

BAND 46

Einwanderungsland Deutschland

Bericht der Kommission «Perspektiven für
eine zukunftsgerichtete und nachhaltige
Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann her-

untergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Einwanderungsland Deutschland

Bericht der Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» der Heinrich-Böll-Stiftung

Band 46 der Schriftenreihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, S. Langer (basierend auf Entwürfen von State Design)

Cover-Photo: unsplash (https://unsplash.com/photos/jJFrkJP_-RA)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-168-1

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 46**

Einwanderungsland Deutschland

Bericht der Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9
Ferda Ataman	
Migrationspolitik modernisieren – Rassismus bekämpfen	16
Rainer Ohliger und Mekonnen Mesghena	
«Whole of Government» als neue migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu Kohärenz!?	24
I INTERNATIONALE PERSPEKTIVEN: PRÄVENTION UND STEUERUNG	
Steffen Angenendt und Petra Bendel	
Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government	40
Hans ten Feld, Günter Burkhardt, Norbert Grehl-Schmitt, Melanie Schnatsmeyer, Andreas Baumer und Mark Holzberger	
Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden als Gestaltungsinstrument in der Flüchtlingspolitik	58
Claudia Vollmer, Jan Schneider und Rainer Ohliger	
Reformpotenziale für die Rückkehrpolitik: Abläufe transparent gestalten, humanitär handeln und beraten, freiwillige Rückkehr stärken	83
II NEUE NATIONALE PERSPEKTIVEN: HANDLUNGSSPIELRÄUME GESTALTEN	
Andreas Baumer, Sybille Haußmann und Mark Holzberger	
Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer – Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik	110
Dagmar Dahmen, Miriam Koch, Daniel Lede Abal und Filiz Polat	
«Gut», «schlecht», «unklar» – Die «Bleibeperspektive» und ihre Folgen für die Integration von Geflüchteten	131
Dagmar Dahmen	
Vom Ausländerzentralregister zur Datenbank für Integration: Willkommenskultur politisch-administrativ gestalten	144
III VON DER GUTEN ZUR BESSEREN PRAXIS	
Gisela Erler und Margit Gottstein	
Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016: Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation	158

Rainer Ohliger, Filiz Polat, Hannes Schammann und Dietrich Thränhardt

Integrationskurse reformieren – Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung	172
---	------------

Carola Burkert und Achim Dercks

Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten – Zeit, darin zu investieren	185
---	------------

Die Autorinnen und Autoren	193
----------------------------	-----

Mitglieder der Kommission	195
---------------------------	-----

VORWORT

Weltweit zählen die Vereinten Nationen 250 Millionen Migrantinnen und Migranten: Menschen auf der Suche nach besseren Lebensperspektiven, die ihre Heimat freiwillig oder unfreiwillig verlassen haben. Weitere 65 Millionen Menschen befinden sich auf der Flucht – auf der Suche nach Sicherheit innerhalb ihrer Landesgrenzen oder außerhalb. Etwa zwei Millionen von ihnen suchten in den vergangenen drei Jahren in der Europäischen Union Schutz vor Krieg, Verfolgung und Unterdrückung. Im internationalen Vergleich ist diese Zahl verhältnismäßig klein. Die Länder des Südens (wie Pakistan, Libanon, Türkei, Jordanien oder Äthiopien) beherbergen weiterhin das Gros der internationalen Flüchtlinge.

In Deutschland ist die Zahl der Schutzsuchenden in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Seit 2015 beantragten in der Bundesrepublik etwa 1,4 Millionen Flüchtlinge Asyl. Die meisten von ihnen kommen aus Syrien, Irak, Afghanistan und Eritrea – aus Regionen, wo bewaffnete Konflikte, instabile politische Verhältnisse und eklatante Menschenrechtsverletzungen herrschen. Die großzügige Aufnahmepolitik und die überwältigende Willkommensgeste der Bevölkerung im Sommer 2015 und danach haben Deutschland in weiten Teilen der Welt beachtlichen Respekt und Aufmerksamkeit eingebracht. Gestiegen ist aber nicht nur die Zahl von Geflüchteten, sondern auch die Einwanderung nach Deutschland insgesamt. Deutschland gehört heute neben den Vereinigten Staaten, Kanada oder Großbritannien zu den wichtigsten Einwanderungsländern unter den OECD-Staaten.

Die Bundesrepublik steht in der rechtlichen und moralischen Verantwortung, Geflüchteten humanen Schutz und Sicherheit zu bieten. Als große Wirtschaftsation steht sie auch vor der Aufgabe, zukunftsfähige politische Handlungsmechanismen zur Gestaltung von Einwanderung zu entwickeln. Diese Herausforderung steigt angesichts tiefgreifender demografischer Veränderungen.

Es muss ein neuer, belastbarer Konsens für eine nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik gefunden werden, der ein möglichst breites politisches und gesellschaftliches Spektrum einbezieht. Die Gestaltung der Einwanderung und die Integration der Geflüchteten in den Bereichen Bildung, Arbeit und Politik für eine erfolgreiche Teilhabe und gutes Zusammenleben ist ein Projekt für mehr als ein Jahrzehnt. Dafür werden Ideen, Ressourcen und Schulterschluss verschiedener gesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure nötig sein.

Genau aus diesem Grund hat die Heinrich-Böll-Stiftung im Dezember 2015 eine Fachkommission mit ausgewiesenen Fachleuten eingesetzt, die Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik formulieren soll. Die Kommission ist bereichs- und parteienübergreifend zusammengesetzt

und besteht aus 31 Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Behörden, Kirchen und Zivilgesellschaft.

Die Heinrich-Böll-Stiftung ist allen Mitgliedern der Kommission zu einem besonderen Dank verpflichtet. Sie sind in einer brisanten Phase der Flüchtlingsdebatte der Einladung zu einem intensiven Austausch gefolgt, der die Formulierung von Ideen und Handlungsoptionen für eine nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik im Blick hatte. Dank beispielhaftem Engagement und großem Kooperationsgeist konnten die Kommissionsmitglieder aus unterschiedlichen Positionen breit getragene Handlungsoptionen entwickeln. Alle vorliegenden Papiere und Empfehlungen tragen die Handschrift der jeweiligen Autorinnen und Autoren.

Dank gebührt an dieser Stelle auch Rainer Ohliger, der mit seinem breiten Fachwissen über migrationspolitische Zusammenhänge der Kommission als Redakteur mit Rat und Tat zur Seite stand.

Um die Themenvielfalt und -komplexität besser handhaben zu können, hat die Kommission in drei Arbeitsgruppen gearbeitet: Schnittstellen der Migrations- und Fluchtbewegungen – Folgen für zukunftsgerichtete und nachhaltige Politikgestaltung; Whole of Government – Ressort- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik; Akteursperspektive der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik, zivilgesellschaftliches Engagement. Die Ergebnisse der Kommissionarbeit decken fünf Policy-Bereiche in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik ab: Integration von Geflüchteten, Aufnahme von Schutzsuchenden, Einwanderungspolitik, Migrationsaußenpolitik, Rückkehrmanagement sowie den politisch-administrativen Ansatz «Whole of Government» (Kohärenz durch Schaffung koordinierender Strukturen).

Die politischen Handlungsempfehlungen der Kommission werden in den kommenden Jahren wichtige Impulse für die vielfältigen Aktivitäten der Stiftungsarbeit im In- und Ausland sein. Als Beitrag der Politikberatung können sie – so hoffen wir – verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern, Fachleuten und Institutionen konstruktive Anregungen für deren Arbeit geben.

Berlin, im Dezember 2017

Dr. Ellen Ueberschär

Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Mekonnen Mesghena

Referent Migration und Diversity der Heinrich-Böll-Stiftung

EINLEITUNG

Kommissionsarbeit mit Ausblick: Neue Perspektiven wagen, politische Reformen umsetzen

Die Flüchtlingszuwanderung seit 2015 und die daraus resultierenden Herausforderungen gehören zu den großen politischen und gesamtgesellschaftlichen Ereignissen der Nachkriegsgeschichte. Sie führten zu einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung, die sich in die bedeutenden öffentlichen Debatten der Republik einreicht: Wiederbewaffnung, Ostverträge, NATO-Doppelbeschluss, deutsch-deutsche Vereinigung oder Reform des Sozialstaats durch die Agenda 2010. In der Debatte ist eine Reihe von strukturellen Problemen bei der Gestaltung und Umsetzung der Migrations- und Asylpolitik deutlich geworden. Zu diesen Problemen, die die Bewältigung der Herausforderungen erschweren, gehören eine (zu) komplizierte Rechtslage, die Unklarheit über institutionelle Zuständigkeiten, die nicht immer genügende Ausstattung der politischen Institutionen mit den nötigen Mitteln, das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik, aber auch die nach wie vor bestehenden Defizite im Bereich der nationalen Aufnahme- und Integrationspolitik. Allerdings muss anerkannt werden, dass es in einer Reihe von Bereichen in den letzten 15 bis 20 Jahren erhebliche Verbesserungen gegeben hat. Nicht zuletzt die Modernisierung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und neue Ansätze und Instrumente der Integrationspolitik sind hier zu nennen, etwa die Einführung von Integrationskursen seit 2005 oder die verbesserte, obgleich nicht immer kohärente Abstimmung zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen.

Deutschland versteht sich zunehmend als ein Einwanderungsland. Es stellt sich dabei aber die Frage, wie die dafür nötige Politik inhaltlich und institutionell auszugestalten ist. Diese Debatte wird vehement und kontrovers geführt. Insbesondere die erhöhte Flüchtlingsaufnahme seit dem Jahr 2015 hat Kontroversen hervorgerufen, politische Polarisierungen bewirkt und gleichzeitig schnelle Änderungen der rechtlichen Regelungen erforderlich gemacht, die mitunter nicht in aller Konsequenz durchdacht waren. Wie schon einmal in den frühen 1990er-Jahren sind die Themen Flucht und Asyl zu einem breit diskutierten gesellschaftlichen Thema geworden.

Vor diesem Hintergrund richtete die Heinrich-Böll-Stiftung Ende 2015 die Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» ein. Ihr Ziel war es, nachhaltige und zukunftsfähige Mechanismen zur Gestaltung und Steuerung von Einwanderung zu entwickeln. Die Vorschläge sollten von einem breiten politischen und gesellschaftlichen Spektrum getragen werden können. Neben den politischen Visionen für eine nachhaltige

Migrationspolitik (u.a. durch europäische und internationale Kooperationen sowie die Bekämpfung von Fluchtursachen) erachtet die Kommission politische und rechtliche Grundlagen für ein friedliches und erfolgreiches Zusammenleben für unerlässlich. Ein Kernelement einer modernen Einwanderungspolitik bleibt weiterhin eine aufstiegsorientierte Integrations- und Teilhabepolitik, die Chancen und Perspektiven zur raschen Eingliederung und Einbürgerung öffnet. In ihren wissenschaftlichen, politischen und institutionellen Aktivitäten vertreten die Kommissionsmitglieder eine moderne Einwanderungspolitik, die mit den Dynamiken von Migration und Integration Schritt hält, transparent ist und sich mit anderen Politikfeldern verzahnt.

Im Mittelpunkt der Arbeit der Kommission stand ein reflektierter und sachlicher Dialog von Akteurinnen und Akteuren sehr unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Ausrichtung. Das Spektrum umfasste Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft. Es reichte vom Deutschen Institut für Menschenrechte bis zur Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, von Pro Asyl bis zum Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Die Vielfalt und Vielstimmigkeit der beteiligten Akteure erlaubte es, auch strittige Themen von sehr unterschiedlichen Seiten zu diskutieren und Lösungsvorschläge für konkrete Problemstellungen zu entwerfen. Leitend war für alle Kommissionsmitglieder dabei, neue Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik zu liefern. Dass dabei nicht immer in allen Punkten Konsens unter allen Kommissionsmitgliedern herrschte, war weder eine Überraschung noch ein Ziel der Kommissionsarbeit. Gleichwohl war zum Ende der Kommissionsarbeit ein eindeutiger Tenor vernehmbar: Die deutsche Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik muss den Mut zeigen, Neues zu wagen, um langfristig erfolgreich zu sein. Unter den Bedingungen der Globalisierung und der Globalität des 21. Jahrhunderts ist eine offene, global verantwortliche und vernetzte Politik in diesem Themen- und Handlungsbereich unabdingbar. Der Nationalstaat mit seinen begrenzten Ressourcen und Handlungsoptionen kann nicht mehr im Alleingang eine verantwortliche Migrationspolitik gestalten. Daher ist eher multilaterales denn unilaterales Vorgehen notwendig.

In ihrer Analyse und dem Gastbeitrag «Migrationspolitik modernisieren – Rassismus bekämpfen» kommt die Journalistin Ferda Ataman zu dem Schluss: Im neuen Jahrtausend wurden in Deutschland wichtige Weichen in der Integrations- und Migrationspolitik gestellt. Es gab einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens darüber, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Doch im Kontext der Flüchtlingszuwanderung 2014/2015 erlebt die Bundesrepublik einen politischen Rechtsruck. Die Anzahl der Anschläge auf Geflüchtete stieg 2015 und 2016 enorm an, das Asylrecht wurde drastisch verschärft und völkisch argumentierende Rechtspopulistinnen und Rechtspopulisten wurden im Herbst 2017 mit über 12 Prozent in den Bundestag gewählt. Eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik muss daher Antidiskriminierungspolitik mitdenken und Strategien gegen Rassismus fördern. Sie muss sich als Teil einer Gesellschaftspolitik verstehen und sich an alle Bevölkerungsgruppen richten – Neuzugewanderte und Alteingesessene, Rückwandernde und Migrationswillige. Sie sorgt für Institutionen, die sich der mit der Zuwanderung verbundenen gesellschaftlichen Probleme annehmen und auf eine Verbreiterung und

Vertiefung der Akzeptanz hinarbeiten. Dafür müssen langfristig Mittel und Personal zur Verfügung gestellt werden.

Perspektiven in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik

In den vergangenen zwei Jahren hat die Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» der Heinrich-Böll-Stiftung Ansätze für eine neue Flüchtlings- und Einwanderungspolitik diskutiert und entwickelt, die in den folgenden Beiträgen umrissen werden. Das zentrale Ziel der Kommissionsarbeit war es, die menschenrechtlichen und politischen Zusammenhänge von Flucht, Migration und verwandten Politikbereichen (wie Demografie, Arbeitsmarkt, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik etc.) zu beschreiben und zu analysieren. Darüber hinaus sollten politische Optionen ausgelotet und Empfehlungen formuliert werden, die eine humane Flüchtlingspolitik sowie eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Migrationspolitik ermöglichen.

Die Kommission hat sich dabei, entsprechend ihrem Arbeitsauftrag und vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen, auf die Herausforderungen im Feld von Flucht und Arbeitsmigration konzentriert. Dazu gehören auch Ansätze einer Integrationspolitik in diesem Bereich, vor allem einer sprachlichen Erstintegration im Rahmen von Integrationskursen und der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Andere Formen der Migration nach Deutschland, von der EU-Freizügigkeit über Studienaufenthalte bis hin zur Familien- oder Heiratsmigration, konnten vor dem Hintergrund dieser Schwerpunktsetzung allenfalls am Rande thematisiert werden. Auch Perspektiven einer umfassenderen Teilhabe- und Vielfaltspolitik bildeten zwar den Hintergrund, nicht aber den Kernbereich der Kommissionsarbeit. Der Leserschaft seien hierzu die zahlreichen Beiträge und Ansätze auf dem migrationspolitischen Portal «Heimatkunde» der Böll-Stiftung empfohlen, welches in Hintergrundartikeln, Berichten und Dossiers die aktuelle Diskussion um Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft, Diversität, Diskriminierung und Rassismus bis hin zu Kunst und Kultur widerspiegelt. Perspektivisch wünschenswert wäre es, auch in diesen Themenfeldern kohärente Ansätze und handlungsleitende Empfehlungen zu entwickeln, die als Rüstzeug für die politische Arbeit in den kommenden Jahren dienen könnten. Wir sehen in diesen Bereichen eine wichtige Aufgabe für weitere Kommissions- und Stiftungsarbeit.

Der Tatsache unabgestimmter und teilweise konträrer Entscheidungsmuster und Vorgehensweisen der unterschiedlichen Akteure in der Migrations- und Integrationspolitik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene setzt die Kommission in allen Themenfeldern einen kohärenten Whole-of-Government-Ansatz entgegen, der darauf zielt, die Ebenen politischen Handelns stärker zu vernetzen, abzustimmen und zu koordinieren. Nach zwei Überblicksartikeln zu den innenpolitischen Entwicklungen und dem gesellschaftspolitischen Klima seit der «Flüchtlingskrise» und den Entwicklungen in der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik wird dieser Dachansatz in dem Beitrag «Whole of Government» als neue migrationspolitische

Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu Kohärenz» von Rainer Ohliger und Mekonnen Mesghena vorgestellt.

In dem ebenen- und ressortübergreifenden Ansatz geht es nicht nur um ein Mehr an institutioneller Abstimmung. Vielmehr ist ein Schnittstellenmanagement vonnöten, das die Aufgaben der Kommunikation, Koordination, Kooperation und idealerweise auch einer – zumindest temporären – institutionellen Anbindung mit entsprechender personeller und budgetärer Unterfütterung übernimmt. Nur so kann es gelingen, politisches und Verwaltungshandeln und zunehmend auch gesellschaftliches Engagement mit seinen jeweils unterschiedlichen Ebenen und Zuständigkeiten fachlich-inhaltlich, konzeptionell und administrativ zu koordinieren und abzustimmen. Die weiteren Beiträge nehmen diesen Ansatz auf, wo immer es möglich und sinnvoll scheint.

Der Beitrag «Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government: Elemente einer kohärenten deutschen Flüchtlings- und Migrationsaußenpolitik» von Steffen Angenendt und Petra Bendel verküpft außen- und entwicklungspolitische Aspekte mit der europäischen und nationalen Flüchtlings- und Migrationspolitik. Gerade vor dem Hintergrund gemischter Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten und langandauernder Flüchtlingskrisen gelingt den Staaten die Gestaltung und Bewältigung der Wanderungsbewegungen nicht mehr im nationalen Alleingang, sondern erfordert europäische und internationale Kooperation. Die Autoren erläutern, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen nicht allein Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sein kann, sondern einer Abstimmung mit der Außen-, Sicherheits-, Handels- und Wirtschaftspolitik sowie eines europäischen und internationalen Krisenmanagements bedarf. Sie skizzieren die Chancen temporärer und zirkulärer Migrationsprogramme sowie freiwilliger Rückkehr- und Reintegrationsprogramme, und sie bestimmen die Zielsetzungen und Elemente einer kohärenten deutschen Migrationsaußenpolitik auf der Ebene der EU sowie der Vereinten Nationen. Schließlich entwickeln sie Empfehlungen auch für die institutionellen Aspekte eines Whole-of-Government-Ansatzes.

Ausgehend von einer kritischen Auseinandersetzung mit der deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik kommen Hans ten Feld, Günter Burkhardt, Norbert Grehl-Schmitt, Melanie Schnatsmeyer, Andreas Baumer und Mark Holzberger zu folgenden Empfehlungen: Für eine nachhaltige Flüchtlingspolitik sollten die Erstaufnahmeländer sowohl bei der Gewährleistung menschenwürdiger Aufnahmebedingungen als auch bei der Eröffnung von Integrationsperspektiven unterstützt werden. Sie empfehlen zudem eine auf Jahre angelegte und zahlenmäßig signifikante Aufnahmezusage der Bundesregierung bzw. der EU im Rahmen des Resettlement-Ansatzes des UNHCR – und eine entsprechende Befähigung und Stärkung der aufnehmenden Kommunen. Gleichwohl sollte auch ein großzügiges Resettlement-Programm nur als Additiv zum in der Genfer Flüchtlingskonvention bestimmten Flüchtlingsschutz eingerichtet werden. Um das globale Flüchtlingsschutzsystem zu erhalten, darf der Zugang von Schutzsuchenden zu einem fairen Asylverfahren weder im nationalen noch im europäischen Recht beschränkt werden, und Asylverfahren sollten auch nicht in extraterritoriale «Aufnahmezentren» ausgelagert werden.

Der Beitrag «Reformpotenziale für die Rückkehrpolitik: Abläufe transparent gestalten, humanitär Handeln, freiwillige Rückkehr stärken» von Claudia Vollmer, Jan Schneider und Rainer Ohliger blickt auf das Ende des Asylverfahrens mangels Anerkennung. Die Aufenthaltsbeendigung nicht anerkannter Asylbewerber ist ein schwieriges und politisch vermintes Terrain. Doch zeigen die – oft mangelhaften – Daten zu freiwilliger Rückkehr und Abschiebung eine andere Wirklichkeit als die oftmals stark auf Abschiebungen fokussierte politische Diskussion. Nicht nur liegt die tatsächliche Zahl der ausreisepflichtigen Personen erheblich unter derjenigen, die im öffentlichen Diskurs über Abschiebungen häufig angeführt wird. Auch ist die freiwillige Rückkehr jetzt schon das im Vergleich zur Abschiebung wichtigere und erfolgreichere Modell der Rückführung. Die Autoren und die Autorin plädieren daher einerseits für ein schneller zu gewährendes Bleiberecht und einen erleichterten Statuswechsel in jenen Fällen, in denen eine Rückkehr nicht möglich, absehbar oder aufgrund von Integrationserfolgen nicht vertretbar ist. Andererseits empfehlen sie, das freiwillige Rückkehrmanagement auszubauen, eine Rückkehrberatung gesetzlich zu verankern und die Koordination und Kooperation zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zu verbessern. Zu einem solchen Primat der Rückkehrunterstützung gehören auch wirksame Hilfen bei der Reintegration.

Über diese flüchtlingspolitischen Ansätze im engeren Sinne hinaus geht der Beitrag «Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer – Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik» von Andreas Baumer, Sybille Haußmann und Mark Holzberger. Der Beitrag nimmt die Diskussion um das oft komplizierte und bürokratische deutsche Einwanderungsrecht in den Blick. Er widmet sich den vorliegenden Vorschlägen für eine Einwanderungsgesetzgebung: Zum einen geht es um die Frage, wie das deutsche Einwanderungsrecht – angesichts der absehbaren Überalterung unserer Gesellschaft – «demografiefest», aber auch entwicklungspolitisch nachhaltig – ausgestaltet werden könnte. Zudem geht es um Möglichkeiten der Bildungsmigration und der Einwanderung zur beruflichen (Weiter-)Qualifizierung. Dabei wird mit Blick auf Schutzsuchende ein sogenannter Spurwechsel vorgeschlagen, die Zugänge zum deutschen Arbeits- und Ausbildungsmarkt sollten also auch aus dem Inland heraus aufenthaltsrechtlich ermöglicht werden.

Der Beitrag «Die Bleibeperspektive» und ihre Folgen für die Integration von Geflüchteten» von Daniel Lede Abal, Dagmar Dahmen, Miriam Koch und Filiz Polat setzt sich kritisch mit dem flüchtlingspolitischen Terminus und Konzept der «Bleibeperspektive» auseinander. Der Begriff tauchte erstmals in der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I) vom 24. Oktober 2015 auf. Dieser neue und unbestimmte Rechtsbegriff kategorisiert anhand der jeweiligen Gesamtschutzquoten der Herkunftsstaaten a priori unterschiedliche Gruppen von Asylsuchenden je nach deren «schlechter» oder «guter Bleibeperspektive» und legt – unabhängig vom individuellen Verfahren – den Zugang zu Integrationsmaßnahmen und Teilhabeangeboten fest. Die Autorinnen und Autoren kritisieren den Rechtsbegriff in mehrfacher Hinsicht als ungeeignet und plädieren für einen möglichst frühen und für alle offenen Zugang zu Eingliederungsmaßnahmen, v. a. zu Sprachkursen und zur Integration in den Arbeitsmarkt. Neben grundsätzlichen Erwägungen spricht für

diese frühen Integrationsansprüche auch die teilweise lange Wartezeit bis zu einer möglichen Erteilung eines Aufenthaltstitels.

Der Beitrag «Vom Ausländerzentralregister zur Datenbank für Integration» von Dagmar Dahmen setzt sich mit den Möglichkeiten auseinander, das umstrittene und mit Datenmängeln versehene Ausländerzentralregister (AZR) in eine «Integrations-Datenbank» umzubauen. Durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz (DAVG) wurde seit dem 5. Februar 2016 eine massive Ausweitung der Speicherung und des Austauschs von Daten im Ausländerzentralregister ermöglicht. Diese Ausweitung verfolgt weitgehend ordnungs- sowie sicherheitspolitische Ziele. Der Beitrag geht der Frage nach, wie und ob das integrationspolitische Potenzial des AZR genutzt werden kann. Das AZR sollte als Datenquelle für individuelle und gezielte Integrationsmaßnahmen genutzt werden (können).

Der Beitrag «Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016: Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation» von Gisela Erler und Margit Gottstein zieht Lehren mit Blick auf den Flickenteppich deutscher Flüchtlingspolitik in den verschiedenen Phasen der Flüchtlingsaufnahme seit 2015. Ganz im Sinne des Whole-of-Government-Ansatzes plädieren die Autorinnen dafür, die Erfahrungen der unterschiedlichen Phasen für nachhaltige Reformprozesse zu nutzen und die Abstimmung und Kooperation im föderalen System, aber auch mit der Zivilgesellschaft zu verbessern. Ihre Handlungsempfehlungen reichen von einem Frühwarnsystem und dem Vorhalten von Unterbringungskapazitäten für Notsituationen über die aktive und stetige Information und Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern und die bessere Vernetzung von engagierten Ehrenamtlichen mit Flüchtlingsnetzwerken, Verbänden und der Verwaltung bis hin zur Einbeziehung von Geflüchteten, Migrantennetzwerken und der Wirtschaft. Auch die Vorschläge zum Aufbau einer Austauschplattform über Ansätze guter Praxis sowie die Schaffung von koordinierenden Strukturen in der bundesweiten und lokalen Integrationspolitik (Pakt für Integration) zielen auf Nachhaltigkeit.

Der Beitrag «Integrationskurse reformieren – Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung» von Rainer Ohliger, Filiz Polat, Hannes Schammann und Dietrich Thränhardt zieht eine Bilanz der seit 2005 angebotenen Integrationskurse sowie der berufsbezogenen Sprachförderung. Die heutigen Integrationskurse des Bundes erfüllen weder quantitativ noch qualitativ die Anforderungen. Viele Flüchtlinge bleiben ohne Angebot. Das erzielte Sprachniveau ist meist nicht ausreichend, um eine Arbeit aufnehmen zu können. Länder, Kommunen und Ehrenamtliche versuchen die Defizite auszugleichen. Damit entsteht ein unkoordiniertes Nebeneinander, das es den Kommunen unmöglich macht, optimal auf die Bedarfe einzugehen. Die Erfahrungen mit der bisherigen zentralstaatlichen Organisation liefern Argumente für eine grundlegende Reform. Eine lokale Koordination und Verschränkung des Kursangebotes bei zentraler Kostenerstattung, Festlegung inhaltlicher Standards und Qualitätssicherung wäre wünschenswert. Das bedeutet, dass der Bund finanziert und die Standards setzt, die Länder kofinanzieren und distribuieren und die Kommunen das Kursangebot koordinieren und implementieren, wie es der föderalen Struktur der Bundesrepublik entspricht.

In ihrem abschließenden Beitrag «Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten – Zeit, darin zu investieren» nehmen Carola Burkert und Achim Dercks die Vermittlung von Geflüchteten in Ausbildung und Beschäftigung in den Blick. Sie legen dar, wie sich frühzeitige Investitionen vor allem in Sprachförderung, Kompetenzfeststellung, betriebliche Einstiegsqualifizierungen und Deutschunterricht während der Ausbildung rentieren. Es bedarf dabei der Rechts- und Planungssicherheit für Geflüchtete und Unternehmen, insbesondere durch eine einheitliche, nachvollziehbare und transparente Handhabung der sogenannten Ausbildungsduldung (3+2-Regelung). Im Sinne des Whole-of-Government-Ansatzes ist auch in diesem Bereich eine Einbeziehung aller Akteure in den Kommunen und Regionen einschließlich der Wirtschaftsunternehmen für den Erfolg erforderlich.

Eine Umsetzung dieser Ansätze würde den Reformbedarf im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik nicht beenden. Sie wäre aber ein großer Fortschritt und könnte zudem die Blaupausen dafür liefern, wie in anderen Bereichen der Migrations-, Integrations- und Teilhabepolitik kohärente und nachhaltige Ansätze zu entwickeln sind.

Migrationspolitik modernisieren – Rassismus bekämpfen

Dezember 2015: Ein migrationspolitisch ereignisreiches Jahr geht zu Ende, als die migrationspolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung ihre Arbeit aufnimmt. Zu diesem Zeitpunkt musste man den Eindruck haben, dass Asylpolitik eine der wichtigsten Herausforderungen der deutschen und europäischen Politik ist. Im Sommer kamen Hunderttausende Menschen über Südosteuropa und das Mittelmeer nach Österreich, Deutschland und Skandinavien, auf der Suche nach Schutz vor Krieg und Verfolgung. Die Zahl der Grenzübertritte wurde täglich verkündet wie der Pegelstand bei Hochwasser. Kein Tag, an dem die Abendnachrichten nicht davon handelten. Gleichzeitig standen viele Kommunen und Städte vor schier unlösbaren Aufgaben: Die Unterkünfte aus den 1990er-Jahren waren wegen der gesunkenen Flüchtlingszahlen nahezu vollständig abgebaut, die behördlichen Routinen kompliziert und veraltet. Ohne das enorme zivilgesellschaftliche Engagement hätten die staatlichen Aufgaben vielerorts nicht bewältigt werden können. Die Umfragen aus dieser Zeit zeigen: Das politisch drängendste Thema war für die meisten Menschen «Einwanderung und Flüchtlinge». Sehr nachvollziehbar also, dass sich die Mitglieder der Kommission vor allem mit den Fragen beschäftigt haben: Wie umgehen mit der enorm gestiegenen Flüchtlingsmigration? Wie die Flüchtlinge integrieren?

Doch 2015 war vor dem Fluchtrekord im Sommer – und danach erst recht – auch das Jahr des politischen und gesellschaftlichen Rechtsrucks. Was viele vergessen haben: Das Jahr hatte mit einem anderen Thema begonnen. Anfang Januar verübten islamistische Terroristen einen blutigen Terroranschlag in Paris auf die Redaktion des Satiremagazins Charlie Hebdo. Wenige Tage später nahmen laut Polizei und Medien 25.000 Menschen an einer «Pegida»-Kundgebung in Dresden teil – so viele wie nie.¹ Die Gefahr durch radikalisierte Muslime und der Zulauf zu Pegida («Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes») bestimmten über Wochen die Schlagzeilen aller Medien. Grundtenor: Hier demonstrieren auch viele «normale Bürger». Das Volk ist wütend und durch «zu viele» Muslime verängstigt. Forscherteams kamen zwar noch im Januar zu der Einschätzung, dass die Zahl der Demonstrierenden weitaus niedriger war als angegeben,² doch schien das den Erfolg der antimusli-

1 <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-25-000-teilnehmer-in-dresden-grosse-gegendemo-in-leipzig-a-1012650.html>, letzter Zugriff 2.11.2017.

2 Ihren Berechnungen zufolge lag sie bei ca. 17.000, siehe <https://protestinstitut.eu/wie-viele-haben-demonstriert/>, letzter Zugriff 2.11.2017.

mischen, rechtsradikalen Demonstrationsgruppe aus Sicht der Medien keineswegs zu schmälern.

Wir waren schon weiter: Die Einsicht, ein Einwanderungsland zu sein

Das geschah in einer Zeit, in der Deutschland migrationspolitisch bereits große Fortschritte erzielt hatte. In den Jahren zuvor waren neue Weichen in der Migrations- und Integrationspolitik gestellt worden. Der Gesetzgeber hatte Entscheidungen getroffen, die der verspäteten Einsicht geschuldet waren, dass Deutschland de facto ein Einwanderungsland ist und auch künftig qualifizierte Fachkräfte benötigen wird. Zu diesen Weichenstellungen zählt beispielsweise das neue Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Jahr 2000. Bis dahin wurde die nationale Zugehörigkeit geregelt durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913: Deutscher war, wer von Deutschen abstammte. Im Jahr 2000 wurde das «Blutrecht» durch das sogenannte Geburtsortprinzip ergänzt: Deutscher ist seither auch, wer in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen geboren ist. Zu den wichtigen Weichenstellungen zählt auch das Zuwanderungsgesetz von 2005. Prägen zuvor eher Ablehnung und Abschreckung die deutsche Migrationspolitik, stand nach der Reform vielmehr die Integration durch Sprachkurse und der Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge im Fokus. Dies war ein Erfolg jahrzehntelanger Auseinandersetzungen in der Flüchtlings- und Asylpolitik.

Natürlich gab es auch in diesen Jahren immer wieder Debatten über «gute Migranten» (junge, akademisch gebildete Menschen ohne Familien) und «schlechte Migranten» (sogenannte Armutsflüchtlinge, illegal Arbeitende usw.). Und die Zahl der Asylsuchenden stieg merklich wieder an, begleitet von kritischen Stimmen. Doch Deutschland hatte sich de facto zu einem der wichtigsten Einwanderungs- und Aufnahmeländer in Europa entwickelt, und die Debatten drehten sich vor allem um die Frage, welche Konsequenzen sich aus dieser Tatsache ergeben («Einwanderungsgesetz»).

Im Sommer 2015 hatten die Bilder der Geflüchteten auf den griechischen Inseln und den überfüllten Bahnsteigen des Balkans noch eine Welle der Hilfsbereitschaft ausgelöst. Mit «Refugees Welcome» wurden erschöpfte Menschen aus Syrien, Afghanistan und anderen Ländern nach einer langen Flucht an deutschen Bahnhöfen begrüßt, versorgt und untergebracht. Die deutsche «Willkommenskultur» überraschte und beeindruckte weltweit. Vielerorts gelang es den Kommunen und Städten auch, ein kooperatives Miteinander von Verwaltung, Verbänden und ehrenamtlichem Engagement zu entwickeln. Nachträglich scheint sich niemand mehr daran erinnern zu wollen – doch die Grundstimmung vor Ort war oft sehr pragmatisch, die Behörden versuchten, gut zusammenzuarbeiten.

Herbst 2015: Die Stimmung kippt, die Debatte rückt nach rechts

Dann änderte sich der Diskurs. Die Zäsur in der öffentlichen Debatte wird vor allem am Satz «Wir schaffen das» ausgemacht, den Bundeskanzlerin Angela Merkel am 31.

August 2015 ausrief. Er sollte Zuversicht, Solidarität und eine neue deutsche Offenheit vermitteln. Doch kritische Stimmen werfen Merkel bis heute vor, sie habe damit Hunderttausende von Menschen erst zur Flucht motiviert, ebenso wie mit ihrer Zusage vom 5. September, Tausende Flüchtlinge aufzunehmen, die sich vom Budapester Bahnhof Keleti in Richtung Deutschland aufgemacht hatten. Von einer «Politik der offenen Grenzen» war gar die Rede. Politikerinnen und Politiker von AfD und CSU schürten mit dramatischen Bildern Angst vor Millionen Asylsuchenden und einer Überfremdung Deutschlands. Aber auch in der eigenen Partei wurde Angela Merkel (CDU) hart angegriffen. Der Satz, so schien es, spaltete Deutschland. Ein Jahr später analysierten Medienschaffende die Migrationsdaten von 2015 und die Recherche zeigt, dass der hergestellte Zusammenhang zwischen Ursache (Merkels Verhalten) und Wirkung (mehr Flüchtlinge) nicht nachweisbar ist.³ Fest steht aber: Die Stimmung kippte langsam. Bis Ende des Jahres wurde das Selbstverständnis von Deutschland als Einwanderungsland wieder in Frage gestellt.

In der erhitzten Debatte gerieten auch Journalistinnen und Journalisten sowie die Medien selbst als «Lügenpresse» ins Visier. Vor allem gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Medien wurden mit dem Vorwurf konfrontiert, ein erzieherischer «Willkommensrundfunk» zu sein, der gegen einen vermeintlichen Volkswillen agiere. Wer differenziert berichtete, musste sich mit dem Vorwurf auseinandersetzen, die Wahrheit zu unterdrücken. Die etablierten Medien seien gesteuert und parteiisch – dieser Vorwurf gehört bis heute zu den rechtspopulistischen Strategien in den sozialen Medien, die zur Verbreitung gezielt gestreuter Gerüchte über Flüchtlinge genutzt werden.

Die Reaktionen darauf wirken bis heute ratlos: Eine medienübergreifende Antwort oder Strategie gegen den haltlosen Vorwurf gibt es bis heute nicht. Vielmehr haben sich Sprachmuster etabliert, die rassistischen Argumenten in der Berichterstattung Raum gaben, um dem Vorwurf des Verschweigens vorzubeugen.

Parallel dazu entwickelten sich die sozialen Medien zu einem Raum für migrationsfeindliche Äußerungen in einem nie zuvor erreichten Ausmaß. Hier tummeln sich nicht nur meinungsstarke Nutzerinnen und Nutzer, sondern auch Trolle, gut organisierte Rechtsextreme, staatlich finanzierte Propagandaeinheiten und künstliche Social Bots. Welche Auswirkungen das auf die Einstellungen und politische Willensbildung der Bevölkerung haben wird, kann derzeit nur erahnt werden. Die öffentliche Diskussion über die «Flüchtlingskrise» wurde jedenfalls zum Brandbeschleuniger für rechtspopulistische Parteien und Strömungen.

Der vielfache Vorwurf von rechts, die Berichterstattung sei «zu positiv» oder gar von links gesteuert, zeigte nach und nach Wirkung. War im Sommer noch eine Vielzahl der Medienberichte über Flüchtlinge positiv konnotiert, hatte sich diese Tendenz bis Ende 2015 ins Gegenteil verkehrt. Medien konzentrierten sich beispielsweise stärker auf gewaltsame Vorfälle und Radikalisierung in Unterkünften. Hinzu kam im November 2015 eine islamistisch motivierte Anschlagsserie in Frankreich, die auch

3 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/fluechtlingspolitik-fluechtlinge-angela-merkel-balkanroute-offene-grenze>, letzter Zugriff 2.11.2017.

in Deutschland eine breite Debatte über terroristische «Schläfer» unter Geflüchteten auslöste. Und schließlich kam es zu einem bis heute zentralen medialen Ereignis: In Köln fanden vor dem Hauptbahnhof in der Silvesternacht 2015/2016 sexuelle Übergriffe auf Frauen statt, offenbar gezielt verabredet. Die Täter seien «junge Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum», wird es später trotz der diffusen Gemengelage heißen. Und: Polizei und Medien hätten diese Information aus politischer Korrektheit zurückgehalten. Was folgte, war eine wochenlange Debatte, die sich nicht etwa um den Schutz von Frauen vor Sexismus und sexualisierter Gewalt drehte, sondern um kriminelle Flüchtlinge und die Notwendigkeit, den durch Einwanderung verursachten Gefahren zu begegnen.

Im öffentlichen Diskurs wurde das Bild von schutzsuchenden Flüchtlingen überlagert von nordafrikanischen «Sex-Mob-Asylanten» (NPD) und muslimischen Fundamentalisten. Auch wenn viele Flüchtlinge selbst betonten, gerade vor Terror und Fundamentalismus geflohen zu sein, knüpfen diese Bilder erfolgreich an langjährig gepflegte Stereotype und tiefsitzende Vorurteile an. Die Silvesternacht in Köln bildete den Wendepunkt in der Haltung gegenüber Flüchtlingen. Das Thema Flüchtlinge wurde vor allem unter dem Aspekt der Inneren Sicherheit diskutiert. Dem Diskurswechsel folgte politischer Pragmatismus: Politiker aller Parteien forderten konsequentere Abschiebungen und härteres Durchgreifen gegen kriminelle Ausländer. Kurz darauf, im März 2016, wurde das Asyl- und Ausweisungsrecht verschärft.

Übergriffe auf Flüchtlinge, verschärftes Asylrecht

Inzwischen ist Pegida öffentlich kaum noch wahrnehmbar, doch die 2013 gegründete Partei AfD («Alternative für Deutschland») erzielt beeindruckende Wahlerfolge. Seit 2014 ist sie nicht nur in zahlreichen Landesparlamenten vertreten, sondern zog 2017 mit knapp 13 Prozent auf Anhieb in den Bundestag. Zwar reüssierte die Partei auch immer wieder mit ihrer Ablehnung der politischen Eliten und ihrer klaren Anti-EU-Haltung, doch das Erfolgsrezept der AfD ist eindeutig: Stimmungsmache gegen Muslime und Musliminnen sowie offene Ablehnung jedweder Einwanderung von muslimischen und Schwarzen Menschen. Zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wiesen darauf hin, dass solche Äußerungen (kultur-)rassistische Ressentiments widerspiegeln und nicht die Sorgen aus dem politisch mittigen Spektrum.⁴ Doch der Erfolg der AfD wird bis heute zum Anlass genommen, der Politik vorzuhalten, sie müsse die Ängste und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen.

Dabei zieht sich Rassismus wie ein roter Faden durch öffentliche Auftritte der Partei. Björn Höcke, AfD-Fraktionsvorsitzender im Thüringischen Landtag, warnte beispielsweise im Dezember 2015 vor dem «afrikanischen Ausbreitungstyp», der wegen seines «Reproduktionsüberschusses» nach Europa dränge, weshalb es zu einer «Asylantenflut» komme. AfD-Spitzenpolitiker und -politikerinnen erklärten

⁴ Geiges, Lars/Marg, Stine/Walter, Franz (2015): Pegida. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft, Bielefeld.

mehrfach, der Islam sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und deutschtürkische Menschen gehörten nicht nach Deutschland.

Sätze wie diese werden in der Partei mitunter relativiert, doch sie stehen, einmal ausgesprochen, im Raum und mobilisieren die rechtsextreme Anhängerschaft. Nach und nach sorgen sie dafür, dass Grenzen überschreitende Aussagen normal werden. In der Diskursanalyse spricht man von einer Erweiterung des «Sagbarkeitsfelds».⁵ Das heißt: Dinge, die man früher nicht sagen konnte, weil sie als extrem rechts galten, kann man inzwischen sagen und wird trotzdem wieder in eine Talkshow eingeladen.

Diese Diskursverschiebung bringt fatale Effekte mit sich.

So zeigen Untersuchungen,⁶ dass sich mehr Menschen als früher bestärkt fühlen, ihrer Haltung Taten folgen zu lassen. Bundesweit haben sich die Fälle rechts motivierter Proteste und Übergriffe gegen Asylsuchende und die entsprechenden Unterstützerkreise gehäuft. Sicherheitsbehörden und Menschenrechtsorganisationen sprechen von einem besorgniserregenden Anstieg der Delikte. Sie zählten im Jahr 2015 über 1.200 Attacken auf Asylsuchende und ihre Unterkünfte, 2016 verdreifachte sich diese enorm hohe Zahl sogar.⁷ Mit anderen Worten: Zum Alltag in Deutschland zählten im vergangenen Jahr zehn flüchtlingsfeindliche Übergriffe pro Tag. Etwa zwei Mal pro Woche gab es einen Brandanschlag.

Wie einflussreich öffentliche Debatten auf politische Entscheidungen sind, zeigte sich im Rechtsruck der politischen Entscheidungen seit 2015. Führte die humanitäre Flüchtlingstragödie anfangs noch zu dem parteiübergreifenden Konsens, dass Hilfe angebracht ist, begann dieser schnell zu bröckeln. Das Meinungsklima hatte sich geändert. Die «Asylpakete I und II» und das «Integrationsgesetz» traten in rascher Abfolge in Kraft. Zügig beschloss der Gesetzgeber eine Wohnortpflicht und Sachleistungen (statt Geld) für Asylsuchende, außerdem wurde die Liste der sicheren Herkunftsländer erweitert und der Familiennachzug ausgesetzt. Viele seit den 1990er-Jahren erzielte asylrechtliche Fortschritte wurden binnen kurzer Zeit rückgängig gemacht.

Es ist nicht immer, wie es scheint: Schieflagen in der Wahrnehmung von Migration

Dass die Aufnahme von rund 1,4 Millionen Flüchtlingen in den Jahren 2014 bis 2016 die Bundesrepublik Deutschland vor immense, nicht nur administrative Probleme und Herausforderungen stellen würde, war sicherlich nicht verwunderlich. Irritierend war vielmehr die starke Schiefelage in der Wahrnehmung von Migration:

5 http://www.diss-duisburg.de/Internetbibliothek/Artikel/Aspekte_einer_Kritischen_Diskursanalyse.htm, letzter Zugriff 2.11.2017.

6 http://www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_16/Gespaltene%20Mitte_Feindselige%20Zust%C3%A4nde.pdf, letzter Zugriff 2.11.2017. Im Interview: http://www.deutschlandfunk.de/hasskriminalitaet-die-motivation-rechter-gewalt.694.de.html?dram:article_id=328601, letzter Zugriff 2.11.2017.

7 <https://www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle>, letzter Zugriff 2.11.2017.

Schon die diskutierten Zuwanderungszahlen führten oft in die Irre. Der flüchtige Blick im öffentlichen Diskurs geht meist nur zu den als «problematisch» bewerteten Zuwanderergruppen – im Fokus stehen «Armutszuwanderung» oder «Wirtschaftsflucht». Ein Blick auf die Statistik 2015 verrät aber: Während rund 890.000 registrierte Asylsuchende einreisten, zogen zeitgleich auch fast 850.000 Unionsbürger und -bürgerinnen nach Deutschland. Diese Zahl fand keine weitere Beachtung. Mit anderen Worten: Knapp die Hälfte der Zuwandernden hatte die Öffentlichkeit also *nicht* auf dem Radar.

Auch die Vorstellung von einer «Asylbewerberflut», die durch falsche sozialstaatliche Anreize ausgelöst wird, geht an der Sache vorbei: Die bereinigte Schutzquote betrug 2016 über 71 Prozent.⁸ Die meisten Geflüchteten waren also nachweislich schutzbedürftig. Sie haben ihnen zustehende Rechte in Anspruch genommen.

Die Rede von einer «unkontrollierten Zuwanderung» beschreibt also eher ein populistisch wirksames Schreckensszenario als die Wirklichkeit. Denn Fachleute wissen: Migrationsbewegungen sind nie umfassend steuerbar, sie lassen sich nicht durch nationale Gesetze beliebig herbeiführen oder beenden.⁹ Beschränkende migrationspolitische Maßnahmen, Grenzkontrollen oder Verordnungen führen nicht automatisch zu weniger Einwanderung. Mancher Einreisestopp hat paradoxerweise zu vermehrter dauerhafter Einwanderung geführt. Und freie Migration führt oftmals zu einem dynamischen Austausch, wie wir es in der Europäischen Union sehen – Menschen kommen und gehen wieder.

Hinter hohen Zuzugszahlen verschwindet die oft ebenso hohe Quote der Rückwanderungen: Die Nettozuwanderung blieb in Deutschland lange Jahre hinter den Erwartungen zurück. Längst vergessen ist inzwischen, dass Deutschland noch vor zehn Jahren (2007) ein Auswanderungsland war – mehr Menschen verließen das Land als ankamen. Und selbst wenn unterm Strich weiterhin so viele Menschen kämen wie derzeit (was nicht zu erwarten ist) – die aktuell hohe Zuwanderung hat «nur eingeschränkte Auswirkungen auf die langfristige Bevölkerungsentwicklung», erklärt das Statistische Bundesamt.¹⁰ Sie könne zwar das Schrumpfen der Bevölkerung mindern, die Alterung der Gesellschaft aber nur geringfügig verlangsamen.

Ein anderer, oft übersehener Punkt: Es wollen gar nicht alle bleiben, die kommen. Migration ist kein linearer Prozess, der immer in dauerhafte Einwanderung mündet. Vielmehr spielen saisonale und zirkuläre Migrationen, Rückwanderungen und Pendelmigration eine Rolle. Von 14 Millionen «Gastarbeitern» blieben knapp drei Millionen. Wie viele der rund 600.000 syrischen Flüchtlinge werden bleiben?

⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Asylgeschäftsbericht 8/2017 sowie Bundestagsdrucksache 18/11262, letzter Zugriff 2.11.2017.

⁹ Rat für Migration (2017): Manifest für eine zukunftsfähige Migrations-, Integrations- und Flüchtlingspolitik: https://ratfuermigration.files.wordpress.com/2017/09/rfm_manifest_migrationspolitik_20172.pdf, letzter Zugriff 2.11.2017.

¹⁰ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 021 vom 20.01.2016: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/01/PD16_021_12421.html, letzter Zugriff 2.11.2017.

Ausblick: Migrationspolitik ist immer wichtig – nicht nur, wenn alle darüber reden

Die jüngste Geschichte seit 1949 zeigt eines deutlich: Deutschland *ist* ein Einwanderungsland. Immer neue Gruppen von Zuwandernden sind zu uns gekommen. Die jahrzehntelang wiederholte Rede davon, Deutschland sei kein «klassisches» Einwanderungsland, sondern nur ein «Zuwanderungsland», ist angesichts der statistischen Realitäten eine politische Mär. Umso wichtiger ist es, dass dieses Politikfeld konstant relevant bleibt und nicht nur je nach Debattenlage und rechtspopulistischem Aufruhr für wichtig befunden wird.

Eine kohärente und nachhaltige Migrations- und Flüchtlingspolitik ist eine langfristige, dauerhafte Gestaltungsaufgabe. Sie umfasst alle Ebenen, von der Migrationsaußenpolitik und internationalen Zusammenarbeit bis hin zur Arbeit in Kommunen und Stadtteilen. Sie versteht sich als Querschnittsaufgabe und als Teil einer Gesellschaftspolitik. Ganz wichtig: Sie richtet sich an alle Bevölkerungsgruppen – Neuzugewanderte und Alteingesessene, Rückwandernde und Migrationswillige. Sie schafft Institutionen, die die damit verbundenen Aufgaben bewältigen können, stellt Mittel, Personal und Ressourcen langfristig und verlässlich zur Verfügung. Krisenstäbe oder Arbeitsgruppen können das nicht leisten. Eine nachhaltige Integrationspolitik endet nicht, wenn akute «Probleme» gelöst oder aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden sind.

Das Einwanderungsland Deutschland kann auf langjährige Erfahrungen und Erkenntnisse zurückgreifen. Die deutsche Integrationspolitik ist besser als ihr Ruf und kann auf beachtliche Erfolge – auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – verweisen. Doch beim Thema Integration geht es aktuell nur noch um die Frage, wie mit der knappen Million Geflüchteten seit 2014 umgegangen werden soll. Dabei werden bisherige Integrationsfragen kaum berücksichtigt, wie chancengerechte Bildungszugänge oder Diskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. Vor allem struktureller Rassismus wird und wurde nicht als wichtiges politisches Handlungsfeld betrachtet.

Organisationen von Migrantinnen und Migrantinnen sowie das Netzwerk «Neue Deutsche Organisationen», die sich seit vielen Jahren für mehr Sichtbarkeit und Teilhabe einsetzen, werden mit diesen Themen oftmals allein gelassen und brauchen eine breite gesellschaftliche Unterstützung. Sie sind wichtige Verbündete, wenn es darum geht, Neueingewanderten beim Ankommen zu helfen und ihnen Zugänge in die Gesellschaft zu verschaffen. Sie sind aber auch wichtige Ansprechpartnerinnen und -partner, wenn es um die oben beschriebene Gesellschafts- und Antidiskriminierungspolitik geht. Die deutsche Aufnahmegesellschaft ist vielfältig, sie besteht neben autochthonen Deutschen aus vielen Menschen mit Minderheitenmerkmalen und Einwanderungsbiografien. Ihre Sichtweisen und Erfahrungen müssen in eine künftige Migrations- und Integrationspolitik einfließen.

Hätte man 2015 diese Gruppen gefragt, was die größte politische Herausforderung ist, ihre Antwort hätte vermutlich gelautet: der sichtbare Rechtsruck und Rassismus in der Gesellschaft. Doch das Problembewusstsein für dieses Thema ist noch nicht

sehr ausgeprägt. Eine öffentliche oder politische Debatte dazu ist bis heute ausgeblieben. Dabei steht für People of Color seit Langem fest: Eine zukunftsfähige Migrations- und Integrationspolitik muss Antidiskriminierungspolitik mitdenken und Strategien gegen Rassismus fördern. Die Ängste und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen, müsste also auch bedeuten, den Schutz vor Diskriminierung und Rassismus ernst zu nehmen.

«Whole of Government» als migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu mehr politischer Kohärenz!?

1 Ausgangsfragen: Neue Antworten auf alte Fragen durch neue Konzepte

Drei Fragen standen am Anfang der Arbeit der Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik», als diese sich im Jahr 2016 konstituierte. Die *erste Frage* zielte darauf zu klären, was gegenwärtig die deutsche Migrations- und Integrationspolitik kennzeichnet. Wo liegen die brennenden Herausforderungen? Wie gelingt es, Lösungen für diese Herausforderungen zu entwickeln und politisch umzusetzen? Die Auswahl der in den vorgelegten Kapiteln und Aufsätzen bearbeiteten Themen spiegelt die Antwort auf diese Ausgangsfrage.

Mit dieser eher empirisch grundierten ersten Frage ist die *zweite Frage* eng verbunden. Normativ gewendet heißt sie: Wie soll die deutsche und europäische Politik im globalen Zusammenhang den Themenbereich Migration, Flucht und Integration gestalten? Diese Frage zielt also auf den Rahmen und auch auf den moralischen Kompass, die das Handeln der Akteure leiten können und sollen. Auf dieser Ebene geht es z. B. um die menschenrechtliche Dimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik, nicht allein um das Machbare im politischen Alltag. In den einzelnen Kapiteln des Kommissionsberichts spiegeln die Reflexionen verschiedener Handlungsoptionen und die jeweiligen Handlungsempfehlungen diese zweite Frage.

Bei der *dritten Frage* handelte es sich anfänglich um eine rein interne Frage. Es war die Frage danach, was den inhaltlich-konzeptionellen Rahmen der gemeinsamen Kommissionsarbeit ausmachen könnte, und zwar jenseits der einzelnen Themen und Aspekte, die durch unterschiedliche Kommissionsmitglieder, die in der Kommission vertretenen Institutionen und Stimmen und die einzelnen Arbeitsgruppen und Autorenteams eingebracht und bearbeitet wurden. Es ging hier um die Suche nach einem Dach für die einzelnen Diskussionen, Analysen, Beiträge und Papiere. Es wurde ein

Leitmotiv gesucht und entwickelt, das für inhaltlich unterschiedliche Beiträge eine bindende Klammer oder sogar die Kohärenz der Fragestellung und Analyse ermöglichen sollte. Diese Klammer sollte nicht nur die methodische, konzeptionelle oder intellektuelle Rahmung setzen, sondern möglichst auch politikrelevant sein.

Die internen Diskussionen in der Kommission führten schließlich zu einer schlüssigen Lösung, die ein hohes Maß an Innovationspotenzial hatte, wie sich in der Kommissionsarbeit zeigte. Die Kommissionsmitglieder einigten sich darauf, wo möglich und sinnvoll, den politisch-administrativen Ansatz des *Whole of Government* als Diskussions- und Analysefigur zu nutzen, um die einzelnen Themen der drei Arbeitsgruppen der Kommission zu rahmen.

2 Problemstellung: Potenziale für eine kohärente Politik bei den Querschnittsthemen Migration, Asyl und Integration

Worum geht es bei diesem neuen Ansatz? Wo hat er seinen Ursprung? Wie wurde er im Rahmen der Kommissionsarbeit modifiziert und analytisch umgesetzt? Welches Problem soll mit diesem Ansatz ins Auge gefasst werden, und was kann von ihm als Lösungsinstrument erwartet werden? Wie lautet also die Problemanzeige, wenn man auf das benannte Politik- und Handlungsfeld (in Deutschland) schaut? Migration, Flucht und Integration sind beileibe keine neuen Politikfelder. Im Nachkriegsdeutschland standen die Themen Flucht und Eingliederung mit der Aufnahme von Millionen deutscher und deutschstämmiger Flüchtlinge und Vertriebenen auf der politischen Agenda ganz oben. In Folge der Arbeitsmigration seit Mitte der 1950er-Jahre wurden in der Bundesrepublik seit den 1970er-Jahren erste Konzepte und Politiken entwickelt. Allerdings, und hier liegt eines der Probleme, kam es nicht zu einer dauerhaften, kohärenten und auch verschränkten Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik. Lange verweigerte sich die Bundesrepublik gar der empirisch nicht zu leugnenden Tatsache, dass es ein Einwanderungsland mit einer Migrationsgesellschaft ist.

Institutionell kam es sogar zu einem Rückbau. Das Bundesministerium für (deutsche) Flüchtlinge und Vertriebene wurde 1969 durch die neue sozialliberale Koalition abgeschafft, eine ausbaufähige (und reformbedürftige) Struktur im Bereich der Integrationspolitik damit zerschlagen. Für den Bereich der Arbeitsmigration (oder auch der Zuwanderung von Aussiedlern und Spätaussiedlern) und die Integrationspolitik gab es in der Folge keine übergeordnete Institution mehr. Die Verantwortung für die Querschnittsthemen Migration und Integration, so die Themen denn überhaupt systematisch und mit politischem Momentum angegangen wurden, lag auf verschiedenen Ebenen, bei verschiedenen Institutionen mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen und Ressourcen. Aus dieser Logik der Betrachtung des gesamten Themenfeldes als Querschnittsthema folgte eine politische Parzellierung der Aufgaben und Sachbereiche. Dies spiegelte sich, um es an einem Beispiel zu illustrieren, detailgenau in den politischen Zuständigkeiten und Unzuständigkeiten auf der Ebene von – nicht selten eher konkurrierenden als kooperierenden – Ministerien und nachgeordneten Behörden. Das Ausländerrecht mit den dazugehörigen sicherheits- und

ordnungspolitischen Kompetenzen lag in der Verantwortung des Bundesinnenministeriums, was oftmals zu einem ordnungs- und sicherheitspolitischen Imperativ in der Migrations- und Staatsangehörigkeitspolitik führte. Für die integrationspolitische Dimension mit den Bereichen Arbeit und Soziales hingegen waren das entsprechende Bundesministerium und die Landesarbeits- und Sozialministerien zuständig. Und die (schulische) Bildungsintegration migrantischer Kinder folgte der föderalen Logik, unterlag also fast ausschließlich den Ländern. Sprachvermittlung und -erwerb wurden lange Zeit hingegen nicht für alle Gruppen von Migranten/innen gleichermaßen angegangen. Die Verantwortung dafür lag dann je nach Zielgruppe mal beim Innenministerium, mal beim Arbeits- und Sozialministerium, seit der Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 dann insgesamt beim Bundesinnenministerium bzw. dessen nachgeordneter Behörde, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Dessen Kernkompetenz ist aber eigentlich die Prüfung von Asylanträgen. Über allem schwebten darüber hinaus die Institutionen und Ämter der verschiedenen, meist mit wenig Kompetenzen, Ressourcen und politischer Macht ausgestatteten Integrations- wie auch Aussiedler- und Flüchtlingsbeauftragten im Bund, den Ländern und auch in zahlreichen Kommunen.

Im Ausnahmejahr 2015 erfolgte als Reaktion auf die starke Flüchtlingszunahme eine krisenbedingte Kompetenzverlagerung für den Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf Kosten des eigentlich zuständigen, aber überforderten Bundesinnenministeriums auf eine übergeordnete Koordinationsstelle im Bundeskanzleramt. Hinzu kamen wöchentliche Koordinierungsrunden auf Staatssekretärs- und unter zahlreichen beteiligten Ressorts zusätzlich auf Abteilungsleiter-ebene. Der Handlungsdruck, den die Ausnahmesituation erzeugte, führte für eine kurze Zeit zu einem gemeinsamen Modus im Politikfeld der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Man könnte behaupten, die Krise von Politik und Verwaltung 2015/16 brachte auf Bundesebene, aber auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen kurzzeitig ein *Whole-of-government-Handeln* hervor. Allerdings war dieser Modus nicht auf Dauer gestellt, sondern verschwand wieder mit dem Ende der «Krise».

Die Flüchtlings- und integrationspolitische Entwicklung der Jahre 2015 und 2016 lief in den Kommunen deutlich stärker als im Bund und in den Ländern in Richtung abgestimmtes und kohärentes Handeln. Unter dem Druck, pragmatische migrations- bzw. eher integrationspolitische Lösungen zu implementieren, bildete sich regional und lokal ein deutlich kohärenteres System heraus, nicht nur im Bereich kommunaler Politik und Verwaltung, die auf Kommunikation, Koordination und Kooperation setzten. Auch die Vernetzung und Kooperation mit der Zivilgesellschaft, teils auch mit der Wirtschaft und Unternehmen, ist hier besser und effizienter organisiert als auf den Ebenen der Länder, des Bundes oder der EU. Dieser Befund stärkt die Forderung, die integrationspolitischen Kompetenzen stärker subsidiär zu organisieren. Dies kann von der Vermittlung von Sprachkenntnissen in Integrationskursen über das Integrationsmanagement der Arbeitsverwaltung auf kommunaler Ebene durch die Jobcenter bis hin zu einer Verstetigung ehrenamtlicher Begleitung beispielsweise von Flüchtlingen reichen (dazu auch die Beiträge von Ohliger/Polat/Schammann/Thränhardt sowie Burkert et al. und auch Gottstein und Erler).

Auf Bundesebene konnte die ausführende Behörde, das BAMF, als Folge der zu hohen Arbeitslast, einer zu knappen Personaldecke, einer veralteten technischen Ausstattung und ungeschmeidiger Organisations- und Abstimmungsprozesse den Anforderungen nicht mehr gerecht werden. De facto ging die Amtsleitung für eine Übergangszeit auf die Bundesagentur für Arbeit über. Symbolisiert wurde dies durch die Neubesetzung der Leitung durch Frank-Jürgen Weise, den Leiter der Bundesagentur für Arbeit, der ab September 2015 beide Institutionen führte. Das BAMF wurde in dessen Amtszeit einem nicht immer einfachen Reorganisationsprozess durch externe Unternehmensberater unterworfen. Es kam also zu einer Reform von außen nach – nicht nur selbst verschuldetem – institutionellem Versagen. Kommunikation, Koordination und Kooperation im Sinne einer über Ressorts, Ebenen und auch föderale Zuständigkeitsbereiche hinausgehenden, abgestimmten kohärenten Politikgestaltung standen zu diesem Zeitpunkt nicht als institutionelles Ziel der Reform auf der Tagesordnung. Es handelte sich um einen aus der Not geborenen Reformprozess, der erst einmal die Funktionsfähigkeit des Amtes und die Gestaltungsfähigkeit in der Asyl- und Flüchtlingspolitik wiederherstellen sollte.

Die laufende Debatte um Migration, Flucht, Integration bzw. deren Steuerung und Regulierung durch Politik, Parlament, Verwaltung und Zivilgesellschaft ist politischer, konzeptioneller und strategischer Natur. Sie überschneidet sich mit älteren Fragen, etwa jener nach der politisch-juristischen Ausgestaltung und dem institutionellen Ort der Migrations- und Integrationspolitik, also der Frage nach einem Migrations-, Integrations- und Teilhabegesetz bzw. der Schaffung eines nationalen Ministeriums für diese Themenbereiche (vgl. dazu den Beitrag von ten Feld et al.).¹ Fragen der Organisation, Abstimmung und Kooperation sind dafür zentral.

Die Kommission stellte sich die Frage, wie und in welchen Bereichen und Themen stärkere inhaltlich-politische und organisatorisch-gestaltende Kohärenz im Bereich der Migrations-, Asyl und Flüchtlingspolitik hergestellt werden könnte. Könnte dies mit einem (erweiterten) Whole-of-Government-Ansatz gelingen? Welche Schritte wären dafür nötig? Wo gibt es bestehende Strukturen, an die man anknüpfen kann?

3 Whole-of-Government als Reformansatz

Die Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik hat in den letzten zwei Dekaden zahlreiche Neuerungen erfahren: die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes, die Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes, die Schaffung eines nationalen

¹ Die Frage nach einem neuen Abstimmungsmodus der Asyl- und Flüchtlingspolitik und der Handlungsfähigkeit stellt sich auch auf der EU-Ebene, die in der Kommissionsarbeit der Heinrich-Böll-Stiftung ausgespart blieb. Der Mangel an Abstimmung und Solidarität in der Flüchtlingspolitik ist auf der EU-Ebene nach wie vor offensichtlich. Die einstmals anvisierte Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik ist in weite Ferne gerückt. Mit der «Flüchtlingskrise» 2015 wurde das Steuerungssystem Dublin III faktisch außer Kraft gesetzt. Auf der EU-Ebene ging es und geht es aber nicht allein um die Frage der Kommunikation, Koordination und Kooperation einzelner Kompetenz- und Zuständigkeitsbereiche, sondern vor allem um den politischen Willen und Unwillen nationalstaatlicher Akteure und die (Un-)Möglichkeit, Blockadehaltungen zu überwinden und in Kompromisse aufzulösen.

Integrationsplans und nicht zuletzt zahlreiche Änderungen des Asylrechts in den Jahren 2015/16 (Asylpaket I, Asylpaket II, Integrationsgesetz). Hier soll nicht die Güte und Wirkung dieser Reform im Einzelnen analysiert und bewertet werden. Festzuhalten bleibt aber: Die Reformbemühungen und -ansätze wurden in der Regel als Einzelmaßnahmen konzipiert. Eine vorherige Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren unterschiedlicher Handlungsebenen hätte zu einer vertieften Kooperation und mehr Kohärenz führen können.

Der hier diskutierte Ansatz des Whole of Government setzt bei der Feststellung dieses Defizits an und zielt auf einen alternativen Rahmen für künftige Politikansätze in der Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik ab. Die Ausgangsüberlegung ist, dass das Themenfeld ein Querschnittsthema ist, das sich konzeptionell und politisch in verschiedenen Institutionen, Politikfeldern und übergreifenden Zuständigkeiten abbildet. Über eine rein institutionelle Abstimmung hinaus bedarf es deshalb des Schnittstellenmanagements, idealerweise durch Institutionalisierung sowie deren personelle und budgetäre Unterfütterung.

Der Whole-of-Government-Ansatz zielt also darauf ab, politisches und Verwaltungshandeln und zunehmend auch gesellschaftliches Engagement mit seinen jeweils unterschiedlichen Ebenen und Zuständigkeiten fachlich-inhaltlich, konzeptionell und administrativ zu koordinieren und abzustimmen. Es geht dabei um einen Politikansatz, der Ebenen, Ressorts und die im föderalen und EU-System geteilten Zuständigkeiten übergreifend gestaltet. Der Ansatz kann sich sowohl auf die horizontale als auch auf die vertikale Kommunikation, Koordination und Kooperation innerhalb von Politik, öffentlicher Verwaltung, aber auch der (nicht nur) beratenden politischen Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren beziehen. Zentrales Mittel dieses *interagency approach* ist die Schaffung von Entscheidungsgremien zwischen Institutionen unterschiedlicher Ebenen, Ressorts und Zuständigkeiten. Der Ansatz ist neu und hinreichend abstrakt. Er muss konkretisiert und in der Praxis getestet werden.

Ausgangspunkt ist dabei die Situation in einem spezifischen Politikfeld oder Themengebiet mit einer konkreten Zielsetzung. Mit Blick auf die deutsche (und internationale) Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik im weiteren Sinne sollte also die Abstimmung und Kooperation im föderalen Mehrebenensystem unter den relevanten beteiligten Ministerien, Ämtern, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, die das Themenfeld mitbestimmen, einbezogen werden. Dafür gilt es, die Arbeit der Akteure abzustimmen, die an der Ausrichtung der Migrationspolitik, der Aufnahme von Migrantinnen und Migranten sowie der aus migrationspolitischen Entscheidungen resultierenden Integrations-, Teilhabe- und Staatsbürgerschaftspolitik beteiligt sind. Darüber hinaus müssen Überlegungen, Empfehlungen und Ansätze für eine bessere Koordination und Kooperation entwickelt werden. Es geht dabei weder um zentralistische Steuerung noch um die Aushebelung bestehender Zuständigkeiten oder gar die Aufhebung notwendiger Arbeitsteilungen. Auch ist das Ziel nicht eine Föderalismusreform auf administrativem Weg. Vielmehr sollen bestehende Gestaltungsspielräume im föderalen und arbeitsteiligen System politisch-administrativ

ausgelotet, institutionell verankert und besser genutzt werden, um Kohärenz und Effizienz im politischen Handeln herzustellen.

