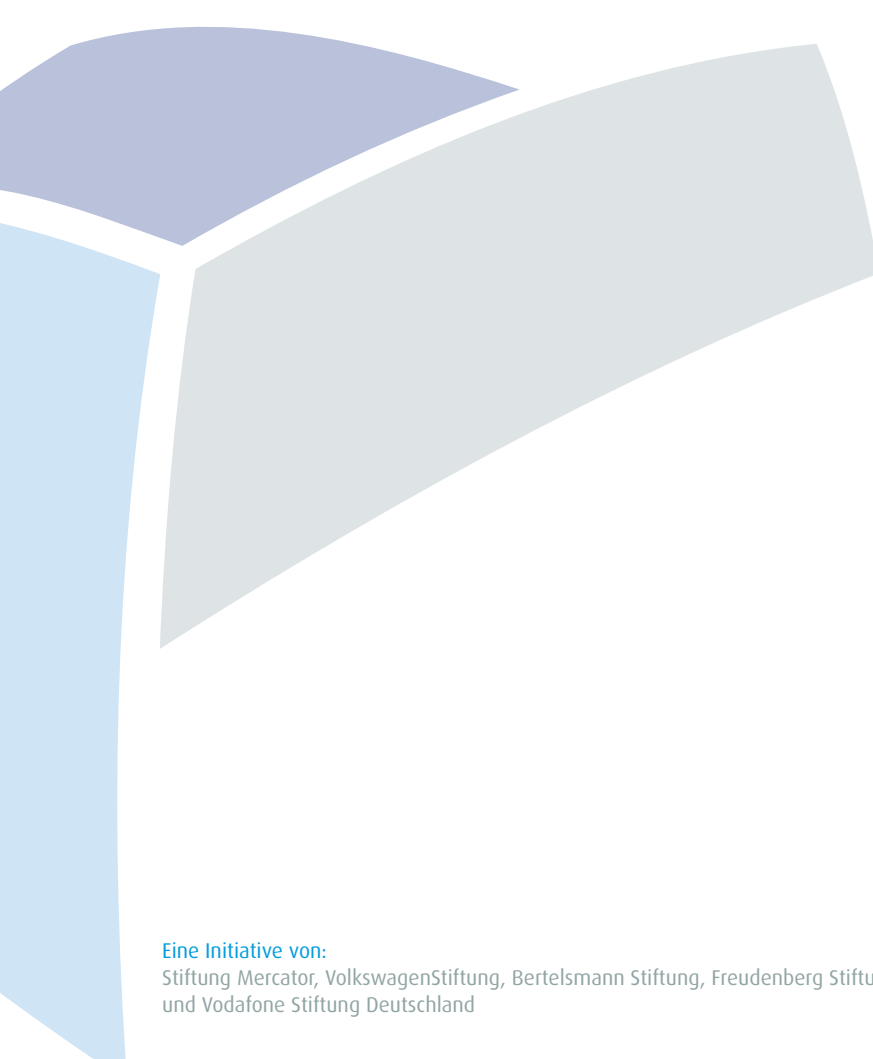




Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa

Jahresgutachten 2017



Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa

Jahresgutachten 2017

Geleitwort



Rüdiger Frohn



Dr. Wilhelm Krull

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) legt hiermit sein achttes Jahresgutachten vor. Dafür danken wir dem Rat im Namen aller fördernden Stiftungen.

Das Gutachten erscheint in bewegenden und bedrückenden Zeiten. Weltweit sind derzeit mehr Menschen auf der Flucht als nach dem Zweiten Weltkrieg. Eindämmung der Fluchtursachen, humanitäre Hilfe und ein menschenwürdiger Umgang mit den Schutzsuchenden fordern Europa heraus. Daneben tritt zunehmend die Sorge, wie es uns gelingen kann, Fremdenfeindlichkeit und Populismus die Stirn zu bieten. Die Analyse des unabhängigen und überparteilichen Rates kann helfen, im Wahlkampf innezuhalten und zu prüfen, welche politischen Maßnahmen eine gelingende und nachhaltige Integration fördern können und was für ein friedliches Miteinander in Deutschland zu tun ist. Wir sind dem Sachverständigenrat sehr dankbar für seine nüchterne Betrachtung der erheblichen Veränderungen und Entwicklungen.

Das Gutachten adressiert zunächst die europäische Asylpolitik. Wenn die Ereignisse der beiden zurückliegenden Jahre eines gezeigt haben, dann, dass die europäischen Länder die enormen Herausforderungen einer massiven Flüchtlingszuwanderung nicht im nationalen Alleingang meistern können. Beschämend sind die Zustände der Flüchtlingsaufnahme, ebenso aber auch eine Kultur der kalten Schulter in vielen europäischen Ländern, die sich einer Aufnahme von Schutzbedürftigen fast vollständig verweigerten. Auch in Deutschland haben wir die Solidarität in Europa zu spät entdeckt und die Länder an den EU-Außengrenzen zu lange mit der Fluchtmigration alleingelassen. Die Ausführungen des Rates machen deutlich, dass die Arbeit an einer wirklichen europäischen Asylpolitik nicht weniger als das sprichwörtliche Bohren dicker Bretter ist. Eine nachhaltige Migrationspolitik muss einen Mix aus verschiedenen Instrumenten beinhalten, der ein Krisenmanagement im Falle von Massenfluchtbewegungen genauso enthält wie eine langfristige Migrationsstrategie für Länder, in denen Menschen keinerlei wirtschaftliche Perspektive haben.

Neben diesen Fragen der großen Politik untersuchen die Sachverständigen sehr detailliert, welche Stellschrauben in Deutschland bedient werden müssen, um Neuzugewanderten die Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Eine Vielzahl von Maßnahmen wurde seit 2015 von der Politik beschlossen. Nicht alle, so zeigt das Gutachten, tragen zu einer gelingenden Integration bei. Und auch das Wichtigste scheint die Politik, scheint die Öffentlichkeit immer wieder zu vergessen: Integration braucht Zeit und Geduld. Von Menschen, die oftmals aus der Mitte eines Bürgerkriegsinfernos zu uns gekommen sind, dürfen wir nicht zu schnell zu viel verlangen. Wir sollten aber eine Offenheit und Bereitschaft einfordern, sich an die Regeln unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu halten – bei den Geflüchteten wie auch bei den Alteingesessenen.

Unser Dank gilt den Sachverständigen um ihren neuen Vorsitzenden Professor Dr. Thomas K. Bauer für die wichtige Arbeit, den wie immer abwägenden Duktus und die konkreten Handlungsempfehlungen. Im Namen aller Stiftungen richten wir zudem ein besonderes Dankeschön an die im Sommer nach ihrer Berufung an das Bundesverfassungsgericht aus dem Rat ausgeschiedene Vorsitzende Professorin Dr. Christine Langenfeld. Sie hat dem Rat ab 2012 vorgesessen, ihn maßgeblich geprägt und ihm ein öffentliches Gesicht gegeben. Dass dieser Wechsel sich reibungslos vollzogen hat, dafür ist dem Rat und auch der Geschäftsstelle zu danken.

Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums
Essen, im Februar 2017

Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär der VolkswagenStiftung
Hannover, im Februar 2017

Vorwort

Wir leben zweifelsohne in dramatischen Zeiten: kriegeri-sche Auseinandersetzungen in der Ostukraine, dem Nahen Osten und mehreren afrikanischen Ländern, bei denen ein Ende nicht absehbar ist; terroristische Anschläge in Europa; wirtschaftliche Probleme mit hoher Jugendarbeitslosigkeit in den südlichen Ländern der Europäischen Union; spür-bare Folgen des Klimawandels in Afrika. Viele Menschen machen sich daher auf den Weg in andere Regionen, um politischer, religiöser oder ethnischer Verfolgung zu entfliehen, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern – oder einfach ihr Leben zu retten. 12,4 Millionen Perso-nen waren laut UNHCR allein im Jahr 2015 gezwungen, im eigenen Land oder über dessen Grenzen hinweg zu fliehen; damit stieg das Ausmaß von Flucht und Vertrei-bung auf das höchste Niveau seit dem Zweiten Weltkrieg. Die große Mehrheit dieser Menschen wandert innerhalb ihres eigenen Landes oder in die angrenzenden Länder. Dennoch stieg insbesondere im Spätsommer des Jahres 2015 auch in der EU die Zahl der Flüchtlinge dramatisch an. Bereits im Jahr 2014 hatten rund 627.000 Flüchtlinge in der EU Asyl beantragt; 2015 stieg die Zahl der Anträge auf geschätzte 1,3 Millionen. Die Bilder von Menschen, die auf dem Weg über das Mittelmeer ums Leben gekommen sind (und immer noch ums Leben kommen), dürften den meisten von uns noch gegenwärtig sein, ebenso die der Flüchtlingstrecks und der Zustände in Flüchtlingscamps auf der östlichen Mittelmeer- und der Westbalkanroute.

Die politischen und gesellschaftlichen Folgen dieses Flüchtlingszuzugs in den europäischen Aufnahmeländern führten zu einer schweren Belastungsprobe: Das Gemein-same Europäische Asylsystem (GEAS) brach zusammen, und zwischen den Mitgliedsländern der EU zeigten sich nahezu unüberbrückbare Differenzen über die Flüchtlings-politik. Rechtspopulistische Parteien machten sich das Thema Zuwanderung zunutze und konnten in vielen Län-dern ihre Popularität steigern. Und auch bei der Entschei-dung der Bürger in Großbritannien, die Europäische Union zu verlassen, spielte das Thema Zuwanderung eine nicht unwichtige Rolle. Viele Experten schätzen die Gefahr, dass die Europäische Union an der Flüchtlingsfrage zerbricht, als mindestens so hoch ein wie das Risiko, an den Folgen der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise zu zerbrechen.

Zielland vieler Flüchtlinge war Deutschland. Hier wurden im Jahr 2015 fast 1,1 Millionen Flüchtlinge registriert, von denen laut amtlichen Quellen 890.000 im Land verblie-ben sind. Aufgrund der hohen Zahl konnten nicht alle Per-sonen, die 2015 eingereist sind, sofort einen Asylantrag stellen; bis Jahresende wurden insgesamt rund 442.000 Asylersanträge angenommen. Anfangs wurden die Flüchtlinge von weiten Teilen der Bevölkerung willkom-men geheißen. Bei ihrer Registrierung, Erstversorgung und Unterbringung haben unzählige Freiwillige und Mit-arbeiter in den zuständigen Behörden, den Kommunen und Schulen große Leistungen vollbracht. In den Folge-monaten hat sich das Klima allerdings gewandelt. Die Dis-kussion über Zuwanderung, Integration und Religion wird nun häufig wieder sehr zugespitzt geführt. Auch die Zahl gewalttätiger Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte hat er-neut einen traurigen Rekord erreicht. Eine Zäsur waren die Terroranschläge in Paris, Brüssel und Berlin, die eine De-batte über die innere Sicherheit in Deutschland auslösten.

Angesichts dieser Entwicklungen blieb in der Öffentlich-keit nahezu unbeachtet, dass 2015 neben den Flücht-lingen auch fast eine Million EU-Bürger insbesondere aus den ost- und südeuropäischen Mitgliedstaaten nach Deutschland gekommen sind. Insgesamt zogen im Jahr 2015 2,14 Millionen Menschen nach Deutschland und knapp 1 Million aus Deutschland fort.

In der öffentlichen Debatte wird häufig vergessen, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Geschichte bereits mehrfach Zuwanderungswellen von ähnlichem Ausmaß gemeistert hat: Von 1944 bis 1950 wurden na-hezu 8 Millionen Vertriebene in einem weitgehend zer-störten Westdeutschland aufgenommen, und zwischen 1990 und 1993 musste Deutschland sich nicht nur den Herausforderungen der Wiedervereinigung stellen, in die-sem Zeitraum kamen auch über 1,2 Millionen Asylbewer-ber und 1 Million Spät-/Aussiedler nach Deutschland. Die derzeitigen Debatten zu Migration und Integration ähneln in vielerlei Hinsicht denen in der Vergangenheit. Weder die Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg noch die Asylbewerber und Spät-/Aussiedler in den 1990er Jahren waren bei allen willkommen. Und auch in den 1990er Jahren nahmen die Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte

dramatisch zu, rechtspopulistische Parteien bekamen Auftrieb und wurden in einige Länderparlamente gewählt.

Wie damals stellt sich auch heute die Aufgabe, Zuwanderer in die Gesellschaft zu integrieren, vor allem in Bildung und Arbeit. Im Unterschied zu früher findet die Debatte in Politik und Öffentlichkeit heute aber unter der Prämisse statt, dass Integration notwendig ist. Die Voraussetzungen dafür sind gut: Die derzeit günstige Wirtschaftslage und der robuste Arbeitsmarkt können sich für die Integration der Zuwanderer als vorteilhaft erweisen. Zudem ist in Teilen des Arbeitsmarkts aufgrund des demografischen Wandels sogar ein Fachkräftemangel zu verzeichnen bzw. ein solcher vorhersehbar. Andererseits kommen viele Flüchtlinge aus Ländern, deren Kultur und deren Bildungs- und Ausbildungssystem sich von den Gepflogenheiten in Deutschland in mancher Hinsicht unterscheiden. Die meisten Flüchtlinge sprechen kein Deutsch, und man kann derzeit nur darüber spekulieren, ob und wie schnell ihre Qualifikationen an die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts angepasst werden können.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in dem vorliegenden achten Jahresgutachten „Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa“ zum einen damit, wie die deutsche und die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik neu ausgerichtet werden können, und zum anderen mit der Herausforderung, Asylberechtigte nachhaltig in das politische und gesellschaftliche Leben in Deutschland einzugliedern.

Teil A widmet sich der Architektur des europäischen Asylsystems sowie der Ausgestaltung der deutschen Asylpolitik, die wiederum in die internationale Flüchtlingspolitik eingebettet sind. Als Kardinalproblem der internationalen Flüchtlingspolitik wird dabei herausgearbeitet, dass die Verantwortungsteilung nicht verbindlich geregelt ist. Aus der Sicht des SVR ist hier eine doppelte Antwort sinnvoll: zum einen die Asylverfahren innerhalb der EU stärker zu harmonisieren und dabei die grundsätzliche Verfahrenszuständigkeit des Ersteinreisestaats beizubehalten, zum anderen ein reguliertes *free choice*-Modell einzuführen, das konditionalisierte Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge vorsieht, um die mit der Verfahrensdurchführung betrauten Ersteinreisestaaten zu entlasten. Die Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen beider Modelle verdeutlicht die Dilemmata der Entwicklung eines nachhaltigen europäischen Asylsystems, das auch außergewöhnlichen Ereignissen standhält wie dem dramatischen Anstieg der Asylbewerberzahlen im Jahr 2015. Während das Modell der Vollharmonisierung das Problem der Sekundärmigration nicht lösen kann, bringt das *free choice*-Modell das Problem mit sich, dass es trotz seiner Vorteile in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union derzeit wenig politische Akzeptanz findet.

Die zukünftige europäische Asylpolitik wird daher nicht umhinkommen, eine Kombination verschiedener Maßnahmen und Instrumente zu verfolgen und auf dem Weg zu einer endgültigen Neujustierung des Systems Zwischenschritte zu gehen. Auch hierzu liefert der SVR Impulse. Zudem widmet er sich im ersten Teil des Gutachtens kollektiven Verfahren als wichtiger Ergänzung der individuellen Asylverfahren; hierzu zählen Instrumente wie Resettlement, humanitäre Aufnahmeprogramme und im Kern auch die – medial und öffentlich als ‚Deal‘ diskutierte – EU-Türkei-Erklärung. Behandelt werden auch Steuerungsmöglichkeiten, die den Mitgliedstaaten verbleiben. Dazu gehört das Instrument, bestimmte Herkunftsländer als sicher zu deklarieren, ebenso wie die Schaffung legaler Zuzugsoptionen jenseits des Asylrechts und die Rückführung von Asylbewerbern ohne Bleibeperspektive.

Teil B des vorliegenden Gutachtens widmet sich der gesellschaftlichen Integration der Flüchtlinge in Deutschland. Traditionell geht der SVR dabei von einem bereichs- und teilhabeorientierten Integrationsbegriff aus: Er versteht Integration als die chancengleiche und empirisch messbare Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Dabei konzentriert sich das vorliegende Gutachten auf die Bereiche, die für die Integration von Flüchtlingen zentral sind: Bildung und berufliche Ausbildung, Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie die Vermittlung demokratischer Werte und gesellschaftliche Partizipation.

Das erste Kapitel beschreibt und bewertet die Unterbringung und räumliche Verteilung der Flüchtlinge, die von der Politik getroffenen Maßnahmen zur schnellen Bereitstellung von Wohnraum sowie die integrationspolitischen Möglichkeiten und Grenzen der im Integrationsgesetz vorgesehenen Wohnsitzauflagen für Flüchtlinge. Da die Mehrheit der Flüchtlinge in Deutschland unter 26 Jahre alt ist, stellt die Fluchtzuwanderung insbesondere das Bildungssystem vor Herausforderungen. Diese sind zwar nicht per se neu, ihre Bewältigung erfordert aber eine langfristig tragfähige Infrastruktur. Neben der Aufarbeitung der (wenigen) vorhandenen Kennzahlen auf Bundes- und Länderebene stellt das Kapitel zur Bildungsintegration daher die folgenden Fragen in den Vordergrund: Welche rechtlichen oder strukturellen Hürden müssen Geflüchtete beim Zugang zu frühkindlicher, schulischer, beruflicher und hochschulischer Bildung überwinden? Was sind in den einzelnen Bildungsphasen jeweils die zentralen Herausforderungen auf dem Weg zu erfolgreicher Bildungsintegration? Und welche Lösungsansätze gibt es bereits? Im Zentrum des Kapitels zur Arbeitsmarktintegration steht die Frage, wie die schnelle und nachhaltige Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt politisch gestaltet werden kann. Außerdem wird erörtert, wie sich eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebots durch die Flüchtlingszuwanderung volkswirtschaftlich auswirkt. In

einem abschließenden Kapitel wird analysiert, ob die bestehenden Instrumente und Programme zur Vermittlung der in Deutschland vorherrschenden Regeln und Werte für den gesellschaftlichen Zusammenhalt angesichts der neuen migrationspolitischen Realitäten als ausreichend angesehen werden können und welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Zuwanderer sich diese Regeln zu eigen machen.

