach Deutschland zu holen, dann darf sich die Zuwanderungspolitik nicht allein an dem von der Wirtschaft gemeldeten Fachkräftebedarf orientieren. Daher kann sie sich nicht mit der bloßen Deckung der Arbeitskräftenachfrage zufrieden geben, sondern muss auf das Kreativpotenzial von Menschen zielen, vor allem auf solche, die wirtschaftlich gestalten oder mit Ideen ausgerüstet sind. Dies bedeutet, dass die Arbeitsmarkt- und Zuwanderungspolitik nicht nur auf die Gewinnung von abhängig beschäftigten Fachkräften, sondern mindestens in gleichem Maße auf Migrantinnen und Migranten mit Gründungspotenzialen setzen muss.

Der Beitrag ist unter dem Titel „In einem gänzlich anderen Licht: Unternehmertum von Migrantinnen und Migranten“ zuerst in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (A-PuZ) in der Ausgabe 16-17/2016 erschienen.

¹ Eine ausführliche Fassung findet sich in René Leicht/Marc Langhauser, *Ökonomische Bedeutung und Leistungspotenziale von Migrantenunternehmen in Deutschland*. WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014.

² Zu den in der Presse am häufigsten genannten Beispielen zählen (ausschließlich Männer und dabei) der Reiseanbieter Vural Öger, der Textilunternehmer Kemal Sahin, der Berliner Döner-Fabrikant Remzi Kaplan sowie der Mannheimer Großhändler Mustafa Baklan.

³ Einen Überblick bieten u.a. die Beiträge in folgenden Sammelbänden: Roger Waldinger/Howard Aldrich/Robin Ward, *Ethnic Entrepreneurs. Immigrant Business in Industrial Societies*, Newbury Park, California 1990. Zudem: Robert Kloosterman/Jan Rath, *Immigrant Entrepreneurs. Venturing Abroad in the Age of Globalization*, Oxford 2003.

⁴ Manfred Neuhöfer, *Ökonomischer Wandel versus kulturelle Identität. Anmerkungen zum Erfordernis kultureller und ökonomischer Anpassungsleistungen von Migranten in post-industriellen Gesellschaften*, *Journal für Konflikt- und Gewaltforschung* (20) 2000, S. 224-241.

⁵ Ebenda.

⁶ Ursula Apitzsch, *Die Chancen der Zweiten Generation in selbstständigen Migrantenfamilien. Intergenerationelle Aspekte*, in: K.-S. Rehberg, (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede*, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 737-751.

⁷ Vgl. Udo Brix/ Rolf Sternberg/ Arne Vorderwülbecke, *Unternehmensgründungen durch Migranten* (IAB Kurzbericht), Nürnberg 2013.

⁸ Personen mit Migrationshintergrund sind nach der Definition des Statistischen Bundesamts „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“.

⁹ Einige der nachfolgend genannten Indikatoren sind nicht dem Mikrozensus, sondern dem Datenpool des ifm der Universität Mannheim entnommen. Für eine Beschreibung vgl. R. Leicht/M. Langhauser (Anm. 1).

¹⁰ Initiativen, wie sie über die IQ-Fachstelle Existenzgründung mit dem Programm „Wir gründen in Deutschland“ vorangetrieben werden, sind erfreulich, aber neu und eher die Ausnahme; www.wir-gruenden-in-deutschland.de/ (18.03.2016).

Smartphone, Schleuser, Sprachkurs: Zur Rolle von sozialen Medien vor, während und nach der Flucht

A. Einführung¹

Ende 2016 waren über 65 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht, was frühere Höchstzahlen noch übersteigt.² Dass sich viele Flüchtlinge heute allerdings auch der modernen Technologien des 21. Jahrhunderts bedienen, die Flucht also nicht mehr buchstäblich mit „leeren Händen“ antreten, hat gerade in Deutschland teils überrascht oder sogar für Unverständnis und Skepsis gesorgt. Die Einschätzung eines jungen syrischen Flüchtlings, wonach man „zwei Dinge [auf der Flucht] ...immer dabei haben [sollte]: das Smartphone und Wasser“ und dass „der Pass [erst danach] kommt“,³ dürfte die Realität vieler Flüchtlinge widerspiegeln, die in Europa Schutz suchen. Das Smartphone ist in diesem Fall alles andere als ein Statussymbol. Es ist vielmehr essenzielles Werkzeug für Kommunikation und Teilhabe.

Untersuchungen zeigen, dass Flüchtlinge sowohl vor, während als auch nach der Flucht selbstverständlich Smartphones und soziale Medien nutzen, wobei sich der Nutzungszweck jeweils stark unterscheidet.⁴ Die Flüchtlinge treffen zudem auf eine



Robert Conrad studierte in Erfurt und Bayreuth Wirtschafts- und Rechtswissenschaften sowie Philosophie und ist als Unternehmensberater tätig. Er ist Vorstandsmitglied des SWF.

aufnehmende Gesellschaft, deren Mediennutzung sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert hat. Diejenigen, die früher ausschließlich Konsumenten von Massenmedien waren und maximal über das Verfassen von Leserbriefen selbst Inhalte medial verbreiteten, sind heute selbst zu aktiven oder potenziellen „Produzenten“ medialer Inhalte über soziale Medien geworden.

An die Stelle des professionellen Journalisten, der relevante Inhalte in einer Redaktion auswählt und über ein Medium verbreitet, sind so Gruppen verschiedener Größe entstanden, in denen neben Produktion auch der Konsum von Inhalten stattfindet.

Trotz sehr unterschiedlicher kultureller Prägung und sprachlicher Hürden wird hier bereits eine Gemeinsamkeit zwischen Flüchtlingen und aufnehmender Gesellschaft deutlich: Soziale Netzwerke werden intensiv genutzt.

Eine wichtige gesellschaftliche Fragestellung ist, welche grundsätzliche Wirkung soziale Medien im Zufluchtsstaat haben werden: Überwiegen integrative Elemente, also die Möglichkeit, die Integration und den positiven Austausch zwischen den Individuen über die sozialen Medien zu befördern? Oder sind es Falschnachrichten und desintegrative Elemente, die letztendlich Abgrenzung befördern? Die Flüchtlingskrise stellt hier in gewisser Weise einen guten „Lackmustest“ dar, da Menschen aufeinandertreffen, die sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Herkunft zunächst fremd sind.

Anhand der Nutzung sozialer Medien vor, während und nach der Flucht soll im Folgenden exemplarisch aufgezeigt werden, wie soziale Medien genutzt werden und wie sie wirken.