4 Hintergrund und Herkunft des Ansatzes

Der Whole-of-Government-Ansatz stammt aus dem angelsächsischen Raum. Er hat seine Ausprägungen in politischem Handeln vor allem in Großbritannien² und in Australien³ gefunden, teils im Bereich der Abstimmung von Finanzpolitik (GB), teils im Bereich allgemeiner Politiken (AUS). Die meisten Ansätze entstanden im Bereich der Außen-, Militär- und Friedenspolitik. In Kontinentaleuropa findet der Ansatz vor allem in der Schweiz Anwendung, dort auch im Bereich der Migrationspolitik. Der Ansatz des *government* bezieht sich auf die Frage der Abstimmungs- und Entscheidungsmodi politischen Handelns, nicht auf die Frage der Lenkungsformen (= *governance*).

Neben der politischen und praktischen Ausprägung des Konzepts gibt es auch eine akademische Diskussion darüber. Sie entwickelte sich als Gegenbewegung zu der seit den 1980er-Jahren dominanten Denk- und Politiktradition des *new public management*, das staatliches Handeln und Daseinsfürsorge vor allem unter den betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten der Kostenminimierung und Effizienzsteigerung betrachtete und organisierte. Der Trend zum Whole-of-Government-Ansatz stellt hingegen die politische Dimension staatlichen und gesellschaftlichen Handelns wieder stärker in den Mittelpunkt. Mag das Ziel dieser beiden entgegengesetzten Ansätze auch ähnlich sein, nämlich die Effizienzsteigerung im Bereich des öffentlichen Handelns, so sind doch die Methode und das Konzept unterschiedlich. Außerdem zielt der Whole-of-Government-Ansatz explizit auf einen holistischen politischen Zugang, nicht auf Effizienz in Teilbereichen, die man rein betriebswirtschaftlich nach Aufwand und Ertrag oder Kosten und Nutzen durchleuchtet.⁴

5 Heutige Ansätze: Bestehende Modi der Abstimmung – existente Kohärenz

Es bestehen bereits kooperative Formen der politischen Meinungsbildung und -abstimmung. Allerdings wird der Themenbereich Migration und Integration vergleichsweise weniger kohärent gestaltet, etwa im Vergleich zur Finanz-, Sozial- oder Gesundheitspolitik. Diese werden auf Bundes- und Länderebene jeweils durch eigene Ministerien, auf kommunaler Ebenen durch entsprechende Dezernate verwaltet

- 2 Danny S.L. Show, Christopher Humphrey und Jodie Moll: Developing Whole of Government Accounting in the UK: Grand Claims, Practical Complexities and a Suggested Future Research Agenda, in: Financial Accountability & Management, 23, 1/2007, S. 27–54.
- 3 Peter Shergold: Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges, in: Canberra Bulletin of Public Administration, 112/2004, S. 11–14.
- 4 Tom Christensen und Per Lægread: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: Public Administration Review, Bd. 6/67, 2007, S. 1059–1066.

und gestaltet. Dies ermöglicht eine strukturiertere Form der Kommunikation und Koordination.

Jedoch wird auch die heutige Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik schon in einer Reihe von Bereichen koordiniert. Meist erfolgt dies im Normalprozess der Gesetzgebung und Politikgestaltung, die aber dossier-gebunden ist. Die Federführung liegt dann bei einem Ministerium oder Dezernat, die weiteren beteiligten Regierstellen kommentieren. Die Koordination *und* Gestaltung eines gesamten Politikfeldes (oder mehrerer Politikfelder) als kontinuierlicher Prozess wird dadurch weder angeregt noch befördert. Der Schwerpunkt bei den bisher etablierten Kooperationsformaten liegt meist auf der Information und Verständigung über die Politiken einzelner teilnehmender Akteure. Gelegentlich wird auch nur negative Gestaltungsmacht (durch Veto oder Obstruktion) ausgeübt.

Beim Whole-of-Government-Ansatz geht es um mehr, nämlich die kooperative Gestaltung politischer und legislativer Prozesse. Kooperative Ansätze, an die man anknüpfen und die man ausbauen könnte, gibt es in mindestens fünf Bereichen. Bessere Zusammenarbeit kann gelingen

- durch gemeinsame Geschäftsordnungen als Abstimmungsregulativ oder grundsätzliches Abstimmungs- und Koordinierungs-Tool unterschiedlicher Verwaltungsbereiche (horizontale und vertikale Abstimmung);
- durch die klassische Ressortabstimmung zwischen Ministerien auf Bundesebene bzw. Länderebene (wie auch zwischen dem Bund und den Ländern) im Prozess der Gesetzgebung oder der Ausfertigung von Verordnungen, Weisungen und Berichten (horizontale, vertikale und föderale Abstimmung);
- durch das Einrichten von Spiegelressorts in Ministerien oder zwischen Staatskanzleien/dem Bundeskanzleramt und Ministerien, sodass eine thematische Abstimmung zwischen den Ressorts erfolgen kann (meist horizontale Abstimmung);
- auf der Ebene der Verwaltungsleitungen (Minister, Staatssekretäre) durch stetige Austausch- und Beschlussforen sowie regelmäßige Konferenzen, z. B. Staatssekretärskonferenzen bzw. die Innenminister- oder die Integrationsministerkonferenz auf der Bund-Länder-Ebene; dazu zählen auch die Ministerräte auf der EU-Ebene (horizontale und föderale Abstimmung);
- durch – meist nach Bedarf oder politischem Willen – informelle interministerielle Arbeitsgruppen, die aber meist nur ein Medium der Kommunikation ohne Beschlussfassungskompetenz sind (vertikale Kommunikation).

Es gibt also schon zahlreiche Ansätze eines möglichen Whole-of-Government-Ansatzes, die ausbaufähig sind. Als Vorbild für den weiteren Ausbau könnte auch das unten dargestellte Beispiel der Migrationspolitik in der Schweiz und die dortigen ebenen- und ressortübergreifenden Abstimmungs- und Entscheidungsmodi sein.

Informations-Box: Kohärenz in der Migrations(außen)politik: Whole of Government in der Schweiz

Wie in vielen anderen europäischen Staaten hat die Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik in der Schweiz in den letzten Jahren massiv an Bedeutung gewonnen, was sich u. a. in gesteigerter Gesetzgebungsaktivität, Änderungen in der Verwaltungsstruktur sowie damit verbundenem Personal- und Institutionenaufbau niederschlug. Über die Grenzen der Schweiz hinaus hat die Herausbildung einer strategischen und – bezüglich der von den beteiligten Akteuren verfolgten Ziele und Instrumente – einheitlichen Migrationspolitik große Beachtung gefunden. Zu den Grundsätzen dieser Politik gehört ein umfassender Ansatz im Hinblick auf Migration, der sowohl deren wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Chancen als auch deren Herausforderungen berücksichtigt, partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten fördert und dabei die Interessen aller beteiligten Akteure achtet; dabei arbeiten die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung ressortübergreifend im Sinne eines «Gesamtregierungsansatz» genannten Whole-of-Government-Ansatzes eng zusammen.⁵ Komponenten dieser Migrationsaußenpolitik sind strategische Bemühungen um die Reduzierung von Fluchtursachen und die Verbesserung der Schutzmöglichkeiten in den Herkunftsregionen (*Protection in the Region*) ebenso wie die rechtliche Gewährleistung des Zugangs zum Schutz, die Migrationssteuerung, aber auch die Prävention irregulärer Migration und die Gestaltung der Rückkehr in die Herkunftsländer. Wichtige «migrationsaußenpolitische» Instrumente sind bilaterale Migrationsabkommen und -partnerschaften, die sogar gesetzlich verankert sind, Rückkehrunterstützung und entwicklungspolitisch ausgerichtete Strukturhilfeprojekte zur leichteren Reintegration in ausgewählten Herkunftsstaaten. Ein Mittel zum Zweck ist die konsequente und proaktive Beteiligung an Foren des internationalen und regionalen Migrationsdialogs, die der Schweiz einen bei Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten gleichermaßen guten Ruf als engagierter Akteur der *International Migration Governance* eingebracht hat.

Als föderale *Konkordanzdemokratie* gehört das politische System der Schweiz zu den Regierungsformen, in denen politische Entscheidungen stets möglichst einvernehmlich zwischen einer großen Zahl von Gebietskörperschaften, Akteuren und Individuen getragen werden sollen – im Gegensatz etwa zu zentralistischen Konkurrenzdemokratien, die primär durch Mehrheitsentscheidungen und Parteienwettbewerb gekennzeichnet sind. Die Konkordanzdemokratie ist nicht zuletzt eine Folge der direkten Demokratie: Da jederzeit über eine Volksinitiative politische Entscheidungen herbeigeführt werden können,

5 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2011): Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, Bern.

bemühen sich Regierung und Parlament stets, für ihre Politik einen breiten Konsens zwischen Parteien, Gebietskörperschaften und Verbänden zu erreichen; alle größeren Parteien sind an der Regierung beteiligt. Ein weiteres Charakteristikum bei der Vorbereitung politischer Reformen ist die gründliche Beteiligung von Interessengruppen und Sozialpartnern bereits im Vorfeld parlamentarischer Gesetzesberatungen, das sogenannte «Vernehmlassungsverfahren».

Trotz der Unterschiede in der Demokratieform können die innerhalb dieses Systems entstandenen Prozesse und Strukturen der Migrationspolitik «aus einem Guss» auch für andere Staaten Anschauungsbeispiel sein.⁶ Auf der Basis eines strategischen Reformprozesses, der die ressortübergreifende Abstimmung und Zielverfolgung in einem als zunehmend komplex empfundenen Politikfeld erleichtern sollte, wurden ab 2011 stabile Strukturen zur Kommunikation, Koordination und politikgestaltenden Kooperation geschaffen, an denen alle relevanten Akteure auf der Ebene des Bundes beteiligt sind. Als Nexus fungiert mittlerweile das Staatssekretariat für Migration (SEM), das als Ressort innerhalb eines von nur sieben Ministerien auf Bundesebene – dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement – den Status eines Quasi-Ministeriums hat und erst 2015 aus dem vormaligen Bundesamt für Migration gebildet wurde. Institutioneller Kern des Whole of Government ist die auf drei Abstimmungsebenen etablierte Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ). Neben dem SEM sind darin als Hauptakteure das Außenministerium (namentlich die geografischen Abteilungen der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten – EDA), die der EDA unterstellte Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit – DEZA, die für die Förderung des Friedens und der Menschenrechte zuständige EDA-Abteilung Menschliche Sicherheit AMS, das Staatssekretariat für Wirtschaft – SECO, das Bundesamt für Polizei – fedpol, das zur Zollverwaltung gehörende Grenzwachtkorps – GWK sowie das Bundesamt für Gesundheit – BAG vertreten.

■ Auf höchster Ebene fungiert das Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum). Darin sind die Direktorinnen und Direktoren bzw. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre persönlich vertreten. Es bildet die strategische Koordinationsstelle der IMZ, definiert die politischen Prioritäten und kommt zweimal pro Jahr zusammen.

■ Der Ausschuss für internationale Migrationszusammenarbeit auf der Stufe der Vizedirektorinnen und -direktoren (IMZ-Ausschuss) koordiniert die operative Umsetzung der migrationsaußenpolitischen Instrumente und Maßnahmen (wie Migrationspartnerschaften oder Rückkehrhilfe-

6 Vgl. Steffen Angenendt et al. (2017): Mehr Kohärenz! Externe Dimensionen einer umfassenden deutschen Migrations- und Flüchtlingspolitik. Migration Strategy Group on International Cooperation and Development.

programme) finanziell wie logistisch, stimmt die Politiken der beteiligten Ressorts ab und liefert Denkanstöße für das IAM-Plenum. Darüber hinaus leitet der IMZ-Ausschuss die verschiedenen thematischen oder geographischen Arbeitsgruppen. Er trifft sich mindestens sechsmal pro Jahr.

■ Darunter findet auf der Ebene von Arbeitsgruppen, die sich themen-, regionen- oder länderspezifisch aus Abgesandten der verschiedenen Ressorts zusammensetzen, die konkrete Umsetzung der geplanten Projekte und Maßnahmen statt.

Kennzeichen des kohärenten und auf stetige Weiterentwicklung bedachten Ansatzes sind darüber hinaus das regelmäßige Reporting⁷ sowie die detaillierte – und durchaus auch kritische – externe Evaluation, sowohl der Strukturen als auch der Instrumente.⁸

Bei den Überlegungen zum Aufbau und Ausbau von Kommunikations- und Koordinationsforen mit den Kantonen und Gemeinden – vor allem mit Blick auf die Asyl(verwaltungs)- und Integrationspolitik, die sich stärker lokal auswirkt – spielte auch die Einsicht eine Rolle, dass *vertikale Politikkohärenz*, d.h. eine bezüglich der Ziele und Methoden gleichförmige Migrationspolitik zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen, ohne ein abgestimmtes und einvernehmliches Handeln der Regierung und seiner Institutionen auf Bundesebene (*horizontale Kohärenz*) nicht möglich ist. Widersprüche etwa zwischen Ordnungs- und Sicherheitspolitik sowie Entwicklungs- und Außenpolitik sollten also bereits auf höchster Ebene ausgeräumt werden, um auch die Kantone und Gemeinden bei der gemeinsamen Politik einbeziehen zu können. Die migrationspolitischen Akteure in der Schweiz haben darüber hinaus gelernt, dass eine den Wählerinnen und Wählern gegenüber widerspruchsfrei, konsequent und effizient erscheinende Politik durchaus auch die Handlungsspielräume für eine an Menschenrechten und Grundwerten orientierte, «migrantenfreundliche» Politik vergrößert – die öffentliche Wahrnehmung von Kohärenz mindert das Risiko für die Herausbildung populistischer und nationalistischer Initiativen, die eine strikte Abschottung propagieren.

Text: Jan Schneider

- 7 Jährlich wird ein Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaußenpolitik erstellt; vgl. zuletzt Schweizer Eidgenossenschaft (2017): Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaußenpolitik 2016 vom 16. Juli 2017, Bern.
- 8 Vgl. econcept (2016): Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaußenpolitik. Schlussbericht vom 30. November 2016 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Zürich; Melissa Siegel et al. (2015): Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report of 6 February 2015, Maastricht Graduate School of Governance.

6 Lücken, Hindernisse und Desiderata: bessere Kommunikation, Koordination und Kooperation

Es gibt einige zentrale Bedenken, Hindernisse und eine gewisse Sachlogik, die der Einführung eines Whole-of-Government-Ansatzes in Deutschland entgegenstehen. Diese seien hier kurz genannt.

- In der Verwaltung gilt prinzipiell das Ressortprinzip und die interne Ressortabstimmung. Dies steht strukturell einer übergreifenden Kooperation und abgestimmten, gemeinsamen Entscheidungen im Wege. Im Zweifel und im Streitfall wird nach Interesse eines Ressorts (oder einer Ebene) entschieden. Strittige Themen werden dann «eskaliert», also intern auf die jeweils nächsthöhere oder die obere Entscheidungsebene innerhalb des Ressorts weitergereicht.
- Nicht nur Entscheidungen, auch die Ideenentwicklung und Meinungsbildung werden in Verwaltungen vornehmlich durch Top-down-Prozesse bestimmt. Ein Whole-of-Government-Ansatz durchbricht aber etablierte Hierarchien bewusst, um Innovationen und Synergien zu ermöglichen.
- Direkte, finanzwirksame Kooperationen zwischen dem Bund und den Kommunen (vor allem im Bildungsbereich) sind durch das Grundgesetz stark eingeschränkt (Kooperationsverbot). Dies kann aber erfolgen, wenn die Länder als Mittler einbezogen werden, wie es z. B. der Fall bei Kostenerstattung für die kommunale Unterbringung von Asylbewerbern und -bewerberinnen war.
- Das Prinzip der Konnexität – wer entscheidet, trägt auch die resultierenden Kosten – kann unter den Bedingungen begrenzter Mittel und knapper Güter als Bremse von Kohärenz wirken.
- (Fach-)Verwaltungen haben ihre eigene Kultur und folgen ihrer internen Logik (man kann auch sagen: sie verfügen über Eigensinn). Diese Kulturen wirken zwischen Ressorts oft als Hemmschuh für engere Kooperationen. Ein klassisches Beispiel ist die schwierige Kooperation zwischen Innen- und Sozialministerien im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik.
- Parteipolitische Färbung und notwendige politisch erforderliche, aber gelegentlich nicht immer sachorientierte Kompromisse prägen oft auch Teile des Verwaltungshandelns. Dies spiegelt sich in der Kooperation zwischen Ressorts (ein klassisches Beispiel aus der politischen Praxis von Bundesländern sind die unterschiedlichen Vorgaben und Zielorientierungen grüner Umweltministerien und politisch anders gefärbten Wirtschaftsministerien).
- Es gibt den nicht zu unterschätzenden weichen Faktor der Kompetenz und der persönlichen Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft («Chemie») zwischen den entscheidenden Akteuren. In Verwaltungen mag dieser Bereich auch generationsspezifisch ausgeprägt sein (also zugespitzt: mehr an Kooperationsbereitschaft bei kürzerer Dienstzeit).

7 Thematische und inhaltliche Kohärenz: Ansätze, Beispiele, Handlungsfelder

Es seien hier abschließend kurz einige Beispiele für die ausbaufähige thematische, konzeptionelle und institutionelle Verschränkung von Politikfeldern in den Bereich Migration, Asyl und Integration skizziert:

Aufnahme- und Resettlement-Politik

Die nationale sowie die im europäischen Rahmen geregelte Aufnahmepolitik von Flüchtlingen und die gezielte Resettlement-Politik auf internationaler Ebene sind kaum miteinander verzahnt. Dies gilt nicht nur im Bereich der Erstaufnahme, sondern auch für die auf europäischer Ebene intendierte Verteilung oder Relocation zwischen einzelnen EU-Staaten, wie sie im Zeichen der «Flüchtlingskrise» verhandelt, aber nur in einem sehr geringen Ausmaß umgesetzt worden ist (vgl. den Beitrag von Holzberger et al.).

Dualität von Migrations- und Flüchtlingspolitik

Auch die klare politische Trennung zwischen Arbeitsmigration und Fluchtmigration, die der sozialen Wirklichkeit der «mixed migration» nicht entspricht, weist einen Mangel an Vernetzung durch Kommunikation, Koordination und Kooperation auf.⁹ Migrationspolitisch folgt die Flüchtlingspolitik ordnungs-, sicherheits- und menschenrechtspolitischen Vorgaben und Zielen. Arbeitsmarktpolitische Ziele (Fachkräftegewinnung) gehören formal nicht zu ihren Zielen. De facto gibt es aber eben jene Verschränkung bei den Migrationsmotiven vieler Personen, die durch das Zugangstor Asyl kommen. Dies spiegelte sich im Jahr 2015 sehr deutlich mit Blick auf die Nicht-EU-Länder Südosteuropas (Albanien, Kosovo, Mazedonien, Serbien). Zwar gibt es ein gewisses Maß an Durchlässigkeit für (abgelehnte oder noch nicht anerkannte) Asylbewerber in den bundesdeutschen Arbeitsmarkt (z. B. § 25a/b Aufenthaltsgesetz, also die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Geduldete bzw. die «3-plus-2-Regelung» für Geduldete, also die Möglichkeit zur dreijährigen betrieblichen Ausbildung mit anschließender zweijähriger Berufstätigkeit). Eine generelle und politisch kohärent gesteuerte Möglichkeit zum Status- oder Spurwechsel existiert

⁹ Steffen Angenendt, David Kipp und Amrei Meier (2017): Gemischte Wanderungen: Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, hg. von der Bertelsmann Stiftung, März 2017.

aber bislang nicht. Sie ist politisch auch umstritten und vermutlich nicht konsensfähig.¹⁰ Die Praxis der Aufenthaltspolitik und der Aufenthaltsgewährung spiegelt dies im Bereich der kommunalen Ausländerbehörden, die teils Schritte hin zu vernetzten und koordinierten Servicecentern gemacht haben, teils noch in einer älteren Tradition stehen, die von der vernetzten Praxis des Whole-of-Government-Ansatzes weit entfernt sind. Ein zentrales Informations- und Kommunikationsinstrument für diesen Ansatz im kommunalen Bereich könnte ein modernisiertes und modifiziertes Ausländerzentralregister sein (vgl. dazu den Beitrag von Dahmen).

Integrationspolitik für Flüchtlinge

Kommunale Integrationspolitik für Flüchtlinge (und Migrantinnen/innen) wird durch eine Reihe von Akteuren erbracht, die eigenständig im Bereich der Unterbringung (kommunale Wohnungs- oder Sozialämter), der Migrationsberatung (Wohlfahrtsorganisationen), der Sprachvermittlung (Volkshochschulen, Sprachschulen) und der Qualifizierung und Arbeitsvermittlung (BA, Jobcenter) agieren. Eine systematische dauerhafte Vernetzung dieser Akteure und Institutionen unter integrationspolitischen Zielsetzungen findet in einer Reihe von Kommunen zwar schon vernetzt statt, z. B. durch Integration Points oder durch One-Stop-Shop-Angebote.¹¹ Die Regel ist aber meist eine Arbeitsteilung zwischen den Institutionen, manchmal auch ein Übergang von einer in eine zweite aufgabennahe Einrichtung. So erfolgt in der Arbeitsverwaltung für Schutzsuchende bzw. anerkannte Flüchtlinge mit dem Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II ein Betreuungs- und Institutionenwechsel von der nationalen Bundesagentur für Arbeit zum kommunalen Jobcenter. Die vorherrschende Situation führt im Bereich der Sprachvermittlung für Flüchtlinge durch Integrationskurse und der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit meist zu

¹⁰ Vgl. dazu die skeptische Position der ehemaligen Vorsitzenden des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Christine Langenfeld: «[...]dass] das Asylverfahren allzu leicht in eine Ecke gerät, in der faktisch zwischen nützlichen und weniger nützlichen Flüchtlingen unterschieden würde.» Siehe FAZ vom 20.08.2015: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/der-svr-migration-ueber-die-debatte-um-neue-arbeitsvisa-fuer-balkan-fluechtlinge-13760375-p2.html?printPaggedArticle=true#pageIndex_1, abgerufen am 11. November 2017. Für eine vertiefte Analyse des Themas Spurwechsel durch den Sachverständigenrat vgl.: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): «Spurwechsel» aus der Asyl- in die Erwerbsmigration: Chancen und Risiken. September 2017. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR_Position_Spurwechsel.pdf, abgerufen am 11. November 2017.

¹¹ Methodisch sollte der Whole-of-Government-Ansatz von der älteren Idee des One-Stop-Shops unterschieden werden. Die Idee des One-Stop-Shops zielt auf kohärente Angebote der Leistungsverwaltung für externe Zielgruppen z. B. durch kohärente Angebote von Bürgerservices oder die Einrichtung von Bürgerbüros zu einem schlüssigen Thema. Es geht um die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen aus einer Hand und möglichst auch an einem zentralen Ort. Bei der Idee des Whole-of-Government-Ansatzes geht es hingegen um den internen Bereich von Verwaltung (und Politik) und deren bessere Organisation. Gemeinsam ist beiden Ansätzen, dass sie durch eine bessere Kommunikation und Koordination zu einer besseren und effizienteren politischen und Verwaltungspraxis gelangen wollen.

parallelen, teils auch konkurrierenden Angeboten (vgl. den Beitrag von Ohliger, Polat, Schammann und Thränhardt).

Rückkehrpolitik

Abschiebe- und Rückkehrpolitik, einer der strittigsten Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik, folgt in ersten Ansätzen schon neuen Konzepten. So geht es nicht mehr nur um die reine Tatsache der erfolgreichen Rückführung, forciert werden vielmehr eine geplante frühe Rückkehrberatung, teils auch die Begleitung von Rückkehrwilligen in den Herkunftsländern, um deren Re-Integration und Zukunftsperspektiven zu verbessern (vgl. dazu den Beitrag von Vollmer, Schneider und Ohliger). Diese Ansätze zielen auf die stärkere Kooperation verschiedener Ebenen und Ressorts, bringen idealerweise im Bereich der Beratung die kommunale und die Landesebene zusammen. Bei Angeboten zur Re-Integration könnte dieser Ansatz in Richtung einer kohärenten Migrationsaußenpolitik gehen.

Migrationsaußenpolitik

Eine Migrationsaußenpolitik, die Rückkehr-, Außen-, Entwicklungs- und Arbeitsmarktpolitik zusammenbringt und zwischen den beteiligten Ministerien abstimmt (Außen, Innen, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Arbeit und Soziales) ist allenfalls in ersten Ansätzen zu erkennen. Die Akteure auf nationalstaatlicher Ebene handeln überwiegend im Rahmen eigener kommunikativer Netze und Politiken, also vorwiegend entlang von Verwaltungsvorgaben der Ressorts und der Praxis der eigenen Institution. Dies gilt bis zu einem gewissen Grad auch für die supranationale Ebene, auch wenn diese länderübergreifend, jedoch nicht notwendigerweise ressort- oder ebenenübergreifend koordiniert ist.

In der deutschen Entwicklungspolitik läuft ein erster Trend aber zurzeit in Richtung stärkerer ressortübergreifender Kooperation, insbesondere zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (vgl. dazu den Beitrag von Angenendt und Bendel). Es gab allerdings auch Ansätze durch Staatssekretärsrunden, die eher ernüchternd waren.¹²

8 Ausblick

Die akuten Herausforderungen, vor denen die deutschen Migrations-, Asyl und Integrationspolitik steht, resultieren nicht in erster Linie aus den nur aktuellen Fragen, z.B. den Folgen der Flüchtlingszuwanderung in den Jahren 2015 und 2016. Vielmehr gibt es ein schon viel länger bestehendes strukturelles Problem, nämlich ein Defizit

¹² Es gab in den Jahren 2015/16 den Versuch, eine Staatssekretärsrunde zur Migrationsaußenpolitik unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes, des Bundesinnenministeriums und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schaffen. Die Kooperation verlief aber nicht erfolgreich. Vgl. Jan Schneider: Externalisierung des Flüchtlingsschutzes durch verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten?, in: epd-Dokumentation, Nr. 34/2015, S. 34-37. <https://www.eaerlin.de/nachlese/dokumentationen/2015-34-epd-zugang-nach-europa/2015-34-epd-zugang-nach-europa.pdf#page=37>, abgerufen am 11. November 2017.

an abgestimmtem und kohärentem Handeln. Das Querschnittsthema wird durch Institutionen und Akteure bearbeitet, die meist arbeitsteilig agieren. Kooperation erfolgt im Bereich der Information, weniger im Bereich der Gestaltung. Eine bessere Abstimmung, Kommunikation, Kooperation und konzeptionell-politisches Handeln wären möglich. Dafür braucht es aber den Rahmen eines neu zu bestimmenden Systems. Der Whole-of-Government-Ansatz könnte dafür das Gerüst liefern. Ein Mehr an Kohärenz würde zu klareren Zielsetzungen und Planungen führen. Das könnte den positiven Nebeneffekt haben, dass sich mittel- und langfristig eine Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik herausbildet, die nicht vorwiegend in Krisenzeiten auf externen Druck reagiert und sich dabei von öffentlicher Aufregung treiben lässt (wie beim Asylrecht 1993 und 2015), sondern Probleme antizipierend angeht.

Konkrete Ansätze dafür wären (auf nationalstaatlicher Ebene):

- Die Schaffung stabiler Institutionen (Staatssekretärsrunden etc.), die sich nicht nur anlassorientiert oder kriseninduziert, sondern permanent bestimmter politischer Gestaltungsfragen und Gesetzgebungsvorhaben annehmen, diese bearbeiten und auch regelmäßig ihre Fachabteilungen und/oder -referate beteiligen.
- Dieser Prozess ließe sich durch eine herausgehobene Person moderieren (und im Zweifel befrieden), z. B. durch eine Art von Sonderbeauftragtem im Bundeskanzleramt.
- Diese Reforminitiative sollte sich nicht auf die Politik und die Verwaltung beschränken, sondern auch die Zivilgesellschaft (und die Privatwirtschaft) systematisch in die Politikgestaltung einbeziehen. Ein Vorschlag hierfür wäre eine Art neuer migrationspolitischer Süßmuth-Kommission 2020, aber in verstetigter Form und mit besonderer Berücksichtigung bestimmter Politikbereiche, z. B. allen, die entwicklungspolitische Fragen aufwerfen.
- Falls es zur Schaffung eines Migrations- und Integrationsministeriums kommen sollte, so erübrigt sich damit nicht die Frage nach ressort- und ebenenübergreifenden Strategien im Sinne des Whole-of-Government-Ansatzes. Es würde zwar die Verlagerung der Querschnittsaufgabe an einen zentralen Ort bedeuten – die Notwendigkeit der Kommunikation und Kooperation mit benachbarten Bereichen bliebe aber dennoch bestehen, wenn man politisch kohärente Entscheidungen und Gestaltung erzielen will.

I INTERNATIONALE PERSPEKTIVEN: PRÄVENTION UND STEUERUNG

Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government

Elemente einer kohärenten deutschen Flüchtlings- und Migrationsaußenpolitik

1 Einleitung

Gemischte Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten/innen nehmen weltweit zu, ebenso wie langandauernde Flüchtlingskrisen.¹ Die Gestaltung und Bewältigung der Wanderungsbewegungen gelingt den Staaten nicht mehr im Alleingang. Die Bekämpfung von Fluchtursachen, die Gewährung von Schutz, die Ermöglichung von Arbeitsmigration, Familiennachzug und Bildungsmigration, aber auch die geregelte Rückkehr und Reintegration verlangen eine engere Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern (wohl wissend, dass einige Länder alles zugleich sein können). Außen- und entwicklungspolitische Aspekte müssen in der Flüchtlings- und Migrationspolitik größere Beachtung finden und besser mit innen- und sicherheitspolitischen Zielen abgestimmt werden.² In der Praxis sind die Abstimmung zwischen innen- und außenpolitischen Akteuren, die Stärkung der Handlungsfähigkeit von Geflüchteten und Migranten/innen sowie die Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft immer noch unbefriedigend. Das betrifft gleichermaßen die globale, die europäische und die nationale Politik. Nach wie vor fehlen überall Konzepte für eine kohärente Asyl- und Migrationspolitik. Und es bestehen auf allen politischen Ebenen Schwierigkeiten, die politischen Ziele und Instrumente so miteinander zu verbinden, dass eine wirksame, nachhaltige und legitime «Politik aus einem Guss» entsteht. Das gilt auch für Deutschland.³

- 1 UNHCR (2017): Global Trends. Forced Displacement in 2016, http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/06/2016_Global_Trends_WEB-embargoed.pdf. Alle Internetlinks zuletzt abgefragt am 24. Oktober 2017.
- 2 Dazu etwa: Hein de Haas (2010): Migration and Development: A Theoretical Perspective, in: International Migration Review, 44 (1), S. 227-264; Alexander Betts (Hrsg.) 2011: Global Migration Governance, Oxford.
- 3 Vgl. Hannes Schammann (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 65 (25), S. 26-31.

Bei der Suche nach einer kohärenten Politik ist es entscheidend, die Zielrichtung einer solchen Politik klar zu benennen:⁴ Das Streben nach Kohärenz darf nicht zu technokratischer Effizienz verkümmern, weil dies eben nicht zu einer besseren, nachhaltig wirksamen und an Grundwerten orientierten Politik führen würde. Vor dem Hintergrund völker- und europarechtlicher Verpflichtungen und neu anstehender Zielbestimmungen für globale und europäische Solidarität braucht eine gute Asyl- und Migrationspolitik zuvorderst eine klare Orientierung an den Menschen- und Flüchtlingsrechten. Die Bekämpfung von Fluchtursachen und die Kooperation mit Partnerstaaten müssen auf Basis menschenrechtlicher Standards erfolgen. Dies gilt für die Auswahl der jeweiligen Partner, für die Garantie von Asylstandards entlang der gesamten Route und erst recht für die Debatte um «externe Asylverfahren». Nicht nur aus normativer Sicht ist die Zusammenarbeit mit Staaten mit fragwürdiger menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Bilanz problematisch, sondern auch, weil Abhängigkeiten von unzuverlässigen Partnern drohen. Die Orientierung an den beschlossenen Standards bei der Aufnahme und bei den Asylverfahren muss auch die Grundlage für die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und beim Umgang mit Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland bleiben und darf durch politische Blockaden unter den EU-Mitgliedstaaten nicht verwässert werden. Ohne mehr Abstimmung zwischen den politischen Ebenen und zwischen den politischen Ressorts wird eine solche Verpflichtung auf die zentralen menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards jedoch schlichtweg nicht möglich sein. Von den Partnerländern wie auch von vielen Akteuren hierzulande wird zu Recht eingefordert, sich nicht einseitig an den Interessen der Geberländer zu orientieren, sondern in einen «Dialog auf Augenhöhe» einzutreten, der den Interessen der Herkunfts-, Aufnahme- und Transitstaaten gleichermaßen gerecht wird.

Wie also kann vor dem Hintergrund des sich verändernden internationalen Wanderungsgeschehens die Zusammenarbeit zwischen innen-, außen- und entwicklungspolitischen Akteuren so gestaltet werden, dass der Flüchtlingsschutz gewahrt und die Rechte von Flüchtlingen und Migranten/innen geachtet, geschützt und gewährleistet werden? Welche Elemente sind für eine entwicklungsorientierte Migrationsaußenpolitik grundlegend? Wie kann es gelingen, die Interessen der Länder im globalen Süden zu respektieren, die ja schließlich das Gros der Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer stellen? Und wie lässt sich Kohärenz nicht nur in der Migrationsaußenpolitik herstellen, sondern auch in der Abstimmung zwischen humanitärer Aufnahme, Migrationssteuerung und der Integration jener Menschen, die wir schützen wollen oder die wir aus wirtschaftlichen Gründen brauchen?

4 Siehe dazu: Petra Bendel (2017): EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen, Bonn, Politik für Europa # 2017 plus, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13251.pdf>; Petra Bendel (2015): Flüchtlingspolitik der Europäischen Union – Menschenrechte wahren!, in: Wiso-Diskurs, Heft 18/2015, Bonn, http://www.regionenforschung.uni-erlangen.de/aktuelles/dokumente/4_WISO_Diskurs_Fl%C3%BCchtlingspolitik.pdf.

2 Handlungsdruck: gemischte Wanderungen, langandauernde Flüchtlingskrisen

Vielen Regierungen bereitet die Vermischung von Flucht und Migration und die völkerrechtlich gebotene Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten/innen Schwierigkeiten. Oft sind die Wandermotive beider Gruppen nur schwer auseinanderzuhalten.⁵ Dies fällt bei Menschen, die aus Kriegsgebieten kommen wie Syrien, Irak und Afghanistan, noch relativ leicht, wie an den Gesamtschutzquoten für Flüchtlinge aus diesen Ländern zu erkennen ist: Im Jahr 2016 erhielten von den in Deutschland Angekommenen aus Syrien 97,9 Prozent eine Anerkennung als Flüchtling oder einen anderen Schutzstatus, aus dem Irak 70,2 Prozent und aus Afghanistan 55,8 Prozent.⁶ Erschwert wird die Unterscheidung zwischen erzwungenen Fluchtbewegungen und freiwilliger Migration aber dadurch, dass inzwischen auch viele Migranten/innen ihre Heimat unfreiwillig verlassen. Internationalen Schutz genießen allerdings nur jene, die nachweisen können, dass sie in ihrem Heimatland verfolgt werden oder vor zwischenstaatlichen oder innerstaatlichen Kriegen fliehen mussten. Ob hingegen Migranten aufgenommen und zum Arbeitsmarkt zugelassen werden, ist eine interessengeleitete und souveräne Entscheidung des betreffenden Ziellandes.

Ein Grund für die Probleme bei der Unterscheidung von Flucht und Migration besteht darin, dass sich seit dem Zweiten Weltkrieg die Fluchtursachen verändert haben. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 und ihr New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 bilden das Rückgrat des internationalen Flüchtlingsschutzes und decken nicht nur individuelle und gruppenspezifische Verfolgung ab, sondern auch allgemeine und geschlechtsspezifische Gewalt. Allerdings fliehen immer mehr Menschen, weil ihre wirtschaftlichen oder ökologischen Lebensgrundlagen zerstört werden. Solche Fluchtursachen – zu denen auch die Auswirkungen des Klimawandels gehören – werden vom bestehenden völkerrechtlichen Schutzsystem nur zum Teil berücksichtigt, sie gelten nicht als Flucht-, sondern als Migrationsgründe.

Ein zweiter Grund besteht darin, dass Flüchtlinge und Migranten/innen immer häufiger die Hilfe von Schleusern in Anspruch nehmen. Dies geschieht zunächst vor allem deshalb, weil die meisten Industrie- und Schwellenländer ihnen keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten bieten. Im Gegenteil – immer mehr Staaten beschränken die Möglichkeiten für Flüchtlinge, auf legalem Weg zur Schutzsuche einzureisen, durch restriktive nationale Asylgesetze. Das betrifft nicht nur die EU, sondern auch andere Weltregionen. Ähnliche Begrenzungstendenzen gibt es für Migranten/innen, obwohl viele Industrie- und Schwellenländer wegen des fortschreitenden demographischen Wandels einen erheblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einwanderungsbedarf haben. Gleichwohl wollen viele Industriestaaten aus innenpolitischen Erwägungen die Zuwanderung reduzieren.

5 Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier (2017): Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

6 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Das Bundesamt in Zahlen 2016, Nürnberg, S. 50 ff.

Die Vermischung von Flucht und Migration setzt die in einigen Industriestaaten ohnehin belasteten Asylsysteme unter zusätzlichen Druck und entzieht letztlich sowohl der Asyl- als auch der Migrationspolitik die Legitimation. Das Problem ist seit Langem bekannt. Es fehlen aber nach wie vor abgestimmte nationale, europäische und internationale Konzepte.

3 Internationale und europäische Rahmenbedingungen

Dabei sind zumindest die globalen Rahmenbedingungen vielversprechend: In den vergangenen Jahren hat die internationale flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit einen deutlichen Entwicklungsschub erfahren. So hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) im September 2015 die Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – SDGs) verabschiedet, die Migration, Flucht und Entwicklung in vielfacher Hinsicht betreffen. Zentral ist das Ziel, das die Staatengemeinschaft zur Förderung regulärer und sicherer Migration anhält. Darüber hinaus fand 2016 ein Sondergipfel der UN-Generalversammlung statt, bei der die «New York Declaration» verabschiedet wurde.⁷ Die Staaten bekennen sich darin zu den Grundrechten und dem Schutz aller Migranten/innen und Flüchtlinge, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, und verpflichten sich, bis 2018 zwei globale Abkommen auszuhandeln. Unter Federführung des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) entsteht ein neues Flüchtlingsabkommen (Global Refugee Compact – GRC), das vor allem auf eine stärkere internationale Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz zielt. Zudem wird im Rahmen eines internationalen Konsultationsprozesses ein globales Migrationsabkommen (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) erarbeitet. Ziel ist es, alle Aspekte der internationalen Migration – einschließlich ihrer humanitären, entwicklungsorientierten, menschenrechtsbasierten Formen – anzugehen, die globale Zusammenarbeit zu verbessern und die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich voranzubringen. Um dies zu erreichen, sollen die Mitgliedstaaten entsprechende Verpflichtungen eingehen, deren Umsetzung überprüfbar ist und die sich an den Standards der 2030 Agenda for Sustainable Development und der Addis Abbeba Action Agenda orientieren. Bei dem Sondergipfel vor einem Jahr wurde zudem die International Organisation for Migration (IOM) in die Vereinten Nationen aufgenommen.⁸ Mit diesem Schritt ist die Hoffnung auf weitere Verbesserungen in der internationalen migrationspolitischen Zusammenarbeit verbunden. Diese Eingliederung war bei vielen Nichtregierungsorganisationen umstritten, bietet IOM nun aber Zugang zu zentralen Prozessen der internationalen Migrationspolitik und damit die Möglichkeit, auf mehr migrationsbezogene Zusammenarbeit zu drängen. Das Mandat und die Struktur der

⁷ Steffen Angenendt/Anne Koch 2016: Der erste Gipfel der Vereinten Nationen zu großen Wanderungsbewegungen, Berlin, SWP-Aktuell 49/2016.

⁸ Die 1951 gegründete IOM war bislang eine intergouvernementale Organisation, die mit Regierungen, mit zwischenstaatlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Migration und Rückführung zusammenarbeitete, aber erst seit September 2016 als verwandte Organisation Teil des Systems der Vereinten Nationen ist.

Organisation blieben hiervon jedoch bislang unberührt. Damit wurde die Chance verpasst, die vollen Beteiligungsrechte an UN-Prozessen mit einem normativen Mandat zu verbinden. Dies hätte die Rolle von IOM in der internationalen Abstimmung der Migrationspolitik weiter gestärkt. Gleichwohl steht zu erwarten, dass sich die neue Architektur der globalen flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit – die Global Compacts, die neue Stellung von IOM und die Umsetzung der SDGs – positiv auf die migrationspolitische Kohärenz in den Mitgliedstaaten und in der regionalen Zusammenarbeit auswirken wird.

Auf der europäischen Ebene hingegen ist zurzeit keine ähnlich positive Tendenz zu einer stärkeren Zusammenarbeit zu erkennen. Während die Normsetzung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU überwiegend bei der Union liegt (die Umsetzung hingegen bei den Mitgliedstaaten), obliegt die Einwanderungspolitik immer noch fast vollständig den Mitgliedstaaten und wird bis auf wenige Instrumente wie die Blue Card für hoch qualifizierte Zuwanderer noch wenig aufeinander abgestimmt. Die europäische Flüchtlingspolitik ist seit den massiven Zuzügen von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 außerdem durch eine deutliche Renationalisierung und durch Verhandlungsblockaden über die Zuständigkeit für die Flüchtlinge gekennzeichnet. Seit dem faktischen Zusammenbruch des Dublin-Systems können etliche Staaten an den Außengrenzen der EU die Menschenrechte der Schutzsuchenden kaum noch gewährleisten.⁹ Einige EU-Mitgliedstaaten haben begonnen, Asylbewerber entgegen dem völkerrechtlichen Gebot der Nicht-Zurückweisung («Non-refoulement») abzuweisen, sie ohne Registrierung durch ihr Territorium weiterzuleiten oder gar in Internierungslagern festzusetzen. Einige EU-Staaten haben neue Grenzbefestigungen und temporäre Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raumes aufgebaut und legen Obergrenzen für die Zuwanderung fest. Vor diesem Hintergrund ist ein gemeinsames Handeln der Mitgliedstaaten auf der Grundlage hoher Schutzstandards kaum zu erwarten.¹⁰ Es könnte aber darauf hingewirkt werden, dass zumindest eine Gruppe von Staaten weiterhin gemeinsam an einem kohärenten europäischen Flüchtlingsschutz arbeitet. Diese müssen bei der erneuten Verhandlung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems der Erosion der erreichten internationalen und europäischen Schutzstandards entgegenwirken.

Gerade die fehlende Verantwortungsteilung und die mangelnde Solidarität unter den EU-Staaten sowie die Erwartung weiterer Zuwanderung vor allem aus Afrika führt aber dazu, dass die EU-Staaten stärker als je zuvor die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten suchen, ja, ihre Flüchtlingspolitik weiter «externalisieren». So wird die europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik immer stärker mit anderen Politikfeldern verflochten, insbesondere mit der Entwicklungspolitik und der Außen- und Verteidigungspolitik. Die Europäische Kommission befürwortet diese engere Abstimmung schon seit mehr als einem Jahrzehnt und hat dazu bereits 2005 den «Gesamtansatz für Migration» vorgeschlagen und diesen 2011 zum «Gesamtansatz für

⁹ Petra Bendel (2017), op. zit.

¹⁰ Steffen Angenendt/David Kipp/Anne Koch (2016): Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?, SWP-Aktuell 30/2016, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A30_adt_kpp_koh.pdf.

Migration und Mobilität» erweitert, der gerade vor dem Hintergrund der sogenannten Flüchtlingskrise noch intensiver verfolgt wird. In diesem Zusammenhang hat die EU neue Migrationspartnerschaften aufgelegt. Auf hoher Ebene führte die EU Dialoge und überprüfte den Gesamtrahmen ihrer Nachbarschaftspolitik. Nach der EU-Türkei-Erklärung und dem Valletta-Gipfel unter Beteiligung von 35 afrikanischen Staaten und den EU-Mitgliedstaaten von November 2015 legte die Europäische Kommission im Juni 2016 einen vom Europäischen Rat befürworteten neuen Partnerschaftsrahmen vor – unterstützt vom Europäischen Ratstreffen im selben Monat und der Bratislava-Erklärung und der Roadmap von September 2016 –, in dem die Sicherung der Außengrenzen und die Verringerung der irregulären Einwanderung im Mittelpunkt standen.

Bei der Steuerung der Zuwanderung geht es der Europäischen Union also auch darum, die Kapazitäten der Partnerstaaten in Afrika bei der Kontrolle der Grenzen zu stärken und die Geschäfte von Menschenhändlern und Schmugglern zu bekämpfen. Die Migrationspartnerschaften stehen aber in der Kritik, weil sie (1) die Prävention und Bekämpfung irregulärer Migration vor die Behandlung von Fluchtursachen stellen; (2) eine (sachfremde) Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit vorsehen; (3) auch autoritäre Regime mit zweifelhafter menschenrechtlicher Performance unterstützt werden könnten und (4) womöglich nicht effizient sind. Potenziell drängen sie Flüchtlinge und Einwanderungswillige auf gefährlichere Wege ab. Damit wird schlimmstenfalls das Recht auf Ausreise und das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (Non-refoulement) unterminiert. Dieses Prinzip verbietet es, Schutzsuchende über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist.

Neben der europäischen Grenzschutzagentur hat die EU seit zwei Jahren ein weiteres Instrument zur Migrationssteuerung installiert. Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist sie mit der EUNAVFOR MED erstmals in Form einer Militäroperation aktiv, um durch Aufspüren der Boote das Geschäftsmodell der Schlepper zu zerstören und Menschen von der irregulären Einreise abzuhalten. Gleichzeitig sollen Rettungsaktionen im Mittelmeer stattfinden. Jedoch darf die Seenotrettung bei einer Ausweitung der Mission gegenüber der Schlepperbekämpfung nicht in den Hintergrund treten, um grundlegende menschen- und flüchtlingsrechtliche Bedingungen nicht zu verletzen, nämlich das Recht auf Leben, das Recht auf Nicht-Zurückweisung und das Recht der menschenwürdigen Behandlung von Personen, die auf See gerettet oder umgeleitet werden.

Generell ist zu erwarten, dass die Migrationspolitik in den europäischen Außenbeziehungen – der Außenpolitik, der Entwicklungskooperation, der Verteidigungspolitik – einen größeren Raum einnehmen wird. Eine kohärentere Politik kann aber nur erreicht werden, wenn menschen- und flüchtlingsrechtliche Belange strenger beachtet werden und die bislang weitgehend in getrennter Ressortverantwortlichkeit arbeitenden Generaldirektionen der Kommission in dieser Frage enger zusammenarbeiten. Zur Unterstützung der von der Kommission gesetzten Prioritäten wurde

2011 die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (EuropeAid, seit 2015 DG DEVCO) gegründet – damit ist ein Anfang gemacht. Seit Langem schon folgen die europäische und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit den oben geforderten Leitprinzipien und streben eine partnerschaftliche Kooperation auf Augenhöhe unter Achtung der Menschenrechte an. Dies findet bislang aber in der Migrations- und Flüchtlingspolitik keinen ausreichenden Niederschlag. Die Migrationspolitik kann in dieser Hinsicht von den Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit und einer wertegeleiteten Zusammenarbeit profitieren.

Die Europäische Kommission bemüht sich zwar darum, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in die migrations- und flüchtlingspolitischen Konsultationen einzubeziehen. Angesichts der jüngsten Debatte um die Seenotrettung im Mittelmeer und der Einschränkung der Arbeit ziviler Hilfsorganisationen bleibt aber Skepsis angebracht, ob die EU-Mitgliedstaaten solche Ansätze mittragen.

4 Herausforderungen und Handlungsfelder

In Hinblick auf die Entflechtung der gemischten Wanderungen stellen vor allem die fehlenden oder unzureichenden legalen Wanderungsmöglichkeiten ein Problem dar. Dies gilt für Flüchtlinge wie für Migranten/innen. Erstere finden keinen legalen Zugang zu geordneten Asylverfahren, letztere sehen für sich keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten. Deshalb begeben sich beide Gruppen auf gefährliche irreguläre Wege. Und Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern wollen, nehmen das Asylrecht für Zuwanderungszwecke in Anspruch. Dies wiederum belastet die Asylverfahren, erschwert den Schutz tatsächlich Verfolgter und untergräbt die Glaubwürdigkeit der staatlichen und internationalen Asyl- und Migrationspolitik.

Um die gemischten Wanderungen zu entflechten, müssen überall – nicht nur in den Industriestaaten – mehr legale Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden, und zwar sowohl für Flüchtlinge als auch für Einwanderungswillige. Dabei haben die Regierungen durchaus Spielräume: Für Flüchtlinge könnten solche legalen Wege unter anderem in geschützten Einreiseverfahren bestehen. Auch könnten die dauerhafte Übersiedlung in ein Aufnahmeland (Resettlement) weiter ausgebaut, humanitäre Aufnahmeprogramme (wieder) aufgelegt und mehr humanitäre Visa vergeben werden. Zudem sind die Möglichkeiten eines privaten «Sponsoring» von Flüchtlingen im Rahmen von Resettlement-Programmen bisher ebenso wenig ausgeschöpft wie die Integrationskapazitäten von einzelnen Kommunen. Deren Kapazitäten könnten erweitert werden, wenn etwa aufnahmewillige Kommunen die Möglichkeit erhielten, EU-Mittel für die Kosten der Flüchtlingsaufnahme und gleichzeitig für ihre eigene Entwicklung zu erhalten. Für Einwanderungswillige könnten legale Zuwanderungswege durch Migrations- und Mobilitätsprogramme und eine darauf abgestimmte Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden.¹¹

¹¹ FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2015): Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: a Toolbox, Wien 2/2015.

Generell muss der anhaltenden Erosion des Flüchtlingsschutzes entgegengewirkt werden, und die Steuerung der Arbeitsmigration, der Bildungsmigration und des Familiennachzugs ist zu verbessern. Um das zu erreichen, müssen die Migrations- und die Entwicklungspolitik besser aufeinander abgestimmt werden, wobei innenpolitische Aspekte berücksichtigt werden müssen. Insbesondere sind Lohndumping und die Verdrängung Einheimischer zu verhindern. Auch in Bezug auf mögliche Übergänge zwischen Asyl und Migration sind neue Ansätze notwendig. So könnte Asylbewerbern/innen unter bestimmten Bedingungen ein Statuswechsel zugestanden werden. Schließlich muss auch die Integrationspolitik neue Wege beschreiten. Flüchtlinge und Arbeitsmigranten/innen müssen von Beginn an je spezifische Integrationsangebote erhalten. Bislang gibt es keine Konzepte für eine «Integration auf Zeit»; sie sind aber für einen kohärenten Ansatz unverzichtbar. Trotz der Integrationserfolge früherer Zeiten gibt es nach wie vor erhebliche, zum Teil sogar wachsende Integrationsdefizite bei bestimmten Gruppen von Zugewanderten. Vor allem bei gering Qualifizierten mit Migrationshintergrund ist die Arbeitslosigkeit hoch. Integrationspolitik ist daher gerade im Bildungsbereich eine zentrale Aufgabe.

Für eine kohärente Asyl- und Migrationsaußenpolitik und einen entsprechenden Whole-of-Government-Ansatz sind insbesondere drei Aspekte besonders relevant: die Reduzierung der Ursachen von Flucht und Vertreibung, die nachhaltige Gestaltung von Migrationsprogrammen und die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte bei der (freiwilligen) Rückkehr und Reintegration.

Fluchtursachen nachhaltig mindern

Während geregelte Formen der Migration in der Regel positive entwicklungspolitische Wirkungen haben, stellen Fluchtbewegungen immer eine menschliche, meist eine menschenrechtlich höchst relevante und entwicklungspolitische Katastrophe dar. Aus menschenrechtlicher und entwicklungspolitischer Perspektive müssen daher ihre Ursachen und Triebkräfte reduziert werden. Eine nachhaltige Entwicklungspolitik kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten.¹² So können beispielsweise entwicklungspolitische Programme positive Wirkung bei der Korruptionsbekämpfung entfalten, das Gesundheits- und Bildungswesen fördern oder die Art, wie Regierungen die Nutzung von Bodenschätzen handhaben und regulieren, beeinflussen. Ebenso können sie zu Krisenprävention und Reduzierung von Fluchtursachen beitragen. Zunehmend wichtiger werden auch die Förderung von Rechtssicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel.

Bei bereits ausgebrochener Gewalt und bei der Flucht vor autoritären Regimen stößt die Entwicklungszusammenarbeit jedoch an ihre Grenzen. Akute Fluchtursachen wie gewaltsame Konflikte und politische Verfolgung kann die

¹² Vgl. u.a. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, S. 60-73, https://www.svr-migration.de/publikationen/jahresgutachten_2017.

Entwicklungspolitik nur in geringem Maße beeinflussen. Eine umfassende fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit muss daher weitere Handlungsfelder einschließen. Dazu gehören die Unterstützung von Erstaufnahmeländern in ärmeren Weltregionen sowie die Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration von Flüchtlingen in das Herkunftsland, wenn dort keine Vertreibung und Verfolgung mehr drohen und wieder Lebensperspektiven bestehen.

Entscheidend für die Bekämpfung von Fluchtursachen ist der jeweilige Kontext. Es gibt keine Modelllösungen, die immer passen. Dabei ist offensichtlich, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen nicht allein Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sein kann, sondern eine Abstimmung mit der Außen-, Sicherheits-, Handels- und Wirtschaftspolitik sowie ein europäisches und internationales Engagement erfordert. Dazu zählt der Einsatz für Konfliktbewältigung auf der internationalen Ebene sowie die Unterstützung menschenrechtskonformer und rechtsstaatlicher Strukturen in Herkunftsstaaten. Nur so können regionale Interessen ausgeglichen, Machtkonflikte eingedämmt und Kriegsökonomien überwunden werden. Problematisch ist die Zusammenarbeit mit Staaten wie Eritrea oder Sudan, in denen die Machthaber für Flucht und Vertreibung verantwortlich sind. Hier sollte eine wertegeleitete Zusammenarbeit deutliche Grenzen setzen und die Zusammenarbeit darauf beschränkt sein, menschenwürdige Zustände in den betreffenden Ländern zu fördern.

Migrationsprogramme

Migration kann ambivalente entwicklungspolitische Folgen für die Herkunftsländer haben. Neben allen Entwicklungschancen, die Migration den Herkunftsländern bietet – nicht zuletzt durch den Kapital- und Wissenstransfer von rückwandernden Menschen –, bestehen auch Risiken. Es gibt in der Entwicklungszusammenarbeit gute Ansätze, wie die Entwicklungswirkungen von Migration verbessert und genutzt werden können. Gleiches gilt für die Vermeidung von Braindrain, vor allem im Gesundheitsbereich. In der Vergangenheit haben viele Industriestaaten im Zuge der Anwerbung sogenannter Gastarbeiter die Mobilität der Zugewanderten durch unklare oder nicht vorhandene Wiedereinreiseperspektiven so eingeschränkt, dass viele von ihnen blieben, obwohl sie gerne befristet oder dauerhaft in ihr Herkunftsland zurückgekehrt wären. Um solche Fehler zu vermeiden, muss die Mobilität der Migranten/innen gefördert werden (durch Beratung bei freiwilliger Rückkehr, Reintegrationsprogramme), und es ist einer möglichen Dequalifizierung entgegenzuwirken (durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen von Unternehmen und Staat). Nicht ausgeschöpft sind zudem die Möglichkeiten von transnationalen Ausbildungspartnerschaften, bei denen z.B. zeitgleich Fachkräfte in ihren Herkunftsländern für eine Tätigkeit in den Industrieländern und in ihren Heimatländern ausgebildet werden.¹³ Weiteres Potenzial bieten temporäre und zirkuläre Migrationsprogramme,

13 Michael A. Clemens (2015): Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World, IZA Journal of Labor Policy 2/2015, <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-014-0028-z>.

deren Entwicklungswirkungen allerdings sehr von ihrer Gestaltung abhängen. Wie die Erfahrung auch mit Pilotprojekten zeigt, können solche Programme vor allem dann positive Entwicklungswirkungen entfalten, wenn sie sorgfältig konzipiert und in enger Kooperation mit den Arbeitsbehörden der Partnerländer gestaltet werden. Gerade dies erfordert aber eine enge Abstimmung der inländischen Institutionen und Akteure.

Die bisher abgeschlossenen Migrationspartnerschaften stehen – wie oben bereits ausgeführt – in der Kritik. Seit 2015 zielt die «Agenda für Migration» und das darin enthaltene Programm eines «Better Migration Management» (BMM) darauf ab, durch die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten entlang der wichtigsten Wanderungsrouten die Fluchtgründe zu mindern, Zuwanderung zu steuern und vor allem irreguläre Wanderungen zu begrenzen. Zumindest rhetorisch verschreibt sich das Programm des «Better Migration Managements» dabei einem konsequenten Menschenrechts-Mainstreaming. Das scheint ein Schritt in die richtige Richtung zu sein. Wie dieser in der Praxis tatsächlich umgesetzt wird, bleibt zu beobachten.¹⁴

Für ein Menschenrechts-Mainstreaming könnte die EU auf Trainingsmaßnahmen etwa durch Verbindungsbeamte und -beamtinnen, aber auch auf das bisher in diesem Politikfeld wenig genutzte Instrument des Menschenrechts-Monitorings zurückgreifen. So ließe sich etwa der Schutz der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards überprüfen, indem vorhandene Instrumente wie Staatenberichte, Informationssammlungen und Berichte von EU-Agenturen zusammengeführt und dann im Dialog mit den Drittstaaten Empfehlungen ausgearbeitet werden. Partnerstaaten könnten so immer wieder auf eine gemeinsame Grundlage verpflichtet werden und ihre Standards den Anforderungen anpassen, die in der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem festgelegt sind. Unabhängige Sachverständige einzusetzen, die von jeweils beiden Staaten akzeptiert werden, hätte gegenüber gerichtlichen Klagemöglichkeiten den Vorteil, dass diese regelmäßig und auf eigene Initiative zusammenkommen könnten. Sie wären unabhängig von Klagen und Einzelfällen und könnten sich jeweils auf Nachuntersuchungen verständigen. Ein systematisches Monitoring der Menschen- und Flüchtlingsrechte würde dazu beitragen, Zuständigkeiten zwischen Drittstaaten und der EU zu klären; es könnte ein wirksames Mittel sein, um in Seenot aufgefundene Personen vor Verfolgung oder anderen Risiken zu bewahren, Zugang zu internationalem Schutz an den Grenzen zu garantieren, ein Ausschiffen nur an sichere Orte zu gewährleisten und Kooperationen mit Polizei und Grenzschutzbehörden, die Gewalt gegen Flüchtlinge und Migrierende ausüben, zu verhindern.

Ein weiterer Schritt in Richtung einer Externalisierung ist das unlängst immer wieder diskutierte «Asylverfahren offshore». Dieser Kurs wurde vom Europäischen Rat in seinen Leitlinien von 2014 empfohlen und von der Europäischen Kommission

¹⁴ Steffen Angenendt/David Kipp (2017): »Better Migration Management«. Ein guter Ansatz zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten?, SWP-Aktuell 2017/A 52, Juli 2017, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A52_adt_kpp.pdf.

mit einem Pilotprojekt in Niger zumindest angedeutet. Es wurde allerdings noch keine Konkretisierung vorgelegt. Die Befürworter erwarten, dass eine Asylbeantragung außerhalb der EU die lebensgefährlichen irregulären Überfahrten über das Mittelmeer überflüssig machen und dem Geschäftsmodell des Menschensmuggels die Grundlage entziehen würde, dass der Druck auf die europäischen Asylsysteme abnehmen würde und die EU-Staaten bei einem Rückgang der irregulären Zuwanderung mehr Programme für den legalen und geordneten Zuzug auflegen könnten. Die Gegner einer solchen Auslagerung von Asylverfahren führen praktische und grundsätzliche Einwände an: So sei bislang unklar, wie die (afrikanischen) Staaten davon überzeugt werden sollen, dass sie die Verfahren durchführen. Einige Staaten – unter anderen Tunesien und Tschad – haben sich bereits ablehnend geäußert, nicht zuletzt weil sie eine Sogwirkung befürchten. Zudem sei bislang nicht erkennbar, dass sich die EU-Staaten auf wirksame Anreize für die Partnerstaaten einigen könnten. Dies sei etwa bei der zurückhaltenden Beteiligung an dem neuen EU Trust Fund for Africa zu erkennen, aus dem prinzipiell solche finanziellen Anreize bereitgestellt werden könnten. Wichtiger noch sei, dass die EU-Staaten keinen Willen zu substanziellen Resettlement-Programmen erkennen ließen; die bislang nur etwa zu einem Fünftel erreichte Umsiedlung von 160.000 Flüchtlingen aus Spanien und Griechenland sei dafür ein Beleg. Unklar sei ferner, wer für die Durchführung externer Asylverfahren verantwortlich sein sollte: UNHCR, das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO oder die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis? Noch grundlegender sind Zweifel, ob in Ländern wie Libyen überhaupt Verfahren durchgeführt werden können, die rechtsstaatlichen Verfahren entsprechen, und ob die Verschärfung von Grenzkontrollen nicht gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und andere Rechtsgrundlagen verstößt. Offen ist auch die Frage, was mit abgelehnten Asylsuchenden geschieht.

Offensichtlich sind mit einer Externalisierung von Asylverfahren grundlegende menschenrechtliche, praktische und juristische Probleme verbunden.

Freiwillige Rückkehr und Reintegration

Schnelle und faire Asylverfahren können dazu beitragen, dass Asylbewerber, die nicht anerkannt werden, früher in ihr Herkunftsland zurückkehren. In Fällen, in denen dies nicht freiwillig geschieht, muss eine wirksame, aber grundsätzlich an menschenrechtliche Standards und Verpflichtungen gebundene Rückführungspolitik umgesetzt werden.

Eine freiwillige Rückkehr ist generell vorzuziehen, und zwar aus menschenrechtlichen Erwägungen, aus ethischen Gründen, aber auch aus praktischen Überlegungen.

Programme zur freiwilligen Rückkehr sollten daher ausgeweitet werden, verbunden mit Bemühungen zur Reintegration der Rückkehrer in ihre Herkunftsländer.¹⁵

Die Entwicklungszusammenarbeit sollte Anreize für die Reintegration von Rückkehrern in ihre Herkunftsländer und die Aufnahmegemeinden entwickeln, anstatt kurzfristige Sanktionsinstrumente gegenüber Herkunftsländern einzusetzen, die nicht genügend Kooperationsbereitschaft bei der Rückübernahme von Ausreisepflichtigen zeigen. Generell sollte das Erfolgskriterium für gelungene Rückkehr nicht die erfolgte Ausreise, sondern die Reintegration sein, deren Entwicklungswirkungen wiederum aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden sollten.

5 Handlungsmöglichkeiten der deutschen Politik

Am Beispiel Deutschlands wird deutlich, wie sehr eine an außen- und entwicklungspolitischen Zielen orientierte Asyl- und Migrationspolitik von der innenpolitischen Bewältigung der Zuwanderung abhängt. Gelingt die Integration von Zugewanderten nicht – oder entsteht zumindest der Eindruck, diese sei gescheitert –, wird es auch keine ausreichende öffentliche Bereitschaft zur Ausweitung der Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migrierenden geben. Eine wirksame, nachhaltige und legitime Migrationsaußenpolitik erfordert eine ebensolche Integrationspolitik. Beide Aspekte gehören zusammen: Ohne erfolgreiche Integration wird es keine Ausweitung der legalen Zuwanderung geben, und ohne die Aussicht auf legale Zuwanderung fehlt ein entscheidender Kooperationsanreiz für die Partnerstaaten. In einem migrationspolitischen Whole-of-Government-Ansatz spielt die Integration der Zugewanderten eine zentrale Rolle. Jede kohärente Politik muss die integrationspolitischen Aufgaben systematisch angehen. Dies lässt sich am migrationspolitischen Reformbedarf in Deutschland gut illustrieren.

6 Elemente einer Migrationsaußenpolitik

Grundsätzlich kann Deutschland bei der Fortentwicklung der migrations- und flüchtlingspolitischen Agenda auf globaler Ebene mit verbindlichen, menschenrechtsbasierten Standards gerade jetzt, nach der starken Zuwanderung der vergangenen Jahre, eine Vorreiterrolle spielen. Viele Herkunftsländer loben inzwischen die deutsche Migrationspolitik und die Bemühungen um klare und menschenrechtlich vorbildliche Regelungen. Sie sehen Deutschland als vertrauenswürdigen Makler und wünschen eine größere Rolle Deutschlands bei globalen Verhandlungen. Auf der anderen Seite kann Deutschland aus der Beteiligung an den globalen Regelungssystemen von Migration wichtige Anregungen für die eigene Migrationsaußenpolitik mitnehmen.

¹⁵ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017b): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Berlin, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rueckkehrpolitik.pdf; Haase, Marianne/Honerath, Pia (2016): Return Migration and Reintegration Policies: A Premier, Integration Strategy Group, December, https://www.giz.de/de/downloads/Haase_Honnerath-Return_migration_primer_Dec16.pdf.

Europa und Deutschland sollten auf globale Verantwortungsteilung und auf eine engere Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern drängen. Die Erstaufnahmeländer des globalen Südens zu unterstützen, die ein Gros der Flüchtlingsaufnahme schultern, ist nicht nur im Rahmen einer effizienten Nothilfe sinnvoll, sondern wirkt langfristig im Sinne der Förderung von Gesundheit und Bildung, von Rechtssicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung, der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und von Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel. Eine faire Migrationspolitik kann darüber hinaus die Entwicklung der Herkunftsstaaten vorantreiben und schließlich für die Zuwandernden selbst Vorteile bringen. Eine solche Politik steht schließlich auch in einem wohlverstandenen Eigeninteresse. Insofern kann Deutschland mit seiner Erfahrung beratend und unterstützend in den Herkunfts- und Transitländern aktiv werden.

In den vergangenen Jahren wurde deutlich, dass der Mangel an internationalem Engagement ein maßgeblicher Grund für Sekundärwanderungen in Richtung Europa war. Ein solches Engagement kann sich nicht in Finanzierungsmaßnahmen der internationalen Organisationen und Programme erschöpfen. Es sollte sich maßgeblich an Zielen der Flüchtlings- und Menschenrechte orientieren und dazu beitragen, diese Rechte in den Aufnahmeeinrichtungen der Erstaufnahmestaaten zu verbessern. Auch für die Kooperation der EU mit Drittstaaten gilt, dass die Aufnahmebedingungen und die Standards für Asylverfahren in den europäischen Partnerländern gemeinsam verbessert und ein Menschenrechts-Monitoring eingerichtet werden sollte. Die Bereitstellung einer größeren Anzahl von Resettlementplätzen weltweit – und innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union – und eines geordneten, legalen Zugangs zum Asyl sowie die Garantie der Familienzusammenführung zählen zu den Maßnahmen, auf die Deutschland international, europäisch und national hinwirken kann.

Innerhalb der EU geht es nach wie vor darum, einen Ausweg aus der Verhandlungsblockade um die Zuständigkeit für Flüchtlinge zu finden. Deutschland sollte weiterhin auf eine faire Verteilung der Flüchtlinge und – falls dies weiterhin nicht gelingt – auf ein neues System der Arbeitsteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten oder einer EU-Kerngruppe drängen, mit dem die Standards des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ausgebaut werden können.¹⁶

Eine geordnete Migrationspolitik, die aufgrund des demographischen Wandels in den kommenden Jahren für die meisten westlichen Industrieländer an Bedeutung gewinnen wird, kann durch die Verbesserung von Instrumenten wie den Partnerschaften mit menschenrechtlich zuverlässigen Staaten verbindlicher und nachhaltiger gestaltet werden. Dies kann auf der EU-Ebene durch Instrumente wie die Blue Card gefördert und koordiniert werden. Der Zusammenhang zwischen Flucht und Migration muss, gerade in Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten, gezielter thematisiert und angegangen werden.

¹⁶ Siehe dazu Bendel (2017), op. cit. sowie die Vorschläge des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a), op. cit., S. 34-46.

Integration als konstitutiver Bestandteil eines Whole-of-Government-Ansatzes

Im Zuge der jüngsten Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland und der zum Teil erheblichen Schwierigkeiten bei der Aufnahme wurde deutlich, dass Integrationspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, die entsprechend organisiert werden muss. Das Leitmotiv deutscher Integrationspolitik muss weiterhin die Stärkung von Teilhabe sein. Entsprechend sind Barrieren und diskriminierende Maßnahmen abzubauen, die den Zugang zum Wohnungsmarkt, zu einem sozial gerechten Bildungssystem und zu einem flexiblen Arbeitsmarkt versperren. Zu den Bedingungen gelingender Integration gehört zweifellos auch die Familienzusammenführung.