Stellvertretend für alle Mitglieder des Sachverständigenrats danke ich den Stiftungen, die unsere Arbeit tragen – vertreten durch den Vorsitzenden des Stiftungskuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn –, nicht nur für die breite Unterstützung der Arbeit, die über die finanzielle Förderung weit hinausgeht, sondern auch für ihr Vertrauen in den Erfolg dieser einzigartigen Institution. Für uns ist dieses Engagement der Stiftungen Verpflichtung, die Arbeit des Sachverständigenrats weiterhin erfolgreich voranzubringen und die gewonnene Reputation zu erhalten und auszubauen. Aus dem Kreis der Stiftungen selbst danke ich besonders dem Geschäftsführer der Stiftung Mercator, Herrn Winfried Kneip, dem Generalsekretär der VolkswagenStiftung, Herrn Dr. Wilhelm Krull, und dem Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung, Herrn Dr. Jörg Dräger.

Während der Arbeit an diesem Gutachten folgte die bisherige Vorsitzende, Kollegin Prof. Dr. Christine Langenfeld, im Sommer 2016 einem Ruf an das Bundesverfassungsgericht. Im Namen aller Kollegen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle möchte ich ihr für ihren außergewöhnlichen Einsatz für den Rat und die stets kollegiale, offene und anregende Zusammenarbeit herzlich danken und wünsche ihr viel Erfolg bei ihrer neuen Tätigkeit.

Der Geschäftsführerin des SVR, Dr. Cornelia Schu, danke ich für die stets vertrauensvolle Zusammenarbeit und insbesondere für ihre hervorragende Unterstützung, ohne die die reibungslose Übernahme meines Vorsizes des Rats nicht möglich gewesen wäre. Dr. Holger Kolb, dem Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, gilt mein besonderer Dank für sein qualifiziertes und kritisches Engagement und seine Leistungsbereitschaft und Einsatzfreude bei der Erstellung des Jahresgutachtens. Auch für das vorliegende Gutachten waren seine konzeptionelle Arbeit und seine umfangreiche Expertise von zentraler Bedeutung. Schließlich beruht das vorliegende Gutachten ganz wesentlich auf der Unterstützung durch die Mitarbeiter der Geschäftsstelle, die unsere Arbeit mit einem enormen Engagement und vorzüglicher Expertise unterstützt haben. Ein herzlicher Dank geht daher an den stellvertretenden Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, Martin Weinmann, die wissenschaftlichen Mitarbeiter Anna-Lucia Graff, Simon Morris-Lange, Caroline Schultz und Alex Wittlif, die an der Erstellung des Jahresgutachtens beteiligt waren, sowie Dr. Roman Lehner als freien Mitarbeiter, Sabine Schwebel, die die

redaktionelle Erstellung begleitet hat, Dorothee Winden, die Kommunikationsmanagerin des SVR, und alle anderen Mitarbeiter der Geschäftsstelle, ohne die die Arbeit des Sachverständigenrats nicht gelingen könnte. Dank sage ich schließlich Prof. Dr. Anna Lübke sowie Prof. Dr. Susan Seeber und Prof. Dr. Martin Baethge, die unsere Arbeit an diesem Gutachten mit ihren Expertisen unterstützt haben.

Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich für das mir entgegengebrachte Vertrauen, den Sachverständigenrat als Vorsitzender nach außen zu vertreten. Darüber hinaus danke ich den Kollegen für ihr Engagement, ihre Offenheit für die Argumente und Erkenntnisse anderer Disziplinen und ihre Bereitschaft, im Rahmen sachlicher, teilweise kontroverser, aber immer kollegialer Diskussionen ein gemeinsames Ergebnis zu erarbeiten. Mein Dank gilt schließlich dem stellvertretenden Vorsitzenden Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan für seine Unterstützung bei der Vertretung des Rats sowie Prof. Dr. Heinz Faßmann, der auch bei diesem Gutachten thematisch federführend war und bei dessen Schlussbearbeitung entscheidend mitgewirkt hat. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt der Vorsitzende.

Wir leben in dramatischen Zeiten. Europa und insbesondere Deutschland stehen vor gewaltigen Herausforderungen: Es gilt, eine nachhaltige Flüchtlings- und Asylpolitik zu entwickeln und die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Dies wird sicherlich noch viele Jahre in Anspruch nehmen. Wir hoffen, dass wir mit diesem Gutachten dazu beitragen können, diese Herausforderungen zu bewältigen, indem wir alternative Lösungswege aufzeigen und die häufig hitzig geführte Debatte versachlichen.

Und so groß die Herausforderungen auch erscheinen mögen: Deutschland hat – unter weit ungünstigeren Voraussetzungen – mehr als einmal bewiesen, dass es mit außergewöhnlich hoher Zuwanderung erfolgreich umgehen kann.



Prof. Dr. Thomas K. Bauer
Vorsitzender des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im Februar 2017

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	12
Neun Kernbotschaften	13
 A. Perspektiven der Steuerung von Flüchtlingszuwanderung in Deutschland und Europa	18
A.1 Verantwortungsteilung als Kardinalproblem der internationalen Flüchtlingspolitik	20
A.2 Zu den Hintergründen der Krise der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik	23
A.2.1 Historische Entwicklung der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa	23
A.2.2 Die Krise des GEAS im Jahr 2015	29
A.3 Chancen und Grenzen einer Vollharmonisierung der europäischen Asylpolitik	34
A.3.1 Normsetzung und Normvollzug: die Mängel in der Umsetzung europäischer Asylpolitik	34
A.3.2 Eine neue Phase des GEAS: Frontex, EASO und der Instrumentenwechsel im Sekundärrecht	36
A.3.3 Sekundärmigration als asylpolitische Herausforderung: Erfahrungen und mögliche Lösungen	39
A.4 Ein reguliertes <i>free choice</i>-Modell als Lösung für Sekundärmigration	41
A.4.1 Freizügigkeit ‚light‘: Mobilitätsrechte für wirtschaftlich aktive anerkannte Flüchtlinge	43
A.4.2 Mobilitätsrechte ohne volle Sozialrechte: sozialpolitische Karenzzeiten	44
A.4.3 ‚Mehr Europa‘ in der Asyl- und Flüchtlingspolitik durch eine neue Form der Arbeitsteilung	45
A.5 Alternativen und Ergänzungen zur individuellen Einreise: Aufnahme aus dem Ausland	46
A.5.1 Resettlement-Programme: dauerhafte Neuansiedlung von besonders Schutzbedürftigen	47
A.5.2 Humanitäre Aufnahmeprogramme: zeitweilige Umsiedlung in akuten Notsituationen	50
A.5.3 Massenzustromsrichtlinie: schlafendes Instrument zur vorübergehenden Aufnahme oder Umverteilung	53
A.5.4 Kontingentaufnahmen im Rahmen von Drittstaatsvereinbarungen: die EU-Türkei-Erklärung	54
A.5.5 Aufnahmезentren in Nordafrika? Möglichkeiten und Grenzen extraterritorialer Asylpolitik	57
A.5.6 Aufnahmeprogramme als Baustein im flüchtlingspolitischen Gesamtpaket	59
A.6 Fluchtursachen mindern: politische Rhetorik und dringende Notwendigkeit	60
A.6.1 Die Ursachen von Flucht: was wir wissen	60
A.6.2 Fluchtursachen nachhaltig angehen: politische Optionen und politisches Handeln	66
A.6.3 Rhetorik und Handeln vereinen: von der Symptombekämpfung zur Minderung der Ursachen	72
A.7 Kommunizierende Röhren: Arbeitsmigrationspolitik als bessere Asylpolitik?	74
A.7.1 Das Ende der ‚akademischen Arroganz‘ im deutschen Beschäftigungsrecht	75
A.7.2 Tausch von „Arbeit gegen Asyl“: der neue § 26 Abs. 2 BeschV	77
A.7.3 Nachgelagerte ‚Spurwechsel‘ im Aufenthaltsrecht: §§ 25a, 25b und § 60a AufenthG	77
A.7.4 Arbeitsmigration zur Entlastung der Asylsysteme?	78
A.8 Begrenzung des Flüchtlingszuzugs durch Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer	80
A.8.1 Vorteile und Risiken des asylpolitischen Instruments der sicheren Herkunftsländer	81
A.8.2 Sicher in Belgien, unsicher in Deutschland (oder umgekehrt)? Perspektiven der Europäisierung	82
A.8.3 Das Instrument sicherer Herkunftsländer in der deutschen und europäischen Asylpolitik	84
A.9 Die Kehrseite der Asyl- und Flüchtlingspolitik: Rückführung und Förderung freiwilliger Rückkehr	86
A.9.1 Aufenthaltsbeendigung: Personengruppe, Zahlen, Formen	86
A.9.2 Fallkonstellationen für eine Aufenthaltsbeendigung: Ablehnung im nationalen Asylverfahren und Nichtzuständigkeit	91
A.9.3 Aufenthaltsbeendigung und Abschiebung: Einflussfaktoren und Hindernisse	96
A.9.4 Förderung freiwilliger Rückkehr als Königsweg des ‚Rückkehrmanagements‘?	98

B. Integration von Flüchtlingen als zentrale Herausforderung	102
B.1 Erstaufnahme und Wohnen	104
B.1.1 Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland	104
B.1.2 Maßnahmen zur schnellen Bereitstellung von Unterkünften und Wohnraum	108
B.1.3 Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen für Flüchtlinge	111
B.2 Bildung	120
B.2.1 Frühkindliche Bildung	121
B.2.2 Schulische Bildung	125
B.2.3 Berufliche Bildung	131
B.2.4 Studium	137
B.2.5 Zentrale Handlungsfelder	140
B.3 Arbeitsmarkt	143
B.3.1 Bildungs- und Qualifikationsniveau der neu zugewanderten Flüchtlinge	143
B.3.2 Zugänge zum Arbeitsmarkt: rechtliche Rahmenbedingungen	145
B.3.3 Fluchtzuwanderung und Arbeitsmarkt	147
B.3.4 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei hoher Fluchtzuwanderung	153
B.4 Politik, demokratische Werte und gesellschaftlicher Zusammenhalt	156
B.4.1 Neuer Stellenwert der Wertevermittlung in der Integrationspolitik?	157
B.4.2 Wertevermittlung als staatliche Integrationsmaßnahme	157
B.4.3 Akzeptanz der Fluchtzuwanderung	163
B.4.4 Teilhabe und gesellschaftlicher Zusammenhalt	165
Anhang I: Verzeichnisse	168
Abbildungen, Tabellen, Info-Boxen	169
Abkürzungen	170
Literatur	172
Anhang II: Der Sachverständigenrat	200
Die Stiftungsinitiative	201
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	202
Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle	204
Die beteiligten Stiftungen	206
Impressum	208

Das Wichtigste in Kürze

Neun Kernbotschaften

Richard von Weizsäcker hat einmal bemerkt, dass Deutschland von den Chinesen viel lernen könne, denn ihr Schriftzeichen für ‚Krise‘ sei dasselbe wie für ‚Chance‘. In diesem Sinne ist das vorliegende Jahresgutachten 2017 zugleich ein ‚Krisen-‘ und ein ‚Chancengutachten‘. Sein Ausgangspunkt ist die Krise der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik, die durch die hohen Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 vollends offenbar geworden ist. Das Gutachten beschreibt die Defizite dieser Politik; zugleich richtet es den Blick aber auf die Chancen, die sich aus der Krise ergeben – für Europa und auch für Deutschland.

Eine Zuwanderung von Flüchtlingen auf dem Niveau der letzten beiden Jahre ist nicht dauerhaft ohne Konflikte und Spannungen zu bewältigen. Insbesondere eine Situation wie im Jahr 2015 sollte die Ausnahme bleiben. Dafür haben sich die Asylbewerber innerhalb Europas zu ungleich verteilt, und auch die ungelöste Sicherheitsfrage belastet die Öffentlichkeit. Zudem mussten und müssen dafür in den einzelnen Staaten und auch innerhalb Europas erhebliche Ressourcen aufgewendet werden, und das kann Verteilungskonflikte heraufbeschwören. Schließlich wurden infolge des starken Andrangs von Flüchtlingen die bislang gültigen Verfahren und Übereinkünfte der Migrationspolitik insgesamt auf den Prüfstand gestellt – auch solche, von denen Deutschland über Jahre hinweg profitiert hat.

Den derzeit in Europa erkennbaren Fliehkräften und Tendenzen zur Renationalisierung kann nach Ansicht des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) nur dadurch begegnet werden, dass der europäische Flüchtlingsschutz in überzeugender Weise neu gestaltet wird. Seine neue Ausrichtung muss sowohl dem Interesse Europas entsprechen, die Flüchtlingswanderung zu steuern und zu kontrollieren, als auch dem berechtigten Anspruch von Schutzbedürftigen gerecht werden. Und die Mitgliedsländer müssen sie als schlüssige Weiterentwicklung der bisherigen Mechanismen akzeptieren (können). Falls dies gelingt, kann es die europäische Idee neu beleben und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten fördern. Dies erfordert nicht nur Instrumente zum Umgang mit krisenhaften Situationen, sondern auch eine neue Vision der europäischen

Flüchtlings- und Asylpolitik insgesamt. Die einfache Rückkehr zum Status quo ante wird nicht möglich sein. Eine neue europäische Politik in diesem Bereich muss einen effektiven Flüchtlingsschutz bieten, der unseren Werten und Rechten entspricht. Zugleich muss sie in der Lage sein, Migration zu steuern, und dabei die verschiedenen Interessen und Möglichkeiten innerhalb Europas berücksichtigen und ausgleichen. Dafür braucht es aus der Sicht des SVR zugleich ‚mehr Europa‘ und ein flexibleres Europa.

Neben den europäischen Herausforderungen der Migrationspolitik geht es in diesem Gutachten darum, wie die Integration der Schutzsuchenden gelingen kann. Dies erfordert ohne Frage enorme Anstrengungen: Es dauert lange, bis Flüchtlinge die deutsche Sprache erlernt, die nötigen Qualifikationen erworben und einen Arbeitsplatz gefunden haben. Die gute wirtschaftliche Lage und der robuste Arbeitsmarkt in Deutschland stimmen aber vorsichtig optimistisch, dass diese Aufgabe zu bewältigen ist. Auch die Altersstruktur der Flüchtlingspopulation sowie ihr erkennbarer Wille zu Arbeit und Bildung können zuversichtlich stimmen: Einem Teil der Flüchtlinge wird der Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingen. Hierfür gilt es jetzt die Weichen zu stellen. Der starke Zuzug von Flüchtlingen hat einen Handlungsdruck erzeugt. Dies sollte als Chance genutzt werden, um in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen Reformen anzugehen, die schon länger fällig sind. Dafür können auch der Schwung und die überwältigende Einsatzbereitschaft genutzt werden, die Teile der Bürgergesellschaft im Umgang mit der Krise bewiesen haben.

1 Die Krise der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik als Anlass für Reformen nutzen: beim Verfahrensvollzug ‚mehr Europa‘ wagen

Die Ereignisse des Jahres 2015 haben eine strukturelle Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems offenbart, die latent schon länger besteht. Seitdem ist man sich parteiübergreifend einig, dass 2015 „sich nicht wiederholen“ darf. Entsprechend wird intensiv versucht,

die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik zu reformieren. Hier besteht nach Ansicht des SVR die Chance, dass wichtige politische Akteure in Europa und zumindest einigen Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen (wieder) bündeln, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem weiterzuentwickeln. Dabei geht es nicht um ein einfaches ‚mehr Europa‘ im Sinne eines linearen Kompetenztransfers von den Nationalstaaten an die EU, sondern um die Diskussion, an welchen Stellen und in welcher Form die europäischen Institutionen und Normen gegenüber dem unbefriedigenden Status quo einer europäischen ‚Asylanarchie‘ bessere Steuerungsergebnisse erzielen könnten.

Der SVR begrüßt grundsätzlich die Europäisierung, die die Europäische Kommission derzeit im Bereich des Verfahrensvollzugs vorantreibt: Die Grenzschutzagentur Frontex und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) werden aufgewertet, und Richtlinien werden durch Verordnungen ersetzt, um die Verfahren stärker zu vereinheitlichen. Dennoch ist hier eine gewisse Skepsis angezeigt. Denn nicht zuletzt die Erfahrungen mit der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise haben gezeigt, dass auch ein ausgefeiltes europäisches Regelwerk ins Leere läuft, wenn gemeinsam beschlossene Regeln nicht in allen Mitgliedsländern umgesetzt werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A. 1, A. 2, A. 3, A. 4.)

2 Verantwortung innerhalb Europas verteilen, flexible Solidarität ermöglichen, konditionierte Freizügigkeit gewähren

Die europäische Flüchtlingskrise hat gezeigt, dass die Verantwortung für die Flüchtlinge europaweit besser verteilt werden muss. Die europäische Flüchtlingspolitik hat hier gravierende Konstruktionsfehler, die dringend behoben werden müssen. Die bisherige Praxis, den Ländern an den EU-Außengrenzen die alleinige Verantwortung für die Durchführung der Verfahren, die Rückführung abgelehnter und die Integration anerkannter Asylbewerber zuzuweisen, kann als ursächlich für den kalten Boykott des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems seitens der Erstaufnahmestaaten angesehen werden. So wurden bei der Aufnahme und den Asylverfahren die festgelegten Standards nicht erfüllt, und die Flüchtlinge konnten zum Teil unkontrolliert weiterziehen. Es ist daher vollkommen richtig, dass in Brüssel derzeit überlegt wird, wie die Verantwortung und die Lasten innerhalb Europas besser verteilt werden können. Die Kommission schlägt hier eine zentralistisch ausgerichtete und staatlich verwaltete ‚Umverteilungshydraulik‘ vor: Sobald die Aufnahme von Flüchtlingen in einem Land einen bestimmten Grenzwert überschreitet, werden automatisch Flüchtlinge aus diesem Land in solche mit einem niedrigeren Grenzwert umverteilt. Der SVR schlägt dagegen vor, Weiterwanderungs-

absichten von Flüchtlingen als Beitrag zu deren Verteilung innerhalb Europas zu nutzen. Dafür sollen Personen, die als schutzberechtigt anerkannt wurden, unter bestimmten Bedingungen gewisse Freizügigkeitsrechte erhalten. Dabei sind unterschiedliche Varianten einer Konditionalisierung solcher Rechte denkbar, beispielsweise über eine enge Rückkopplung an den Arbeitsmarkt des Ziellands oder durch die Einführung sozialrechtlicher Karenzzeiten. Denkbar wäre auch, solche konditionalisierten Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge mit einem (solidarischen) EU-weiten Mechanismus des finanziellen Ausgleichs zu verbinden: Sowohl den Erstaufnahmeländern als auch den Ländern, in die viele anerkannte Flüchtlinge weiterwandern, würde darüber zumindest ein Teil der Integrationskosten erstattet, die ihnen aus der Zuwanderung entstehen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A. 1, A. 2, A. 3, A. 4.)