B. Soziale Medien und Flüchtlinge

Für die Nutzung sozialer Medien, d.h. aller Medien und Plattformen, über die Internetnutzer miteinander kommunizieren und bei denen die Interaktivität eine wesentliche Rolle spielt, ist das Smartphone i.d.R.

das erforderliche, flexible Instrument, das Flüchtlingen zur Verfügung steht.⁵

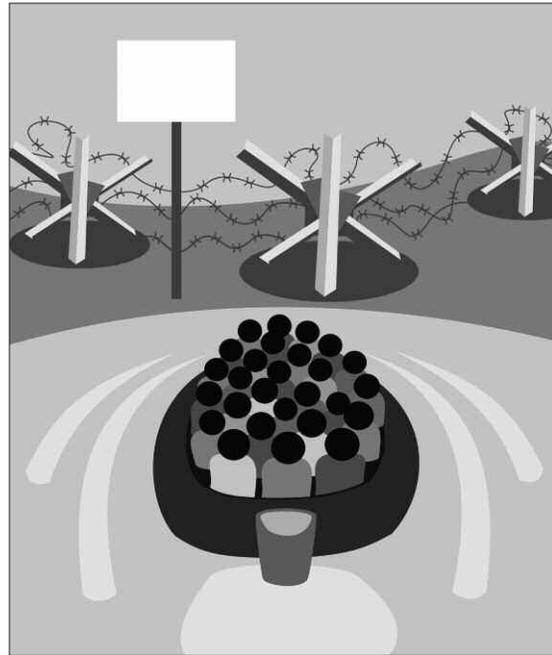
Die übergroße Mehrheit der Flüchtlinge, die in den vergangenen Monaten nach Deutschland gekommen sind, nutzt das Internet sowohl vor (87%), während (86%) als auch nach der Flucht (96%).⁶ Nahezu alle Flüchtlinge nutzen nach ihrer Flucht Mobiltelefone (97%); acht von neun Flüchtlingen haben internetfähige Smartphones.⁷ Eine große Mehrheit der Flüchtlinge nutzt auch soziale Medien. So sind etwa 82% der Flüchtlinge aus Syrien auf *WhatsApp* aktiv und knapp 67% aller geflüchteten Iraker nutzen den Chatdienst *Viber*.⁸

Bei diesen sehr hohen Verbreitungszahlen ist zu berücksichtigen, dass fast 90% aller Flüchtlinge unter 40, 75% sogar unter 30 Jahre alt sind.⁹ Typischerweise korreliert die Nutzung sozialer Medien auch bei anderen Erhebungen erheblich mit dem Alter; deutlich stärker als mit dem Bildungsniveau oder dem Geschlecht. Nach Europa und Deutschland sind damit vor allem „digital natives“ gekommen, also Personen, die bereits mit dem Internet und sozialen Medien aufgewachsen sind.

C. Vor der Flucht

Die Nutzung von Smartphones und sozialen Medien ist in den meisten Ländern des Nahen Ostens und Afrikas bereits für einen großen Teil der Bevölkerung – insbesondere unter jüngeren Menschen – selbstverständlich. Vor der Flucht werden die sozialen Medien zum einen für die Kontaktaufnahme mit Schleusern bzw. Planung der Fluchtroute, zum anderen für die Informationsbeschaffung über das Zielland genutzt.

In der Fluchtvorbereitung kann über entsprechende Facebook-Gruppen der Kontakt zu Schleusern vergleichsweise einfach hergestellt werden.¹⁰ Teilweise werden entsprechende Plattformen durch Schleuser offensiv genutzt und Angebote fast zynisch beworben („Guten Tag, die Saison hat begonnen – hier sind unsere Trips“).¹¹ Es kann davon ausgegangen werden, dass bis zu 90% der Flüchtlinge irgendwann vor oder im Verlauf der Flucht die Dienste von Schleusern in Anspruch genommen haben; die Anbahnung



und (Erst-)Kontakte erfolgten dann zumeist über die sozialen Medien.¹² Im „EU-Aktionsplan gegen Schleuser“ wird die Verhinderung einer solchen Nutzung sozialer Medien zum Ziel erklärt. Zwei Stoßrichtungen für Handlungen werden aufgeführt:

- Aufdeckung und (nach Möglichkeit) Löschung solcher Inhalte
- Verbreitung von „Argumentationslinien“ zwecks Aufklärung in sozialen Medien.¹³

Sehr viele Flüchtlinge informierten sich vor der Flucht nach Deutschland über das Land via soziale Medien. So hatten 87% (!) aller aus Syrien Geflüchteten davon gehört, dass Flüchtlingen in Deutschland ein eigenes Haus bereitgestellt werde, über 90% hörten von kostenfreien Sozialleistungen sowie der Möglichkeit, die Familie nach Deutschland nachzuholen. Vier von fünf Geflüchteten glaubten derlei Aussichten, obwohl nur etwas mehr als jeder Dritte vor der Flucht Kontakt zu einem Menschen gehabt hatte, der sich in Deutschland aufhielt.¹⁴ Das insbesondere auch durch die sozialen Medien vermittelte Deutschlandbild war demnach in vielerlei Hinsicht unvollständig oder falsch. Die Ursache dafür liegt zum einen in der gezielten Streuung von Fehlinformationen durch Schleuser – insbesondere im Vorfeld der massenhaften Fluchtbewegungen im Herbst 2015. Andererseits müssen die Lebensbedingungen in Deutschland im Vergleich zu einem von Krieg und

Terror zerstörtem Land nahezu paradiesisch wirken. Nicht auszuschließen ist, dass die Notsituation von Flüchtlingen die selektive Wahrnehmung hinsichtlich der konkreten Wirtschafts- und Arbeitsordnung sowie des komplexen Sozialsystems noch befördert. Möglicherweise war die Verbreitung o.g. Falschmeldungen über Deutschland gerade im Jahr 2015 ein Grund, warum viele Flüchtlinge Deutschland als Zielland ihrer Flucht bewusst ausgewählt hatten.

Auch andere Meldungen verbreiteten sich weitläufig über soziale Medien: Das bekannte „Merkel-Selfie“ mit einem Flüchtling aus dem September 2015 kannte etwa jeder Dritte Flüchtling aus Syrien. 80% waren davon überzeugt, dass *Angela Merkel* persönlich alle Flüchtlinge nach Deutschland eingeladen habe.¹⁵

D. Während der Flucht

Während der Flucht standen insbesondere Kartendienste und der Informationsaustausch zu den Fluchtwegen im Fokus der Nutzung.

Der Informationstransfer vollzog sich in den sozialen Medien (insbesondere *WhatsApp* und *Facebook*) über temporäre Gruppen mit bis zu 70.000 (!) Nutzern pro Gruppe.¹⁶ Über diese Gruppen wurden Ad-hoc-Informationen – z.B. hinsichtlich gangbarer Fluchtwegen – ausgetauscht. Die Handhabung solcher Gruppen erfolgte sehr flexibel, d.h. es bildeten sich keine festen, dauerhaften Gruppen, alleine um zu vermeiden, dass staatliche Stellen „mitlesen“. Nach Möglichkeit versuchte man, gangbare Fluchtwegen über Informationen aus verschiedenen Gruppen abzusichern.