Daher sind handlungsfähige staatliche Institutionen und eine Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren nötig. Die Integrationspolitik wurde in den vergangenen Jahren in vielen Behörden und Ministerien stärker verankert. Dies gilt für alle Ebenen im föderalen System, insbesondere aber für die Bundesländer, die ihre Strukturen teilweise grundlegend verändert haben. In vielen Landesregierungen gibt es schon seit mehreren Jahrzehnten Referate mit Zuständigkeiten für integrationspolitische Themen. In den meisten Ländern ist das Thema dabei dem Arbeits- oder Sozialministerium zugeordnet. Dennoch liegen für die rechtliche Situation von Migrant*innen entscheidende Bereiche der Gesetzgebung – wie beispielsweise das Ausländer- und Aufenthaltsrecht – oft außerhalb der Zuständigkeiten dieser Ministerien.

Auf Bundesebene wurde das Amt des/der Integrationsbeauftragten eingerichtet und später im Bundeskanzleramt angesiedelt. Gerade aus dieser Einbindung ergeben sich jedoch verschiedene Probleme. So ist das Kanzleramt für die politische Abstimmung zwischen den Ressorts zuständig. Damit fällt es dem oder der Integrationsbeauftragten schwer, mit den Fachministerien in offenen Konflikt zu treten. Darüber hinaus ist das Amt des Beauftragten zwar an Gesetzesinitiativen beteiligt und kann der Bundesregierung Vorschläge machen; es verfügt aber nicht über ausreichende eigene Mittel zur Umsetzung von Programmen und Initiativen. In der Praxis besitzt das Amt keine operativen Zuständigkeiten für die Gestaltung der Integrationspolitik. Diese wird faktisch im Bundesinnenministerium (BMI) bestimmt, das die Zuständigkeiten für Ausländer- und Aufenthaltsrecht sowie für das Staatsangehörigkeitsrecht innehat. Dem BMI nachgeordnet ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Ihm fallen im operativen Bereich vielfältige Aufgaben zu. So ist das BAMF sowohl für die Durchführung der Asylverfahren als auch für die Konzeption und Durchführung von Integrationskursen zuständig. Darüber hinaus stellt das Bundesamt Informationen und Unterstützungsangebote zur Förderung der freiwilligen Rückkehr zur Verfügung.

Weitere Teilaspekte von Migration und Integration werden in verschiedenen Ressorts behandelt: So ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Arbeitsmarktbefragungen von Zugewanderten zuständig, das Bundesministerium für Bildung und Forschung für den Hochschulzugang von ausländischen Studierenden, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für die Schaffung neuer Flüchtlingsunterkünfte und das Bundesministerium für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung für die Minderung von Fluchtursachen und den Zusammenhang von Migration und Entwicklung. Insgesamt fallen in fast jedes Ministerium Belange, die den Themenbereich Migration, Flucht oder Integration betreffen – eine «Politik aus einem Guss» ist daher nur schwer zu erreichen oder sehr abstimmungsintensiv und damit langwierig.

Insgesamt sind die integrationspolitischen Strukturen sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern nicht hinreichend aufeinander abgestimmt.¹⁷ Das erschwert die Koordinierung und führt insbesondere dann zu Problemen, wenn eine Institution entscheidet, die andere jedoch die Kosten trägt. Im Sinne einer institutionellen Reform wurde vorgeschlagen, das Thema Integration aus dem Bundeskanzleramt zu lösen und stattdessen als eigenständige Abteilung in ein bestehendes Bundesministerium, beispielsweise das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), zu integrieren. Eine Alternative wäre die Schaffung eines eigenständigen Bundesministeriums für Migration, Flucht und Integration. In einem solchen Ministerium könnten alle mit der Einwanderung verbundenen Fragen von Asyl bis Arbeitsmarkintegration von Zugewanderten gebündelt und koordiniert werden. Mit dem Vorschlag, ein eigenständiges Einwanderungsministerium zu schaffen, geht die Forderung einher, dem Bund die alleinige Verantwortlichkeit für den Vollzug des Asyl- und Flüchtlingsrechts zu übertragen. Bisher sind die Zuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt. Eine Bündelung von asyl-, migrations- und integrationspolitischen Kompetenzen in einem Ministerium könnte zu einer besseren politischen Koordinierung beitragen. Um dies leisten zu können, müsste das neue Ministerium aber auch für die entsprechende Gesetzgebung zuständig sein und die notwendige finanzielle und personelle Ausstattung erhalten. Gegen eine solche Lösung ist jedoch eingewandt worden, diese entspreche nicht einem Mainstreaming in dem Sinne, dass staatliche Regelstrukturen möglichst für alle geöffnet werden. Im Gegenteil zementiere sie eine Sonderbehandlung von Zugewanderten. Ferner müsse ein Integrationsministerium als Querschnittsbereich immer wieder die Kooperation mit anderen fachlich betroffenen Ressorts suchen, was zu erheblichen Reibungsverlusten führe. Ein weiteres Argument gegen ein Einwanderungsministerium lautet, dass es sich um ein (schwaches) Spartenministerium handeln würde, dem die Durchsetzungsfähigkeit des BMAS oder des BMI fehlen würde. Ein grundsätzlicher Einwand gegen eine Übertragung des Vollzugs des Asylrechts auf den Bund lautet, dass dann den Ländern Entscheidungsspielräume entzogen würden, die sich aber in der Vergangenheit oft als wichtiges Korrektiv für eine auch am Einzelschicksal orientierte Flüchtlingspolitik erwiesen haben.

Unabhängig von der Frage der Bündelung von Kompetenzen auf Bundesebene muss die Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Migranten/innen aber weiterhin in den Landkreisen und Kommunen geleistet werden. Tatsächlich bestehen in der kommunalen Praxis weitreichende Gestaltungsspielräume, die sehr unterschiedlich genutzt werden. Dies führt dazu, dass die kommunale

¹⁷ Petra Bendel (2014): Coordinating immigrant integration in Germany: Mainstreaming at the federal and local levels, MPI Report, Brüssel, <http://www.migrationpolicy.org/research/coordinating-immigrant-integration-germany-mainstreaming-federal-and-local-levels>.

Flüchtlings- und Migrationspolitik in Deutschland einem Flickenteppich¹⁸ ähnelt. Generell sollte der Bund die Bedürfnisse der Kommunen stärker berücksichtigen. Dazu wäre eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen nötig. Beratungsstrukturen könnten sich künftig stärker an den Chancen zur Selbstbefähigung von geflüchteten und eingewanderten Menschen orientieren und die Kooperation mit dem (auch migrantischen) Ehrenamt stärker nutzen.

Zweifellos hat der Anstieg der Flüchtlingszahlen in den letzten Jahren in der deutschen Bevölkerung eine Welle der Hilfsbereitschaft ausgelöst: Sowohl die Zivilgesellschaft als auch Unternehmen tragen seitdem mit zahlreichen Initiativen, Projekten und Programmen dazu bei, Flüchtlingen das Ankommen in Deutschland zu erleichtern, und leisten so einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur deutschen Flüchtlingspolitik.¹⁹ Das zivilgesellschaftliche und unternehmerische Engagement für Zugewanderte ist nicht neu: Die Einwanderungsgeschichte Deutschlands ist ohne das Engagement von Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmen, Wohlfahrtsverbänden, Stiftungen und vielen anderen Akteuren nicht zu denken. In vielen Phasen haben nichtstaatliche Akteure integrationspolitische Aufgaben erfüllt, die staatliche Institutionen nicht wahrnehmen konnten oder wollten. Im Kontext der jüngsten starken Zuwanderungen ist allerdings deutlich geworden, wie groß die Abhängigkeit des Staates von dieser Unterstützung nicht nur in Ausnahmesituationen ist.

Ein Großteil des zivilgesellschaftlichen Engagements ist in Initiativen organisiert; häufig werden Programme und Projekte aus einem aktuellen Bedarf heraus geboren und schließen Lücken, in denen der Staat nicht ausreichend tätig ist. Dabei ist vielen Aktiven bewusst, dass ehrenamtliches Engagement staatliche Aufgaben nur ergänzen, nicht jedoch ersetzen kann. Aber nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Unternehmen und Wirtschaftsverbände leisten wichtige Beiträge zur Integration von Flüchtlingen und Migranten/innen. Auch diese Akteure müssen stärker als bisher eingebunden werden, um eine kohärentere Politik zu erreichen.

Unternehmen zeigen zum Teil großes Engagement in der Flüchtlingshilfe. So haben viele Betriebe finanzielle Hilfen oder Sachspenden zur Verfügung gestellt, Räumlichkeiten für die Unterbringung von Flüchtlingen angeboten oder sich für deren medizinische Versorgung engagiert. Insbesondere kleine und mittelständische Betriebe leisten beträchtliche Beiträge zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Allerdings gilt es auch, bereits bestehende Schwierigkeiten bei deren Beschäftigung zu überwinden. So stellen insbesondere die Klärung des rechtlichen Status, die Anerkennung ausländischer Schul-, Studien- oder Berufsabschlüsse sowie die fehlenden Sprachkenntnisse oft große Hürden dar. Aus diesem Grund fordern einige Unternehmen bereits seit Langem von der Politik, die Asylverfahren zu beschleunigen, frühzeitig die Qualifikationen von Flüchtlingen und anderen Zugewanderten

18 Hannes Schammann/Boris Kühn (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn, Politik für Europa #2017 plus, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>; Dietrich Thränhardt/Karin Weiss (2016): Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus, Bonn, Politik für Europa #2017 plus, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf>.

19 Olaf Kleist/Serhat Karakayali (2015 und 2016): EFA-Studie 1 und 2: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, Forschungsbericht, Osnabrück/Berlin.

festzustellen und Sprachkenntnisse zu fördern, eine Bleibeperspektive für Flüchtlinge in und nach der Ausbildung zu schaffen sowie Unternehmen bei der Integration zu unterstützen. Das Integrationsgesetz vom Juli 2016 setzt diese Punkte zumindest teilweise um.

Um das schon vorhandene Engagement von Unternehmen effizienter nutzen und weiter stärken zu können, bieten sich verschiedene Maßnahmen an. So könnten zum einen Unternehmen noch stärker in regionale Kooperationen zur Arbeitsmarktintegration eingebunden werden. Zum anderen ließen sich betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen, die im Gegensatz zu standardisierten Bildungsprogrammen eine passgenaue und arbeitsplatzbezogene Qualifizierung ermöglichen, stärker berücksichtigen und fördern. Schließlich wären mehr Beratungs- und Informationsstellen angebracht, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bei praktischen Problemen unterstützen.

7 Fazit

In den nächsten Jahren wird sich die Architektur des globalen Systems zur Steuerung von Flucht und Migration verändern. Diese neue Struktur wird aber nur dann wirkungsvoll sein, wenn es gelingt, auf allen Ebenen – national, europäisch bzw. regional und global – die Verantwortung gerechter zu teilen, menschenrechtliche Standards zu gewährleisten und nachhaltige Strategien zu entwickeln. Deutschland, das aufgrund der Aufnahme so vieler Flüchtlinge in den vergangenen Jahren an Kompetenz gewonnen hat, kann auf dieser globalen Ebene eine wichtige Rolle spielen. Die zu erarbeitenden Global Compacts bieten eine Chance, mehr Kohärenz zwischen der Flüchtlings- und Migrationspolitik herzustellen und eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen UN-Akteuren zu fördern.

Auf der europäischen Ebene kann sich Deutschland dafür einsetzen, dass die jüngst an Bedeutung gewinnende Verflechtung von Flüchtlings- und Migrationspolitik mit der Entwicklungspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik nicht einseitig in eine Externalisierung von Schutzverantwortung und eine Absenkung von menschenrechtlichen Standards umschlägt, sondern dass vielmehr flüchtlings- und menschenrechtliche Belange den Kern der künftigen Migrationsaußenpolitik darstellen. Erste, vorsichtig vielversprechende Ansätze zeigen sich in der beginnenden Umsetzung des «Better Migration Management». Migrationspartnerschaften benötigen eine Verhandlung auf Augenhöhe anstelle einseitiger Konditionalität, stärkere entwicklungspolitische Komponenten und ein effektives Menschenrechts-Monitoring, bei denen alle Partner zusammenwirken.

Entwicklungspolitische Programme, die auf Gesundheit, Bildung, Klimapolitik, einen nachhaltigen Umgang mit Rohstoffen und die Reduzierung von Korruption zielen, können langfristig wirken. Sie stehen aber in komplexen Zusammenhängen

und tragen nicht zwangsläufig dazu bei, Wanderungsbewegungen zu verringern.²⁰ Entwicklungspolitik kann allerdings die Aufnahmestaaten des globalen Südens dazu anhalten, die Aufnahme von Flüchtlingen menschenrechtskonformer auszugestalten, und sie bei der Gestaltung ihrer Migrationspolitik unterstützen. Nachhaltige Lösungen für Flüchtlinge wie für Migranten/innen können durch mehr legale Zugangsmöglichkeiten und das Recht auf Familiennachzug geschaffen werden. Zudem können die europäischen Akteure und diejenigen der Mitgliedstaaten Anreize für eine freiwillige Rückkehr bei nicht erfolgreichen Asylverfahren sowie für eine Reintegration von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in ihre Herkunftsländer bieten. Insgesamt bedarf die EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik der Umsetzung von Zielvorgaben und einer größeren Kohärenz, die auch durch eine verbesserte Kooperation zwischen den Generaldirektionen der Europäischen Kommission und den Ausschüssen des Europäischen Parlaments befördert werden kann. Europäische Vorstöße hängen aber von einer Lösung der aktuellen Verhandlungsblockade unter den Mitgliedstaaten und einer besseren Kooperation unter ihnen ab. Auch in Deutschland selbst gilt es, den Flüchtlingsschutz und die Asylverfahren zu verbessern. Ein wichtiges Thema der nächsten Legislaturperiode wird sicherlich die künftige Steuerung der Arbeitsmigration sein. Dabei werden auch die Zwischenstufen beim Übergang von Asyl und Migration eine Rolle spielen. Migrations- und Entwicklungspolitik sowie die Außenpolitik müssen noch besser aufeinander abgestimmt werden. Auch die Behandlung gemischter Wanderungen und schließlich die – innen- und sozialpolitisch wichtige und die Migrationsaußenpolitik erheblich mit beeinflussende – Integration der bereits Zugewanderten bedürfen besser abgestimmter Strukturen sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern. Die Kompetenz der Kommunen sowie die vielfältigen, oft innovativen und kreativen Ansätze der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zur Integration von Ankommenden und Aufnahmegesellschaft zu nutzen, ist eine zentrale Herausforderung eines Whole-of-Government-Ansatzes im migrations- und integrationspolitischen Alltag.

20 Steffen Angenendt, Charles Martin-Shields, Benjamin Schraven (2017): Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika, SWP-Aktuell 2017/A 69, Oktober, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A69_adt_etal.pdf.

Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden als Gestaltungsinstrument in der Flüchtlingspolitik

1 Einleitung

Der internationale Flüchtlingsschutz basiert auf Vorgaben des Völker- und des Europarechts. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Grundrechtecharta der EU (GRC) begründen einen individualrechtlichen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen. Zu diesen flüchtlings- und menschenrechtlich verbrieften Rechten gehört zudem das Recht auf Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen und zu subsidiär Schutzberechtigten.

Als Ziel einer humanen Flüchtlingspolitik wird in diesem Text Folgendes verstanden:

- Geflüchteten (insbesondere besonders verletzlichen Flüchtlingsgruppen) effektiven Schutz zu gewähren,
- die Nutzung lebensgefährlicher Fluchtrouten und die Abhängigkeit von Schleppern zu verringern und
- die Erstaufnahmeländer (innerhalb und außerhalb der EU) zu stärken und zu entlasten.

Tatsächlich sind heute aber für die Möglichkeit, in Europa Schutz zu finden, vor allem individuelle Faktoren maßgeblich, namentlich die körperliche Konstitution, das Alter, die Gesundheit und das Geschlecht – und ob jemand sich eine teure Flucht überhaupt leisten kann. Um dies im Sinne einer humanen Flüchtlingspolitik zu ändern, ist eine verstärkte internationale Koordinierung im Bereich der Flüchtlingspolitik dringend notwendig. Insofern verdienen die derzeitigen Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen über einen «Globalen Pakt für Flüchtlinge auf der Grundlage der GFK» volle Unterstützung.

Dem Ausloten der Chancen einer verstärkten und an den Menschenrechten orientierten internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Flüchtlingsschutzes widmet sich diese Policy-Empfehlung.

Politik kann und sollte angesichts der durch Kriege, Konflikte und Krisen ausgelösten weltweiten großen Flucht- und Wanderungsbewegungen die Möglichkeiten identifizieren und nutzen, Schutzsuchenden entlang ihres Fluchtweges (komplementär zum individuellen Recht auf Asyl und Schutzgewährung) neue Handlungsoptionen zu eröffnen und dadurch die Flüchtlingspolitik aktiver zu gestalten.

Die weltweiten Flucht- und Migrationsbewegungen sind heterogene Phänomene. Wir sind zunehmend damit konfrontiert, dass sich in den regionalen Wanderungsbewegungen Flüchtlinge und Migrationswillige mischen («mixed flows»)¹. Menschen machen sich also aus ganz unterschiedlichen Gründen und Motiven auf den Weg. In diesem Zusammenhang ist vor der Vorstellung zu warnen, Lebensprozesse von Menschen wären vollständig plan- und steuerbar, das sind sie nur bis zu einem gewissen Grad.

Auch Verfolgungssituationen und Fluchtbewegungen lassen sich nur in begrenztem Umfang vorhersehen und beeinflussen. Gerade deshalb ist es aber wichtig, Flüchtlingen einen individualrechtlichen Anspruch auf Zugang zu einem fairen und rechtsstaatlichen Asylverfahren zu garantieren. Diesen Zugang (auf individuelle Prüfung der Schutzbedürftigkeit) zugunsten einer politisch gewollten Steuerung von Flüchtlingsbewegungen einzuschränken oder auszuhebeln (wie etwa durch sogenannte Obergrenzen oder durch das Unterbinden des Zugangs zum Asylverfahren; s.u.) – das erscheint als der falsche Weg.

Ein solches Abrücken von den menschenrechtlichen Verpflichtungen der GFK, ERM und GRC führt nicht zu einem Mehr an Gerechtigkeit. Ein solcher Ansatz bahnt vielmehr interessengeleitetem Handeln der Staaten den Weg – Schutzbedürftige könnten so zu Objekten staatlichen Opportunitätsdenkens werden.

Es ist eine große Errungenschaft, dass mit den Menschenrechten (und dem Flüchtlingsrecht) universale, individuelle Ansprüche des einzelnen Menschen gegen den Staat formuliert sind, die zu gewährleisten sind und nicht zur Disposition stehen dürfen.

2 Der flüchtlingspolitische Kontext

Die Welt ist derzeit mit den größten Flüchtlingsbewegungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs konfrontiert. Laut UNHCR sind weltweit aktuell 65,6 Millionen Menschen auf der Flucht. Über 10 Millionen von ihnen sind allein 2016 geflohen.²

Erhebliche Schwankungen bei den Flüchtlingszugangszahlen wird es immer wieder geben. Angesichts der vielen Kriege, Konflikte und Krisen weltweit müssen wir jedoch auch in Zukunft mit großen Flüchtlingsbewegungen rechnen – und zwar in

- 1 Vgl. hierzu: Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier: Gemischte Wanderungen – Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Gütersloh 2017.
- 2 UNHCR: Global Trends 2016, <http://www.unhcr.org/5943e8a34> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

einem Umfang, dass die Weltgemeinschaft (und damit auch Europa und Deutschland) auf sie reagieren muss.

40 Millionen der Geflüchteten sind sogenannte Binnenflüchtlinge (sie haben also innerhalb ihres Herkunftslandes vorläufig Schutz gefunden). Über 20 Millionen der Flüchtlinge haben ihr Heimatland verlassen.³ Die allermeisten von ihnen (rund 90 Prozent) bleiben nach Erkenntnissen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in den Nachbarstaaten. So sind die zehn wichtigsten Aufnahmeländer weltweit, laut UNHCR, die Türkei, Pakistan, der Libanon, der Iran, Uganda, Äthiopien, Jordanien, Deutschland, Kenia und die DR Kongo.

84 Prozent der Flüchtlinge lebten Ende 2016 in Staaten mit niedrigen oder mittleren Einkommen – jeder dritte in einem der am wenigsten entwickelten Länder der Welt. Und gerade die armen Länder stellt die Aufnahme einer großen Zahl von Schutzsuchenden vor enorme Herausforderungen.

Doch auch die europäischen Länder erreicht die derzeitige Flucht- und Migrationsbewegung: In den drei Jahren 2014 bis 2016 haben sich 3,2 Mio. Menschen auf den lebensgefährlichen Weg nach Europa gemacht.⁴ Hierfür erscheinen (neben den eigentlichen, kriegsbedingten Fluchtgründen) folgende Ursachen maßgeblich:

- Zum einen ist die regionale Nähe Europas zu den Kriegsschauplätzen in Syrien und im Irak ein wesentlicher Faktor.
- Zweitens haben die drei unmittelbaren Nachbarländer (Libanon, Jordanien und die Türkei) zwar Millionen Kriegsflüchtlinge aus Syrien und dem Irak aufgenommen, ihnen jedoch keine wirkliche Integrationsperspektive eröffnet.
- Hinzu kam, dass Deutschland und die EU die Flüchtlingscamps in diesen Erstaufnahmeländern weit weniger unterstützt haben, als versprochen war.
- Und schließlich waren die Kontingente der EU für eine aktive Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei, aus dem Libanon oder aus Jordanien in den Jahren 2014/2015 nicht nur sehr gering – selbst diese minimalen Zusagen wurden seitens der EU nicht eingehalten.

Aufgrund ihrer perspektivlosen Situation machten sich zahlreiche Menschen selbst auf den Weg über das Mittelmeer. Europa zeigte sich hierbei unfähig, auf diese Situation angemessen zu reagieren.

In dieser Situation ist Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen in vorbildlicher Weise gerecht geworden und hat – in einer großen Kraftanstrengung staatlicher Behörden und der Zivilgesellschaft – über eine Million Schutzsuchende aufgenommen.

³ Und schließlich sind dann noch 5 Millionen palästinensische Flüchtlinge beim Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten, der Schwesterorganisation des UNHCR, registriert.

⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de (aufgerufen am 17. 10. 2017).

Im Frühjahr 2016 wurde mit der Türkei jedoch eine Übereinkunft vereinbart, mit der das Recht auf Asyl in Europa mittelbar ausgehebelt wird.⁵ Flüchtlingen wird der Weg von der Türkei nach Europa versperrt. Für diejenigen, die es dennoch in die EU schaffen, werden nun aber keine Asylverfahren, sondern nur noch sogenannte Zulässigkeitsverfahren durchgeführt. Dabei wird nicht mehr gefragt, ob jemand Schutz braucht. Es wird nur noch ermittelt, ob eine schutzsuchende Person aus einem sicheren Herkunftsland kommt oder auf ihrer Flucht einen «sicheren Drittstaat» durchquert hat, in dem sie angeblich bereits Schutz vor Verfolgung hätte finden können. Das ist der Kern des EU-Türkei-Deals.

Das Ziel der EU ist klar: Möglichst alle Schutzsuchenden sollen in die Türkei zurückgeschickt werden – unabhängig davon, ob sie schutzberechtigt sind oder nicht.⁶ Das ist nicht nur ein Verstoß gegen das Non-Refoulement-Gebot aus Artikel 33 der GFK, sondern auch gegen Artikel 3 der EMRK, der einen Rechtsanspruch auf Schutzgewährung in Europa bei Folter oder unmenschlicher Behandlung konstituiert.

Die Zahl der in Europa ankommenden Flüchtlinge ist nach Abschluss des EU-Türkei-Deals gesunken. Die Situation auf der zentralen Mittelmeerroute hat sich jedoch verschärft, und es kommt zu einem dramatischen Anstieg der Todesfälle bei der Flucht über das Mittelmeer.⁷

3 Flüchtlingspolitische Reaktionen

Die deutsche Ebene

Seit Herbst 2014 wurde in Deutschland eine Vielzahl von Gesetzgebungspaketen im Asyl- und Aufenthaltsrecht beschlossen (Asylpaket I, Asylpaket II, Integrationsgesetz). Kein einziges hatte im Kern die Verbesserung des Flüchtlingsschutzes zum Ziel. Im Gegenteil, es kam zu weitreichenden Restriktionen:

- 5 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive (Stellungnahme vom 20. 07.2016).
- 6 Im Gegenzug zu den aus Griechenland zurückgeschickten Asylsuchenden sollen nach dem EU-Türkei-Deal bis zu 76.000 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in die EU ausgeflogen werden. Diese Obergrenze ist aber nicht nur viel zu klein. Die Fokussierung allein auf syrische Flüchtlinge ist zudem ungerecht und auch kontraproduktiv: Geflüchtete aus dem Irak, dem Iran, aus Afghanistan, Somalia und Eritrea haben alle auch weiterhin triftige Fluchtgründe. Tatsächlich hat die EU von den zugesagten 76.000 Flüchtlingen bis September 2017 gerade einmal 8.800 aus der Türkei aufgenommen (Deutschland: 2.900). Darüber hinaus hat Deutschland 7.850 (von den eigentlich zugesagten 27.000) Asylsuchenden aus Griechenland und Italien übernommen – zu beachten hierbei ist aber, dass Deutschland inzwischen damit begonnen hat (auf Grundlage des EU-Ratsbeschlusses 2016/2714 vom 29.09.2016), sich diese Resettlementzahlen aus der Türkei auf sein EU-Relocation-Kontingent anzurechnen – mit der Folge, dass nicht nur Griechenland und Italien auch weiterhin bei der Flüchtlingsaufnahme alleine gelassen werden, sondern dass nunmehr auch ein völlig unübersichtlicher «Zahlensalat» entsteht (vgl. «15. Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur Umverteilung und Neuansiedlung», KOM (2017) 465 vom 06.09.2017).
- 7 <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

- Als Reaktion auf die kriminellen Ereignisse in der Kölner Silvesternacht 2015/2016 wurde nicht nur das Ausweisungsrecht verschärft, sondern auch der Zugang zum Flüchtlingsstatus fundamental eingeschränkt. Nun soll die Ausschlussklausel aus Artikel 1 f der GFK nicht mehr nur bei Verbrechen gegen den Frieden oder gegen die Menschlichkeit oder bei Kriegsverbrechen gelten. Jetzt wird Schutzsuchenden in Deutschland selbst bei Eigentumsdelikten oder auch bei bloßem Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte der Flüchtlingsstatus nicht mehr zuerkannt.
- Zudem wurden Schritte zur Angleichung des GFK-Flüchtlingsstatus und des sogenannten subsidiären Schutzstatus⁸ (dem Hauptanliegen der zweiten Harmonisierungsphase des europäischen Asylrechts) rückgängig gemacht und die alte Ungleichwertigkeit der beiden Definitionen wiederhergestellt.
- Auch wird derzeit eine breite Diskussion um die Einführung einer «Obergrenze» im Asylrecht geführt, de facto eine Absage an das Grundrecht auf Asyl des Grundgesetzes.
- 2016 wurden die Bedingungen erschwert, unter denen anerkannte Flüchtlinge in Deutschland eine Niederlassungserlaubnis erhalten können. Und wenn ein Konflikt in irgendeiner Weise «befriedet» worden ist (und damit die ursprünglichen Fluchtgründe wegfallen), dann sollen Flüchtlinge auch ein Daueraufenthaltsrecht schnell wieder verlieren können – auch dann, wenn sie schon Jahrzehnte in Deutschland wohnen.
- Abschiebungen dienen mitunter der reinen Symbolpolitik: So werden in den letzten Monaten ganz gezielt und bewusst Abschiebungen nach Afghanistan durchgesetzt – also in ein Land, dessen Schutzquote 2015 bei fast 80 Prozent lag. In den letzten beiden Jahren ist sie zwar deutlich gesunken – was dem politischen Willen zu Abschiebungen und außenpolitischer Signalwirkung geschuldet ist –, lag aber im August 2017 immer noch bei 57 Prozent.⁹ Somit ist praktisch mehr als die Hälfte der afghanischen Asylsuchenden selbst nach Auffassung des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) schutzbedürftig.
- Und schließlich wurde im letzten Jahr mit der Veränderung der §§ 27, 29 Asylgesetz die Möglichkeit dafür geschaffen, Geflüchteten den Zugang zum Asylverfahren in Deutschland mit Verweis auf Schutzalternativen auch unterhalb des Niveaus «sicherer Drittstaaten» zu verweigern. Dies könnte im Kontext bilateraler Abkommen nach der Blaupause des EU-Türkei-Deals oder durch den Aufbau von Auffanglagern außerhalb der EU zu weitreichenden Einschränkungen des Asylrechts führen.

⁸ Mit diesem subsidiären (oder auch: internationalen) Schutzstatus sollen primär solche Menschen geschützt werden, die vor Todesstrafe und einer menschenunwürdigen Behandlung fliehen.

⁹ Siehe Antwort auf die Schriftliche Frage von MdB Ulla Jelpke, BT-Drs. 18/13617, S.14f.

Die europäische Ebene

Im Jahr 2015 versagten – angesichts der großen Zahl von Zufluchtsuchenden – nicht nur viele Mitgliedstaaten der EU darin, ihren rechtlichen und humanitären Verpflichtungen nachzukommen. Die Ereignisse hatten auch Folgen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem: dieses implodierte regelrecht. Über 25 Jahre lang galt in der EU das Dublin-System, das die Verantwortung für die Erstaufnahme und Versorgung von Asylsuchenden de facto den Mitgliedstaaten aufbürdete, die an den südlichen und östlichen Außengrenzen der EU liegen. Dieses unsolidarische System wurde 2015 – im wahrsten Sinne des Wortes – unterlaufen. Zudem wurde 2015 offenkundig, dass einige der neuen EU-Mitgliedstaaten die flüchtlingsrechtlichen EU-Richtlinien nicht anwenden, obwohl diese seit 2004 gültig sind – und dass die EU-Kommission dieses Problem anscheinend seit vielen Jahren ignoriert hat. In der Konsequenz sind Flüchtlinge nicht in den EU-Staaten geblieben, die kein verlässliches Asylsystem haben, sondern weitergewandert (Sekundärmigration).

Interne Dimension

In dieser Situation geht es der EU und ihren Mitgliedstaaten (auch mit Blick auf die nationalistischen Strömungen und Regierungen in Europa) vor allem um eins: einen erneuten Kontrollverlust (wie in den Jahren 2015/2016) zu vermeiden. Die entscheidenden Kontrollfragen hierbei lauten: Sind die beschlossenen oder vorgeschlagenen Maßnahmen 1. völkerrechtskonform und 2. geeignet, die Ursachen der Implosion des EU-Asylsystems zu lösen.

Seit Mitte 2016 wird in Brüssel in diesem Geiste über die Reform des «Gemeinsamen Europäischen Asylsystems» (GEAS) verhandelt¹⁰. Die EU-Kommission verfolgt dabei zwei grundlegende Ziele:

- den Zugang zum Europäischen Asylsystem für Schutzsuchende zu blockieren und
- die Weiterwanderung von Asylsuchenden innerhalb der EU zu unterbinden.

Diese Ziele versucht die EU durch Verschärfungen zu Lasten der Schutzsuchenden zu erreichen:

- Als zentrales Instrument, um Schutzsuchenden den Zugang zum Europäischen Asylsystem zu verwehren, kristallisiert sich ein Verfahren heraus, das man mit dem EU-Türkei-Übereinkommen vorexerziert hat: Asylanträge sollen nunmehr in solchen Fällen auch unionsrechtlich pauschal für unzulässig erklärt werden, wenn Schutzsuchende entweder aus einem sicheren Herkunftsland, einem sogenannten sicheren Drittstaat oder einem «sonstigen» Drittstaat kommen, in dem sie angeblich bereits Schutz vor Verfolgung hätten finden können (zu letzteren werden auch Flüchtlingslager, etwa in Niger oder Jordanien, gerechnet). Nach

¹⁰ Vgl. hierzu: Joachim Henkel: «Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems» in: Deutsches Verwaltungsblatt 5/2017, S. 269 - 278

dem Kommissionsvorschlag für eine neue Asylverfahrensverordnung sollen Asylanträge in diesen Fällen fortan als «unzulässig» abgewiesen werden. Auch soll dann keine Verteilung innerhalb der EU mehr erfolgen.

- Um die Weiterwanderung von Asylsuchenden innerhalb der EU zu unterbinden, kommt der neuen, wiederbelebten Dublin-Verordnung eine zentrale Rolle zu: Asylsuchende sollen danach nur noch dann als Flüchtlinge anerkannt werden können, wenn sie sich tatsächlich in dem – nach Dublin – zuständigen EU-Staat aufhalten und mit den Behörden dieses Landes kooperiert haben. Nach der neuen Aufnahme-Richtlinie soll (zur Durchsetzung der Dublin-Verordnung) die «Residenzpflicht» ausgeweitet und speziell hierfür auch ein neuer Inhaftierungsgrund eingeführt werden. Und schließlich sollen Asylsuchende, die unerlaubt in einen anderen EU-Staat weiterwandern, nur noch eingeschränkt materielle Leistungen erhalten oder ganz davon ausgeschlossen werden.

Wir stellen zweierlei fest:

- Der Kern der GEAS-Reform besteht darin, den Zugang zu einem fairen Asylverfahren nahezu vollständig zu blockieren. Wer in dieser Form die Möglichkeit zur Inanspruchnahme eines Menschenrechts blockiert, der stellt das Recht auf Asyl in Europa an sich in Frage.
- Jenseits der menschenrechtlichen Kritik sind diese Maßnahmen nicht dazu geeignet, die tatsächlichen Ursachen zu lösen, die den oben beschriebenen Sekundär-migrationsprozessen seit 2015 zugrunde liegen.

Wir sagen: Wer versucht, mit untauglichen Maßnahmen eine Situation beherrschbar zu machen, wird scheitern – ganz abgesehen von dem völker- und menschenrechtlichen Schaden, der damit angerichtet wird.

Externe Dimension

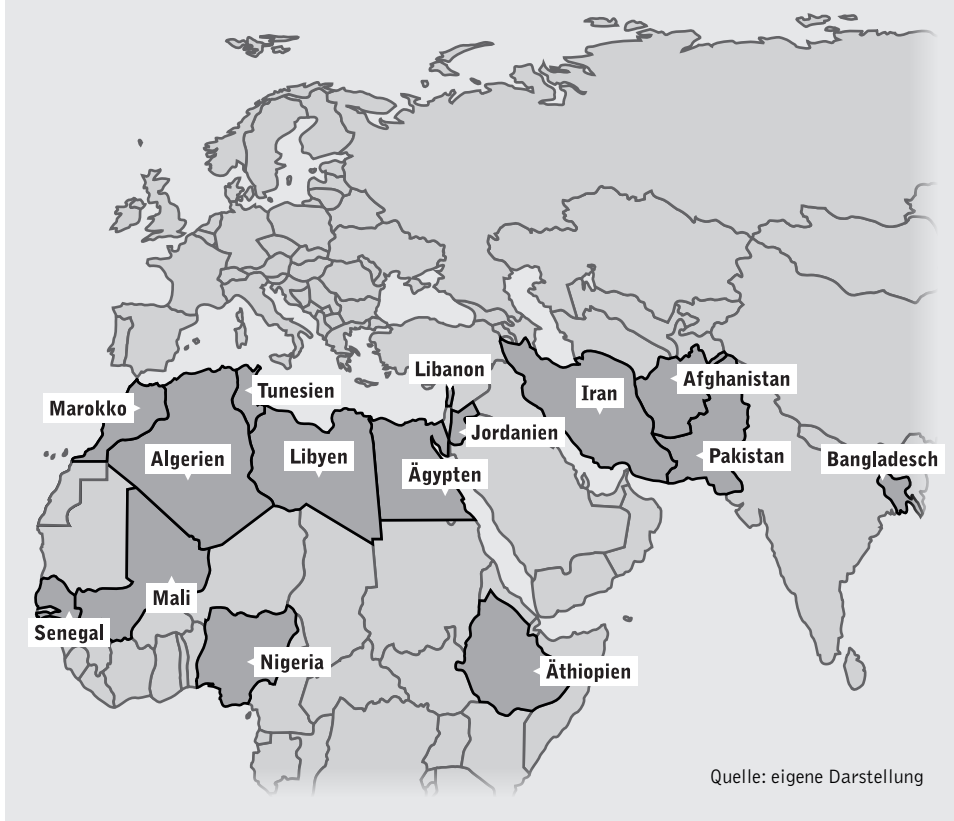
Schon seit 2014 arbeitet die EU, etwa im Rahmen des sogenannten Khartoum-Prozesses,¹¹ systematisch u. a. mit den beiden von den UN als Kriegsverbrecher gesuchten Machthabern von Sudan (Omar Al-Bashir) und von Eritrea (Isayas Afewerki) zusammen. Die EU will die Polizei in diesen beiden Ländern aufrüsten – zum Zwecke der Flüchtlingsabwehr.

Diese Vorverlagerung des Grenzschutzes auf den afrikanischen Kontinent (und nach Vorder- und Mittelasien) will die EU nunmehr aber auf eine systematischere Grundlage stellen.¹²

¹¹ Vgl. hierzu die Übersicht von amnesty international (Stand: 04.09.2017): <http://amnesty-sudan.de/amnesty-wordpress/2017/02/17/europaeische-migrationspolitik-der-khartoum-prozess/> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

¹² «Mitteilung der EU-Kommission über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda» (KOM (2016) 385 vom 07.06.2016).

Abb. 1: Länder mit denen die EU Migrationspartnerschaften organisiert bzw. plant



Im Rahmen sogenannter Migrationspartnerschaftsabkommen möchte die EU mit relevanten Herkunfts- und Transitländern folgende Maßnahmen vereinbaren oder hat dies bereits getan:

- Beginn «strategischer Dialoge»/Abschluss migrationspolitischer Grundlageabkommen: Nigeria, Äthiopien, Jordanien, Libanon, Afghanistan
- Verhandlungen über/Abschluss von Rücknahmeübereinkommen: Nigeria, Senegal, Jordanien, Tunesien
- Einrichtung operativer Kontaktstellen für Rückführungen (und ggf. auch für Schleuserkriminalität): Nigeria, Senegal, Niger, Mali, Äthiopien
- Unterstützung beim Grenzregime: Niger, Mali, Senegal
- Polizeieinsätze: Niger (EUCAP Sahel Niger) und Mali (EUCAP Sahel Mali)¹³

13 Deutschland ist darüber hinaus in Mali auch mit 650 Bundeswehrsoldaten im Einsatz, und zwar im Rahmen der «Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali» (kurz: MINUSMA) sowie der Ausbildungsmission «EUTM Mali», um die malischen Streitkräfte zu befähigen, die territoriale Integrität des Landes zu gewährleisten und ein sicheres Umfeld zu garantieren.

Als sechstes Element wird in einigen Ländern (so etwa in Tunesien, Libyen und Ägypten) die Einrichtung von «Auffangzentren» ins Spiel gebracht (s. u.).

Fallbeispiel: Libyen

Am hartnäckigsten verfolgt die EU ihr Ziel derzeit in Libyen, einem Land, das seit dem Sturz des Machthabers Muammar Al-Gaddafi im Chaos versinkt und derzeit als «failed state» angesehen werden muss.

Zunächst wurde hier im Oktober 2015 die EU-Militäroperation SOPHIA gestartet. Vordergründig geht es hier zunächst um das Aufspüren und Anhalten, das Durchsuchen und Beschlagnahmen vermeintlicher Schleuserboote auf Hoher See (und deren evtl. Umleitung). Und tatsächlich werden im Rahmen von SOPHIA auch Bootsflüchtlinge aus Seenot gerettet.¹⁴ Formal ist Seenotrettung jedoch nicht Bestandteil des militärischen Auftrags dieser Operation.

Der Blick der EU richtet sich inzwischen auf Libyen selbst: So haben die EU-Außenminister im Frühjahr 2016 beschlossen, den Aufgabenbereich der Mission SOPHIA zu erweitern und eine direkte Kooperation mit der libyschen Küstenwache zu ermöglichen. Das Ziel ist klar: Die EU will zunächst (Phase 2b) in libyschen Küstengewässern und später (Phase 3) dann auch direkt auf libyschem Hoheitsgebiet (also auch an Land) aktiv werden.

Die EU treibt also nicht mehr nur den systematischen Aufbau der libyschen Marine und Küstenwache voran, sondern will sich nunmehr auch an der Errichtung von Unterkünften und Hafteinrichtungen für Flüchtlinge und Migrierende beteiligen.

Im Februar 2017 trafen sich die EU-Staats- und Regierungschefs zu einem informellen Treffen auf Malta. Dort wurden weitreichende Beschlüsse gefasst¹⁵:

- Die Phasen 2b und 3 der «Operation SOPHIA» sollen dann aktiviert werden, wenn eine effektive «Verteidigungslinie» (bestehend aus libyschen und europäischen Grenzschutzkräften) um die libyschen Ausgangshäfen gezogen worden ist.
- Die Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds für Afrika soll zum Zwecke der Flüchtlingsabwehr aufgestockt werden – gleiches gilt für den Kapazitätsaufbau der libyschen Küstenwache und Marine.
- Und schließlich soll die 2013 gebildete, zivil-militärische «European Union Integrated Border Assistance Mission in Libya» (EUBAM Libyen) im Zusammenwirken mit den anderen beiden EU-Missionen EUCAP Sahel Niger und EUCAP Sahel Mali libysche Behörden dabei unterstützen, die Süd- und Ostgrenze ihres Staates zu schließen.

¹⁴ http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze/eunavform/dereinsatzmittelmeer/!ut/p/z1/ (aufgerufen am 17. 10. 2017).

¹⁵ «Erklärung von Malta über die externen Aspekte der Migration: Vorgehen in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute» vom 03.02.2017. Diese EU-Pläne sind seither fortgeschrieben und verfeinert worden: <http://www.statewatch.org/news/2017/jul/eu-council-central-mediterranean-implementation-plan-24-7-17.pdf> (aufgerufen am 17. 10. 2017). Vgl. auch den Beschluss des Auswärtigen Rates vom 17.07.2017 (Ratsdokument-Nr. 11155/17, Punkte 5, 9, 10 und 12).

■ Dies soll noch flankiert werden durch verstärkte Abschiebungen aus Libyen: So sollen zunächst 5.000 in Libyen Internierte in die südlichen Nachbarstaaten rückgeführt werden.

Der gravierendste Punkt ist aber, dass die EU in La Valetta beschlossen hat, in Libyen «angemessene Aufnahmekapazitäten und -bedingungen» für Flüchtlinge (insbesondere in sogenannten Auffanglagern) aufzubauen – mit der klaren Perspektive, Schutzsuchende wieder dorthin zurückzuschicken, obwohl selbst das Auswärtige Amt im Hinblick auf die Unterbringung von Flüchtlingen in Libyen von «KZ-ähnlichen Zuständen» spricht.¹⁶

In diesem Kontext muss auch der Vorstoß der maltesischen EU-Präsidentschaft verstanden werden, den «Non Refoulement»-Grundsatz der GFK künftig «unter Berücksichtigung der besonderen Krisenumstände» neu zu bestimmen.¹⁷ Auch dies ist ein Baustein, um Schutzsuchende perspektivisch nach Libyen zurückschicken zu können.

Hinzu kommt, dass die EU begonnen hat, die humanitären, zivilgesellschaftlichen Seenotrettungsaktionen im Mittelmeer als «Pull-Faktor» anzusehen, der Menschen also noch zur Flucht ermutigt.¹⁸ Folgerichtig bringt die libysche Küstenwache seit nunmehr einem Jahr zivile Rettungsmissionen fast schon regelmäßig auf – mitunter fallen hierbei auch Schüsse – und wenige Meter weiter ertrinken die Bootsflüchtlinge.¹⁹

Mittlerweile setzen die EU und Libyen die humanitären Seenotrettungsorganisationen weiter systematisch unter Druck: Zum einen wurde versucht, ihnen einen «Verhaltenskodex» aufzuzwingen, der ihren Aktionsradius erheblich einschränken sollte. Selbst der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kam in zwei Gutachten zu der Feststellung, dass dieser Kodex deswegen völkerrechtswidrig sei, da weder die EU noch ein Mitgliedstaat rechtsverbindliche Maßnahmen erlassen dürfen, die die Koordinierung der Seenotrettung von Menschen «blockieren oder ins Leere» laufen lassen würden.²⁰

Und zweitens kündigte die von der EU anerkannte und finanzierte Regierung Libyens an, sie wolle eine über ihre Territorialgewässer hinausreichende Such- und Rettungszone (Search and Rescue Zone) einrichten. Innerhalb dieser Zone soll die Seenotrettung allein durch die libysche Küstenwache durchgeführt und kontrolliert werden – und jegliche durch die libysche Seite nicht autorisierte Seenotrettung (insbesondere durch humanitäre Organisationen) kann damit verhindert werden.²¹

¹⁶ Vgl. Welt am Sonntag vom 29.01.2017.

¹⁷ «Malta Summit – External aspects of migration»: <http://www.statewatch.org/news/2017/jan/External-aspects-migration-final%20copy-Malta.pdf> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

¹⁸ Vgl. auch das Interview mit dem Frontex-Direktor Fabrice Leggeri in der Welt vom 27.02.2017.

¹⁹ So: MONITOR vom 15.06.2017.

²⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: «Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer Völker-, europa- und strafrechtliche Aspekte» (WD 2 – 3000 – 068/17 vom 31. 07. 2017) und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: «Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer – Völkerrechtliche Aspekte» (WD 2 – 3000 – 067/17 vom 31. Juli 2017)

²¹ Vgl. hierzu: BT-Drs. 18/13559.

Dieses Vorgehen hatte den von der EU und Libyen erwünschten Erfolg: Die humanitären Organisationen kündigten an, ihre Seenotrettungsaktionen für Bootsflüchtlinge im Mittelmeer ab sofort einzustellen, da sie nunmehr die Sicherheit der auf ihren Schiffen befindlichen Menschen (Crew und Schutzsuchende) nicht mehr gewährleisten könnten.²²

Mittlerweile hat Italien schon auf bilateraler Ebene damit begonnen, die libysche Küstenwache in deren Hoheitsgewässern in ihrem Kampf gegen Bootsflüchtlinge aktiv zu unterstützen. Und Ende August trafen sich schließlich im französischen Versailles die Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Spanien, Italien und Deutschland mit denen des Niger, des Tschad und einem Vertreter der international anerkannten Regierung Libyens. Dort wurden weitere Anstrengungen vereinbart, insbesondere zum Schließen der libyschen Südgrenze gegenüber Migrierenden und Flüchtlingen – verbunden mit dem Aufbau von Auffanglagern im Süden Libyens und den südlichen Nachbarländern Libyens. Dort sollte der UNHCR dann quasi ein Flüchtlingsanerkennungsverfahren durchführen – und damit die Voraussetzungen dafür schaffen, dass europäische Länder (in welchem Umfang auch immer) Flüchtlinge aus diesen Auffanglagern aktiv aufnehmen.²³

Die UN-Ebene

Erstmals seit Verabschiedung der GFK im Jahr 1951 setzen sich über 150 Staaten im Rahmen eines hochrangigen UN-Gipfels seit September 2016 mit der Frage auseinander, wie sie mit großen Flucht- und Migrationsbewegungen umgehen wollen. Auf dem Gipfel selbst wurde die «Deklaration für Flüchtlinge und Migranten» angenommen. Diese enthält eine Vielzahl von grundsätzlichen Selbstverpflichtungen der Staaten bezüglich der Flucht- und Wanderungsbewegungen sowie zu den Menschenrechten von Flüchtlingen und Zuwanderungswilligen. Sie enthält auch ein klares Bekenntnis zu den internationalen Verpflichtungen der Staaten im Kontext von Flucht und Migration aus der GFK und den Menschenrechten. Angesichts von Stimmen, die durch die GFK verbriefte individuelle Rechtsansprüche auf Zugang zum Asylverfahren durch internationale Koordinierungsmechanismen ersetzen wollen, ist die klare Aussage der Deklaration («individueller Rechtsanspruch plus internationale Koordinierung und Verantwortungsteilung») hoch bedeutsam.

Der Gipfel setzte aber auch den Startpunkt für die Aushandlung zweier globaler Pakte:

■ *Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration:* In Anknüpfung an das in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verankerte «Nachhaltigkeitsziel 10.7» (Erleichterung geordneter, sicherer, regulärer und verantwortungsvoller

²² Siehe: Der Tagesspiegel vom 14.08.2017.

²³ Die Beschlüsse von Versailles finden sich hier: <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-conjointe-relever-le-defi-de-la-migration-et-de-l-asile/> und hier: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm. Kritisch hierzu: <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/tschad-gipfeltreffen-paris-zur-eu-fluechtlingspolitik-deutsche-und> (alle aufgerufen am 17. 10. 2017)

Migration und Mobilität von Menschen) soll dieser Pakt den Rahmen für eine umfassende internationale Kooperation zu Migration und Mobilität abstecken. Die Verhandlungen sollen von der International Organisation for Migration (IOM) koordiniert werden. Die bislang rein zwischenstaatlich organisierte IOM wurde hierfür formell enger an die UN herangeführt.²⁴

- Der *Globale Pakt für Flüchtlinge*: Der UNHCR wird im Rahmen dieses Paktes mit der Aufgabe betraut, einen koordinierten Mechanismus für Situationen großer Fluchtbewegungen zu entwickeln. Dieser Reaktionsmechanismus soll das Prinzip der internationalen Verantwortungsteilung stärken, welches auch die Grundlage der GFK bildet. Damit wird im Rahmen dieses Paktes der Anspruch erhoben, die bislang weltweit sehr ungleiche Verteilung der Lasten von Fluchtbewegungen, insbesondere zwischen den Ländern des Südens und des Nordens, zu verändern. Vorab konnten sich die teilnehmenden Staaten nicht auf ein konkretes globales Ziel für das Resettlement von Flüchtlingen verständigen. Ob das in den laufenden Verhandlungen gelingt, wird der Maßstab sein, mit dem das angestrebte Schlussdokument bewertet werden wird.²⁵

Am Ende dieses zweijährigen Verhandlungsprozesses soll nämlich kein völkerrechtlicher Vertrag mit formaler rechtlicher Bindungswirkung (wie etwa die GFK einer ist) verabschiedet werden, sondern lediglich «Soft law»-Instrumente. Dennoch ist es ein Ereignis von nicht zu unterschätzender Tragweite, dass so viele Staaten in derart turbulenten Zeiten solche Verhandlungen beginnen – und zwar mit dem erklärten Ziel, den Schutz von Flüchtlingen und Migrierenden weltweit zu stärken und eine gemeinsame Verantwortung aller Staaten für Schutzsuchende anzuerkennen.

4 Die aktive Aufnahme von Flüchtlingen als politisches Gestaltungsmittel

Der Wunsch, Flucht- und Migrationsbewegungen zu steuern, ist omnipräsent. Nur werden darunter immer wieder höchst unterschiedliche und zum Teil konträre Maßnahmen verstanden: Zum einen wird die Fluchtursachenbekämpfung damit begründet, dass Menschen davor bewahrt werden sollen, ihr Herkunftsland verlassen zu müssen – am Ende läuft das jedoch häufig auf nichts Anderes hinaus als eine Vorverlagerung des europäischen Außengrenzschatzes (z.B. nach Afrika). Zum anderen wird die Auslagerung europäischer Asylverfahren in Aufnahmefager in Transitstaaten als Instrument einer humanitär begründeten Steuerung von Flüchtlingsbewegungen «verkauft» – nämlich als Instrument zur Verhinderung von Bootsflüchtlings.

24 Vgl. Steffen Angenendt/Anne Koch: «Global Migration Governance» im Zeitalter gemischter Wanderungen – Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik», SWP-Studien, April 2017.

25 Ein gemischter Zwischenbericht des UNHCR von den Verhandlungen (Stand: 19.09.2017) ist hier zu finden: <http://www.unhcr.org/dach/de/17460-new-yorker-erklarung-treibt-wichtige-reformen-zugunsten-von-fluechtlings-voran.html> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

Ein Ansatz, der die Steuerung von Flucht- und Migrationsbewegungen auf die Begriffe «Begrenzung» und «Abschottung» reduziert, greift nicht nur zu kurz, er scheitert seit Jahrzehnten in der Praxis ein ums andere Mal.

Um in dieser «Steuerungs-Debatte» endlich einen Schritt voranzukommen, erscheint es hingegen hilfreich, eine andere Perspektive einzunehmen: Statt allein auf die Situation und die Ziele des Aufnahmelandes Deutschland Bezug zu nehmen, sollte zukunftsgerichtete Flüchtlingspolitik auch globale Aspekte und nicht zuletzt die Interessen, Fähigkeiten und Handlungsoptionen der Geflüchteten in den Blick nehmen und diese als Handlungssubjekte anerkennen.

Dies ist nicht zuletzt deswegen sinnvoll, weil sich die Migrations- und Fluchtbewegungen in den letzten Jahren grundlegend verändert haben:

- Zum einem nimmt die Zahl der durch Kriege und Bürgerkriege erschütterten Krisengebiete ständig zu, und entsprechend wächst auch die Zahl der Menschen, die dadurch zur Flucht gezwungen werden. Hinzu kommen neue Phänomene, wie etwa die sogenannte Klimaflucht.
- Gleichzeitig verkürzen sich in einer globalisierten Welt, die immer näher zusammenrückt, die Fluchtwege.
- Und schließlich konnten wir in den letzten Jahren eindrücklich beobachten, dass Schutzsuchende im digitalen Zeitalter in der Lage sind, ihre Fluchtrouten über die sozialen Medien eigenständiger zu planen und schneller zu ändern.

Das vorliegende Papier versucht daher, Möglichkeiten auszuloten, wie Schutzsuchenden auf ihrem oftmals langen Fluchtweg Handlungsalternativen angeboten werden können. Je nachdem, wie Menschen auf der Flucht auf sich neu eröffnende Perspektiven reagieren, kann dies auch die Zuzugszahlen in den europäischen Zielländern verändern.

Diesen Ansatz wollen wir anhand von fünf grundlegenden Steuerungsinstrumenten skizzieren:

- Wanderungsbewegungen zu steuern, ist nur dann möglich, wenn es gelingt, die Probleme einzudämmen oder zu beseitigen, die Menschen aus ihrem *Herkunftsland* treiben. Wir sind ja – wie schon ausgeführt – mit sogenannten «mixed flows» konfrontiert, in denen sich Flüchtlinge und Zuwanderungswillige mischen. Menschen machen sich aus ganz unterschiedlichen Gründen auf den Weg: Sie fliehen vor Kriegen, Diktatur, politischer Verfolgung, Folter und Todesstrafe. Menschen machen sich aber auch auf den Weg, weil der Klimawandel ihnen die Lebensgrundlage nimmt. Sie fliehen wegen Hunger und Armut oder weil sie (aufgrund von Misswirtschaft, Korruption, fehlender Rechtsstaatlichkeit) keine Perspektive für sich und ihre Familien sehen. Und häufig mischen sich diese unterschiedlichen Motive selbst in einer Person. Wir meinen: In diesem Politikfeld bedarf es eines grundlegenden Neuanfangs. Und dieser sollte sich vor allem durch Folgendes auszeichnen: Auf das eben dargestellte Motivbündel von Zuwandernden und Flüchtlingen sollte mit einem multidimensionalen Ansatz reagiert werden – also

einem kohärenten «policy mix» aus ziviler Krisenprävention, Menschenrechtspolitik, Handels- und Außenwirtschaftspolitik, Klimapolitik, einer international ausgerichteten Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie einer nachhaltigen Einwanderungspolitik. Zudem sollten alle relevanten Akteure strukturiert und auf gleicher Augenhöhe einbezogen werden, also auch (Diaspora-)Organisationen von Migranten und Migrantinnen sowie die Zivilgesellschaft in den Herkunftsländern. Des Weiteren braucht es einen Perspektivwechsel: Die Beseitigung wirtschaftlicher Fluchtursachen in den Herkunftsländern wird Migration nicht an sich beseitigen, sondern nur verändern können: An die Stelle einer «Migration aus Not» wird Arbeitsmigration treten – Menschen werden selbstbestimmt in anderen Ländern arbeiten wollen und müssen. Auch das ist ein Aspekt dessen, was wir Fluchtursachenbekämpfung nennen.

- Fluchtbewegungen lassen sich zweitens auch durch sinnvolle Maßnahmen in den *Erstaufnahmeländern* beeinflussen. Tatsächlich suchen viele Flüchtlinge in den Nachbarregionen ihres Herkunftslandes Schutz. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll und geboten, diese Erstaufnahmeländer darin zu unterstützen, menschenwürdige Aufnahmebedingungen zu gewährleisten – und den Flüchtlingen damit auch eine Integrationsperspektive anzubieten. Um das zu erreichen, müssen Schutzsuchende zum einen die Chance haben, sich in den Erstaufnahmestaaten überhaupt als Flüchtlinge registrieren zu lassen und dort Zugang zu einer guten materiellen Versorgung zu erhalten.²⁶ Zudem bedarf es in den betreffenden Ländern der Schaffung eines nationalen Flüchtlingsrechts sowie des Aufbaus einer unabhängigen, menschenrechtlich orientierten Justiz. Darüber hinaus müssen soziale Rahmenbedingungen zur Integration von Flüchtlingen geschaffen werden (wie etwa Schul- und Sprachbildung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt und – sofern vorhanden – zu Leistungen der sozialen Sicherungssysteme). Und schließlich ist eine menschenrechtlich orientierte und zivilgesellschaftlich getragene Infrastruktur zur Aufnahme und Beratung von Flüchtlingen notwendig. Letztlich hängt – das zeigen die praktischen Erfahrungen – das diesbezügliche Engagement eines Transitlandes aber auch von der Bereitschaft z.B. der europäischen Zielländer ab, Flüchtlinge in nennenswerter Zahl aus einem solchen Erstaufnahmeland heraus aktiv aufzunehmen.
- *Grenzschutzmaßnahmen* sind zweifellos imstande, Flüchtlings- und Migrationsbewegungen – zumindest zeitweilig und teilweise – aufzuhalten oder umzulenken. Es erscheint aber mehr als fraglich, ob diese Versuche tatsächlich sinnvoll und nachhaltig sind. Zudem ist es menschenrechtlich problematisch, wenn Menschen durch ein Grenzregime aufgehalten und zurückgeschickt werden, die aufgrund von (drohender) Verfolgung, Krieg und/oder menschenunwürdiger Behandlung einen Anspruch auf internationalen Schutz haben.

26 So gibt es in vielen Entwicklungsländern keine Aufnahmezentren. Zugang zu nationalen oder vom UNHCR betriebenen Aufnahmelagern gibt es z.B. in Jordanien – wohingegen syrische Kriegsflüchtlinge bei ihrer Suche nach einer Unterkunft z.B. in Libanon weitgehend auf sich selbst gestellt sind.

- Gerade Flüchtlingsbewegungen orientieren sich aber auch an der *Situation im Zielland*: Die Sekundärmigrationsprozesse des Jahres 2015 in der EU zeigten ganz klar, dass Menschen aus genau jenen EU-Staaten weiterzogen, in denen sie keine fairen Asylverfahren und keine menschenwürdige Aufnahme inklusive des Schutzes vor rassistischen Gewalttaten erwarten konnten.²⁷ Und auch Staaten, die es Flüchtlingen nicht ermöglichen, zusammen mit ihren Kindern oder Eltern zu leben, werden wieder verlassen. Wenn Flüchtlinge ihr Zielland danach beurteilen, ob dort Demokratie und Rechtsstaatlichkeit herrschen, ob familiäre Bindungen dorthin bestehen oder eine Diaspora-Gemeinde existiert, ob Bildungschancen für sie bestehen, so sind dies grundsätzlich legitime Erwägungen – insofern sie sich auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards ebenso beziehen wie auf die Verbesserung der individuellen Integrationschancen.
- Schließlich gehört zu den auf den Zielstaat bezogenen Faktoren, die in besonderem Maße Migrationsbewegungen beeinflussen können, auch die Frage, ob es dort reguläre und damit sichere Zugänge für Arbeitsmigranten und -migrantinnen gibt. Ein *Einwanderungsgesetz* könnte Menschen Perspektiven jenseits des Asylsystems eröffnen. Eine Studie des BAMF über den Bildungsstand und die Arbeitserfahrung von Geflüchteten von Ende 2016 jedenfalls zeigt Folgendes: 40 Prozent der erwachsenen Geflüchteten hatten vor ihrer Flucht nach Deutschland eine weiterführende Schule und rund 12 Prozent eine Hochschule besucht (22 Prozent hatten entweder gar keine oder nur eine Grundschulbildung). 10 Prozent hatten eine berufliche Ausbildung begonnen oder abgeschlossen. Rund drei Viertel von ihnen hatten mehrjährige Berufserfahrung gesammelt – als Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte und Selbstständige. Hinzu kommt, dass immerhin 20 Prozent der Geflüchteten angab, vor der Einreise nach Deutschland zumindest ein wenig Deutsch gelernt zu haben. Und ein Viertel meinte, gut Englisch sprechen zu können.²⁸ All dies sind Qualifikationen, die im Rahmen der Prüfung von Einwanderungskriterien eine Rolle spielen, und so mancher hätte sich die gefährvolle Flucht zumindest aus dem Erstaufnahmeland nach Europa ersparen können, wenn die Möglichkeiten legaler Arbeitsmigrationsverfahren bekannter oder unbürokratischer nutzbar wären.

5 Die aktive Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittstaaten

Eine zentrale These lautet: Um mithilfe der aktiven Aufnahme von Geflüchteten Einfluss auf die Bewegung von Flüchtlingsgruppen nehmen zu können, muss diese Bereitschaft für Flüchtlinge aus den Transitstaaten heraus deutlich erkennbar und signifikant genug sein. Vor allem drei Aspekte erscheinen hierfür relevant:

- ²⁷ Vgl. hierzu: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/07/PRO_ASYL_Ungarn_Unerwünscht_Broschuere_Jul16_WEB.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017).
- ²⁸ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen, 2017.

- **Quantitative Dimension:** Man muss imstande (und willens) sein, hinreichend große Kontingente von Schutzsuchenden aufzunehmen.
- **Zeitliche Dimension:** Insbesondere bei länger andauernden Konflikten erscheint es ratsam, mit zeitlich (über Jahre gestreckten) Kontingenten zu arbeiten (auch um so etwas wie «Torschlusspanik» zu vermeiden).
- **Verlässlichkeit:** Vertrauen ist ein Wert an sich – auch in der Flüchtlingspolitik. Wenn Geflüchtete feststellen, dass verbindliche Aufnahmezusagen nicht eingehalten werden, wird dies dazu beitragen, dass sich Menschen – wie im Jahr 2015 – eigenständig auf den (gefährlichen) Weg machen.

Dabei sind in Fragen einer aktiven Flüchtlingsaufnahme zunächst drei unterschiedliche Verfahrenswege zu unterscheiden:

- Aufnahme im Rahmen von Verteilungsprogrammen (Relocation)
- Aufnahme ohne Vorprüfung im Drittstaat
- Aufnahme nach einem Prima-facie-Verfahren im Drittstaat

Ergebnis:

1. **Relocation:** Hierbei handelt es sich zwar nicht um eine aktive Aufnahme von Schutzsuchenden aus Drittstaaten im eigentlichen Sinne, sondern lediglich um eine Binnen(um)verteilung von Asylsuchenden, die das EU-Territorium bereits erreicht haben.

Bewertung: Relocation ist eine unverzichtbare – wenngleich mittelbare – Grundvoraussetzung für den Zugang von Flüchtlingen nach Europa. Denn es besteht ein unmittelbares Wechselverhältnis zwischen einem effektiven Verteilmechanismus und der Fähigkeit oder der Bereitschaft von EU-Außengrenzstaaten, Schutzsuchenden Zugang zu gewähren oder zusätzliche Flüchtlinge aktiv aus Drittstaaten aufzunehmen. Die praktischen Erfahrungen zeigen: Auch bei der Binnenumsiedlung müssen die Interessen und Bedürfnisse der Schutzsuchenden berücksichtigt werden. Wer diese – wie bislang geschehen – ignoriert, provoziert nur ungewollte Sekundärmigrationsprozesse.²⁹

2. **Programme für eine Aufnahme aus einem Drittstaat ohne Vorprüfung.** Hier ist insbesondere der «vorübergehende Schutzmechanismus» (Temporary Protection System) interessant, der in der sogenannten Massenflucht-Richtlinie der EU³⁰ respektive im § 24 AufenthG seinen Niederschlag fand.

Bewertung: Der Vorteil: Im Rahmen dieses Programms könnten schnell und unbürokratisch größere Flüchtlingsgruppen direkt aus dem Ausland (sogar aus

²⁹ Aktuell rechnen sich die EU-Staaten die Aufnahme von Familienangehörigen von Geflüchteten aus der Türkei oder aus Griechenland auf ihre (politischen) Resettlement- und Relocation-Quoten an. Ein grundfalscher Weg, denn der Familiennachzug ist ein Rechtsanspruch, der sich unmittelbar aus dem Grundgesetz und der EMRK ergibt und der daher nicht einer politisch motivierten Steuerung (Resettlement/Relocation) unterworfen werden darf.

³⁰ Richtlinie 2001/55/EG.

Gefahrengebieten) evakuiert und aufgenommen werden. Ein Nachteil dieses Ansatzes: So unkompliziert die Anwendung, so bürokratisch ist die Inkraftsetzung dieses Mechanismus in Brüssel ausgestaltet, sodass er bislang nicht angewandt wurde. Ein noch gewichtigerer Nachteil: Die Bereitschaft zur Aufnahme größerer Flüchtlingsgruppen (ohne Vorprüfung) wird durch den Staat «erkauft» durch eine grundsätzlich ausgeschlossene Verfestigungsperspektive. Vor diesem Hintergrund erscheint dieser Ansatz als nur bedingt empfehlenswert.

3. Die vier *Instrumente zur Aufnahme aus einem Drittstaat nach einem Prima-facie-Verfahren* haben größere Praxisrelevanz und müssen daher etwas gründlicher vorgestellt werden.

- a) Humanitäre Aufnahmeprogramme (wie das HAP Syrien (2013–2016) oder das HAP für die afghanischen Ortskräfte (ab 2013)). Die Vorteile: Auch mit diesen Programmen können, wenn der politische Wille vorhanden ist, größere Flüchtlingsgruppen vergleichsweise unkompliziert aufgenommen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich bereits größere Flüchtlingsgruppen in einem Land aufhalten und Angehörigen der Nachzug aufgrund der engen Auslegung des Familienbegriffs verweigert wird. Im Drittstaat kann zudem auch ein Auswahlverfahren anhand von Aufnahmekriterien durchgeführt werden, die durch das Zielland eigenständig entwickelt werden können. Fakt ist aber, dass gerade bei diesem Instrument nicht die Flüchtlinge im Fokus stehen, sondern regelmäßig außenpolitische Opportunitätserwägungen des Ziellandes dominieren.³¹

Bewertung: Dieses Instrument ist nur unter Vorbehalt empfehlenswert. So muss etwa für Flüchtlinge eine Verfestigungsperspektive möglich sein.

- b) Botschaftsverfahren/Humanitäre Visa. Schutzsuchende haben damit die Möglichkeit, in den diplomatischen Auslandsvertretungen eines Ziellandes entweder bereits ihren Asylantrag zu stellen und bearbeiten zu lassen, oder sie können ein humanitäres Visum beantragen, um im Zielland ein ordnungsgemäßes Asylverfahren durchlaufen zu können.

Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass gezielt besonders schutzbedürftige Gruppen von Flüchtlingen aufgenommen werden können, die keine (finanziellen) Möglichkeiten zur Flucht haben. Es könnte auch Binnenvertriebene erfassen, die nicht unter das Schutzmandat des UNHCR fallen, weil sie das Verfolgerland auf der Flucht nicht verlassen haben.

Zum Botschaftsverfahren gibt es bislang vor allem Erfahrungen aus der Schweiz, die für einige Zeit ein solches Verfahren anbot.³² Im Ergebnis zeigt sich, dass hiermit nur einer zahlenmäßig kleinen Gruppe von Schutzsuchenden eine zusätzliche Zugangsmöglichkeit eröffnet werden konnte.

Allerdings können Botschaftsverfahren Zielkonflikte mit den diplomatischen Aufgaben der Auslandsvertretungen in den Herkunftsländern bergen: Solange sie nicht rechtsverbindlich ausgestaltet sind, laufen Botschaftsverfahren Gefahr,

³¹ BAMF: Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland, Working Paper 68, Nürnberg 2016.