3 Kooperationen mit Transitstaaten sind trotz Dilemmata ein wichtiger Schritt

Bei der Anpassung der europäischen Flüchtlingspolitik spielte in den vergangenen Monaten besonders die EU-Türkei-Erklärung eine Rolle, die landläufig als ‚Deal‘ bezeichnet wird. Strukturell kombiniert diese Vereinbarung im Wesentlichen einen Rückführungs- mit einem Resettlement-(Neuansiedlungs-)Mechanismus: Wenn Personen irregulär nach Griechenland einreisen und nach ihrer Ankunft und Registrierung dort keinen Asylantrag stellen oder ihr Antrag als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird, werden sie in die Türkei rückgeführt. Gleichzeitig werden syrische Flüchtlinge, die in der Türkei leben, über Resettlement-Verfahren nach Europa umgesiedelt, und zwar genauso viele, wie in die Türkei rückgeführt wurden. Außerdem unterstützt die EU die Türkei finanziell, um die Lebenssituation der dort lebenden Flüchtlinge zu verbessern.

In der öffentlichen Diskussion überwiegen kritische Aspekte: Es wird bezweifelt, ob in Griechenland die Asylanträge überhaupt hinreichend gründlich geprüft werden, bevor man Flüchtlinge in die Türkei zurückführt. Zudem gibt es grundsätzliche Bedenken dazu, unter welchen Bedingungen Flüchtlinge in der Türkei leben. Darüber hinaus wird befürchtet, dass die türkische Regierung (zumal angesichts der angespannten innenpolitischen Lage) mit diesem ‚Deal‘ ein gefährliches Druckmittel gegen Europa gewonnen hat. Diese Einwände sind nicht unberechtigt. Dennoch wäre es falsch, den mit der EU-Türkei-Erklärung eingeschlagenen Weg pauschal zu verdammen. Denn er bricht mit einer perversen Logik: Nach dem gegenwärtigen Flüchtlingsrecht können nur diejenigen ihr Recht auf Schutz in Anspruch nehmen, die auf irregulären Wegen nach Euro-

pa kommen; diejenigen, die diesen Weg nicht einschlagen (können), bleiben im wahrsten Wortsinn ‚außen vor‘. Die EU-Türkei-Erklärung beendet diese ungleiche Chancenverteilung. Sie verdient also schon deshalb eine Chance, weil die eröffnete Möglichkeit des Resettlement helfen kann, die Zahl der Todesfälle im Mittelmeer zu reduzieren.

Mit der EU-Türkei-Erklärung ist auch eine Idee auf die politische Tagesordnung zurückgekehrt, die schon früher diskutiert wurde: die Asylpolitik der EU stärker auf das Territorium außerhalb Europas zu verlagern. Erwogen wird u. a., jenseits der EU-Grenzen Aufnahmezentren einzurichten und Asylverfahren dort durchzuführen. Als mögliche Kooperationspartner für solche Aufnahmezentren rücken vor allem die Länder Nordafrikas in den Blick. Die Überlegungen dazu ähneln denen, die dem ‚Türkei-Deal‘ zugrunde liegen: Negative und positive Anreize sollten so kombiniert werden, dass nicht wie bisher eine irreguläre Einreise sich für viele lohnt. Schutzbedürftige könnten dann auf sicherem Weg legal in die EU einreisen; das würde die Zahl der irregulären, gefährlichen und nicht selten tödlich endenden Fahrten über das Mittelmeer spürbar verringern. Über Resettlement könnten jene ausgewählt werden, die einen Schutz in Europa am meisten benötigen, z. B. verfolgte Frauen, alleingelassene Minderjährige, Kranke und Alte – damit bliebe Schutz nicht jenen vorbehalten, die physisch am stärksten sind oder die meisten Ressourcen aufbringen können.

Eine Durchführung von Asylverfahren in solchen Aufnahmezentren müsste natürlich europäischen Menschenrechtsstandards entsprechen. Solche Zentren zu errichten und ordnungsgemäß zu betreiben wäre ein mittel- bis langfristiges Projekt, es ließe sich nicht von heute auf morgen umsetzen. Hinzu kommen viele rechtliche Fragen: Wer trägt welche rechtliche Verantwortung? Wer betreibt und kontrolliert solche Asylzentren? Welche Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung durch die EU bestehen? Auch ist die Frage nicht endgültig beantwortet, ob solche Asylzentren nicht auch einen (Fehl-)Anreiz für jene darstellen, die es einmal austesten wollen, legal und risikoarm nach Europa zu gelangen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.5.)

4 Freiwillige Rückkehr fördern, Abschiebungen menschenwürdig und rasch vollziehen

Die Prüfung eines Asylantrags kann ergeben, dass die vom Antragsteller genannten Asylgründe nicht ausreichen, um einen dauerhaften Aufenthalt zu begründen. In dem Fall ist es zwingend, dass der Antragsteller freiwillig in das Herkunftsland zurückkehrt oder dorthin abgeschoben wird. Denn wenn der Aufenthalt dann nicht durch geeignete Maßnahmen beendet wird, verliert das

Asylsystem schnell seine Glaubwürdigkeit. Dabei muss gewissenhaft geprüft werden, ob einem Rückkehrpflichtigen durch die Ausreise Gefahr für Leib und Leben drohen würde. Ist das nicht der Fall, muss er abgeschoben werden, sofern er nicht freiwillig zurückkehrt – auch wenn die Zivilgesellschaft dann regelmäßig protestiert und fordert, dass gerade diese Person weiter geduldet oder dauerhaft aufgenommen wird. Wichtig ist darum auch, dass zwischen einem negativen Bescheid und einer Rückführung nicht zu viel Zeit vergeht. Denn je länger die betreffende Person im Land ist, desto schwieriger ist es zu legitimieren, dass die Ausreisepflicht vollzogen wird.

Die Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern wird oft dadurch erschwert, dass die Herkunftsstaaten nicht bereit sind, ihre Staatsbürger zurückzunehmen. Zum Teil gibt es dazu keine Abkommen, oder Papiere für die Rückreise werden verzögert oder gar nicht ausgestellt. Aus der Sicht des SVR ist es schwer verständlich, warum gerade in diesem Bereich nicht stärker europäisch zusammengearbeitet wird. Gerade die Europäische Union könnte attraktive Pakete schnüren, die die Bereitschaft der Herkunftsstaaten erhöht, ihre Bürger schnell wieder aufzunehmen. Solche Pakete könnten und sollten Maßnahmen für geordnete und vielleicht auch zirkuläre Migration beinhalten, ebenso Projekte zur Förderung der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.9.)

5 Rechtlich ‚in der Spur‘ bleiben: Asyl- und Arbeitsmigration nicht vermengen

Es gibt viele Gründe, ein Land zu verlassen. Einige davon sind zwar individuell nachvollziehbar, asylrechtlich spielen sie jedoch keine Rolle. Eine kohärente Einwanderungspolitik muss nach Ansicht des SVR darauf achten, dass sie die verschiedenen Einwanderungspfade grundsätzlich nicht vermischt. Gerade das Asylrecht sollte nicht verwässert werden und Fehlanreize setzen, indem die Einwanderungspolitik z. B. einen ‚Spurwechsel‘ vom Asyl zur Erwerbsmigration ermöglicht. Es kann sinnvoll sein, Asylbewerbern eine Erwerbsarbeit zu gestatten, wenn ihr Verfahren ohne ihre Schuld sehr lange dauert. Wenn ein ‚Spurwechsel‘ aber ganz allgemein und frühzeitig ermöglicht wird, setzt das unweigerlich falsche Anreize. Außerdem hat Asyl einen besonderen, menschenrechtlich abgesicherten Stellenwert. Wird es zu eng mit dem Arbeitsmarkt gekoppelt, könnten sich die öffentliche Meinung und die Akzeptanz der Flüchtlingszuwanderung umkehren, wenn ein Überangebot von Arbeitskräften entsteht: Dann würde möglicherweise argumentiert, dass weniger Asyl gewährt werden soll, weil es im Land so viele Arbeitsuchende gibt.

Deutschland und viele andere Länder nutzen seit einiger Zeit das Instrument, bestimmte Länder zu sicheren Herkunftsländern zu erklären (etwa solche, die längst Kandidaten für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union sind). Dies soll u. a. Zuwanderungswilligen signalisieren, dass Asyl nicht für alle der richtige Kanal ist. Damit ist es auch ein Versuch, die verschiedenen Zuwanderungswege rechtlich getrennt zu halten. In Bezug auf die Nutzung dieses Instruments gleicht die EU derzeit allerdings noch einem Flickenteppich. Darum haben Kommission und Parlament jüngst die Überlegung angestoßen, eine gemeinsame, EU-weit gültige Liste sicherer Herkunftsländer zu erarbeiten. Der SVR unterstützt dies grundsätzlich: Eine solche Liste würde nicht nur das Signal setzen, dass aus bestimmten Herkunftsländern eine Zuwanderung als Asylbewerber in der Regel aussichtslos ist, sondern auch eine ‚Schutzlotterie‘ in dem Sinne vermeiden, dass ein Asylbewerber aus dem Land A im EU-Mitgliedstaat X als Staatsbürger eines sicheren Herkunftslands behandelt wird und im EU-Mitgliedstaat Y nicht. Generell warnt der SVR aber davor, die Folgen dieses Instruments zu überschätzen, die seine Gegner wie seine Befürworter (je nach Standpunkt) befürchten oder erhoffen. Nach Erfahrungen mit nationalen Listen sicherer Herkunftsländer wirkt es vor allem symbolisch: Zum einen signalisiert es eben Angehörigen bestimmter Staaten, dass sie eine geplante Migration in der Regel nicht über den Weg des Asyls realisieren können. Zum anderen vermittelt es der Mehrheitsbevölkerung, dass Migration auch im Bereich Flucht und Asyl gesteuert und begrenzt wird.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.7, A.8.)

6 Flüchtlingsskinder möglichst rasch in schulische Regelstrukturen integrieren, berufliche Bildung flexibler gestalten

Dass Bildung besonders wichtig ist, um gerade Kinder und Jugendliche erfolgreich zu integrieren, ist mittlerweile allgemein anerkannt. Die Bedeutung der Schulen als zentrale ‚Integrationsinstitutionen‘ ist damit weiter gestiegen, zumal ein erheblicher Teil der 2015/16 zugewanderten Flüchtlinge minderjährig ist. Der SVR warnt generell davor, zur Beschulung von Flüchtlingen eine spezielle Infrastruktur zu schaffen. Bildungspolitisch sollte vielmehr eine Frage im Vordergrund stehen, die auch jenseits von Fluchtmigration wichtig ist: Wie lässt sich in der Schule ethnische und soziale Segregation vermeiden und ein in den Alltag integrierter Spracherwerb sicherstellen?

Die Herausforderungen betreffen aber nicht nur die frühkindliche und schulische, sondern auch die berufliche Bildung. Viele Flüchtlinge sind zwar noch im ausbildungsfähigen Alter, für eine Integration in die Schule sind sie aber schon zu alt. Für diese Gruppe sind die Strukturen

der beruflichen Bildung in Deutschland wichtig (die international geschätzt werden). Hier gilt es, eine gute Balance zu halten: Einerseits müssen die etablierten Strukturen beruflicher Bildung grundsätzlich bewahrt werden. Andererseits sollten Ausbildungsgänge stärker flexibilisiert werden, um sie den Lebensverhältnissen der Flüchtlinge anzupassen, z. B. durch eine stärkere Modularisierung. Entsprechende Reformen sollen jungen Flüchtlingen ermöglichen, niedrigschwellig ins System beruflicher Bildung einzusteigen und die erforderlichen Kompetenzen stufenweise aufzubauen. Im Rahmen des Bologna-Prozesses wurde das Hochschulstudium unterteilt in einen Bachelor- und einen darauf aufbauenden Masterstudiengang. Entsprechend könnte erwogen werden, auch berufliche Ausbildungsgänge zumindest versuchsweise aufzugliedern in eine Basisausbildung und eine daran anschließende Spezialisierungsphase. Durch eine Modularisierung könnten erbrachte Leistungen schneller anerkannt und zertifiziert werden. Dies würde auch die Motivation steigern, überhaupt eine Berufsausbildung bzw. einen entsprechenden Abschluss anzustreben. Eine solche Modularisierung erzeugt traditionell starke Widerstände und birgt zweifellos auch gewisse Risiken. Allerdings würde eine Flexibilisierung dieser Art nicht nur Flüchtlingen zugutekommen, sondern z. B. auch jungen Langzeitarbeitslosen. Darum sollte die Gelegenheit genutzt werden, die Strukturen beruflicher Bildung auf diese Weise sinnvoll zu ergänzen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.2, B.3.)

7 Für Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen Regelstrukturen nutzen, informelle Qualifikationen stärker anerkennen

Auch im Bereich der Arbeitsmarktintegration sieht der SVR Sondermaßnahmen für Flüchtlinge eher skeptisch. Vielmehr sollte in diesem Bereich das bewährte Portfolio der Arbeitsmarktpolitik, die in den letzten Jahren grundlegend reformiert wurde, ausgeschöpft werden. Deutschland ist in aktiven wie in passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gut aufgestellt. In einer Hinsicht stellt sich bezogen auf Flüchtlinge aber doch eine Sonderaufgabe: Es müssen verlässliche Strukturen und Instrumente entwickelt werden, um auch informelle Kompetenzen anzuerkennen (etwa Berufserfahrung). Im Übrigen warnt der SVR davor, die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf den Arbeitsmarkt (im Positiven wie im Negativen) zu überschätzen. Der Zuzug von Flüchtlingen wird nicht das Problem des Fachkräftemangels lösen, das in einigen Branchen und Regionen in unterschiedlichem Maß besteht und sich in den nächsten Jahren weiter verschärfen wird. Ebenso wenig ist damit zu rechnen, dass die Zuwanderung das Beschäftigungsniveau der einheimischen

Arbeitnehmer oder die Löhne in den für Flüchtlinge relevanten Segmenten des Arbeitsmarkts nachhaltig negativ beeinflussen wird.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.3.)

8 Wohnsitzauflage ‚in der Stadt‘ und ‚auf dem Land‘ nutzen

Die Bundesregierung hat als Kriseninstrument eine Wohnsitzauflage verabschiedet. Diese ermöglicht den Ländern (unter Berücksichtigung zahlreicher Klauseln), anerkannte Flüchtlinge für drei Jahre an einen bestimmten Wohnort zu binden. Damit können die Länder auch den (weiteren) Zuzug in die großen Städte unterbinden. Ländliche und von Abwanderung betroffene Regionen sollten diese Zeit nutzen und dafür sorgen, dass die anerkannten Flüchtlinge in der festgeschriebenen Frist dort heimisch werden. Zentrale Handlungsfelder dafür sind Wohnen, Erwerbsmöglichkeiten und Aufnahme in die ehrenamtlichen Strukturen vor Ort – von der freiwilligen Feuerwehr bis zum Kultur- oder Sportverein.

Im besten Fall gelingt es, einen Teil der Asylberechtigten vor Ort zu halten. Trotzdem wird sich nach Ablauf der zeitlichen Befristung ein noch nicht genauer zu bestimmender Anteil aufmachen und dorthin ziehen, wo Angehörige jetzt bereits wohnen, und das sind meistens die großen Städte des Landes. Wenn in den Wohngebieten und daran gekoppelt auch im gesellschaftlichen Bereich Segregation verhindert werden soll (Stichwort ‚Parallelgesellschaft‘), sollten die Städte – auch aus integrationspolitischen Gründen – rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die Wohnsitzauflage verschafft eine Atempause, um nachzudenken, Handlungsspielräume zu erkennen und aktiv zu werden. Diese Zeit sollte gut genutzt werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1.)

9 Werte zu vermitteln ist wichtig; Werteübernahme erfordert aber gemeinsame Praxis und soziale Teilhabe

Spätestens seit den Silvesterereignissen auf der Kölner Domplatte wird der Integration in das deutsche Werte- und Normensystem ein ähnlich hoher Stellenwert zugeschrieben wie der Bildungs- oder der Arbeitsmarktintegration. Deshalb wurde bei der Reform der Integrationskurse der sog. Orientierungsteil dieser Kurse von 60 auf 100 Stunden aufgestockt. Der SVR unterstützt dies, warnt aber gleichzeitig davor, die Wirkung auf den ‚Wertehaushalt‘ von Flüchtlingen zu überschätzen, die diese

Stundenerhöhung entfalten kann. Ohne Zweifel ist es wichtig, die Werte des Grundgesetzes und die deutsche Rechtsordnung zu vermitteln und dafür nachdrücklich zu werben. Es ist auch legitim zu fordern, dass sie eingehalten werden. Eine echte Übernahme dieser Werte lässt sich aber nicht erzwingen.

Eine solche Übernahme setzt voraus, dass die Menschen sich in die Gesellschaft eingliedern können und dass sie diese Werte im Alltag erleben und praktisch erfahren, sie nicht nur theoretisch vermittelt bekommen. Stattdessen haben im Laufe des Jahres 2016 fremdenfeindliche Äußerungen und gegen Flüchtlinge gerichtete Straftaten zugenommen. Dies hintertreibt nicht nur die Integrationsbemühungen, sondern untergräbt auch ebenjenen Wertekanon, der diese Integration entscheidend befördern soll. Hier sind auch die zuständigen Behörden von Polizei und Justiz gefordert, solche Straftaten konsequent zu verfolgen; so können sie dazu beitragen, dass Integration gelingt.