Die genaue Dokumentation der Reiseroute via Smartphone bot auch einen gewissen Schutz gegenüber Schleusern, da die Route über GPS genau dokumentiert wurde und Abweichungen sofort bemerkt wer-

den konnten. Es wird auch davon berichtet, dass via soziale Medien ein entsprechender Code an die Familie in der Heimat gesendet wurde, sobald ein bestimmter Fluchtpunkt erreicht war. Dadurch wurde die Familie angewiesen, den Schleuser auszubezahlen, allerdings erst dann, wenn die „erbrachte Leistung“ via Standort nachgewiesen wurde.¹⁷

Insbesondere technische Aspekte erschwerten die Nutzung sozialer Medien über das Smartphone während der Flucht erheblich. Wesentlicher Engpass war dabei die Sicherstellung der Stromversorgung, denn insbesondere bei der Nutzung von Karten bzw. Ortungsdiensten ist der Stromverbrauch überdurchschnittlich hoch – zumeist hält der Akku nur wenige Stunden. Vielfach musste auf Ersatzakkus bzw. Solarlademodule zurückgegriffen werden, um die Bereitschaft der Geräte sicherzustellen. Teilweise stellten auch die länderspezifischen Mobilfunknetze in den Ländern, die während der Flucht durchquert wurden, ein Problem dar. Beide Aspekte führten dazu, dass der Anteil derjenigen Flüchtlinge, die ihr Smartphone täglich nutzten gegenüber der Zeit vor der Flucht zurückging. Die Gesamtnutzungsquote – die auch diejenigen berücksichtigt, die zumindest gelegentlich zum Smartphone griffen – blieb allerdings mit 86% auch während der Flucht – selbst unter Berücksichtigung der Restriktionen – sehr hoch.¹⁸

Auch in der nationalen Berichterstattung nutzen Journalisten soziale Medien, um die Phase der Flucht transparent und nachvollziehbar zu machen. Beispielsweise konnte über die Periscope-Reportage von *Paul Ronzheimer* die Flucht einer Gruppe syrischer Flüchtlinge „live“ mitverfolgt werden. Sie gewährt dabei einen tiefen, wengleich subjektiven Einblick in die Erlebniswelt von Menschen während bzw. nach der Flucht.¹⁹



E. Nach der Flucht

Nahezu alle Flüchtlinge in Deutschland nutzen nach der Flucht Smartphones und haben damit zum Großteil grundsätzlich einen Zugang zu sozialen Medien (97%).²⁰ Zunächst dient die Nutzung von Smartphones und sozialer Medien nach der Flucht dazu, den Kontakt in die Heimat wieder aufzunehmen bzw. aufrechtzuerhalten. Der Anteil von Flüchtlingen aus Syrien und dem Irak, die nach der Flucht täglich das Internet nutzen, liegt unabhängig vom Bildungsgrad bei über 80%.²¹

Außerdem werden die sozialen Medien genutzt, um einen Austausch innerhalb der Landsmannschaften in Deutschland sicherzustellen; gerade die syrischen Flüchtlinge gelten dabei als besonders „gut vernetzt“. Im Wissen um die breite Nutzung von Smartphones und sozialen Medien durch Flüchtlinge wurde eine Vielzahl von Apps entwickelt, um Informationen über Deutschland zu vermitteln und die Integration zu befördern. Einige Apps wurden dabei mehr als 100.000-mal heruntergeladen.²² Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang Apps, die Möglichkeiten zum Erlernen der deutschen Sprache bieten oder das Lernen unterstützen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der teils langen Wartezeiten auf Sprach- und Integrationskurse. Eine im Jahr 2016 durch die *Stiftung Warentest* durchgeführte Untersuchung von Sprachlern-Apps für arabischsprachige Nutzer, sprach hierbei eine uneingeschränkte Empfehlung für zwei von zwölf getesteten Applikationen aus.²³ Bei diesen handelt es sich um die Angebote zweier staatlicher Institutionen (App „Ankommen“ des *BAMF* in Kooperation mit dem *Bayerischen Rundfunk* sowie die App „Lern Deutsch – Stadt der Wörter“ des *Goethe-Instituts*).²⁴ Bei den genannten Apps steht jedoch nicht unmittelbar der soziale Austausch, sondern die Informationsübermittlung im Vordergrund.

Aufgrund der Vielzahl von Angeboten wurde sogar eine App geschaffen, die einschlägige App-Angebote sortiert und transparent macht. Der sog. „App-Atlas digitale Integration“, lässt sich dabei ebenfalls in Form einer App auf das Smartphone laden.²⁵ Der „App-Atlas“ hilft bei Auswahl geeigneter Apps in



den Bereichen Sprache, Kultur, Schule, Weiterbildung oder Freizeit. Dies macht bereits deutlich, welcher „bunte Strauß“ an digitalen Angeboten mit dem mittel- oder unmittelbaren Ziel gebunden wurde, eine integrative Wirkung zu erzielen.

Woran es bisher allerdings mangelt, ist ein ausreichendes Controlling und eine Evaluierung dieser Angebote, die zum Großteil über öffentliche Mittel finanziert wurden, z.B. hinsichtlich der folgenden Fragestellungen:

- Wie viele Flüchtlinge haben entsprechende Apps tatsächlich heruntergeladen?
- Wie hoch ist der Anteil der aktiven Nutzer (z.B. Nutzer, die die App mindestens einmal pro Tag/Woche/Monat aufrufen)?
- Wie lange ist die durchschnittliche Nutzungsdauer je Aufruf (z.B. um ableiten zu können, ob eine Sprach-App tatsächlich zum systematischen Erlernen der deutschen Sprache genutzt wird oder nur zum Nachschlagen einzelner Wörter)?
- Inwieweit lassen sich die Lerninhalte (insbesondere bei Apps zum Spracherwerb) sinnvoll mit Sprachkursen verknüpfen?
- Haben Flüchtlinge, die im Vorfeld von Sprachkursen entsprechende Apps genutzt hatten, in Sprachkursen besser abgeschnitten?

Nicht immer sind Flüchtlinge Adressaten multimedialer Angebote. Vielmehr werden einige auch selbst aktiv und bespielen die sozialen Medien wirksam: So stellt etwa der Syrer *Firas Alshater* via *YouTube*-Kanal „ZUKAR“ regelmäßig in humorvoller Weise „ZUKARStückchen“ seine Erfahrungen und Erlebnisse vor, die er seit seiner Flucht nach Deutschland gemacht hat. Derartige Angebote leisten einen wertvollen Beitrag, um das gegenseitige Verständnis zu fördern und das „Eis“ zu brechen.

F. Soziale Medien zwischen Integration und Desintegration

Insbesondere die geschaffenen Apps haben das mittel- oder unmittelbare Ziel, die Integration zu befördern. Doch wirken die sozialen Medien allesamt integrativ oder sollten sie dies zumindest?

Das Bundesverfassungsgericht hat – freilich ohne schon etwas von Smartphones oder sozialen Medien wissen zu können – in der 2. Rundfunkentscheidung aus dem Jahr 1971 die „integrierende Funktion [des Rundfunks] für das Staatsganze“ betont.²⁶ Zwar ist es fraglich, ob diese für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk getroffene Funktionsbeschreibung auch für soziale Medien zutrifft; schließlich entstehen diese vollkommen anderes:²⁷ Während früher in Redaktionen organisierte Journalisten die medialen Inhalte ausgewählt, bearbeitet und verbreitet haben, kann inzwischen jeder Nutzer sozialer Medien selbst auch zum „Produzenten“ werden. Die klassische Trennung von Sender und Empfänger trägt nicht mehr, da der Prototyp eines Nutzers von sozialen Medien beides ist und zwar gleichzeitig.