³² <http://www.nzz.ch/schweiz/nutzen-und-leerlauf-der-botschafts-asylverfahren-1.18080090> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

praktisch irrelevant zu sein, wie die geltende deutsche Regelung zur humanitären Aufnahme aus dem Ausland zeigt. Eine rechtsverbindliche Ausgestaltung als Zugang zu einem individuellen Verfahren zur Prüfung des Schutzbedarfs würde wiederum erhebliche Kapazitätsprobleme in den Auslandsvertretungen nach sich ziehen (und das in einer Situation, in der zumindest die deutschen Außenvertretungen gezielt Bearbeitungskapazitäten ausbauen, um die Anträge von Familiennachzugsberechtigten in vertretbarer Zeit zu bewältigen). Hinzu kommt, dass die meisten Staaten vermutlich ohnehin versuchen würden, ihre Auslandsvertretungen möglichst perfekt gegenüber Schutzsuchenden abzuschotten, damit diese erst gar nicht auf das Gelände der Botschaft gelangen können.

Bewertung: Botschaftsverfahren können und müssen zwar grundsätzlich möglich sein, ihr Erfolg hängt jedoch sehr vom politischen Willen ab, sowohl des Landes, das die Botschaft betreibt, als auch des Staates, in dem die Auslandsvertretung liegt. Für Einzelfälle mag ein Botschaftsverfahren tauglich sein. Aber als Instrument einer verlässlichen Politik, die regelmäßig mit großen Flüchtlingsgruppen umgehen muss, erscheinen Botschaftsverfahren als nicht ausreichend.

- c) *Aufnahmezentren für Schutzsuchende in Drittstaaten/bilaterale Abkommen:* Dieser Tage wird erneut über die Einrichtung sogenannter EU-Aufnahmezentren in Drittstaaten diskutiert. Sie sollen die Asylantragstellung außerhalb der EU ermöglichen und dadurch lange und gefährliche Fluchtwege vermeiden helfen. Aber auf grundlegende Fragen gibt dieser Ansatz keine Antworten: Handelt es sich hierbei lediglich um ein ergänzendes Angebot? Oder soll hier das Asylverfahren in einem EU-Land vorweggenommen werden? Eine das Asylverfahren in der EU ersetzende Prozedur wird aus grundsätzlichen Bedenken heraus abgelehnt: In solchen Lagern außerhalb der EU ist die Durchführung eines menschen- und europarechtlich einwandfreien Asylverfahrens – respektive die Überprüfung des Handelns von Behörden durch Gerichte – nicht möglich: Welches Recht gilt dort eigentlich? An welchen Maßstäben soll dort das Schutzbedürfnis gemessen werden? Wer garantiert die Sicherheit in solchen Zentren? Auch ist unklar, wie mit den Schutzsuchenden verfahren werden soll, deren Antrag positiv entschieden wurde und die nicht zügig in die EU aufgenommen wurden. Und was ist mit denjenigen, deren Antrag abgelehnt wurde: Vor welchem Gericht sollen sie klagen? Sollen sie von dort aus abgeschoben werden, von wem und nach welchem Recht? Was geschieht mit denjenigen, die das Herkunftsland nicht wiederaufnehmen will oder kann oder deren Herkunftsland nicht eindeutig feststeht? Und wie soll mit solchen Flüchtlingen umgegangen werden, die ein solches Aufnahmezentrum nicht nutzen wollen? Es drohen Lager des Elends und der Perspektivlosigkeit (so wie sie Australien auf Nauru und in Papua-Neuguinea geschaffen hat). Dies erscheint nicht als ein sinnvolles Instrument, um Flüchtlingen die Aufnahme in der EU zu ermöglichen.
- d) *Das Resettlement-Programm des UNHCR.* Als Resettlement wird die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus einem Staat, in dem sie bereits um Schutz nachgesucht haben, in einen aufnahmebereiten Drittstaat bezeichnet. Neben der freiwilligen Rückkehr in den Herkunftsstaat und der Integration im Erstzufluchtsstaat stellt

Resettlement eine von drei dauerhaften Lösungen für die Notlage von Flüchtlingen dar. Resettlement ist aus Sicht des UNHCR ein seit Jahrzehnten bewährtes Instrument der Schutzgewährung und für die internationale Solidarität unter den Vertragsstaaten. Resettlement hat folgende Ziele:

- Dauerhafte Schutzmöglichkeiten für Flüchtlinge: Resettlement ermöglicht eine legale und sichere Einreise, ohne dass Geflüchtete sich auf lebensgefährliche Fluchtwege oder in Abhängigkeit von Schleppern begeben müssen.
- Schutzgewährung für besonders verletzte Flüchtlingsgruppen (wie Traumatisierte, Behinderte, Kinder und Jugendliche, Frauen und Mädchen mit besonderem Schutzbedarf).
- Teilung von Verantwortung zwischen den Zielstaaten.
- Entlastung der Erstaufnahmeländer.

Im Unterschied zu allen anderen Aufnahmeprogrammen wird dieses Programm durch den UNHCR als zentralen Akteur abgewickelt und dieser ist beim Resettlement allein dem internationalen Flüchtlingsrecht, insbesondere der GFK verpflichtet.

Die Teilnahme am Resettlement-Programm ist aus Sicht der Aufnahmeländer freiwillig. Das gilt sowohl für die Festlegung der Höhe der Aufnahmekontingente als auch z.B. für Präferenzen hinsichtlich der Herkunftsländer der neu aufzunehmenden Flüchtlinge.

Der UNHCR prüft nicht nur die Zulässigkeit und Diskriminierungsfreiheit dieser Parameter, sondern er trägt auch dafür Sorge, dass der eigentliche Sinn des Resettlement nicht unterlaufen wird.

Für die neu aufgenommenen Flüchtlinge hat dieses Verfahren einen zentralen Vorteil: Da sie vor dem Resettlement bereits durch den UNHCR als Flüchtlinge anerkannt worden sind, erhalten sie im Aufnahmeland sofort einen festen Aufenthaltsstatus und damit eine klare Perspektive, ihren Aufenthalt im Aufnahmeland verfestigen zu können.

Der vom UNHCR jährlich prognostizierte Bedarf an Resettlement-Plätzen übersteigt seit Jahren das tatsächlich durch die internationale Staatengemeinschaft zur Verfügung gestellte Angebot.³³ Für das Jahr 2017 hatte der UNHCR über 1,19 Millionen Resettlement-Plätze für nötig erachtet, tatsächlich wurden weltweit aber gerade einmal 190.000 Plätze (also nur 16 Prozent) in ca. 37 Aufnahmeländern angeboten.

Die wichtigsten Aufnahmeländer waren 2015: USA (82.000), Kanada (23.000), Australien (10.000). Norwegen war mit 4.000 der erste europäische Staat auf Platz 4. Deutschland landete mit rund 1.000 Geflüchteten auf Platz 10.

Seit US-Präsident Trump angekündigt hat, das Resettlement-Kontingent der USA auf 45.000 faktisch halbieren zu wollen³⁴, ist zu befürchten, dass sich die Bedingungen für die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden verschlimmern könnten.

³³ »UNHCR: Projected: Global Resettlement Needs 2017“, <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

³⁴ The Guardian, 28.09.2017.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgendes Zwischenfazit:

- Eigens dafür geschaffene Aufnahmezentren in Drittstaaten, die darauf abzielen, ein Asylverfahren in der EU vorwegzunehmen, werden abgelehnt (positive Ausnahme: das Resettlement-Verfahren des UNHCR).
- Alle anderen Instrumente erscheinen als – mehr oder weniger – sinnvoll.
- Mit den meisten der oben untersuchten Aufnahme-Instrumente dürften aber zahlenmäßig nur kleine Flüchtlingsgruppen erreicht werden können.
- Von der quantitativen Dimension her – aber auch weil die Rechte von Flüchtlingen gewährleistet sind – erscheint das Resettlement-Programm des UNHCR als das entscheidende Instrument.

Denn über die durch den UNHCR koordinierte Flüchtlingsaufnahme lassen sich nicht nur sichere Korridore für Schutzsuchende schaffen. Mit diesem Ansatz lässt sich mithilfe langjähriger, verbindlicher und großzügiger Aufnahmezusagen³⁵ auch eine größere Planbarkeit der Flüchtlingsaufnahme erreichen, und zwar zum Wohl nicht nur der Geflüchteten, sondern auch der Aufnahmegesellschaften.

Ein letzter Gedanke an dieser Stelle: Für den UNHCR ist das Resettlement-Verfahren primär ein Instrument des Flüchtlingsschutzes. Es dient auch und gerade dazu, die Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge zu ermöglichen. Gleichwohl ist es einem Aufnahmeland grundsätzlich möglich, zusätzliche (etwa auf den Integrationsprozess ausgerichtete) Auswahlkriterien anzugeben, wie z.B. Sprachkenntnisse und Bildungsstand. Die USA machen dies regelmäßig so. Und auch in Deutschland wird inzwischen die viel zitierte Integrationsfähigkeit – laut der Aufnahmezusage des Bundesministeriums des Innern vom 4. April 2016 – bei der Aufnahmeprüfung berücksichtigt.³⁶ Vor diesem Hintergrund wird dringend dazu geraten, hier allergrößte Vorsicht und Sensibilität walten zu lassen. Maßstab ist und muss bleiben, das eigentliche Ziel des Resettlement-Verfahrens in seiner bisherigen Funktion zu erhalten (und nicht zu unterlaufen), nämlich die Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge zu ermöglichen.

³⁵ Die Robert-Bosch-Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfahl 2016, mehrere Hunderttausend Resettlement-Plätze in der EU für die Jahre 2016 und 2017 bereitzustellen («Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen», Stuttgart 2016, S. 56 ff.).

³⁶ <http://www.unhcr.org/dach/de/faq-resettlement> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

6 Das Resettlement-Verfahren und der Whole-of-Government-Ansatz

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass auch ein Aufnahmestaat wie Deutschland von einem solchen erweiterten Resettlement-Verfahren profitieren könnte: So könnten die (krisenbedingt) häufig erheblichen Schwankungen bei den Flüchtlingszugangszahlen zumindest abgeflacht werden. Das ist insbesondere für das Vorhalten einer technischen und personellen Willkommensinfrastruktur sinnvoll: So könnte für die Kommunen und für die Trägerorganisationen eine dauerhafte Grundauslastung sichergestellt werden.

Das Resettlement-Verfahren ist aber auch offen für neue und kreative Ansätze. So ermöglicht etwa Kanada im Rahmen seines nationalen Resettlement-Programms ein zivilgesellschaftlich getragenes Aufnahmeangebot («private sponsorship».³⁷ Dieser Ansatz ermöglicht es privaten Gruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, von sich aus (selbst finanzierte) Neuansiedlungen zu initiieren und zu organisieren. Dies erscheint im Hinblick auf die Erhöhung von Integrationschancen auch deswegen interessant, weil bei einem solch freiwilligen Aufnahmeangebot von Privatpersonen eine unmittelbare, beiderseitige und hohe Integrationsmotivation erwartet werden kann.

Deutschland sind solche Aufnahmeprogramme fremd.³⁸ Es gab bislang lediglich die «Save me»-Kampagne.³⁹ Diese war und ist aber vorrangig ein – wenn auch humanitär ausgerichtetes – Kampagneninstrument. Damit konnte, vereinzelt auch erfolgreich, auf kommunaler Ebene politischer Druck erzeugt werden, um die Aufnahmezahlen in Deutschland geringfügig anzuheben. Aber ein eigenständiger Ansatz wurde daraus bislang nicht entwickelt.

Es wäre aber lohnend, den Kommunen in diesem Rahmen eine neue, eigenständige Rolle anzubieten:

- Den Kommunen könnte (anders als bisher) die Rolle zukommen, aktive Aufnahmebereitschaft anzuzeigen, also einen eigenständigen Impuls zu setzen, statt nur auf Vorgaben reagieren zu müssen.
- Die Kommunen könnten also im begrenzten Rahmen selbst beeinflussen, wann sie welche Flüchtlinge aktiv aufnehmen wollen – das würde unmittelbar die Integrationschancen der neu angesiedelten Flüchtlinge befördern.
- Schließlich erscheint es sinnvoll, zu prüfen, ob und inwieweit es technisch und rechtlich möglich ist, aufnahmewilligen Kommunen finanzielle Anreize für die

37 Zum «Private Sponsorship of Refugees Program» siehe <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

38 Die EU-Kommission hingegen hat am 27.09.2017 in einer Pressemitteilung («Zur Lage der Union 2017») darüber berichtet, dass sie das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ersucht hat, mit interessierten Mitgliedstaaten Pilotprojekte zu solchen privaten Resettlement-Patenschaften zu koordinieren.

39 <https://www.proasyl.de/thema/aufnahmeprogramme/save-me-kampagne/> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

Anmeldung kommunaler Aufnahmekontingente anzubieten (z.B. in Form von Hilfen zum Aufbau und Unterhalt einer Integrationsinfrastruktur). Auch sollte geprüft werden, inwiefern aufnahmebereite Kommunen auch eigenständig Mittel beim Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (AMIF) abrufen können sollten.⁴⁰

Solche Ansätze, die Kommunen in einer aktiven Rolle bei der Aufnahme einzubeziehen, dürfen aber nicht das individuelle Asylgrundrecht unterlaufen (als eine Aufnahme-Obergrenze über den Umweg der Kommunen).⁴¹

Auch nationale Programme zur aktiven Flüchtlingsaufnahme sollten nicht davon abhängig gemacht werden, in welchem Umfang aus den Kommunen heraus eine Aufnahmefähigkeit signalisiert wird. Hier müssen übergeordnete gesamtstaatliche Erwägungen Berücksichtigung finden. Schutz muss bekommen, wer Schutz braucht. Ein kommunales Aufnahmeprogramm soll ein Instrument sein, das ein bestehendes Resettlement-Programm flankiert – dieses aber nicht ersetzt oder unterläuft. So sollte es keinesfalls dazu kommen, dass – wenn die aktive Aufnahme von Flüchtlingen faktisch nur noch auf dem Prinzip der Freiwilligkeit auf kommunaler Ebene erfolgen würde – eventuell weitergehende Aufnahmezusagen des Bundes untergraben und delegitimiert würden.

Sinnvoll wäre es jedoch, die Kommunen darin zu ermutigen, zu befähigen und zu unterstützen, eine neue Rolle zu übernehmen und sinnvoll auszufüllen – und die sich daraus ergebenden Chancen einer selbst initiierten aktiven Flüchtlingsaufnahme zu nutzen. Um dies zu erreichen, ist aber ein strukturierter und zielorientierter Dialog und Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen vonnöten. Denn von allein stellen sich Synergieeffekte bekanntlich nicht ein.

7 Schlussbemerkungen: Zum Verhältnis zwischen dem Menschenrecht auf Asyl und dem Instrument des Resettlement

Der Ansatz des Resettlement ist zweifellos klug und vernünftig. Sein Steuerungseffekt und damit sein Erfolg hängen jedoch entscheidend davon ab, wie groß das jeweilige Programm gestrickt ist. In vielen EU-Staaten, auch in Deutschland, hat es eine viel zu geringe Kapazität.

■ Das Resettlement versteht sich als ein freiwilliges Aufnahmeangebot eines Landes im Sinne der internationalen Verantwortungsteilung – wird aber letztlich bestimmt durch die politischen Entscheidungen des jeweiligen Aufnahmelandes.

⁴⁰ So erhält Deutschland bis 2020 insgesamt 247 Millionen Euro für die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem AMIF (165 Millionen für Relocation und 72 Millionen für Resettlement-Fälle). Diese AMIF-Gelder erhalten aber nicht die aufnehmenden Kommunen, sie fließen stattdessen in den Bundeshaushalt.

⁴¹ So aber der «A2-Plan» der stellvertretenden CDU-Bundesvorsitzenden Julia Klöckner im rheinland-pfälzischen Wahlkampf 2016, vgl. Die Welt, 28.01.2016.

■ Das Asylrecht und der flüchtlingsrechtliche Schutz vor Verfolgung sind hingegen ein Menschenrecht, das jedem Flüchtling ein individuelles und einklagbares Recht an die Hand gibt, in einem Land wie Deutschland Schutz zu finden (sofern die Schutzgründe vorliegen). Dieses Menschenrecht musste – wie viele andere Grundrechte auch – erstritten und erkämpft werden.

Der Einsatz für ein großzügiges Resettlement-Programm kann nur als freiwilliges Additiv zum bestehenden Flüchtlingsschutz der GFK inklusive des Familiennachzugs verstanden werden. Das Resettlement darf den grundrechtlichen Schutz von Flüchtlingen, also die Möglichkeit zur Spontanflucht und den Anspruch auf ein individuelles Asylverfahren im Aufnahmeland, nicht ersetzen (wollen).

Es ist zu erwarten, dass Europa in den kommenden Jahren versuchen wird, Flüchtlingsbewegungen auch mithilfe des Resettlement zu steuern.⁴² Ein verstärktes und verlässliches europäisches Engagement ist zwar dringend erforderlich und ein zentrales Mittel internationaler Verantwortungsteilung. Keinesfalls darf dies jedoch um den Preis einer Verhinderung von spontaner Zuflucht nach Europa durch vorverlagerten Grenzschutz und die Abschottung durch Abkommen mit Transitstaaten erkaufte werden. Wer um Schutz nachsucht, darf nur dann auf einen anderen Staat verwiesen werden, wenn dort tatsächlich ein effektiver Zugang zum Flüchtlingsschutz im Sinne der GFK besteht. Dabei muss der Grundsatz gelten: Vereinbarungen sollten Schutzmöglichkeiten verbessern, nicht jedoch einschränken. Resettlement *ohne* das individuelle Recht auf Asyl inklusive des Familiennachzugs wäre flüchtlings- und menschenrechtswidrig.

So richtig es ist, mit Aufnahmekontingenten oder dem Resettlement (sowohl in Richtung der Aufnahmeländer als auch in Richtung der Flüchtlinge in den Transitländern) Entlastung zu schaffen und Flüchtlingsbewegungen durch das Aufzeigen neuer Handlungsoptionen beeinflussen zu wollen – Grundrechte dürfen nicht in einer Krisensituation über Bord geworfen werden.

■ Die Inanspruchnahme eines Menschenrechts kann nicht davon abhängig gemacht werden, wie viele Menschen sich darauf berufen.

■ Grund- und Menschenrechte sind wie Freundschaften: Sie beweisen ihren wirklichen Wert erst in Krisenzeiten – genau dafür sind sie geschaffen worden.

⁴² So hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Filippo Grandi, im Juli 2017 insgesamt 40.000 Resettlement-Plätze in Europa für die Neuansiedlung von in Libyen gestrandeten Flüchtlingen angeboten (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/08/2017-08-11-pk-bk-grandi-swing.html;jsessionid=425B0C0A2CB9B1AF08910D3B066B48B1.s3t1> (aufgerufen am 17. 10. 2017).; vgl. auch BT-Drs 18/13638). Die EU-Kommission ihrerseits hat in ihrer «Mitteilung zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda» (KOM (2017) 558 (vom 27.09.2017), S. 18) angekündigt, bis Oktober 2019 zusätzlich zu den 14.000 bereits im Sommer 2017 vereinbarten Neuansiedlungen noch einmal 50.000 Schutzbedürftige im Rahmen des Resettlement aufzunehmen (aus der Türkei, dem Nahen Osten, Nordafrika, Libyen, Ägypten, Niger, Sudan, Tschad und Äthiopien) – ein Angebot, das die Kommission ausdrücklich auch als Unterstützung für den UNHCR verstanden wissen will, «einen Mechanismus für die Notevakuierung aus Libyen einzuführen».

Wer also schuttsuchende Menschen wirklich unterstützen will, wird ohne das Grundrecht auf Asyl und einen menschenrechtsbasierten Ansatz scheitern.

8 Handlungsempfehlungen

Eine verstärkte und an den Menschenrechten orientierte internationale Zusammenarbeit im Bereich des Flüchtlingsschutzes ist sinnvoll. Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden ist dabei ein unverzichtbares Instrument, um diesen Menschen auf ihrem langen Fluchtweg neue, zusätzliche Handlungsperspektiven zu eröffnen – jenseits lebensgefährlicher Fluchtrouten. Folgende Handlungsempfehlungen erscheinen hier als vordringlich:

1. Implementierung einer auf Jahre angelegten und zahlenmäßig signifikanten Aufnahmezusage der Bundesregierung im Rahmen des Resettlement-Ansatzes des UNHCR. In diesem Zusammenhang sollten speziell die Kommunen darin ermutigt, befähigt und unterstützt werden, die Chancen, die sich aus einer durch sie selbst initiierten aktiven Flüchtlingsaufnahme im Rahmen des Resettlements ergeben, künftig besser zu nutzen.
2. Gleichzeitig ist es sinnvoll und notwendig, den Schutz des Menschenrechts auf Asyl und die Gewährung des Abschiebeschutzes (aus der GFK und der EMRK) nicht einzuschränken. So darf das deutsche Asylgrundrecht nicht in eine «institutionelle Garantie» umgewandelt werden. Der Zugang zu einem fairen Asylverfahren und zum Flüchtlingsstatus darf weder im nationalen noch im europäischen Recht (wie z.B. beim EU-Türkei-Deal) eingeschränkt werden. Und: Aufnahmezentren in Drittstaaten, in denen ein europäisches Asylverfahren vorweggenommen werden soll, werden abgelehnt.

Daneben werden folgende Handlungsempfehlungen ausgesprochen:

3. Entwicklung einer Flüchtlingspolitik aus der Perspektive der Schutzsuchenden heraus. Systematische Identifizierung und Berücksichtigung der Interessen, Fähigkeiten und Handlungsoptionen von Geflüchteten.
4. Umsetzung einer fairen Teilung der Verantwortung gegenüber Schutzsuchenden innerhalb der EU, Sicherstellung von fairen, menschenrechtsbasierten und effizienten Asylverfahren, Schaffung von bedarfsorientierten Integrationsangeboten für Schutzsuchende und Schutzberechtigte – aber auch für einen unmissverständlichen Einsatz aller Mitgliedstaaten gegen Rassismus und Islamfeindlichkeit.
5. Beachtung von Menschenrechten bei sogenannten Migrationspartnerschaften. Beendigung der diesbezüglichen Zusammenarbeit mit solchen Regierungen, deren Staats- oder Regierungschefs von der UN wegen Menschenrechts- und Kriegsverbrechen angeklagt oder gesucht werden. Entwicklungshilfe darf nicht von der Erfüllung eines vorverlagerten EU-Außengrenzschatzes durch die Empfängerländer abhängig gemacht werden.

6. Unterstützung von Erstaufnahmeländern, um dort menschenwürdige Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge zu gewährleisten und ihnen eine Integrationsperspektive im Erstaufnahmeland anzubieten.
7. Wiederauflage Humanitärer Aufnahmeprogramme (auf Bundes und auf Landesebene) mit der Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung.
8. Ermöglichung eines uneingeschränkten Familiennachzugs auch für subsidiär geschützte Flüchtlinge.
9. Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes: Neugeschaffene Möglichkeiten der Arbeitsmigration sollten auch in Erstaufnahmestaaten von Geflüchteten besser als bisher bekannt gemacht werden. Vor Ort sollten zudem Beratungs- und Zertifizierungsangebote zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse vorgehalten werden.

Reformpotenziale für die Rückkehrpolitik: Abläufe transparent gestalten, humanitär handeln, freiwillige Rückkehr stärken

1 Einleitung

Mit der starken Zunahme der Asylgesuche ist auch die kontroverse Frage der Aufenthaltsbeendigung bzw. Rückkehr nicht anerkannter Asylbewerber und -bewerberinnen zu einem herausgehobenen Thema der Politik geworden. In der strengen und binären Logik des Asylrechts folgt der Anerkennung als Flüchtling oder anderweitig schutzberechtigter Person die Erteilung eines Aufenthaltstitels – der Nichtanerkennung hingegen die Verpflichtung zur Ausreise bzw. die Abschiebung. Die soziale und auch die rechtliche Wirklichkeit entsprechen dieser dichotomen Darstellung jedoch nicht immer. Welches ist nun die rechtliche, politische und soziale Wirklichkeit der Rückkehr- und Abschiebepolitik? Welche Herausforderungen bestehen? Welche Gestaltungsspielräume gibt es? Wo liegt das Potenzial für Reformen und Modifikationen?

Rechtlicher Rahmen und politisches Terrain

Mit einem negativen Asylbescheid sind Asylbewerber/innen zum Verlassen der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, wenn nicht aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht begründet werden kann. Unter Fristsetzung von i.d.R. 30 Tagen zur freiwilligen Ausreise wird zudem die Abschiebung angedroht, vgl. §§ 58, 59 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), § 34 Asylgesetz (AsylG). Bei der Aufenthaltsbeendigung nicht anerkannter Asylbewerber und -bewerberinnen geht es zum einen darum, dem Rechtsstaatsprinzip zu genügen und das Asylrecht konsequent anzuwenden, um dessen Glaubwürdigkeit aufrechtzuerhalten. Zum anderen sind oftmals Menschen von der Rückkehrpflicht betroffen, die sich z.T. bereits seit langer Zeit geduldet in Deutschland aufhalten, die strukturell, sozial und habituell vergleichsweise gut integriert sind und für die eine Rückkehr ins Herkunftsland eine enorme individuelle Härte bedeutet. Daneben bestehen vielfach konkrete «inlands-» oder «zielstaatsbezogene» Abschiebungshindernisse, die einer Aufenthaltsbeendigung im Wege stehen. Die Frage, wie die Rückkehr von Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde,

organisiert wird und wer unter welchen Voraussetzungen wohin abgeschoben werden darf, wird kontrovers diskutiert: Die Rückführung Ausreisepflichtiger polarisiert, entzweit die politischen Parteien und hat das Potenzial zur Spaltung der Gesellschaft vor Ort – etwa wenn lokale Initiativen für Bleiberechte kämpfen, während das Personal in den kommunalen Ausländerbehörden die Ausreise vollziehen sollen.

Gerade vor dem Hintergrund des auf Bundesebene formulierten innenpolitischen Ziels, den Aufenthalt abgelehnter Asylbewerber und -bewerberinnen konsequenter zu beenden, hat die Kontroverse massiv an Bedeutung gewonnen. Dies impliziert einerseits die Frage nach den Zuständigkeiten für die Aufenthaltsbeendigung und den bereits seit Längerem beklagten Defiziten beim Rückkehrvollzug durch die Länder:¹ Vielfach wurde dabei ein Bild gezeichnet, wonach kaum Ausreisen stattfänden und mehrere Hunderttausend Menschen unrechtmäßig in Deutschland verblieben sind.² Tatsächlich ist das Bild differenzierter, wie ein Blick auf die Zahlen zeigt (siehe folgenden Abschnitt). Andererseits existieren verschiedene rechtliche Möglichkeiten, die auch bei Ablehnung des Schutzgesuchs dazu führen können, dass ein (temporäres) Bleiberecht gewährt wird. Dabei sind die Anforderungen an die Einzelfallprüfung hoch und die Ermessensspielräume groß. Trotz neuer, stichtagsunabhängiger Bleiberechtsregelungen im Aufenthaltsgesetz bleiben die Behörden häufig bei der Erteilung von Duldungen. Zudem steht die Aufenthaltsgewährung für abgelehnte Asylbewerber und -bewerberinnen mitunter im Verdacht, nur auf politischen Druck zustande zu kommen und einen «Pull-Effekt» auszulösen. Das gilt erst recht für die Forderungen, de lege ferenda einen «Spurwechsel», etwa für besonders qualifizierte oder gut integrierte nicht als Schutzbedürftige Anerkannte, zu ermöglichen.³

Die in den vergangenen Jahren entwickelten Normen des europäischen und des nationalen Rechts bieten eine Reihe von Handlungsoptionen zum Umgang mit Menschen, deren Asylprüfung mit einer Ablehnung endet. Diese werden in der derzeitigen Praxis zwischen Bund und Ländern allenfalls ansatzweise berücksichtigt. Ein auf Klarheit, Transparenz und Nachhaltigkeit ausgerichteter Ansatz kann der politisch-sozialen Wirklichkeit besser gerecht werden, menschenwürdiger und überdies effektiver sein als die gegenwärtige, zwischen den Bundesländern z. T. stark differierende Rückkehrpolitik in Deutschland.

- 1 Vgl. den Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreisemaßnahmen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 69 des BAMF-Forschungszentrums, Nürnberg.
- 2 http://www.bild.de/news/inland/asyl/550-000-abgelehnte-asylbewerber-leben-in_ag_dp-47955642.bild.html, abgerufen am 15. November 2017.
- 3 Vgl. dazu Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): «Spurwechsel» aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken. Positionspapier vom 19. Juli 2017, Berlin.

2 Hintergründe: Ein Blick auf Zahlen, Daten und Fakten

Ein Blick auf die Daten zur Aufenthaltsbeendigung zeigt im Hinblick auf freiwillige Rückkehr und Abschiebung eine andere Wirklichkeit als die oftmals stark auf Abschiebungen fokussierte politische Diskussion. Die zur Verfügung stehenden Daten über freiwillige Ausreisen sind allerdings lückenhaft. Es mangelt an einer Aufbereitung der in den 16 Bundesländern erhobenen Statistiken zu freiwilligen oder unterstützten Ausreisen nach gemeinsamen Standards, um die Rückkehrstatistik insgesamt zu verbessern. Mit Blick auf das Ausländerzentralregister (AZR) als Quelle statistischer Angaben über ausreisepflichtige Ausländer und Ausländerinnen ist ebenfalls von erheblichen Mängeln der Datenqualität auszugehen.⁴ Dieses Manko führt tendenziell zu einer Überhöhung der Zahl der Ausreisepflichtigen. Diese Mängel sind momentan Gegenstand der Arbeit des vom Bundesminister des Innern (BMI) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eingesetzten Beauftragten für Flüchtlingsmanagement, der einen Leitfaden zur Verbesserung der Datenqualität im AZR erarbeitet hat.⁵ Einstweilen ist die Verwendung der aus dem AZR generierten Statistiken, die das BMI bzw. das BAMF im Rahmen von Studien und Berichten sowie Antworten bei parlamentarischen Frageverfahren veröffentlichen, jedoch ohne Alternative.

Wichtigste Form der Aufenthaltsbeendigung: Freiwillige Ausreise

Im Jahr 2016 verließen zusammen genommen knapp 80.000 Personen Deutschland im Rahmen von Abschiebungen und der durch das REAG/GARP-Programm (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme) geförderten freiwilligen Rückkehr. Von diesen Aufenthaltsbeendigungen waren rund 25.000 Abschiebungen und 54.000 geförderte freiwillige Ausreisen. Bereits die Zahl der Menschen, die mit finanzieller Unterstützung freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehrten, lag also doppelt so hoch wie die Zahl der Abschiebungen. Hinzu kommen die nicht mit Fördermitteln unterstützten freiwilligen Ausreisen, über deren Größenordnung es bisher keine Erhebungen gibt. Abschiebungen erfolgten überwiegend auf dem Luftweg (23.886 Personen), zu einem geringeren Teil auf dem Landweg (1.376 Personen) oder auf dem Seeweg (113 Personen). Gut die Hälfte der Abschiebungen im Jahr 2016 waren Sammelabschiebungen (13.464 Personen). Von den unter Zwang rückgeführten Personen stammten 66 Prozent aus Albanien (6.035), dem Kosovo (5.037), Serbien (3.776) und Mazedonien (1.968). Auch die Mehrheit der freiwillig Ausreisenden (ca. 66 Prozent) kam aus den Nicht-EU-Ländern Südosteuropas.⁶

Im Vergleich zum Jahr 2015 stieg 2016 die Zahl der Personen, die Deutschland freiwillig verließen oder abgeschoben wurden (2015: ca. 71.000 Personen) – ein

4 Vgl. «Große Lücken im Ausländer-Register», Süddeutsche Zeitung vom 4. August 2017.

5 Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/12725.

6 Ein ergänzender, hier nicht zu vertiefender Aspekt der Aufenthaltsbeendigung betrifft die Rücküberstellung in andere EU-Mitgliedsstaaten gemäß den Vorgaben der sogenannten Dublin-Verordnung (VO 604/2013 vom 26.06.2013).

Echoeffekt der insgesamt steigenden Zahl von Asylsuchenden und der Rückkehrabkommen mit den Nicht-EU-Ländern Südosteuropas. Allerdings stieg die Zahl nur absolut, nicht relativ zu den absolut stark gestiegenen Zahlen abgelehnter Asylbewerber und -bewerberinnen.

Potenzial für Abschiebungen aus Deutschland: kleiner als gedacht

Zum Jahresende 2016 lebten in Deutschland laut Ausländerzentralregister 207.484 Ausreisepflichtige, unter ihnen waren jedoch gut 153.000 Personen geduldet, d.h. die Abschiebung war aufgrund unterschiedlichster Hindernisse nach § 60a AufenthG vorübergehend ausgesetzt. Die Zahl der geduldeten Personen ist zwischen 2015 und 2016 nahezu konstant geblieben; lediglich zwischen 2014 und 2015 war ein Anstieg um 37 Prozent (von 114.000 auf 156.000 Personen) zu verzeichnen. Knapp ein Fünftel (28.000) der geduldeten Personen hatte Ende 2016 bereits mehr als sechs Jahre eine Duldung («Kettenduldung»). Von der seit 2015 für Geduldete bestehenden Möglichkeit, bei «nachhaltiger Integration» einen gesicherten Aufenthaltsstatus zu erlangen (§§ 25a und b AufenthG), konnten bis Ende 2016 nur gut 5.000 Personen profitieren. Darunter befanden sich vor allem Jugendliche und Heranwachsende, für die die rechtlichen Hürden kleiner sind.⁷

Obwohl das BAMF im Jahr 2016 fast 174.000 negative Asylentscheidungen fällte (nach rund 91.500 im Jahr 2015), ist die Zahl der Ausreisepflichtigen in den ersten Monaten des Jahres 2017 nur geringfügig angestiegen, und zwar auf 220.000 Personen zum 30. April 2017. Dabei handelte es sich jedoch nur in rund 103.000 Fällen (47 %) um Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde;⁸ 158.000 (72 %) hatten eine Duldung.⁹ Nur knapp 62.000 Personen waren unmittelbar ausreisepflichtig, verfügten also nicht über eine Duldung, die den temporären Verbleib ermöglicht.¹⁰ Wiederum weniger als die Hälfte (27.093) dieser akut Ausreisepflichtigen waren Personen, die zur Hochzeit der Fluchtzuwanderung 2015 oder 2016 einen Asylantrag gestellt hatten.¹¹ Das tatsächliche «Potenzial» für unmittelbar durchführbare Abschiebungen durch die Ausländerbehörden liegt gemäß den Registerdaten somit also ganz erheblich unter den Zahlen, die im öffentlichen und politischen Diskurs über Abschiebungen von abgelehnten Asylbewerbern und -bewerberinnen häufig angeführt werden. In Verbindung mit der Rückführungsstatistik relativiert sich damit auch die Wahrnehmung, deutsche Behörden seien bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht erfolglos oder lax;

⁷ BT-Drs. 18/11101.

⁸ Nicht enthalten sind in diesem Anteil sogenannte «Dublin-Fälle» sowie unbegleitete Minderjährige, beide Gruppen haben somit ebenfalls einen Asylhintergrund.

⁹ BT-Drsn. 18/12679 und 18/12725.

¹⁰ Als Dokument wird ihnen lediglich eine Bescheinigung über die Ausreisefrist nach § 60 Abs. 6 AufenthG ausgestellt: die «Grenzübertrittsbescheinigung», die einen Formularabschnitt enthält, auf dem deutsche Behörden später die erfolgte Ausreise dokumentieren sollen.

¹¹ Bei den verbleibenden rund 35.000 handelt es sich um Fälle, in denen der Asylantrag schon Jahre vorher gestellt wurde, sowie um Personen mit abgelaufenem Visum oder Aufenthaltstitel (*Overstayer*); zudem befinden sich darunter rund 10.000 ausländische Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten (vgl. BT-Drs. 18/11885: 16).

auf der Basis einer Analyse von Eurostat-Zahlen steht Deutschland im EU-Vergleich sogar als «Rückführungs-Champion» da.¹²

Verfahrensstau bei den Verwaltungsgerichten: Aufenthaltsrecht im Wartezustand

Bei der Diskussion von Rückkehr- und Bleibeperspektiven ist ferner zu berücksichtigen, dass viele der abgelehnten Asylsuchenden gegen den Ablehnungsbescheid des BAMF klagen. Die Zahl der anhängigen Gerichtsverfahren im Asylbereich, die eine fortgesetzte Aufenthaltsgestattung implizieren (siehe Abschnitt 5), ist stark gestiegen. Sie lag Ende Februar 2017 bei fast 188.000 (+22 % gegenüber 154.519 anhängigen Verfahren zum Jahresende 2016).¹³ Im Jahr 2016 wurde in 174.570 Fällen geklagt, aber nur über 70.904 Asylklagen entschieden: 22.357 (31,5 %) Fälle wurden abgewiesen, 9.299 Klagen (13,1 %) waren erfolgreich (davon wurde in 7.427 Fällen Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen, in 62 Fällen ein Asylrecht nach dem Grundgesetz, in 500 subsidiärer Schutz und in 1.310 wurde ein Abschiebeverbot festgestellt). Der Rest (39.248) waren sonstige Verfahrenserledigungen. Aus der wachsenden Überlastung der Verwaltungsgerichte, die dringend einen deutlichen räumlichen und personellen Kapazitätsaufbau erfordern,¹⁴ ergibt sich, dass die Verfahrensdauer steigt. Damit sind verschiedene Problematiken verbunden: Vor allem Asylsuchende mit mittlerer oder geringer Bleibeperspektive bleiben länger von Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen; gleichzeitig vollziehen einige von ihnen bereits von sich aus wichtige Integrationsschritte – und müssen nach mehrjähriger Verfahrensdauer ggf. doch mit einer gerichtlichen Ablehnung ihrer Klage rechnen.

Auch wenn die Datenlage insbesondere zu den freiwilligen Ausreisen bislang unvollständig ist, ergibt sich aus den vorliegenden Statistiken, dass die freiwillige Rückkehr das im Vergleich zur Abschiebung wichtigere – und wohl auch erfolgreichere Modell – der Rückführung ist. Zudem ist davon auszugehen, dass sich durch den Vorrang der Förderung der freiwilligen Ausreise erhebliche Kosteneinsparungen für die öffentliche Hand erzielen lassen.¹⁵ Jenseits finanzieller Argumente ergibt sich der Vorrang der freiwilligen Rückkehr jedoch vor allem aus den Anforderungen und Regelungen des EU-Rechts sowie der nationalen Rechtsordnung.

¹² Vgl. Sergo Mananashvili, EU's Return Policy: Mission Accomplished in 2016? Reading between the lines of the latest EUROSTAT return statistics, ICMPD Policy Brief, May 2017.

¹³ BT-Drs. 18/12623: 59.

¹⁴ Vgl. dazu etwa die Situationsbeschreibungen und Prognosen in der Süddeutschen Zeitung vom 15. Juli 2017, «Flüchtlingspolitik: Längst nicht über den Berg» sowie bei FAZ.net vom 14. August 2017, «Asylverfahren bringen Verwaltungsgerichte ans Limit».

¹⁵ Die Unternehmensberatung McKinsey kommt laut Medienberichten in dem 2016 im Auftrag des BAMF erarbeiteten Bericht über Prozesse und Optimierungspotenziale bei der Rückkehr zu dem Schluss, dass Rückführungen durch die Polizei durchschnittlich etwa 1.500 Euro pro Person kosten, eine freiwillige Rückkehr auf Basis des zentralen Bund-Länder-Rückkehrprogramms REAG/GARP jedoch nur etwa 700 Euro (vgl. Welt, «So soll das ›Rückkehrmanagement 2017‹ funktionieren» vom 18. Juli 2017).

3 Rahmenbedingungen: Menschenwürde und Grundrechtsschutz als Leitlinie

Achtung der Menschenwürde, Grundrechtsschutz und Verhältnismäßigkeit sind im Rechtsstaat fundamentale Anforderungen, die auch für die Aufenthaltsbeendigung und das Rückkehrmanagement Ausreisepflichtiger gelten.¹⁶ Das Gebot, die Würde des einzelnen Menschen zu achten, ergibt sich aus dem deutschen Verfassungsrecht ebenso wie aus dem europäischen Recht.¹⁷ Für Papst Franziskus war die Menschenwürde «das Schlüsselwort» im Kontext des Flüchtlingszustroms.¹⁸ Achtung der Menschenwürde heißt im Verständnis des deutschen Grundgesetzes, den Menschen nicht als Objekt zu betrachten, sondern ihm Autonomie zu ermöglichen, die «das Herzstück der Menschenwürde» ist.¹⁹

Die Orientierung am Individuum als Rechtsträger und -subjekt schließt es aus, Verwaltungshandeln pauschalisierend allein an der Zugehörigkeit zu einer Gruppe oder an verwaltungstechnischen Klassifizierungen auszurichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn grundrechtlich geschützte Bereiche tangiert sind. Die unterschiedliche Behandlung von schutzsuchenden Menschen je nach ihrer Bleibeperspektive²⁰ ist daher im Sinne eines pragmatischen Verwaltungsvollzugs nachvollziehbar, in grundrechtlich geschützten Zusammenhängen aber problematisch.²¹

Grundrechtskonformes Verwaltungshandeln – auch bei Ausreisepflicht

Grundrechtlich geschützte Bereiche sind insbesondere Leben und Gesundheit, Ehe und Familie sowie – wiederum aus Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet – ein Mindestmaß an Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.²² Diese Schutzgarantien sind auch beim Vollzug der Ausreisepflicht zu beachten und bei der Ausgestaltung des Rückkehrmanagements sicherzustellen. Am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichteter Verwaltungshandeln muss erforderlich, geeignet und angemessen sein, es darf also davon betroffene Personen nicht unnötig und

¹⁶ Zur «Menschenwürde in der Flüchtlingskrise» vgl. auch den gleichnamigen Beitrag von Walter Frenz in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 7/2016, S. 223-226.

¹⁷ Art. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EGRC) vom 12. Dezember 2007 (Abl. Nr. C 303 S. 1).

¹⁸ Siehe Zitate und Nachweise bei Frenz, op. cit., S. 223.

¹⁹ Stern, *Staatsrecht* III/1, 1988, S. 31.

²⁰ Dazu auch die Policy-Empfehlung der AG 3 der Fachkommission von Daniel Lede Abal, Dagmar Dahmen, Miriam Koch und Filiz Polat: Die «Bleibeperspektive» und ihre Folgen für die Integration von Geflüchteten.

²¹ So bezeichnet der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) die Hierarchisierung insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration als «fiskalpolitisch verständlich, integrationspolitisch aber nicht sinnvoll»; der Ausschluss von Fördermaßnahmen bedeute eine «faktische Schlechterstellung von Personen aus nicht sicheren Herkunftsländern», von denen viele «individuell durchaus gute Chancen [haben], anerkannt zu werden» (SVR, Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, Jahresgutachten 2017, S. 154).

²² BVerfGE 125, 175 (223), weitere Nachweise bei Frenz, op. cit., S. 225.

über Gebühr belasten.²³ Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der Maßnahme durch ein gleichermaßen wirksames Mittel erreicht werden kann, das das betroffene Grundrecht weniger einschränkt.²⁴ In diesem Rahmen ist auch das in gesetzlichen Vorschriften eingeräumte Ermessen auszuüben und grundrechtskonform zu betätigen, der zur Verfügung stehende Spielraum ist zu nutzen. So entspricht es z.B. ständiger Rechtsprechung, dass die Familienschutzvorschriften des Art. 6 GG bzw. des Art. 8 EMRK einen Anspruch auf Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG gewähren und damit einer Abschiebung entgegenstehen können.²⁵ Die konkreten Umstände des Einzelfalles müssen daher auch bei ausreisepflichtigen abgelehnten Asylbewerbern und -bewerberinnen mit dem gebührenden Gewicht berücksichtigt werden. Dabei ist insbesondere die Intensität der familiären Beziehungen oder die Betreuungintensität der Familienmitglieder (etwa das Alter der Kinder) ausschlaggebend.²⁶ In Zusammenhang mit der Erteilung von sogenannten Ausbildungsduldungen nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG und der damit verbundenen Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis hat das Bayerische Staatsministerium des Innern darauf hingewiesen, dass die Bleibeperspektive des Betroffenen nur ein Ermessens- bzw. Abwägungsgesichtspunkt von mehreren ist und ggf. weitere Umstände zu berücksichtigen sind. Auch nach der Rechtsprechung zum Erhalt der Familieneinheit bei Aufenthaltsbeendigungen sind die konkreten Umstände des Einzelfalles für eine Entscheidung erheblich.²⁷

4 Anforderungen für die Aufenthaltsbeendigung: EU-Recht und nationale Vorgaben

Anforderungen der EU-Rückführungsrichtlinie

Die Vorgaben der EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) wurden im Jahr 2011 in nationales Recht umgesetzt (§§ 50-62b AufenthG).²⁸ In der EU-Rückführungsrichtlinie sind Normen und Verfahren zur Rückführung «illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger» enthalten (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie). Sie gelten somit nicht nur für Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, sondern für alle «vollziehbar

²³ Bonner Kommentar zum GG, Art. 20 Abs. 1, RdNr. 1897 ff. und 2244.

²⁴ Ebd., RdNr. 1918.

²⁵ BVerfGE 76, 1; Beschluss vom 12.05.1987.

²⁶ Bonner Kommentar, op. cit., RdNr. 1920 mit weiteren Nachweisen sowie RdNr. 1931 ff. und 1968 f.

²⁷ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23.01.2006, vgl. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ) 2006, S. 682.

²⁸ Zur Umsetzung und zu Umsetzungsdefiziten vgl. Carsten Hörich, Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 9/2011, S. 281-286 sowie Bernd Hecker, Die verspätet und fehlerhaft umgesetzte Richtlinie 2008/115/EG und ihre Auswirkungen auf das Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 95 Abs. 2 Nr. 1 lit. a, b AufenthG, in: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 9. Jg., Nr. 1/2014, S. 47-53.

Ausreisepflichtigen». Nach den Bestimmungen der EU-Rückführungsrichtlinie ist bei der Rückkehr- und Rückübernahmepolitik zu gewährleisten, dass die betreffenden Personen unter vollständiger Achtung der Grundrechte auf menschenwürdige Weise zurückgeführt werden.²⁹ Die Verfahren sollen fair und transparent sein. Entscheidungen müssen auf der Grundlage des Einzelfalls anhand objektiver Kriterien getroffen werden.³⁰ Die freiwillige Ausreise ist ausdrücklich der Abschiebung vorzuziehen und zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sollte verstärkt Rückkehrhilfe und -beratung gewährt werden.³¹ Zwangsmaßnahmen unterliegen auch nach EU-Recht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit: So soll die Abschiebehaft nur begrenzt zum Einsatz kommen, wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen.³² Das Kindeswohl und der Schutz des Familienlebens sind besonders zu beachten.³³

Die EU-Rückführungsrichtlinie hat den Betroffenen Verfahrensrechte eingeräumt, die das deutsche nationale Recht bis dahin z.T. nicht kannte, etwa die schriftliche oder mündliche Übersetzung der Rückkehrentscheidung, das Anrecht auf allgemeine Informationsblätter in den fünf häufigsten Sprachen (Art. 12 Abs. 2 und 3) sowie ein Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung (Art. 13 Abs. 4) und die Unterbringung von Abschiebehaftlingen außerhalb des regulären Strafvollzugs (Art 16 Abs. 1).³⁴

Aufenthaltsbeendigung bei Ablehnung des Asylantrags im deutschen Recht

Bei Ablehnung eines Schutzstatus soll das BAMF nach § 34 AsylG mit der Entscheidung über den Asylantrag eine Abschiebungsandrohung gemäß § 59 AufenthG erlassen, in der auch eine Frist für die «freiwillige» Ausreise bestimmt wird. Die Ausreisefrist beträgt entsprechend den Vorgaben der EU-Rückführungsrichtlinie grundsätzlich zwischen sieben und 30 Tagen, sie kann aber verkürzt werden, oder es kann von der Fristsetzung abgesehen werden, wenn dies zur Wahrung überwiegender öffentlicher Belange zwingend erforderlich ist (vgl. § 59 Abs. 1 AufenthG; Art. 7 Abs. 1 RL 2008/115/EG). Umgekehrt kann die Ausreisefrist auch unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls länger bemessen werden (§ 59 Abs. 1 Satz 4 AufenthG; Art. 7 Abs. 2 RL 2008/115/EG).

Sonderregelungen mit einer Verkürzung der Ausreisefrist auf eine Woche gibt es bei unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Asylanträgen (§ 36 Abs. 1 AsylG) oder wenn z.B. von dem Ausländer oder der Ausländerin eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht (§ 59 Abs. 1 Satz 2 AufenthG).

29 Erwägungsgrund 2 der Richtlinie.

30 Vgl. Erwägungsgründe 4 und 6.

31 Erwägungsgrund 10 sowie Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie.

32 Vgl. Erwägungsgründe 13 und 16; die Abschiebehaft als «ultima ratio» ist ausdrücklich in § 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG verankert.

33 Erwägungsgrund 22.

34 Die zögerliche Umsetzung in den Bundesländern und der Mangel an richtlinienkonformen Haftplätzen hat in den vergangenen Jahren bundesweit regelmäßig zur Ablehnung oder Aufhebung der von den Ausländerbehörden beantragten Abschiebehaft geführt.

Längere Ausreisefristen von mindestens bzw. bis zu drei Monaten können Opfern von Straftaten (§ 59 Abs. 7 AufenthG) oder bei Rücknahme des Asylantrags oder Verzicht auf die Durchführung des Asylverfahrens eingeräumt werden, wenn sich der oder die Betroffene zur freiwilligen Ausreise bereit erklärt (§ 38 Abs. 3 AsylG).

Bei Verstreichen der Frist zur freiwilligen Ausreise geht das Aufenthaltsgesetz idealtypisch von der anschließenden Abschiebung aus. In der Vollzugspraxis ist allerdings in vielen Fällen eine Aufenthaltsbeendigung aus den unterschiedlichsten rechtlichen oder tatsächlichen Gründen (noch) nicht möglich. Oder es gibt auf der Grundlage des Aufenthaltsrechts alternative Optionen.

5 Aufenthaltsverstätigung: Verbleib trotz Ablehnung des Asylantrags

Im Anschluss an einen ablehnenden Asylbescheid kommt es häufig zu einem fortgesetzten legalen Aufenthalt in Deutschland. Dies gilt insbesondere bei Erhebung einer Klage gegen den Bescheid des Bundesamts. Des Weiteren kann die Abschiebung durch Erteilung einer Duldung vorübergehend ausgesetzt werden, solange sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Aufgrund von besonderen Umständen des Einzelfalles kann unter Umständen auch ein asylunabhängiges Aufenthaltsrecht gewährt werden.

Gestatteter Aufenthalt während des Klageverfahrens

Zum einen wird die Ablehnung von Asylanträgen häufig mit Klagen angegriffen, über die angesichts der Überlastung der Verwaltungsgerichte erst nach längerer Zeit entschieden werden kann.³⁵ So wird der Aufenthalt eines Asylsuchenden, der innerhalb der von § 74 Abs. 1 AsylG vorgegebenen Frist von zwei Wochen (bei Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet innerhalb einer Woche) gegen den Asylbescheid klagt, für die Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens weiterhin gestattet, soweit keine Ablehnung als offensichtlich unbegründet vorliegt (§ 67 Abs. 1 Nr. 4 AsylG); in vielen Fällen führt die Klage entgegen der ursprünglichen Entscheidung des Bundesamts zur Gewährung eines Schutzrechts (vgl. dazu die Zahlen Abschnitt 2). Auch während der Klageverfahren können die Asylbewerber und -bewerberinnen grundsätzlich erwerbstätig sein oder eine Ausbildung beginnen, es sei denn, sie kommen aus einem sogenannten sicheren Herkunftsland oder machen falsche Angaben

³⁵ Fast die Hälfte der abgelehnten Asylbewerber und -bewerberinnen und knapp ein Viertel der Kläger und Klägerinnen hat Erfolg mit der Klage. Dies hat im Jahr 2017 zu einer massiven Überlastung der Verwaltungsgerichte durch Asylangelegenheiten geführt. Im Juli 2017 waren mehr als 283.000 Verfahren anhängig, somit fast doppelt so viele wie Ende 2016. Vgl. Antwort des Bundesinnenministeriums auf eine Anfrage der Linken-Bundestagsabgeordneten Ulla Jelpke. (<http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-zahl-der-asylverfahren-vor-gericht-steigt-rasant-1.3669934>), abgerufen am 15. November 2017.

zu ihrer Identität.³⁶ In vielen Fällen führt die Klage zur Gewährung eines Schutzrechts (Asylrecht, subsidiärer Schutz oder Abschiebungsverbot, vgl. oben Abschnitt 2).

Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)

Darüber hinaus ist die Abschiebung vorübergehend auszusetzen und eine Duldung zu erteilen, solange sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG).³⁷ Einer der häufigsten Gründe für die Nichtdurchsetzbarkeit von Abschiebungen sind fehlende Dokumente für die Rückführung,³⁸ was nicht immer an der mangelnden Mitwirkung der Ausreisepflichtigen liegt, sondern auch an der mangelnden Kooperation der Herkunftsstaaten. Deswegen hat die Bundesregierung infolge des Flüchtlingszustroms seit 2015 die Verhandlungen zur Rückübernahme von Ausreisepflichtigen mit einer Reihe von Staaten aufgenommen oder intensiviert und bilaterale Rückführungsabkommen geschlossen.

Die Abschiebung ist außerdem auszusetzen, wenn der oder die Betroffene als Zeuge oder Zeugin für ein Strafverfahren benötigt wird (§ 60a Abs. 2 Satz 2) oder eine qualifizierte Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat (§ 60a Abs. 2 Satz 4).³⁹ Darüber hinaus können dringende humanitäre oder persönliche Gründe sowie ein erhebliches öffentliches Interesse die Erteilung einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 rechtfertigen, wie etwa familiäre Bindungen zu einem/einer Deutschen oder einem/einer aufenthaltsberechtigten ausländischen Staatsangehörigen und Erkrankungen, die zur Transportunfähigkeit führen. Nach den neuen, im Sommer 2017 vom Bundesministerium des Innern erlassenen Anwendungshinweisen⁴⁰ soll die Erteilung von Duldungen künftig restriktiver gehandhabt werden.

Wenn keine Duldungsgründe (mehr) vorliegen und auch kein Aufenthaltstitel erteilt werden kann, wird die Duldung widerrufen. Wurde die oder der Betroffene länger als ein Jahr geduldet, ist die Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen, außer bei Geduldeten, die ihre Rückführung durch falsche Angaben, Täuschung oder Nichtmitwirkung verhindert oder verzögert haben (§ 60a Abs. 5 S. 5 AufenthG in der Fassung vom 20. Juli 2017). Dennoch dauert der Zustand der «vorübergehenden» Aussetzung der Abschiebung in vielen Fällen über Jahre an. Auch durch stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelungen (siehe unten) konnte das Problem der «Kettenduldungen» nicht gelöst werden; ca. ein Fünftel der geduldeten Ausländer lebt bereits seit mehr als sechs Jahren mit diesem Status in Deutschland (siehe Abschnitt 2).

³⁶ Vgl. § 61 Abs. 2 AsylG.

³⁷ Derzeit werden nach Informationen des BAMF deutschlandweit 75 Prozent der Ausreisepflichtigen geduldet. Zur Abschiebungshindernissen und den Rechtsfolgen vgl. grundlegend Simone Grimm, Die Rückführung von Flüchtlingen in Deutschland, Berlin 2007, S. 80-105.

³⁸ Nach Informationen des BAMF gilt dies bei ca. 25 Prozent aller Geduldeten.

³⁹ Diese «Ausbildungsduldung» wurde erst 2015 in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen.

⁴⁰ Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Duldungserteilung nach § 60a AufenthG in der Fassung vom 30.05.2017.

Humanitäre Aufenthaltsrechte

In vielen Fällen liegen bei ausreisepflichtigen abgelehnten Asylbewerbern und -bewerberinnen die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels vor. Dies ist wegen der häufig sehr langen Dauer der Asylverfahren und der anschließenden gerichtlichen Überprüfung von Ablehnungsbescheiden, aber auch bei über lange Zeiträume erteilten Duldungen der Fall.

Unter den Voraussetzungen des § 25 Abs. 5 können auch «vollziehbar Ausreisepflichtige» ein humanitäres Aufenthaltsrecht erhalten, wenn die selbst organisierte («freiwillige») Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die zuständigen Ausländerbehörden haben hier allerdings einen recht großen Beurteilungs- und Ermessensspielraum. Tatsächliche Ausreisehindernisse, die in der Regel gleichzeitig auch Abschiebungshindernisse sind, liegen z.B. vor, wenn das Herkunftsland generell oder auch auf Betreiben der dafür zuständigen Behörde keine Ausweis- oder Ausreisedokumente ausstellt oder bei unterbrochenen Verkehrsverbindungen in das Herkunftsland. Rechtliche Unmöglichkeit liegt insbesondere vor im Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bei Reiseunfähigkeit infolge von chronischen, langfristig im Inland behandlungsbedürftigen Erkrankungen oder in Fällen, in denen der Schutz von Ehe und Familie gemäß Art. 6 GG und Art. 8 EMRK tangiert ist. Ist die Abschiebung in den Fällen des § 25 Abs. 5 Satz 1 bereits seit 18 Monaten ausgesetzt, wird das Ermessen der Ausländerbehörde reduziert und eine Aufenthaltserlaubnis «soll» erteilt werden, ist also der Regelfall.

Vielen Asylsuchenden gelingt es, bereits im Asylverfahren, während des anschließenden Gerichtsverfahrens und bei Aussetzung der Abschiebung eine (Schul-)Ausbildung oder Erwerbstätigkeit aufzunehmen und Sprachkenntnisse zu erwerben, sodass von einer weiterhin positiven Integration auszugehen ist.

Seit dem 1. Juli 2011 soll gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden nach § 25a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie sich seit mindestens vier Jahren erlaubt, geduldet oder gestattet in der Bundesrepublik aufhalten, einen Schulabschluss erworben haben, sie sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen und eine positive Integrationsprognose besteht. Auch die Eltern und Geschwister von Minderjährigen, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erteilt werden kann, können eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (§ 25a Abs. 2 AufenthG).

Zum 1. August 2015 wurde darüber hinaus mit dem § 25b erstmals eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung in das Aufenthaltsgesetz eingefügt. Danach soll Geduldeten, die seit mindestens acht Jahren (Alleinstehende) bzw. sechs Jahren (mit einem Kind) im Bundesgebiet leben, bei nachhaltiger Integration eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Voraussetzung ist in allen Fällen, dass die Betroffenen den Vollzug der Aufenthaltsbeendigung nicht durch falsche Angaben oder mangelnde zumutbare Mitwirkung verhindert haben und keine Straftaten oder andere Ausweisungsgründe vorliegen (vgl. § 25a Abs. 1 Satz 3, § 25b Abs. 2 AufenthG).

Gelegentlich liegen auch die Voraussetzungen für einen Familiennachzug zu Deutschen oder zu ausländischen Staatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel vor. Oder ausreisepflichtigen Geduldeten kann aufgrund ihrer Qualifikation oder nach Abschluss einer Berufsausbildung in Deutschland ein Aufenthaltstitel nach § 18a Abs. 1 oder 1a AufenthG erteilt werden.

Die Gründe für einen längeren Aufenthalt ausreisepflichtiger abgelehnter Asylbewerber und -bewerberinnen sind demnach so vielfältig wie die Lebensumstände und -entwicklungen bei langjährigem Aufenthalt. In den genannten Fällen gebieten das Rechtsstaatsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die zuständige Ausländerbehörde von dem ihr eingeräumten Ermessen Gebrauch macht und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Duldung oder Aufenthaltserlaubnis prüft. Die betroffenen Ausreisepflichtigen haben einen Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens, was von den Gerichten überprüft werden kann. Verfassungsrechtlich geboten sind also Einzelfallprüfungen statt pauschaler Typisierungen nach Fallgruppen.

6 Zurück ins Herkunftsland: Abschiebung

Wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist und es keine Duldungsgründe (mehr) gibt, ein Aufenthaltstitel nicht in Frage kommt, ist die Abschiebung einzuleiten. Worum geht es beim Thema Abschiebung? Abschiebung ist die Durchsetzung der (vollziehbaren) Ausreisepflicht mit den Mitteln des Verwaltungszwangs⁴¹. In der politischen Diskussion in Deutschland geht es bei diesem Thema gegenwärtig nahezu ausschließlich um Asylsuchende, deren Antrag auf Asyl durch das zuständige BAMF geprüft und die Schutzbedürftigkeit nach § 30 Asylgesetz (AsylG) verneint wurde. Rund die Hälfte der laut AZR Ausreisepflichtigen hat allerdings keinen Asylhintergrund.

Der Abschiebetermin wird seit den Rechtsänderungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens und der besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht mehr mitgeteilt, wenn die Betroffenen die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, Täuschung über ihre Identität oder Nichtmitwirkung bei der Behebung von Ausreisehindernissen verzögert haben (§ 60a Abs. 5 S. 5 AufenthG in der Fassung vom 20. Juli 2017). Dies gilt für Ausreisepflichtige, deren Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt ist und bei denen die Duldung zur Durchführung der Abschiebung widerrufen werden soll.

Die Abschiebung erfolgt in der Regel per Flugzeug. Werden gesundheitliche Bedenken gegen die Abschiebung geltend gemacht, lässt die Ausländerbehörde die Reisefähigkeit durch einen (Amts-)Arzt prüfen. Ist zu erwarten, dass sich der oder die Betroffene der Abschiebung entziehen will, kann durch das Amtsgericht Abschiebungshaft angeordnet werden. Die Abschiebung wird von der zuständigen Ausländerbehörde organisiert und durch die Polizei und ggf. Vollzugskräfte der Kommune durchgeführt.

⁴¹ Masuch/Gordzielik, in: Huber, AufenthG, § 58 AufenthG Rn. 2.

7 Veränderte Gesetzeslage: Striktere Durchsetzung der Ausreisepflicht

Die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten und -präsidentinnen der Länder haben im Februar 2017 eine Reihe von weitreichenden Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht beschlossen. Der Bundestag hat das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht nach Zustimmung des Bundesrates am 20. Juli 2017 beschlossen.⁴² Als neue Bestimmungen sind insbesondere zu nennen:

- Die Länder werden ermächtigt, die Befristung der Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, für Asylsuchende ohne Bleibeperspektive um bis zu 24 Monate zu verlängern (§ 47 Abs. 1b AsylG). Die Betroffenen werden nicht in Gemeinschaftsunterkünfte umverteilt, also nicht in den Kommunen untergebracht. Neben der in der Regel angespannten Unterbringungsform hat die Residenzpflicht insbesondere zur Konsequenz, dass die Betroffenen keine Erwerbstätigkeit aufnehmen dürfen (§ 61 Abs. 1 AsylG); zudem ist der Zugang zu Rechts- und Verfahrensberatung beschränkt, und es herrscht das Sachleistungsprinzip. Nach Eintritt der Ausreisepflicht können sie direkt aus der Erstaufnahmeeinrichtung zurückgeführt werden.
- Die freiwillige Rückkehr soll weiter gestärkt werden. Hierfür werden seit Februar 2017 zusätzliche Mittel bereitgestellt. Dabei kommt ein Anreizprinzip zur Anwendung. Im Rahmen des Programms «Starthilfe Plus» können speziell Personen, deren Asylverfahren noch läuft, zusätzlich zu Start- und Reisebeihilfen im Rahmen des Programms REAG/GARP einen deutlich höheren Hilfebetrag in Anspruch nehmen: Wer Deutschland vor Abschluss seines Asylverfahrens verlässt, erhält 1.200 Euro extra; nach negativem Verfahrensausgang sind es im Rahmen der Ausreisefrist 800 Euro. Während eine degressive Staffelung der Rückkehrhilfen nach Abschluss des Asylverfahrens durchaus sinnvoll sein kann, ist eine «Verzichtsprämie», mit der Schutzsuchende zum Verzicht auf ein rechtsstaatlich garantiertes Verfahren motiviert werden sollen, unter ethischen Gesichtspunkten problematisch.
- Geplant ist für Asylsuchende mit geringer Bleibeperspektive eine flächendeckende, frühzeitig einsetzende staatliche Rückkehrberatung unmittelbar nach der Ankunft. Die Länder sollen eine Rückkehrberatung bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen gewährleisten. Auch das BAMF soll im Rahmen der Vorsprache beim Asylantrag über die freiwillige Rückkehr informieren und beraten.
- Die Länder sollen bei «vollziehbar Ausreisepflichtigen» durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise fördern. Durch Unterbringung in zentralen Ausreiseeinrichtungen soll die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte gewährleistet und die Durchführung der Ausreise gesichert werden. Diese zentralisierte Form der Unterbringung über mehrere Monate, ggf. sogar Jahre, die von Flüchtlingsräten und Hilfsorganisationen als «Kasernierung»

⁴² BGBl. 2017, S. 2780 ff.

kritisiert wird,⁴³ birgt rechtsstaatliche Risiken nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Rechte von Minderjährigen.

■ Außerdem wurde im März 2017 als Bund-Länder-Kooperationseinrichtung ein «Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr» (ZUR) gegründet. In fünf Arbeitsbereichen (Passersatzbeschaffung, Sicherheit, freiwillige Rückkehr, Optimierung sowie Operative Angelegenheiten der Rückführung) soll das ZUR die Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu Rückkehr- und Rückführungsfragen verbessern.⁴⁴

8 Freiwillige Rückkehr vor Abschiebung? Die aktuelle Praxis der Rückkehrberatung und Aufenthaltsbeendigung

Rückkehrberatung im Asylverfahren und nach Ablehnung des Asylantrags

Der Hinweis auf die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr erfolgt mittlerweile nicht erst nach einem ablehnenden Bescheid, sondern erstmals in der Regel bereits im Antragsverfahren vor der Anhörung durch das BAMF.⁴⁵ Die Informations- und Beratungspflicht im Asylverfahren lässt sich bereits aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht (VwVfG) ableiten. Laut § 25 Abs. 1 VwVfG sind die Behörden des Bundes und der Länder gehalten, Antragsteller und -stellerinnen über alle ihr Verwaltungsverfahren betreffenden Angelegenheiten zu informieren und zu beraten; für das Asylverfahren ergibt sich dies aus § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG.

Mit Ablehnung des Asylantrags werden die Asylsuchenden im Bescheid des BAMF auf die Ausreisepflicht hingewiesen und die Abschiebung wird angedroht (§ 34 AsylG). Mit dem schriftlich zu begründenden Ablehnungsbescheid erhalten die Betroffenen auch eine Rechtsbehelfsbelehrung. Während der Ausreisefrist soll durch das BAMF auch eine Information über Fördermöglichkeiten zur Rückkehr erfolgen, was aber in der Praxis aus verschiedenen Gründen nicht immer und überall geschieht; zum Teil sind die jeweils in den Ländern und Kommunen verfügbaren

43 Vgl. etwa Pressemitteilung des Flüchtlingsrats Schleswig-Holstein «Bund drängt (erfolgreich) Bundesländer zu verschärfte Abschiebungspolitik» vom 9.02.2017.

44 <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/03/2017-03-13-koordinierungszentrum-rueckfuehrungen.html>), abgerufen am 15. November 2017; BT-Drs. 18/12679, S. 3.

45 Während objektive Informationsvermittlung grundsätzlich erstrebenswert ist, weisen Träger der Asylverfahrensberatung darauf hin, dass für Asylsuchende dennoch oft ein Mangel an Transparenz besteht und die Informationsvermittlung zur freiwilligen Rückkehr durch verschiedene Akteure (Landesaufnahmestellen, BAMF-Personal, Landes- bzw. örtliche Ausländerbehörde) Irritationen und Unsicherheiten schafft – und darüber hinaus ethisch in hohem Maße problematisch werden kann: In einigen Bundesländern und Kommunen werden sogar Personen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, explizit mit der Aussichtslosigkeit ihres Antrags konfrontiert und auf diese Weise unter Druck gesetzt, möglicherweise frühzeitig einer freiwilligen Ausreise zuzustimmen (vgl. etwa zur Situation in Hessen die «Leitlinien zur Rückkehrberatung» der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. vom 24.07.2017).