Gelingende Integration erfordert große Anstrengungen, vor allem von den Neuankömmlingen selbst. Wie einschlägige empirische Umfragen zeigen, ist Deutschland für sie gerade deshalb attraktiv, weil es liberal und offen ist. Sie müssen aber selbst auch ihren Beitrag leisten, um diese Offenheit und Liberalität zu erhalten. Religiös verbrämte Intoleranz gegenüber Andersgläubigen und Andersdenkenden ist ebenso wenig zu akzeptieren wie offene Fremdenfeindlichkeit. Die Neuankömmlinge müssen sich den Grundwerten und Normen des deutschen Rechtssystems anpassen; dass sie aufgrund religiöser oder traditioneller Vorbehalte den Vorgaben der Rechtsordnung ausweichen, ist nicht zu akzeptieren.

Gelungene Integration erfordert aber auch eine entsprechende Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft. Hier gilt es deutlich zu machen, dass die Aufnahme von Menschen in Not ein Gebot der Menschlichkeit ist. Und es gilt zu vermitteln, dass die Flüchtlinge von heute die Mitbürger von morgen sind, die ihren Beitrag zu Wirtschaft und Gesellschaft leisten wollen und werden. Die Betrachtung soll eine realistische sein; geleitet werden soll sie von Optimismus, der den Weg in die Zukunft weist.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.4.)

A. Perspektiven der Steuerung von Flüchtlingszuwanderung in Deutschland und Europa

Parteiübergreifend ist man sich mittlerweile einig, dass eine Situation wie 2015 „sich nicht wiederholen“ darf.¹ Das betrifft (mindestens) zwei Aspekte: Der eine ist der Zusammenbruch des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), der im Laufe des Jahres 2015 so deutlich zutage getreten ist wie nie zuvor. Der andere ist der Zuzug Hunderttausender Flüchtlinge nach Deutschland, der phasenweise völlig unreguliert und ungesteuert erfolgte. Vor diesem Hintergrund widmet sich Kap. A des vorliegenden Gutachtens der Frage, wie Migration im Bereich Flucht und Asyl gesteuert werden kann. Kap. A.1 und A.2 dienen der Einführung und Vorbereitung: In Kap. A.1 wird zunächst die zentrale Schwachstelle der gegenwärtigen europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik benannt; Kap. A.2 skizziert in einem Rückblick die Entstehung und den (zumindest zwischenzeitlichen) Niedergang des GEAS. Anschließend wird ausführlich erörtert, wie das GEAS reformiert werden kann: Kap. A.3 befasst sich vor allem mit den Ansätzen auf europäischer Ebene, die Asyl- und Flüchtlingspolitik über das im GEAS bereits erreichte Maß hinaus weiter zu harmonisieren. In Kap. A.4 wird die Einführung konditionalisierter Freizügigkeitsregeln erörtert; diese könnten ein Mechanismus für einen innereuropäischen Lastenaus-

gleich sein, der dringend erforderlich ist. Bis hierhin geht es um das individuelle Asylverfahrensrecht, das in Europa aktuell den Regelfall bildet. Jenseits davon diskutiert Kap. A.5 die Chancen und Grenzen von Programmen, über die Flüchtlinge direkt aus den Herkunfts- oder Transitstaaten aufgenommen werden. Es geht auch ausführlich auf die EU-Türkei-Erklärung ein, die in der öffentlichen Diskussion als ‚Deal‘ bezeichnet wird. Kap. A.6 setzt sich damit auseinander, was im weiten Feld der ‚Fluchtursachenbekämpfung‘ bislang erreicht und nicht erreicht wurde – Letzteres nimmt bedauerlicherweise deutlich mehr Raum ein. Anschließend richtet sich der Fokus auf die nationale Ebene und den deutschen Gesetzgeber. Hier wird zum einen diskutiert, wie der Zuzug von Asylbewerbern besser reguliert werden kann, indem weitere legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration eröffnet werden (s. Kap. A.7). Zum anderen wird die Möglichkeit betrachtet, bestimmte Herkunftsländer von Asylbewerbern als sicher einzustufen, und es werden die Chancen und Risiken dieses Instruments erörtert (s. Kap. A.8). Abschließend thematisiert Kap. A.9 die Aufgabe, eine effiziente und humanitäre Rückführungspolitik zu entwickeln, die in den nächsten Jahren deutlich wichtiger werden wird.²

- 1 So äußerte sich z. B. Bundeskanzlerin Merkel auf dem CDU-Parteitag in Essen am 06.12.2016 (vgl. Zeit Online 2016a). Auch der SPD-Fraktionsvorsitzende Oppermann stellte fest, dass Deutschland „nicht jedes Jahr eine Million Flüchtlinge aufnehmen“ könne (vgl. Hessische Niedersächsische Allgemeine 2016).
- 2 Der SVR hat sich bewusst dafür entschieden, in diesem Gutachten von ‚Zuwanderern‘ und ‚Zuwanderung‘ zu sprechen, weil dieses Begriffspaar flexibler ist als die alternativen Begriffe ‚Einwanderer‘ und ‚Einwanderung‘. So kann es Migrations- und Mobilitätsprozesse besser abbilden, die nicht zwangsläufig bedeuten, dass der Lebensmittelpunkt endgültig von einem Staat in einen anderen Staat verlagert wird, auch wenn Menschen die Grenzen eines Nationalstaats überschreiten. Diese Begriffswahl soll aber keineswegs Deutschlands Status als Einwanderungsland infrage stellen (s. auch <http://www.svr-migration.de/glossar/>).

Verantwortungsteilung als Kardinalproblem der internationalen Flüchtlingspolitik

Der Inhalt in Kürze

Dieses Kapitel führt in den ersten Teil des Jahresgutachtens 2017 ein, in dem es darum geht, wie Deutschland und Europa die Zuwanderung von Flüchtlingen steuern können. Als Hauptproblem der internationalen Flüchtlingspolitik wird herausgearbeitet, dass nicht geklärt ist, wie die Verantwortung und die Lasten in diesem Bereich verteilt werden sollen.

Immer wieder berichten die Medien über die dramatische Situation der Flüchtlinge an den Außengrenzen der Europäischen Union (EU) und in Flüchtlingslagern außerhalb Europas oder darüber, dass Verhandlungen über verschiedene Facetten der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf europäischer Ebene wieder einmal gescheitert sind. Dies mag in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, dass ein (funktionierender) europäischer oder gar internationaler Flüchtlingsschutz gar nicht existiert. Das trifft jedoch so pauschal nicht zu: Mittlerweile gibt es ein umfangreiches – und gerade deswegen sehr komplexes – System nationaler, internationaler und supranationaler Schutzformen. Zudem hat sich der Flüchtlingsschutz in den letzten Jahrzehnten deutlich erweitert, vor allem wurde die Gruppe der Begünstigten ausgedehnt (Lübbe 2016: 7; s. auch SVR 2014: 79–88).

Das Rückgrat oder gar die „Magna Charta“ (Bendel 2004: 210) des internationalen Flüchtlingsschutzes bildet die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Sie wurde 1951 unterzeichnet, trat 1954 in Kraft und wurde 1967 durch das New Yorker Zusatzprotokoll erweitert.³ Bemerkenswert ist im Rückblick die Flexibilität der GFK; dadurch war es möglich, sie über die Jahrzehnte verschiedenen Bedrohungslagen anzupassen, sie durch entsprechende Auslegung weiterzuentwickeln und konkret auch den Schutzzumfang zu erweitern. Dies betrifft zum einen den Kreis der Begünstigten: Nach den Bestimmungen der GFK können Personen in einem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, um Schutz ersuchen „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse,

Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ (Art. 1 (A) 2 GFK). Infolge der Auslegung durch den europäischen Gesetzgeber und entsprechender Rechtsprechung sind hier mittlerweile auch Fluchtgründe erfasst, die in der Urfassung nicht explizit enthalten waren, wie geschlechtsspezifische oder nichtstaatliche Verfolgung, Verfolgung wegen Homosexualität und unter bestimmten Voraussetzungen auch Verfolgung wegen Kriegsdienstverweigerung. Der Verfolgungsbegriff der GFK orientiert sich heute am Schutz der grundlegenden Menschenrechte. Darüber hinaus verbietet Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) „Folter“ und „unmenschliche[] oder erniedrigende[] Strafe oder Behandlung“. Dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits 1989 als *refoulement*-Verbot interpretiert: Menschen dürfen nicht in Staaten zurückgeführt werden, in denen ihnen Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Dies ist als subsidiärer Schutz mittlerweile auch in das europäische Asylrecht eingegangen (Art. 15 RL 2011/95/EU). Über den durch seine Auslegung erweiterten Konventionsschutz und den subsidiären Schutz hinaus gibt es schließlich Schutzzatbestände in Form von Abschiebestopps und -verboten, die als komplementärer Schutz bezeichnet werden (s. dazu etwa Schieber 2013).

Die hier nur kurz skizzierte Entwicklung macht deutlich, „dass der Flüchtlingsschutz im Hinblick auf die Begünstigten in den 65 Jahren des Bestehens der GFK durch Auslegung des Flüchtlingsbegriffs [sowie] durch ergän-

³ Bis das Zusatzprotokoll in Kraft trat, war die Reichweite der GFK in zweierlei Hinsicht beschränkt: zum einen zeitlich, nämlich auf Personen, die zu dem Zeitpunkt schon geflohen waren, und zum anderen geografisch, nämlich auf den europäischen Kontinent. Das New Yorker Zusatzprotokoll hob beide Beschränkungen auf.

zende, meist menschenrechtlich radizierte Schutztatbestände [...] erweitert worden ist“ (Lübbe 2016: 7). Der „drängendste Weiterentwicklungsbedarf“ im Flüchtlingschutz dürfte somit nicht darin liegen, dass der Konventionsschutz nicht weit genug reicht⁴ oder dass der Flüchtlingsbegriff ‚in die Jahre gekommen‘ und nicht mehr zeitgemäß ist. Das Problem ist vielmehr, dass die Verantwortungsteilung auf internationaler Ebene nicht hinreichend geklärt ist; hier liegt die zentrale Zukunftsaufgabe im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik (Hathaway/Alexander 1997; Lübbe 2016: 13). Wie die krisenhafte Zuspitzung in den Jahren 2015/16 zeigt, gilt dies für die Zusammenarbeit innerhalb der EU ebenso wie weltweit.

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft die Schutzintensität der GFK: Es wird bemängelt, dass der Konventionsschutz erst auf dem Territorium eines Staats beantragt werden kann, der die GFK unterzeichnet hat. Alternativ wäre denkbar – wenn auch verfahrensrechtlich problematisch –, einen Antrag aus dem Ausland zu stellen, etwa in den Auslandsvertretungen möglicher Aufnahmestaaten. Dies ist jedoch immer ein Randphänomen geblieben. Wenn ein Aufnahmeland eine entsprechende Einzelinitiative gestartet hätte, die nicht in ein international abgestimmtes asylpolitisches Gesamtkonzept eingebettet ist, hätte dies unweigerlich zu starken Pull-Effekten geführt. Deshalb wäre ein solches Programm letztlich schnell wieder beendet worden. Trotzdem ist auch bei der Frage des Zugangs zu Schutz Bewegung festzustellen. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seinem umstrittenen Urteil in der Rechtssache Hirsi Jamaa u. a. gegen Italien (EGMR-Beschluss vom 23.02.2012) befunden, dass die EMRK auch für Schiffe anzuwenden ist, die unter der Flagge eines EMRK-Unterzeichnerstaats in internationalen Gewässern fahren. Damit hat er die Geltung der Menschenrechtskonvention über das Territorium der Unterzeichnerstaaten hinaus erweitert (s. zu diesem Urteil beispielsweise Weber 2012): Das *refoulement*-Verbot bei drohender Verletzung von Art. 3 EMRK greift danach auch jenseits der Staatsgrenze, wenn die zu schützende Person z. B. auf das Boot einer europäischen Küstenwache gerät und damit unter die Herrschaftsgewalt eines Mitgliedstaats des Europarats.

In den vergangenen Jahren sind zudem Aufnahmeprogramme wichtiger geworden, die Schutzsuchende direkt aus dem Ausland aufnehmen, entweder aus dem

Herkunftsland selbst oder aus einem Dritt- bzw. Transitland. Auf einige dieser Programme geht Kap. A.5 ausführlicher ein. Das ‚Flaggschiff‘ in diesem Bereich ist das Resettlement, also eine Umsiedlung, die darauf angelegt ist, die betreffenden Menschen dauerhaft im Zielland anzusiedeln. Für Deutschland haben in den letzten Jahren verschiedene humanitäre Aufnahmeprogramme an Bedeutung gewonnen. Über solche Programme konnten vor allem syrische Staatsangehörige einreisen, deren Familienangehörige bereits in Deutschland lebten. Solche Verfahren mildern das oben angesprochene Problem, dass Konventionsschutz und daran anschließende oder ergänzende Schutzformen (subsidiärer Schutz, Abschiebeverbot) erst in einem Aufnahmeland bzw. an der Grenze greifen. Zudem können sie das europäische Asylsystem entlasten, weil sie die klassische Prozesskette von (illegaler) Einreise, Antragstellung, Unterbringung und Verfahrensdurchführung verkürzen.

Eine sinnvolle Ergänzung zur organisierten kollektiven Aufnahme von Schutzsuchenden aus dem Ausland wäre, bestimmte Zuwanderungsmöglichkeiten jenseits von Asyl und Flucht auszubauen (auf entsprechende Möglichkeiten etwa im Bereich der Arbeitsmigration geht Kap. A.7 detaillierter ein).⁵ Denn wer als Arbeitsmigrant nach Europa kommt, kann legal einreisen und muss nicht auf weitaus mühseligeren und gefährlicheren Wegen als Asylbewerber kommen. Dies macht eine (versuchte) illegale Einreise unnötig, die in vielen Fällen tödlich endet, und es entlastet die Asylverwaltungen.

❗ **Wie die skizzierte Dynamik in Bezug auf den Schutzzumfang und die Reichweite des internationalen Flüchtlingsrechts deutlich macht, ist das Kardinalproblem in der Asyl- und Flüchtlingspolitik also gegenwärtig weniger, dass der normierte Flüchtlingschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention aus der Zeit gefallen bzw. veraltet wäre. Das Problem ist vielmehr, dass bislang „Mechanismen zur angemessenen Allokation von Flüchtlingsverantwortung“ (Lübbe 2016: 3) innerhalb Europas und weltweit fehlen. Dies hat die bekannten Folgen: Die Verantwortung wird einseitig den Ländern zugewiesen, die an den EU-Außengrenzen bzw. nahe an den Konfliktorten liegen. Das verstärkt Überlegungen zu Strategien, die darauf zielen, dass Flüchtlinge das Territorium der EU nicht erreichen und bereits außerhalb der EU Schutz finden (*non arrival*- und *protection***

4 Allerdings wird gerade in letzter Zeit darüber diskutiert, wie das internationale Flüchtlingsrecht auch Menschen angemessen berücksichtigen kann, die z. B. wegen Hungersnöten oder allgemein mangelhafter Daseinsvorsorge ihr Heimatland verlassen. Gerade solche Diskussionen zeigen, dass die Formen individueller Bedrohung sich stetig wandeln und es wichtig ist, den Flüchtlingsbegriff auch in anderen Hinsichten durch entsprechende Auslegung weiterzuentwickeln. Mit der *Platform on Disaster Displacement*, die 2012 als Nansen-Initiative gegründet wurde, gibt es z. B. einen Diskussionszirkel zum Umgang mit Personen, die aufgrund von Naturkatastrophen ins Ausland fliehen. Deutschland ist der Nansen-Initiative 2013 beigetreten (vgl. <http://disasterdisplacement.org/>, 13.01.2017).

5 Deutschland hat jüngst neue Möglichkeiten geschaffen, um zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einzureisen. Indirekt sollte das die Folgen ausgleichen, die die Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer hatte (s. Kap. A.8).

elsewhere-Strategien). Zudem geraten die Standards, die bei den Verfahren und der Aufnahme einzuhalten sind, unter Druck. ➡ **Es ist offensichtlich, dass ein System der Entlastung und Hilfestellung geschaffen werden muss, doch dies umzusetzen ist eine Herkulesaufgabe. Ein solches System einer Lastenteilung muss dafür sorgen, dass die beteiligten Länder keinen Grund haben, die Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einfach zu ignorieren; genau das vermittelt die gegenwärtige Schieflage in den Verantwortlichkeiten aber den Staaten an den EU-Außengrenzen.**

In Kap. A.3 und A.4 wird ein Vorschlag dazu entwickelt, wie das Asylsystem effizienter ausgestaltet und die Solidarität erhöht werden könnte. Er basiert auf einem Vorschlag, der bereits im SVR-Jahresgutachten 2015 vorgestellt wurde (vgl. SVR 2015b: 75–78). Die dort nur grob skizzierte neue Architektur des europäischen Asylsystems wird in diesem Gutachten jedoch in zweierlei Hinsicht ergänzt. Die vorgeschlagene Aufgabenverteilung unterscheidet weiterhin grundsätzlich zwei Phasen: Erstens die Erstaufnahme, Verfahrensdurchführung und ggf. Rückführung (s. zur Rückführung umfassend Kap. A.9), zweitens die Integration der anerkannten Flüchtlinge. Für die erste Phase mahnte der Vorschlag im SVR-Jahresgutachten 2015 lediglich an, das Dublin-Prinzip einzuhalten, nach dem prinzipiell der Staat der Ersteinreise zuständig ist. Der vorliegende Vorschlag befasst sich nun mit der Möglichkeit, die Asylpolitik stärker zu europäisieren. Konkret greift er die Reformvorschläge auf, die die Europäische Kommission jüngst genau mit diesem Ziel unterbreitet hat: Sie will die europäischen Agenturen EASO und Frontex aufwerten und zentrale asylpolitische

Richtlinien durch entsprechende Verordnungen ersetzen, um eine stärkere Harmonisierung zu erreichen. Damit hat die Kommission nichts Geringeres als eine neue Phase der gemeinsamen europäischen Asylpolitik eingeläutet.