Jedoch wäre es – unabhängig von dieser verfassungsrechtlichen Frage – jedenfalls gesellschaftspolitisch begrüßenswert, wenn auch im Bereich der sozialen Medien deren integrative Wirkung im Vordergrund stünde. Insbesondere aufgrund der verstärkten gesellschaftlichen Fragmentierung gibt es jedoch Anlass für Zweifel: Zum einen wohnt sozialen Medien die Tendenz inne, dass sich die Nutzer gerade dort tummeln, wo sich diejenigen aufhalten, denen man selbst ähnlich ist, die also „ähnlich ticken“. Dieser Effekt der selektiven Auswahl wird

verstärkt durch die ausgefeilten Algorithmen der Plattformbetreiber, die den Nutzern Informations-, Kontakt- und Gruppenvorschläge auf Grundlage des vorangegangenen Nutzerverhaltens unterbreiten. Zum anderen ist es auffällig, dass die interpersonelle Kommunikation über soziale Medien aufgrund ihrer Unmittelbarkeit vielfach ein deutlich höheres Vertrauen zu genießen scheint als Informationen aus Fernsehen oder dem redaktionellen Internetangebot.

G. Zusammenfassung und Ausblick

Fluchtbewegungen im 21. Jahrhundert vollziehen sich nicht nur physisch, sondern auch digital über die sozialen Netzwerke. Die genannten Nutzungszahlen belegen dies eindrucksvoll. Über soziale Medien werden wertvolle Informationen ausgetauscht und gleichzeitig Falschmeldungen verbreitet. Die sozialen Medien helfen, um Kontakt zu Familien und Freunden in der verlassenen Heimat zu halten, bahnen aber gleichzeitig auch Kontakte zu kriminellen Schleusern an.

Zumindest eine gewisse stabilisierende Wirkung wird den sozialen Medien zugeschrieben, denn ohne den hierüber stattfindenden Informationsaustausch wäre die Flüchtlingskrise vermutlich „viel chaotischer verlaufen“.²⁸ Auch wenn – bereits aufgrund von sprachlichen Hürden – der Austausch zwischen Flüchtlingen und der aufnehmenden Gesellschaft nur an wenigen Stellen in den sozialen Medien tatsächlich stattfindet, schlagen die Netzwerke doch eine Brücke hin zu gesellschaftlicher Teilhabe. Dies namentlich durch die gemeinsame Nutzung von Apps oder den Austausch über relevante lokale Informationen. Beispielsweise war die Festsetzung und Übergabe des terrorverdächtigten Syrer *Dschaber al-Bakr* durch Landsleute in Leipzig einem über die sozialen Medien verbreiteten Fahndungsaufruf zu verdanken.²⁹

Insofern bleibt die Feststellung, dass soziale Medien zunächst einmal Kanäle und Plattformen – wie andere auch – sind, deren Wirkung und Bewertung von den dort verbreiteten Inhalten abhängig ist. Die Löschung von Falschmeldungen und die Sanktionierung von Hass- und Gewaltaufrufen sind Heraus-

forderungen, die die Nutzung sozialer Medien insgesamt betreffen. Es braucht die Bereitschaft, durch die Interaktion in sozialen Medien zu lernen, um digitale Kompetenz zu verbreiten und ein kritisches Hinterfragen von Inhalten zu ermöglichen. Dann kann die integrative Wirkung sozialer Medien am Ende überwiegen.

Und auch hier haben Flüchtlinge und die aufnehmende Gesellschaft eine Gemeinsamkeit: In diesem Kontext sind alle zusammen Lernende.

sprechen. Europol wird die nationalen Behörden bei der Aufdeckung etwaiger von Schleusern verwendeter Internetinhalte unterstützen und gegebenenfalls in Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften um die Beseitigung solcher Inhalte er suchen. Zu diesem Zweck sollte die Zusammenarbeit mit den Anbietern von Internetdiensten und den sozialen Medien ausgeweitet werden.“ und „Wie Aussagen von Migranten belegen, greifen Schleuser in großem Umfang auf die sozialen Medien zurück, um Informationen über die von ihnen angebotenen Dienste zu verbreiten. Es ist daher wichtig, in den Medien und insbesondere in den sozialen Medien mit Hilfe von Argumentationslinien und unter Einbindung der in der EU lebenden Diaspora-Gemeinschaften die Lügen der Schleuser aufzudecken.“, vgl. EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020), COM(2015) 285 final, S. 8, 10.

¹⁴ Vgl. Richter/Emmer (Anm. 4).

¹⁵ Vgl. dies. (2016).

¹⁶ Vgl. Dörner/Vetter/Fründt, (2015).

¹⁷ Vgl. dies. (2015).

¹⁸ Vgl. Richter/Emmer (Anm. 4).

¹⁹ Flucht aus der Hölle Syrien – Durch Europa mit Flüchtling Feras (Reportage/Periscope), Reportage von P. Ronzheimer (<https://www.youtube.com/watch?v=k7Fye0AaHIU>).

²⁰ Vgl. Richter/Emmer (Anm. 4).

²¹ Bei Flüchtlingen aus dem Irak liegt der Anteil der täglichen Internetnutzer mit keiner oder einfacher Bildung bei 90%, von den Befragten mit hoher Bildung nutzen etwa 81% das Internet täglich. Bei Flüchtlingen aus Syrien ist der Anteil bei Befragten mit hoher Bildung dagegen höher (91% zu 80%), vgl. Richter/Emmer (Anm. 4), S. 24.

²² Die durch die Stiftung Warentest empfohlenen Apps des BAMF („Ankommen“) und des Goethe-Instituts („Lern Deutsch – Stadt der Wörter“) kommen im Google Play Store jeweils auf 100 bis 500.000 Downloads; vgl. Stiftung Warentest, Apps zum Deutschlernen: Nur zwei von zwölf empfehlenswert vom 02.05.2016 (<https://www.test.de/Apps-zum-Deutschlernen-Nur-zwei-von-zwoelf-empfehlenswert-4989440-5000078>) so wie Google Play (<https://play.google.com/store/apps/details?id=de.goethe.lerndeutsch>).

²³ Stiftung Warentest, Apps zum Deutschlernen: Nur zwei von zwölf empfehlenswert vom 02.05.2016 (<https://www.test.de/Apps-zum-Deutschlernen-Nur-zwei-von-zwoelf-empfehlenswert-4989440-5000078>).

²⁴ Ebd.

²⁵ S. Salmen, Der digitale App-Atlas bietet Flüchtlingen Hilfe zur Selbsthilfe, 7.12.2016 (<http://socialmediaballoon.de/der-digitale-app-atlas-bietet-fluechtligen-hilfe/8529>).