Fördermöglichkeiten dem Personal in den Behörden nicht bekannt oder werden nicht systematisch vermittelt.⁴⁶

Rückkehrberatung wird je nach Bundesland oder kommunaler Zuständigkeitsregelung durch die Ausländerbehörden, die Sozialbehörden oder durch nichtstaatliche Beratungsstellen angeboten. Kommt es zu einer freiwilligen Ausreise, lassen sich drei Kategorien unterscheiden: erstens die Ausreise während des laufenden Asylverfahrens, zweitens die fristgerechte Ausreise nach der Ausreiseaufforderung und drittens die Ausreise nach Fristende. Während die erste Form meist tatsächlich freiwillig erfolgt, stehen die anderen beiden unter dem Druck der angedrohten Abschiebung.⁴⁷ Die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr soll Abschiebungen verhindern. Für die freiwillige Rückkehr erhalten Ausreisepflichtige ihren einbehaltenen Pass in der Regel am Flughafen von der Bundespolizei zurück. Voraussetzung dafür ist die Rücknahme des Asylantrags. Für eine Verlängerung der Ausreisefrist bis zu drei Monaten (statt 30 Tagen) ist die Rücknahme des Asylantrags ebenfalls Voraussetzung. Meist erfolgt die freiwillige Rückkehr per Flugzeug, um die Transitländer und deren Durchreisebestimmungen zu umgehen. Die Flugreise muss selbst bezahlt werden, wenn eigene Mittel vorhanden sind. Ansonsten erfolgt eine Finanzierung durch das Programm REAG/GARP, bei Rückwanderung in das Kosovo durch das Programm URA («Brücke») oder gegebenenfalls durch separate Programme einiger Bundesländer und Kommunen.⁴⁸ Neben den Reisekosten und Reisebeihilfen kann innerhalb dieser Programme auch eine Starthilfe für die Zeit nach der Rückkehr beantragt werden (s.u.). Daneben können für bestimmte Rückkehrstaaten über das von der EU kofinanzierte European Reintegration Network (ERIN), eine gemeinsame Rückkehrmaßnahme vieler europäischer Partnerinstitutionen, individualisierte Reintegrationshilfen für die Zeit nach der Rückkehr beantragt werden.⁴⁹

Laut EU-Rückführungsrichtlinie, die auch für das deutsche Recht gilt, hat eine freiwillige Ausreise Vorrang vor der Abschiebung. Anders als in der EU-Rückführungsrichtlinie ist der Vorrang der freiwilligen Ausreise allerdings im deutschen Aufenthaltsgesetz nicht ausdrücklich verankert.

⁴⁶ Vgl. dazu ausführlich Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Berlin 2017, S. 30/31.

⁴⁷ Insbesondere zu den ersten beiden Kategorien existieren weder belastbare Zahlen noch verlässliche Schätzungen. Hinsichtlich der ersten Kategorie bildet jedoch die in der Asylgeschäftsstatistik ausgewiesene Zahl der «sonstigen Verfahrenserledigungen» (2016 knapp 90.000 der insgesamt knapp 700.000 abgeschlossenen Verwaltungsverfahren), abzüglich der Entscheidungen im Dublin-Verfahren (knapp 20.000) in andere EU-Mitgliedsstaaten, den möglichen Maximalwert; vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016, Nürnberg. Hinsichtlich der zweiten Kategorie ist die Annäherung noch schwieriger, da die vorgesehene Rücksendung der sogenannten Grenzübertrettsbescheinigungen (siehe Fn. 10) in den meisten Fällen nicht erfolgt bzw. nicht statistisch aufbereitet wird.

⁴⁸ Vgl. BAMF-Forschungszentrum: «Rückkehrunterstützung in Deutschland», Working Paper 31, Nürnberg 2010 sowie «Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr», Working Paper 65, Nürnberg 2015.

⁴⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Programmsteckbrief ERIN, Nürnberg 2016.

Bei den politisch Verantwortlichen im Bund und in den Ländern wird kaum eine Gelegenheit ausgelassen, in Debatten um die Aufenthaltsbeendigung die Vorzüge der Freiwilligkeit zu betonen. In der Praxis aber haperte es bislang vielfach daran, diesem Primat wirksam zur Durchsetzung zu verhelfen. So werden Fragen der Rückkehrberatung im Asyl- und Aufenthaltsrecht bisher nicht berücksichtigt. Sie sind also kein genuiner oder gar obligatorischer Bestandteil ausländerrechtlicher Fall- und Sachbearbeitung. Die erheblichen Spielräume bei der Ausgestaltung der Rückkehrpolitik wurden durch die Bundesländer sehr unterschiedlich genutzt: Vielfach ist lediglich die Zuständigkeit für den Vollzug von Abschiebungen zentral verortet und konsequent geregelt. Für die freiwillige Ausreise, deren Förderung sowie entsprechende Beratungsstrukturen fehlen solche Festschreibungen.

Fallstudien in Bundesländern⁵⁰ haben ergeben, dass es in vielen kommunalen Ausländerbehörden keine klaren Vorgaben über die Zuständigkeit, den Zeitpunkt und den genauen Ablauf einer Rückkehrberatung gibt. Auch fehlt es oftmals an Kompetenz und Verantwortungsbewusstsein für diese Aufgabe. Darüber hinaus werden Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen den zuständigen Landesministerien und den Behörden auf kommunaler Ebene als verbesserungswürdig eingestuft; ebenso wird ein mangelnder horizontaler Austausch beklagt.⁵¹

Vergleich der Zahlen zu freiwilligen Ausreisen und Abschiebungen in den Bundesländern

Eine grobe Analyse der verfügbaren Daten zur freiwilligen Ausreise sowie zur Abschiebung (Tabelle 1) zeigt, dass es zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede gibt. Dies wirft Fragen nach der Rechtsgleichheit bzw. Fragen nach der unterschiedlichen Verwaltungspraxis bei gleicher Rechtslage auf. Zwar können die Zahlen keinen empirischen Nachweis erbringen, sie legen jedoch nahe, dass in einigen Bundesländern der freiwilligen Ausreise wesentlich effektiver Vorrang eingeräumt wird als in anderen (vgl. etwa Hamburg im Vergleich zu Bremen oder das Saarland im Vergleich zu Rheinland-Pfalz).

In Kombination mit den geschilderten höchst unterschiedlichen Strukturen und Angeboten der Rückkehrberatung ergibt sich ein Ausmaß an Heterogenität, das mit dem grundgesetzlichen Gleichbehandlungsgrundsatz («same case, same treatment») nur schwer in Einklang zu bringen ist. Auch vor dem Hintergrund von Einzelfallbetrachtungen ist daher (in Analogie zur viel zitierten «Schutzlotterie» innerhalb der Europäischen Union) von einer «Rückkehrlotterie» oder «Abschiebelotterie» innerhalb Deutschlands gesprochen worden.⁵²

⁵⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017), op. cit., S. 23 ff.

⁵¹ Ebd., S. 33 f.

⁵² Vgl. «Die Abschiebe-Lotterie. Bund und Länder können sich nicht auf einen Kurs für Abschiebungen einigen. Wer in Deutschland bleiben kann und wer gehen muss, hängt oft vom Zufall ab», Der Spiegel 10/2017, S. 28-31.

Tabelle 1: Rückführungen im Ländervergleich

Bundesland	Ausreise- pflichtige am 01.01.2016	Abschiebun- gen 2016	Freiwillige Ausreisen 2016 über REAG/GARP	Verhältnis von Abschie- bungen zu freiwilliger Rückkehr
Baden- Württemberg	32.711	3.646	6.108	1 zu 1,7
Bayern	16.278	3.310	6.399	1 zu 1,9
Berlin	12.531	2.027	2.098	1 zu 1
Brandenburg	5.300	570	996	1 zu 1,8
Bremen	3.205	76	659	1 zu 8,7
Hamburg	7.709	767	518	1 zu 0,7
Hessen	13.278	1.723	1.872	1 zu 1,1
Mecklenburg- Vorpommern	3.639	817	211	1 zu 0,3
Niedersachsen	18.577	1.908	8.547	1 zu 4,5
Nordrhein- Westfalen	54.290	5.121	16.513	1 zu 3,2
Rheinland-Pfalz	11.183	909	3.907	1 zu 4,3
Saarland	1.792	216	78	1 zu 0,4
Sachsen	9.891	1.814	1.924	1 zu 1,1
Sachsen-Anhalt	5.327	836	1.204	1 zu 1,5
Schleswig- Holstein	5.391	790	1.206	1 zu 1,5
Thüringen	3.312	569	1.829	1 zu 3,2

Anmerkungen: Die in der ersten Spalte eingetragene Zahl der Ausreisepflichtigen umfasst Ausreisepflichtige mit und ohne Duldung; unter den nicht geduldeten Ausreisepflichtigen befinden sich jedoch auch mehrere Tausend Staatsangehörige anderer EU-Länder. Aufgrund der lückenhaften Statistik im Bereich der freiwilligen Ausreise können nur die Zahlen zur Rückkehr im Rahmen des Programms REAG/GARP bundesweit verglichen werden. Einige Bundesländer und Kommunen realisieren jedoch zusätzliche freiwillige Ausreisen über eigene Programme.

Quellen: BT-Drs. 18/7800, S. 25, 37; BT-Drs. 18/11112, S. 56

Inkonsistenzen föderaler Rückkehrpolitik – Ansätze für mehr Kohärenz

Die Rückkehrberatung im föderalen System bietet im Sinne eines Whole-of-Government-Ansatzes Chancen der Kooperation über die Ebenen hinweg. Rückkehrberatung wäre dann eine Facette in einem koordinierten, ganzheitlichen und mehrstufigen Prozess der bedarfsorientierten Beratung von Asylbewerbern und -bewerberinnen sowie Ausreisepflichtigen unter Beteiligung verschiedener Akteure, darunter vor allem freie Träger, das BAMF und die Landes- bzw. kommunalen Ausländerbehörden.

Einen sinnvollen Ansatz zur Modernisierung der Rückkehrberatung bildet die 2014 geschaffene und beim BAMF angesiedelte «Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement» (BLK-IRM). Sie hat zum Ziel, alle im Bereich der Rückkehr tätigen Akteure ebenenübergreifend zusammenzubringen sowie einen kohärenten Ansatz des Rückkehrmanagements auszuarbeiten.

Doch bislang mangelt es dem Rückkehrberatungsprozess an Effizienz und Einheitlichkeit. Dies ist teils eine Folge sich überlappender oder schlecht koordinierter Zuständigkeiten im föderalen System. Der bisherige Austausch über die Ebenen hinweg hat kaum Praxisrelevanz, da die Bund-Länder-Koordinierungsstelle ein noch neuer, nicht konsequent umgesetzter Koordinierungsansatz ist, zumal sich die grundsätzlichen Herangehensweisen der einzelnen Bundesländer teils weiterhin stark voneinander unterscheiden. Denn obwohl alle Länder an der Koordinierungsstelle und deren Arbeitsgruppen beteiligt sind, werden deren Prinzipien nur unzureichend berücksichtigt: Insbesondere der Grundsatz, nach dem die Rückkehrberatung neutral, umfassend, ergebnisoffen, unter Berücksichtigung des Einzelfalls, des Herkunftslandes sowie des jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Status erfolgen und durch qualifizierte Fachkräfte durchgeführt werden soll,⁵³ findet eher selten Beachtung.⁵⁴

Auch die inhaltliche Zusammenarbeit der Ausländerbehörden mit dem jeweils zuständigen Landesministerium sowie der Austausch der Ausländerbehörden untereinander sind verbesserungsbedürftig. Die Kooperation erfolgt meist nicht systematisch, sondern ist eher Folge persönlicher Kontakte. Die mangelnde Kooperation ist teils der hohen Arbeitsbelastung, teils der schlechten Personalausstattung geschuldet. Der halbjährlich unter dem Dach des Deutschen Städtetags stattfindende Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte bietet eine geeignete Plattform, um die Kooperation und Kommunikation zu verdichten.

⁵³ Vgl. Arbeitsgemeinschaft Freiwillige Rückkehr im Rahmen der Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement, «Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung», Version 2.0 vom 09.04.2015.

⁵⁴ So möchte das Land Hessen eine flächendeckende und möglichst umfassende Rückkehrberatung u.a. dadurch sicherstellen, dass rund 170 pensionierte Polizeibeamte und -beamtinnen eingesetzt werden, die die Ausländerbehörden «sowohl beratend als auch administrativ tatkräftig unterstützen». Zwar sollen diese Pensionäre speziell geschult werden, dennoch erscheint es fraglich, ob sie als frühere Garanten von Ordnungspolitik und Gefahrenabwehr diese Aufgabe im oben genannten Sinne erfüllen können (vgl. «Flüchtlingspolitik: Land stellt eine Million Euro zur Förderung freiwilliger Ausreisen bereit», Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 27.03.2017).

9 Handlungsempfehlungen: Reformpotenziale nutzen

Menschenwürde und Grundrechtskonformität wahren

Ein menschenwürdiger und grundrechtskonformer Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts ist auch bei der Aufenthaltsbeendigung und beim Rückkehrmanagement sicherzustellen.

Die verfassungsrechtliche Orientierung am Individuum als Rechtsträger und Rechtssubjekt schließt aus, Verwaltungshandeln allein an der Zugehörigkeit zu einer Gruppe oder an verwaltungstechnischen Klassifizierungen auszurichten. Auch bei «vollziehbar ausreisepflichtigen» Personen sind daher immer die besonderen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen und individuelle Aufenthaltsrechte zu prüfen. Beurteilungs- und Ermessensspielräume sollten grundsätzlich zugunsten der Betroffenen genutzt werden, solange dem nicht Straftaten, Täuschungshandlungen oder Sicherheitsgefährdungen entgegenstehen.

Die Jahre 2016 und 2017 standen im Zeichen zahlreicher, zum Teil sehr kurzfristig eingeleiteter Reformen im Bereich der Asyl- und Rückkehrpolitik, die sich sowohl auf Ebene der Rechtsnormen wie des Verwaltungsvollzugs niedergeschlagen haben. Einerseits wurden verschiedene Schritte zur Verfahrensbeschleunigung ergriffen, Rechte und Ansprüche der Asylsuchenden eingeschränkt und administrative Kapazitäten aufgebaut. Andererseits gehörte dazu der Versuch, das «Flüchtlingsmanagement» entlang bestimmter Fallgruppen (etwa nach «sicheren Herkunftsländern» oder nach unterschiedlichen Bleibeperspektiven) auszurichten. Dieses Vorgehen mag unter Aspekten der administrativen Effizienz naheliegen und als Mittel zur Bewältigung akuter Krisen oder einer Überlastung der Verwaltung temporär legitim erscheinen. Die Beschlüsse von Bund und Ländern beinhalten jedoch die Gefahr, dass der verfassungsrechtlich gebotene Individualrechtsschutz durch Pauschalisierungen und Typisierungen ausgehebelt wird.

Primat der freiwilligen Ausreise konsequent umsetzen – Abschiebung als Ultima Ratio

Die freiwillige, unterstützte Ausreise sollte stets Vorrang vor der gewaltsam durchzusetzenden Abschiebung haben.

Auch wenn die Befunde zur Wirksamkeit von Rückkehrmaßnahmen in Deutschland bislang rar sind, zeigt die internationale Forschung, dass Zwangsmaßnahmen bei der Rückführung in der Regel nicht mit großem Erfolg einhergehen; die Möglichkeit, die eigene Rückkehr zumindest mit einem geringen Maß an Selbstständigkeit und Selbstbestimmung zu organisieren und sich darauf vorzubereiten, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Rückkehr erfolgreich und nachhaltig ist.⁵⁵ Zudem lassen sich die gerade für Kinder von ausreisepflichtigen Familien oftmals traumatischen nächtlichen Zugriffe vermeiden, die mit der zwangsweisen Verbringung zum Flughafen verbunden sind und die oft auch für die durchführenden Mitarbeiter und

⁵⁵ Vgl. Jean-Pierre Cassarino: The Conditions of Modern Return Migrants, in: International Journal on Multicultural Societies 10, Nr. 2, S. 95-106.

Mitarbeiterinnen der Behörden mit erheblichen Belastungen verbunden sind. Obendrein sind gewaltsame Abschiebungen durch den hohen Aufwand an polizeilicher Begleitung und die oftmals geringe Auslastung der Flugzeuge sehr kostenträchtig. Man kann Erfolge – im Einklang mit europäischen Vorgaben – auch effizienter und günstiger erzielen.

Um dem Primat der freiwilligen Ausreise zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen, bedarf es unmissverständlicher Vorgaben per Gesetz oder durch die obersten Landesbehörden (etwa durch Erlasse), nach denen die Ausländerbehörden erst alle Möglichkeiten der Rückkehrberatung und -förderung zu prüfen und auszuloten haben, bevor sie ordnungspolitische Maßnahmen ergreifen, etwa durch die Einleitung einer Abschiebung.

Duldungsketten durch Statuswechsel kappen

Der Wechsel von der Duldung in einen regulären Aufenthaltsstatus sollte grundsätzlich spätestens nach einem dreijährigen Aufenthalt ermöglicht werden, insbesondere wenn schon erste Integrationsleistungen erbracht wurden (Sprachkenntnisse auf Niveau A2, Perspektive zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts).

«Kettenduldungen» sind ein rückführpolitisches und integrationspolitisches Hindernis. Mit zunehmender Dauer einer Duldung schwindet die Wahrscheinlichkeit, dass eine Rückführung noch erfolgen kann. Bei vollzogenen Integrationsschritten ist sie zudem ethisch und menschenrechtlich fragwürdig. Die an der letzten Bundesregierung beteiligten Parteien hatten für die 18. Wahlperiode das Ziel formuliert, die Asylverfahrensdauer bis zum Erstentscheid auf drei Monate zu begrenzen.⁵⁶ An diesem Ziel sollte angesichts des absehbaren Abbaus des Verfahrensstatus beim BAMF unbedingt festgehalten werden. Bestehen nach negativer Schutzprüfung jedoch Ausreise- oder Abschiebungshindernisse, die auch nach mehreren Jahren und unter Berücksichtigung der zahlreichen Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht ausgeräumt sind, sollte bei Straffreiheit und ersten Integrationsleistungen oder einer zu erwartenden Sicherung des Lebensunterhalts eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.⁵⁷ Der Dreijahreszeitraum, der ab Asylgesuchstellung gezählt werden sollte, korrespondiert mit dem Zeitraum, der nach § 73 Abs. 2a AsylG auch für Widerrufs- und Rücknahmeprüfungen für das BAMF verpflichtend ist.⁵⁸

Die bislang bereits im Aufenthaltsrecht bestehenden Vorschriften, vor allem in den §§ 25 Abs. 5 sowie 25a und b AufenthG (siehe Abschnitt 5), haben es bislang nicht vermocht, einer Situation von teilweise jahrelangen «Kettenduldungen» wirksam zu begegnen – zum einen, weil ihr Anwendungsbereich vergleichsweise eng ist und

⁵⁶ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 76.

⁵⁷ Von der Erfüllung der Passpflicht als Erteilungsvoraussetzung sollte bei nachgewiesener Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Passbeschaffung abgesehen werden.

⁵⁸ Es ist davon auszugehen, dass der Dreijahreszeitraum ab Asylgesuch in der Regel keine Schlechterstellung für Personen bedeuten würde, die nach momentaner Rechtslage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG infrage kämen, da er die Dauer des Asylverfahrens sowie etwaiger Rechtsmittelverfahren umfasst.

gleichzeitig breiter behördlicher Ermessensspielraum besteht; zum anderen, weil die Erteilungsvoraussetzungen nur von einer sehr geringen Zahl an Betroffenen erfüllt werden.

Beide Ansätze – die Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Ausreise sowie die Honorierung von Integrationsleistungen – sollten im Rahmen einer Reform der §§ 25 Abs. 5, 25a und b AufenthG zu einer wirksamen stichtagsunabhängigen Regelung verschmolzen werden. In einer als Soll-Vorschrift zu konzipierenden Neuregelung sollten die Erteilungsvoraussetzungen und Ausschlussgründe klarer als bisher benannt und unbestimmte Rechtsbegriffe im Interesse einer einheitlicheren Auslegung möglichst vermieden werden.

Eine entsprechend komprimierte stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung würde sowohl den grundrechtlich geschützten Aspekten (Gesundheit, familiäre Belange) explizit Rechnung tragen als auch Integrationsanstrengungen früher als bisher honorieren, den Verwaltungsvollzug entlasten und damit auch eine Ausrichtung auf die Aufenthaltsbeendigung bei Straftaten und Sicherheitsgefährdungen befördern.

Flächendeckendes Monitoring für Abschiebungen etablieren

Als Beitrag zur Wahrung eines grundrechtskonformen und menschenwürdigen Abschiebevollzugs, aber auch zur Verbesserung der allgemeinen Transparenz der Rückführungspolitik sollten Bund und Länder darauf hinwirken, dass ein Monitoring für Abschiebungen entsprechend den Vorgaben der EU-Rückführungsrichtlinie flächendeckend gewährleistet wird.

Kommt es zur Abschiebung, besteht in Deutschland bislang nur ein äußerst lückenhaftes System des Monitorings, das die EU-Rückführungsrichtlinie vorsieht. Dort heißt es: «Die Mitgliedstaaten schaffen ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen» (Art. 8 Abs. 6 RL 2008/115/EG). Eine von kirchlichen Wohlfahrtsverbänden durchgeführte unabhängige Abschiebungsbeobachtung gibt es nur an den Flughäfen in Frankfurt am Main, Düsseldorf und Berlin.⁵⁹ In anderen Bundesländern fehlt eine solche Einrichtung, obwohl die Bundesregierung davon ausgeht, dass die Abschiebungsbeobachtung sowie entsprechende Foren dazu beitragen, das behördliche Handeln beim Vollzug von Rückführungen transparenter zu machen.⁶⁰ Der Beobachtungsauftrag, der durch freie Träger wie Wohlfahrtsverbände oder durch speziell geschaffene Ombudsstellen geleistet und mit einem konsequenten Berichtswesen gekoppelt werden sollte, muss unter den Gesichtspunkten von Logistik und Kapazitäten sowie mit Blick auf die Zugangs- und Einblicksrechte ausreichend ausgestattet sein. Perspektivisch sollte das Monitoring auf die Situation in den Ankunfts- und Ausreisezentren ausgeweitet werden, um Zweifel an der

⁵⁹ In der Freien und Hansestadt Hamburg steht die (Wieder-)Einrichtung einer durch die Stadt finanzierten unabhängigen Abschiebebeobachtung gemäß Beschluss der Bürgerschaft derzeit bevor (vgl. LT-Drs. 21/8932).

⁶⁰ BT-Drs. 18/5737, S. 17; vgl. dazu allgemein: Jari Pirjola: Flights of Shame or Dignified Return? Return Flights and Post-return Monitoring, in: European Journal of Migration and Law, Nr. 17/2015, S. 305-328.

Rechtskonformität bestimmter Verfahrens-, Unterbringungs- und Versorgungsstandards auszuräumen und auf etwaige Missstände hinzuweisen.

Akzeptanz durch konsequente Beratung und gesetzliche Regelungen fördern

Die Rückkehrberatung sollte in Deutschland – ähnlich wie in der Schweiz oder den Niederlanden – gesetzlich verankert und flächendeckend vorgehalten werden.⁶¹ Perspektivisch empfiehlt sich, Rückkehrberatung in eine allen Asylsuchenden zur Verfügung stehende, neutrale und staatlich finanzierte Asylverfahrensberatung einzubinden. Eine mit Rechtsanspruch versehene anwaltschaftliche Beratungsoption könnte die Kohärenz des Asylsystems verbessern und die Akzeptanz von Rückkehrentscheidungen bei den Betroffenen fördern.

Dem Asyl- oder Aufenthaltsgesetz könnte eine Bestimmung hinzugefügt werden, nach der «vollziehbar Ausreisepflichtigen» vor der Einleitung von Abschiebemaßnahmen Informationen zu den zur Verfügung stehenden Programmen und Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Ausreise vermittelt sowie eine an den subjektiven Bedarfslagen orientierte, ergebnisoffene Rückkehrberatung angeboten werden sollen. Kriminelle, Gefährder und Gefährderinnen sowie illegal Wiedereingereiste könnten von der Regelung explizit ausgenommen werden. Die konkreten Zuständigkeiten für entsprechende Beratungs- und Ausreisegespräche sollten von den Ländern per Verordnung geregelt und den Ausländerbehörden zugeordnet werden. Dabei sollten die Behörden in der Regel nicht selbst beraten, sondern, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, diese Aufgabe an nichtstaatliche lokale Akteure übertragen. Dazu bedarf es zunächst der Entwicklung möglichst einheitlicher Leitlinien oder «Beratungscurricula», etwa durch eine Fachkommission unter Beteiligung von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen, die für alle Ebenen verbindlich werden und die auch die Zeitfenster bestimmen, in denen Beratung stattfindet. Zum zweiten sollte eine Ausschreibung der Beratungsleistungen sowie eventuell eine Zertifizierung der Träger erfolgen. Sollte es an freien Trägern für Rückkehrberatung mangeln, so können durchaus auch staatliche Behörden Beratungsangebote übernehmen – zentrale Voraussetzung dafür ist entsprechend geschultes Personal, das nicht gleichzeitig auch mit dem Vollzug ordnungsrechtlicher Maßnahmen betraut ist.

Das Asylverfahren sowie der Umgang mit den verschiedenen behördlichen Stellen (etwa Landeserstaufnahmeeinrichtung, Außenstelle des BAMF, kommunale Ausländerbehörde) sind im föderalen System der Bundesrepublik intransparent, insbesondere für die Schutzsuchenden selbst. Asylverfahrens- und Rückkehrberatung sind für die Betroffenen nur punktuell verfügbar. Sie fallen in die Zuständigkeit der Länder. Die Asylverfahrensrichtlinie der Europäischen Union (Art. 20 Abs. 3 RL 2013/32/EU) regelt in den Artikeln 19-23 detailliert Fragen der Informationsvermittlung und der Rechtsberatung im Asylverfahren: Mitgliedsstaaten haben sicherzustellen, dass Antragstellern und -stellerinnen auf Antrag unentgeltlich rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte zum Verfahren unter Berücksichtigung der individuellen Umstände

⁶¹ Für einen Vorschlag in diese Richtung vgl. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017), op. cit., S. 39.

erteilt werden; ablehnende Entscheidungen sind ausreichend zu begründen. Es ist zu erläutern, wie die Entscheidung angefochten werden kann. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass eine Rechtsberatung nach Ablehnung eines Asylantrags im Rahmen der Prozesskostenhilfe kostenlos ist. Allerdings können die Mitgliedsstaaten dies an hinreichende Erfolgsaussichten des Rechtsmittelverfahrens koppeln, so wie dies in Deutschland durch die Verwaltungsgerichtsordnung und die Zivilprozessordnung geregelt ist. Dieser mitgliedsstaatliche Vorbehalt findet sich entsprechend auch in der Rückführungsrichtlinie (Art. 13 Abs. 4 RL 2008/115/EG). Der Bundesgesetzgeber sollte die Asylverfahrens- und Rückkehrberatung proaktiv gestalten und flächendeckend finanzieren – nicht zuletzt zur Kompensation für die vor Kurzem erfolgten Verschärfungen im Verfahrensrecht, nach denen Asylsuchende bis zum Abschluss ihres Verfahrens in den zentralen Erstaufnahmeeinrichtung wohnen sollen, wo sie nicht immer ausreichend Zugang zu Rechtsberatung erhalten.⁶²

Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen verbessern

Rückkehrberatung sollte als mehrstufiger Prozess konzipiert werden. Dafür sollten freie Träger, das BAMF sowie die Sozial- und die Ausländerbehörden sich besser abstimmen. In diesem Prozess sollten alle beteiligten Behörden und Organisationen wissen, wer wann und wo für die Informationsvermittlung, Belehrung und die konkrete Beratung verantwortlich ist. Schon im individuellen Orientierungsgespräch, das in der ersten Phase des Aufenthaltes stattfindet, sollten Verfahrensabläufe, Unterbringung, Chancen des Asylgesuchs, Teilhabe und Arbeitsmöglichkeiten sowie erste Informationen zur Rückkehrberatung und -förderung in einer den Betroffenen verständlichen Sprache vermittelt werden.

Einen sinnvollen Ansatz zur Modernisierung der Rückkehrberatung bildet die 2014 geschaffene und beim BAMF angesiedelte «Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement» (BLK-IRM). Sie hat zum Ziel, alle im Bereich der Rückkehr tätigen Akteure ebenenübergreifend zusammenzubringen sowie einen kohärenten Ansatz des Rückkehrmanagements auszuarbeiten.

Dem Rückkehrberatungsprozess mangelt es an Effizienz. Dies ist teils eine Folge sich überlappender oder schlecht koordinierter Zuständigkeiten im föderalen System. Der bisherige Austausch über föderale Ebenen hinweg hat kaum Praxisrelevanz, da die Bund-Länder-Koordinierungsstelle ein noch neuer, nicht konsequent umgesetzter Koordinierungsansatz ist. Im föderalen System unterscheiden sich auch die Herangehensweisen der einzelnen Bundesländer stark voneinander. Die inhaltliche Zusammenarbeit der Ausländerbehörden mit dem zuständigen Landesministerium sowie der Austausch der Ausländerbehörden untereinander sind verbesserungsbedürftig. Die Kooperation erfolgt meist nicht systematisch, sondern ist eher Folge persönlicher Kontakte. Die mangelnde Kooperation ist teils der hohen Arbeitsbelastung,

62 Dazu auch die Policy-Empfehlung der AG 3 der Fachkommission von Daniel Lede Abal, Dagmar Dahmen, Miriam Koch und Filiz Polat: Die «Bleibeperspektive» und ihre Folgen für die Integration von Geflüchteten.

teils der schlechten Personalausstattung geschuldet. Der halbjährlich stattfindende Erfahrungsaustausch von Ausländerbehörden großer Städte böte eine geeignete Plattform, um die Kooperation und Kommunikation zu verdichten.

Perspektive Spurwechsel

Ein direkter Spurwechsel vom Status des Asylbewerbers oder der Asylbewerberin in jenen des Arbeitsmigranten oder der Arbeitsmigrantin ist im deutschen Zuwanderungsrecht bislang nicht vorgesehen.⁶³ Dieses politische Instrument ist strittig, da – je nach Ausgestaltung – Fehlanreize entstehen könnten. In bestimmten Konstellationen sollten jedoch weitere Reformen geprüft werden.

Der Blick in die Praxis zeigt, dass gemischte Wanderungsbewegungen («mixed migrations»), die von einer Gemengelage von Migrationsmotiven gekennzeichnet sind, vielfach der Wirklichkeit entsprechen. Darauf sollte in Zukunft eine migrationspolitische Antwort gefunden werden, ohne dass es zu «Pull-Effekten» kommt. Es bedarf im Falle abgelehnter oder aussichtsloser Asylanträge der Schaffung von Perspektiven für die Rückkehr oder Ausreise mit einer anschließenden Möglichkeit zur Wiedereinreise über bestehende Kanäle der Erwerbsmigration, etwa durch freiwillige, unterstützte Ausreisen, die mit einer Vorab-Zustimmung der Ausländerbehörde für eine spätere Erwerbstätigkeit gekoppelt werden. Das Kriterium dafür wären bestehende Arbeitsmarktqualifikationen oder ein konkretes Jobangebot der Antragsteller und -stellerinnen, und zwar unabhängig vom Herkunftsland; von Wiedereinreiseverboten muss Abstand genommen werden.

Perspektiven nach der Rückkehr schaffen: Wirksame Hilfen der Reintegration entwickeln

Rückkehrpolitik darf sich nicht auf die Auszahlung von Reisekosten und Startgeldern beschränken, sondern sollte auch die künftigen Perspektiven von Rückwandernden berücksichtigen. Dafür müssen auch die individuellen Bedürfnisse von «gescheiterten» Migranten und Migrantinnen nach Rückkehr in das Herkunftsland berücksichtigt werden.

Diesem auf Individuen abzielenden Ansatz muss ein übergeordneter politischer Ansatz zur Seite gestellt werden, der bei der Bekämpfung von Fluchtursachen verschiedene Politikfelder kohärent verknüpft. Rückführungspolitik sollte also noch wesentlich stärker mit dem Ziel verknüpft werden, systematisch die

⁶³ Unter dem Begriff des «Spurwechsels» werden von den verschiedenen, an der Debatte beteiligten Akteuren oftmals recht unterschiedliche Dinge verstanden, wobei bestimmte Möglichkeiten des Zweck- und Statuswechsels aus dem Asylbereich bereits bestehen, wie etwa die vor einiger Zeit geschaffenen Möglichkeiten, abgelehnten Asylbewerbern und -bewerberinnen sowie Geduldeten den Einstieg in eine berufliche Ausbildung zu erleichtern; vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): «Spurwechsel», op. cit.

Reintegration im Herkunftsland zu fördern (=migrationsaußenpolitische Dimension der Rückkehrpolitik).⁶⁴

(Nicht anerkannte) Flüchtlinge haben mit ihrem Migrationsprojekt nicht selten ihre ursprüngliche Existenz aufgegeben. Sie und ihr Umfeld nehmen die Rückkehr als Schmach wahr. Von diesen Personen sind nach der Rückkehr keine starken Entwicklungsimpulse für das Herkunftsland zu erwarten. Vielmehr besteht häufig ein Bedarf nach psychosozialer Betreuung, um überhaupt die Grundvoraussetzungen für eine Reintegration zu gewährleisten. Mit Rückwandernden ein intensives und ggf. zum beiderseitigen Vorteil nutzbares Projekt zu entwickeln, kann helfen, Folgemigrationen vorzubeugen und sozio-ökonomische Perspektiven im Herkunftsland zu entwickeln. Migrations- und rückkehrpolitisch bedeutsame Drittstaaten, für die Reintegrationsprogramme aufgelegt werden, müssen dafür «flankierend» auch in Politikfeldern wie der Außen(wirtschafts)politik, der Entwicklungszusammenarbeit oder der Umweltpolitik in den Blickpunkt rücken.

64 Dazu auch die Policy-Empfehlung der AG 2 der Fachkommission von Steffen Angenendt und Petra Bendel, «Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government: Wie kann eine verstärkte Kohärenz Menschen- und Flüchtlingsrechte stärken und Partnerschaften mit Herkunfts-, Erstaufnahme- und Transitstaaten auf Augenhöhe fördern?»

II NEUE NATIONALE PERSPEKTIVEN: HANDLUNGSSPIEL- RÄUME GESTALTEN

Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer

Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik

1 Problemstellung

Bei Fragen der Migration steht die deutsche Gesellschaft insgesamt – und damit auch das deutsche Migrationsrecht – vor drei großen Herausforderungen. Zwei hängen unmittelbar und die dritte zumindest mittelbar mit dem demografischen Wandel zusammen.

Erstens, zum einen ist in Deutschland mit einem signifikanten Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Auch wenn ein Ausblick über einen langen Zeitraum immer mit vielen Unbekannten verbunden ist, lässt sich aus den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zumindest ein klarer Trend ablesen: Demnach würde die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland – wenn die aktuelle Entwicklung sich fortsetzt – von 80,7 Millionen (2013) bis 2060 auf 73 Millionen Menschen sinken.¹ Auch das Potenzial erwerbsfähiger Personen würde sich reduzieren: von 49,2 Millionen Menschen (2013) über 44,5 Millionen (2030) auf nur noch 38 Millionen im Jahr 2060. Das heißt, dass in 40 Jahren bei uns rund ein Viertel weniger Menschen im arbeitsfähigen Alter leben würden. Parallel dazu dürfte sich der Anteil älterer Menschen an der Wohnbevölkerung erhöhen. Deutschland altert. Lag der Anteil der über 65-Jährigen im Jahr 2013 noch bei 34 Prozent, so wird sich diese Quote bis 2060 vermutlich auf ca. 60 Prozent nahezu verdoppeln.²

Dieser fortschreitende demografische Wandel führt zu Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland – namentlich der Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung: Weniger Beitragszahlende stehen tendenziell immer mehr Menschen gegenüber, die Rente beziehen oder – angesichts der steigenden Lebenserwartung – pflegebedürftig sind. Gleiches gilt für die gesetzliche Krankenversicherung, die sich wachsenden Kosten bei gleichzeitiger Erhöhung des Lebensalters ausgesetzt

¹ Statistisches Bundesamt (2015): 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 46.

² Johann Fuchs/Doris Söhnlein/Brigitte Weber (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060 – Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung, IAB-Kurzbericht 6/2017.

sieht. Daraus ergibt sich folgendes Bild: Einer ständig sinkenden Zahl von Beitragszahlungen stehen spiegelbildlich wachsende Ausgaben gegenüber.

Fraglich ist, ob sich durch den vermehrten Zuzug von Flüchtlingen seit dem Jahr 2014 daran etwas ändern wird. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass dieser nur «sehr eingeschränkte Auswirkungen auf die langfristige Bevölkerungsentwicklung» haben wird. Denn hierbei handele es sich um eine «Sonderentwicklung», die bei Annahmen zur Bevölkerungsvorausberechnung grundsätzlich «nicht berücksichtigt» würden: «Für die langfristigen Wanderungsannahmen kann das Wanderungsgeschehen eines einzelnen Jahres nicht als Muster dienen.» Dazu «schwankt» der Wanderungssaldo über längere Zeiträume hinweg zu stark und das – so das Statistische Bundesamt – wird vermutlich auch in Zukunft so bleiben.³ Demgegenüber kommt das Institut der Deutschen Wirtschaft (Köln) zu etwas anderen Zahlen: Dort geht man davon aus, dass es auch in den kommenden Jahren zu hohen Wanderungssalden kommen dürfte (2016: +850.000 Personen und 2017: +693.000 Personen) und dass diese Zahlen nur langfristig auf dann +218.000 zurückgehen werden. Die Folge: Der Zuzug von vielen Flüchtlingen würde den demografisch bedingten Bevölkerungsrückgang – zumindest zeitweilig – abflachen. Bis 2035 sei sogar ein leichter Anstieg des Bevölkerungsstandes auf 83,1 Millionen Menschen möglich.⁴ Letztlich aber dürfte das Statistische Bundesamt mit seiner Prognose Recht haben, dass es sich bei der Alterung der deutschen Bevölkerung um einen Prozess handelt, der allein durch den aktuellen Flüchtlingszuzug «nicht umkehrbar» ist.

Auf diesen demografisch bedingten Alterungsprozess unserer Gesellschaft gibt es vier Gegenstrategien:

- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung: entweder durch bessere Integration von Personen, die bislang häufig nicht oder nur unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert sind (Frauen, Arbeitslose oder bildungsferne Bevölkerungsgruppen) oder durch Veränderungen bei der Lebensarbeitszeit (früherer Berufseinstieg, späterer Rentenbeginn etc.);
- eine familien- und kinderfreundliche Politik, die den Menschen ermöglicht, Arbeit und Familienleben zu vereinbaren;
- Förderung einer lebenslangen Bildungsbeteiligung durch Stärkung der beruflichen Bildung, Aufbrechen geschlechtsspezifischen Berufswahlverhaltens, Förderung der beruflichen Mobilität durch höhere Weiterbildungsbeteiligung und anderes mehr;
- Erhöhung der Nettoeinwanderung.

Die gezielt gesteuerte Einwanderung kann neben den drei anderen oben genannten Ansätzen einen Beitrag zur Abmilderung der Folgen des absehbaren

³ Pressemitteilung vom 20.01.2016.

⁴ Philipp Deschermeier (2016): Einfluss der Zuwanderung auf die demografische Entwicklung in Deutschland, in: IW-Trends 2/2016; ders. (2017): Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035, IW-Trends 3/2017.

Alterungsprozesses unserer Gesellschaft leisten – ein Allheilmittel gegen den demografischen Wandel ist sie jedoch nicht.⁵

Dass Einwanderung also eine notwendige Maßnahme (neben anderen) ist, um die Folgen des demografischen Wandels abzufedern, davon geht auch das Statistische Bundesamt aus: So beruhen seine derzeitigen Projektionen bereits auf einer Netto-Zuwanderung von 200.000 Menschen pro Jahr.

Diese Erkenntnis hat – in sehr allgemeiner Form – auch Eingang in die Demografiestrategie der Bundesregierung gefunden. Nunmehr heißt es: «Zuwanderung aus dem Ausland ist seit vielen Jahren ein fester Bestandteil der demografischen Entwicklung in Deutschland [...] Der Wirtschaftsstandort Deutschland ist langfristig auf die Zuwanderung qualifizierter internationaler Fachkräfte angewiesen, um weiterhin wettbewerbs- und innovationsfähig zu sein [...] Um die Chancen durch Zuwanderung besser nutzen zu können, brauchen [wir] [...] eine eigene Zuwanderungs- und Integrationsstrategie.»⁶

Die Bundesregierung arbeitet auch an Handlungsvorschlägen, schließt jedoch bislang eine Änderung der einwanderungsrechtlichen Regelungen aus.

Zweitens, der demografische Alterungsprozess ist keine deutsche Besonderheit, sondern Strukturmerkmal vieler industrialisierter Gesellschaften. Auch die meisten anderen EU-Staaten sind mit ähnlichen demografischen Herausforderungen konfrontiert wie Deutschland.

Daher wäre Folgendes möglich: Das positive Wanderungssaldo der letzten Jahre nach Deutschland (2015: +380.000) beruhte zwar ganz maßgeblich auf dem Zuzug von Flüchtlingen, aber auch die sogenannte Binnenmigration aus EU-Staaten nach Deutschland hat dazu beigetragen.⁷ Die auch für diese Staaten prognostizierte demografische Entwicklung könnte also dazu führen, dass auch die hohen Einwanderungszahlen aus den andern Mitgliedsstaaten in den kommenden Jahren und Jahrzehnten abnehmen.⁸

Hinzu kommt, dass die Weltbevölkerung absehbar weiter deutlich ansteigen wird. Eine Projektion der UN besagt: Wenn sich der heutige Trend weiter fortsetzt,

5 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung; Johann Fuchs/Alexander Kubis/Lutz Schneider (IAB) (2015): Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050; Dieter Bräuninger (Deutsche Bank Research) (2015): Keine Entwarnung bei der Demografie – Arbeitskräfte bald dringend gesucht; Herbert Brücker: Migration und die Arbeit der Zukunft (2015), in: R. Hoffmann (Hrsg.): Arbeit der Zukunft, S. 419-435; Thomas Straubhaar (2015): Warum Deutschland ein Einwanderungsgesetz braucht, in: Die Welt vom 29.07.2015; Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft/PROGNOS AG (2015): Arbeitslandschaft 2040.

6 Bundesministerium des Innern (2017): Jedes Alter zählt. Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Arbeitsgruppenergebnisse zum Demografiegipfel am 16. März 2017, S. 42, 51 und 43.

7 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland, Dezember 2016, S. 10.

8 Fuchs/Söhnlein/Weber, op. cit.

dann würden in 85 Jahren über 11 Milliarden Menschen auf dem Globus leben.⁹ Dieses Bevölkerungswachstum würde sich jedoch nicht gleichmäßig verteilen, sondern würde vermutlich regional höchst unterschiedlich verlaufen. Während Europa altert, verjüngt sich unser afrikanischer Nachbarkontinent: Die Bevölkerung in Afrika wird voraussichtlich in den kommenden Jahrzehnten – im Vergleich mit den anderen Kontinenten – am stärksten ansteigen.

Wir haben es dann also mit gegenläufigen demografischen Trends zu tun. Und das wird Auswirkungen auf das Migrationsgeschehen haben.

Drittens, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kam Mitte 2017 zu dem Fazit, dass sich Deutschland innerhalb weniger Jahre als Einwanderungsland etabliert habe – und (neben Schweden) sogar zu einem «Vorbild» geworden sei.¹⁰ Aber ebenso unbestritten ist, dass das jetzige deutsche Einwanderungsrecht immer noch sehr kompliziert und bürokratisch ist – ein Problem nicht nur für potenzielle Zuwanderungswillige im Ausland, sondern auch gerade für kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland, die auf der Suche nach qualifiziertem Personal sind.

Trotz aller rechtlichen Änderungen in den letzten Jahren ziehen nach wie vor zu wenige Fachkräfte aus Drittstaaten nach Deutschland – im letzten Jahr nur rund 82.000.¹¹ Das waren gerade einmal vier Prozent aller Zuziehenden. Im Bereich der «Blauen Karte» für ausländische Fachkräfte ergeben die Zahlen seit Jahren ein ähnliches Bild: Von den ca. 14.500 Fachkräften, die eine «Blaue Karte» erhielten, waren nur 40 Prozent hierfür tatsächlich nach Deutschland eingewandert. 60 Prozent von ihnen lebten bereits in Deutschland und wechselten lediglich den aufenthaltsrechtlichen Status.¹²

2 Drei Vorschläge für ein Einwanderungsgesetz

Unser Land steht vor folgender Herausforderung: Um den unausweichlichen demografischen Wandel – und seine negativen Folgen für unser Sozialsystem – zumindest teilweise abzufedern, ist Deutschland auf Jahrzehnte auf den Zuzug von mehreren Hunderttausend Arbeitskräften angewiesen. Jahr für Jahr für Jahr. Wie will man diese Zuwanderung sinnvoll steuern? Mit dem jetzigen gesetzlichen Instrumentarium ganz

⁹ Revision of World Population Prospects (2015): <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (aufgerufen am 17. 10. 2017) Hinweis: Auch hier gilt: Nicht die Zahlen an sich sind relevant, sondern der ihnen zugrundeliegende demografische Prozess.

¹⁰ Zit. nach: Handelsblatt vom 29.06.2017.

¹¹ Es wäre allerdings verkürzt, die fehlende Einwanderungsbereitschaft monokausal nur auf die rechtlichen Vorschriften zurückzuführen. Tatsächlich kommen hier viele Faktoren zusammen: nur schwer veränderliche, wie die geringe Verbreitung der deutschen Sprache in der globalen Wirtschaft, aber auch veränderliche Faktoren, wie die Attraktivität deutscher Integrationspolitik oder geeignete Strategien zum Werben um Fachkräfte im Ausland (zu den diesbezüglichen Defiziten deutscher Politik vgl. BT-Drs. 18/5625).

¹² BAMF (2016): Wanderungsmonitor: Erwerbsmigration nach Deutschland – Jahresbericht 2015, S. 16 f.

sicher nicht. Das aktuelle deutsche Migrationsrecht ist in keiner Weise auf den demografischen Wandel eingestellt.

In einem Interview mit der Tageszeitung Die Welt am 8. Januar 2015 überraschte der Generalsekretär der CDU, Peter Tauber, mit seiner Forderung nach einem Einwanderungsgesetz: «Wir müssen über ein Einwanderungsgesetz reden. [...] Wir müssten festlegen, welchen Bedarf wir an Zuwanderung haben, was ein Zuwanderer im wahrsten Sinne des Wortes mitbringen soll [...] Vielleicht ist in Absprache mit der Wirtschaft über Quoten für bestimmte Berufsbilder zu sprechen.»

Auf Seiten der Union war man auf diesen Vorstoß von Peter Tauber nicht vorbereitet. Eilig wurde versucht, die Überlegungen des Generalsekretärs aus der medialen Debatte herauszuhalten. Auf ihrem Parteitag im Dezember 2015 dampfte die CDU dieses Thema dann auf folgende Formel ein: «Es gibt bereits zahlreiche gesetzliche Regelungen zur Einwanderung. Diese müssen widerspruchsfrei und besser miteinander verknüpft, in einem Gesetz zusammengeführt und im Ausland besser kommuniziert werden».¹³

Damit vertagte die Union das Thema auf die jetzt beginnende 19. Wahlperiode. Drei andere Parteien wurden jedoch aktiv:

- Bereits zehn Tage nach dem Tauber-Interview verabschiedete der FDP-Bundesvorstand seinen Beschluss «Für ein zeitgemäßes Einwanderungskonzept».¹⁴
- Die Sozialdemokratie benötigte etwas länger – dafür legte die SPD-Bundestagsfraktion aber im November 2016 gleich einen eigenen Einwanderungsgesetzesentwurf vor¹⁵ (den die SPD allerdings aus Gründen der Koalitionsräson dann selber nicht als Gesetzesentwurf in den Bundestag einspeisen konnte).
- Die grüne Bundestagsfraktion hatte bereits im Frühjahr 2015 mit ihrem Antrag «Für ein modernes Einwanderungsgesetz» auf den Vorstoß von Peter Tauber reagiert,¹⁶ unterlegte dies aber erst im Frühjahr 2017 mit einem eigenständigen «Entwurf eines Einwanderungsgesetzes».¹⁷

13 Beschluss des CDU-Parteitags 2015: «Zusammenhalt stärken – Zukunft der Bürgergesellschaft gestalten», S. 8.

14 «Für ein zeitgemäßes Einwanderungskonzept» (Beschluss des FDP-Bundesvorstands vom 19.01.2015).

15 Entwurf für ein Einwanderungsgesetz (SPD-Bundestagsfraktion vom 07.11.2016).

16 BT-Drs 18/3915.

17 BT-Drs 18/11854.

Auf diese drei Vorschläge kann und soll an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden.¹⁸

Die Debatte um das Punktesystem

Auffällig ist, dass alle drei Papiere einen Punkt hervorheben: Sie alle versuchen Antworten darauf zu finden, mit welchen einwanderungsrechtlichen Instrumenten man auf die oben genannten Folgen des demografischen Wandels reagieren könnte. Und alle drei kommen hier zu einem gemeinsamen Ansatz: dem sogenannten Punktesystem, also einem kriterienbasierten Auswahlinstrument.

Ein solches Punktesystem wurde erstmalig im Jahr 2001 von der «Unabhängigen Kommission Zuwanderung» (der sogenannten Süßmuth-Kommission) vorgeschlagen.¹⁹ Ein Jahr später enthielt dann auch das von der damaligen rot-grünen Koalition beschlossene Zuwanderungsgesetz in § 20 AufenthG ein solches Auswahlverfahren zur Steuerung der demografischen Zuwanderung.²⁰ Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2002 das erste rot-grüne Zuwanderungsgesetz aus formalen Gründen für verfassungswidrig erklärt hatte, brachte Rot-Grün das Gesetz im Januar 2003 erneut in den Bundestag ein. In den sich anschließenden Verhandlungen im Vermittlungsausschuss wurde das Punktesystem aber auf Wunsch von CDU/CSU ersatzlos aus dem dann am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz gestrichen.

An das Punktesystem knüpfen SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen im Wesentlichen jetzt wieder an.

18 Bislang liegen zum SPD-Entwurf vier kritische Stellungnahmen vor: Deutscher Anwaltsverein (Drucksache des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales Nr. 18(11)984; Bettina Offer in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (1/2017) S. 29–33; Rainer Lehner/Holger Kolb in: Zeitschrift für Rechtspolitik (2/2017), S. 34–37; Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen: www.bdv.de/index.php/id-20162017-131.html (aufgerufen am 17.10.2017). Zum grünen Gesetzentwurf siehe Holger Kolb/Rainer Lehner (2017): Radikale Moderne? Zum Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 7/2017, S. 270 ff.

19 Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001), S. 82 ff.

20 BGBl. (2002), Teil I vom 25. Juni 2002, S. 1946 ff.; vgl. BT-Drs.14/7387, S. 70.

Die wissenschaftliche Literatur ist in dieser Frage gespalten: Die einen befürworten ein solches kriteriengestütztes Auswahlinstrument²¹ – andere wiederum lehnen dies ab.²²

Dieser Beitrag kann und soll diese Frage nicht entscheiden. Er kann aber auf Folgendes hinweisen: Auch die kritischen Stimmen zum Punktesystems leugnen nicht, dass es eine adäquate Reaktion im deutschen Einwanderungsrecht braucht, um auf die demografische Herausforderung reagieren zu können. Und alle Fachleute sprechen sich dafür aus, das jetzige Aufenthaltsrecht in eine ganz spezifische Richtung weiterzuentwickeln: Das gegenwärtige deutsche Arbeitsmigrationsrecht ist bisher im Wesentlichen nachfrageorientiert, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist also an den Nachweis eines vorhandenen Arbeitsplatzes gebunden. Die Erweiterung soll nun durch eine – die Nachfrageorientierung ergänzende²³ – Öffnung des Migrationsrechts in Richtung von mehr Angebotsorientierung erfolgen.

Damit würde sich Deutschland übrigens auch – spiegelverkehrt – dem berühmten Beispiel Kanadas angleichen, das seinerseits sein bislang rein angebotsorientiertes Punktesystem durch nachfrageorientierte Elemente flankiert hat – sodass man inzwischen von einem migrationspolitischen «Hybridmodell» spricht.²⁴

Das Punktesystem ist die am stärksten ausgeprägte Variante einer solchen Angebots- oder Potenzialorientierung: Zuwanderungswillige sollten demnach auch ohne konkreten Arbeitsplatz nach Deutschland einreisen können (die FDP spricht hier – ganz «modern» – von «Jobseekern»). Sie sollen hierfür eine Aufenthalts- oder gar eine Niederlassungserlaubnis erhalten (die Grünen nennen dies «Talentkarte»), weil ihre Integrationsprognose gut ist. Gerade ein kriterienbasiertes Auswahlverfahren wie

-
- 21 Abschlussbericht der «Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung» (2011); Holger Hinte/Ulf Rinne/Klaus F. Zimmermann (2015): Punkte machen?! – Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht, IZA Standpunkte Nr. 79; Institut der Deutschen Wirtschaft (2015): Ein Punktesystem könnte helfen (Pressemitteilung vom 21.01.2015; vgl. auch: Institut der Deutschen Wirtschaft (2014): «MINT-Herbstreport 2014 – Attraktive Perspektiven und demografische Herausforderung – IW-Gutachten für BDA, BDI und Gesamtmetall; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung.
- 22 Vgl. FN 18. Vgl. darüber hinaus: Harald Dörig (2016): Fachkräftegewinnung mit Blue Card oder Punktesystem; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15/2016, S. 1033–1039; Holger Kolb (2008): Plan oder Markt? Sind Punktesysteme oder andere etatistische Instrumente der Königsweg zum Integrationserfolg? in: Dietrich Thränhardt: Entwicklung und Migration - Jahrbuch Migration 2006/2007 (Berlin-Münster 2008), S. 79–99.
- 23 Hier besteht übrigens eine auffallende Unschärfe im SPD-Gesetzentwurf – weil sich dieser Entwurf nicht dazu äußert, in welchem Verhältnis das von der SPD vorgeschlagene Punktesystem zu den nachfrageorientierten §§18 ff. des AufenthG steht: Will er diese Bestimmungen ergänzen oder ersetzen?
- 24 Vgl. hierzu: Uwe Hunger (2017): Steuerungssysteme der Erwerbszuwanderung im internationalen Vergleich: Welches System passt am besten zu Deutschland?, in: Bertelsmann-Stiftung: Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh 2017, S. 185 ff. und Holger Kolb (2017): Zum Wandel der politisch-rechtlichen Ausgestaltung von Arbeitsmigrationspolitik: Ein deutsch-kanadischer Vergleich, in: Rudolf Hrbek/Martin Groß Hüttmann (Hrsg.): Hoffnung Europa – Die EU als Raum und Ziel von Migration, Baden-Baden 2017, S. 85 ff.

das Punktesystem erhöhe die Chancen, dass diese «talentierten» Zugewanderten in absehbarer Zukunft einen Arbeitsplatz finden oder sich selbstständig machen.

Verschiedentlich wird zu diesem Ansatz kritisch angemerkt, dass in der 17. Wahlperiode bereits ein «kleines Punktesystem» in das deutsche Aufenthaltsrecht eingeführt worden sei: der § 18c AufenthG. Danach kann Zuwanderungswilligen mit Hochschulabschluss eine bis zu sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis «zur Suche nach einem der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz erteilt werden, wenn [der] Lebensunterhalt gesichert ist. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit.» Man müsse lediglich den § 18c AufenthG reformieren (also etwa die Frist zur Arbeitssuche verlängern, eine Erwerbstätigkeit während der Arbeitssuche gestatten oder auch qualifizierte Fachkräfte ohne Hochschulabschluss begünstigen). Dann könne man sich das ganze aufwändige Punktesystem sparen. Am besten würde Einwanderung also ganz marktkonform – ohne Eingriffe des Staates – funktionieren.²⁵

Entscheidend ist, dass eine angebots- oder potenzialorientierte Ergänzung des jetzigen Rechts gemeinhin als notwendig erachtet wird – dass de facto nur über den besten Weg gestritten wird. Dabei ist und bleibt aber klar: Wir brauchen eine Lösung, die den Herausforderungen des demografischen Wandels gerecht wird.

Ob die jährliche Zuwanderung von mehreren Hunderttausend Personen mithilfe einer bloßen Reform des § 18c AufenthG möglich ist, erscheint vor dem Hintergrund fraglich, dass im Jahr 2015 lediglich 192 Aufenthaltserlaubnisse nach dieser Regelung erteilt wurden.²⁶

Wir kommen damit – im Rahmen eines kurzen Zwischenfazit – zu drei Empfehlungen: Zum einen sollte Deutschland ein Einwanderungsgesetz auf den Weg bringen, um die bestehenden Regelungen zum Arbeitskräftezugang zu liberalisieren, zu systematisieren und zu entbürokratisieren. Zweitens sollte das deutsche Migrationsrecht so ausgestaltet werden, dass die Folgen des absehbaren demografischen Wandels gut bewältigt werden können. Und schließlich dürfte es unbestritten sinnvoll sein, ein solches Einwanderungsgesetz durch eine attraktive Integrationspolitik zu flankieren und die Maßnahmen im Ausland zu verbessern, um potenzielle Arbeitsmigranten

25 Auf dieser Basis, also innerhalb der Grundstruktur des bestehenden Aufenthaltsrechts, eine Erweiterung angebotsorientierter Einwanderung zu ermöglichen, ist auch das Projekt des Landes Baden-Württemberg «Punktebasiertes Modell für ausländische Fachkräfte» (PUMA) konzipiert (<https://regional-skilled-workers-initiative.de> - aufgerufen am 17.10.2017).

26 Allerdings mit einer fast 100%igen Erfolgsquote: Fast allen (184) gelang es, in der vorgesehenen Frist einen Arbeitsplatz zu finden und in einen anderen Aufenthaltsstatus zu wechseln (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Wanderungsmonitor der Erwerbsmigration nach Deutschland für 2015, S. 17 und 26). Zusätzlich wurden auf Grundlage der EU-Vorordnung 265/2010 noch rund 1.000 sogenannte Deutschland-Visa zur Arbeitssuche erteilt.

und -migrantinnen über Zuzugsmöglichkeiten nach Deutschland zu informieren und bestmöglich vorzubereiten.²⁷

Im Folgenden soll auf drei weitere Punkte eingegangen werden, die bei einer zukünftigen Reform des deutschen Einwanderungsrechts berücksichtigt werden sollten.

Nachhaltige Arbeitsmigration

Wanderungsprozesse sind – erst recht in einer zunehmend globalisierten Welt – nicht statisch, sondern sie verändern sich. Sie verlaufen häufiger als früher temporär und zirkulär. Die Menschen wandern heute nicht mehr ein und lassen sich im ersten Ziel-land dann dauerhaft nieder. Viele tun das weiterhin. Aber viele wandern auch – zeitlich befristet – weiter, um sich in einem anderen Land beruflich weiterzuentwickeln, um dann vielleicht wieder – sagen wir: nach Deutschland – zurückzukehren. Andere wiederum wollen in ihren alten Herkunftsländern unternehmerisch tätig werden oder sich dort sozial, ehrenamtlich oder ökologisch engagieren. Der Faktor Zeit ist bei Wanderungsbewegungen nicht vorhersehbar. Heute ist vieles denkbar. Aber das deutsche Recht ist auf solche Migrationsprozesse in einer globalisierten Welt nicht eingestellt.

Dabei bietet eine solche internationale Mobilität für alle Beteiligten – für die Herkunftsstaaten, die Aufnahmestaaten und die Zuwandernden selbst – erhebliche Chancen. Es ist daher sinnvoll, internationale Mobilität zu gestalten, und es ist von Vorteil, wenn man versucht, dies so attraktiv wie möglich zu machen.

Zum einen sollte es darum gehen, das deutsche Migrationsrecht (§ 51 AufenthG) dahingehend zu ändern, dass Zuwandernden ein längerfristiger Aufenthalt in Drittstaaten ermöglicht werden könnte, ohne dass dies (wie derzeit) dazu führt, dass nach wenigen Monaten der deutschen Aufenthaltstitel erlischt.

Zum anderen geht es um faire Rahmenbedingungen für die globale Anwerbung von Fachkräften: So hat zum einen im Jahr 2016 die Internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) Richtlinien beschlossen, um Migration fair zu gestalten und Zuwandernde im Anwerbeprozess vor Ausbeutung und Selbstausbeutung zu schützen («Fair Migration Agenda»)²⁸ Und mit Blick auf die weltweit zunehmende Migration von Gesundheitsfachkräften hatte sechs Jahre zuvor die UN-Weltgesundheitsorganisation (WHO) einen «Globalen Verhaltenskodex für die internationale

²⁷ So wäre es sinnvoll, wenn Zuwanderungswillige sich vom Drittstaat aus unkompliziert über die Einwanderungsoptionen nach Deutschland und ihre individuellen Erfolgchancen informieren und auf Wunsch schon dort an Vorintegrationskursen teilnehmen könnten. Dazu müssten nicht nur die entsprechenden Websites verständlicher und bedienungsfreundlicher aufgebaut und die Beratungsangebote erweitert werden, sondern auch die Kursangebote und die Möglichkeiten zu einer zeitnahen Bewertung ausländischer Berufs- und Hochschulabschlüsse.

²⁸ Siehe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_536263.pdf (aufgerufen am 17.10.2017)

Anwerbung von Gesundheitsfachkräften» beschlossen.²⁹ Mit diesem Instrument, das seither von 190 Staaten unterzeichnet worden ist, soll dafür gesorgt werden, dass sich die Abwanderung von Gesundheitsfachkräften nicht negativ auf die Gesundheitsversorgung in den ca. 60 Herkunftsländern negativ auswirkt, die mit einem «kritischen Mangel» an Gesundheitspersonal konfrontiert sind.³⁰

Nachhaltigkeit ist also auch im Bereich der Arbeitsmigration essentiell. Daher müssen die Interessen aller in eine Balance gebracht werden: die der Aufnahme- und Herkunftsländer, aber auch die Interessen und Rechte der Zuwandernden. Dann lässt sich das erreichen, was inzwischen gemeinhin als Triple-Win-Effekt bezeichnet wird³¹ – und was mittlerweile auch in Deutschland (wenn auch in kleinem Maßstab) versucht wird, umzusetzen.³²

Einwanderung zur beruflichen (Weiter-) Qualifizierung

Derzeit fokussiert sich die – primär an den eigenen Interessen ausgerichtete – deutsche Migrationspolitik primär auf bereits gut ausgebildete Fachkräfte: Diese möchte man zur Einwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt ermuntern.

Damit wird aber nur ein kleiner Teil der aktuellen Wanderungsbewegungen adressiert. Dieser ist ja in den letzten Jahren zu einem erheblichen Ausmaß davon geprägt, dass Menschen bei uns Zuflucht suchen. Und auch wenn die Schutzquoten für Asylsuchende hoch sind – aufs Ganze gesehen handelt es sich auch beim gegenwärtigen

29 http://www.who.int/hrh/migration/code/WHO_global_code_of_practice_EN.pdf (aufgerufen am 17.10.2017). Vgl. hierzu auch: <http://www.actionforglobalhealth.eu/> und www.plattform-globalegesundheit.de sowie Steffen Angenendt/Michael Clemens/Meiko Merda (2014): Der WHO-Verhaltenskodex, in: SWP-Aktuell, April 2014.

30 Einen guten Überblick zur fairen Fachkräftemigration in zehn OECD-Ländern bieten: Andreas Heimer/Claudia Münch: Nationale und internationale Initiativen im Überblick, in: Bertelsmann-Stiftung (2015): Migration gerecht gestalten, Gütersloh, S. 107 sowie Lara White/Clara Pascual de Vargas (2015): Ansätze zur Förderung eines ethisch vertretbaren Recruitings und fairer Migration, in: ebd. S. 285 ff. Der o. g. Gesetzesentwurf der grünen Bundestagsfraktion enthält übrigens im Hinblick auf das vorgeschlagene Punktesystem in § 19 Abs. 4 eine Klausel, wonach die Staatsangehörigkeit eines Bewerbers oder einer Bewerberin für die grüne «Talentkarte» (nur) dann als Kriterium in Betracht gezogen werden kann/soll, wenn dies zur Erfüllung der Vorgaben internationaler Organisationen (wie etwa dem WHO-Kodex) oder zur Wahrung des Rechts auf Entwicklung der Herkunftsstaaten erforderlich ist.

31 Vgl. hierzu: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext, Berlin; Janina Brennan/Anna Wittenborg (2015): Gemeinsam zum Triple Win – Faire Gewinnung von Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Kriterien und Länderbeispiele zur Identifizierung geeigneter Herkunftsländer», Gütersloh.

32 <http://www.triple-win-pflegekraefte.de/> (aufgerufen am 17.10.2017). Einen aktuellen Überblick hierzu bietet: Björn Gruber (2017): Migration als Chance für Migranten, Herkunftsland und Zielland, in: Bertelsmann-Stiftung: Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh, S. 161.

Geschehen um das, was international als «mixed flows» bezeichnet wird – in den Wanderungsbewegungen mischen sich Flüchtlinge und Zuwanderungswillige.³³

Offenkundig führen viele innerhalb dieser «mixed flows» keinen deutschen «Gesellenbrief» mit sich³⁴ – dafür aber viel Potenzial.³⁵ Und genau darauf sollte mit spezifischen Weiterbildungs- und Qualifikationsangeboten reagiert werden.

Vorausschauende Politik ist gut beraten, in diesem Kontext auf drei Dinge zu achten:

- Zum einen sollte die Einwanderungspolitik auch wirklich dazu führen, dass Zuwandernde Anschluss finden an den deutschen Arbeitsmarkt. Insofern ist es richtig, diese Anschlussfähigkeit an den Parameter «berufliche Qualifikationen» zu knüpfen.
- Daneben erscheint es sinnvoll, auch für Menschen mit nur geringen beruflichen Qualifikationen Einwanderungsmöglichkeiten vorzuhalten – dies jedoch daran zu knüpfen, dass diese Menschen sich in Deutschland beruflich (weiter-)qualifizieren.³⁶
- Und schließlich wäre es ein enormer Gewinn, wenn es gelänge, potenziellen Arbeitsmigranten und -migrantinnen ohne Berufsabschluss durch eine ganzheitlich angelegte Einwanderungspolitik ebenfalls eine Perspektive anzubieten – jenseits des für sie ja an sich «falschen» Wegs durch das Asylsystem.

Man muss jedoch nicht – und das ist das Neue des hier vorgestellten Gedankens – «das Pferd von hinten aufzäumen». Man sollte vielmehr einem Teil der Menschen, die aus unterschiedlichen Motiven zuwandern wollen, eine Einwanderungsperspektive zur beruflichen (Weiter-)Qualifizierung eröffnen. Hierfür wäre z.B. Folgendes sinnvoll:

-
- 33** Vgl. hierzu: Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier (2017): Gemischte Wanderungen – Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Gütersloh.
- 34** Ausweislich einer Mitte 2017 veröffentlichten Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge hatten 12 Prozent der Neuankömmlinge ein Studium abgeschlossen und weitere 10 Prozent eine berufliche Ausbildung begonnen oder einen beruflichen Abschluss erworben (IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen, 2017).
- 35** So hatten 40 Prozent der Neuankömmlinge im Herkunftsland eine weiterführende Schule besucht (22 Prozent hatten entweder keine oder nur eine Grundschulbildung). Und drei Viertel von ihnen hatten mehrjährige Berufserfahrung gesammelt – als Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte oder Selbstständige (ebd.).
- 36** Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in Deutschland auch jetzt schon Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen gebraucht werden (wie etwa in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Reinigungsgewerbe und in der Gastronomie). Und weil gerade in diesen Bereichen nach wie vor Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung blühen, kann eine vorausschauende Einwanderungspolitik auch diesen Phänomenen entgegenwirken.

- die Zugänge für ausländische Studierende aus Drittstaaten zu deutschen Hochschulen und von Auszubildenden in deutsche Ausbildungsbetriebe verbessern;
- die Einwanderungs- und Bleibemöglichkeiten für Personen erleichtern, die zum Zwecke einer beruflichen Nachqualifikation zur Anerkennung ihres ausländischen Berufsabschlusses nach Deutschland kommen wollen;³⁷
- Evaluation bestehender Pilotprojekte zur grenzüberschreitenden Bildungs-Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern (in den Bereichen berufliche Ausbildung und Hochschulbildung),³⁸ um diese dann ggf. gezielt und nachfrageorientiert auszubauen.

Diese Ansätze liefern darauf hinaus, dass Sprachbildungs-, Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote bereits vor den Toren Europas zur Verfügung zu stellen (Information, Beratung, Ausbildungsprojekte – und später auch Einreisevisa) – also bevor Einwanderungswillige ihren ja oftmals lebensgefährlichen Weg nach Europa antreten.

Exkurs: Arbeitsmarktzugänge für Schutzsuchende aus dem Inland heraus

Die bislang vorgestellten Vorschläge hatten stets zum Ziel, die Zugänge zum deutschen Arbeits- und Ausbildungsmarkt *aus dem Ausland heraus* zu verbessern. Ein weiteres Anliegen ist es, dies Schutzsuchenden auch *aus dem Inland heraus* zu ermöglichen – also dann, wenn sie Deutschland bereits erreicht und hier einen Asylantrag gestellt haben.