Für die zweite Phase, den Umgang mit anerkannten Asylbewerbern, wird erörtert, wie die im SVR-Jahresgutachten 2015 angesprochene Freizügigkeitsidee konkret ausgestaltet werden kann. Dabei werden Weiterwanderungsabsichten von anerkannten Asylbewerbern (entgegen der ‚Brüsseler *conventional wisdom*‘, Sekundärmigration sei ein zu bekämpfendes Übel) als ein dezentraler Mechanismus der Lastenverteilung und damit als Mittel zur Steuerung verstanden. Detaillierter als im SVR-Jahresgutachten 2015 geht der Vorschlag darauf ein, wie die Freizügigkeitsidee konkret umgesetzt werden könnte. Da Europa von einheitlichen oder zumindest ähnlichen Vorstellungen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik derzeit weit entfernt ist, wird eine neue Form der Arbeitsteilung vorgeschlagen. Sie entspricht den Überlegungen, die momentan auf europäischer Ebene diskutiert werden: Im Sinne einer ‚flexiblen Solidarität‘ übernehmen die Mitgliedstaaten der EU im Flüchtlingschutz verschiedene Rollen, um diese Gesamtaufgabe gemeinsam effektiver zu bewältigen als bisher.

Eine weitere wichtige Aufgabe ist schließlich, die Fluchtursachen effektiv zu bekämpfen (s. dazu Kap. A.6). Die Bedeutung dieser Aufgabe ist zwar (zumindest in der politischen Rhetorik) allgemein anerkannt, aber schnelle Ergebnisse sind sicher nicht zu erwarten. Dennoch gilt es, sich dieser Aufgabe zu stellen; auch wenn der Zuzug von Flüchtlingen nachlässt, darf sie nicht dem politischen Vergessen anheimfallen.

Zu den Hintergründen der Krise der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik

Der Inhalt in Kürze

Das Kapitel skizziert die historische Entwicklung der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Es beschreibt, wie das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) entstanden ist. Analysiert wird zudem, wie es durch den deutlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 zum Kollaps des Systems kommen konnte und welche Strukturprobleme hierfür ursächlich sind.

Das GEAS hat mittlerweile eine lange Geschichte und gilt als ein Kernstück der europäischen Migrationspolitik in Bezug auf Drittstaatsangehörige.⁶ Um die gegenwärtigen Strukturprobleme des GEAS zu verstehen, ist es hilfreich, sich seine Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte in Erinnerung zu rufen.

A.2.1 Historische Entwicklung der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa

Eine gemeinsame europäische Migrationspolitik wurde ab den 1980er Jahren entwickelt, als die innereuropäische Freizügigkeit und die Abschaffung der EU-Binnengrenzen es notwendig machten, die gemeinsamen Außengrenzen stärker zu kontrollieren. Das Asylrecht (s. Kap. A.2.1.3) wurde europäisiert: Detaillierte Mindeststandards wurden entwickelt und das Asylrecht wurde der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterworfen. Den Mitgliedstaaten obliegt es zwar, die Flüchtlinge aufzunehmen, anzuerkennen und zu integrieren sowie ggf. nicht anerkannte Asylbewerber rückzuführen. Sie sind dabei jedoch an die jeweiligen EU-Richtlinien (z. B. Aufnahme-, Asylverfahrens- und Rückführungsrichtlinie) gebunden, d. h. sie können lediglich die Normen umsetzen, die auf europäischer Ebene gesetzt wurden (vgl. auch SVR 2010: 68). In der Praxis unterscheidet es sich aber erheblich, wie diese Richtlinien umgesetzt und Ver-

ordnungen angewendet werden (vgl. SVR 2015b: 67–74; Pastore/Roman 2014: 11–36) (s. Kap. A.3.1). Die EU hat bisher keine wirksamen Mechanismen entwickelt, die sicherstellen, dass die festgelegten Regeln in der Praxis auch umgesetzt werden.

A.2.1.1 Internationale Entwicklungen im Vorfeld der Europäisierung

Die globale Dimension der Flüchtlingspolitik zeigte sich schon mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde. Wie notwendig diese Erklärung war, hatten der Holocaust und der Zweite Weltkrieg drastisch vor Augen geführt (vgl. Oltmer 2016a: 127). In Art. 14 Abs. 1 der Erklärung heißt es: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Damit sichert die Erklärung zwar nicht zu, dass tatsächlich Asyl gewährt wird, sondern berechtigt nur dazu, um Asyl zu ersuchen (Lauterpacht 1948: 373f.). Sie bildet jedoch die Basis für verschiedene internationale Maßnahmen. So wurde z. B. 1950 das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) eingerichtet, der für den internationalen Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen zuständig ist.⁷

Das internationale Flüchtlingsrecht basiert auf dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, der Genfer Flüchtlingskonvention. Sie wurde 1951 unterzeichnet, trat 1954 in Kraft und wurde seither verschiedentlich weiterentwickelt. Ihre beiden grundlegenden Säulen sind die Definition des Flüchtlingsbegriffs (s. Kap. A.1)

⁶ Vgl. zur Entwicklung des europäischen Asylrechts Cherubini 2015.

⁷ Vgl. <http://www.unhcr.de/mandat.html>, 13.01.2017; vgl. auch Lange 2008.

und das Verbot, Flüchtlinge in ein Gebiet zurückzuweisen, in dem ihnen Verfolgung droht (*non-refoulement*); gerade Letzteres ist eine zwingende völkerrechtliche Regel (Kälin/Künzli 2008: 567).⁸ Die GFK beschränkte sich ursprünglich auf Flüchtlinge in Europa und auf Fluchtgründe, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten waren. 1967 wurde ein Zusatzprotokoll verabschiedet, das diese Begrenzung aufhob. Die Konvention und/oder das Zusatzprotokoll wurden bis dato von 147 Staaten unterzeichnet, u. a. von allen EU-Staaten.⁹

Auch die GFK „verpflichtet [...] ein Land nicht zur Aufnahme von Flüchtlingen und verleiht diesen kein subjektives Recht auf Asyl“ (Münch 1993: 16, Herv. d. SVR), sondern bestimmt nur die Rechte im Asyl. Die Festschreibung eines Rechts auf Asyl hatten einige Unterzeichnerstaaten mit Verweis auf ihre Souveränitätsrechte abgelehnt (Joppke 1998: 110f.). Die Konvention setzt folglich „den Akt der Asylgewährung voraus“ (Münch 1993: 16) und regelt dann im Wesentlichen die Ausgestaltung des Asylrechts: Sie legt fest, welchen rechtlichen Schutz, welche Hilfe und welche sozialen Rechte Flüchtlinge (von den unterzeichnenden Staaten) erhalten sollen. Zudem definiert sie, welche Pflichten Flüchtlinge gegenüber dem Aufnahmestaat haben, und schließt bestimmte Gruppen vom Flüchtlingsschutz aus (z. B. Kriegsverbrecher).¹⁰

A.2.1.2 Deutschland: zwischen nationaler Gestaltung und Europäisierung

Parallel zum internationalen Flüchtlingsrecht, das infolge des Zweiten Weltkriegs entstand (s. Kap. A.2.1.1), entwickelte sich in der Bundesrepublik Deutschland ein nationales Asylrecht. Schon im 1949 neu geschaffenen Grundgesetz verankerte der Parlamentarische Rat mit dem Satz „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ (Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a. F.) ein Grundrecht auf Asyl, das als subjektives Zugangsrecht ausgestaltet wurde; dies leistete weder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte noch die GFK. Es ist auch als historische Antwort darauf zu sehen, dass die Aufnahme im Ausland viele Menschen gerettet hatte, die im nationalsozialistischen Deutschland verfolgt wurden (Bade 1992). Damit hatte die Bundesrepublik ein großzügiges und international einzigartiges Asylrecht (vgl. dazu Joppke 1999: 85f.; SVR 2010: 75; 2011: 173), das bis zum ‚Asylkompromiss‘ im Jahr 1993 uneingeschränkt galt.

Flüchtlinge kamen bis Ende der 1970er Jahre vor allem als politisch Verfolgte aus den Staaten des Ostblocks und wurden größtenteils auch nach einer Ablehnung nicht zurückgeführt (vgl. Faßmann/Münz 1996: 25). Damit wurde eine Duldung für Osteuropäer begründet, die

dem heutigen subsidiären Schutz entspricht (vgl. Poutrus 2009). Als in der Türkei am 12. September 1980 das Militär putschte und Polen von 1981 bis 1983 das Kriegsrecht verhängte, um die Solidarność-Bewegung zu zerschlagen, stiegen die Asylanträge Anfang der 1980er Jahre erstmals deutlich an, wenn auch nur für kurze Zeit. Mitte der 1980er Jahre gab es erneut einen kurzzeitigen Anstieg (Abb. A.1): Nun kamen vor allem tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka und kurdische Flüchtlinge aus der Türkei, dem Iran und dem Irak nach Deutschland. Mit dieser nichteuropäischen Fluchtmigration wurde die Gruppe der Flüchtlinge vielfältiger und ließ sich nicht mehr in der Logik des Kalten Krieges begründen. Anfang der 1990er Jahre suchten dann viele Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem zerfallenden Jugoslawien sowie Menschen aus anderen mittel- und osteuropäischen Ländern sowie der Türkei in Deutschland Schutz.

Diese Entwicklungen führten ab Ende der 1970er Jahre zu ersten Debatten über Flucht und Asyl in der Bundesrepublik. Erste Maßnahmen wurden ergriffen, um die Fluchtzuwanderung zu begrenzen. So wurde z. B. ein Arbeitsverbot für die ersten zwölf Monate des Asylverfahrens eingeführt. Die Form der Auszahlung der Unterstützungsleistungen wurde umgestellt: Statt Bargeld erhielten Asylbewerber vermehrt Sachleistungen. Zudem wurden sie meist in Sammelunterkünften untergebracht, und die Residenzpflicht wurde eingeführt (vgl. Münch 1993: 72–156; Joppke 1998: 125f.; Herbert 2003: 261–285; Engler/Schneider 2015: 5; Oltmer 2016b: 70–72).

Trotzdem blieb die Bundesrepublik aufgrund ihres liberalen Asylrechts ein zentraler europäischer Magnet für Flüchtlinge aus aller Welt (Santel 1995: 79f.; vgl. auch Joppke 1998). Dies lag nicht zuletzt an den Entwicklungen auf europäischer Ebene: Mit dem Schengener Übereinkommen vereinbarten die Vertragsstaaten 1985, die Grenzkontrollen zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden abzubauen. Im Vertrag von Dublin regelten die Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) 1990 u. a. die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Asylanträge: Nach dem *one-state-only*-Prinzip (s. Kap. A.2.1.3) ist für die Durchführung des Asylverfahrens das Land zuständig, über dessen Boden ein Flüchtling die EU zuerst betritt (oder wo er sich nachweislich zuerst aufgehalten hat). Da Art. 16 GG universell galt, hätte Deutschland an dem Abkommen jedoch nur bedingt teilnehmen können: Wenn Asylbewerber in einem der Vertragsstaaten abgelehnt worden waren, konnten sie problemlos nach Deutschland weiterwandern und dort erneut Asyl beantragen (Joppke 1998: 128f.; 1999: 93). In dieser Zeit wurden über zwei Drittel aller Asylanträge

⁸ Auf europäischer Ebene leitet sich dies auch aus Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ab, die schon vor der GFK in Kraft war (1953).

⁹ Vgl. <http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html>, 13.01.2017.

¹⁰ Vgl. auch <http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html>, 13.01.2017.

innerhalb der EG in Deutschland gestellt (vgl. Schimany 2014: 51; vgl. auch Bendel 2009: 7). Das deutsche Asylrecht erwies sich somit als nicht ‚europakompatibel‘. Da die europäischen Vertragsstaaten „nicht willens waren, den deutschen Weg zu gehen“ (Joppke 1998: 128, Übers. d. SVR; vgl. auch Joppke 1999: 93), stand Deutschland vor der Wahl: Es musste entweder seine Regelungen europäischen Standards anpassen oder sich der voranschreitenden Europäisierung im Politikfeld Flucht und Asyl verweigern (vgl. auch SVR 2010: 75; 2011: 173; Herbert 2003: 315–322).

Im Zuge dieser Entwicklungen kam es zu „harten öffentlichen sowie politischen Auseinandersetzungen“ (SVR 2010: 75; vgl. auch Münch 1993: 142–153; SVR 2011: 173). Die damals „oft scharf polemisch geführte politische und mediale Debatte um die Reform des Asylrechts wurde seit Herbst 1991 begleitet von zunehmender Gewalt gegen ‚Fremde‘ durch vornehmlich jugendliche Täter und die Akzeptanz der Gewalt durch größere Teile der Gesellschaft, zunächst in den Neuen Bundesländern, dann auch im Westen der Republik“ (Oltmer 2016b: 71; vgl. auch Joppke 1999: 91–94; Herbert 2003: 315–322). Der geschilderte Anpassungsdruck, die steigende Zahl von Asylanträgen sowie das zunehmend aufgeheizte gesellschaftliche Klima und ausländerfeindliche Anschläge führten schließlich zu einer „lange umstrittenen Grundgesetzänderung“, die eine Zweidrittelmehrheit erforderte (Oltmer 2016b: 71; vgl. auch Münch 1993: 153–155). Am 6. Dezember 1992 schloss die damalige Bundesregierung aus Union und FDP mit der oppositionellen SPD den sog. Asylkompromiss. Er enthielt einschneidende Änderungen des Asylrechts, die Mitte 1993 in Kraft traten (vgl. Joppke 1998: 128–130; 1999: 93f.; Oltmer 2016b: 70–72). Mit der Reform wurde das Asylrecht in Deutschland „einerseits europäischen Standards angepasst, andererseits aber auch deutlich restriktiver gefasst“ (SVR 2010: 75), denn der Gesetzgeber schränkte das Grundrecht auf Asyl deutlich ein (Art. 16a Abs. 1 GG). Seither können sich Ausländer nicht mehr auf das Asylrecht berufen, wenn sie aus einem sicheren Drittstaat einreisen (Art. 16a Abs. 2 GG). Zudem gelten Personen aus einem sicheren Herkunftsstaat nicht als politisch verfolgt; ihre Anträge werden daher vergleichsweise schnell als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt (Art. 16a Abs. 3 GG).¹¹ Für Asylbewerber, die über den Luftweg einreisen, wurde ein Eilverfahren im Transitbereich des Flughafens eingeführt (Flughafen-

verfahren, § 18a AsylVfG). Die Neuregelung zielte darauf, dass nur noch Personen in Deutschland Asyl beantragen können, die mit gültigen Papieren auf dem Luft- oder Seeweg einreisen, ohne dabei sichere Drittländer zu passieren (Renner 2002: 185; vgl. auch Joppke 1998: 129f.). Damit wurde zugleich die Voraussetzung dafür geschaffen, dass Deutschland an der Europäisierung der Asylpolitik mitwirken konnte, als die Übereinkommen von Schengen und Dublin Mitte der 1990er Jahre in Kraft traten. Darüber hinaus wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geschaffen, nach dem Asylbewerber weniger Leistungen als zuvor erhalten.

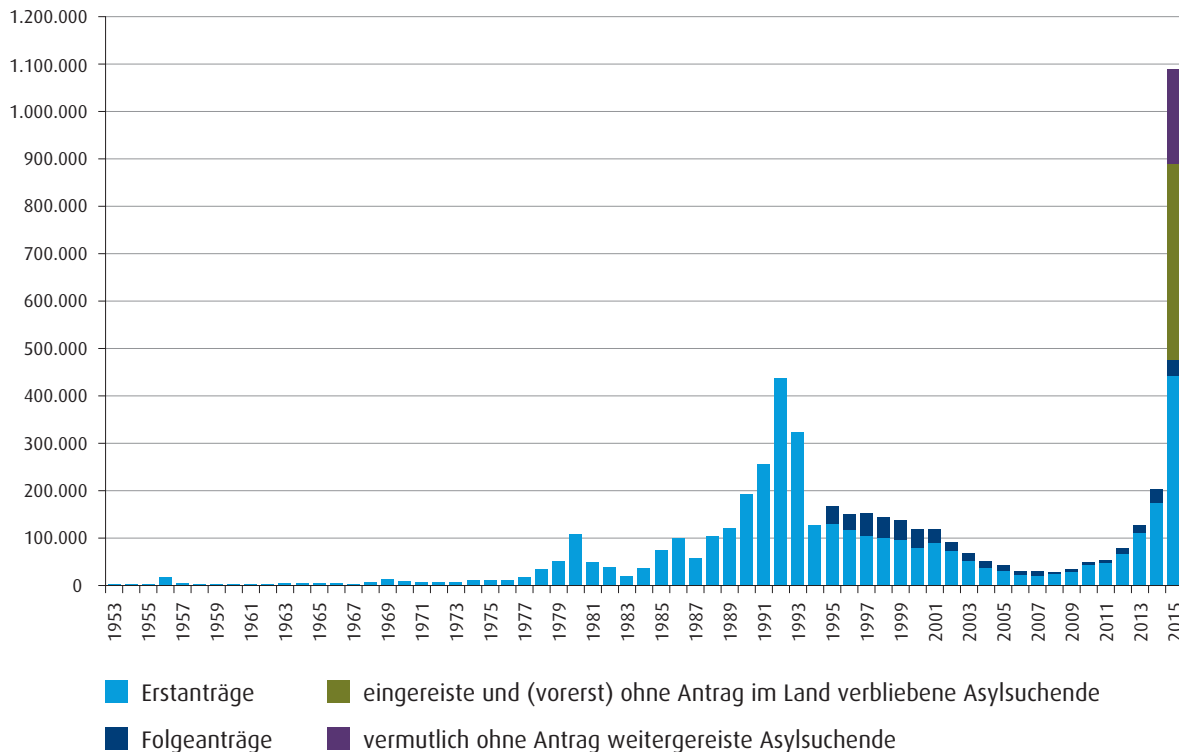
In der Folge nahm die Zahl der Asylerstanträge deutlich ab, ebenso der Anteil an allen Anträgen innerhalb der EU, die in Deutschland gestellt wurden (vgl. Schimany 2014: 51; Engler/Schneider 2015: 5): Im ersten Jahr nach der Asylrechtsreform (1993) lag die Zahl der Asylbewerber bereits um mehr als 100.000 unter der des Vorjahrs, die mit knapp 440.000 Asylanträgen den Höchstwert bildete. Im darauffolgenden Jahr unterschritt sie die Zahl von 1992 dann bereits um mehr als 300.000 Anträge (BAMF 2016c: 8) (Abb. A.1). Dies ist jedoch nicht allein auf die Steuerung durch das Asylrecht zurückzuführen: Zeitgleich endeten die Jugoslawienkriege, die eine wichtige Quelle der Fluchtbewegungen waren.