²⁶ BVerfGE 31, 314 (314) – 2. Rundfunkentscheidung.

²⁷ Vgl. etwa I. Stapf/M. Prinzing/A. Filipović. (Hrsg.), Gesellschaft ohne Diskurs? Digitaler Wandel und Journalismus aus medienethischer Perspektive, Baden-Baden 2017.

²⁸ Vgl. B. Henrichs (Anm. 3).

²⁹ E.M. Kogel, Die Integration von Syrern funktioniert – über Facebook, in: Die Welt vom 12.10.2016 (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article158704457/Die-Integration-von-Syrern-funktioniert-ueber-Facebook.html>).

¹ Für sehr wertvolle Anregungen und Impulse zu diesem Beitrag danke ich Rechtsreferendar Benedikt Niedermayer, LL.M. (Nottingham).

² Vgl. die Statistiken des UNHCR.

³ B. Henrichs, „Ohne Facebook wäre ich nicht angekommen“ in: Die Welt vom 23.02.2016 (<https://www.welt.de/regionales/hamburg/article152540522/Ohne-Facebook-waere-ich-nicht-angekommen.html>).

⁴ C. Richter/M. Emmer, Flucht 2.0, Digitale Mediennutzung durch Flüchtlinge, 2016.

⁵ „Was sind ... Social Media?“, in Harvard Business Manager 2010 (<http://www.webcitation.org/6EcpIOpal>).

⁶ Vgl. Richter/Emmer (Anm. 4).

⁷ Vgl. dies. (Anm. 4).

⁸ Vgl. dies. (Anm. 4).

⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Aktuelle Zahlen zu Asyl, November 2016, S. 7 (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-november-2016.pdf?__blob=publicationFile).

¹⁰ S. Dörner/P. Vetter/S. Fründt, WhatsApp und Facebook machen Flucht erst möglich, in: Die Welt vom 23.09.2015 (<https://www.welt.de/wirtschaft/article146756198/WhatsApp-und-Facebook-machen-Flucht-erst-moeglich.html>).

¹¹ „Guten Tag, die Saison hat begonnen – hier sind unsere Trips“, prahlt einer der Facebook-Einträge. Dann folgen die Preise: Türkei – Italien 3.800 Dollar; Libyen – Italien, weil kürzer, 2.500 Dollar. Alle Boote sind aus Holz, Länge 22 Meter, Breite 4,5 Meter.“, vgl. M. Gehlen, Die Facebook-Schleuser, in: Die Zeit vom 10.09.2015 (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/schlepper-fluechtlige-internet-facebook>).

¹² K.M. Höfer, Den Schleppern das Handwerk legen, Deutschlandfunk, Sendung Hintergrund vom 24.07.2016 (http://www.deutschlandfunk.de/strategien-gegen-schleuser-den-schleppern-das-handwerk-legen.724.de.html?dram:article_id=361045).

¹³ „Schleuser nutzen das Internet, um mögliche Migranten anzu-

Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus

Flüchtlingspolitik¹ sorgt bei steigenden Asylantragszahlen zuverlässig für Zündstoff zwischen den politischen Ebenen: Kommunen² fühlen sich mit der Unterbringung von Flüchtlingen überfordert und rufen nach finanzieller Hilfe von Bund und Ländern.³ Der Bund wiederum sieht die Länder in der Pflicht, ihren gesetzlichen Zuständigkeiten effizienter nachzukommen und bemängelt beispielsweise ein inkonsequentes Vorgehen bei negativen Asylentscheidungen.⁴ Man kann dabei leicht den Eindruck gewinnen, flüchtlingspolitische Verantwortung ließe sich im Föderalismus "wie eine Flipperkugel hin und her schießen".⁵ Rasch kann zudem der Überblick verloren gehen: Wer ist eigentlich wofür zuständig? Wie funktioniert Flüchtlingspolitik im Föderalismus? Und wer entzieht sich seiner Verantwortung? Diese Fragen sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Zunächst werde ich die Aufgabenteilung zwischen Europäischer Union, Bund, Ländern und Kommunen umreißen, ehe ich anhand einiger Beispiele den daraus resultierenden Flickenteppich deutscher Flüchtlingspolitik skizziere. Schließlich



Dr. Hannes Schammann ist Juniorprofessor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim. Zuvor arbeitete er mehrere Jahre in der migrations- und integrationspolitischen Praxis, etwa als Projektleiter für Migration und Integration bei der Robert Bosch Stiftung.

sollen durch einen Abgleich mit zwei Funktionen des Föderalismus Defizite und Lösungswege aufgezeigt werden.

A. Was regelt die EU?

Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus ist längst nicht mehr ohne die Einbettung ins europäische Mehrebenensystem zu denken. Als Meilenstein auf EU-Ebene ist dabei das 2013 verabschiedete Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) zu nennen, in dem einige Verordnungen und Richtlinien zusammengefasst, neu formuliert und EU-weite Mindeststandards festgesetzt worden sind, beispielsweise zur Feststellung des Flüchtlingsstatus, zur Führung des Asylverfahrens und zur menschenwürdigen Aufnahme von Asylsuchenden.⁶

Allerdings bemängeln Kritiker, dass Anerkennungsquoten, Unterbringungsbedingungen und soziale Leistungen zwischen den Mitgliedsstaaten weiterhin stark differieren.⁷ Dies hat beispielsweise zur Folge, dass Deutschland über Griechenland eingereiste Asylsuchende derzeit nicht, wie nach der Dublin-Verordnung vorgesehen, dorthin rücküberstellt, weil man die Einhaltung europäischer Standards nicht garantiert sieht.⁸ Handlungsbedarf erkennt die EU-Kommission daher aktuell neben der Seenotrettung vor allem in der Harmonisierung der Umsetzungspraxis.

B. Was entscheidet der Bund?

In Deutschland als föderalem Bundesstaat ist Migrationspolitik in wesentlichen Teilen durch Bundesgesetze geregelt, wobei für Flüchtlingspolitik überwiegend die konkurrierende Gesetzgebung gilt (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 und 6 GG).⁹ In der Folge ist nach Maßgabe des Asylverfahrensgesetzes ausschließlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für das Asylverfahren zu-

ständig. Kommen Asylsuchende nach Deutschland, wird ihr Antrag also auf der Bundesebene bearbeitet. Allerdings findet diese Bearbeitung nicht an einer zentralen Stelle statt, sondern in den mehr als 40 Außenstellen des BAMF. Die Asylsuchenden werden einer landesbetriebenen Erstaufnahmestelle in räumlicher Nähe zur jeweiligen Außenstelle des BAMF zugewiesen und nach einigen Tagen oder Wochen auf die Kommunen verteilt. An den ihnen zugewiesenen Orten müssen sie mindestens für die Dauer des Verfahrens wohnen, auch wenn inzwischen für die meisten ein vorübergehender Aufenthalt im gesamten Bundesgebiet erlaubt ist.¹⁰

Neben dem Ablauf des Asylverfahrens legt die Bundesebene auch die Rahmenbedingungen für den Zugang von Asylsuchenden zu weiten Teilen des gesellschaftlichen Lebens fest. Wichtige Grundlage dafür ist das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), dessen letzte Novellierung vom 23.12.2016 am 1.1.2020 in Kraft treten wird.