Derzeit sieht die Rechtslage folgendermaßen aus: Seit 2014 können Asylsuchende, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen, nach drei Monaten die Genehmigung zur Ausübung einer Beschäftigung beantragen. Darüber entscheidet die Ausländerbehörde einzelfallbezogen. Asylsuchende erhalten dabei zunächst nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang.³⁹

Die Große Koalition wollte Mitte 2016 mit ihrem Integrationsgesetz Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarktförderung von Schutzsuchenden beschließen (wie etwa das

³⁷ Vgl. Esther Weizsäcker/Kathleen Neundorff (2017): «Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration im deutschen Einwanderungsrecht, in: Bertelsmann-Stiftung: Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh 2017, S. 231 ff. und Michael Clemens (2015): Transnationale Ausbildungspartnerschaften für Fachkräfte, in: Bertelsmann Stiftung: «Migration gerecht gestalten», Gütersloh 2015, S. 275 ff.; vgl. auch die Vorschläge zu §§ 16b und 17 im Einwanderungsgesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen.

³⁸ Wie z.B. das in FN 32 erwähnte Projekt «Triple Win – Verantwortliche Fachkräftesicherung» (<https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-de-fachkraeftesicherung-triple-win.pdf> - aufgerufen am 17. 10. 2017): Dass und wie hier auch die Privatwirtschaft (im Rahmen von «Public Private Partnership»-Ansätzen) einbezogen werden könnte, zeigt das Programm «develoPPP.de» des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Mit diesem Instrument werden innovative Projekte, etwa zur beruflichen Ausbildung in Entwicklungs- und Schwellenländern, gefördert (www.developpp.de).

³⁹ Ausnahmen beim Arbeitsmarktzugang: Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, die verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, und Personen aus «sicheren Herkunftsländern».

Arbeitsmarktprogramm «Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen» oder die sogenannte Ausbildungs-Duldung).

Diese Vorschläge wurden schon im Gesetzgebungsverfahren seitens der Flüchtlingsorganisationen, der Sozial- und Wohlfahrtsverbände sowie der Kirchen heftig kritisiert.⁴⁰ Aber auch die praktische Anwendung dieses Gesetzes kann nicht überzeugen: Das Arbeitsmarktprogramm «Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen» erwies sich als «großer Flop»:⁴¹ von den geplanten 100.000 Jobs wurden bis April 2017 nur ein Viertel beantragt.

Die «Ausbildungs-Duldung» wiederum wird nicht überall angewendet und in einigen Bundesländern droht sie ins Leere zu laufen. Auch kommt es immer wieder vor, dass Auszubildende aus ihrer Ausbildung heraus doch abgeschoben werden.⁴² So hat das Bayerische Staatsministerium des Innern die dortigen Ausländerbehörden angehalten, die Regelung zur Ausbildungsduldung so restriktiv anzuwenden, dass «nicht die tatsächliche Aufenthaltsbeendigung als solche konkret bevorstehen muss, sondern dass es bereits genügt, wenn die im Einzelfall erforderlichen ausländerbehördlichen Maßnahmen zur Vorbereitung der Aufenthaltsbeendigung konkret bevorstehen».⁴³

Im Hinblick auf diese Problemstellung gibt es nun im parteipolitischen Raum ein paar Vorschläge:

- Die FDP hatte in ihrem oben erwähnten Positionspapier Folgendes beschlossen: «Wer am deutschen Arbeitsmarkt gebraucht wird, sollte hierbleiben können. Daher muss unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens die Möglichkeit bestehen, eine Aufenthaltserlaubnis nach den Regeln der Fachkräfte-Einwanderung zu beantragen, sofern jemand nicht illegal eingereist ist.» Dieser Ansatz kommt dem Topos des sogenannten Spurwechsels recht nahe – Zuwandernden (wie etwa Studierenden und Azubis), aber auch Schutzsuchenden soll so ermöglicht werden, das jeweilige Einwanderungsportal zu wechseln, wenn sich andernorts eine zukunftsfähige Aufenthaltsperspektive in Deutschland auftut.
- Auch der bereits erwähnte Einwanderungsgesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen enthält einen Passus, wonach Asylsuchenden und Geduldeten eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken ausgestellt werden kann, wenn die Erteilungsvoraussetzungen der §§ 18 ff. AufenthG erfüllt sind. Mit diesem Gesetz könnten auch die Probleme mit der «Ausbildungs-Duldung» beseitigt werden, weil dann nämlich eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 17 Aufenthaltsgesetz erteilt

40 Drucksache des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales 18(11)681.

41 Süddeutsche Zeitung vom 20.04.2017; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/integration-ein-euro-job-flop-1.3469454> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

42 Vgl. das Positionspapier der Landesflüchtlingsräte von Niedersachsen, Berlin, Brandenburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vom 05.05.2017: <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2017/05/Positionspapier-Ausbildungsduldung-6-LFR-11-05-2017.pdf> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

43 Vgl. Schreiben vom 1. September 2016 an die Ausländerbehörden, Az. IA2-2081-1-8-19, S. 24 <http://docplayer.org/44694342-Bayerisches-staatsministerium-des-innern-fuer-bau-und-verkehr.html> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

werden und damit ein rechtmäßiger Aufenthalt begründet werden könnte. Die aufenthaltsrechtliche Sicherheit (vor einer bei Duldungen ja immer drohenden Abschiebung) nützt nicht nur den Schutzsuchenden, sondern insbesondere auch den einen Ausbildungsplatz anbietenden Unternehmen.

3 Zur Notwendigkeit einer Steuerung der Einwanderungspolitik

Wenn Einwanderungssteuerung auch dafür genutzt werden soll, die Folgen des demografischen Wandels zu begrenzen, dann ist – wie gezeigt – der Zuzug von Hunderttausenden von Arbeitsmigranten und -migrantinnen jährlich notwendig. Wenn dieser Prozess – im Interesse der Zuwandernden wie auch der Herkunftsländer – gerecht und nachhaltig gesteuert werden soll, dann muss die Frage gestellt werden, wer das leisten kann und soll.

Zur Frage eines eigenen Einwanderungs- und Integrationsministeriums

Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik sind Querschnittsthemen und werden daher in verschiedenen Ressorts bearbeitet. Innerhalb der Bundesregierung verteilen sich die Zuständigkeiten auf diverse Bundesministerien, allen voran auf das Bundesministerium des Innern. Daneben sind traditionell immer auch das Arbeits-, das Familien- und das Bildungsministerium damit befasst. Auch das Auswärtige Amt hat im Rahmen der Visapolitik ein wichtiges Wort mitzureden. Und auch das Bundeswirtschaftsministerium hat ein Interesse an Fragen der Arbeitsmigration. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Verteidigungsministerium in diesem Themenbereich immer aktiver geworden sind.

Zusätzlich gibt es noch das Amt des oder der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, das früher im Arbeitsministerium, dann im Familienministerium angesiedelt war und heute (als Staatsministerium) im Bundeskanzleramt residiert.

Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik ist offenkundig eine komplexe Materie. Innerhalb der Bundesregierung, also horizontal, eine Reform für mehr Kohärenz durchzuführen – allein das ist schon schwierig. Hinzu kommt, dass die föderale Aufgabenteilung (zwischen Europa, Bund, Ländern und Kommunen) immer wieder zu Verwerfungen führt, sodass im Grunde auch auf vertikaler Ebene Veränderungen sinnvoll wären.

In der Öffentlichkeit wird immer wieder die Forderung nach einem Einwanderungs- und Integrationsministerium laut.⁴⁴ Mit Blick auf ein Thema, das unsere Gesellschaft auf Jahrzehnte ganz grundlegend beschäftigen wird, ist das nicht abwegig. Und dass es gelingen kann (zunächst auf Bundes- und im Anschluss daran auch auf Länderebene), ein neues, eigenständiges Bundesministerium zu schaffen, dafür gibt es ein erfolgreiches – und heute von niemanden mehr in Frage gestelltes – Vorbild: das 1987 neu gegründete Bundesumweltministerium.

Um Vorschläge für ein solches Einwanderungs- und Integrationsministerium zu bewerten, hilft ein Blick auf die Länderebene. Dort wurden und werden drei Varianten erprobt:

Im ehemals grün-roten Baden-Württemberg wurde 2011 erstmals ein eigenständiges Integrationsministerium eingerichtet. Tatsächlich hatte dieses Ministerium aber nur einen sehr schmalen Kompetenzzuschnitt und verfügte über nur sehr begrenzte Ressourcen: Gerade einmal 72 Mitarbeitende waren dort beschäftigt, zum Teil waren die Referate mit nur einer Person besetzt. Im Kern war dieses Ministerium nur ein politisches Signal. Dieses Integrationsministerium wurde im April 2016 unter Grün-Schwarz abgeschafft, und die integrationspolitischen Aufgaben wurden wieder zwischen dem Innenministerium (CDU) und dem Sozialministerium (Grüne) aufgeteilt.

Ein anderer Weg wurde zunächst unter Schwarz-Gelb in NRW und später auch unter Rot-Grün in Rheinland-Pfalz sowie unter Rot-Rot-Grün in Thüringen beschritten: In allen drei Ländern waren Integrations- oder Migrationsministerien geschaffen worden – aber nicht als eigenständige Ressorts. Sie wurden vielmehr an andere Landesministerien angegliedert: in Düsseldorf an das Arbeits- und Sozialministerium, in Mainz an das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend und Verbraucherschutz und in Erfurt an das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz.

Nun könnte die Angliederung an bestehende Ressorts auf den ersten Blick zwar als institutioneller Rückschritt empfunden werden. Warum aber dennoch ein Blick nach Düsseldorf, Mainz und Erfurt lohnt, hat damit zu tun, dass insbesondere in den beiden letztgenannten Ländern die Gründung dieser beiden neuen Ministerien mit Veränderungen bei den Zuständigkeiten verbunden war.

In Rheinland-Pfalz etwa ist die zuständige Abteilung nicht nur für allgemeine Grundsatzfragen der Integrationspolitik (Sprach- und Projektförderung), sondern auch für Folgendes zuständig:

- Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung,
- Rechtsfragen der Flüchtlingspolitik,
- Flüchtlingspolitik und Aufnahme von Zuwandernden,

⁴⁴ Die Vorschläge hierzu sind aber häufig – sowohl vom Aufgabenprofil als auch von der institutionellen Stellung her – diffus: Ein eigenständiges Ministerium wird nur selten erwogen, es überwiegen die Vorschläge, ein solches Integrationsministerium an ein bestehendes Ressort anzugliedern. Und auch bei der Frage, welches Bundesministerium sinnvoll wäre, gehen die Meinungen auseinander: Mal wird das Bildungsministerium ins Spiel gebracht, mal das Arbeitsministerium.

■ Leitung der Geschäftsstelle der Härtefallkommission des Landes.⁴⁵

Ähnlich sieht es in Thüringen aus. Auch hier verfügt die Abteilung des Migrationsministeriums über eigene Referate, wie

■ Ausländer-und Asylrecht,

■ Migration, Integration,

■ Aufnahme u. Unterbringung von Flüchtlingen und Spätaussiedlern,

■ Geschäftsstelle der Härtefallkommission.⁴⁶

Und im Düsseldorfer Ministerium für Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration arbeiten schließlich in den beiden Strukturbereichen «Integration als Querschnittsaufgabe» und «Integrationspolitische Infrastruktur»

■ eines der acht Fachreferate zu «Rechtsfragen der Zuwanderung und Integration»,

■ ein weiteres zur «Neuen Flüchtlingspolitik/Neuzuwanderung» und

■ ein (bislang noch unbesetztes) Fachreferat zu «Einbürgerungen». ⁴⁷

Das Besondere dieser drei Beispiele ist, dass hier Zuständigkeiten vom Innenressort in das Integrations-/Migrationsministerium verlegt wurden.

Was können wir daraus lernen? Die Stärke eines Ministeriums leitet sich von drei Faktoren ab:

■ den gesetzlichen Zuständigkeiten,

■ den zu verwaltenden Fördertöpfen und

■ der Ressourcen-Ausstattung (Personal- und Sachmittel).

Somit ist zunächst einmal festzuhalten: Ein Bundesintegrationsministerium müsste über ausreichende eigene gesetzliche Zuständigkeiten und adäquate personelle und sächliche Ressourcen verfügen.

Neben der Expertise aus den Ländern liegt für eine fachliche Bewertung eines solchen Bundeseinwanderungs- und -integrationsministeriums derzeit nur eine – von der Integrationsbeauftragten des Bundes geförderte – Studie der Vodafone Stiftung vor.⁴⁸ In dieser Studie wird mit Blick auf den Querschnittscharakter von

45 https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Organisationsplan/organigramm_MFFJIV_01-07-2017.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017).

46 http://www.thueringen.de/mam/th4/justiz/organigramm_tmmjv_15-09-2017.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017).

47 https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/orgaplan_oktober_2017.pdf (aufgerufen am 17. 10. 2017). Was NRW zudem als Erfolg ausweist, ist die Gründung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Abstimmung aller migrationspolitischen Maßnahmen sowie die wirklich flächendeckende Ausstattung mit Kommunalen Integrationszentren.

48 Vodafone Stiftung Deutschland (Hrsg.) (2017): Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene.

Migrations- und Integrationspolitik vor der «Schaffung eines ›Superministeriums‹» gewarnt,⁴⁹ also vor dem anderen Extrem, alle Zuständigkeiten in diesen Themenfeldern in einem einzigen Ministerium bündeln zu wollen.

Eine solche Zentralisierung wäre tatsächlich verfehlt. Kein Querschnittsthema lässt sich so «bändigen». Aber das muss auch nicht sein. Es geht «nur» darum, die entscheidenden Kompetenzverlagerungen vorzunehmen:

- die Verlagerung der Zuständigkeiten für das Aufenthalts- und das Staatsangehörigkeitsrecht – die derzeit beim Bundesinnenministerium liegen – in ein Bundes-einwanderungs- und -integrationsministerium
- die Ansiedlung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Geschäftsbe-reich eben dieses Bundeseinwanderungs- und -integrationsministerium.

Wenn das geschafft wäre, dann wäre die Frage der institutionellen Eigenständigkeit (wie in Rheinland-Pfalz und Thüringen) zweitrangig.

Eines der wichtigsten Argumente für ein solches Bundeseinwanderungs- und Integrationsministerium wäre jedoch, dass dieser Politik- und Rechtsbereich (endlich) aus einem Haus herausgelöst wird, das von Grund auf von polizei- und sicherheitspo-litischem Denken dominiert ist. Für die Einwanderungs-, Asyl- und Integrationspo-litik wäre ein solcher Schritt eine echte Befreiung. Denn was nützt das beste Gesetz, wenn seine Umsetzung einem Innenministerium obliegt, das sich traditionell vorran-gig dem Ordnungsrecht verpflichtet fühlt. Im Zweifel werden dann (das zeigen auch die Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz von Rot-Grün) auch gutgemeinte Regelungen auf dem ministeriellen Erlasswege oder durch Verwaltungs- und Anwen-dungshinweise einfach nachträglich restriktiv ausgelegt.

Zwei flankierende Überlegungen

Die Schaffung eines Bundeseinwanderungs- und -integrationsministeriums müsste weitere Änderungen nach sich ziehen:

Zum einen eine *Veränderung der Bund-Länder-Zusammenarbeit*: Obwohl Migra-tions-, Flüchtlings- und Integrationspolitik Querschnittsthemen sind, werden sie vor allem im Rahmen der Innenministerkonferenz (IMK) verhandelt. Die ebenfalls existie-rende «Integrationsminister/-innenkonferenz» führt ein beschauliches Mauerblüm-chendasein: Schön, dass man sich trifft – aber die gefassten Beschlüsse nimmt auf Seiten der Innenressorts niemand ernst. Kaum ein Vorschlag der Integrationsministe-rien wurde seitens der IMK tatsächlich aufgegriffen, geschweige denn umgesetzt. Hier zeigt sich übrigens auch eine Schwäche der Konstruktion, wie sie in Rheinland-Pfalz und Thüringen existiert: Statt der eigentlich zuständigen Minister und Ministerinnen vertritt der jeweilige Innenminister in der IMK stellvertretend deren Inhalte und Posi-tionen. Im Grunde müssten – analog zur Bundesregierung – die materiellen Zustän-digkeiten von der IMK zur «Integrationsminister/-innenkonferenz» verlagert werden.

⁴⁹ Ebd., S. 25 und 32.

Und das wiederum würde Zeit kosten. Angesichts der Fülle von Aufgaben scheint kaum jemand bereit zu sein, diese Zeit und Mühe zu investieren.

Der zweite Aspekt betrifft die Frage, ob ein Bundeseinwanderungs- und -Integrationsministerium für die *Aufgaben und die Rolle der jetzigen Staatsministerin und Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* Folgen hätte – und wenn ja, welche.

Die Institution des oder der Beauftragten und ihre Funktion sind im Aufenthaltsgesetz gesetzlich beschrieben (§§ 92 ff. AufenthG). Der oder die Beauftragte hat demnach folgende Aufgaben:

- **Allgemein:** Beobachtung der Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die EU; Förderung der Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Zugewanderten; Unterstützung der Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik; Schaffung der Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Zugewanderten und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Ausländern und Ausländerinnen; Förderung des Verständnisses füreinander; Einsatz gegen Fremdenfeindlichkeit.
- **Ombudsfunktion:** Einsatz gegen nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen, soweit sie Ausländer und Ausländerinnen betreffen; den Belangen der im Bundesgebiet befindlichen ausländischen Staatsangehörigen zu einer angemessenen Berücksichtigung zu verhelfen.
- **Initiativrecht:** Anregung von Initiativen zur Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Zugewanderten (auch bei Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft); Anregungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik; Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung der Freizügigkeitsrechte der im Bundesgebiet lebenden Unionsbürger und -bürgerinnen.
- **Kooperation:** Zusammenarbeit mit vergleichbaren Beauftragten in anderen EU-Staaten sowie in den Bundesländern und Kommunen.
- **Öffentlichkeitsarbeit:** Information der Öffentlichkeit über die eigene Tätigkeit sowie über die gesetzlichen Möglichkeiten der Einbürgerung.

Die Existenz eines Bundeseinwanderungs- und -integrationsministeriums rührt an den Grundfesten des Amtes des oder der Beauftragten und sollte zumindest dazu führen, dessen Rolle und Aufgabenstellung klarer zu definieren.

Einwanderungskommission

Wenn zur Abmilderung der Folgen des demografischen Wandels über Jahrzehnte jährlich Hundertausende von Arbeitsmigranten und -migrantinnen nach Deutschland ziehen sollen, dann sollte dieser Prozess – im Interesse der Zuwandernden wie der Herkunftsländer – gerecht und nachhaltig gestaltet werden. Diese Aufgabe sollte weder der Exekutive (Ministerien und Verwaltung) noch dem Parlament allein überlassen werden. Sinnvoll erscheint die Gründung einer flankierenden «Einwanderungskommission». Im Moment sind in dieser Frage unterschiedliche Prozesse im Gange:

- Es besteht bereits ein nicht staatlich organisiertes stiftungsgefördertes Expertengremium mit angegliedertem Think-tank: der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR). Dessen Ziel ist eine (ggf. auch gesetzlich) verstetigte, unabhängige und wissenschaftlich fundierte, aber gleichwohl praxisnahe Politikberatung.
- Daneben existiert das Berliner Institut für Integrations- und Migrationsforschung (BIM) an der Humboldt-Universität. Dem BIM ist es – im Rahmen der Beratung über den Bundeshaushalt 2017 – gelungen, kurzfristig die Gründung eines «Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung» durchzusetzen. Hierfür wurden für 2017 drei Millionen Euro Gründungsfinanzierung und für die Folgejahre jeweils 3,8 Millionen Euro bereitgestellt. Die Mittel hierfür kommen aus dem SPD-geführten Familienministerium.⁵⁰
- Die Forschungsministerin Johanna Wanka (CDU) unterstützt dieses Vorhaben nicht. Sie kündigte an, selber ein «Netzwerk zur Migrationsforschung» aus der Taufe zu heben und ein Forschungsprogramm zum Thema «Migration und Integration» in Höhe von 18 Millionen Euro aufzulegen.⁵¹

Man mag diese Aktivitäten als Ausdruck von «Konkurrenz durch Vielfalt» bewerten. Entscheidend ist aber, dass diese Forschungsförderung nicht Ergebnis einer bewussten politischen Entscheidung, sondern letztlich einer Laissez-faire-Politik geschuldet ist. Und das erscheint – gerade angesichts ohnehin knapper Mittel – mit Blick auf die gewollte Kohärenz in der Migrations- und Integrationspolitik nicht optimal.

Einen etwas anderen Weg weist die grüne Bundestagfraktion in ihrem Einwanderungsgesetzesentwurf.⁵² Sie schlägt nicht nur die Gründung einer Einwanderungskommission vor, sondern betont auch, dass diese einen zivilgesellschaftlichen Charakter haben soll.⁵³ Der auffallendste Punkt ist, dass dieser Einwanderungskommission operative Aufgaben zugewiesen werden sollen. Sie soll nämlich Vorschläge für die Installierung des Punktesystems entwickeln: a. Analyse der Entwicklungen des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland und in der EU; b. (Weiter)Entwicklung transparenter, nachvollziehbarer und diskriminierungsfreier Kriterien für das der potenzialorientierten Einwanderung zugrunde liegende Punktesystem; c. Vorschlag der jährlichen Quoten für die angebotsorientierte Einwanderung und d. Evaluierung der entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit deutscher Migrationspolitik.⁵⁴

Es ist nicht die Aufgabe dieses Beitrags, diese Kommissionsmodelle im Einzelnen zu bewerten. Notwendig und sinnvoll wäre eine solche Kommission für Fragen der

⁵⁰ Der Tagesspiegel vom 11.11.2016.

⁵¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung: Pressemitteilung vom 15.11.2016.

⁵² § 19 Abs. 2–4.

⁵³ Die Kommission soll sich folgendermaßen zusammensetzen: vier Personen aus der Wissenschaft, vier Vertreter und Vertreterinnen der Sozialpartner und ein Repräsentant oder eine Repräsentantin der freien Wohlfahrtspflege. Jeweils eine Person aus der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollen Kommissionsmitglieder ohne Stimmrecht sein. Den Vorsitz (ebenfalls ohne Stimmrecht) soll der oder die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration übernehmen (§ 19 Abs. 2).

⁵⁴ BT-Drs. 18/11854, S. 18.

Einwanderung sicherlich – und sie könnte sich auch für den Flüchtlingsschutz und ganz sicher auch für Belange der Integration einsetzen. Zu begrüßen wäre es, wenn wissenschaftlichen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren in einer solchen Kommission eine wichtige Rolle zugewiesen würde. Und schließlich sollte diese institutionell so verankert sein, dass Regierung und Parlament sich veranlasst sehen würden, ihr möglichst oft und möglichst genau zuzuhören.

4 Handlungsempfehlungen

Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz:

- In Deutschland sollte ein Einwanderungsgesetz auf den Weg gebracht werden. Dieses Gesetz sollte die bestehenden Regelungen zum Arbeitskräftezuzug liberalisieren, systematisieren, entbürokratisieren, und es sollte durch die Erweiterung angebotsorientierter Einwanderungskanäle helfen, das Migrationsrecht «demografiefest» auszugestalten.
- Die deutsche Einwanderungspolitik sollte entwicklungspolitisch nachhaltig ausgestaltet werden.
- Deutschland sollte die Möglichkeiten der Bildungsmigration und der Einwanderung zur beruflichen (Weiter-)Qualifizierung zu einem echten politischen Schwerpunkt ausbauen, also gezielt Einwanderungskanäle schaffen für solche Menschen, die sich über ein Studium, eine berufliche Ausbildung oder berufsbezogene Nach- oder Aufbauschulungen beruflich qualifizieren möchten. Dieser Ansatz bezieht den Ausbau sogenannter (Aus-) Bildungsk Kooperationen in Herkunfts- und Transitländern ausdrücklich mit ein.
- Empfohlen wird auch, speziell für Schutzsuchende, die Zugänge zum deutschen Arbeits- und Ausbildungsmarkt auch *aus dem Inland heraus* aufenthaltsrechtlich zu verbessern.

Um Kohärenz in der deutschen Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik zu gewährleisten und zu erhöhen, sollte ein Einwanderungsgesetz durch folgende organisatorische Maßnahmen flankiert werden:

- durch ein eigenständiges Einwanderungs- und Integrationsministerium, dem die migrations-, flüchtlings-, integrations- und staatsangehörigkeitsrechtlichen Abteilungen des Innenministeriums übertragen werden;
- durch die Übertragung der Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik aus der Innenministerkonferenz auf die Integrationsminister/-innenkonferenz;
- durch Stärkung der Ombuds-Funktion des oder der Integrationsbeauftragten sowie
- durch die Einrichtung einer ständigen Einwanderungskommission, in der Personen aus Wirtschaft und Wissenschaft, aus Verwaltung und Zivilgesellschaft

gleichberechtigt zusammenwirken bei der operativen Begleitung der deutschen (und ggf. auch europäischen) Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik.

«Gut», «schlecht», «unklar» – Die «Bleibeperspektive» und ihre Folgen für die Integration von Geflüchteten

Eine zukunftsweisende Flüchtlings- und Einwanderungspolitik zeichnet sich durch Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Bildung, wirtschaftlicher, kultureller Teilhabe und sozialer Anerkennung für alle – auch der zukünftigen – Bürgerinnen und Bürger aus. Ziel muss es sein, systematische Ungleichheiten zu vermeiden, unabhängig vom Status und der sozialen, religiösen, kulturellen, ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit. Vieles spricht dafür, die soziale Teilhabe von geflüchteten Menschen zeitnah zu ermöglichen und Integrationsangebote bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt für Geflüchtete zu öffnen.

Der Begriff «Bleibeperspektive» taucht erstmals in der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I) auf, das am 24. Oktober 2015 in Kraft trat. Zuvor war bereits der Ausdruck «hohe Bleibewahrscheinlichkeit» aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales heraus in der förderpolitischen Landschaft des Europäischen Sozialfonds (ESF) und im Rahmen des Sozialgesetzbuchs (SGB III) eingeführt worden. So richtete sich das im Januar 2015 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) durchgeführte Modellprojekt Early Intervention an die Zielgruppe «Asylbewerber mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit». Die «hohe Bleibewahrscheinlichkeit» wurde bereits in diesem Kontext an die durchschnittliche Gesamtschutzquote der jeweiligen Herkunftsländer gekoppelt.¹

Seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes im Herbst 2015 werden gemäß der Definition von BMI/BAMF – anhand der jeweiligen

1 Hierzu zählten insgesamt neun Staaten: Ägypten, Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Syrien. Vgl. Büschel u. a. (2015), S. 5 und 8.

Gesamtschutzquoten ihrer Herkunftsstaaten – a priori unterschiedliche Gruppen von Asylsuchenden mit unterschiedlich «hoher» oder «guter Bleibeperspektive» konstruiert.²

Ausgehend von dieser Definition wurden in der Folge unterschiedliche Möglichkeiten zur frühzeitigen Teilnahme an den BAMF-Integrationskursen und weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an eine «hohe» oder «gute Bleibeperspektive» gekoppelt.

Die «gute Bleibeperspektive» ist juristisch nicht eindeutig definiert. Es handelt sich dabei vielmehr um eine politisch motivierte, willkürliche Festlegung auf Personen, «bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist».

Keine «gute Bleibeperspektive» zugebilligt zu bekommen, ist dabei keineswegs gleichbedeutend damit, dass die so kategorisierten Geflüchteten Deutschland schnell wieder verlassen werden. Viele von ihnen werden aus unterschiedlichen Gründen über viele Jahre und Jahrzehnte in Deutschland leben. Aber auch Geflüchtete, die aus den «unsicheren» Herkunftsländern kommen, mögen zunächst zwar eine «gute Bleibeperspektive» zugesprochen bekommen, die regelmäßige Überprüfung der Schutzberechtigungen lässt aber keine Prognose über einen tatsächlich dauerhaften Aufenthalt zu.³

Integrations- und Sozialpolitik können nur kohärent sein, wenn sie sich am einzelnen Menschen und dessen individuellen Lebensperspektiven orientieren. Pauschalierungen und Kategorisierungen im Kontext von sozialer Teilhabe und Integration – sei es aufgrund von Bedenken im Hinblick auf deren vermeintliche Wirkung als «Pull-Faktor» oder sei es aufgrund der Sorge vor möglicherweise steigenden Kosten⁴ – stehen vor diesem Hintergrund einer nachhaltigen, gerechten und zukunftsweisen Integrationspolitik entgegen.

Ausgehend von einer Analyse des rechtlichen Status quo sollen die Unzulänglichkeiten und Widersprüche des politischen Konstrukts der «Bleibeperspektive» und ihre Auswirkungen auf die individuellen Aufenthaltsperspektiven und Integrationschancen der Betroffenen beschrieben werden. Auf dieser Basis wird die frühzeitige Öffnung von Teilhabeangeboten für alle Geflüchteten, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, empfohlen.

² Das Konstrukt «Bleibeperspektive» hat nicht nur die bundesdeutsche Flüchtlingspolitik überformt, auch die Europäische Union orientiert sich seit Herbst 2015 bei der internen Verteilung von Asylsuchenden (Relocation) an der durchschnittlichen Schutzquote von 75 Prozent. Damit wurde das Konstrukt der an die Gesamtschutzquote gekoppelten «Bleibeperspektive» auch auf europäischer Ebene übernommen; vgl. European Commission (2015).

³ Das BAMF prüft automatisch drei Jahre nach Anerkennung, ob die Gründe für die Asylberechtigung oder Flüchtlingseigenschaft weiter vorliegen. Im Falle der Zuerkennung von «subsidiärem Schutz» findet die Überprüfung bereits nach einem Jahr statt.

⁴ Hier wäre eine empirische Untersuchung aufschlussreich, in deren Rahmen die durch die Kategorisierung entstehenden Bürokratiekosten der großzügigen und frühzeitigen Öffnung von Integrationsmaßnahmen für alle Geflüchteten unabhängig jedweder Kategorisierung gegenübergestellt werden.

1 Der rechtliche Status quo

Die Bundesregierung hat mit dem Asylpaket I im Herbst 2015 erstmalig wichtige Erleichterungen beim Zugang zu Integrationskursen von Asylsuchenden und Geduldeten, «bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist», auf den Weg gebracht.⁵ Es wurde gleichsam im Ausschlussverfahren qua Regelvermutung gesetzlich festgelegt, dass Personen aus «sicheren Herkunftsländern» nicht in diese Kategorie fallen: «Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.»⁶

Die gesetzlichen Regelungen sind – gewollt oder ungewollt – juristisch nicht trennscharf und eröffnen Interpretationsspielraum, für welche geflüchteten Menschen die Formulierung «bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist» im Positiven zutrifft.⁷

Der Auslegung von BMI und BAMF zufolge gilt sie für Asylsuchende, die aus einem Land mit einer Gesamtanerkennungsquote von mindestens 50 Prozent stammen. Die «gute Bleibeperspektive» ist in dieser Definition pauschal von der Staatsangehörigkeit abhängig. Für 2016 galt dies laut Länderliste des BAMF für Staatsangehörige von Syrien, Iran, Irak, Eritrea und Somalia. Die Liste wurde im März 2017 laut einem Schreiben des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Bundeslandes Schleswig-Holstein um den Jemen erweitert. Obschon 2016 die Gesamtschutzquote afghanischer Schutzsuchender 55,8 Prozent betrug, wurde bemerkenswerterweise Afghanistan nicht in die Länderliste «gute Bleibeperspektive» aufgenommen. Das BAMF legt halbjährlich fest, welche Herkunftsländer das Kriterium Schutzquote (≥ 50 Prozent) erfüllen.⁸

Asylsuchende mit – gemäß den Kriterien von BMI/BAMF – «guter Bleibeperspektive» können seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes im Herbst 2015 bereits während des Verfahrens Zugang zu den BAMF-Integrationskursen (§ 44 Abs. 4 AufenthG) sowie zur berufsbezogenen Deutsch-Sprachförderung (§ 45a AufenthG) erhalten. Mit der Verabschiedung des Integrationsgesetzes im Sommer 2016 haben sie zudem nach drei Monaten des ununterbrochenen, rechtmäßigen, gestatteten oder geduldeten Aufenthalts in Deutschland uneingeschränkten Zugang zu den Leistungen nach SGB III. Hierzu zählen die Assistierte Ausbildung (§ 130), die

5 Die Öffnung von Integrationsangeboten für Personen im Asylverfahren war politisch lange Zeit heftig umstritten. Mit der Einführung der Kategorie «Bleibeperspektive» wurde das bis dato geltende Prinzip – demzufolge erst der Erhalt eines Aufenthaltsstatus den Zugang zu Integrationsangeboten eröffnet – erstmalig gelockert. Ausschlaggebend waren hierfür die im Herbst 2015 offensichtlich gewordenen und kaum zu rechtfertigenden langen Wartezeiten für die Betroffenen im Asylverfahren. Die gesetzlichen Änderungen, die zumindest einem gewissen Kreis von Asylsuchenden frühzeitige Teilhabe ermöglichen, sind demzufolge begrüßenswert, allerdings noch nicht weitreichend genug.

6 Vgl. u.a. § 44 Abs. 4 AufenthG.

7 Vgl. u.a. Aurich (2017); Verwaltungsgericht Ansbach (2017); Sozialgericht Potsdam (2017).

8 Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (2017); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b).

Maßnahmen der frühzeitigen Arbeitsförderung (§ 131 SGB III) sowie die Maßnahmen der Ausbildungsförderung (§ 132 Abs. 1 SGB III).

Allen Asylsuchenden, die nicht aus Syrien, Iran, Irak, Eritrea, Somalia und seit März 2017 auch dem Jemen stammen, wird von BMI und BAMF gleichsam pauschal keine «gute Bleibeperspektive» zugebilligt – mit weitreichenden Folgen für die individuellen Teilhabemöglichkeiten während der teilweise sehr langwierigen Asylverfahren.⁹

2 Die «Bleibeperspektive» – eine Kritik

Im folgenden Abschnitt werden die mannigfaltigen Unzulänglichkeiten und Widersprüche der Konstruktion «Bleibeperspektive» dargelegt, die in der Konsequenz – insbesondere im Hinblick auf die jeweiligen Teilhabechancen – zu einer ungleichen Behandlung geflüchteter Menschen entlang des Kriteriums Herkunft führt.

Die «Bleibeperspektive» weist begriffliche Unschärfe auf

BMI, BAMF und auch BA argumentieren bei der Zuordnung zur Kategorie «gute Bleibeperspektive» mit *unbereinigten* Gesamtschutzquoten¹⁰ von mindestens 50 Prozent. Die Festlegung auf die Herkunftsländer Syrien, Irak, Iran, Eritrea, Somalia sowie seit März 2017 Jemen als Grundlage für die Einteilung ihrer Staatsangehörigen in die Kategorie «gute Bleibeperspektive» blendet aus, dass auch die 5.440 Staatenlosen mit 91,2 Prozent sowie – bei kleiner Fallzahl insgesamt – Angehörige weiterer Staaten eine Gesamtschutzquote von mehr als 50 Prozent aufweisen. In diesem Zusammenhang sind u. a. Myanmar oder Honduras anzuführen.¹¹ Zudem eignet sich eine auf dem Herkunftsland basierende Differenzierung nicht, wenn es sich bei den Schutzsuchenden

⁹ In diesem Zusammenhang ist allerdings auf ein Projekt des BAMF hinzuweisen, dass ein gewisses Einlenken der Bundesregierung erkennbar werden lässt: Zum 1. April 2017 starteten laut Informationen des BAMF bundesweit Erstorientierungskurse, die auf dem Konzept «Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber» beruhen und sich an Asylsuchende mit «unklarer Bleibeperspektive» richten. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017c). Die Bundesregierung hatte zuvor in der «Meseberger Erklärung zur Integration» vom 25. Mai 2016 ein Pilotprojekt angekündigt, in dessen Rahmen in der zweiten Jahreshälfte 2016 ein sogenanntes Orientierungsangebot für Personen «ohne eine gute Bleibeperspektive» angekündigt wurde. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2016).

¹⁰ Bei der unbereinigten Quote werden die «sonstigen Verfahrenserledigungen», z.B. im Falle der Rücknahme des Asylantrags oder auch bei der Feststellung der Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaats im Rahmen der Dublin-III-Verordnung, miteinbezogen. Die Aussagekraft der unbereinigten Schutzquote in Bezug auf den tatsächlichen Schutzbedarf ist, verglichen mit der bereinigten Quote, demzufolge geringer. Das «Reinigen» der Gesamtschutzquote würde die jeweiligen Quoten erhöhen und in der Konsequenz u. U. dazu führen, dass zusätzliche Staaten in die Kategorie «mehr als 50 Prozent Gesamtanerkennungsquote» fallen würden und deren Staatsangehörige also eine «gute Bleibeperspektive» hätten.

¹¹ Antwort auf eine Anfrage beim BAMF, Gesamtschutzquoten (unbereinigt) für 2016: Staatenlose: 91,2 Prozent (absolute Zahl: 5.440), Myanmar: 56,7 Prozent (absolute Zahl: 17), Honduras: 83,3 Prozent (absolute Zahl: 10).

um Angehörige von Minderheiten handelt: So kann – auch wenn insgesamt weniger als 50 Prozent der Staatsangehörigen des jeweiligen Herkunftslandes ein Schutzstatus in Deutschland zugesprochen wird – die Schutzquote in Bezug auf die Angehörigen der Minderheit durchschnittlich mehr als 50 Prozent der Fälle betragen.

Nachdem die *unbereinigte* Gesamtschutzquote für afghanische Antragstellerinnen und Antragsteller 2015 knapp unterhalb der 50-Prozent-Marke rangierte, liegt sie bemerkenswerterweise 2016 mit 55,8 Prozent darüber.¹² Eine Zuerkennung des Labels «gute Bleibeperspektive» mit den einhergehenden Teilhabechancen für diese Gruppe steht jedoch bislang nicht zur Diskussion. Im Gegenteil: Mit großem Aufwand und allen humanitären Bedenken zum Trotz wurden auch 2017 Sammelabschiebungen nach Afghanistan geplant und durchgeführt. An dieser Stelle liegt die Vermutung nahe, dass hier mit Integrationspolitik Migrationssteuerung zu betreiben versucht wird – mit allen negativen Konsequenzen für die individuellen Lebenschancen der zahlreichen Afghaninnen und Afghanen, die voraussichtlich über viele Jahre und Jahrzehnte in Deutschland leben werden.

Die «Bleibeperspektive» geht an der Realität vorbei

Dass jedoch Menschen mit keiner «guten Bleibeperspektive» nicht zwingend unmittelbar oder in absehbarer Zeit «ausreisepflichtig» werden, zeigt die gelebte Realität. Viele Menschen ohne das Label «gute Bleibeperspektive» leben aus unterschiedlichen Gründen über viele Jahre oder Jahrzehnte hinweg legal oder geduldet in Deutschland. Dass diesen während der oft jahrelangen Wartezeiten der Zugang zu Teilhabe- und Förderinstrumenten weitestgehend versagt wird, ist in sozialpolitischer Hinsicht kontraproduktiv.

Menschen, denen aufgrund der Nichtzugehörigkeit zu den «unsicheren» Herkunftsstaaten keine «gute Bleibeperspektive» unterstellt wird, bekommen teilweise bereits im erstinstanzlichen Asylverfahren eine Schutzbedürftigkeit zuerkannt und erhalten damit eine tatsächliche individuelle Aufenthaltsperspektive. Dies traf 2016 in etwas mehr als 70.000 Fällen zu.¹³ Auch Schutzsuchende, deren Asylverfahren zunächst in erster Instanz abgelehnt wurde, erhalten im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Einzelfallprüfung teilweise einen Schutzstatus zugesprochen.

Ein weiterer Grund für einen häufig mehrjährigen Aufenthalt sind die langen Bearbeitungszeiten von Asylanträgen beim BAMF. Nicht selten liegen viele Monate und Jahre zwischen Einreise, Antragstellung und Asylentscheidung. Aufgrund des Bearbeitungsstatus beim BAMF können allein bis zur Antragstellung mitunter mehrere Jahre vergehen. Diese Phase wird statistisch nicht erfasst und ist in der folgenden Darstellung daher nicht berücksichtigt.¹⁴ Im ersten Halbjahr 2016 lag die durchschnittli-

¹² Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b).

¹³ Ebd.

¹⁴ In einigen Bundesländern konnten erst bis Ende 2016 alle Asylanträge entgegengenommen werden. Teilweise waren die Antragsteller und -stellerinnen bereits 2013 nach Deutschland eingereist und hatten somit über zwei Jahre darauf gewartet, ihren Antrag auf Asyl bei den Behörden einzureichen.

che Bearbeitungsdauer eines Asylantrags bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung bei 7,9 Monaten für alle Herkunftsländer. Während die Anträge von syrischen Staatsangehörigen im Schnitt innerhalb von 3,8 Monaten beschieden wurden, warteten beispielsweise Afghaninnen und Afghanen durchschnittlich 18,2 Monate, Schutzsuchende aus der Russischen Föderation durchschnittlich 22,5 Monate auf eine Asylentscheidung.¹⁵

Wird die nach wie vor hohe Zahl offener Asylverfahren¹⁶ nunmehr wie geplant schrittweise abgebaut, so erfolgt – nicht zuletzt aufgrund teilweise rechtswidriger Entscheidungen – eine strategische Verlagerung der Asylverfahren auf die Verwaltungsgerichte. Dort wird es deutlich schwieriger sein, die Klagen in absehbarer Zukunft abarbeiten zu können. Verfahrensdauern von mehreren Jahren sind vor diesem Hintergrund durchaus wahrscheinlich.¹⁷

Ein mehrjähriger Aufenthalt in Deutschland begründet – unabhängig von der Entscheidung im Asylverfahren – unter Berücksichtigung weiterer Voraussetzungen, wie z.B. der erbrachten Integrationsleistung,¹⁸ einen langfristigen rechtmäßigen Verbleib in Deutschland auf der Grundlage des humanitären oder familienrechtlichen Aufenthaltsrechts.¹⁹ Unter diese Regelungen fallen Personen, die *persönliche* Ausreisehindernisse wie z.B. schwere Erkrankungen, deren medizinische Versorgung im Herkunftsland nicht gewährleistet ist, genauso wie *tatsächliche* Gründe vorbringen können, z.B. Personen, die aufgrund fehlender Passpapiere nicht ausreisen können. Diese verharren häufig auf der Grundlage von «Kettenduldungen» über viele Jahre in einem schier unendlichen Wartezustand.

Insgesamt lebten von den Schutzsuchenden, deren Anträge im Jahr 2014 abgelehnt wurden, 2015 mit rund 30 Prozent immerhin knapp ein Drittel mit einem Aufenthaltstitel nach wie vor legal in Deutschland, 56,5 Prozent hielten sich weiterhin mit einer Duldung in Deutschland auf.²⁰

Angesichts der Vielzahl an Aufenthaltsgründen und Ausreisehindernissen wird deutlich, dass die pauschale Annahme einer am Herkunftsland orientierten

¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2017), S. 53.

¹⁶ Im April 2017 lag die Zahl der anhängigen Erstverfahren bei 232.493 (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017a), S. 7).

¹⁷ Allein am Berliner Verwaltungsgericht ist die Zahl anhängiger Asylverfahren bis September 2016 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 151 Prozent auf insgesamt 11.300 Fälle gestiegen. Dem Gerichtssprecher zufolge könnten auch die geplanten personellen Aufstockungen den rasanten Anstieg der Verfahren nicht kompensieren, sodass die durchschnittliche Verfahrensdauer von rund neun Monaten nicht gehalten werden könne (vgl. taz – die Tageszeitung (2016)).

¹⁸ Nachdem die Menschen jahrelang ohne Zugang zu staatlichen Integrations- und Förderangeboten in Deutschland gelebt haben, wird die Integrationsleistung groteskerweise zum entscheidenden Faktor für den Verbleib in Deutschland.

¹⁹ Ein langfristiger rechtmäßiger Aufenthalt trotz abgelehntem Asylantrag ist auf folgenden rechtlichen Grundlagen möglich: § 25 Abs. 5 AufenthG: Aufenthalt aus humanitären Gründen; § 25a AufenthG: Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden; § 25b AufenthG: Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration u.a. durch Erwerbstätigkeit gesicherter Lebensunterhalt; § 23a AufenthG: Aufenthaltsgewährung in Härtefällen; § 60a AufenthG: Aussetzung der Abschiebung (Duldung).

²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2016), S. 2.

«Bleibeperspektive» der komplexen und heterogenen Wirklichkeit der Schutzsuchenden und ihrer individuellen Lebens- und Aufenthaltsperspektiven nicht gerecht wird. Die «Bleibeperspektive» ist vor diesem Hintergrund und angesichts ihrer unklaren juristischen Definition als verwaltungsrechtlicher Indikator zur Bewertung von Teilhabechancen und Unterstützungsbedarfen ungeeignet.

Die «Bleibeperspektive» ist ein politisches Konstrukt

Wenn ein nicht unerheblicher Anteil derjenigen, denen zunächst keine «gute Bleibeperspektive» attestiert wurde, und sogar zahlreiche Menschen, deren Antrag abgelehnt wurde, für viele Jahre und Jahrzehnte in Deutschland leben werden, dann muss die «Bleibeperspektive» als Maßgabe für den Anspruch auf frühzeitige Integrationsangebote grundlegend in Frage gestellt werden. Wird sie das nicht, liegt der Eindruck nahe, dass es sich bei der «Bleibeperspektive» um die Umsetzung eines politischen Programms handelt, das zwischen «echten» und «unechten» Asylsuchenden unterscheidet und – entsprechend dieser Differenzierung – unterschiedliche Chancen zur Teilhabe erteilt.

Die «Bleibeperspektive» verzerrt die politische Kommunikation

In der öffentlichen Kommunikation wird anhand des Begriffs der «Bleibeperspektive» suggeriert, dass alle Geflüchteten ohne «gute Bleibeperspektive» zeitnah ausreisen würden. Der tatsächliche Verbleib und die Komplexität der individuellen Aufenthaltsgründe und -perspektiven geraten auf diese Weise aus dem Blick, was wiederum Einfluss auf die Beratungspraxis der Ausländerbehörden und anderer Beratungseinrichtungen hat.

Die «Bleibeperspektive» zeitigt nicht zuletzt Wirkung auf die Akzeptanz von geflüchteten Menschen aus Ländern, die nicht in die vom BMI/BAMF geprägte Kategorie «gute Bleibeperspektive» fallen. Die Konjunktur der pauschal zugesprochenen bzw. vielmehr negierten «Bleibeperspektive» führt zu einer Polarisierung der öffentlichen Debatte, in deren Kontext zunehmend zwischen «integrationswilligen» und «integrationsunwilligen» Geflüchteten unterschieden wird, ohne dass dabei die unterschiedlich verteilten Möglichkeiten des Zugangs zu Teilhabe- und Förderinstrumenten entsprechend Berücksichtigung finden.

Die «Bleibeperspektiven» werden konstruiert

Teilhabechancen sind im Rahmen von stichtagsunabhängigen oder humanitären Bleiberechtsregelungen entscheidend für die Möglichkeiten, einen vom Asylrecht unabhängigen Aufenthaltstitel zu erlangen: Ob jemand eine «hohe» oder «geringe Bleibeperspektive» hat, ist weniger objektiver Ausgangspunkt als Ergebnis gesetzlicher Vorgaben, die manche Asylsuchende von frühzeitigen, staatlich bereitgestellten Teilhabemöglichkeiten und Förderinstrumenten ausschließen und andere nicht. Nachhaltige Integration bzw. eine positive Integrationsprognose und eine darauf

begründete Aufenthaltsperspektive (§ 25 AufenthG) wird im Zuge des eingeschränkten Zugangs zu Integrations- und Förderangeboten für alle ohne «gute Bleibeperspektive» per Gesetz verhindert. Anders gesagt: Eine «geringe Bleibeperspektive» wird über den Ausschluss von Integrationsangeboten während der Zeit des Asylverfahrens erst geschaffen.²¹

Die «Bleibeperspektive» verhindert frühzeitige Teilhabe

Das Aussetzen von frühzeitigen Teilhabeangeboten zieht den anhaltenden Ausschluss von Schutzsuchenden bestimmter Herkunftsländer aus zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens nach sich. Dabei gilt: Die Integration verläuft umso erfolgreicher, je früher Teilhabe möglich ist.²² Unabhängig von der konkreten Fluchtursache erleben Schutzsuchende Menschen vor und während der Flucht massive Brüche in ihrer Biografie. Haben sie – zumindest vorübergehend – Schutz gefunden, knüpfen sie an ihre früheren Potenziale und Fähigkeiten an, immer mit der Hoffnung, ein neues «altes» Leben führen zu können. Ist es ihnen jedoch unmöglich, ihre Gestaltungswünsche, ihr Können und ihre Fähigkeiten einzubringen, und wird ihr Leben stattdessen während langer Phasen von Untätigkeit und Perspektivlosigkeit geprägt, wird die Lebenssituation in Deutschland als erneuter Bruch in der Biografie wahrgenommen, was nicht selten in Frustration und Resignation mündet. Das erzwungene und oftmals jahrelange passive Warten auf eine asyl- oder aufenthaltsrechtliche Entscheidung hat tiefgreifende psychosoziale Auswirkungen, die u. a. aus den zahlreichen Studien zu den Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit bekannt sind.²³ Es hat negative Auswirkungen auf das Selbstwertgefühl, die Selbstwirksamkeit und auf das Gefühl, das eigene Leben gestalten zu können.

Gerade der Beginn einer neuen Lebensphase ist angesichts der komplexen Auseinandersetzungen und Anstrengungen, die der Prozess der Integration in eine neue Lebenswelt ohnehin jedem Menschen abverlangt, von zentraler Bedeutung.²⁴

Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass viele Schutzsuchende in Vorbereitung einer regulären, entlohnenden Beschäftigung zunächst Sprachkenntnisse erwerben und ggf. berufliche Qualifizierungsmaßnahmen absolvieren müssen.²⁵ Dieser Prozess nimmt oftmals einige Jahre in Anspruch, sodass möglichst frühzeitig damit begonnen werden muss, um längere Phasen der Abhängigkeit von Transferleistungen zu vermeiden und die Menschen möglichst schnell in die Lage zu versetzen, ihr berufliches Engagement im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt einzusetzen. Dies würde zudem die Akzeptanz von geflüchteten Menschen in der Aufnahmegesellschaft fördern.

²¹ Vgl. Voigt (2016).

²² Diese Auffassung wird in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik breit vertreten, vgl. u. a. Bonin (2016); Knuth (2016).

²³ Vgl. z.B. Bundeszentrale für politische Bildung (2008).

²⁴ Vgl. Schiefer (2017); Thränhardt (2015).

²⁵ Vgl. u.a. Brücker et al. (2016).

Die mitunter mehrjährigen Wartephasen sollen auch für berufliche Qualifizierungen genutzt werden. Wichtig wäre, dass Geflüchtete – unabhängig von der «Bleibeperspektive» – vorhandene Fähigkeiten in Form entlohnter Beschäftigung einbringen und sich gleichzeitig weiterbilden können. In diesem Kontext spielt ein vollumfänglicher Zugang zu allen Förderinstrumenten insbesondere des SGB III eine wesentliche Rolle. Arbeit und lebenslanges Lernen sind Grundpfeiler der Sozialpolitik und auch der Europäischen Förderpolitik. Gerade im Falle einer Rückkehr ins Herkunftsland oder einer Weiterwanderung in einen Drittstaat sind diese Grundpfeiler Voraussetzung für die Entwicklung von (beruflichen) Perspektiven für das zukünftige Leben.

Der Ausschluss einer großen Zahl Asylsuchender von sozialer Teilhabe während des Asylverfahrens erscheint vor diesem Hintergrund kurzsichtig und unterläuft die mit einer vollumfänglichen Teilhabe verbundenen Chancen – sowohl auf Seiten der Geflüchteten als auch auf Seiten der Aufnahmegesellschaft. Zuallererst stellt sie jedoch eine Missachtung des grundrechtlichen Gebots dar, jedem Menschen in Deutschland ein Leben in Würde zu ermöglichen.

Die «Bleibeperspektive» erhöht den bürokratischen Aufwand und sorgt für Frustration

Politisch und rechtlich unbestimmte Begriffe bringen immer hohe Bürokratiekosten mit sich. Die Kopplung von Teilhabeangeboten an die politische Kategorie «Bleibeperspektive» führt auf allen administrativen Ebenen zu erhöhtem Verwaltungs- und Beratungsaufwand und teilweise zur Schaffung von doppelten Strukturen. So erforderte beispielsweise die komplexe Architektur des Sprachkurses für Geflüchtete die Erfindung neuer Berufsgruppen wie der «Koordinator/innen für Sprachförderung». Der angesichts der Ausdifferenzierung allgemein erhöhte Beratungsbedarf kann dabei nur teilweise von den vom Bund geförderten Beratungsstellen Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) kompensiert werden, weil diese wiederum nur Asylsuchende beraten dürfen, bei denen gemäß BMI/BAMF «ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist». ²⁶ In der Konsequenz haben einige Bundesländer wiederum eigene Beratungsstrukturen geschaffen oder kofinanzieren solche, woraus ein erhöhter Verwaltungs- und Abstimmungsbedarf zwischen den Einrichtungen resultiert, der von Ratsuchenden genauso wie von ehren- wie hauptamtlichen in der Beratung Tätigen mitunter als vermeidbar und äußerst frustrierend empfunden wird.

Die Ausdifferenzierung der Teilhabemöglichkeiten entlang des Kriteriums der «guten Bleibeperspektive» führt mitunter auch in den Behörden selbst zu Frustration. Wenn nämlich Betroffenen, obwohl sie die individuellen Voraussetzungen erfüllen, der Zugang zu sozialer Teilhabe und entsprechenden Förderinstrumenten aufgrund politischer Zielvorgaben verwehrt werden muss, so setzt das in den Behörden nicht zuletzt die dort Beschäftigten selbst unter Druck und stellt ihr Selbstverständnis in Frage. ²⁷

²⁶ Bundesministerium des Innern (Hg.) (2016).

²⁷ Vgl. hierzu, bezogen auf die Entscheidungspraxis des BAMF: Biermann et al. (2016).

3 Perspektivwechsel – Frühzeitige Öffnung von Teilhabeangeboten unabhängig von der «Bleibeperspektive»

Es gilt der Realität des 21. Jahrhunderts ins Auge zu blicken: In Zeiten von Globalisierung, Klimawandel, mannigfaltigen Krisen, Krieg, Gewalt und Elend werden sich Menschen auf den Weg machen und auch in Deutschland Zuflucht und Zukunft suchen. Sie werden kommen – und viele von ihnen werden auch bleiben. Ihnen müssen hierzulande Perspektiven geboten werden. Hierfür bedarf es einer integrativen Wende, d.h. mutiger und nachhaltiger Teilhabe- und Integrationskonzepte für Schutzsuchende aller Herkunftsländer und dies von Anfang an.

Die schnelle, qualitativ hochwertige Bearbeitung von Asylanträgen durch das BAMF ist und bleibt von zentraler Bedeutung. Alle Schutzsuchenden müssen möglichst schnell wissen, ob sie in Deutschland bleiben, ihre Familien zu sich holen und sich ein Leben aufbauen können – oder ob sie gehen müssen. Gerade im Hinblick auf den gesetzlich formulierten Integrationsanspruch erscheinen die fortwährend langen Bearbeitungszeiten inkohärent. Die Schlussfolgerung des BMI/BAMF, zur Beschleunigung der Verfahren politische Kategorien a priori zu definieren, sind in diesem Zusammenhang ungeeignet.

Stattdessen sollte das Asylgesetz um einen gesetzlichen Anspruch (Genehmigungsfiktion) auf eine Bearbeitung des Asylantrags innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung erweitert werden. Eine mögliche verwaltungsgerichtliche Prüfung des Antrags bei Anfechtung der erstinstanzlichen Entscheidung würde sich daran anschließen.

Die Zeit im Asylverfahren darf keine Zeit des Stillstands und der Untätigkeit sein. Gerade für die Phase der Antragstellung müssen nachhaltige Konzepte entwickelt und differenzierte und lebensnahe Orientierungs- und Sprachangebote von Anfang an gemacht werden.²⁸

Der Zugang zu allen Förderinstrumenten, v. a. zu Sprachkursen und Arbeitsmarktinstrumenten muss allen geflüchteten Menschen, unabhängig von ihrer «Bleibeperspektive», bereits während des Verfahrens zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ermöglicht werden²⁹. Beispielsweise könnte damit direkt im Anschluss an die Erstaufnahmephase begonnen werden. Hierbei müsste jedoch sichergestellt sein, dass diese wie vor 2015 maximal drei Monate dauert (§ 47 AsylG).

Integration geschieht «vor Ort». Es sollten daher in enger Kooperation der zahlreichen beteiligten Akteure und Akteurinnen praxis- und bedarfsgerechte Konzepte für eine nachhaltige Teilhabe und Integration vor Ort entwickelt und umgesetzt werden,

²⁸ Hierbei kann ggf. auf die Erfahrungen aus dem Modellprojekt «Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerber» oder entsprechenden Angeboten der Bundesländer zurückgegriffen werden: vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a). Oder auch: Ministerium für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen (2016).

²⁹ Vgl. hierzu: Daumann et al. (2015). Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) empfiehlt beispielsweise den uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang von Geduldeten ab Erteilung der Duldung und von Asylsuchenden nach sechsmonatiger Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet. Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2015).

um geflüchteten Menschen von Beginn an Perspektiven zu bieten, in deren Rahmen sie ihr Leben, anknüpfend an ihre bisherigen Lebensleistungen, weiterentwickeln können.

Immerhin 62,4 Prozent (bereinigt: 71,4 Prozent)³⁰ aller Asylanträge wurden im Jahr 2016 positiv beschieden. Von einer gelingenden Integration profitieren die Schutzsuchenden genauso wie die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft.³¹ Bei den Investitionen in die Fähigkeiten und Kompetenzen von Menschen handelt es sich zudem in jedem Fall um Investitionen in die Zukunft – unabhängig davon, ob die Menschen bleiben oder Deutschland wieder verlassen werden.

All diejenigen, deren Asylgesuch im Rahmen eines fairen und rechtmäßigen Asylverfahrens abgelehnt wurde und in deren Fall ein Aufenthalt weder zum Zweck der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit noch aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen, aus familiären oder anderen besonderen Aufenthaltsgründen legitimiert werden kann – werden Deutschland verlassen müssen. In diesem Zusammenhang sollten weitreichende Programme für die Vorbereitung der Rückkehr oder Weiterwanderung in einen anderen Zielstaat umgesetzt werden, die den persönlichen Lebensplanungen der Betroffenen Rechnung tragen. Nur in enger Abstimmung mit den betroffenen Personen kann ein guter Start am zukünftigen Lebensort gelingen.

In Deutschland erworbene berufliche Kompetenzen und Abschlüsse sind immer Investitionen in die Potenziale von Menschen. Soziale Teilhabe und der Zugang zu Integrationsangeboten muss als Faktum in einem menschenrechtlich orientierten Politikansatz akzeptiert werden. Deutschland könnte u. a. auf diese Weise seiner globalen Verantwortung Rechnung tragen.

Die politische Kategorie «Bleibeperspektive» und deren Verknüpfung mit unterschiedlichen Zugängen zu sozialer Teilhabe und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist in integrations- und sozialpolitischer Hinsicht kontraproduktiv. Es gilt vielmehr zu vermeiden, dass Geflüchtete in einen Wartezustand versetzt, individuelle Lebenschancen verspielt und wichtige Arbeitsmarktpotenziale vernachlässigt werden. Gerade Menschen, die den Wunsch zur Gestaltung des eigenen Lebens verinnerlicht haben, werden diesen Zustand nur schwer ertragen können. Es gilt die Hürden für eine frühestmögliche Arbeitsintegration abzubauen und die Eigeninitiative bei der Verwirklichung der individuellen Lebensperspektiven nicht auszubremsen.

Integrationspolitik eignet sich nicht zur Migrationssteuerung ex post, sondern ist zentrale Voraussetzung für den sozialen Frieden in der Migrationsgesellschaft: Sie kann nicht beherzt genug erfolgen. Nur so können den in Deutschland schutzsuchenden Menschen und der deutschen Gesellschaft Perspektiven eröffnet werden. Und nur unter dieser Prämisse kann Deutschland seinem eigenen Anspruch gerecht werden.

(Stand: Mai 2017)

³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2017).

³¹ Vgl. u. a. Bach et al. (2017).

LITERATUR

- Aurich, Katharina (2017): *Alles auf Anfang. Arbeitserlaubnis für Asylbewerber*, in: Süddeutsche Zeitung Online, 06. April 2017. <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/freising/arbeiterlaubnis-fuer-asylbewerber-alle-durchklagen-1.3454477> (abgerufen am 18.05.2017)
- Bach, Stefan; Brücker, Herbert; Haan, Peter; Romiti, Agnese; van Deuverden, Kristina; Weber, Enzo (2017): Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., DIW Wochenbericht Nr. 3/2017, 18.01.2017
- Biermann, Kai; Jestadt, Julian; Schmolke, Nico (2016): Die kalte Rechnung des Innenministers, in: Die Zeit Online vom 17.11.2016. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/afghanistan-bamf-asyl-abschiebung-gefahr-innenministerium> (abgerufen am 17.05.2017)
- Bonin, Holger (2016): Gewinne der Integration, Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter, Heinrich-Böll-Stiftung e.V., böll.brief #1, April 2016
- Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 14/2016. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1416.pdf> (abgerufen am 17.05.2017)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a), Start des Modellprojekts «Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerber». Wertevermittlung und Deutschkenntnisse für den Alltag – bundesweite Kurse für Geflüchtete, Pressemeldung 046/2016, 30.09.2016. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160930-046-pm-erstorientierung.html> (abgerufen am 18.05.2017)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017a): Asylgeschäftsstatistik für den Monat April 2017
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b): FAQ: Integrationskurse für Asylbewerber, Was heißt gute Bleibeperspektive? <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurse-asylbewerber-node.html> (abgerufen am 17.05.2017)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017c): Informationen für Projektträger, Erstorientierungskurse für Asylbewerber mit unklarer Bleibeperspektive. <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/ErstorientierungskurseAsylbewerber/erstorientierung-asylbewerber.html?nn=1367536> (abgerufen am 16.05.2017)
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2016): Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) Bek. d. BMI vom 15.6.2016. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Migrationserstberatung/mbe-foeri_pdf.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 17.05.2017)
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2015): Arbeitsmarktpotenziale von Asylbewerbern und Geduldeten zukunftsorientiert nutzen. Aktualisiertes Positionspapier zum Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern und Geduldeten. [http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/\\$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf) (abgerufen am 18.05.2017)
- Bundeszentrale für politische Bildung (2008): Arbeitslosigkeit: Psychosoziale Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 40-41/2008, Bonn
- Büschel, Ulrike; Daumann Volker; Dietz, Martin; Dony, Elke; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das

- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), 10/2015. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb1015.pdf> (abgerufen am 16.05.2017)
- Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf> (abgerufen am 18.05.2017).
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2016, Drucksache 18/10575
- Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016, Drucksache 18/11262, (Vorabfassung vom 21.02.2017)
- European Commission (2015): Press Release Database, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_de.htm#_ftn1 (abgerufen am 17.05.2017)
- Knuth, Matthias (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitspolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln, WISO Diskurs, 21/2016
- Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (2017): Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs durch Träger der Leistungen (TLA) nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/mibsh_Integrationskurse-Hinweis-BAMF_20170322.pdf (abgerufen am 18.05.2017)
- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen (2016): Pressemeldung: «Wegweiskurse» für Asylsuchende wurden weiterentwickelt. http://www.mi.niedersachsen.de/aktuelles/presse_informationen/wegweiskurse-fuer-asylsuchende-wurden-weiter-entwickelt-149894.html (abgerufen am 18.05.2017)
- Presse und Informationsamt der Bundesregierung (2016): Meseberger Erklärung zur Integration. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklaerung.html> (abgerufen am 16.05.2017).
- Schiefer, David (2017): Was wirklich wichtig ist: Einblicke in die Lebenssituation von Flüchtlingen, Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2017-1
- Sozialgericht Potsdam (2017): Beschluss vom 29.03.2017, AZ S 6 AL 13/17 ER. http://www.ggua.de/fileadmin/downloads/urteile/SG_Potsdam_29.3.17_Copy-1.pdf (abgerufen am 16.05.2017)
- taz – die Tageszeitung (2016): Asylverfahren abgelehnter Asylbewerber. Steigerung um 150 Prozent, Artikel vom 11.10.2016. <http://www.taz.de/!5347136/> (abgerufen am 18.05.2017)
- Thranhardt, Dietrich (2015): Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung, Gütersloh 2015
- Verwaltungsgericht Ansbach (2017): Beschluss vom 17.02.2017, AN 6 K 16.01533. http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/dokumente/24817.pdf (abgerufen am 17.05.2017)
- Voigt, Claudius (2016): Bleibeperspektive. Kritik einer begrifflichen Seifenblase, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V., Juni 2016

Vom Ausländerzentralregister zur Datenbank für Integration: Willkommenskultur politisch-administrativ gestalten

1 Einleitung

Der öffentliche Diskurs über Migration, Flucht und Integration wird zunehmend von sicherheitspolitischen Aspekten dominiert. Einwanderungswillige und Flüchtlinge werden dabei nicht nur in den Medien verstärkt als Sicherheitsrisiko porträtiert. Auch zahlreiche Gesetzesänderungen im Bereich der Flucht- und Einwanderungspolitik richten den Blick auf die innere Sicherheit und ordnungsrechtliche Aspekte. Dabei geraten die immensen integrationspolitischen Herausforderungen, die sich aus den gegenwärtigen und zukünftigen Flucht- und Migrationsbewegungen ergeben, und die Schaffung und Gestaltung von entsprechenden Strukturen und Integrationsperspektiven mitunter aus dem Blick.

Ebenfalls in diesen Kontext ist die massive Ausweitung der Speicherung und des Austauschs von Daten im Ausländerzentralregister (AZR) einzuordnen. Sie wird durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz (DAVG) vom Februar 2016 ermöglicht. Im Verlauf des Jahres 2016 ist sie auch technisch umgesetzt worden: Sicherheitsbehörden nutzen inzwischen die Datenbank verstärkt aus sicherheitsrechtlichen Überlegungen. Die Nutzung der elektronischen Daten für die Beratung, Unterstützung und Bewertung der Integrationsverläufe von Migrantinnen und Migranten ist bislang nicht vorgesehen, obgleich seit der Ausweitung der gespeicherten Sachverhalte im Jahr 2016 auch Integrationsdaten (wie etwa der Sprachstand oder der Besuch eines Integrationskurses) erfasst werden.

Dabei ist das frühzeitige und enge Zusammenwirken der Institutionen im Sinne einer kohärenten Unterstützung und Koordinierung der individuellen

Integrationsbestrebungen eine Voraussetzung für eine nachhaltige und erfolgreiche Integration.¹ Die elektronisch gestützten Möglichkeiten zur verbesserten Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren und die damit einhergehenden integrationspolitischen Potenziale werden bislang nicht ausgeschöpft. Dies ist angesichts des Ausmaßes und der Komplexität der integrationspolitischen Herausforderungen nicht nachvollziehbar. Der Umbau und die erweiterte Nutzung des AZRs als «Integrations-Datenbank» bieten eine Möglichkeit, diese Potenziale zu nutzen. Eine solche «Integrations-Datenbank» verwendet die im AZR gespeicherten Daten, um die individuellen Integrationsverläufe der Migrantinnen und Migranten zu unterstützen. Sie nutzt die Vorteile, die aus einer zentralen Informationsstelle erwachsen, und kann so ein Gegengewicht zur aktuell stark von ordnungs- und sicherheitspolitischen Erwägungen geleiteten Debatte darstellen. Damit käme dem AZR, das aus sicherheitspolitischen Erwägungen entstanden ist, eine neue Rolle als integrationspolitisches Instrument zu.

2 Geschichte des Ausländerzentralregisters

Das Ausländerzentralregister ist die zentrale Datenbank für personenbezogene Daten ausländischer Personen, die sich vorübergehend oder dauerhaft in Deutschland aufhalten oder ein Visum für Deutschland beantragen. Das Ausländerzentralregister entstand auf Initiative der westlichen Besatzungsmächte im Jahr 1953. Bis zur Errichtung des Bundesverwaltungsamtes (BVA) im Jahr 1959² gab es eine Ausländerzentalkartei im Landespolizeiamt von Nordrhein-Westfalen.³ Nach Jahrzehnten ohne Regelung wurde, auch als Folge des «Volkszählungsurteils» aus dem Jahr 1983,⁴ Mitte der 1990er-Jahre eine entsprechende Rechtsgrundlage für das Register geschaffen.⁵ Das AZR ist eines der größten und bereits seit 1967 automatisierten Register der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik.