A.2.1.3 Europa: das GEAS als Konsequenz des europäischen Binnenraums

Eine zentrale Maßnahme zu Beginn der gemeinsamen europäischen Migrations- und Asylpolitik war der Abbau der Grenzkontrollen. Dies hatten die Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande im sog. Schengener Übereinkommen von 1985 (auch: Schengen I) beschlossen, das 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam in das EU-Recht integriert wurde. Der andere zentrale Baustein war die Vollendung des Binnenmarkts, den die Staats- und Regierungschefs der EG in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 beschlossen hatten. Der nächste wichtige Schritt der gemeinsamen europäischen Asylpolitik war dann das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 (auch: Schengen II), das 1995 in Kraft gesetzt wurde. Damit schufen die Vertragsstaaten die Grundlage, um die Binnengrenzen aufzuheben und gemeinsame Vorschriften für die Erteilung von Visa, das Asylrecht und die Kontrolle an den Außengrenzen zu

11 Im Jahr 1990 wurden 4,4 Prozent aller Antragsteller (6.518 Personen) als asylberechtigt anerkannt, alle nach Art. 16 GG, der damals allein gültig war. Im Jahr 1995 waren es 9,0 Prozent aller Antragsteller (18.100 Personen), die nach Art. 16a GG als asylberechtigt anerkannt wurden; weitere 5.368 Personen (2,7 % aller Antragsteller) erhielten Abschiebungsschutz bzw. Flüchtlingsschutz auf anderem Wege. In den Folgejahren gingen sowohl die Asylanträge als auch die Anerkennungen deutlich zurück. 2014 aber wurden 25,8 Prozent aller Antragsteller (33.310 Personen) als Flüchtlinge anerkannt, darin enthalten sind auch Anerkennungen nach Art. 16a GG (1,8 % aller Antragsteller bzw. 2.285 Personen); 4,0 Prozent aller Antragsteller (5.174 Personen) erhielten subsidiären Schutz. 2015 wurden sogar 48,5 Prozent aller Antragsteller (137.136 Personen) als Flüchtlinge anerkannt, einschließlich Anerkennungen nach Art. 16a GG (0,7 % aller Antragsteller bzw. 2.029 Personen); 0,6 Prozent aller Antragsteller (1.707 Personen) erhielten subsidiären Schutz (BMI/BAMF 2014: 78; BAMF 2016c: 34).

Abb. A.1 Asylbewerber und Asylsuchende in Deutschland 1953–2015



Anmerkung: Bis 1995 sind in den Erstanträgen auch Folgeanträge enthalten. Erst ab 1995 werden Erstanträge separat ausgewiesen; ihre Zahl entspricht der der neuen Asylbewerber. Für das Jahr 2015 bilden die Asylanträge die Fluchtzuwanderung nur unzureichend ab, denn wegen der hohen Zahl von Asylsuchenden konnten nicht alle eingereisten Personen bis Jahresende einen Asylantrag stellen. Zudem sind die 2015 eingereisten Personen nicht alle in Deutschland geblieben. Anhand des EASY-Systems, einer IT-Anwendung zur Erstverteilung von Asylbegehrenden, kann die ungefähre Zahl der Einreisen ermittelt werden. Bei diesen Zahlen sind jedoch Fehl- und Doppelerfassungen nicht auszuschließen, da bei der Erfassung im EASY-System die betreffenden Personen noch nicht erkennungsdienstlich behandelt und keine persönlichen Daten erfasst werden. Die dargestellte Zahl der „vermutlich ohne Antrag weitergereisten Asylsuchenden“ ergibt sich aus der Differenz zwischen den EASY-Registrierungen und den im Land verbliebenen Asylsuchenden, deren Zahl im September 2016 offiziell bekanntgegeben wurde (BMI 2016a). Die Zahl der „eingereisten und (vorerst) ohne Antrag im Land verbliebenen Asylsuchenden“ ergibt sich aus der Differenz zwischen der offiziell bekanntgegebenen Zahl der im Land verbliebenen Asylsuchenden und den Asylanträgen.

Quelle: BAMF 2016a; 2016c; BMI 2016a; eigene Zusammenstellung, Berechnung und Darstellung

erlassen. Den Grundstein für das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) bildete der Vertrag von Dublin, der im Sommer 1990 von den EG-Staaten geschlossen wurde und 1997 in Kraft trat. Er regelt u. a. die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Asylanträge nach dem *one-state-only*-Prinzip: Für die Prüfung eines Schutzbegehrens und die Unterbringung von Schutzsuchenden ist seither der Staat zuständig, über den die schutzsuchende Person zuerst nach Europa eingereist ist (bzw. in dem sie sich nachweislich zuerst aufgehalten hat).¹² Diese Regelung sollte vor allem verhindern, dass (1) alle potenziellen

Aufnahmeländer sich für nicht zuständig erklären und Flüchtlinge somit nirgends Zugang zum Asylverfahren erhalten (das Phänomen der sog. *refugees in orbit*) und (2) Asylbewerber in mehreren Staaten der Europäischen Union (oder wiederholt) Asylanträge stellen (sog. *asylum shopping*) (vgl. auch Bendel 2009: 7).

Die vertragsrechtliche Basis für die migrationspolitische Zusammenarbeit und ein gemeinsames Asylsystem bildete schließlich der Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1992 unterzeichnet wurde. Darin erklärten die Mitgliedstaaten die Kontrolle der Außengrenzen sowie

¹² Nicht immer ist für einen Asylbewerber der Staat der Ersteinreise verantwortlich. Ist ein Asylsuchender mit einem Visum eingereist oder besitzt einen Aufenthaltstitel, so ist jeweils der Staat für das Asylverfahren zuständig, der dieses ausgestellt bzw. diesen erteilt hat (Kap. III VO (EU) Nr. 604/2013).

die Migrations- und Asylpolitik zu einem gemeinsamen Interesse. Zunächst wurde jedoch nur die Visapolitik der Kompetenz der Gemeinschaft unterstellt. Eine Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik strebten die EU-Staaten schließlich mit dem 1997 geschlossenen Vertrag von Amsterdam an, der 1999 in Kraft trat.¹³ Darin wurde u. a. aufgenommen, dass internationale Abkommen wie die GFK und die EMRK verbindlich gelten und die Regelungen des Schengener Übereinkommens ins EU-Recht integriert werden sollten. Zudem vereinbarten die Mitgliedstaaten, bis zum Inkrafttreten des Vertrags Mindestnormen für die Aufnahme und Anerkennung von Asylbewerbern und die Durchführung der Verfahren festzulegen, das Dubliner Übereinkommen weiterzuentwickeln und Rechtsgrundlagen für die Aufnahme von Schutzbedürftigen und Vertriebenen zu schaffen. Mit dem Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat, wurden die Kompetenzen der EU ausgeweitet: Seither kann sie nicht nur Mindestvorschriften erlassen, sondern auch eine weitergehende Harmonisierung anstreben. Auf dieser Grundlage könnten viele der in Kap. A.3 angesprochenen Verbesserungen umgesetzt werden, ohne die EU-Verträge zu ändern.

Auf einem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs in Tampere (Finnland) im Oktober 1999 formulierte der Europäische Rat das Ziel, auf der Basis der GFK ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu schaffen. Dies bekräftigte er mit dem Beschluss des Haager Programms 2004 und wiederholte es 2010 im Stockholm-Programm. In den Fünfjahresprogrammen legte der Europäische Rat jeweils in Form von Schlussfolgerungen bestimmte Ziele fest; diese bildeten jeweils die zentralen Eckpunkte der europäischen Innen- und Justizpolitik, die die Kommission dann inhaltlich füllen sollte.

Inhaltlich unterscheiden sich die einzelnen Programme zum Teil erheblich: Im Tampere-Programm z. B. standen noch „liberalere Aspekte im Vordergrund“ (Bendel 2009: 6), und Zuwanderung wurde als Notwendigkeit und Bereicherung beschrieben. Nach dem 11. September 2001 wurde mehr Gewicht auf Sicherheit und Kontrolle gelegt, und ab 2005 trat dann ein migrationspolitischer Gesamtansatz in den Vordergrund (vgl. auch Bendel 2013: 41). Langfristig sollten u. a. Zuständigkeiten geregelt und gemeinsame Mindeststandards für das Asylverfahren, die Aufnahme von Asylsuchenden sowie die Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft entwickelt und umgesetzt werden. Zudem sollten Regeln für ein gemeinsames europäisches Asylverfahren geschaffen werden, um Asylberechtigten einen EU-weiten Schutzstatus zu gewähren. Darüber hinaus haben die Staats- und Regierungschefs in Tampere vereinbart, stärker mit

den Herkunftsländern zusammenzuarbeiten, u. a. um die Situation in den Erstaufnahmestaaten zu verbessern und damit Ursachen für Flucht und Auswanderung zu bekämpfen (s. Kap. A.6). Außerdem wollten sie Migrations- und Fluchtbewegungen besser steuern (z. B. durch bessere Information über legale Einreisemöglichkeiten, s. Kap. A.7) und Rückführungsprogramme ausbauen (s. Kap. A.9). Das in Tampere bekräftigte Asylrecht nach der GFK und dem zugehörigen Protokoll von 1967 wurde schließlich vom Grundrechtekonvent als Art. 18 in die EU-Grundrechtecharta aufgenommen, die im Dezember 2000 in Nizza proklamiert wurde und seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 für alle Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Großbritanniens und Polens – bindend ist.

Die Staats- und Regierungschefs hatten sich vorgenommen, bis spätestens 2012 (Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 115/32 vom 04.05.2005) ein gemeinsames europäisches System zu schaffen, das einen gemeinsamen Raum des Schutzes schafft und auf geteilter Verantwortung und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten beruht. Dieses Ziel haben sie insgesamt nicht erreicht (vgl. auch Bendel 2014: 25; ECRE et al. 2013: 15). Nicht nur die Umsetzung hat sich verzögert; vielmehr konnten sich die Staats- und Regierungschefs bei einigen wichtigen Punkten von Anfang an nicht einigen. Wie sich gezeigt hat, sind diese Punkte strukturelle ‚Geburtsfehler‘ des Systems. Insbesondere fehlt ein Mechanismus zur Lastenteilung, der die ungleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten ausgleicht (s. Kap. A.4). Es wurden auch keine Vorkehrungen getroffen, um die europäischen Regelungen wirksam zu vollziehen (s. Kap. A.1, A.3), oder eine gemeinsame Liste von sog. sicheren Herkunftstaaten erstellt (s. Kap. A.8).

Nichtsdestoweniger haben sich der Rat und das Europäische Parlament auf wichtige Rechtsinstrumente verständigt. Dazu gehörten in einer ersten Phase (bis 2006) u. a. die Dublin-II-Verordnung (VO (EG) Nr. 343/2003), die Aufnahmeleitlinie (RL 2003/9/EG), die Anerkennungsrichtlinie (RL 2004/83/EG) sowie die Asylverfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG). Dies zielte darauf ab, die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten durch gemeinsame Mindeststandards anzugleichen. In der zweiten Phase sollte das im Tampere-Programm und im Haager Programm beschriebene GEAS vervollständigt werden; dazu dienten die Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG), die Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU), eine Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) und der Aufnahmeleitlinie (RL 2013/33/EU) sowie die Dublin-III-Verordnung (VO (EU) Nr. 604/2013).

13 Für eine Übersicht zum Vergemeinschaftungsprozess vgl. auch Haase/Jugl 2007; Bendel/Haase 2008; Bendel 2008; s. auch http://www.europarl.de/de/europa_und_sie/politikfelder_a_z/migration_und_asyl.html und http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayftu.html?ftuid=FTU_5.12.2.html, 13.01.2017.

Info-Box 1 Zentrale Elemente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) (Stand 12/2016)

Rechtlich-institutionell besteht das GEAS im Wesentlichen aus zwei Verordnungen, fünf Richtlinien und zwei Institutionen. Während Verordnungen sofort wirksam sind, müssen Richtlinien von den Mitgliedstaaten erst innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt und implementiert werden.

Die Verordnungen

Das sog. Dublin-Prinzip bildet eine zentrale Säule des europäischen Asylsystems. Im Sommer 2013 wurde die **Dublin-III-Verordnung** verabschiedet (VO (EU) Nr. 604/2013). Am zentralen Mechanismus zur Feststellung der Zuständigkeit hat sich dadurch nichts geändert: Sofern die asylsuchende Person keine besondere Verbindung zu einem bestimmten Staat hat, ist für die Durchführung des Asylverfahrens der Staat der Ersteinreise zuständig. Die Verordnung erweitert aber den Personenkreis, auf den dieses Zuständigkeitsprinzip zutrifft: Es gilt nun auch für Personen, die subsidiären Schutz beantragt haben. Zudem präzisiert sie, in welchen Fällen vom Dublin-Prinzip abgewichen werden kann. Im Mai 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Reform der Dublin-Verordnung vorgelegt (Dublin IV; COM(2016)270). Darin soll auch geregelt werden, wie die Asylsuchenden fair auf die Mitgliedstaaten verteilt werden können.

Die ebenfalls 2013 novellierte **Eurodac-Verordnung** (VO (EU) Nr. 603/2013) legt fest, dass bei allen Asylbewerbern bei der Antragstellung die Fingerabdrücke genommen und in der Eurodac-Datenbank erfasst werden, um den für das Verfahren zuständigen Staat leichter zu bestimmen. Sie ist somit zentral dafür, dass die Zuständigkeitsverordnung funktioniert. Mit der Novellierung wurde u. a. präzisiert, wann die Sicherheitsbehörden auf die Datenbank zugreifen können, und die Möglichkeiten dazu erweitert.

Die Richtlinien

Die **Aufnahmerrichtlinie** (RL 2013/33/EU) normiert Mindeststandards für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden. Sie wurde 2013 neu gefasst und gilt seit Sommer 2015. Dabei wurden vor allem die Mindestbedingungen für Aufnahme und Unterbringung genauer beschrieben und die Garantien und Rechte für besonders schutzbedürftige Personen gestärkt. Im Sommer 2016 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die Aufnahmerrichtlinie so zu reformieren, dass EU-weit einheitliche und menschenwürdige Aufnahmebedingungen geschaffen werden; dabei steht keineswegs fest, dass dieses Ziel auch erreicht wird (Thym 2016c: 1561f.). Außerdem sollen die Sanktionsmöglichkeiten vereinheitlicht werden, die Sekundärmigration verhindern sollen (COM(2016)465).

Die **Asylverfahrensrichtlinie** (RL 2013/32/EU) legt Mindestnormen für die Durchführung von Asylverfahren fest. Sie soll die verschiedenen Anerkennungs- und Widerrufsverfahren in den Mitgliedstaaten vereinheitlichen. Im Zentrum stehen dabei Fristen und Verfahrensrechte unter Einschluss sicherer Herkunfts- und Drittstaaten. Zudem stellt die Richtlinie subsidiär Geschützte verfahrensrechtlich fast mit Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gleich. Die Neufassung von 2013 gilt ebenfalls seit Sommer 2015. Die Kommission plant, die Asylverfahrensrichtlinie durch eine Verordnung zu ersetzen. Damit sollen u. a. die Asylverfahren vereinfacht und verkürzt und Asylmissbrauch strenger sanktioniert werden (COM(2016)467).

Die **Qualifikationsrichtlinie** (auch: Anerkennungsrichtlinie) (RL 2011/95/EU) definiert, unter welchen Voraussetzungen Personen als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt werden, und regelt die Rechte nach einer Anerkennung. Es handelt sich um eine Neufassung, die 2011 beschlossen wurde und seit 2013 gültig ist. Gegenüber der alten Version wurden die Anerkennungskriterien großzügiger gefasst und auch die Rechte anerkannter Flüchtlinge gestärkt. Die Qualifikationsrichtlinie soll ebenfalls durch eine Verordnung ersetzt werden (COM(2016)466), u. a. um die Anerkennungskriterien weiter anzugleichen und mehr Übereinstimmung bei den Asylentscheidungen herzustellen.

Die im Jahr 2008 beschlossene **Rückführungsrichtlinie** (RL 2008/115/EG) bestimmt einheitliche Mindeststandards für Maßnahmen, um bei ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen den Aufenthalt zu beenden und sie in ihr Herkunftsland zurückzuführen. Das umfasst auch die Abschiebehaft.

Die **Massenzustromsrichtlinie** (RL 2001/55/EG) existiert schon seit 2001. Geschaffen wurde sie infolge der Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien; sie sollte einen Mechanismus bieten, um in ähnlichen Situationen Bürgerkriegsflüchtlinge und Vertriebene schnell aufnehmen zu können. Flüchtlinge können damit in einem ‚Pauschalverfahren‘ einen zeitlich befristeten Aufenthaltsstatus bekommen, ohne ein Asylverfahren

durchlaufen zu müssen. Bisher wurde diese Richtlinie aber noch nie angewandt. Voraussetzung dafür ist laut Art. 2d der „Zustrom einer großen Zahl Vertriebener, die aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet kommen, unabhängig davon, ob der Zustrom in die Gemeinschaft spontan erfolgte oder beispielsweise durch ein Evakuierungsprogramm unterstützt wurde“.

Die Institutionen

Die europäische Grenzschutzagentur **Frontex** wurde bereits im Jahr 2004 geschaffen (VO (EG) Nr. 2007/2004). Sie hat vor allem die Aufgabe, gemeinsame Grenzschutzoperationen der Mitgliedstaaten zu koordinieren; ihre Rolle dabei wurde 2011 gestärkt (VO (EU) Nr. 1168/2011).

Im Oktober 2016 wurde Frontex zu einer „Europäischen Grenz- und Küstenwache“ ausgebaut (VO (EU) 2016/1624), soll in der Kurzform aber weiterhin „Frontex“ genannt werden. Ihre Aufgaben beschränken sich nun nicht mehr darauf, die Kontrollen an den Außengrenzen zu beaufsichtigen. Sie umfassen auch Unterstützungseinsätze zur Sicherung der Grenzen; diese können künftig auch zwangsweise angeordnet werden.

Das **Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)** wurde aufgrund einer Verordnung von 2010 (VO (EU) Nr. 439/2010) geschaffen. Es unterstützt die Asyl- und Einwanderungsbehörden vor allem in den süd-europäischen Mitgliedsländern und bietet für Mitarbeiter der entsprechenden Behörden Trainings- und Schulungsmaßnahmen an. Darüber hinaus erstellt es Berichte über die Lage in Ländern, aus denen viele Menschen nach Europa flüchten, und koordiniert bei unbegleiteten Minderjährigen und beim Schutz für Opfer von Menschenhandel die Zusammenarbeit. Ähnlich wie Frontex soll auch EASO gestärkt werden und mehr Kompetenzen erhalten (COM(2016)271). Unter anderem soll es die Umsetzung des GEAS durch die Mitgliedstaaten bewerten und diese ggf. operativ unterstützen. Die diesbezüglichen Verhandlungen in Brüssel sind bereits fortgeschritten und sollen zügig abgeschlossen werden.