Es regelt, welche Leistungen Asylsuchenden in den ersten 15 Monaten für "Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts" oder für die "Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände" zustehen. Zudem trifft es Aussagen über den Zugang zu Arbeitsgelegenheiten.

Die Federführung für das AsylbLG hat auf Bundesebene das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Verantwortung für asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen sowie die Fachaufsicht über das BAMF liegt dagegen beim Bundesministerium des Innern. In dieser Ressortzuständigkeit manifestiert sich ein grundlegendes Spannungsverhältnis zwischen einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz auf der einen Seite (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem ordnungsrechtlichen auf der anderen (Migrationskontrolle). Dieser Konflikt prägt die Flüchtlingspolitik auf Bundesebene und setzt sich, da er dort institutionell nicht gelöst wird, als ständiges Ringen um Kohärenz auf Ebene der Länder und Kommunen fort.

C. Was machen die Länder?

Bundesländer haben trotz der beschriebenen Regelungskompetenz des Bundes erhebliche Spielräume, und zwar sowohl in Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe von Flüchtlingen als auch im primär aufenthaltsrechtlichen Bereich. Eine wichtige aufenthaltsrechtliche Kompetenz ist, dass die obersten Landesbehörden humanitäre Aufenthaltstitel vergeben können – für Einzelfälle eigenständig über die Einsetzung von sogenannten Härtefallkommissionen und für Gruppen in Abstimmung mit dem Bundesinnenministerium.¹¹ Ferner führen sie die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden der Kommunen, die für die Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes während und vor allem nach Beendigung des Asylverfahrens zuständig sind. Deren Entscheidungsspielraum können die Bundesländer über Landesaufnahmegesetze und Erlasse einschränken.

Daneben hat der Bund die Zuständigkeit für "Aufnahme, Unterbringung und Gewährung (...) existenzsichernder Leistungen",¹² und damit vor allem für die Umsetzung des AsylbLG, an die Bundesländer delegiert. In der Praxis reichen die meisten Bundesländer diese eher integrationspolitischen Aufgaben ganz oder teilweise an die kommunale Ebene weiter und stellen ihr dafür entweder finanzielle Mittel in äußerst unterschiedlicher Höhe zur Verfügung (meist über Pro-Kopf-Pauschalen wie in Baden-Württemberg, Hessen oder Sachsen) oder tragen die Kosten direkt (Bayern, Hamburg oder Berlin).¹³

D. Was bleibt für die Kommunen?

Diese regional unterschiedliche Delegation von Aufgaben ist nur deshalb möglich, weil Kommunen staatsrechtlich gesehen keine eigene Ebene, sondern Teil des jeweiligen Bundeslandes sind.¹⁴ Sie agieren daher in einigen Bereichen als untere Verwaltungsbehörden der Länder. Jenseits der delegierten Bereiche verfügen sie aber auch über ein Selbstverwaltungsrecht.¹⁵ Flüchtlingspolitik betrifft beide Aspekte dieser "hybriden Identität" der Kommune.

Eine Pflichtaufgabe der Kommunen ist der Vollzug des Aufenthaltsrechts. Insbesondere wenn ein Asylantrag abgelehnt wird, stellen kommunale Ausländerbehörden fest, ob Abschiebungshindernisse vorliegen und für wie lange gegebenenfalls eine "Duldung", also die Aussetzung einer Abschiebung, ausgestellt werden kann. Sie entscheiden auch darüber, ob Asylsuchende ihrer "Mitwirkungspflicht", beispielsweise bei der Passbeschaffung, nachgekommen sind. Erkennen sie hier Versäumnisse, kann etwa der Zugang zu Arbeit, Ausbildung oder Studium versagt werden. Einige Studien legen die Vermutung nahe, dass kommunale Behörden ihre damit einhergehenden Ermessensentscheidungen gezielt und sehr unterschiedlich nutzen.¹⁶

Auch wenn Kommunen damit durchaus migrationssteuernd agieren, werden sie in der Migrationsforschung überwiegend als Ort von Integrationspolitik bezeichnet.¹⁷ Dies lässt sich mit Blick auf Flüchtlinge vor allem mit dem zweiten Komplex an Pflichtaufgaben begründen: der Umsetzung des AsylbLG. Besonders medial präsent ist dabei die Erschließung neuer Unterkünfte. Zwar gibt das jeweilige Land einige Mindeststandards vor, etwa Quadratmeterzahl oder Ausstattung. Wo und wie die Personen aber genau untergebracht werden (zentral/dezentral), wie dies kommuniziert wird, ob zusätzlich zu der Pauschale des Landes eigene Finanzmittel vorgesehen werden und ob eine Einbindung in die Stadtgesellschaft befördert werden soll, liegt überwiegend im Ermessen der Kommune.

An dieser Stelle wird deutlich, dass die vom Land übertragenen Pflichtaufgaben eng mit Herausforderungen der kommunalen Selbstverwaltung verknüpft sind: Flüchtlingspolitische Konzepte auf Ebene der Kommune entstehen deshalb meist aus der Pflichtaufgabe der Unterbringung und verbinden diese mit freiwilligen Leistungen. Darunter können beispielsweise Deutschkurse, Migrationsberatungsstellen, Begegnungsprojekte oder Koordinierungsstellen für ehrenamtliches Engagement fallen. Wer von kommunaler Flüchtlingspolitik spricht, meint daher im Ergebnis letztlich kommunale Integrationspolitik für Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus.

Ginge es nach dem Buchstaben des Bundesaufenthaltsgesetzes (AufenthG), dann dürfte es eine so definierte Flüchtlingspolitik gar nicht geben, denn nach Paragraph 44 haben Personen ohne gesicherte Bleibeperspektive zum Beispiel keinen Anspruch auf den bundesgeförderten Integrationskurs. Kommunen jedoch, die davon ausgehen müssen, dass Flüchtlinge auch nach Ablehnung des Asylantrags mit einer Duldung in ihrer Zuständigkeit verbleiben, haben meist ein Interesse daran, möglichst früh in Integrationsangebote zu vermitteln. Ob und welche Maßnahmen eine Kommune anbietet, hängt von ihren finanziellen Ressourcen ab – und vom politischen Willen, diese zu akquirieren.¹⁸

E. Flickenteppich Flüchtlingspolitik: Drei Beispiele

Bereits anhand der groben Skizze der Gestaltungsspielräume von Ländern und Kommunen lässt sich erahnen, dass Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus durch eine große Vielfalt in der regionalen Praxis gekennzeichnet ist – und damit durch eklatant unterschiedliche Lebensrealitäten für Flüchtlinge. Drei Beispiele illustrieren dies schlaglichtartig.