- 1 Integration wird hier im Sinne chancengleicher Teilhabe in zentralen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung, Arbeiten, Wohnen und Gesundheit definiert. Der nachhaltigen und qualifizierten Erwerbstätigkeit kommt beim Integrationsprozess von Zugewanderten eine besondere Bedeutung zu: Hier werden die finanziellen Möglichkeiten zur selbstbestimmten Lebensführung geschaffen; hier finden soziale Begegnungen statt und bestimmt sich der soziale Status. Eine erfolgreiche Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration, die Migranten und Migrantinnen mittel- bis langfristig von Transferleistungen unabhängig macht, fördert zudem die Akzeptanz von Migration in der Aufnahmegesellschaft.
- 2 Vgl. § 6 BVA-Errichtungsgesetz vom 28.12.1959, BGBl. I, S. 829. Mit dem BVA-Errichtungsgesetz ist lediglich die Existenz des Registers gesetzlich verankert. Als Zweck wird knapp «die Erfassung von im Bundesgebiet wohnenden Ausländern» genannt und nicht näher erläutert.
- 3 Als Vorläuferin des Registers wird die, mit der Ausländerpolizeiverordnung vom 22. August 1938 eingeführte, sogenannte Ausländerzentalkartei genannt, auf deren Grundlage die Daten aller Ausländer und Ausländerinnen erfasst werden sollten, die sich im damaligen Reichsgebiet aufhielten. (vgl. Unveröffentlichtes Schreiben des BMI; zitiert in Streit/Heyder (1997), S. 3.
- 4 BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, 1 BvR 484/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 269/83 (Volkszählungsurteil).
- 5 Ein guter Überblick zur Geschichte sowie zum Aufbau des Registers findet sich in den Kommentierungen zum AZRG von Streit/Heyder (1997) und Weichert (2001).

Das AZR soll in erster Linie als Informationsplattform und Schnittstelle der Behörden dienen, die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betraut sind. Daneben hat die Nutzung der AZR-Daten insbesondere im Kontext sicherheitsrelevanter Abfragen und der Nutzung durch die Polizei und Geheimdienste seit seiner Gründung stetig an Bedeutung gewonnen. In den Jahren 2001/2002 wurde das AZR durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz weitreichend verändert. So wurde etwa die AZR-Visadatei zu einer Visaentscheidungsdatei erweitert; die Zugriffsmöglichkeiten durch die Polizei und die Sicherheitsbehörden wurden massiv ausgeweitet.⁶

Durch das Zuwanderungsgesetz wurde im Jahr 2005 die strategische Verantwortung für das AZR vom Bundesverwaltungsamt auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übertragen. Dem BVA obliegt nach wie vor das operative Geschäft. Gleichzeitig ergab sich auch aus der Neustrukturierung der Aufenthaltstitel Anpassungsbedarf in Bezug auf das AZR.

Seit einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Dezember 2008 dürfen Daten von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus dem AZR nur noch zu ausländer- und asylrechtlichen Zwecken an mit diesen Aufgaben betraute Behörden übermittelt werden. Die Übermittlung dieser Daten zu Strafverfolgungszwecken an Polizei und Sicherheitsbehörden ist seitdem nicht mehr zulässig.⁷

Das am 5. Februar 2016 in Kraft getretene Datenaustauschverbesserungsgesetz (DAVG) legte die gesetzliche Grundlage für den in mehreren Erweiterungsrunden im Jahr 2016 erfolgten weitreichenden Ausbau des AZR. Dies hatte bedeutende Auswirkungen auf das Management der Flüchtlingspolitik und -aufnahme.

Durch die inhaltliche Erweiterung im März 2016 wurde der AZR-Datenbestand um die Nummer des Ankunftsnachweises (AKN),⁸ Daten zur Anschrift, Informationen zur zuständigen Behörde, zum Asylgesuch, zur/zum unerlaubten Einreise/Aufenthalt, zur Personenbeschreibung, zur Eltern-Kind-Beziehung und zur Entscheidung über die Unterbringung erweitert. Seit dem Juni 2016 ist es zudem möglich, Daten zu Beruf, Bildung, Sprachkenntnissen sowie Gesundheits- und Integrationsstatus im AZR zu speichern. Im November 2016 wurde die Datenübermittlung zwischen dem AZR und den Einwohnermeldeämtern der Städte und Gemeinden automatisiert. Außerdem wurde das sogenannte «FlüchtlingsVerfahren» (FlüVe) eingeführt, das die eindeutige Identifikation der Geflüchteten über zentrale Abspeicherung von Daten aus der Erstregistrierung, die Nummern der Fingerabdrücke und einen Registerabgleich sicherstellen soll. Im Zuge dieser Erweiterungen erhielten weitere 6.700

⁶ Vgl. Denninger (2002), S. 22-30.

⁷ Vgl. EuGH, 16.12.2008 - C-524/06.

⁸ Um die eindeutige Identifizierung der Person und des dazugehörigen Datensatzes im AZR zu gewährleisten, wurde mit dem DAVG der sogenannte Ankunftsnachweis (AKN) eingeführt. Er enthält neben den wichtigsten Angaben zur Person und dessen Unterbringung auch eine Identifikationsnummer, ein Lichtbild sowie eine maschinenlesbare Zone, die auf die personenbezogenen AZR-Datensätze verlinkt.

Behörden Zugriffsrechte. Aktuell haben damit rund 14.000 staatliche Einrichtungen Zugriff auf die AZR-Datensätze.⁹

Die Speicherung und Nutzung der aktuell rund 26 Millionen personenbezogenen, sensiblen Datensätze werfen unmittelbar Fragen nach dem Verhältnis von informationeller Selbstbestimmung und der Legitimität staatlicher Datensammlungen auf. Dies ist ein kontroverses Thema.

3 Datenschutz: Gläserne Gäste?

Aus datenschutz- und bürgerrechtlicher Perspektive ist das AZR umstritten. Allein seine bloße Existenz stellt aus Sicht von Kritikerinnen und Kritikern einen massiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Als das Bundesverwaltungsamt für das Betreiben des AZR im Jahr 2000 den Negativpreis «BigBrother-Award»¹⁰ erhielt, fasste der Datenschützer Thilo Weichert in seiner Rede die Kritik folgendermaßen zusammen: «Die im AZR gespeicherten Daten mögen im Einzelfall behördliche Entscheidungen beschleunigen; in jedem Fall ist das AZR von der Grundstruktur dazu angelegt, für die Betroffenen nachteilige Behördenentscheidungen zu treffen. Diese werden als gesellschaftliches Risiko und potenzielle Rechtsbrecher behandelt.»¹¹ Indem sie die gesellschaftliche Minderheit der Ausländerinnen und Ausländer gesondert behandle und damit im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz stehe, sei die Datenbank zudem verfassungswidrig. Das AZR stelle als «Instrument zur Ausländerüberwachung» diese Menschen unter Generalverdacht und erkläre sie per se zum Sicherheitsrisiko. Das Register wird daher in diesem Gutachten als Instrument einer «behördlich institutionalisierte[n] Diskriminierung» bewertet. Zudem seien die Zuständigkeiten zu weit gefasst und nicht verhältnismäßig.¹²

Besonders der umfassende und sich stetig erweiternde Zugriff von Polizei und Sicherheitsbehörden auf das AZR steht in der Kritik. Dass die Sicherheitsorgane quasi uneingeschränkten Zugriff auf die Daten haben und zudem eine Weitergabe an Sicherheits- und Geheimdienstorgane des Verfolgerstaats gesetzlich nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, wird als Aufweichung des Schutzes vor politischer Verfolgung nach § 16a Abs. 1 GG interpretiert.¹³

Bestehende Datenbanken wecken leicht die Begehrlichkeiten der Sicherheitsbehörden, gibt der ehemalige Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), Peter Schaar, zu bedenken und bezeichnet diesen Umstand als

⁹ Vgl. Bundesverwaltungsamt (2017), S. 8 f.

¹⁰ Der BigBrotherAward ist ein Negativpreis, den der Verein digitalcourage e.V. seit 2000 jährlich an «Firmen, Organisationen und Personen [verleiht], die in besonderer Weise und nachhaltig die Privatsphäre von Menschen beeinträchtigen oder persönliche Daten Dritten zugänglich machen.» Vgl. <https://bigbrotherawards.de> (abgerufen am 18.05.2017). Der BigBrotherAward wurde im Folgejahr 2001 ein weiteres Mal in Zusammenhang mit dem AZR an Otto Schily für dessen Vorschläge zum Ausbau der Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten des AZR vergeben; vgl. Gössner (2001).

¹¹ Vgl. Weichert (2000).

¹² Vgl. ebd.

¹³ Möllers (2006), S. 12-15.

«Missbrauch zweiten Grades».¹⁴ In diesen Kontext ließe sich beispielsweise auch die großangelegte Rasterfahndung nach «islamistischen Schläfern» in Deutschland einordnen, die im Anschluss an die terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September 2001 auf der Basis von AZR-Daten durchgeführt wurde.¹⁵ Allerdings sollte man hinzufügen, dass einige der 9/11-Attentäter als ausländische Studenten in Hamburg ausgebildet worden waren, also im Datensatz des AZR zu lokalisieren gewesen wären. Es ging in dieser politisch angespannten Situation also um die schwierige Güterabwägung zwischen dem Schutz der individuellen Freiheit und dem Schutz der kollektiven Sicherheit.

Auch die jüngsten Erweiterungen des AZR rufen deutliche Kritik hervor. Die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit äußerte sich zu den Verhandlungen über das Datenaustauschverbesserungsgesetz im Innenausschuss des Deutschen Bundestages folgendermaßen: «Grundsätzlich ist der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Behörden nicht zu beanstanden, soweit hierbei die strikte Trennung der jeweiligen Zuständigkeiten und Aufgaben beachtet wird. Diese scharfe Trennlinie scheint derzeit zwischen dem BAMF, als der für das Asylverfahren zuständigen Behörde, und der BA, als der u.a. für die Arbeitsvermittlung zuständigen Behörde, zu verschwimmen.»¹⁶

Weiterhin stehe das Ausmaß der «Verdatung» dem Grundsatz der Datensparsamkeit entgegen. So kritisierte Dirk Burzcyk, Referent für Innenpolitik der Fraktion «Die Linke» im 18. Bundestag (2013–2017), dass mit den im Zuge des DAVG getroffenen gesetzlichen Regelungen zum Ausbau des AZR als Kerndatensystem im Flüchtlingsmanagement «eine neue Qualität in der «Verdatung» von MigrantInnen erreicht [wurde], die vor wenigen Jahren noch undenkbar schien.»¹⁷ Die Optimierung von Verwaltungsvorgängen bestehe keineswegs in der präventiven Sammlung von personenbezogenen Daten.

Die Nutzung der AZR-Daten zur Unterstützung der Integration und die damit einhergehende Weitergabe der Daten an nicht staatliche Akteure wird aus datenschutzrechtlicher Sicht seit jeher äußerst kritisch bewertet: «Die Zulassung der Auskunftserteilung an nicht-öffentliche Stellen, die humanitäre oder soziale Aufgaben wahrnehmen, ist äußerst zweischneidig. So sehr gewisse Grunddaten für humanitäre Arbeit notwendig sein können, so wenig bedarf es dafür einer Abfrage in einem zentralen Register», resümierte Thilo Weichert in einer Stellungnahme zum Entwurf des AZR-Gesetzes bereits 1988.¹⁸

Knapp dreißig Jahre später stellt sich die Frage nach den Chancen der AZR-gestützten Integrationsberatung unter neuen technischen Vorzeichen: Die Digitalisierung

¹⁴ Zitiert in: Reinfeldt (2007).

¹⁵ Die Rasterfahndung wurde im Nachhinein vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft, da das Recht auf informationelle Selbstbestimmung missachtet wurde, u.a. weil sich über die großflächige Datenabfrage ohne konkreten Anlass unzulässigerweise Persönlichkeitsbilder erstellen ließen; vgl. 1 BvR 518/02; vgl. auch FAZ Online (2006).

¹⁶ Deutscher Bundestag (2016), S. 68.

¹⁷ Vgl. Burzcyk (2016).

¹⁸ Vgl. Weichert (1988), S. 25.

umfasst praktisch alle Bereiche des menschlichen Lebens und eröffnet nie dagewesene Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten. Die Speicherung und Nutzung von personenbezogenen Daten im AZR – und sei es zum Zweck der Unterstützung der Integration durch eine Optimierung der behördlichen Strukturen und Verfahrensweisen im Sinne der Betroffenen – bleibt in normativer Hinsicht jedoch nach wie vor äußerst schwierig. Es gilt zwei konkurrierende Ziele miteinander zu verbinden: das maximal mögliche Maß an Freiheit und informationeller Selbstbestimmung einerseits und die optimale Gewährleistung instrumenteller Effizienz der staatlichen Bemühungen um Integration andererseits zu ermöglichen. Dass diese Balance nicht einfach zu finden, geschweige denn zu halten ist, liegt auf der Hand. Auch scheint ein Stück «Gläsernheit» unabdingbar zu sein. Ideologische Grabenkämpfe oder die politisch aktuell nicht mehrheitsfähige Forderung nach Abschaffung des AZR sind zur Auflösung dieses Dilemmas wenig zielführend. Die Lösung liegt vielmehr im Detail: Es gilt, differenzierte Antworten auf folgende Fragen zu finden: Unter welchen Vorzeichen und mit welchem Ziel werden Daten erhoben? Wer hat Zugriff auf welche Daten? Welche Kontrollmöglichkeiten gibt es? Welche Auskunft- und Überprüfungsmöglichkeiten haben die Betroffenen selbst?

Es kann nicht ausdrücklich genug betont werden, dass ein äußerst sensibles Vorgehen bei der Ausgestaltung des AZR und der Nutzung der Daten unabdingbar ist: Die differenzierte, detaillierte und trennscharfe Beschreibung der Rollen und Rechte der zugriffsberechtigten Stellen sind bei der erweiterten Nutzung des AZR als «Integrations-Datenbank» zentrale Bedingung und Voraussetzung, um das für eine erfolgreiche Integration notwendige Vertrauen der Betroffenen in die beratenden Institutionen gewährleisten zu können. Um jedweden potenziellen Missbrauch der hochsensiblen, personenbezogenen Daten zu vermeiden, müssen wirksame und unterschiedliche Schutzmechanismen technischer, juristischer und organisatorischer Art vorgeschaltet werden.

4 Die «Integrations-Datenbank»

Mit der «Integrations-Datenbank» soll ein ungebrochener, akteurs- und rechtskreisübergreifender, koordinierter Kommunikationsraum entstehen, durch den die frühzeitige und nachhaltige Integration Geflüchteter unterstützt werden kann. Das Ziel dieser Datenbank besteht darin, eine elektronische Akte bereitzustellen, die verbindliche und transparente Informationen über Flucht und Migration bündelt.¹⁹

Mit der Umsetzung des DAVG wurden die Grundlagen für die «Integrations-Datenbank» bereits gelegt: Mit dem Ausbau des AZR zum «Kerndatensystem» und der damit einhergehenden massiven, digital gestützten Vernetzung eines erweiterten Kreises von Institutionen – im Bereich der Erstregistrierung, der Informationsbereitstellung für Behörden, der Sicherheitsüberprüfung sowie der Asylverfahren – sind in gesetzlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht die Voraussetzungen für solch eine Datenbank bereits weitgehend erfüllt.

¹⁹ Informationen zu EU-Bürgerinnen und -Bürgern sind hiervon ausgenommen.

Der Aufbau der «Integrations-Datenbank» ist also kein komplett neues Vorhaben. Es geht heute vielmehr um die Erweiterung oder Umnutzung einer bereits vorhandenen IT-Struktur: Ganz konkret könnte die Umnutzung und Operationalisierung wie folgt aussehen: Alle vorhandenen Daten über eine Person werden als einheitliche, virtuelle Akte zentral im AZR hinterlegt und sind über den Ankunftsnachweis (AKN) für öffentliche Stellen, Behörden und Einrichtungen komplett einsehbar. Anhand der transparenten Datengrundlage können unter integrationspolitischen Gesichtspunkten frühzeitig alle erforderlichen Maßnahmen initiiert werden, die die soziale Teilhabe sowie die selbstbestimmte Lebensführung der Menschen vorbereiten. Zu diesen Maßnahmen zählen primär:

- die Vermittlung in Sprachkurse für Erwachsene,
- die Vermittlung zum Schulbesuch (mindestens bis zum 27. Lebensjahr),
- die Vermittlung in die Kita,
- die Vermittlung auf den Arbeitsmarkt,
- die Leistungsgewährung,
- die Krankenversorgung,
- die Erkennung der Vulnerabilität,
- die Eingliederung,
- die Traumabehandlung.

Es soll, anders als bislang, auch möglich sein, an die persönliche Akte Dokumente anzuhängen.²⁰ Auf Einzellösungen wie Aktenaustauschportale und die bislang notwendigen lokalen EDV-Systeme auf Seiten der verschiedenen Behörden könnte somit in Zukunft verzichtet werden. Dies käme insbesondere der Konsistenz und Qualität der Daten im AZR zugute, die bislang sehr zu wünschen übrig lassen.²¹

Rollen und Rechte der zugriffsberechtigten Institutionen

Zu den aktuell rund 14.000 zugriffsberechtigten Institutionen zählen:

- die Ausländerbehörden und die mit der Durchführung ausländerrechtlicher Vorschriften betrauten öffentlichen Stellen,
- die für die Aufnahmeeinrichtungen zuständigen Behörden,
- die für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zuständigen Behörden,
- die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden,
- die für den öffentlichen Gesundheitsdienst zuständigen Behörden,
- das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
- die Staatsangehörigkeitsbehörden,

²⁰ Nach Informationen von Kommissionsmitgliedern wurde die Erweiterung des AZR zu einer Art «Personalakte» bereits im Zusammenhang mit dem standardisierten Datenaustauschformat «XAusländer» vor allem für Hochqualifizierte, aber auch für Asylbewerberinnen und Asylbewerber diskutiert, aber insbesondere vom BMI und den Sicherheitsbehörden bislang abgelehnt.

²¹ Vgl. Öchsner (2017); vgl. auch Deutscher Bundestag (2017).

- die in den Angelegenheiten der Vertriebenen, Aussiedler und Spätaussiedler zuständigen Stellen,
- die Bundesagentur für Arbeit und die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Stellen,
- die Meldebehörden.

Die genannten Stellen sind entsprechend der gesetzlichen Grundlage verpflichtet, die «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» erforderlichen Daten «unverzüglich» an die Registerbehörde zu übermitteln.²² Gleichzeitig sind die jeweiligen Institutionen auch berechtigt, entsprechende Daten bei der Registerbehörde abzurufen. Darüber hinaus ist die Registerbehörde auf Ersuchen der jeweiligen Stelle befugt, an die Träger der Sozialhilfe, die für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Stellen, die Jugendämter sowie das Auswärtige Amt, die deutschen Auslandsvertretungen und andere Stellen im Visaverfahren jeweils bestimmte, ihren Aufgaben entsprechende Daten zu übermitteln. Zusätzlich zu den bereits heute zugriffsberechtigten öffentlichen Stellen sollen im Zuge der Operationalisierung des AZR als «Integrations-Datenbank» auch den Schul- und Wohnungsämtern, angesichts ihrer besonderen Bedeutung für die Integration, Zugriffsrechte eingeräumt werden.

Nach vorheriger, ausdrücklicher Genehmigung durch die betroffene Person²³ soll auch ausgewählten Körperschaften des öffentlichen Rechts – beispielsweise den Handwerkskammern (HWK) und den Industrie- und Handelskammern (IHK) – Einblick in die Daten ermöglicht werden. Auf diese Weise könnte eine enge Vernetzung mit den Unternehmen hergestellt und eine der Hürden im Kontext der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration überwunden werden.²⁴ Im Rahmen der Überarbeitung der Rechtsgrundlagen müssten hier entsprechend der jeweiligen Zuständigkeit die Rollen und Rechte klar definiert werden.

Speichersachverhalte

Seit Juni 2016 ist das Ausländerzentralregister um Daten zu Bildung und Beruf, Sprachkenntnissen sowie Integrationsdaten von Menschen, die Asyl beantragt haben, zu unerlaubt eingereisten oder sich unerlaubt in Deutschland aufhaltenden Personen und von «Dublin-Fällen»²⁵ erweitert worden. Für den genannten Personenkreis wer-

²² Vgl. DAVG § 6 Abs. 1; die Einwilligung zur Speicherung der Daten im AZR ist grundsätzlich nicht notwendig. Es erfolgt lediglich ein Hinweis. Das AZR ist in diesem Sinne vergleichbar dem Meldewesen. Im Rahmen des Meldewesens ist jede Person verpflichtet, sich anzumelden. Eine Einwilligung zur Speicherung der Daten ist in Bezug auf staatliche Stellen nicht notwendig. Vielmehr wird eine Verweigerung mit einem Ordnungsgeld geahndet.

²³ Die betroffene Person könnte beispielsweise eine Erklärung unterschreiben, in der die Zustimmung für die vorbereitende Speicherung und Weiterleitung der persönlichen integrationsrelevanten Daten an die nicht öffentlichen Stellen erteilt wird. Die entsprechenden Daten können dann entweder elektronisch oder als Ausdruck aus dem AZR zusätzlich den für den konkreten Einzelfall relevanten nicht staatlichen Stellen zur Verfügung gestellt werden.

²⁴ Vgl. den Beitrag von Burkert und Dercks in diesem Band.

²⁵ Vgl. AZRG § 2 Abs. 1a Nr 1 und Abs. 2 Nr 1.

den gemäß § 3 AZR-Gesetz neben den Grundpersonalien sowie erkennungsdienstlich erforderlichen Informationen folgende integrationsrelevante Sachverhalte gespeichert und können auf Ersuchen zusätzlich zu den Grunddaten an die jeweilig zugriffsberechtigten Stellen übermittelt werden:

- Angaben zur Verteilung, zum Zuzug oder Fortzug, zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit über die Zustimmung zur Beschäftigung;
- Asyl- oder aufenthaltsrechtliche Entscheidungen und sicherheitsrelevante Anlässe;
- Hinweise auf vorhandene Begründungstexte im Kontext von Ausweisung, Abschiebung, Einschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung, auf den Verlust des Rechts auf Einreise und auf den Aufenthalt nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU oder Einreisebedenken;
- Informationen über begleitende minderjährige Kinder und Jugendliche, Elternteile, Ehemänner oder -frauen sowie Lebenspartner und -partnerinnen, jeweils mit Familienname und Vornamen;
- Angaben zum zuständigen Bundesland, zur zuständigen Aufnahmeeinrichtung und Ausländerbehörde;
- bei minderjährigen Kindern und Jugendlichen, deren unbegleitete Einreise nach Deutschland festgestellt wird, Informationen zum Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme und zum endgültig zuständigen Jugendamt;
- Daten zur Durchführung der Gesundheitsuntersuchung und zur Untersuchung auf Vorliegen einer ansteckungsfähigen Lungentuberkulose;
- Daten zur Durchführung von Impfungen;
- Angaben zu Schulbildung, Studium, Ausbildung, Beruf und Sprachkenntnissen;
- Angaben zur Teilnahme an einem Integrationskurs und einer Maßnahme der berufsbezogenen Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache.

Zusätzlich zu den genannten, bereits gesetzlich geregelten Speichersachverhalten wäre vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen empfehlenswert, in der «Integrations-Datenbank» Daten zu (Aus-)Bildung und Beruf enger Familienangehöriger aufzunehmen. Auf diese Weise könnte beispielsweise der jeweilige Stand der Ausbildung von Familienangehörigen, wenn es etwa um den Termin einer Abschiebung geht, entsprechend Berücksichtigung finden.

Die Speicherung der persönlichen Daten zu Qualifikationen, Kompetenzen, Berufserfahrungen, Sprachkenntnissen und sonstigen Integrationsmaßnahmen ist

technisch bereits angelegt und mit dem DAVG vom Februar 2016 gesetzlich geregelt.²⁶ Damit ist der Grundstein für eine individuelle, umfassende und verbindliche Beratung in Bezug auf die Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration bereits gelegt.

Beratung

Die Beratung soll mit Blick auf den einzelnen Menschen, seine Kompetenzen, Qualifikationen und beruflichen Vorstellungen einerseits und auf die Anforderungen und Bedarfe des deutschen Arbeitsmarkts andererseits erfolgen und zum Ziel haben, frühzeitig soziale Teilhabe und individuelle Integrationsperspektiven zu entwickeln. Auf der Grundlage einer umfassenden Informationsgrundlage würden so zudem am Einzelfall orientierte, individuelle und rechtmäßige Behördenentscheidungen erleichtert.²⁷

Die Beratung der Asylsuchenden soll als Verweisberatung auf der Basis der Informationen aus der «Integrations-Datenbank» erfolgen und bei den kommunalen Ausländerbehörden angesiedelt werden. Idealerweise bildet sich zur Erfüllung dieser spezifischen Aufgabe in den Ausländerbehörden eine entsprechende «Fachabteilung Integration», in der den Ratsuchenden eine Person für die individuelle Ansprache zugeteilt wird. Vor diesem Hintergrund müssten die Personalstellen der Ausländerbehörden dem erweiterten Aufgabenspektrum angepasst werden, insbesondere jedoch müsste der Kulturwandel in den Ausländerbehörden hin zu einer Willkommens- und Integrationsbehörde vorangetrieben werden.

5 Resümee

Die strategische Ausrichtung der zahlreichen, bereits vorhandenen Daten im Ausländerzentralregister geht bislang nicht mit der operativen Umsetzung im Bereich der Steuerung und Koordination von Integrationsprozessen zusammen. Sie verfolgt schwerpunktmäßig verwaltungsrechtliche, ordnungs- und sicherheitspolitische Ziele. Das integrationspolitische Potenzial des AZR ist demzufolge nicht ausgeschöpft. Es

26 Nach Informationen aus dem für das AZR zuständigen Referat des BAMF ist die Nutzung des AZR als «Integrations-Datenbank» derzeit weder geplant noch politisch gewollt. Die Operationalisierung wird angesichts der Hürden bei der Kompetenzfeststellung zudem als wenig realistisch erachtet. Bislang lägen in Bezug auf integrationsrelevante Daten lediglich rund 30.000 Eingaben vor, die sich weitestgehend auf Sprachkenntnisse beziehen. Vor dem Hintergrund der Nicht-Verwendung gespeicherter Daten stellt sich die Frage nach dem Grundsatz der Datensparsamkeit auf ganz neue Weise.

27 So können beispielsweise auch Rückführungen von Auszubildenden verhindert werden. In der Praxis wurde die Erfahrung gemacht, dass gerade die 3-plus-2-Regelung, also die Möglichkeit einer beruflichen Ausbildung für Geduldete mit einer dadurch bis zu fünfjährigen Aufenthaltsperspektive, mitunter ausgehebelt wurde. Auch ein möglicher Bleibanspruch für ausreisepflichtige Menschen ohne Papiere kann auf der Grundlage der AZR-Integrationsdaten viel leichter entschieden werden. Für abgelehnte Asylbewerber und -bewerberinnen oder Ausreisepflichtige kann zudem auf der vorhandenen Datengrundlage die Rückkehr oder Weiterwanderung vorbereitet werden.

sollte durch eine «Integrations-Datenbank» nutzbar gemacht werden. Auf diese Weise könnten Migrantinnen und Migranten frühzeitig und nachhaltig Zugänge zu sozialer Teilhabe erhalten und Integrationsperspektiven eröffnet werden.

Die «Integrations-Datenbank» kann zudem als Informationsgrundlage für kommunale Planungen herangezogen werden: Anhand der eingespeisten Integrationsdaten können die kommunalen Bedarfe – etwa im Hinblick auf Kindergarten- und Schulplätze, Integrationskursplätze und weitere Bildungs- und Qualifizierungsangebote – frühzeitig und passgenau eruiert und davon ausgehend strategisch geplant und umgesetzt werden. Fragen der Daseinsvorsorge sind in den Kommunen ein wichtiges Kriterium bei der Integration von Geflüchteten. Diese kann nur gelingen, wenn die lokale Infra- und Wirtschaftsstruktur und die Bedürfnisse und Qualifikationen der Flüchtlinge zusammenpassen.²⁸

Mangelnde oder unzureichende Vernetzung und Abstimmung zwischen den zahlreichen, am Integrationsprozess beteiligten Akteuren hat einen weitreichenden Einfluss auf die Integrationsverläufe von Zugewanderten. Fehlende Koordination zwischen den beteiligten Institutionen befördert abweichende Informationsgrundlagen, hohe Fehlerquoten und führt in der Konsequenz zu Fehlberatungen und holprigen oder langwierigen Integrationsverläufen. Die Erweiterung und Umnutzung des Ausländerzentralregisters zu einer digitalen «Integrations-Datenbank» wäre ein wichtiger Schritt hin zu einem koordinierten Zusammenwirken der zahlreichen für die Integration relevanten Akteure und damit zu mehr Kohärenz in der Integrationspolitik. Gerade die digital gestützte Vernetzung und die daraus resultierenden Möglichkeiten und Chancen sollten angesichts der Komplexität und der individuellen wie gesellschaftlichen Bedeutung gelingender Integration nicht vernachlässigt werden.

Entscheidend hierbei ist, dass es im Zuge der konkreten Ausgestaltung der Integrations-Datenbank gelingt, einerseits dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen und andererseits die notwendige Transparenz herzustellen, die nötig ist, um am Einzelfall orientierte Entscheidungen fällen und passgenaue individuelle Beratungen durchführen zu können.

Die Öffnung für gesellschaftliche Vielfalt schließt ein, dass sich die Aufnahmegeellschaft und ihre Institutionen intensiv um die Integration von Migrantinnen und Migranten bemühen. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die Verwirklichung von individuellen Lebenschancen und damit für den sozialen Frieden im Einwanderungsland Deutschland. Es gilt also, das eigene Selbstverständnis zu überprüfen und Verwaltungshandeln auch daran zu messen, inwieweit es den Willen und die Kompetenz erkennen lässt, Chancen zu eröffnen, Wege aufzuzeigen und Türen zu öffnen, kurz: den Unterbau der Willkommensstruktur für eine Willkommenskultur zu liefern.

²⁸ Vgl. Büchsel/Schneider (2016).

LITERATUR

- Büchsel, Teresa/Schneider, Jan (2016): *Ankommen und Bleiben. Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?* Berlin 2016
- Bundesverwaltungsamt (2017): *Im Blickpunkt* 2016, S. 8 f
- Burczyk, Dirk (2016): Geflüchtete als Datenmasse, in: CILIP 111, Nr. 3/2016
- Denninger, Erhard (2002): Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10-11, S. 22-30
- Deutscher Bundestag (2016): Wortprotokoll der 67. Sitzung des Innenausschusses, Protokoll-Nr. 18/67
- Deutscher Bundestag (2017): Drucksache 18/12272, 03.05.2017, Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, Martina Renner und der Fraktion DIE LINKE, Unklare Daten des Ausländerzentralregisters zu Ausreisepflichtigen
- FAZ Online (2006): Bundesverfassungsgericht. Rasterfahndung nur noch bei konkreter Gefahr, <http://www.faz.net/aktuell/politik/bundesverfassungsgericht-rasterfahndung-nur-noch-bei-konkreter-gefahr-1329725.html> (abgerufen am 18.05.2017)
- Gössner, Rolf (2001): Der BigBrotherAward der Kategorie «Politik» und damit der Hauptpreis geht an den Bundesminister des Innern Otto Schily, <https://bigbrotherawards.de/2001/politik-otto-schily> (abgerufen am 18.05.2017)
- Möllers, Martin H.W. (2006): Ausländerzentralregister, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden 2006, S. 12-15
- Öchsner, Thomas (2017): Große Lücken im Ausländer-Register, in: *Süddeutsche Zeitung Online*, 04. August 2017, <http://www.sueddeutsche.de/politik/asylpolitik-grosse-luecken-im-auslaender-register-1.3615716>
- Reinfeldt, Martin (2007): Bürger aus Glas, in: *ZEIT Online* <http://www.zeit.de/online/2007/35/egovernment-vernetzung-teil3> (18.05.2017)
- Streit, C., Heyder, U. (1997): *Ausländerzentralregistergesetz (AZR-Gesetz)*, Kommentar, Carl Heymanns Verlag KG
- Weichert, Thilo (1988): Ausländerüberwachung – Zum Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz), in: CILIP 31, Nr. 3/1988, S. 20-27
- Weichert, Thilo (2000): Der BigBrotherAward der Kategorie «Lebenswerk» geht an das Bundesverwaltungsamt in Köln für sein Ausländerzentralregister (2000), <https://bigbrotherawards.de/2000/lebenswerk-bundesverwaltungsamt> (18.05.2017)
- Weichert, Thilo (2001): *Kommentar zum Ausländerzentralregistergesetz*, Neuwied: Luchterhand-Verlag

III VON DER GUTEN ZUR BESSEREN PRAXIS

Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016: Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation

Die Aufnahme von ca. 1,4 Millionen Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2014 bis 2016 war nicht nur ein tagespolitisch kontrovers diskutiertes und polarisierendes Thema. Dieser soziale und politische Prozess hat auch Anstöße gegeben, ganz grundsätzlich über die Organisation von Politik und Verwaltung in Ausnahmesituationen und das Wechselspiel zwischen unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren und Handlungsebenen von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nachzudenken. Die Erfahrungen, die in den verschiedenen Phasen der Betreuung von Flüchtlingen – Ankunft, Aufnahme und beginnende Integration – gesammelt wurden, und der im Nothilfemodus unerlässliche Zwang zur Kooperation bieten Ansatzpunkte für die Analyse, Reflexion und politische Schlussfolgerungen für die Zukunft. Mit dem Blick nach vorn sollen hier vergangene Erfahrungen ausgewertet werden, die dann die Basis von Handlungsempfehlungen sind. Mit diesem Rückblick sind die Fragen verbunden, was sich bewährt hat, was gelernt wurde und was strukturell in Zukunft geändert werden kann. Ziel sollte die sinnvolle Kommunikation, tatsächliche Kooperation und gemeinsame Steuerung sein, um die Menschenrechte von Geflüchteten zu gewährleisten, zügige rechtsstaatliche Verfahren durchzuführen und Integrationschancen von Beginn an zu ermöglichen. Zwar ist «Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus [...] durch [...] eine enge Verschränkung aller Ebenen gekennzeichnet», doch heißt Verschränkung noch lange nicht sinnvolle Kommunikation, tatsächliche Kooperation und zielorientierte gemeinsame Steuerung, um den «Flickenteppich deutscher Flüchtlingspolitik» zusammenzuhalten.¹

Erfolgreiches Handeln von Politik und Verwaltung im verschränkten System hängt also auch von einer stärker koordinierten und abgestimmten Zusammenarbeit aller Beteiligten ab, und zwar über Zuständigkeiten und Ebenen hinweg. Dies gilt nicht nur für die öffentliche Verwaltung auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen und die Ressortzuständigkeiten, sondern auch für deren Kooperation mit der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und den Geflüchteten sowie ihren Organisationen selbst.

¹ Siehe Schammann (2015)

Partizipation und Integration unterschiedlicher Akteure und Akteurinnen müssen im politischen und Verwaltungshandeln zusammengedacht werden. Sie brauchen Koordination und Abstimmung, um die Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen erfolgreich umsetzen zu können. Wichtig ist dabei, nicht nur Einzelmaßnahmen zu implementieren, sondern einen systematischen und flächendeckenden Umsetzungs- und Austauschprozess zu entwickeln.

Kommunikation, Koordination und Kooperation: Ein integrativer Ansatz

Der hier diskutierte Ansatz richtet den Blick auf die möglichen und nötigen Verschränkungen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft über die nach Ressorts oder Ebenen bestehenden Zuständigkeiten hinweg. Er wird in der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion auch als Whole-of-Government-Ansatz bezeichnet. Diesem Ansatz ist die Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» in ihrer Arbeit verpflichtet. Er bildet auch das Leitmotiv dieses Beitrags.

Der Whole-of-Government-Ansatz zielt darauf ab, durch übergreifende Organisation innerhalb eines Politikfeldes Handlungen und Abläufe fachlich-inhaltlich, konzeptionell und administrativ besser zu koordinieren und abzustimmen. Dieser integrative Ansatz kann durch verbessertes Informationsmanagement und/oder durch organisatorisch-strukturelle Veränderungen erreicht werden. Der Ansatz kann sich sowohl auf die horizontale als auch auf die vertikale Kommunikation, Koordination und Kooperation der beteiligten Akteurinnen und Akteure und Institutionen beziehen. Ausgangspunkt ist dabei die konkrete Zielsetzung in einem spezifischen Politikfeld. Mit Blick auf die deutsche (und internationale) Migrations- und Flüchtlingspolitik im weiteren Sinne stehen also die Abstimmung und Kooperation im föderalen Mehrebenensystem zur Debatte.

1 Phasen und Maßnahmen der Flüchtlingspolitik seit 2014

Das Jahr 2015 war durch eine in kurzer Zeit stark anwachsende Zahl von neu ankommenden Flüchtlingen geprägt. Jedoch waren bereits im Vorjahr die Zuzugszahlen stark angestiegen und auch 2016 blieb die Zahl der Neuankömmlinge auf hohem Niveau. In fünf relativ deutlich differenzierbaren Phasen der Aufnahme ergaben sich jeweils bestimmte Spielräume für politisches Handeln, Reflexion sowie institutionelle Lernprozesse.

Wann zeig(t)en sich welche Entwicklungen?

1. *Vorphase:* Zum Jahresende 2014 verdichteten sich die Hinweise auf steigende Flüchtlingszahlen, und mögliche Vorbereitungen für die vermehrte Flüchtlingsaufnahme wurden diskutiert und z. T. geplant. In dieser Phase kamen jedoch Prognosen seitens des Bundes erst spät und blieben unzureichend; Signale der internationalen Öffentlichkeit und der Bundesebene wurden nicht an die politisch Handelnden auf der Ebene der Länder und Kommunen weitergegeben. Es gab also kein funktionierendes Frühwarnsystem.
2. *Nothilfe-Phase:* Ab Mitte 2015 erfolgte die Aufnahme von Geflüchteten im Nothilfemodus. Nach einem rapiden Anstieg der Flüchtlingszahlen im Sommer (im Monat August wurden erstmals über 100.000 Schutzsuchende registriert) mussten schnelle Entscheidungen getroffen werden. Innerhalb der Landesverwaltungen bildeten sich Übergangsstrukturen (z.B. Ad-hoc-Arbeitsgruppen) heraus. Abordnungen von Personal, zahlreiche Telefonkonferenzen und Abstimmungsrunden zwischen dem Bund und den Ländern waren an der Tagesordnung. Die Aktivierung von Unterstützungsleistungen durch Verbände, die Bundeswehr etc. setzte ein. Gleichzeitig konnte an vielfältige Strukturen und Erfahrungen der Einwanderungs- und Flüchtlingshilfe der 1990er Jahre angeknüpft werden. Diese konnten reaktiviert und durch ein enormes spontanes und zivilgesellschaftliches Engagement ausgebaut werden. Ohne diese außerordentliche gesellschaftliche Leistung wäre staatliches Handeln vielerorts an seine Grenzen gelangt.
3. *Übergangsphase:* Ende 2015 und im ersten Quartal 2016 erfolgte nicht nur Nothilfe, um die Grundbedürfnisse von Flüchtlingen entsprechend ihrer Lebenslage zu decken und die Qualität der Erstaufnahme zu sichern. Es wurden auch Unterbringungskapazitäten geschaffen, neue Integrationsprogramme aufgelegt, bereits bestehende vertieft und verstetigt.
4. *Konsolidierungsphase:* Ab dem zweiten Quartal 2016 wurde – bedingt auch durch die sich auf hohem Niveau stabilisierenden Zahlen – die Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten in reguläre Versorgungs- und Verwaltungsstrukturen überführt. Der Finanzbedarf wurde in die ordentlichen Haushalts- und Finanzplanungen aufgenommen.
5. *Entspannungsphase:* Die in der zweiten Jahreshälfte 2016 einsetzende Entspannungsphase war durch die politische Orientierung auf mittel- und langfristige Aufgaben der Integration geprägt. Diese auch 2017 andauernde Phase war und ist aber auch durch eine zunehmende politische und gesellschaftliche Polarisierung in der Flüchtlings- und Integrationspolitik gekennzeichnet. Diese fünfte Phase ist für den Whole-of-Government-Ansatz die interessanteste, da sich hier entscheidet, ob Lehren aus den außergewöhnlichen Erfahrungen der vorherigen vier Phasen («Krisen») gezogen und angestoßene Reformprozesse durch nachhaltige, ebenenübergreifende Strategien und Prozesse verstetigt werden können. Hier öffnet sich ein «window of opportunity» für einen dauerhaften Ansatz im Sinne guten Regierens. In dieser Phase lassen sich nachhaltige und belastbare Strukturen sowie effiziente Prozesse für die Zukunft neu denken und gegebenenfalls

anders steuern. Dafür bedarf es aber spezifischer (Reform-)Bedingungen und Akteurinnen und Akteure, die Chancen erkennen und ergreifen.

Jede dieser Phasen stellte die beteiligten Personen in den verschiedenen Handlungsfeldern vor unterschiedliche Herausforderungen. Aus der Beobachtung dieses phasenhaften Prozesses lassen sich eine Reihe von Lernerfahrungen und damit Empfehlungen ableiten. Diese mögen künftig zu einer besseren Zusammenarbeit aller Beteiligten und damit zu wirksameren Lösungen beitragen. Der Handlungsrahmen für innovative Lösungen erstreckt sich über sechs Maßnahmenfelder mit spezifischen Anforderungen und Defiziten (d. h. ungedecktem Handlungsbedarf). Die Maßnahmenfelder selbst erstrecken sich teils über mehrere Phasen. Sie reichen von der besseren Informationserhebung und -verarbeitung (Frühwarnsystem) über die verbesserte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern, die Mobilisierung und Vernetzung der Zivilgesellschaft durch aktive Hilfe, die Einbeziehung von Geflüchteten als Expertinnen und Experten bei Integrationsfragen (Arbeit, Wohnen, Bildung, Sprachkurse etc.), das nationale Informationsmanagement auf den Akteurebenen bis zu Offensiven für die mittel- und langfristige Integration jenseits der Akutversorgung mit Wohnraum. Es geht also darum, eine nicht nur sequenzielle Abfolge von Sprachvermittlung, beruflicher Qualifikation, Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Anerkennung und Partizipation zu ermöglichen.

2 Empfehlungen für Maßnahmen: Was ist zu tun?

Die folgenden Überlegungen knüpfen teils an die Praxis und Maßnahmen der Jahre 2014 bis 2016 an, teils resultieren sie aus festgestellten Defiziten. Insofern verschmelzen hier die Erfahrungen mit den auf die Zukunft orientierten Überlegungen für Handlungsempfehlungen.

Frühwarnungen in der Vorphase verbessern – rechtzeitig Kapazitäten vorhalten

Die bestehenden Strukturen, Informations- und Kontrollpraktiken bei Bund, Ländern und Kommunen führten in den Jahren 2014/15 dazu, dass die Länder und Kommunen erst zu einem sehr späten Zeitpunkt über die hohe Zahl von Asylsuchenden informiert wurden. Vorabwarnungen kamen gar nicht an. Man kann dies exemplarisch an der mangelnden Rezeption und der fehlenden politischen Umsetzung der relevanten Informationen illustrieren, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) offensichtlich seit 2010/11 dem Bundesministerium des Innern (BMI) regelmäßig signalisierte. Es gab aus dem Amt früh Warnungen, dass es künftig deutlich mehr Flüchtlinge geben werde und man daher Personalaufwuchs und einen modernisierten Apparat brauche. Auch aus der Wissenschaft kamen frühzeitig Hinweise auf das Kommen.² Diese Informationen gelangten nicht an die politisch entscheidenden Stellen oder wurden im Innenministerium und im Bundeskabinett schlichtweg ignoriert.

2 Vgl. Thränhardt (2014)

«Early warning» funktionierte also nicht, weil das Informationsmanagement politisch zu eng kontrolliert wurde oder weil es Fach- und Machtlogiken und nicht ressorts-übergreifenden Sachlogiken folgte.

Vorbereitende Maßnahmen zur Aufnahme von Geflüchteten (Einrichtung von Unterkünften, Einstellung von Personal, Beschaffung von Material etc.) erfolgten daher unter sehr hohem zeitlichem Druck. Das führte auch dazu, dass menschenrechtliche Standards, etwa bei Unterbringung, Gesundheitsversorgung oder der Identifikation besonders Schutzbedürftiger, teils nicht eingehalten werden konnten, da zumindest während der Nothilfephase die Befriedigung der Grundbedürfnisse – Wohnen, Essen und medizinische Grundversorgung – die meisten Kapazitäten band.

Zwar sind Fluchtbewegungen schwer zu prognostizieren, doch liegen dem Bund, aber auch internationalen Organisationen wie dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) Informationen und Prognosen über akute Fluchtbewegungen vor. Da die Länder und Kommunen im Gegensatz zum Bund und seinen Verwaltungen aber über wenig eigene Kompetenzen im Bereich der internationalen Politik verfügen, sind sie auf die Informationen des Bundes angewiesen. Erst sie ermöglichen die rechtzeitige und gegenüber den Finanzressorts und den Parlamenten tragfähig begründete Bereitstellung von finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen zur Bewältigung der Auswirkungen einer starken Flüchtlingszuwanderung. Idealerweise lässt sich bei der Aktivierung von Ressourcen auf Kapazitäten zurückgreifen, die in einem bestimmten Umfang dauerhaft vorgehalten werden. Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

- Die Bundesregierung sollte den für die Aufnahme und die Integration zuständigen Ländern und Kommunen die ihr vorliegenden Einschätzungen über zu erwartende Flüchtlingsbewegungen regelmäßig, uneingeschränkt und so früh wie möglich zur Verfügung stellen.
- Der UNHCR sollte die ihm vorliegenden Informationen über zu erwartende Flüchtlingsbewegungen direkt den Bundesländern zur Verfügung stellen. Die regelmäßig tagende Integrationsministerkonferenz der Länder ist dafür der geeignete Ansprechpartner. Sie sollte ihrerseits regelmäßige Kontakte mit dem Büro des UNHCR in Deutschland aufbauen und diesen wenigstens einmal jährlich berichten lassen.³
- Aufnahme- und Unterbringungskapazitäten für Notsituationen sollten in einem bestimmten Umfang dauerhaft vorgehalten werden, um sie in der Phase des «early warning» nutzbar zu machen. Hierfür müssen die Haushalte von Bund und Ländern dem Grunde nach Vorsorge treffen. Hinsichtlich der Höhe kommt es auch hier auf ein transparentes, die Landes- und Kommunalebene einbeziehendes Frühwarnsystem an. Nach Rückgang der Flüchtlingszahlen auf ein Maß ex ante sollten relevante Kapazitäten der Landeseinrichtungen im Sinne einer

3 Ein unabhängiges Frühwarnsystem könnte z.B. durch ein unabhängigeres BAMF installiert werden, aber durchaus auch durch den UNHCR, die International Organization for Migration (IOM) oder z.B. das European Political Strategy Centre der EU-Kommission (siehe dazu: https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/irregular-migration-central-mediterranean_en).

Vorratshaltung oder eines Kapazitätsaufbaus beibehalten werden oder zumindest schnell reaktivierbar sein.

Information und aktive Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern organisieren

Beim Flüchtlingsthema zeigte sich, wie wichtig vor allem die Einbindung der Zivilgesellschaft und der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse ist. Die gelebte Willkommenskultur demonstrierte, welche starke und unabhängige Rolle die Zivilgesellschaft übernehmen kann. In den Kommunen konnte auf eine teilweise jahrzehntelange Erfahrung und fachliche Expertise von Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsinitiativen zurückgegriffen werden, die seit den frühen 1990er Jahren Hilfesysteme aufgebaut, aufrechterhalten und gepflegt haben. Hier sei insbesondere auf die Flüchtlingsräte, Pro Asyl, kommunale Integrationszentren und viele lokale Migrations- und Flüchtlingsberatungsstellen, Jugendmigrationsdienste und ehrenamtliche Initiativen hingewiesen. Sie haben vielerorts die Grundstruktur dargestellt, an die neue und wachsende Hilfesysteme ankoppeln konnten. Diese Strukturen sind beispielgebend für die oben angemahnten administrativen Strategien der Krisenvorsorge.

Gerade in der Nothilfephase trug das schnelle ehrenamtliche Handeln von lokalen Unterstützerinitiativen, Kirchengemeinden und Berufsgruppen dazu bei, dass eine menschenwürdige Aufnahme der geflüchteten Menschen überhaupt gesichert werden konnte. Zugleich führte die Notwendigkeit zu schnellem Handeln seitens der Behörden auch zu Verunsicherungen bei den Bürgerinnen und Bürgern. Die Verwaltung sah sich oft kurzfristig damit konfrontiert, dass sie sehr schnell Entscheidungen zur Einrichtung von Notunterkünften treffen musste. Wo von staatlicher Seite diese Entscheidungen in einem Dialog mit den in der Nachbarschaft betroffenen Bürgerinnen und Bürgern kommuniziert wurden, führte dies oft dazu, dass diese die Neuankömmlinge willkommen hießen oder doch zumindest die Situation akzeptierten. Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

- Länder und Kommunen sollten Bürgerinnen und Bürger im direkten Dialog (z.B. durch Bürgerversammlungen) über die Maßnahmen der Flüchtlingsaufnahme informieren, auch und gerade in Nothilfephasen.
- Die längerfristigen Aufgaben der Integration sollten ebenfalls durch kommunale Flüchtlingsdialoge in einem partizipatorischen Prozess diskutiert werden.
- Die notwendigen Ressourcen vor Ort müssen von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt werden (Integrationsbeauftragte, kommunale Integrationszentren, Integration Points o. Ä.)
- Bund und Länder sollten zu den wichtigsten und immer wieder abgefragten Daten und Fakten Informationsmaterial für Geflüchtete, für Ehrenamtliche und für Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stellen und regelmäßig aktualisieren (z.B. über Websites).

Ehrenamtliche unterstützen – Zivilgesellschaft beteiligen

In der derzeitigen politisch und gesellschaftlich schwierigen Situation gehen von der Zivilgesellschaft unverzichtbare Impulse aus, Geflüchtete aktiv zu begleiten und zu unterstützen. Bei diesem Engagement handelt es sich um die breiteste Bürgerbewegung, die Deutschland je erlebt hat. Ihre Kraft zu erhalten, zu stärken und zu verstetigen, ist ein wichtiges Moment, um einer undifferenzierten, von Angst geprägten Fremdenfeindlichkeit und rassistischen Haltungen oder gar Übergriffen entgegenzuwirken.

Neben den Wohlfahrtsverbänden, nichtstaatlichen Organisationen, Kirchen, Moscheegemeinden und deren haupt- und ehrenamtlichen Strukturen engagiert sich bis heute eine breite, ehrenamtliche Bewegung in der Flüchtlingshilfe. Sie ist nicht in diesen Organisationen verwurzelt. Ziel muss sein, auch diese Menschen aktiv zu unterstützen, sinnvolle Einsatzmöglichkeiten zu identifizieren und die verschiedenen Akteurinnen und Akteure miteinander und mit der Verwaltung zu vernetzen.⁴ Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

- Die Länder sollten die Vernetzung von individuell engagierten Ehrenamtlichen mit Flüchtlingsnetzwerken, Verbänden und der Verwaltung fördern und unterstützen. Den Kommunen kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Geeignete Instrumente sind z.B. die Einrichtung von lokalen Bündnissen der Flüchtlingshilfe, runde Tische, die Einsetzung von Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren, die Einbindung Ehrenamtlicher durch die Verbände, ihre Unterstützung durch Hauptamtliche etc. Ehrenamtlich Tätige sollten gleichberechtigt und auf Augenhöhe einbezogen werden, ohne ihnen (dauerhaft) die Aufgaben der Regelverwaltung aufzubürden.
- Länder und Kommunen sollten Ehrenamtliche durch Supervision und Qualifizierungsangebote unterstützen.
- Das Engagement von Ehrenamtlichen sollte gewürdigt und anerkannt werden, z.B. durch Ehrenamtspreise, lokale Empfänge, Wettbewerbe, Medien etc.

Flüchtlinge stärken und als Expertinnen und Experten beteiligen

Geflüchtete sind Expertinnen und Experten ihrer eigenen Situation. Die Ausrichtung der Flüchtlingshilfe in Deutschland ist hingegen noch stark auf Hilfe und Unterstützung von außen ausgerichtet, ohne die Potenziale und Ressourcen der Flüchtlinge ausreichend einzubeziehen. Gleichzeitig kennt z.B. die Entwicklungszusammenarbeit seit Langem Ansätze und Instrumente der Partizipation und aktiven Einbeziehung von Betroffenen. In Bezug auf die Partizipation von Geflüchteten hat der UNHCR

⁴ Vgl. Karakayali und Kleist (2015)

bereits seit 2006 mit wachsender Intensität Erfahrungen gesammelt, um Ergebnisse des «participatory assessment» in die Planung einfließen zu lassen.⁵

Es ist sehr wichtig, dass die Aufnahme, die Beratung und das Zusammenleben gemeinsam mit den Geflüchteten verhandelt und gestaltet werden. Die Aktivierung dieser Ressource ist dabei zu Beginn eher schwierig, kann aber in der Übergangs- und Konsolidierungsphase mit steigender Intensität angegangen werden. Bisher ist diese Thematik deutlich zu schwach ausgeprägt, und es fehlen Strukturen hierfür.⁶ Damit Flüchtlinge teilhaben können, brauchen sie Informationen über ihre Rechte und Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Interessen. Die Infrastruktur in den Kommunen ist bisher in der Regel nicht geeignet, dies sicherzustellen. Das heißt, die Migrationserstberatung und die Jugendmigrationsdienste als einzige bundesweit flächendeckende Struktur müssen weiterentwickelt werden, um allen Neubürgerinnen und Neubürgern, ob als Geflüchtete oder aus anderen Gründen Eingewanderte, im Dschungel des deutschen Rechts- und Normensystems Unterstützung zu bieten und dort eine Lotsenfunktion zu übernehmen, wo Selbsthilfe und Ehrenamt ihre Grenzen finden. Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

- Die Integrationsministerien der Länder und die Bundesintegrationsbeauftragte sollten in Kooperation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Auswärtigen Amt deren Wissen zur Partizipation von Hilfeempfängern für die Integrationsverwaltungen zur Verfügung stellen (Workshops, Schulungen).
- Der UNHCR sollte seine Erfahrungen und Kenntnisse im Bereich der aktivierenden Arbeit mit Zielgruppen dem Bund, den Ländern und den Kommunen zur Verfügung stellen.
- Die Diaspora-Arbeit und die Erfahrungen von Migrantenorganisationen und von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit sollten weiterentwickelt, ausgebaut und vor allem genutzt werden.
- Die Struktur der Migrationsberatung des Bundes sollte mit Blick auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen weiterentwickelt werden.

Bundesweite Plattform zum Austausch und Vernetzung der Ebenen aufbauen

Die Nothilfephase war geprägt von schneller Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Ziel war die sachgerechte und faire Verteilung der Flüchtlinge auf die Bundesländer. Ein Austausch über Ansätze guter Praxis fand in dieser Phase nicht statt. Etablierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (insbesondere die Integrationsministerkonferenz oder die Arbeitsgemeinschaft der Länder für Flüchtlingsfragen (ARGE Flü), die der Arbeits- und Sozialministerkonferenz zuarbeitet, könnten für diesen Austausch wichtiger Erfahrungen genutzt

⁵ Vgl. <http://www.refworld.org/pdfid/462df4232.pdf>.

⁶ Zu Beispielen guter Praxis siehe: <http://diasporanrw.net>.

werden, sind aber oftmals schwerfällige und nur langsam agierende Gremien. Hier könnte die Schaffung einer operativen Ebene oder Steuerungsgruppe durch die Integrationsministerkonferenz dienlich sein. Der bundesweite «Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik», in dem Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen, Ländern, Bundesbehörden, Stiftungen und Wissenschaft Erfahrungen austauschen und ihre Arbeit weiterentwickeln, könnten dabei beispielgebend sein (<http://www.stuttgart.de/item/show/385012>). Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

Es sollte ein übergreifendes Netzwerk geschaffen werden, in dem sich Akteure und Akteurinnen auf allen Handlungsebenen über die Erfahrungen, Ansätze und Beispiele guter Praxis austauschen können. In anderen Themen- und Handlungsfeldern gibt es bereits einige erfolgreiche Vorbilder, z.B. die von der Bertelsmann Stiftung initiierte und getragene «Allianz Vielfältige Demokratie». Diese bundesweite Plattform bietet die Möglichkeit zum Austausch zwischen Kommunen, Bundesländern, Bund und Organisationen über direkte und dialogorientierte Demokratie. Analog sollten für das Thema Integration mit der Unterstützung durch Ministerien und/oder Stiftungen bundesweite Strukturen gebildet werden.

Integrations- und Partizipationsoffensiven

Integration und Partizipation sind heutzutage die fast schon zu Klischees gewordenen Schlagworte der deutschen Migrationsgesellschaft. Auch wenn das Programmatische manchmal holzschnittartig oder stark normativ aufgeladen daherkommt, ist die konkrete Ausgestaltung integrations- und partizipationspolitischer Maßnahmen und Initiativen in den nächsten Jahren die zentrale Aufgabe im Bereich der Flüchtlings- und Gesellschaftspolitik. Dabei geht es um einen Begriff von Integration, der nicht nur auf sprachliche, soziale und wirtschaftliche Teilhabe zielt, sondern auch kulturelle und strukturelle Dimensionen sowie Fragen der Identität umfassen und teils als Prozess über Generationen gedacht werden muss. Hier steht aber auch die generelle Frage nach dem «Kitt» der deutschen Migrationsgesellschaft, ihrer sozialen Kohäsion auf der Agenda.⁷ Für zwei Bereiche, Arbeit und Wirtschaft, sowie für die Frage nach der Koordination flüchtlingspolitischer Aktivitäten seien hier einige Überlegungen und Anregungen skizziert.

Die kooperative Rolle von Wirtschaft und Arbeitsverwaltung

Viele Wirtschaftsvertreter und -verbände betonen die Chancen der Zuwanderung für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Erste von der Wirtschaft getragene Initiativen wie «Wir-zusammen» sind aus diesem Gedanken heraus entstanden. Handwerksbetriebe, mittelständische Betriebe und erste Großunternehmen bilden Geflüchtete aus,

⁷ Spätestens seit Ende der 1970er Jahre wird die Frage der Zugehörigkeiten und Bindungen in modernen Gesellschaften diskutiert (vgl. Dahrendorf, 1979 und 1994). Neu ist jedoch die Dominanz der Migrations- und Integrationsfrage in diesem Zusammenhang. Beispielhaft zeigt sich dies an den Kommissionen, die sowohl die CDU als auch die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung in der jüngeren Vergangenheit zu diesem Thema eingesetzt haben. Vgl. dazu deren Abschlussberichte: CDU (2015); Friedrich-Ebert-Stiftung (2017).

bieten Praktika an oder haben Arbeitsplätze für sie geschaffen. Die Bundesagentur für Arbeit hat frühzeitig Initiativen angestoßen, oft gemeinsam mit Kammern, Verbänden und Unternehmen vor Ort, und diese forschend durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung begleitet. Sie integriert Geflüchtete in bestehende und neu geschaffene – in ihrer Vielzahl manchmal auch unübersichtliche – Maßnahmen. Viele der privatwirtschaftlichen Initiativen, etwa im Handwerk, praktizieren bereits eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit, teils in Kooperation mit staatlichen Stellen (z.B. Strukturhilfen und Ko-Finanzierung), teils mit der Zivilgesellschaft (z.B. durch Arbeitsvermittlung über private Kontakte oder Mund-zu-Mund-Informationen). Es gibt allerdings gerade im Bereich der Berufsqualifizierung und Arbeitsvermittlung noch ungenutzte Potenziale. Eine intensivere Koordination und Kooperation von Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft könnte helfen, eine «Inklusion auf Raten» zu vermeiden.⁸ Aber auch innerhalb der einzelnen Bereiche ist das Potenzial für bessere Abstimmung und Koordination noch nicht ausgeschöpft. Dies gilt zum Beispiel für den Mittelstand oder kleinere und mittlere Unternehmen. Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

- Die Arbeitsverwaltung sollte die Wirtschaft vor allem regional durch Unternehmen, nicht nur durch die Dachverbände und Standesorganisationen (Kammern, Verbände, Innungen), als Partner auf allen Ebenen stärker in den integrationspolitischen Dialog einbeziehen.
- Zentrale Anlaufstellen in Kommunen (Integration Points), in denen ehrenamtliche Organisationen, karitative Institutionen, kommunale Verwaltung und Behörden wie die Arbeitsagentur und das Jobcenter unter einem Dach die Geflüchteten betreuen, sollten zu zentralen Orten und Motoren der Flüchtlingsintegration werden.
- Das große Engagement von Geflüchteten sollte besser genutzt werden, z.B. für Unternehmensgründungen. Durch eine frühzeitige Beratung könnten sich so neue Perspektiven für Flüchtlinge eröffnen. Besonders im Handwerk bestehen hier viele Möglichkeiten.

Pakt für Integration – neu geregelte Zuständigkeiten von Politik und Verwaltung
Gemeinden, Städte und Landkreise müssen bei der Integration angemessen unterstützt werden, denn «Kommunen sind der entscheidende Ort der Integration».⁹ In einem Pakt mit den Kommunen sollten deshalb die wichtigsten Integrationsmaßnahmen und Themenfelder, wie Sprachkurse, Betreuung von Kleinkindern, Schulsozialarbeit, Ehrenamt, Schulentwicklung und Bau von Kindertageseinrichtungen, diskutiert und entwickelt werden. Die kommunalen Spitzenverbände und die Wirtschaft fordern in diesem Sinne einen Masterplan für Integration mit besonderer Zielrichtung auf

⁸ Siehe Gag und Voges (2014).

⁹ Dazu mit Blick auf Flüchtlinge schon vor dem Jahr 2015: Aumüller (2009), S. 111-130, und dieselbe und Bretl (2008).

die Integration in den Arbeitsmarkt. In Baden-Württemberg wurde z.B. durch einen gemeinsamen Pakt für Integration mit den Kommunen die Einzelfallbetreuung über kommunale Integrationsmanager etabliert. Sie sollen die Flüchtlinge in den nächsten zwei Jahren im Alltag individuell beraten und unterstützen und dabei auch mit den anderen lokalen Akteurinnen und Akteuren wie Ehrenamtlichen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie kommunalen Integrationsbeauftragten zusammenarbeiten. Die offenen Fragen der politisch-administrativen Zuständigkeit, der klaren legislativen Neuordnung und der operativen Umsetzung in den Bereichen Migration, Integration und Flucht gilt es nach den Erfahrungen der Jahre 2014 bis 2016 politisch und institutionell zu beantworten. Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

- Der Nationale Integrationsplan der Jahre 2005 ff. sollte unter den Bedingungen der neuen Flüchtlingspolitik um einen Nationalen Flüchtlingspakt für Integration und Teilhabe ergänzt werden, der über die Spontankoordination und Notmaßnahmen des Jahres 2015 hinausgeht. Er sollte Akteurinnen und Akteure aus der Politik, der Verwaltung, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft einbinden, als Dialogprozess gestaltet werden und ein konkretes Ziel (Dokument mit Zielvereinbarungen) anvisieren.
- Ziel der neuen Koordination der Integrationspolitik sollte auch die Frage nach der institutionellen Verortung der Migrations-, Integrations- und Flüchtlingspolitik sein. Der fragmentierten und parzellierten Zuständigkeit, die eher dem anarchischen Wildwuchs der letzten Jahrzehnte denn gezielter Planung entsprang, gilt es durch systematische Planung und geordnetes politisches und legislatives Handeln gegenzusteuern. Hier stellt sich die größere Frage nach der gesetzlichen Ausformung und der institutionellen Zuständigkeit, also die Frage nach einem Migrations- und Integrationsgesetz und nach einem Migrations- und Integrationsministerium.

Kommunale Koordination der Flüchtlings- und Integrationsarbeit: Schrittmacher der Vernetzung und Verschränkung?

In den letzten beiden Jahren sind in Reaktion auf die gestiegenen Flüchtlingszahlen vielerorts Koordinationsstellen für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten entweder neu entstanden oder an bestehende Strukturen (z.B. Integrationsbeauftragte, Stabsstellen und Integrationszentren der Kommunen) angebunden worden. Dabei handelt es sich teils um professionelle Koordinatorinnen und Koordinatoren der administrativen Flüchtlingsarbeit auf kommunaler Ebene, teils um ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, teils um Personen, die durch Programme des Bundes, der Länder oder von Stiftungen unterstützt und finanziert werden. Wo neue Strukturen aufgebaut wurden, kann diesen Koordinatorinnen und Koordinatoren perspektivisch eine zentrale Rolle in der Flüchtlings- und Integrationspolitik auf kommunaler Ebene zuwachsen. Wo sie additiv zu vorhandenen Strukturen hinzugekommen sind, ist es notwendig, zu abgestimmten Strategien und gemeinsamen Organisationseinheiten zu gelangen. Hier liegt ein institutionelles und personelles Potenzial, um,

ausgehend von den Erfahrungen der Jahre 2014 bis 2016, eine Struktur für die Verstetigung und Verschränkung kommunaler Flüchtlings- und Integrationsarbeit zu entwickeln. Dabei gilt es, nicht nur die Erfahrungen in den Kommunen und Landkreisen auszuwerten, sondern auch deren Aufgabenbereiche abzustimmen, zu verstetigen, anzupassen und über verschiedene Ebenen zu verschränken. Hierzu folgende Handlungsempfehlungen:

- Koordinierende Flüchtlingsarbeit selbst braucht die Abstimmung und Koordination, um erfolgreich zu sein, und muss sich weiterentwickeln zu einer abgestimmten Flüchtlings- und Integrationsarbeit, die alle Einwanderungsgruppen umfasst. Sie ist bestenfalls als Querschnittsaufgabe im Rahmen einer Stabstelle auf kommunaler Ebene verortet, also in die Regelverwaltung integriert, und zwar mit Gestaltungsgewalt und Finanzautonomie.
- Die langjährigen Erfahrungen von Integrationsbeauftragten, Stabsstellen und Integrationszentren in den Kommunen und Landkreisen mit Vernetzungs- und Partizipationsprozessen sollten mit den neuen Strukturen der Flüchtlingsarbeit zusammengeführt werden.
- Durch Flüchtlingsdialoge, die sich gezielt mit Fragen der Integration und der Lebenswirklichkeit der Geflüchteten beschäftigen, können diese zu Beteiligten gemacht, ihre Anregungen und Ideen aufgegriffen und in Maßnahmen umgesetzt werden.

3 Resümee: Richtige Maßnahmen zur richtigen Zeit treffen

Aus den Erfahrungen, die in 70 Jahren Einwanderungsgeschichte sowie bei der Flüchtlingsaufnahme in den 1990er Jahren und in den Jahren 2014 bis 2016 gemacht wurden, lassen sich Lehren für die Zukunft ableiten, um für kommende Herausforderungen gut gewappnet zu sein. Analysiert man den Verlauf der «Flüchtlingskrise» und die in diesem Zeitraum getroffenen politischen Maßnahmen, zeigt sich ein typischer Phasenverlauf. Ebenso zeigt sich die Notwendigkeit, bestimmte Vorkehrungen rechtzeitig zu treffen und Maßnahmen zur richtigen Zeit vorzunehmen. Um eine Politik der Prävention zu ermöglichen, müssen die richtigen Schlüsse aus den Erfolgen und Fehlern dieser Zeit gezogen werden. Dies sollte systematisch erfolgen. Ein systematischer Ansatz wäre durch die Frage gegeben, wie sich Handlungsfelder, Ebenen und Ressorts verschränken und vernetzen lassen (Whole-of-Government-Ansatz), um die Chance für eine nachhaltige Nutzung der Erfahrungen und systemisches Lernen zu nutzen. Eine zentrale Aufgabe wäre dann, die vergangenen Erfahrungen beim Aufbau zukünftiger Strukturen zu nutzen, um die Kommunikation, die Koordination und die Kooperation im Bereich des politischen Entscheidens und Handelns durch Vernetzung zu verbessern.