Zu den wichtigsten Elementen des GEAS zählen derzeit zwei Verordnungen (Dublin III und Eurodac)¹⁴ und fünf Richtlinien (Asylverfahrensrichtlinie, Qualifikationsrichtlinie, Aufnahme richtlinie, Rückführungsrichtlinie, Massenzustromsrichtlinie) sowie zwei durch Verordnungen errichtete Institutionen (EASO und Frontex) (Info-Box 1) (vgl. SVR 2014: 79–81; 2015b: 61–67). Diese Rechtsakte aus der zweiten Phase des GEAS waren schon bindend, als die Flüchtlings- bzw. ‚Dublinkrise‘ im Spätsommer 2015 ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte – wenngleich sie noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt waren.¹⁵ Die strukturellen Schwächen und Umsetzungsprobleme des GEAS waren schon im Vorfeld weitgehend bekannt; in den zunehmend dynamischen und dramatischen Entwicklungen ab Frühjahr 2015 traten sie noch deutlicher zutage (s. Kap. A.2.2). Hierauf reagierte die Kommission im Frühjahr/Sommer 2016 mit einer Reihe von Vorschlägen (s. Kap. A.1, A.3), die politische Verhandlungen über die künftige Ausgestaltung des GEAS und damit die dritte Phase einläuteten.¹⁶

A.2.2 Die Krise des GEAS im Jahr 2015

Die Dynamik der Entwicklungen im Jahr 2015 und der rasche und starke Anstieg der Flüchtlingszahlen (s. Kap. A.2.2.2) führten dazu, dass das GEAS zeitweise fast vollständig zusammenbrach. Dies manifestierte sich vor allem darin, dass der Dublin-Mechanismus faktisch außer Kraft gesetzt wurde. Damit wurde ein Strukturproblem der europäischen Asylpolitik deutlich sichtbar, das von Beginn an existierte, aber wegen des geringen Zuzugs von Asylsuchenden nach Europa über viele Jahre nicht offen zutage getreten war (s. Kap. A.2.2.1): Bei einer hohen Zuwanderung fehlt ein Instrument, um die Ersteinreisestaaten an den EU-Außengrenzen, die grundsätzlich mit der Verfahrensdurchführung betraut sind, wirksam zu entlasten. Zudem fehlen Mechanismen, die sicherstellen, dass die vereinbarten Regeln auch eingehalten werden.

¹⁴ Zur Dublin-III-Verordnung vgl. Filzwieser/Sprung 2014.

¹⁵ Im September 2015 mahnte die EU u. a. bei der Bundesregierung die Umsetzung der Aufnahme- sowie der Asylverfahrensrichtlinie an. Insgesamt wurden über 40 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet; vgl. dazu auch Europäische Kommission 2016d.

¹⁶ Als erster Rechtsakt trat Anfang Oktober 2016 die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache in Kraft (VO (EU) Nr. 2016/1624).

A.2.2.1 Fehlender Mechanismus der Lastenteilung als ‚Sollbruchstelle‘

Als zentrales Strukturproblem des GEAS erweist sich der Widerspruch zwischen dem Dublin-Mechanismus, der die Hauptverantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen den EU-Außenstaaten zuweist, und dem immer wieder formulierten Anspruch, die Verantwortung gemeinsam und solidarisch zu tragen (vgl. auch Bendel 2015b; Hailbronner/Thym 2016: 759; Pries 2016). Die Dublin-Regelung ist „schon der Absicht nach“ kein System, das die Flüchtlinge gleichmäßig auf die Mitgliedstaaten verteilt (Bendel 2013: 26; vgl. auch Pelzer 2008); vielmehr legt sie nur die Zuständigkeit fest. Das Prinzip, dass der Ersteinreisestaat zuständig ist, hatten zunächst nur die ursprünglich fünf Schengen-Staaten untereinander vereinbart. Später wurde es mit dem Vertrag von Dublin auf die damaligen Mitgliedstaaten der EU erweitert und ging schließlich in das Gemeinschaftsrecht über. Es gestaltete sich weitgehend unproblematisch, solange die Flüchtlinge vorwiegend aus Osteuropa und vom Balkan kamen. Entsprechend gab es zwischen 1997 und 2004 keine größeren Konflikte, da fast alle damaligen EU-Mitgliedstaaten ähnliche Regelungen getroffen hatten und „eine Tradition als Einwanderungsstaaten aufwiesen“ (Marx 2016: 152; vgl. auch Hailbronner/Thym 2016: 759); zudem waren die Flüchtlingszahlen zu der Zeit vergleichsweise gering. Eine Ausnahme bildeten Italien, Spanien und Griechenland: Durch ihre geografische Lage im Süden Europas waren sie vor allem Transitstaaten, die Flüchtlinge ebenso wie andere Migranten lange Zeit im informellen Arbeitsmarkt ‚absorbierten‘. Als sich ihre wirtschaftliche Situation im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 verschlechterte und zugleich die Flüchtlingszahlen stiegen, forderten diese Länder zunehmend einen Mechanismus zur solidarischen Lastenteilung ein (Pastore/Roman 2014: 6).

Mit den EU-Erweiterungsrunden in den Jahren 2004 und 2007 traten der Union aber auch Staaten bei, die bis dahin weder mit Zuwanderung im Allgemeinen noch mit Flüchtlingsschutz im Speziellen Erfahrungen hatten. Zwar fungierten die ost- und südosteuropäischen Staaten bereits mehr oder weniger als ‚Puffer‘, denn in der ersten Phase des Budapest-Prozesses¹⁷ (1993–2003) war eine Zusammenarbeit zentral- und osteuropäischer Staaten bei der Migrationssteuerung angestoßen worden (insbesondere um irreguläre Migration zu vermeiden). Als sich durch die EU-Erweiterung die Außengrenzen verlagerten, rückten die politisch und wirtschaftlich starken Staaten jedoch immer weiter ins geografische Zentrum, und die neuen Beitrittsstaaten trugen nun gemeinsam mit Italien, Spanien und Griechenland die Hauptverantwortung

– ungeachtet ihrer unterschiedlichen historischen und sozioökonomischen Ausgangslagen. Bei den neuen Mitgliedstaaten, die das Dublin-Prinzip im Rahmen ihres Beitritts ungefragt übernehmen mussten, und den Ländern an der südlichen Außengrenze gab es deshalb von Anfang an ein Akzeptanzproblem in Bezug auf dieses Prinzip. Und dieses Problem nahm zu, als die Flüchtlingszahlen langsam zunahmen. Nach dem Arabischen Frühling stiegen im Jahr 2011 die Überfahrten vor allem aus Tunesien nach Süditalien erstmals an (KOM(2013)869). Letztlich führte diese Situation dazu, dass die Länder an den Außengrenzen (z. B. Ungarn) im Sommer 2015 das Dublin-Prinzip zum Teil unterliefen, indem sie ankommende Flüchtlinge nicht registrierten und die EU-Aufnahmestandards nicht einhielten (s. Kap. A.2.2.2). Das verschärfte die intensiven Probleme im Mittelmeerraum, die schon vorher bestanden hatten, aber auch von Deutschland in der Vergangenheit immer wieder ignoriert worden waren. Auch das Problem der „kalten“ Unterminierung“ (SVR 2015b: 75) zentraler asylrechtlicher Vorschriften durch einzelne Mitgliedstaaten hatte es schon zuvor gegeben. So hatten besonders nord- und westeuropäische EU-Staaten (darunter auch Deutschland) Italien in der Vergangenheit vorgeworfen, dass auf dem Seeweg eingereiste Personen nur oberflächlich und unvollständig erfasst würden. Unter anderem verzichte Italien oft absichtlich darauf, die Fingerabdrücke der Einreisenden zu nehmen. Dadurch konnte Italien nicht als Ersteinreiseland identifiziert werden; entsprechend konnten Asylsuchende nicht dorthin rücküberstellt werden (vgl. SVR 2015b: 70f.; Pastore/Roman 2014: 19f.).

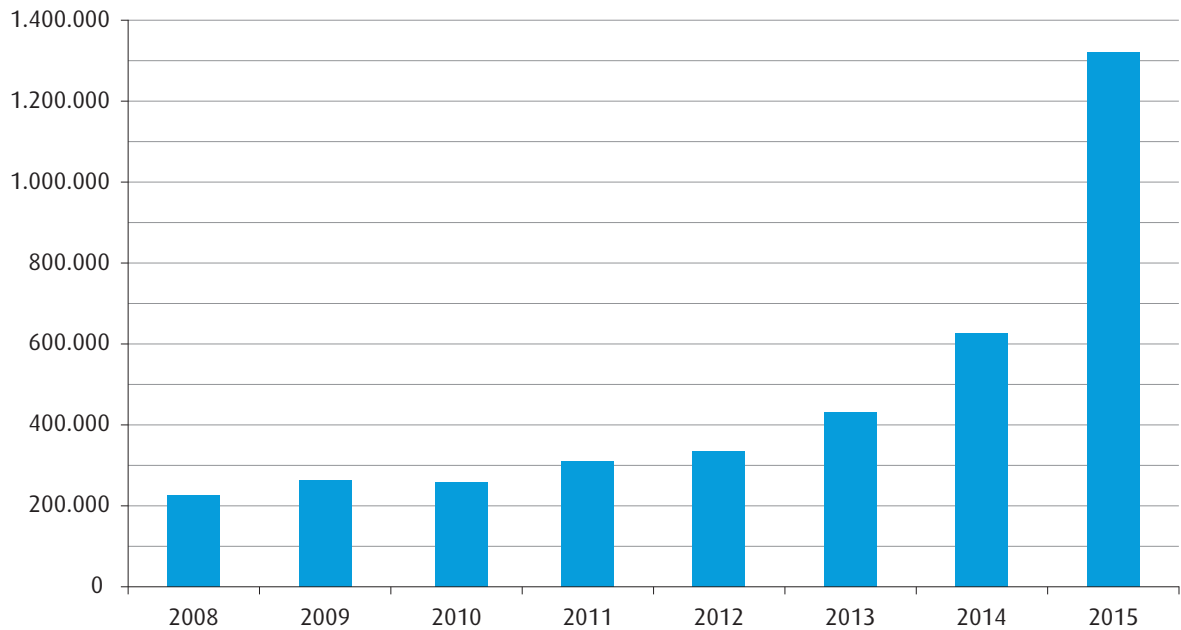
Gerade die „enormen Unterschiede in den Interessen der EU-Mitgliedsländer“ sind ein Grund dafür, „warum sich ein einheitliches europäisches Asylsystem trotz einer gemeinsamen Außengrenze nicht realisieren ließ“ (Oltmer 2016b: 72). In den EU-Grundverträgen war ein „Solidaritätsmechanismus“ (Bast 2016b: 25) vorgesehen, der die Lasten der Asylanträge zwischen den Mitgliedstaaten verteilt. Dass ein solcher Mechanismus nicht eingerichtet wurde, erwies sich als eine ‚Sollbruchstelle‘ oder ein Konstruktionsfehler, der in den Gesetzgebungsakten zum GEAS von Anfang an angelegt war (vgl. auch Pastore/Roman 2014: 6f.; Bendel 2015a).

A.2.2.2 Der Kollaps des GEAS im Spätsommer 2015

Der massive Anstieg der Fluchtzuwanderung nach Europa und Deutschland im Jahr 2015 legte die strukturellen Mängel des GEAS schließlich vollends offen. Dieser starke Anstieg in so kurzer Zeit (Abb. A.1, Abb. A.2) ging vor allem darauf zurück, dass die kriegesischen Auseinandersetzungen in Zentralafrika sowie im Irak und in

¹⁷ Vgl. <https://www.budapestprocess.org/about>, 13.01.2017.

Abb. A.2 Asylanträge in den EU-Mitgliedstaaten 2008–2015



Anmerkung: Abgebildet sind Erst- und Folgeanträge; Doppelzählungen sind nicht ausgeschlossen. Wie viele Personen im Jahr 2015 in die EU eingereist sind, aber bis Jahresende keinen Antrag stellen konnten, lässt sich für die Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten nicht ermitteln (s. dazu die Anmerkungen zu Deutschland bei Abb. A.1). Die Angaben bis 2012 enthalten die Asylanträge in allen EU-Staaten außer Kroatien.

Quelle: Eurostat 2016a; eigene Darstellung

Syrien schon länger andauerten und sich die humanitäre Situation in den Flüchtlingscamps in den Grenzregionen zu Syrien (Türkei, Libanon, Jordanien) verschlechterte.¹⁸ Durch den Frühlingsbeginn waren zudem die Fluchtrouten (Abb. A.3) besser zu bewältigen.

So kamen vor allem über die zentrale und die östliche Mittelmeerroute und über die Westbalkanroute mehr Flüchtlinge nach Europa. Nachdem Griechenland (2012) und Bulgarien (2014) Grenzzäune zur Türkei gebaut und damit die Ostbalkanroute geschlossen hatten, entwickelte sich vor allem die Westbalkanroute zum zentralen Pfad nach Westeuropa.¹⁹ Viele der Flüchtlinge, die über das östliche Mittelmeer nach Europa kamen, an den Küsten der griechischen Inseln anlandeten und zum Festland gebracht wurden, wanderten von dort unregistriert weiter. So verließen sie das Territorium der EU wieder

und gelangten über die griechisch-mazedonische Grenze weiter nach Serbien und dann wieder zurück in einen EU-Mitgliedstaat, nämlich Ungarn. Ungarn war mit der Versorgung der Flüchtlinge überfordert, hatte allerdings auch sehr wenig Interesse daran, die Situation nachhaltig zu verbessern. Die Flüchtlinge ihrerseits hatten kaum Interesse daran, in Ungarn zu bleiben.²⁰

Am 4. September 2015 spitzte sich die Lage in Budapest so zu, dass eine humanitäre Katastrophe nicht mehr ausgeschlossen werden konnte. Daraufhin stimmten Deutschland und Österreich zu, Flüchtlinge aus Ungarn ausreisen zu lassen, um die „akute[] Notlage“ zu bereinigen (Bundesregierung 2015a). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hatte bereits wenige Tage zuvor entschieden, „auf Rücküberstellungen von syrischen Asylbewerbern in andere Mitgliedstaaten der

18 Diese Verschlechterung ging wiederum darauf zurück, dass die Hilfsprogramme unterfinanziert waren; deshalb wurden die Lebensmittelrationen gekürzt und die Flüchtlinge nicht kostenlos medizinisch versorgt (vgl. UNHCR 2015c; Hanewinkel 2015: 3).

19 Die zentrale Mittelmeerroute führt von Ägypten, Libyen oder Tunesien nach Italien oder Malta, die östliche Mittelmeerroute von der Türkei nach Griechenland, Bulgarien oder Zypern. Die Westbalkanroute führt von Griechenland über Mazedonien und Serbien nach Ungarn bzw. Slowenien, die Ostbalkanroute von der Türkei nach Bulgarien und Rumänien.

20 2015 wurden in Ungarn insgesamt 174.435 Erstanträge gestellt; in den Vorjahren waren es deutlich weniger (2014: 41.215; 2013: 18.565) (vgl. Eurostat 2016a).

Abb. A.3 Die wichtigsten Flüchtlingsrouten nach Europa 2015



Quelle: IOM 2016a; UNHCR 2015a; Frontex 2016; eigene Darstellung

Europäischen Union im Regelfall zu verzichten“ (Bundesregierung 2015b),²¹ und dies über Twitter mitgeteilt.²² In Deutschland wurden die aus Ungarn über Österreich ankommenden Flüchtlinge mit Bahn und Bussen auf die Bundesländer verteilt. Die Länder bestimmten zentrale Aufnahmeorte, von denen aus die Flüchtlinge intern weiterverteilt wurden.

Die Entscheidung von Bundeskanzlerin Merkel sowie ihr Statement, Deutschland könne die Herausforderungen bewältigen, die mit dem Zuzug so vieler Flüchtlinge einhergehen („Wir schaffen das!“) (vgl. Bundesregierung 2015e), wurden in der medialen und politischen Debatte häufig als Pull-Faktor beschrieben: Erst dies habe den Ausschlag für den hohen Zuzug gegeben, denn die Flücht-

linge hätten es quasi als ‚Einladung‘ verstanden, nach Deutschland zu kommen (vgl. dazu u. a. Engler 2016; vgl. auch Cicero 2015). Ob dies tatsächlich der auslösende Faktor war, kann analytisch nicht eindeutig bestimmt werden. Tatsache ist jedoch, dass die dadurch erzeugte Sogwirkung nicht nur syrische Kriegsflüchtlinge erfasste, sondern auch andere Personengruppen, die die Gunst der Stunde nutzten, um nach Europa zu gelangen.

Der Verzicht darauf, syrische Asylbewerber in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu überstellen, war weder ein Rechtsbruch, noch bedeutete er eine grundsätzliche Abkehr der Bundesregierung vom Dublin-System (Langenfeld 2016).²³ Klar ist aber auch, dass spätestens mit dieser Entscheidung das Dublin-System

21 Mit Wirkung zum 21.10.2015 wurde das Dublin-Verfahren auch für syrische Flüchtlinge wieder angewandt mit der Ausnahme, dass keine Flüchtlinge nach Griechenland rücküberstellt wurden (BT-Drs. 18/7323).

22 Das BAMF teilte damals über Twitter mit: „#Dublin-Verfahren syrischer Staatsangehöriger werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt von uns weitestgehend faktisch nicht weiter verfolgt“ (https://twitter.com/bamf_dialog/status/636138495468285952, 13.01.2017).