Deutschkurse. Zu den wichtigsten freiwilligen Leistungen bei der Integration von Flüchtlingen zählen Deutschkurse. In Stuttgart erhalten Asylsuchende einen städtischen Kurs von 200 Stunden.¹⁹ In Bayern und Hamburg sind es 300 Stunden, jeweils finanziert durch Landesmittel. Im Land Brandenburg erhalten Asylsuchende, finanziert aus EU- und Landesmitteln, bis zu 600 Stunden – und damit genauso viele wie im regulären Integrationskurs für dauerhaft Bleibeberechtigte.²⁰ Gleichzeitig werden in zahlreichen Kommunen keinerlei professionelle Deutschkurse angeboten. Die Chancen auf sprachliche Teilhabe von Flüchtlingen hängen also stark vom zugewiesenen Wohnort ab.

Gesundheitsversorgung. Ein zweites Beispiel erwächst aus der Pflichtaufgabe der Kommunen zur Gesundheitsversorgung nach Paragraph 4 AsylbLG. In zahlreichen Kommunen benötigen Asylsuchende für



jeden Arztbesuch einen sogenannten Behandlungsschein, der vom Sozialamt nach Rücksprache mit dem Arzt ausgestellt wird. Auch Rezepte bedürfen einer Genehmigung durch die Behörde.²¹ Dies kann den Weg zu einer dringenden Behandlung äußerst langwierig gestalten und vom Arztbesuch abhalten. Im Gegensatz dazu erhalten Asylsuchende in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg elektronische Gesundheitskarten der Allgemeinen Ortskrankenkassen.²² Dies bewirkt, dass der Arztbesuch aus Sicht der Asylsuchenden demjenigen von normal Versicherten ähnelt. Auch für die Kommune wird der Verwaltungsaufwand erheblich gesenkt. Solche Verträge mit Krankenkassen könnten grundsätzlich auch Kommunen in Flächenländern in eigener Verantwortung abschließen. Allerdings sorgen vor allem nicht restlos geklärte Finanzierungsfragen zwischen Ländern und Kommunen dafür, dass der Prozess bislang nur langsam vorankommt.²³

Berufsschulpflicht. Das dritte Beispiel kommt aus einer traditionellen Domäne der Länder: der Bildung.

Bundesweit besteht für Asylsuchende faktisch Schulpflicht beziehungsweise ein Schulbesuchsrecht im Primar- und im Sekundarbereich I.²⁴ Junge Flüchtlinge aber, die nicht mehr schulpflichtig sind und keinen Schulabschluss haben, fallen durch das Raster des Bildungssystems. Vor diesem Hintergrund hat Bayern 2011 eine Berufsschulpflicht für junge Flüchtlinge im Alter von 16 bis 21 Jahren (in Ausnahmefällen bis 25 Jahren) eingeführt. Parallel dazu wurde ein zweijähriges Unterrichtskonzept entwickelt und mittlerweile nahezu flächendeckend umgesetzt.²⁵

Damit hat der oft als restriktiv bezeichnete Freistaat ein bislang bundesweit einzigartiges Modell der Bildungsintegration geschaffen. Interessant mit Blick auf föderale Prozesse ist, dass die Initiative nicht vom Land ausging, sondern von einem Projekt in freier Trägerschaft, der Münchener SchlaU-Schule. Die Landeshauptstadt München unterstützte das Vorhaben seit 2001 finanziell und beeinflusste so mittelbar die Flüchtlingspolitik des Landes.²⁶

Wie stark die jeweilige flüchtlingspolitische Praxis von einem spezifischen lokalen "Klima", von expliziten politischen Vorgaben oder von den handelnden Akteuren bestimmt wird, ist bislang nur in Ansätzen erforscht. Gleiches gilt für die Kopplung zwischen den Ebenen. Es ist jedoch eine Tatsache, dass die deutsche Flüchtlingspolitik von einer Variationsbreite gekennzeichnet ist, die sich auch auf die unterschiedlichen Teilhabechancen von Flüchtlingen auswirkt.

F. Funktioniert der Föderalismus?

Wie ist diese Vielfalt zu bewerten? Der Blick auf zwei Funktionen des Föderalismus kann hier weiterhelfen. Die erste ist aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitet: Aufgaben, die von regionalen Gegebenheiten abhängig sind, können am besten am Ort selbst gelöst und entschieden werden. Diese Funktion ist beispielsweise für die Suche nach Unterkünften sinnvoll, hier ist zweifellos dezentrale Entscheidungskompetenz notwendig.

Aber gilt das ebenso für die Berufsschulpflicht oder Deutschkurse? Ein Argument, das auch in diesen Bereichen für dezentrale Entscheidungskompetenzen sprechen und eine Vielfalt der Praxis gutheißen würde, wäre das des föderativen Wettbewerbs. Dieser meint, dass im Föderalismus die Bundesländer (und Kommunen) um die besten Lösungen ringen und so die Innovationskraft insgesamt befördern – abgeleitet aus den Prinzipien des freien Marktes, in dem Wettbewerb die größtmögliche Wohlfahrt stiftet.²⁷

Zentrale Voraussetzung für ein positives Ergebnis ist jedoch, dass Belohnungs- und Sanktionsmöglichkeiten existieren. Ganz praktisch könnten dies zum Beispiel regionale Wahlen oder Wohnsitzbeziehungsweise Standortverlagerungen sein – etwa von Unternehmen, die auf regionale Wirtschaftspolitik reagieren. Beide Sanktionsmechanismen greifen in der Flüchtlingspolitik aber nur unvollständig: Erstens haben Drittstaatsangehörige (Nicht-EU-Bürger) in Deutschland auf keiner Ebene das Wahlrecht. Die Schaffung (un)attraktiver Rahmenbedingungen für Flüchtlinge wird somit nur von der aufnehmenden Bevölkerung bewertet. Zweitens können Asylsuchende und Geduldete nicht frei entscheiden, in welchem Bundesland oder in welcher Kommune sie leben möchten. Sie können also über lokale Flüchtlingspolitik nicht "mit den Füßen abstimmen".

Wollte man zumindest den zweiten Sanktionsmechanismus stärken, so könnte man über die Aufhebung der Wohnsitzauflage nachdenken. Doch welche Konsequenzen hätte dies für die Flüchtlingspolitik im Föderalismus? Würden Kommunen mit attraktiven Rahmenbedingungen um Asylsuchende buhlen? Oder würden sie im Gegenteil versuchen, als möglichst unbeliebte Destination zu gelten? Um in der Vision eines föderativen Wettbewerbs flüchtlingspolitischer Praxis die Wahrscheinlichkeit des ersten Szenarios zu erhöhen, müssten zusätzlich zur bundesweiten Freizügigkeit weitere, tief greifende Reformen erfolgen. Unabdingbar wäre eine weitreichende und konsequente Dezentralisierung flüchtlingspolitischer Kompetenzen, beispielsweise hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs.