LITERATUR

- Aumüller, Jutta; Daphi, Priska; Biesenkamp, Celine (2015): Integration – Teilhabe – Vernetzung: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement, hg. von der Robert Bosch Stiftung. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung (http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Studie_Aufnahme_Fluechtlinge_2015.pdf)
- Aumüller, Jutta (2009): Die kommunale Integration von Flüchtlingen, in: Gesemann, Frank; Roth, Ralf (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-130
- Aumüller, Jutta; Bretl, Carolin (2008): Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland. Berlin: Edition Parabolis
- Bötel, Annegret; Steinbrück, Alice (2014): Vorstudie «Lebenslagen von Asylbewerbern. Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung», durchgeführt vom Rambøll Management Consulting im Auftrag der Robert Bosch Stiftung in Kooperation mit dem Nationalen Normenkontrollrat. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung. (<http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Vorstudie-Asyl.pdf>)
- Boettcher, Johanna (2010): Ehrenamtliches Engagement – aber bitte nicht von Flüchtlingen?, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.), Freiwilliges Engagement für Flüchtlinge und von Flüchtlingen. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 40-47
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/BDA (2015): Arbeitsmarktpotenziale von Asylbewerbern und Geduldeten zukunftsorientiert nutzen. Aktualisiertes Positionspapier zum Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern und Geduldeten. ([http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/\\$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf))
- CDU (Hrsg.) (2015): Bericht der Kommission Zusammenhalt stärken – Zukunft der Bürgergesellschaft gestalten. Berlin: Konrad-Adenauer-Haus. (https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/abschlussbericht-zusammenhalt-staerken_0.pdf?file=1)
- Dahrendorf, Ralf (1979): Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp-Taschenbuch
- Dahrendorf, Ralf (1994): Das Zerbrechen der Ligaturen und die Utopie der Weltbürgergesellschaft, in: Riskante Freiheiten: Individualisierung in modernen Gesellschaften, hrsg. von Beck, Ulrich; Beck-Gernsheim, Elisabeth. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>)
- Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hg.) (2017): Was wirklich wichtig ist: Einblicke in die Lebenssituationen von Flüchtlingen, Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2017-1 (Autor: David Schiefer) (https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/SVR_Fluechtlinge_Was_wirklich_wichtig_ist_Januar_2017.pdf)
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2017): Miteinander in Vielfalt. Ein Leitbild für die Einwanderungsgesellschaft. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Gag, Maren; Voges, Franziska (2014): Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster: Waxmann

- Han-Broich, Misun (2012): Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-)Sozialarbeit. Wiesbaden: Springer VS
- Han-Broich, Misun (2015): Engagement in der Flüchtlingshilfe – eine Erfolg versprechende Integrationshilfe. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 14-15, S. 43-49 (<http://www.bpb.de/apuz/203551/engagement-in-der-fluechtlingshilfe?p=all>)
- Karakayali, Serhat; Kleist, Olaf J. (2015): EFA-Studie: Strukturen und Motive der Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin (<http://www.fluechtlingshilfe-htk.de/uploads/infos/49.pdf>)
- Nebe, Bernhard (2015): Paradigmenwechsel in der Flüchtlingspolitik, in: Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hg.), Städte- und Gemeinderat, 69. Jg., Heft 1-2, S. 12-14
- Schammann, Hannes; Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>)
- Schammann, Hannes (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 25, S. 26-31 (<http://www.bpb.de/apuz/208005/fluechtlingspolitik-im-foederalismus?p=all>)
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hg.) (2017): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Berlin: SVR. (https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/05/SVR_JG_2012_WEB.pdf)
- Thränhardt, Dietrich (2014): Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?, in Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR), Vr. 5-6/2014, S. 177-181 (http://www.zar.nomos.de/fileadmin/zar/doc/Aufsatz_ZAR_14_5-6.pdf)
- Thränhardt, Dietrich; Weiss, Karin (2016) Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Vorländer, Hans; Herold, Maik; Schäller, Steven (2016): PEGIDA: Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung. Erste Forschungsergebnisse zu Pegida in einem Band. Heidelberg: Springer VS

Integrationskurse reformieren – Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung

1 Einleitung und Problembeschreibung

«Sprache ist der Schlüssel zur Integration!» Diese Aussage ist mittlerweile ein integrationspolitischer Allgemeinplatz. Die zentrale Integrations- und Sprachkurspolitik des Bundes, ergänzende Angebote der Länder und Kommunen sowie Angebote von Freiwilligen zielen in diesem Sinn darauf ab, ein ausreichendes Sprachkursangebot für eingewanderte oder geflüchtete Menschen zu gewährleisten. Seit 2005 ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die Sprachkurse zuständig, es macht aber kein ausreichendes Angebot. Die Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen im Jahr 2015 hat nicht nur zu einer Ausweitung dieses durch den Bund finanzierten Kursangebots geführt, sondern auch politische Entscheidungen zur Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten nach sich gezogen. Die stark gestiegene Nachfrage nach Integrationskursen hat pointiert zu Tage gefördert, vor welchen Herausforderungen die Sprachvermittlung durch Integrationskurse steht. Folgende Hauptprobleme stechen dabei ins Auge:

- Die Steuerung und Koordination der Integrationskurse wird auf zentraler Ebene durch das BAMF vorgenommen (Kursgröße, Kursauswahl, Anforderungen an Lehrkräfte, Fahrtkostenerstattung usw.). Das Prozedere bei der Organisation und Durchführung der Kurse ist dadurch wenig flexibel. *Folge:* Die Gestaltungsspielräume für die lokalen Sprachkursanbieter werden durch das relativ starre und bürokratische System begrenzt. Migrantinnen und Migranten erhalten oft keine passgenauen Kurse, Integrationsprozesse werden verlangsamt.
- Die Zielgruppe der Integrationskurse hat sich durch die Flüchtlingsaufnahme in den letzten zwei Jahren deutlich verändert. Bis 2014/15 nahmen vorwiegend Familienmitglieder früherer Arbeitsmigranten und -migrantinnen das Angebot in Anspruch, nachgezogene Verwandte ebenso

wie langjährig in Deutschland sesshafte («nachholende Sprachintegration»). Mittlerweile besuchen größtenteils neu zugewanderte Flüchtlinge die Kurse. *Folge:* Die Anforderungen und Bedingungen an die Integrationskurse haben sich stark verändert und müssen teils noch an die neue Zielgruppe angepasst werden.

- Die Angebote der Integrationskurse sind oft nur ungenügend auf die unterschiedlichen Voraussetzungen und Fähigkeiten der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer ausgerichtet. Allgemeine Kurse überwiegen, Kursdifferenzierung ist die Ausnahme, es fehlt an ausreichend Alphabetisierungskursen.

Folge: Dies führt zur mangelnden Leistungsdifferenzierung der angebotenen Kurse: Unterforderung und Überforderung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, insbesondere in den allgemeinen Kursen, sind an der Tagesordnung.

- Die Möglichkeit zur Teilnahme an Integrationskursen unterliegt – vor allem für Flüchtlinge – (aktuellen) politischen Vorgaben (Kriterium: «gute Bleibeperspektive» oder Anerkennung).

Folge: Konkurrenzen und Verteilungskonflikte zwischen Flüchtlingen unterschiedlicher Herkunftsgruppen sind an der Tagesordnung. Die Länder und Kommunen müssen ihre knappen Ressourcen verwenden, um diese Konflikte zu moderieren und Ersatzangebote bereitzustellen.

- Die Nachfrage nach Integrationskursen übersteigt zurzeit das Angebot deutlich.

Folge: Es kommt zu langen Wartezeiten für Kursberechtigte. Statt zu Integration kommt es, vor allem bei Flüchtlingen, zu Desintegration aufgrund von Langeweile und mangelnden Perspektiven. Die Integration in den Arbeitsmarkt wird weiter verzögert.

- Trotz vermeintlich zentraler Steuerung unterscheiden sich das Angebot und die Qualität der Integrationskurse stark nach Regionen und Anbietern.

Folge: Der Kurserfolg der Teilnehmer/innen variiert erheblich und die formal gleichen Testergebnisse sind de facto oft nicht vergleichbar.

- Die Erfolgsquote in den Kursen ist vergleichsweise niedrig, viele brechen den Kurs ab oder fallen durch.

Folge: Die notwendigen Voraussetzungen für die Integration in Ausbildung und Arbeit werden nicht erreicht.

- Selbst wenn der Kurs erfolgreich abgeschlossen wird, reichen die erworbenen Sprachkenntnisse oftmals nicht aus, um am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt bestehen zu können. Die Zielvorgabe der Integrationskurse, das Niveau B1, also selbstständige Sprachanwendung im einfachen Bereich, befindet sich noch eine Stufe unterhalb des Niveaus, das in der Regel für eine betriebliche Ausbildung benötigt wird.

Folge: Der Übergang in den Arbeitsmarkt verzögert sich bzw. es werden Anschlussmaßnahmen benötigt.

- Das Angebot der Integrationskurse ist zeitlich und inhaltlich oft nicht gut mit anderen integrations- und berufsvorbereitenden Angeboten abgestimmt oder steht sogar in Konkurrenz mit diesen.

Folge: Der Übergang in Ausbildung und/oder Beschäftigung wird erschwert.

Somit lässt sich konstatieren, dass Integrationskurse zwei Defizite aufweisen. Erstens ist der *Output*, gemessen an den erzielten Ergebnissen, nicht befriedigend: Nur 30 Prozent der Kursteilnehmer und -teilnehmerinnen erreichen das Ziel B1 im ersten Anlauf.¹ Zweitens ist die derzeitige zentrale *Organisation* und Kontrolle der Kurse durch das BAMF schwerfällig, unnötig bürokratisch und damit hinderlich für die Integration, die Teilhabe und das Empowerment der Zielgruppen. Output und Organisation sind wechselseitig miteinander verknüpft. Daher lohnt die Diskussion über die Re-Organisation der Integrationskurse, damit deren Erfolg gesteigert und Integrationsperspektiven für die neu Zugewanderten verbessert werden können.

2 Institutionelle und politische Ausgangslage

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 markierte einen entscheidenden Schritt in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. Im Bereich der Sprachvermittlung wurde für alle Migrantinnen und Migranten zum ersten Mal ein zentrales, einheitliches und rechtlich verbindliches Konzept für Sprachkurse eingeführt. Dieses neue, vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zentral koordinierte und gesteuerte Angebot richtete sich ursprünglich an neu Zugewanderte. De facto verlief die Entwicklung aber in eine andere Richtung. Nach dem Jahr 2005 überstieg zunächst das Angebot – die für Integrationskurse zur Verfügung stehenden Ressourcen – die tatsächliche Nachfrage dieser Zielgruppe, mit der Folge, dass die Integrationskurse sich dann auch und vor allem an bereits im Lande anwesende Migrantinnen und Migranten richteten (= nachholende Integration). Seit 2013/14 änderte sich die Zielgruppe wiederum, seitdem machen Flüchtlinge den überwiegenden Teil der Kursteilnehmerinnen und teilnehmer aus.

Die zentrale Zuständigkeit des BAMF für Integrationskurse war nicht die Folge eines geplanten und rationalen politischen Prozesses, sondern eine Verlegenheitslösung des Jahres 2005. Die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes brachte neue integrationspolitische Aufgaben mit sich, darunter die systematische Sprachvermittlung. An die Stelle je besonderer Programme für bestimmte Menschengruppen, die aus unterschiedlichen Gründen (Flucht, Aussiedlung, Arbeitsmigration) nach Deutschland gekommen waren, sowie für deren Familien trat ein einheitliches Programm. Für die Koordination dieses neuen Integrationsinstruments bedurfte es einer Institution. Der politische Wille, eine solche Institution zu errichten, bestand auf Seiten der Bundesregierung. Die meisten Bundesländer hingegen zeigten sich damals eher unwillig, das Thema anzugehen und Verantwortung zu übernehmen. Die Entscheidung des Bundeskabinetts bzw. des Bundesministeriums des Innern (BMI) für eine zentrale Institution fiel zugunsten des BAMF aus, das 2005 aus der Vorläuferinstitution Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BaFl) hervorgegangen war. Nicht zuletzt die freien Personalkapazitäten der Behörde aufgrund

¹ Von staatlicher und amtlicher Seite werden die Integrationskurse als Erfolg verkauft. Jedoch hält nur die Hälfte der Teilnehmenden bis zum Abschlusstest durch. Von diesen bestehen wiederum 40 Prozent den Test nicht (siehe Schroeder/Zahkharova 2015).

damals niedriger Asylbewerberzahlen, nicht inhaltliche, institutionelle oder sachlogische Gründe, gaben den Ausschlag für diese Entscheidung. Mit den rapide steigenden Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 und der Ausdehnung des Sprachkursangebots auf Asylbewerber und -bewerberinnen mit «guter Bleibeperspektive» traten die Defizite dieser Organisation zutage. Das BAMF als nachgeordnete Behörde des BMI reagierte nur mit deutlicher Verzögerung auf die gestiegene Nachfrage nach Sprachkursen. In dieser Zeit der institutionellen Krise, als die Behörde es nicht mehr vermochte, ihrem Kerngeschäft, der Entscheidung über Asylanträge, im erforderlichen Maß nachzukommen, gerieten die integrationspolitischen Aufgaben ins Hintertreffen. Das BAMF verfügte nicht über die nötige Kapazität und Flexibilität, um auf die integrationspolitischen Herausforderungen im Bereich Sprachvermittlung zu reagieren. Die Schwerpunktsetzung hing von Vorgaben des BMI ab, das der Reduzierung des Flüchtlingszustroms größere Priorität beimaß als der Integration. Auch das intervenierende Bundeskanzleramt und die neue Leitung des BAMF konzentrierten sich zunächst vor allem auf die Bearbeitung der Asylanträge. Die Anpassung an den gestiegenen Bedarf an Integrationskursen erfolgte erst mit zeitlicher Verzögerung und nur mit beschränkt ausgeweiteten Ressourcen. Dem Entscheidungstau² folgte so der Integrationsstau. Der Entscheidungs- und Verwaltungszentralismus half nicht, dieses Problem zu lösen. Da das BAMF die ihm gestellte Aufgabe nicht zeitnah erfüllte, boten zahlreiche Länder und Kommunen sowie Freiwillige zusätzliche eigene Kurse an. So entstand eine unkoordinierte, teils konkurrierende Vielfalt von Sprachkursangeboten, das den Zuständigkeitswirrwarr im föderalen System erhöhte. Somit steht heute die Frage aus der Zeit des Zuwanderungsgesetzes und der Einführung von Integrationskursen wieder auf der Agenda, ob nämlich zentralstaatlich organisierte Integrationskurse dem ansonsten streng föderal gegliederten Bildungsbereich angemessen sind. Es geht also darum, auf welcher Ebene bzw. welchen Ebenen im föderalen Gefüge die Zuständigkeit für Integrationskurse am besten angesiedelt wären. Hieraus resultieren wiederum eine Reihe nachgeordneter praktischer Fragen, die die Angebote und die Durchführung von Kursen vor Ort betreffen.

3 Organisation, Ablauf und Zielgruppen der Integrationskurse

Die Möglichkeit und die Pflicht zur Teilnahme an Integrationskursen ist im Aufenthaltsgesetz geregelt (§§ 44 und 44a AufenthG). Einen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs haben Ausländerinnen und Ausländer mit einer erstmaligen Aufenthaltserlaubnis, Arbeitsmigrantinnen und migranten, Personen, die als Familienangehörige einwandern, anerkannt Schutzberechtigte, Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Staates sowie (nachrangig) Personen mit «guter Bleibeperspektive», die aus humanitären Gründen um Schutz in Deutschland nachsuchen. Die Verpflichtung zur Teilnahme besteht, wenn keine ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache vorhanden sind, Sozialleistungen (SGB II) bezogen werden und

2 Ende März 2017 lagen noch 278.000 Asylanträge beim BAMF auf Halde (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 03/2017).

die Teilnahme am Integrationskurs in einer Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist oder wenn die Person «in besonderer Weise integrationsbedürftig ist und die Ausländerbehörde [sie] zur Teilnahme am Integrationskurs auffordert». Neben der verpflichtenden Teilnahme am Integrationskurs besteht für Ausländerinnen und Ausländer sowie für Eingebürgerte die Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme.

Für Schutzsuchende aus humanitären Gründen, also Asylbewerber und Geduldete, wurde der Zugang zu Integrationskursen im Asylpaket I im Herbst 2015 neu geregelt. Asylbewerbern mit «guter Bleibeperspektive» und Geduldeten wurde der Zugang gewährt, weil die Asylverfahren immer länger dauerten. Eine gute Bleibeperspektive haben Personen aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent. Dies galt anfänglich für Eritrea, den Irak, den Iran und Syrien. Im Jahr 2016 kam Somalia hinzu. Im Jahr 2016 lag auch für Asylsuchende aus Afghanistan die Schutzquote über 50 Prozent, ohne dass das BMI bislang auch afghanische Flüchtlinge in diesen Kreis der Anspruchsberechtigten aufnahm. Asylsuchende mit «guter Bleibeperspektive» haben allerdings ebenso wie Geduldete nur ein Anrecht auf Teilnahme, sofern Kursplätze verfügbar sind und die sprachliche Notwendigkeit besteht. Vom Anspruch auf die Teilnahme am Integrationskurs ausgeschlossen bleiben Asylbewerber und bewerberinnen aus allen anderen Herkunftsländern.

Der Integrationskurs umfasst in der Regel zwei Sprachkursmodule (Basiskurs, Aufbaukurs) à 300 Stunden und zusätzlich einen mittlerweile 100-stündigen Orientierungskurs zur Vermittlung allgemeiner gesellschaftspolitischer und historischer Kenntnisse. Die Mehrzahl der Integrationskurse sind allgemeine Integrationskurse. Darüber hinaus gibt es Spezialkurse (Alphabetisierungskurse, Frauenkurse, Elternkurse, Jugendkurse, Förderkurse, Intensivkurse). Die Einstufung der Teilnehmenden erfolgt normalerweise dezentral durch die Sprachkursanbieter. Aufgrund der Einstufung erfolgt die Zuweisung zu einem entsprechenden Kursniveau oder zu einem allgemeinen Kurs, wenn keine leistungsdifferenzierten Kurse angeboten werden können. Die Mindestteilnehmerzahl für allgemeine Kurse liegt bei 15, die Höchstteilnehmerzahl bei 25 Personen.

Die Kurse werden durch vom BAMF zugelassene Träger (2016: knapp 8.800) angeboten und durchgeführt. Es handelt sich dabei vor allem um Sprachschulen und Volkshochschulen. Der Unterricht wird entlang eines vom Goethe-Institut mitentwickelten Rahmencurriculums durchgeführt, und zwar auf der Basis von durch das BAMF zugelassenen Unterrichtsmaterialien für die Sprachvermittlung und den Orientierungskurs. Die Teilnahme am Integrationskurs endet mit Prüfungen, in denen die Sprachkenntnisse und das gesellschaftspolitische Wissen abgefragt werden.

Im Anschluss an die BAMF-Integrationskurse, oder parallel dazu, gibt es die Möglichkeit zur (zusätzlichen) berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§ 45a AufenthG). Diese Kurse werden vom BAMF organisiert und wurden bislang durch ESF-Mittel finanziert. Nach dem Auslaufen der ESF-Förderung im Jahr 2017 befindet sich die berufsbezogene Deutschsprachförderung im Umbruch. Das BAMF stellt diese zurzeit in enger Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit auf eine nationale Förderung um und passt die inhaltlichen Angebote dem geänderten Bedarf an.

Neben dem Bund bieten Bundesländer und Kommunen seit Jahren zusätzliche Kurse an, die bestehende Lücken füllen oder Gruppen ins Auge fassen, die keinen Anspruch auf die BAMF-Integrationskurse haben, wie etwa Schutzsuchende ohne «gute Bleibeperspektive», insbesondere aus Afghanistan. Auch bieten zahlreiche Ehrenamtsinitiativen und Freiwillige Sprachkurse an, die lokal oder durch Spenden finanziert werden.³

4 Reformüberlegungen und Handlungsempfehlungen

Auf bundespolitischer Ebene sollte die Zuständigkeit für die Integrationskurse neu geregelt werden. Die Zuständigkeit des BAMF und damit des BMI als Akteur von Sicherheits- und Ordnungspolitik ist keine optimale institutionelle Lösung für ein Sprach- und Bildungsprogramm. Diese Situation führt u.a. dazu, dass die Kurse sich im Sinne der ordnungspolitischen Vorgaben zu stark an den gewünschten Testergebnissen orientieren.

Das Kerngeschäft des BAMF und sein vorrangiger Auftrag zielen auf die Bearbeitung von Asylgesuchen, nicht auf die Integrationspolitik. Das BAMF sollte für die Erledigung dieser Kernaufgaben gestärkt werden, indem es von anderen Aufgaben befreit wird. Die Regelung und Gestaltung von Integrationskursen sollte künftig aus der Zuständigkeit des BMI herausgelöst werden. Spracherwerb und Sprachpolitik sollte als Bildungsaufgabe und als Vorbereitung für die Integration in die Bildungslandschaft und in den Arbeitsmarkt verstanden werden. Entsprechend sollte die Aufgabenverteilung an die dafür im föderalen System zuständigen Institutionen angebunden werden.

Subsidiäre Organisation und lokale Koordination

Die übergeordnete politische Zuständigkeit für die Integrationskurse wäre inhaltlich besser beim Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF) oder beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie der Bundesagentur für Arbeit als nachgeordneter Behörde des BMAS aufgehoben, gegebenenfalls auch in gemeinsamer oder geteilter Zuständigkeit. Hier sind zentrale Kompetenzen für die Bildungspolitik und die Arbeitsmarktpolitik angesiedelt, die eng mit der Frage der Sprachvermittlung verbunden sind. Sofern es in Zukunft zur Einrichtung eines Migrations- und Integrationsministeriums auf Bundesebene kommen sollte, wäre dies der politisch-administrative Ort, um die übergeordneten Zuständigkeiten zu regeln. Die inhaltliche Ausgestaltung, Differenzierung und Organisation der Integrationskurse sollte aber in die Verantwortung der Länder übergehen. Die Durchführung der Kurse obläge dann jeweils den Trägern auf kommunaler Ebene. Auch die Zulassung dieser Integrationskursträger sollte künftig in die Verantwortung der Länder

³ Vgl. die Darstellung dieses komplexen Miteinanders für die Stadt Erlangen in: Younso (2016), S. 215 ff.

und Kommunen fallen.⁴ Dies entspräche der föderalen Logik des bundesdeutschen Staatsaufbaus und dem Subsidiaritätsprinzip und würde eine flexiblere Personal- und Ressourcengestaltung ermöglichen. Die Abstimmung und Ergänzung der zentralen Ressourcen des Bundes für Integrationskurse mit Angeboten der Länder und Kommunen würde vereinfacht oder erst ermöglicht werden. So könnten die Kurse stärker differenziert und die bislang starren Vorgaben für ihre Zusammensetzung vor Ort (Größe, Spezialisierung) durch Dezentralisierung und einen flexiblen Rahmen für die Sprachkursanbieter überwunden werden. Bildungsangebote für Zugewanderte und Flüchtlinge würden so außerdem als Teil des allgemeinen Bildungssystems definiert statt eine Sonderexistenz in der zentralen Asylbehörde zu fristen. Die Änderung der politisch-administrativen Vorgaben löst allerdings noch nicht das seit 2015 bestehende Kapazitäts- und Ressourcenproblem. Über eine Erhöhung der finanziellen Aufwendungen für Integrationskurse muss unabhängig davon verhandelt werden.

Zentrale Finanzierung und Kostenerstattung

Zwei Ausgangsüberlegungen stehen am Anfang einer Diskussion über die Finanzverfassung der Integrationskurse. Erstens gilt im Rahmen der föderalen Verfassung wie bei anderen Aufgaben auch das Konnexitätsprinzip («Wer bestellt, zahlt»). Wer also politisch Kosten verursacht, ist auch für deren Deckung zuständig, unabhängig davon, ob die Folgekosten auf der eigenen oder einer nachgeordneten Ebene anfallen. Zweitens ist unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Bedingungen keine Direktfinanzierung kommunaler Aufgaben und Ausgaben durch den Bund möglich, sodass die Länder eine intermediäre Funktion einnehmen müssen (Art 84, GG: «Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.»).

Die zentrale Frage bei der Finanzierung der Integrationskurse lautet, wie man das benötigte Geld den Menschen und ihren (Sprach-)Bedürfnissen zukommen lassen kann, um ein möglichst kosteneffizientes, wirksames und an Wahlmöglichkeiten orientiertes Sprachkursangebot zu machen. Es stellen sich also Fragen der Mittelherkunft, der Mittelverteilung und des Mitteleinsatzes über die verschiedenen Handlungsebenen hinweg.

Die Finanzmittel für die Sprach- und Integrationskurse sollten vom Bund bereitgestellt, auf die Bundesländer übertragen und von dort vollumfänglich an die Kommunen oder die Sprachkursanbieter weitergereicht werden. Die Bundesfinanzierung erfolgt dann als Mindeststandardfinanzierung («auskömmliche Bundesfinanzierung»). Analog zur Kostenerstattung im Rahmen der Asylbewerberleistungen an die Kommunen über die Länder erhielten die Kommunen und Sprachkursanbieter von den Ländern so bundeseinheitliche Sprachkurs- oder Teilnehmerpauschalen zugewiesen. Der überaus bürokratische Nachweis der Kursteilnahme durch Stunde um

⁴ Vgl. dazu auch das jüngst vorgelegte Positionspapier des Deutschen Landkreistags «Integration im ländlichen Raum beschleunigen – Koordinierung der Sprachförderung auf Landkreisebene ermöglichen» vom 15./16. Mai 2017 (http://www.kreise.de/_cms1/images/stories/publikationen/170517_PosPapier_Integration_beschleunigen.pdf).

Stunde geführte Teilnehmerlisten sollte entfallen. Stattdessen sollte den Kursanbietern eine erste Pauschale mit Kursbeginn gezahlt werden, eine zweite mit der Ablegung der Sprachkursprüfung und ein Bonus für jede erfolgreich abgelegte Prüfung in einem externen Prüfungssystem.

Zentrale Festlegung inhaltlicher Standards

Die Zuständigkeit des Bundes für die Integrationskurse sollte sich darüber hinaus darauf beschränken, einen bundesweiten Mindeststandard für diese zu setzen. Die Konzeption der ordnungspolitischen Richtlinien für die Integrationskurse sollte weiterhin von externen Fachleuten begleitet werden, aber die Bundesländer stärker einbeziehen, etwa über die Integrationsministerkonferenz und/oder die Kultusministerkonferenz.

Basissprachkurse für alle

Nach drei Monaten Aufenthalt sollten alle neu Zugewanderten, unabhängig von Herkunft, Aufenthaltsstatus oder Bleibeperspektive, ein Anrecht auf einen freiwilligen Basissprachkurs (300 Stunden mit Abschluss A1/2, gegebenenfalls Alphabetisierungskurs) haben. So könnten frühzeitig elementare Kenntnisse der deutschen Sprache erlangt werden, an die weitere Aufbaukurse anknüpfen könnten. Die Basissprachkurse sollten an ein standardisiertes Bildungsclearing gekoppelt werden, um den bisherigen schulischen und beruflichen Bildungsweg, erworbene Schulabschlüsse, begonnene oder abgeschlossene Berufsausbildungen sowie Berufserfahrungen und Sprachkenntnisse frühzeitig zu erfassen.

Verschränkung der Sprachkurs- und Integrationsangebote im kommunalen Raum

Die Verschränkung von Sprachförderung, sozialen sowie arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist zentral für eine gelingende Integration. Das bestehende System, in dem die Integrationskurse in der Verantwortung des Bundesamtes liegen, die Arbeitsmarktqualifizierung in der Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit und die berufsvorbereitenden Maßnahmen für jüngere Erwachsene in der Verantwortung der Länder, ist ineffektiv und führt zu Synergieverlusten. Gleichzeitig lässt die zentralisierte Steuerung der sprachlichen Förderung wenig Raum für Vielfalt und Veränderung. Sie ist wenig flexibel bei einer gleichzeitig kaum prognostizierbaren Entwicklung der Einwanderung aus humanitären Gründen. Kommunale Aktivitäten und Initiativen können in dieses starre System oftmals nur schwer integriert werden. Ehrenamtliche Angebote werden in der bisherigen Struktur nicht oder kaum berücksichtigt. Um diese Schranken zu überwinden, sollte eine Verschränkung der unterschiedlichen Integrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene erfolgen. Ein Schritt in diese Richtung könnte die Einrichtung kommunaler «Integration Points» sein, die die Leistungen der unterschiedlichen beratenden Institutionen (Migrationsberatung, Sprachvermittlung, berufliche Qualifizierung, Arbeitsvermittlung) örtlich

zusammenfassen («one stop shop») oder zumindest die verfügbaren Informationen für jedes Individuum virtuell bündeln.

Mit Blick auf die Organisation der Sprachkurse vor Ort ist ein besserer Informationsaustausch und ein höherer Grad an Vernetzung in zwei praktischen Bereichen relevant.

Erstens sollten die Angebote unterschiedlicher Sprachkursanbieter und die Nachfrage durch Migranten und Migrantinnen auf kommunaler Ebene, bei größeren Städten auf Stadteilebene, zentral erfasst, abgeglichen und koordiniert werden. Diese Aufgabe obliegt in der Theorie den BAMF-Regionalkoordinatoren. Da sie aber in Kommunen meist als externe Akteure, bei den Kursträgern als Kontrolleure wahrgenommen werden, leisten sie in praxi bislang kaum einen nennenswerten Beitrag dazu, Angebots- und Nachfragestrukturen aufeinander abzustimmen sowie Kursangebote und -anbieter zu koordinieren, um zielgruppenspezifische und ressourcenorientierte Kurse zu ermöglichen. Somit entsteht oft unnötige Konkurrenz zwischen Anbietern, werden Kurse vorwiegend auf allgemeinem Niveau angeboten oder kommen aufgrund fehlender Mindestteilnehmerzahl gar nicht erst zustande. Es bedarf daher einer systematischen Sprachkurskoordination, die in die lokalen Strukturen eingebunden ist.

Zweitens sollten verstärkt Praktika und die Ausbildung oder die Berufsausübung begleitende Kursangebote bis mindestens zum Sprachniveau B2 angeboten werden, so dass die theoretische Sprachvermittlung und die alltagstaugliche, nicht nur im Klassenraum simulierte Sprachanwendung besser miteinander verknüpft werden. Konkret sollten unmittelbar nach Abschluss eines Basissprachkurses Sprachfördermaßnahmen mit Bezug zu Berufsqualifizierung oder Arbeitsmarkteinstieg einsetzen, um dann in eine duale Berufsausbildung zu münden, zur Aufnahme eines Erst- oder Weiterbildungsstudiums zu befähigen oder den direkten Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Diese stärkere Verbindung von Sprache und beruflicher Qualifikation wäre im Sinn des Gesamtprogramms Sprache der Bundesregierung und der berufsbezogenen Deutschsprachförderung, wie sie in der Deutschsprachförderverordnung festgelegt, aber bislang nur in Ansätzen umgesetzt ist.

Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Kursangebote

Die bisherigen Evaluierungen und wissenschaftlichen Untersuchungen der Integrationskurse zeigen ein keineswegs rein negatives Bild, sondern konstatieren einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Status quo ante des Jahres 2005.⁵ Die Qualitätsüberprüfung der Integrationskurse (= Evaluation) ist jedoch weiterhin notwendig und sollte künftig alle drei Jahre durch eine externe wissenschaftliche Evaluation außerhalb der zuständigen nationalen Behörde erfolgen.

Die Qualität der Integrationskurse steht und fällt mit dem Lehrpersonal. Hier existieren jedoch derzeit zwei politisch produzierte Problemlagen. Erstens besteht

⁵ Vgl. Schönwälder/Michalowski (2005); Haug/Zerger (2006); Schuller et al. (2012); Scheible/Rother (2017)

eine Konkurrenz um Lehrkräfte zwischen dem Bildungsbereich Schule («Deutsch als Zweitsprache») und dem Bildungsbereich Integrationskurse. Dieser Konflikt kann mittelfristig durch Aufstockung der Mittel des Bundes und der Länder zur Ausbildung neuer DaZ-Lehrkräfte entschärft werden. Zweitens arbeiten viele Lehrkräfte von Integrationskursen noch immer in prekären Beschäftigungsverhältnissen, auch wenn ihre Bezahlung deutlich angehoben wurde. Diese Situation kann durch befristete Festanstellungen verbessert werden. Hierfür bedürfte es eines garantierten jährlichen Mindestangebots an Kursen für die einzelnen Kursträger bei gleichzeitiger Verpflichtung zur Festanstellung.

Für den 100-stündigen Orientierungsteil der Integrationskurse könnten künftig auch die Träger der politischen Bildung zugelassen werden. Die curricularen Vorgaben sollten so angepasst werden, dass auch dezentrale und berufsbezogene Bildungsangebote einen wesentlichen Anteil des Orientierungskurses ausmachen (etwa Betriebsbesichtigungen, Institutionenkunde vor Ort, Besuch von Kulturinstitutionen usw.). Der Multiple-Choice-Test zum Abschluss des Orientierungskurses, der auf reine Reproduktion von Faktenwissen zielt, sollte abgeschafft oder zumindest gemäß gängigen Bildungsstandards modifiziert werden.

5 Resümee

Die Sprachvermittlung der BAMF-Integrationskurse ist reformbedürftig. Sowohl die erzielten Ergebnisse der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer als auch die Erfahrungen mit der bisherigen zentralstaatlichen Organisation liefern Argumente dafür. Die Sprachförderung von Zugewanderten und Flüchtlingen durch Integrationskurse erfolgt im bestehenden System nicht allgemein, nicht ebenenübergreifend, nicht durchgängig zielorientiert, sondern in einem Nebeneinander von politisch-administrativen Institutionen, Kompetenzen, Akteuren und Angeboten. Die Bündelung der Ressourcen sowie die ziel- und themenorientierte Organisation der Kurse wäre eine anzustrebende Alternative und könnte bessere Ergebnisse erzielen. Dies würde eine grundlegende Reform der Organisation, der Finanzierung und der Durchführung der Integrationskurse voraussetzen.

Das Leitmotto einer solchen Reform müsste heißen:

- der Bund finanziert und setzt die Standards,
- die Länder ko-finanzieren und distribuieren,
- die Kommunen koordinieren und implementieren.

In einem solchen neuartigen Kurskonzept wäre eine ebenenüberschreitende Koordination, Kooperation und Kommunikation der beteiligten Akteure mit gezielter Abstimmung gewährleistet. Konkret ist also der gegenwärtigen zentralistischen Verfassung eine Dezentralisierung vorzuziehen. Dies liefe auf eine stärkere Verantwortung der Länder und der Kommunen hinaus. Die stärkere Zuständigkeit subsidiärer Einheiten entspräche dem Verfassungsmodell der Bundesrepublik Deutschland. Dieser Prozess ließe sich mit den Zielen des von der Bundesregierung verabschiedeten

Gesamtprogramms Sprache vereinbaren, das 2016 verabschiedet wurde, aber noch kaum in der Praxis Gestalt angenommen hat.

LITERATUR

- Berufssprachkurse (2017): BAMF-Flyer (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-bamf-berufssprachkurse.html?nn=1366152>)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (03/2017): Asylgeschäftsstatistik für den Monat März 2017. Nürnberg: BAMF
- Deutscher Landkreistag: «Integration im ländlichen Raum beschleunigen – Koordinierung der Sprachförderung auf Landkreisebene ermöglichen» vom 15./16. Mai 2017 (http://www.kreise.de/_cms1/images/stories/publikationen/170517_PosPapier_Integration_beschleunigen.pdf)
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln, FiFo (2015): Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Studie für die Robert Bosch Stiftung (FiFo-Bericht Nr. 21). Köln: FiFo (http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-berichte_nr_21_fluechtlingspolitik.pdf)
- focus migration (Kurzdossier) (Oktober 2007): Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern? (http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdossiers/KD08_Integrationskurse.pdf)
- Goethe-Institut, BMI, BAMF (2005): Rahmencurriculum für Integrationskurse Deutsch als Zweitsprache (http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/pro/Rahmencurriculum_online_final_Version5.pdf)
- Haug, Sonja; Zerger, Fritjhof (2006): Integrationskurse – Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung. BAMF-Working Paper 5. Nürnberg: BAMF (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp05-Integrationskurse.pdf?__blob=publicationFile)
- Lochner, Susanne; Büttner, Tobias; Schuller, Karin (2013): Das Integrationspanel. Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen). BAMF-Working Paper 52. Nürnberg: BAMF (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp52-abschluss-integrationspanel.pdf?__blob=publicationFile)
- Michalowski, Ines (2007): *Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*. Münster: Lit Verlag (Dissertation, Universität Münster und Institute d'Études Politiques de Paris)
- Rambøll-Management (im Auftrag des Bundesministeriums des Innern) (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Berlin: BMI (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Sonstige/abschlussbericht-evaluation.pdf?__blob=publicationFile)
- Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2016): Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Abschlussbericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung (http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_Bericht_Expertenkommission_2016.pdf)
- Rother, Nina (2012): Das Integrationspanel. Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen. BAMF-Working Paper 42. Nürnberg: BAMF (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp42-integrationspanel.html?nn=1663566>)
- Rother, Nina (2010): Das Integrationspanel. Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres Alphabetisierungskurses. BAMF-Working Paper 29. Nürnberg: BAMF (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp29-integrationspanel-alphabetisierungskurse.pdf?__blob=publicationFile)

- Rother, Nina (2009): Das Integrationspanel. Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses. BAMF-Working Paper 23. Nürnberg: BAMF (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp23-integrationspanel2.html?nn=1663566>)
- Rother, Nina (2008): Das Integrationspanel. Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses. BAMF-Working Paper 19. Nürnberg: BAMF (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp19-Integrationspanel.html?nn=1663566>)
- Schammann, Hannes (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 25, S. 26-31 (<http://www.bpb.de/apuz/208005/fluechtlingspolitik-im-foederalismus?p=all>)
- Scheible, Jana Anne und Rother, Nina (2017): Schnell und erfolgreich Deutsch lernen – wie geht das? BAMF-Working Paper 73. Nürnberg: BAMF (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp42-integrationspanel.html?nn=1663566>)
- Schönwälder, Karen; Söhn, Janina; Michalowski, Ines (2005): Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. Hrsg. von der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11741/ssoar-2005-schonwalder_et_al-sprach-_und_integrationskurse_fur_migrantinnen.pdf?sequence=1)
- Schroeder, Christoph; Zakharova, Natalia (2015): Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? Kritische Bilanz und Ausblick. in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 8, S. 257-262
- Schuller, Karin; Lochner, Susanne; Rother, Nina unter Mitarbeit von Denise Hörner (2012): Das Integrationspanel. Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen. BAMF-Working Paper 42. Nürnberg: BAMF (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp42-integrationspanel.html?nn=1663566>)
- Thränhardt, Dietrich; Weiss, Karin (2016): Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf>)
- Younso, Christin (2006): Bildung, in: Petra Bendel (Hrsg.), Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt, Erlangen, S. 203-258

Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten – Zeit, darin zu investieren

Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland ist momentan in einer guten Verfassung – wenn auch mit deutlichen regionalen Disparitäten: steigende Erwerbstätigkeit, geringe Arbeitslosigkeit, eine Vielzahl von offenen Stellen und Ausbildungsplätzen. Viele Geflüchtete werden voraussichtlich in Deutschland bleiben. Sie selbst wie auch Unternehmen und der deutsche Staat haben ein großes Interesse daran, dass sie schnell und nachhaltig in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden.

Bei der Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt stehen Geflüchtete und Unternehmen allerdings vor zahlreichen Hürden.¹ Bemängelt werden zum Beispiel die immer noch zu lange Dauer der Asylverfahren, fehlende deutsche Sprachkenntnisse, aufwändige Vermittlungsprozesse in Ausbildung und Beschäftigung, fehlende schulische und berufliche Qualifikationen sowie Unsicherheit bei den rechtlichen Rahmenbedingungen.

1 Integration als gemeinsame Herausforderung

Qualifizierung und Arbeit spielen eine entscheidende Rolle bei der Integration im Ankunftsland. Die Vermittlung in Ausbildung und Beschäftigung gelingt umso besser, je früher sie in Angriff genommen wird. Die ersten Monate nach Ankunft der Geflüchteten sind entscheidend für den Erfolg. Daher ist eine frühzeitige und vollständige Erfassung von Geflüchteten als Arbeitslose bereits im Asylverfahren notwendig, um die zu erwartenden Bedarfe bei den Unterstützungsleistungen vor allem der Kommunen abzuschätzen. Gleichzeitig muss ein friktionsloser Übergang insbesondere der Qualifizierungskette beim Rechtskreiswechsel gewährleistet sein.

Eine erfolgreiche frühzeitige Eingliederung in den deutschen Arbeitsmarkt bildet eine gute Grundlage für eine dauerhafte und nachhaltige Integration insgesamt und dient darüber hinaus der Sicherung des Lebensunterhalts der Geflüchteten. Unternehmen bietet sie die Chance, Stellen zu besetzen. Gleichzeitig erhöht sie die Akzeptanz von Geflüchteten bei der einheimischen Bevölkerung. Eine fehlende oder

¹ Zu den strukturellen Hürden gehört in der Praxis u. a. die Wohnsitzauflage, die Flexibilität und Mobilität der Geflüchteten mitunter einschränkt.

ungenügende Integration in den Arbeitsmarkt hingegen wirft vielfältige gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme auf. Mit einer Erwerbslosigkeit sind darüber hinaus erhebliche finanzielle Belastungen der sozialen Sicherungssysteme verbunden.

Je intensiver sich alle Beteiligten um Integration bemühen und je effektiver ihre Zusammenarbeit im Sinne des «Whole-of-Government-Ansatzes» ist, desto günstiger sind die Voraussetzungen dafür, dass die Geflüchteten auf lange Sicht einen Beitrag als Fachkräfte in den Betrieben leisten können. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht davon aus, dass nach etwa fünf Jahren 50 Prozent der Geflüchteten erwerbstätig sein könnten.² Um dies zu erreichen, müssen die Migrantinnen und Migranten möglichst frühzeitig zu Bildung, Ausbildung und Arbeit befähigt werden. Ziel muss es sein, die Menschen zu ihren Chancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt professionell zu beraten, zügig zu qualifizieren und in Ausbildung und Beschäftigung zu bringen. Eine enorme zusätzliche Herausforderung wird darüber hinaus sein, analphabetische Flüchtlinge und Traumatisierte langfristig dem Arbeitsmarkt zuzuführen. Dazu braucht es gesonderte pädagogische Konzepte, entsprechende Lehrkräfte und spezielle Programme.

Aber die Mühe lohnt sich: Jeder Euro, der jetzt zusätzlich für Beratung, Bildung und Ausbildung ausgegeben wird, zahlt sich am Ende aus. Denn die Folgekosten einer gescheiterten Integration wären ungleich höher.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Migrantinnen und Migranten der ersten und zweiten Generation in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Löhne im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung schlechter abschneiden, dass aber die zweite Generation diesen Abstand verkleinern konnte. Darüber hinaus weisen Studien darauf hin, dass Migrantinnen und Migranten die ökonomisch-sozialen Unterschiede zu Einheimischen langfristig ausgleichen können.

2 Jungen Geflüchteten beim Einstieg in die duale Ausbildung helfen

Geflüchtete haben langfristig nur mit einer soliden, praxisnahen Qualifizierung Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Die duale Ausbildung in Betrieb und Berufsschule bietet hierfür die besten Voraussetzungen. Diese ist allerdings in vielen Herkunftsländern unbekannt. Junge Geflüchtete streben daher zunächst oft ein Studium oder eine einfache Helfertätigkeit an. Viele wollen oder müssen rasch Geld verdienen und verzichten ohne gezielte Beratung auf eine gute Qualifikation. Es ist darum entscheidend, Geflüchtete frühzeitig mit den Chancen einer dualen Ausbildung und der Vielfalt der Ausbildungsberufe in Deutschland vertraut zu machen, damit sie sich vor diesem Hintergrund bewusst entscheiden können. Die Zahlung einer Ausbildungsvergütung ist ein zusätzliches Argument für eine Lehre. Außerdem muss mit einer abgeschlossenen Lehre längst nicht das Ende eines Bildungsweges erreicht sein – die Höhere Berufsbildung bietet vielfältige Möglichkeiten, sich weiterzuqualifizieren und sich damit hervorragende Karriere- und Verdienstchancen zu

2 IAB, Aktuelle Berichte 4/17, Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017.

erschließen. Natürlich ist auch ein späterer Wechsel an die Hochschule möglich. Die meisten begleitenden Instrumente der Bundesagentur für Arbeit (BA) stehen Auszubildenden bei Ausbildungsbeginn zur Verfügung. Gut wäre allerdings, wenn alle Instrumente auch für Geflüchtete sofort zugänglich wären.

Bereits in den Integrationskursen und den «Orientierungsklassen» der allgemeinbildenden Schulen sollte eine Orientierung in Richtung duale Ausbildung erfolgen. Dafür ist auch die Schulung der Lehrkräfte sowie entsprechendes Bildungsmaterial erforderlich. Wo vorhanden, müssen die Angebote der Berufsschulen in den Bundesländern genutzt werden.

Junge Geflüchtete mit ausreichenden Sprachkenntnissen müssen so früh wie möglich den Weg in die Betriebe finden und hier praxisnah mit der Arbeits- und Berufswelt vertraut gemacht werden. Dabei sollten sie möglichst einen festen Ansprechpartner haben, um eine kontinuierliche Begleitung zu ermöglichen. Immer mehr Unternehmen bieten Hospitationen und berufsorientierende Praktika für Geflüchtete an, die bereits ab einem Sprachniveau von A2 oder B1 möglich sein können. Eine muttersprachliche Unterweisung in den Betrieben in der ersten Zeit der Ausbildung, wo immer möglich, und eine aufbauende, die Lernmotivation fördernde Begleitung in den Berufsschulen z.B. über Schulsozialarbeit kann bei Startschwierigkeiten hilfreich sein.

Einstiegsqualifizierungen als Brücke nutzen

Ein besonders gutes Bindeglied sind die betrieblichen Einstiegsqualifizierungen (EQs). Mit einer Übergangsquote in betriebliche Ausbildung von über 60 Prozent sind sie schon seit Jahren bewährte Brücken, um förderbedürftige Jugendliche in Ausbildung zu bringen. Diese Instrumente sollten nun auch verstärkt für junge Geflüchtete genutzt werden. Denn in der Regel bringen diese nicht von Anfang an die notwendigen Fähigkeiten und Sprachkenntnisse für den direkten Einstieg in eine Ausbildung mit. Allerdings führt die Absolvierung einer EQ bislang nicht zu einem gesicherten Aufenthaltsstatus. Ebenso wie bei einer Ausbildung sollte es einen gesetzlichen Abschiebeschutz für die Zeit einer EQ geben. Dies würde den Übergang in Ausbildung sicher gestalten und dabei helfen, die Integrationsbestrebungen der Geflüchteten und das Engagement des Betriebs zum Erfolg zu führen.

Geflüchtete benötigen während einer Einstiegsqualifizierung parallel zum praktischen Unterricht in den Betrieben sprachlichen und fachtheoretischen Unterricht. EQs für Geflüchtete sollten daher mit Sprachkursen und ggf. ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) der Agenturen für Arbeit kombiniert werden. An den Berufsschulen sollten flexible Lösungen gefunden werden, um Unterricht für junge Geflüchtete anzubieten. Eine Alternative zu eigenen EQ-Klassen für Geflüchtete könnte die Teilnahme am Unterricht von Klassen der Berufsvorbereitung sein.

Darüber hinaus sollte die Schul- bzw. Berufsschulpflicht in allen Bundesländern über das 18. Lebensjahr verpflichtend sein.

Ausbildungsstandards nicht senken

Die Einstiegsqualifizierung sollte Geflüchtete möglichst direkt in eine duale Ausbildung führen. Die hohen Standards der Ausbildungsberufe dürfen dabei nicht zugunsten verkürzter Sonderausbildungen gesenkt werden. Denn ein «Mechatroniker light» könnte in den Unternehmen nicht langfristig bestehen. Es gibt zudem bereits eine Reihe zweijähriger Ausbildungsberufe wie den Verkäufer, die Fachlageristin oder die Fachkraft für Metalltechnik, bei denen die theoretischen Hürden weniger hoch sind. Diese zweijährigen Ausbildungsberufe bieten auch deshalb besondere Chancen für Geflüchtete, weil sie ein guter Einstieg in ein bestimmtes Berufsfeld sind. Nach dem Erwerb des zweijährigen Ausbildungsabschlusses besteht die Möglichkeit der Weiterqualifizierung und nach einem oder anderthalb weiteren Jahren den Abschluss in einem drei- oder dreieinhalbjährigen Beruf zu erwerben.

Sprachunterricht auch während der Ausbildung sichern

Unabdingbar für den Ausbildungserfolg ist ein permanenter weiterer Sprachunterricht parallel zur Ausbildung in der Berufsschule oder bei Bildungsdienstleistern. Spätestens zum Ende der Ausbildung müssen junge Geflüchtete die nötigen Sprachkenntnisse erworben haben, um ihre Abschlussprüfung bestehen zu können. Das Mindestniveau in eher praktisch orientierten Berufen wie z.B. Koch/Köchin oder der Fachkraft im Gastgewerbe ist dann B2, in vielen Berufen eher C1. Das Beherrschen der deutschen Sprache ist entscheidend für die Integration auf dem Arbeitsmarkt. Denn Fachkräfte müssen im betrieblichen Alltag vom ersten Tag an über die volle berufliche Handlungsfähigkeit verfügen. Die deutsche Sprache ist zudem sicherheitsrelevant in vielen Branchen und Betrieben.

Ausbildungsförderung von Anfang an ermöglichen

Das Integrationsgesetz hat im Sommer 2016 eine Reihe von Verbesserungen beim Zugang von jungen Geflüchteten zu den ausbildungsfördernden Instrumenten der BA gebracht. So erhalten Asylbewerber mit einer «guten Bleibeperspektive» nach drei Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen, Assistierter Ausbildung und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Die finanziellen Unterstützungsleistungen Berufsausbildungsbeihilfe (für Auszubildende, die nicht bei ihren Eltern wohnen) und Ausbildungsgeld (für behinderte Auszubildende) gibt es allerdings erst nach 15 Monaten Aufenthalt. Da es nach der Ankunft in Deutschland rund zwei Jahre dauert, bis junge Geflüchtete eine Ausbildung beginnen können, genügen diese Fristen in der Regel. Diejenigen, die schneller 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 für Geflüchtete verschiedene Regeln bei der Ausbildungsförderung gelten. Sinnvoll wäre, wenn die genannten Instrumente der Ausbildungsförderung jungen Geflüchteten

ebenso wie deutschen Jugendlichen sofort mit Abschluss eines Ausbildungsvertrages zur Verfügung stünden.

3+2-Regelung bundesweit und verlässlich umsetzen

Mit dem Integrationsgesetz wurde auch die von der Wirtschaft geforderte 3+2-Regelung umgesetzt, die für Rechts- und Planungssicherheit während einer Ausbildung und einer anschließenden zweijährigen Beschäftigung sorgen soll. Diese Regelung sollte Geduldeten einen mindestens fünfjährigen gesicherten Aufenthalt für den Zeitraum der Ausbildung und einer anschließenden zweijährigen Berufsausübung garantieren. Die Ausbildungsduldung ist zu erteilen, wenn keiner der im Gesetz genannten Ausschlussgründe vorliegt – insbesondere keine bevorstehenden «konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung». In der Praxis lässt diese Voraussetzung einen weiten Ermessensspielraum zu, was unter einer solchen Maßnahme zu verstehen ist. Die Ausländerbehörden nutzen diesen Spielraum zum Teil entgegen der eigentlichen Intention der Regelung. Daher sollte genauer definiert werden, wann eine solche Maßnahme vorliegt und welche Personengruppen im Einzelfall unter die Regelung fallen. Aus Sicht der Unternehmen ist eine einheitliche, nachvollziehbare und transparente Handhabung der Ausbildungsduldung entscheidend.

Insbesondere sollte die Duldung generell bereits sechs Monate vor Ausbildungsbeginn erteilt werden, wenn der Ausbildungsvertrag schon geschlossen wurde. Damit wäre der Aufenthalt des Geflüchteten in diesem Zeitraum gesichert, und der Betrieb könnte bereits für das kommende Ausbildungsjahr planen.

Noch besser wäre es insgesamt, die Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken umzuwandeln, sobald die Identität des/der Geflüchteten festgestellt ist.

Zudem gefährden Brüche in der individuellen Begleitung von Geflüchteten den Ausbildungserfolg. Sinnvoll, wünschenswert und ratsam ist es daher, wenn trotz der Vielzahl der Angebote und Stakeholder ein fester Ansprechpartner auf dem Weg in die Ausbildung und während der Ausbildung zur Verfügung steht.

Geflüchtete über 25 Jahre in passende Qualifizierungsangebote vermitteln

Dringend müssen aber auch die Potenziale von geringqualifizierten Geflüchteten genutzt werden, für die eine klassische Ausbildung in Betrieb und Berufsschule nicht mehr in Frage kommt. Auch diese Menschen können mittelfristig zu wertvollen Arbeitskräften werden, wenn sie passgenaue Angebote zur Qualifizierung erhalten. Ein guter Weg kann die schrittweise Qualifizierung durch den Erwerb von Teilqualifikationen (TQs) sein.

Teilqualifikationen sind Bausteine staatlich anerkannter Ausbildungsberufe, die beschäftigungsbegleitend oder in Vollzeit erworben werden können. Im Anschluss an entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen bieten Arbeitgeberverbände, Bildungsträger, Unternehmen sowie Industrie- und Handelskammern Kompetenzfeststellungen an und dokumentieren den Erfolg über Zertifikate. Teilqualifikationen

werden bereits seit einigen Jahren für Arbeitssuchende oder Beschäftigte angeboten, die keinen oder keinen auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Berufsabschluss haben. Nach Absolvieren der fachlich noch erforderlichen Bausteine eines Berufes oder dem Erwerb aller Bausteine können die Teilnehmer an einer IHK-Abschlussprüfung teilnehmen. Die Geflüchteten sollten schon frühzeitig erfahren, dass die Chancen gut stehen, auf diesem Weg nachträglich einen staatlich anerkannten Ausbildungsabschluss zu erwerben.

Teilqualifikationen können zielgruppengerecht eingesetzt werden. Aufgrund ihrer flexiblen zeitlichen Gestaltung sind sie potenziell gute Integrationsmaßnahmen z.B. für geflüchtete Frauen oder Flüchtlinge, die in ihrem Herkunftsland schon Berufserfahrungen gesammelt, jedoch keinen formellen Abschluss erworben haben. Sie können in Teilzeit berufsbegleitend oder in Vollzeit absolviert werden und müssen nicht in einer festen Sequenz hintereinander absolviert werden. Die Qualifizierung in weiteren Bausteinen kann also immer wieder aufgenommen werden, sodass auch eine Aufwärtsmobilität möglich ist.

Die bisherigen Erfahrungen mit Teilqualifikationen deuten auf eine Reihe von Vorteilen: Die zeitlich gesplittete berufliche Qualifizierung bietet trotz mitunter unsicherer Aufenthaltsperspektive die Möglichkeit, erste Schritte eines Ausbildungsweges zu gehen und damit gegebenenfalls eine Qualifizierung zu erlangen, die auch im Heimatland von Nutzen sein kann. Jede Teilqualifikation ist berufsanschlussfähig und ermöglicht die schrittweise Fortsetzung der Qualifizierung bis hin zum Berufsabschluss. Es können also schrittweise berufliche Kompetenzen erworben werden, die einerseits schon auf dem Arbeitsmarkt eine Relevanz haben, gleichzeitig aber auch einen passgenauen Einstieg in einen Beruf ermöglichen und die Motivation für den Erwerb eines Berufsabschlusses fördern können. Nicht zuletzt bieten Teilqualifikationen für Unternehmen und Geflüchtete den strukturellen Vorteil, dass sie auch parallel zu einer Beschäftigung oder einem Praktikum erworben werden können. Erste erfolgreiche Konzepte und Beispiele für die beschäftigungsbegleitende Qualifizierung an- und ungelernter Mitarbeiter durch Teilqualifikationen gibt es bereits.

Eine besondere Herausforderung ist es, die Altersgrenze «Über 25» prinzipiell aufrecht zu halten. Notwendige wie auch sinnvolle Ausnahmen dürfen nicht dazu führen, dass eine Konkurrenzsituation zur dualen Ausbildung entsteht, die immer das Instrument der ersten Wahl sein sollte.

3 Kompetenzen frühzeitig und systematisch erfassen

Die Allgemeinbildung der Geflüchteten ist sehr heterogen verteilt. Der Anteil der Personen mit einer Berufs- oder Hochschulausbildung ist sehr gering. Zudem unterscheiden sich die Herkunftsländer stark bezüglich ihrer Bildungssysteme und Arbeitsmärkte. Neben der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen muss möglichst früh damit begonnen werden, den Ausbildungsstand sowie Arbeitserfahrungen und Kompetenzen in Qualifikationsprofilen systematisch zu erfassen und ein individuelles Förderprogramm zu erarbeiten. Momentan existiert eine Vielzahl von

Kompetenzfeststellungsverfahren. Diese Verfahren sind zu evaluieren und dann entsprechend zu vereinheitlichen bzw. zu standardisieren.

Personell gut ausgestattete und funktionierende Netzwerke der Agenturen für Arbeit bzw. Jobcenter, Ausländerbehörden, Aufnahmeeinrichtungen und der lokalen Akteure sind eine essentielle Voraussetzung dafür, dass diese Aufgaben erfolgreich angegangen werden können. Arbeitgeber sollten im Hinblick auf das Förderprogramm unbedingt miteinbezogen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass nicht «am Arbeitsmarkt vorbei» qualifiziert wird und damit frühzeitige Praxiserprobungen möglich sind. Alle Beteiligten werden einen langen Atem benötigen, weil das Herstellen der Arbeitsmarktreife bei jungen Menschen, die aus anderen Kulturräumen stammen, besonders viel Zeit benötigt. Parallel zur Qualifizierung und Ausbildung müssen Sprachkenntnisse konsequent vertieft werden. Eine Dokumentation des Beratungsprozesses durch die verschiedenen Akteure kann durch einen «Beratungspass» für den Geflüchteten erfolgen. In diesem Beratungspass können Unterlagen und Dokumente zu den Themen Sprache und Arbeit gesammelt werden. Diese können den Institutionen und Einrichtungen, die mit den Geflüchteten zusammenarbeiten, Informationen liefern, auf deren Grundlage eine individuelle Unterstützung gewährt werden kann (vgl. Osnabrücker Mappe).

4 Existenzgründung als Chance zur Integration in den Arbeitsmarkt

Der Weg in die Selbstständigkeit ist eine wichtige Ergänzung bei der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt. Unter den jüngst angekommenen Flüchtlingen sind viele, die in ihren Heimatländern selbstständig tätig waren und dies in Deutschland fortsetzen wollen: Von den Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland kamen, haben zuvor 27 Prozent in ihrem Heimatland ein eigenes Unternehmen geführt.³ Noch ist die Anzahl der Geflüchteten, die sich zu konkreten Ideen oder Geschäftsplänen beraten lassen, gering. Doch auch dieser Weg könnte in Zukunft für Geflüchtete eine Chance für gelingende Integration bieten. Dass dies prinzipiell funktionieren kann, zeigt die Erfahrung mit Existenzgründungen durch Migrantinnen und Migranten – also noch vor der Flüchtlingskrise. Gründerinnen und Gründer mit Migrationshintergrund suchen in der Regel gut vorbereitet die Gründungsberatung auf. Die allermeisten von ihnen hinterfragen kritisch ihre Einordnung in ein eigenes Segment «Gründer mit Migrationshintergrund», denn sie sehen sich selber mit ähnlichen Problemen konfrontiert wie ihre anderen Kolleginnen und Kollegen. Mit zunehmender Dauer des Aufenthaltes in Deutschland verwischen die Unterschiede zu Gründerinnen und Gründern ohne Migrationshintergrund.

3 Herbert Brücker; Nina Rother; Jürgen Schupp (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht, 14/2016, Nürnberg (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1416.pdf>, Abruf 02.04.2017).

5 Jetzt beginnen und nicht aufhören

Um die gewaltige Herausforderung der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt in eine Zukunftschance für die Unternehmen, die deutsche Gesellschaft und die Geflüchteten zu verwandeln, sind folgende Punkte essentiell:

- Möglichst schnell muss Rechtssicherheit für die Menschen und die Unternehmen hergestellt werden.
- Wir müssen in umfangreiche Sprach- und weitere Kompetenzen investieren.
- So früh wie möglich sollten Neuankömmlinge ein aussagekräftiges Profiling durchführen, das es uns erlaubt, individuelle Kompetenzprofile anhand von erprobten und vergleichbaren Kompetenzfeststellungsverfahren zu vervollständigen oder gänzlich zu entwickeln.
- Geflüchtete über 25 Jahre müssen in passende Qualifizierungsangebote vermittelt werden. Ein guter Weg kann dabei die schrittweise Qualifizierung durch den Erwerb von Teilqualifikationen (TQs) sein.
- Wünschenswert ist, möglichst rasch Unternehmen, die im gesamten Prozess eine wichtige Rolle spielen, einzubeziehen und in dem für sie ggf. neuen Prozess der Integration zu unterstützen.
- Geflüchtete sollten bei der Existenzgründung aktiv unterstützt werden.
- Verschiedene Arbeitsmarktprogramme (z.B. IvAF (Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen)) bieten Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Beratung, betriebsnahe Aktivierung, Schulungen für Multiplikatoren etc.) an und ergänzen die Angebote von Agenturen für Arbeit und Jobcentern. Bei einer erfolgreichen externen Evaluation sollten die vorhandenen Fachkompetenzen und Unterstützungsstrukturen von solchen Arbeitsmarktprogrammen nachhaltig gesichert werden.
- In den Kommunen und Regionen müssen im Sinne des Whole-of-Government-Ansatzes alle Akteure gemeinsam daran arbeiten, eine realistische Willkommensstruktur zu schaffen und zu erhalten. Gute Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten sind jedenfalls durch einen robusten Arbeitsmarkt mit sinkender Arbeitslosigkeit und viele offene Ausbildungs- und Arbeitsstellen gegeben. Dennoch sollte genau beobachtet werden, wie sich Ausbildungsmarkt, Beschäftigung, Löhne und Arbeitslosigkeit in den unterschiedlichen Segmenten entwickeln, um ggf. schnell Maßnahmen ergreifen zu können, die Fehlentwicklungen korrigieren.

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Dr. Steffen Angenendt leitet die Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik. Von 2011 bis 2013 arbeitete er als Berater für Migration und Entwicklung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Er war im Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration und in der 2001 eingesetzten Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Süssmuth-Kommission) tätig.

Ferda Ataman ist Journalistin, Ko-Vorsitzende der «Neuen deutschen Medienmacher» und Sprecherin der Initiative «Neue Deutsche Organisationen», einem Netzwerk von über 100 Vereinen und Initiativen, die sich bundesweit für die Akzeptanz von Vielfalt und gleichberechtigte Teilhabe einsetzen.

Dr. Andreas Baumer ist Geschäftsführer der Heinrich-Böll-Stiftung Baden-Württemberg.

Dr. Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Sie ist Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Dr. Carola Burkert ist Mitarbeiterin beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Günter Burkhardt ist Geschäftsführer von PRO ASYL.

Dagmar Dahmen ist Leiterin des Amtes für Gleichstellung von Frauen und Männern (bis 2016 Leiterin der Ausländerbehörde) der Stadt Köln.

Dr. Achim Dercks ist stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK).

Gisela Erler ist Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg.

Hans ten Feld ist Vertreter des UNHCR in Deutschland a.D.

Margit Gottstein ist Staatssekretärin für Verbraucherschutz und Antidiskriminierung des Landes Berlin.

Norbert Grehl-Schmitt ist beim Caritasverband für die Diözese Osnabrück.

Sybille Haußmann ist Leiterin des Amts für Schule, Bildung und Integration der Kreisverwaltung Düren.

Mark Holzberger ist Referent für Migrations- und Integrationspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Miriam Koch ist Flüchtlingsbeauftragte der Stadt Düsseldorf.

Daniel Lede Abal, MdL, ist migrations- und integrationspolitischer Sprecher der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in Baden-Württemberg.

Mekonnen Mesghena ist Referent für Migration und Diversity in der Heinrich-Böll-Stiftung. Er koordinierte die Arbeit der Kommission vom Dezember 2015 bis Dezember 2017.

Filiz Polat, MdB, war bis September 2017 stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Sprecherin für Migration und Flüchtlinge von Bündnis 90/Die Grünen im niedersächsischen Landtag.

Rainer Ohliger ist Historiker und Sozialwissenschaftler sowie Gründungsmitglied des Netzwerks Migration in Europa e.V.; er unterstützte die Kommissionsarbeit als Autor und Redakteur.

Dr. Hannes Schammann ist Juniorprofessor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim.

Melanie Schnatsmeyer ist Sprecherin der BAG Migration und Flucht, Bündnis 90/Die Grünen.

Dr. Jan Schneider ist Leiter des Forschungsbereichs des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

Dr. Dietrich Thränhardt ist emeritierter Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Migrationsforschung an der Universität Münster.

Claudia Vollmer ist Stadtdirektorin der Landeshauptstadt München und Leiterin der Hauptabteilung II (Einwohnerwesen) a.D.

DIE MITGLIEDER DER KOMMISSION «PERSPEKTIVEN FÜR EINE ZUKUNFTSGERICHTETE UND NACHHALTIGE FLÜCHTLINGS- UND EINWANDERUNGSPOLITIK»

Luise Amtsberg	MdB, Flüchtlingspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
Dr. Steffen Angenendt	Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Hartmut Bäumer	Regierungspräsident a.D., Ministerialdirektor a.D.
Volker Beck	1994-2017 Mitglied des Deutschen Bundestages (Innenpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen a.D.)
Prof. Dr. Petra Bendel	Universität Erlangen-Nürnberg, Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung
Dr. Carola Burkert	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Arbeitsgruppe «Migration und Integration»
Günter Burkhardt	PRO ASYL, Geschäftsführer
Peter Clever	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Mitglied der Hauptgeschäftsführung
Dagmar Dahmen	Leiterin des Amtes für Gleichstellung von Frauen und Männern (bis 2016 Leiterin der Ausländerbehörde) der Stadt Köln
Dr. Achim Dercks	Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
Monika Düker	MdL, Fraktionsvorsitzende Bündnis 90/Die Grünen im Landtag NRW
Gisela Erler	Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg
Dr. Petra Follmar-Otto	Deutsches Institut für Menschenrechte, Leiterin Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa
Margit Gottstein	Staatssekretärin für Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, Senat von Berlin
Norbert Grehl-Schmitt	Diözesan-Caritasverband Osnabrück

Sybillle Haußmann	Leiterin des Amts für Schule, Bildung und Integration der Kreisverwaltung Düren
Mark Holzberger	Referent für Migrations- und Flüchtlingspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
Prof. Barbara John	CDU, Vorstandsvorsitzende, Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin
Dr. Oliver Junk	CDU, Oberbürgermeister der Stadt Goslar
Dr. Serhat Karakayali	Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Abteilung Grundfragen der Migrationsforschung; Ex-Stipendiat der Heinrich-Böll-Stiftung
Miriam Koch	Flüchtlingsbeauftragte der Stadt Düsseldorf
Daniel Lede Abal	MdL, Migrations- und Integrationspolitischer Sprecher der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in Baden-Württemberg
Antje Möller	MdHB, Sprecherin für Arbeitsmarkt, Innen- und Flüchtlingspolitik der GRÜNE Bürgerschaftsfraktion Hamburg
Simone Peter	Bündnis 90/Die Grünen, Bundesvorsitzende
Filiz Polat	MdB, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
Prof. Dr. Hannes Schammann	Universität Hildesheim, Professor für Migrationspolitik
Dr. Jan Schneider	Leiter des Forschungsbereichs, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)
Hans ten Feld	Vertreter UNHCR in Deutschland a.D. (bis 2015)
Prof. em. Dr. Dietrich Thränhardt	Universität Münster, Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Migrationsforschung
Dr. Vassilis S. Tsianos	Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Claudia Vollmer	Stadtdirektorin, Landeshauptstadt München, Leiterin der Hauptabteilung II (Einwohnerwesen)
Koordination	Mekonnen Mesghena, Heinrich-Böll-Stiftung
Redaktionelle Mitarbeit	Rainer Ohliger, Historiker und Sozialwissenschaftler

Einwanderungsland Deutschland

Bericht der Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Weltweit gibt es rund 250 Millionen Migrantinnen und Migranten; weitere 65 Millionen Menschen befinden sich auf der Flucht. Seit 2015 beantragten in der Bundesrepublik etwa 1,4 Millionen Flüchtlinge Asyl. Gestiegen ist nicht nur die Zahl von Geflüchteten, sondern die Einwanderung nach Deutschland insgesamt. Dies bringt Herausforderungen für Staat und Gesellschaft mit sich, die eine nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik erfordern. Dafür werden Ideen und Ressourcen verschiedener gesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure nötig sein. Aus diesem Grund hat die Heinrich-Böll-Stiftung im Dezember 2015 eine Fachkommission eingesetzt, die Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik formulieren sollte. Der Bericht dieser Kommission liegt nun vor und bietet Handlungsempfehlungen, die wichtige Impulse für Politik und Gesellschaft in den Bereichen Migration und Integration geben können.

ISBN 978-3-86928-168-1