Doch ist Flüchtlingspolitik überhaupt das richtige Feld für föderativen Wettbewerb, zumal im deutschen Selbstverständnis eines kooperativen Föderalismus? Wenn man – wie dies Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 und 6 GG nahelegen – die Flüchtlingsaufnahme als vom Bund koordinierte, gemeinsame humanitäre Aufgabe aller föderalen Ebenen versteht, müsste die unterschiedliche flüchtlingspolitische Praxis in Ländern und Kommunen im Vergleich zur wettbewerblichen Sicht größere Sorge bereiten. Sie wäre nämlich als Anzeichen zu verstehen, dass das zumindest für einen Teil der Flüchtlingspolitik geltende Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht erreicht ist. In der Konsequenz müsste der Bund auf eine Harmonisierung lokaler Praxis drängen – ohne dabei die fraglos existente, innovative "Labor-Funktion"²⁸ des Föderalismus zu eliminieren. Bislang jedoch geht es in Treffen zwischen Bund, Ländern und Kommunen meist um Finanzierungsfragen rund um das AsylbLG oder um die Öffnung der bundesgeförderten Integrationskurse. Die Harmonisierung lokaler Praxis spielt eher eine untergeordnete Rolle und wird bestenfalls als Nebeneffekt thematisiert.²⁹

G. Fazit

Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus ist durch eine Vielfalt lokaler Praxis und eine enge Verschränkung aller Ebenen gekennzeichnet. Dabei hat faktisch jede Ebene sowohl migrationspolitische als auch integrationspolitische Gestaltungsspielräume. Hinzu kommt, dass Bund und Länder den Widerspruch von ordnungsrechtlichen und wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen in der Flüchtlingspolitik nicht auflösen, sondern ihn als schwelenden Konflikt gemeinsam mit bestimmten Aufgaben auf die jeweils nächste Ebene delegieren. Die Kommunen als letztes Glied in der Kette betonen wiederum die Verantwortung von Bund und Ländern.

Mit Blick auf die Übernahme von Verantwortung zur Harmonisierung der Flüchtlingspolitik scheint im deutschen Föderalismus, ähnlich wie auf EU-Ebene, zu häufig die zynische Devise "Rette sich, wer kann!" zu gelten. Für die betroffenen Menschen be-

deutet diese Haltung, dass sie sich irgendwo auf einem Flickenteppich nicht selbst wählbarer Lebenswirklichkeiten wiederfinden. Es ist an der Zeit, sich zu entscheiden: entweder für eine vom Bund gesteuerte Harmonisierung lokaler Flüchtlingspolitik oder für einen föderativen Wettbewerb mit freier Wahl des Wohnsitzes und konsequenter Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen.

Der Beitrag ist unter dem Titel "Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus" zuerst in "Aus Politik und Zeitgeschichte" (APuZ) in der Ausgabe 25/2015 erschienen.

¹ Flüchtlingspolitik meint hier, abweichend vom rechtlichen Status eines anerkannten Flüchtlings, Politik für (noch) nicht als schutzberechtigt anerkannte Personen. Entsprechend wird der Begriff Flüchtling verwendet.

² Der Begriff der Kommune dient als Sammelbegriff "zur Bezeichnung des Organisationsverbundes, der im politischen System als Gebietskörperschaft der ‚Gemeinde‘ definiert ist". Michael Bommers, Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden 2009, S. 89.

³ Vgl. Deutscher Städtetag, Deutscher Städtetag zur Aufnahme und Integration von Zuwanderern, Asylbewerbern und Flüchtlingen, 21.4.2015, http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/beschluss_praesidium_dst_april_2015_fluechtlinge_aufnahme_integrations.pdf (2.5.2015).

⁴ Vgl. u.a. http://www.twitter.com/BAMF_Schmidt/status/579616595506524160 (2.5.2015).

⁵ Christian Palm, Menschenwürde kostet Geld, 11.9.2014, <http://www.faz.net/-13147102.html> (2.5.2015).

⁶ Vgl. u.a. Petra Bendel, Nach Lampedusa. Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, Bonn 2013.

⁷ Einen Überblick zum Stand der Harmonisierung bietet die Asylum Information Database des Europäischen Flüchtlingsrates unter <http://www.asylumineurope.org>.

⁸ Vgl. BAMF, Entscheiderbrief 1/2015, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2015/entschei->

derbrief-01-2015.pdf?__blob=publicationFile (2.5.2015), S. 7.

⁹ Vgl. Jan Schneider, Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, Nürnberg 2012, S. 12.

¹⁰ Für regelmäßig aktualisierte Informationen siehe <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/asylverfahren-node.html> (2.5.2015).

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Berlin 2012, S. 60.

¹² Andreas Müller, Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, Nürnberg 2013, S. 13.

¹³ Vgl. ebd., S. 14.

¹⁴ Vgl. Hans-Georg Wehling, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Siegfried Frech et al. (Hrsg.), Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart 2009, S. 9–30, hier: S. 9.

¹⁵ Vgl. SVR (Anm. 11), S. 63.

¹⁶ Vgl. u.a. Tobias Eule, Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham 2014, S. 142.

¹⁷ Vgl. Michael Bommers/Holger Kolb, From Disorder to New Roles for all Governments: Integration and Federalism in Germany, in: Christian Joppke/Leslie Seidle (Hrsg.), Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal 2012, S. 113–133, hier: S. 119.

¹⁸ Vgl. Jutta Aumüller, Die kommunale Integration von Flüchtlingen, in: F. Gesemann/R. Roth (Anm. 2), S. 115.

¹⁹ Vgl. Landeshauptstadt Stuttgart, Lenkungsausschuss Flüchtlinge: Stadt bietet weitere Deutschkurse, 20.5.2014, <http://www.stuttgart.de/item/show/273273/1/9/536537?> (2.5.2015).

²⁰ Vgl. Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Deutschkurseangebote für Flüchtlinge, Bochum 2014.

²¹ Vgl. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), Lebenslagen von Asylbewerbern. Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung, Stuttgart 2014, S. 15–21.

²² Vgl. Katja Lindner, Die gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden in Deutschland. Aktuelle politische Entwicklungen, in: Migration und Soziale Arbeit, (2015) 1, S. 83.

²³ Vgl. Cordula Eubel, Direkt zum Arzt. Gesundheitskarte für Asylbewerber, 1.3.2015, <http://www.tagesspiegel.de/11442014.html> (2.5.2015).

²⁴ Vgl. Barbara Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, Berlin 2014, S. 10.

²⁵ Vgl. Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung (Hrsg.), Berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge, München 2014.

²⁶ Vgl. <http://www.schlau-schule.de/ueber-uns/chronik-der-schlau-entwicklung.html> (2.5.2015).

²⁷ Diesen Nutzen des Wettbewerbs für den Föderalismus hat unter anderem der Bundespräsident a.D. Roman Herzog betont: Vgl. Roman Herzog, Kooperation und Wettbewerb, in: APuZ, (2006) 50, S. 3ff.

²⁸ SVR (Anm. 11), S. 111.

²⁹ Eine Ausnahme stellen die laufenden und vom Bund gesteuerten Sondierungsgespräche zur elektronischen Gesundheitskarte dar. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage, 27.4.2015, Bundestagsdrucksache 18/4758, S. 5.