23 In der Dublin-Verordnung ist grundsätzlich ein Selbsteintrittsrecht aus humanitären Gründen vorgesehen (Art. 17 Abs. 1 VO (EU) Nr. 604/2013); der Selbsteintritt liegt dann im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats (vgl. dazu ausführlich Filzwieser/Sprung 2014: 156–161; Lehner 2015). Es kann bezweifelt werden, dass es sich in der konkreten Situation um einen solchen Selbsteintritt handelte, denn dieser würde ein Dublin-Verfahren voraussetzen (vgl. dazu Wendel 2016). Der ehemalige Bundesverfassungsrichter di Fabio kommt in einem Gutachten für den Freistaat Bayern zu dem Ergebnis, dass die Bundesregierung verfassungsrechtlich verpflichtet sei, die Grenzen zu schützen. Zudem sei es ihre Pflicht, „darauf hinzuwirken, eine funktionsfähige, vertragsgemäße europäische Grenzsicherung (wieder)herzustellen und ein System kontrollierter Einwanderung mit gerechter Lastenverteilung zu erreichen“ (di Fabio 2016: 89). Diese Einschätzung ist jedoch umstritten (vgl. Bast 2016a).

zumindest „unterminiert“ und damit „die praktische Wirksamkeit des europäischen Asylsystems [...] untergraben“ wurde (Hailbronner/Thym 2016: 759). Somit ist die ‚Budapester Entscheidung‘ ein Kulminationspunkt, an dem sich das strukturelle Problem zuspitzte und der „Kollaps des Dublin-Systems“ (Hailbronner/Thym 2016: 759) offensichtlich wurde; die Bundeskanzlerin bezeichnete dieses System in einer Rede vor dem Europäischen Parlament sogar als „obsolet“ (Bundesregierung 2015d). Seither ist das Thema Flucht und Asyl endgültig wieder ins Zentrum der Migrationspolitik und der gesellschaftlichen Debatte gerückt. Vorschläge zur Neujustierung der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik haben derzeit

Hochkonjunktur; sie werden in den folgenden Kapiteln dieses Jahresgutachtens ausführlich behandelt.

❗ **Insgesamt geht es jedoch nicht allein um Flucht und Asyl. Vielmehr ist der Fortbestand grundlegender europäischer Errungenschaften akut gefährdet, etwa des freien Personen- und Warenverkehrs – und damit auch der Fortbestand der EU als gemeinsamer Binnenraum. Tatsächlich scheint es sich weniger um eine ‚Flüchtlingskrise‘ zu handeln als um eine ‚Krise der Europäischen Union‘: Wenn sie keine angemessene politische Lösung findet, könnte die EU zerbrechen. Und diese Gefahr erscheint heute weitaus größer als selbst zu den Hochzeiten der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise.**

Chancen und Grenzen einer Vollharmonisierung der europäischen Asylpolitik

Der Inhalt in Kürze

Ein Kernproblem der europäischen Asylpolitik liegt darin, dass die rechtlichen Vorschriften und deren Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten sich oftmals nicht entsprechen. Die Europäische Kommission versucht daher derzeit intensiv, die Umsetzung von Verfahren auf der europäischen Ebene stärker zu vereinheitlichen. Dazu sollen z. B. die europäischen Agenturen Frontex und EASO gestärkt und Richtlinien auf Verordnungen umgestellt werden. Diese Europäisierung des Verfahrensvollzugs wird vom SVR grundsätzlich begrüßt.

2013 wurde auf europäischer Ebene das GEAS verabschiedet, das über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren schrittweise entwickelt worden war. Es markiert eine zentrale Etappe auf dem Weg, migrationspolitische Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene zu verlagern; dies war bereits im Vertrag von Amsterdam angelegt (Info-Box 1). Damit sind (zumindest theoretisch) zwei verschiedene Formen von Angleichung verbunden: Im Bereich der Schutzverfahren und Schutzformen definiert das GEAS europaweit einheitliche Mindeststandards. In Bezug auf Unterbringung und Versorgung fordert es, dass Flüchtlinge mit der im jeweiligen Land ansässigen Bevölkerung gleichbehandelt werden (s. etwa Art. 17 Abs. 5. RL 2013/33/EU sowie Art. 29 RL 2011/95/EU). Wegen der unterschiedlichen Sozialstandards innerhalb Europas können dabei nur Mindestbedingungen festgelegt werden.

Ein zentrales Strukturmerkmal des GEAS liegt darin, dass es sich auf den Bereich der Normgebung beschränkt. Das entspricht einer grundlegenden Arbeitsteilung im europäischen Mehrebenensystem: Im Bereich der Normgebung spielen die Institutionen der Europäischen Union (u. a. Europäischer Rat, Europäische Kommission sowie Europäisches Parlament) eine immer wichtigere Rolle, wobei diese je nach Politikfeld variiert.²⁴ Der Normvollzug dagegen obliegt weiterhin den Nationalstaaten, abgesehen von wenigen Ausnahmen (im Bereich des

Wettbewerbsrechts etwa hat die EU eigene Vollzugskompetenzen) (vgl. Art. 4 III EUV, Art. 288, 291 AEUV).²⁵ Eine mögliche Folge dieser Arbeitsteilung ist eine wachsende Kluft im Bereich der Asylpolitik: Die im GEAS verankerten – und durchaus weitgehenden – Schutznormen widersprechen zunehmend der Rechtswirklichkeit in den Mitgliedstaaten. Sichtbar wird dies nicht zuletzt an der asylpolitischen „Ent-Europäisierung“ (Bendel 2015c: 25), die derzeit in Form eines europaweiten *race to the bottom* zu beobachten ist, oder gar einer Renationalisierung der Asylpolitik (SVR 2015b: 20). Diese lässt sich gegenwärtig nicht wirksam aufhalten, auch nicht durch „in anderen Politikfeldern [...] bewährte[] Instrumente[] der supranationalen Rechtsdurchsetzung“ (Hailbronner/Thym 2016: 759).

A.3.1 Normsetzung und Normvollzug: die Mängel in der Umsetzung europäischer Asylpolitik

Wenn man die Ursache des Problems in der Struktur der Zusammenarbeit zwischen Staatenverbund und Mitgliedstaaten sieht, liegt es nahe, zu seiner Lösung genau an dieser Stelle anzusetzen. Zumindest für den Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik wäre also die Trennung von Normgebung und Normvollzug infrage zu stellen. Eine

²⁴ Der Bereich Flucht und Asyl etwa ist fast vollständig vergemeinschaftet. Auch beim Familiennachzug gibt es europarechtliche Vorgaben, die die Spielräume der nationalen Gesetzgeber bei der Normgebung beschränken. Der Bereich der Arbeitsmigration dagegen untersteht weitgehend den Nationalstaaten.

²⁵ In Deutschland sind wiederum für den Vollzug des Unionsrechts vor allem die Bundesländer zuständig.

Änderung dieses Prinzips wäre aber nur in eine Richtung ernsthaft denkbar: Der Normvollzug, der eigentlich den Mitgliedstaaten obliegt, müsste ebenfalls schrittweise europäisiert und zunehmend europäischen Institutionen überantwortet werden.²⁶ Langenfeld und Dörig (2016: 1–5) skizzieren eine solche Möglichkeit und erörtern ihre Chancen und Risiken (ganz ähnlich auch Hailbronner 2015). Sie schlagen vor, die EU-Asylpolitik vollständig zu harmonisieren und anerkannte Flüchtlinge zentralisiert umzuverteilen. Damit würde eben auch der Normvollzug, der bislang allein den Mitgliedstaaten obliegt, überstaatlich gestaltet und in die Hände von EU-Institutionen gelegt. Dies wäre eine konsequente Fortsetzung einer EU-weiten Angleichung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, die bereits im und mit dem GEAS angelegt ist. Auch die Europäische Kommission erwägt dies als „langfristige Perspektive“ (COM(2016)197: 9f.). Sie gibt aber zu bedenken, dass eine solche „Lösung kurz- oder mittelfristig nur schwer realisierbar sein“ dürfte, weil sie einen „weitreichende[n] institutionelle[n] Umbau[]“ erfordere (COM(2016)197: 10).

Die Europäische Kommission unterscheidet Reformen hier danach, ob sie „kurz- oder mittelfristig“ oder nur „langfristig“ umsetzbar sind. Danach wird auch in diesem Kapitel unterschieden. Europäische Visionen sind notwendig; das zeigen nicht nur die gegenwärtigen Probleme mit dem GEAS, sondern auch die finanz- und währungspolitischen Probleme in der Eurozone (auch wenn diese momentan zumindest in den Medien vom Thema Flucht und Asyl überlagert sind). Zugleich erfordern solche Visionen realistische und praxistaugliche Instrumente und Zwischenschritte, wenn sie in der Praxis funktionieren sollen. Ein solcher Zwischenschritt könnten die Vorschläge sein, die die Europäische Kommission jüngst vorgelegt hat, um zentrale Richtlinien und Verordnungen des GEAS zu reformieren. Darauf wird unten noch genauer eingegangen.

Langenfeld und Dörig schlagen vor allem vor, eine Art ‚EU-BAMF‘ einzurichten, also eine EU-Asylbehörde, die Zentren für Asylverfahren vor allem (aber nicht nur)

an den EU-Außengrenzen unterhält. Diese Behörde soll die Prüfverfahren übernehmen, die bislang die 28 nationalen Asylbehörden durchführen. Das tun sie zwar auf einer gemeinsamen europäischen Rechtsgrundlage, aber trotzdem höchst unterschiedlich, wie die Praxis zeigt (Bendel 2015c: 24–25).²⁷ Dadurch gehen Anerkennungsquoten und Unterbringungsstandards trotz der klaren GEAS-Vorgaben auseinander. Eine EU-Asylbehörde soll diese Unterschiede verringern und mittelfristig ganz beseitigen. Darüber hinaus müsste ein Asylfachgericht eingerichtet werden, um den erforderlichen Rechtsschutz zu gewähren (Langenfeld/Dörig 2016: 4; in eine ähnliche Richtung weisen die Ausführungen der Kommission in COM(2016)197: 10).²⁸

Wenn Personen nicht als schutzbedürftig anerkannt würden (s. dazu ausführlich Kap. A.9), müsste ihre Rückführung ebenfalls zentral durchgeführt werden. Das würde idealerweise auch unter Aufsicht der neu zu etablierenden EU-Asylbehörde erfolgen und zumindest teilweise in ihrer Verantwortung.²⁹ Anerkannte Flüchtlinge würden nach dem Vorschlag von Langenfeld und Dörig (2016) auf die Länder verteilt, und zwar nach fixen Quoten, wie es die Europäische Kommission rät. Als Berechnungsgrundlage könnte der Mechanismus dienen, der im September 2015 beschlossen wurde, um insgesamt 160.000 Schutzsuchende aus Italien und Griechenland zu verteilen (Beschluss des Rates 2015/1523 und Beschluss des Rates 2015/1601).³⁰ Eine andere Möglichkeit wäre das Lastenteilungsverfahren, das die Europäische Kommission am 6. April 2016 in einem Maßnahmenkatalog präsentiert hat (COM(2016)197).

Die Kommission findet es ebenfalls dringend nötig, die Zuständigkeitsbestimmung im Dublin-System (COM(2016)197) zu reformieren. In ihrem Vorschlag vom April 2016 diskutiert sie zwei grundsätzliche Möglichkeiten dazu. Variante 1 ergänzt Dublin durch einen „Fairnessmechanismus zur Umsiedlung von Asylbewerbern“, der auf einem „Verteilungsschlüssel beruh[t]“ (COM(2016)197: 8). Variante 2 ist radikaler: Sie hebt „die

26 Die Alternative wäre, die bisher erreichte Angleichung im Bereich Flucht und Asyl vollständig rückgängig zu machen. Damit würden Normgebung und Normvollzug ebenfalls wieder übereinstimmen, aber eben in den einzelnen Staaten, nicht auf europäischer Ebene. Das Ergebnis wären 28 verschiedene Asylsysteme bei vermutlich insgesamt sinkendem Standard.

27 S. dazu etwa die ländervergleichenden Informationen zu „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications“, die die Statistikbehörde Eurostat herausgibt (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de#Entscheidungen_C3.BCber_Asylntr.C3.A4ge, 13.01.2017), und erläuternd dazu Carrera/Guild 2016.

28 Art. 257 AEUV ermächtigt das „Europäische Parlament und [den] Rat“, „gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in dem Gericht beigeordnete Fachgerichte [zu] bilden, die für Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Kategorien von Klagen zuständig sind, die auf besonderen Sachgebieten erhoben werden“.

29 Dies ist zugegebenermaßen problematisch: Wenn die Rückführung von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene verlagert wird, könnte dies den Nationalstaaten signalisieren, dass sie sich als dieser Aufgabe entledigt betrachten können. Dennoch sollte eine künftige EU-Asylbehörde eine starke Rolle erhalten.

30 Dieser Beschluss wurde zum ersten Mal in diesem Politikfeld nach dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit gefasst. 20 Länder stimmten dafür, Ungarn, Rumänien, die Tschechische Republik und die Slowakei dagegen. Finnland enthielt sich; Großbritannien, Irland und Dänemark nutzten die *opt-out*-Möglichkeit. Neun Monate nach dem Beschluss waren nur etwas mehr als ein Prozent der betreffenden Personen tatsächlich so verteilt wie vereinbart (s. dazu KOM(2016)416).

Verknüpfung der Zuständigkeit mit dem Ort des Erstantrags oder der irregulären Einreise weitgehend“ auf und nutzt stattdessen einen „Verteilungsschlüssel [...]“, der sich nach Größe, Wohlstand und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten“ richtet (COM(2016)197: 9) (vgl. für einen entsprechenden Vorschlag auch SVR-Forschungsbereich 2013a). Im Mai 2016 hat die Kommission einen Vorschlag für eine neue Dublin-Verordnung vorgelegt (Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist; COM(2016)270).³¹ Darin optiert sie schließlich für die bescheidenere Variante, die in der April-Kommunikation als ‚Dublin-Plus‘ vorgestellt wurde: Der grundlegende Zuständigkeitsmechanismus soll beibehalten und um ein Lastenausgleichsverfahren ergänzt werden.

❗ **Welche Vorteile die vorgeschlagene Vollharmonisierung bieten könnte, ist unschwer zu erkennen: Wenn die Verfahren supranational durchgeführt würden, könnten damit zumindest die Verfahrensstandards gesichert und die Schutzquoten weitgehend vereinheitlicht werden, die sich derzeit noch je nach Aufnahmeland dramatisch unterscheiden. Einheitliche Schutzstandards wären schon für sich genommen ein Gewinn.** Zudem dürfte eine Vollharmonisierung auch die monatelange Unklarheit darüber beenden, inwieweit das Dublin-System in Europa (noch) akzeptiert ist. Diese Unklarheit hat nicht nur aufnahmeunwilligen Staaten ermöglicht, Antragsteller unkoordiniert, unkontrolliert und „offensichtlich rechtswidrig“ (Peukert et al. 2016: 131) in andere Staaten Europas ‚durchzuwinken‘, u. a. durch besonders schlechte Behandlung und eine entsprechende flüchtlingsfeindliche Rhetorik der verantwortlichen Entscheidungsträger (vgl. Europäischer Rat 2016, Nr. 8d). Sie erschwerte es auch, in bestimmten Ländern ein funktionierendes Asylsystem einzurichten; in Italien und Griechenland oder auch den osteuropäischen Ländern, die der EU 2004, 2007 und 2013 neu beigetreten sind, konnten hier kaum Fortschritte erreicht werden. Die Umverteilung der anerkannten Schutzberechtigten würde gleichzeitig das ‚Dublin-Kardinalproblem‘ vermeiden, dass die flüchtlingspolitische Verantwortung einseitig den Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen zufällt (s. zu dieser Einschätzung auch COM(2016)197: 3f.; Hailbronner/Thym 2016: 759). Stattdessen würden sich im Sinne einer europäischen Solidarität alle Mitgliedsländer am Flüchtlingsschutz beteiligen

– in unterschiedlichem Maß, je nach ihren geografischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Aufnahmekapazitäten oder (wie es die Kommission konkret vorschlägt) je nach Bevölkerungszahl und Bruttoinlandsprodukt (s. Annex I zu Art. 35 COM(2016)270).

A.3.2 Eine neue Phase des GEAS: Frontex, EASO und der Instrumentenwechsel im Sekundärrecht

Eine zentrale Herausforderung der vorgeschlagenen Reform besteht darin, dass ihre Umsetzung rechtlich äußerst anspruchsvoll ist. Wenn diese Reform den Normvollzug vollständig auf die europäische Ebene verlagern soll, erfordert dies nicht weniger, als den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu ändern. Dem müssten alle EU-Mitgliedstaaten zustimmen. Angesichts der wachsenden Kluft zwischen den Staaten in diesem Politikbereich erscheint das derzeit nicht realistisch. Der Vertrag enthält zwar in Art. 78 Abs. 2d eine Ermächtigungsgrundlage, um „gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus“ zu verabschieden. Doch reicht diese nicht aus, um asylpolitische Verwaltungskompetenzen vollständig auf die EU-Ebene zu übertragen, indem man ein „EU-BAMF“ einrichtet (Thym 2015a: Art. 78 Rn. 37; Langenfeld/Dörig 2016: 4).

Die institutionellen Hürden für eine solche Änderung sind also recht hoch. Deshalb ist es nicht nur denkbar, sondern auch wünschenswert und nötig, in Teilschritten vorzugehen (die ohne Vertragsänderung umgesetzt werden können). Ein solcher ist, bestimmte Verordnungen bzw. Richtlinien neu vorzulegen und zwei für das GEAS zentrale Richtlinien durch Verordnungen zu ersetzen; diese Absicht hat die Kommission jüngst angekündigt und in einem Fall auch schon umgesetzt. In der Sache hat sie damit nicht weniger als eine neue Phase des GEAS eingeläutet.

Ein wichtiges Element dieser neuen Phase und ein bedeutender Zwischenschritt auf dem Weg, die europäische Asylpolitik weiter zu harmonisieren, war bzw. ist, die europäischen Agenturen institutionell aufzuwerten und ihnen mehr Kompetenzen zu verleihen: Bereits im Oktober 2016 ist die Verordnung (EU) 2016/1624 in Kraft getreten; damit wird die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten (gemeinhin als Frontex bekannt) zu einer eigenständigen

31 Im Rahmen von Dublin IV wurden zahlreiche Änderungen vorgeschlagen. Neben den Punkten, die im Gutachten genannt werden, soll auch ein Unzulässigkeitsverfahren eingeführt werden. Es würde dem eigentlichen Verfahren vorgeschaltet, um zu klären, ob der Antragsteller nicht z. B. aus einem sicheren Dritt- oder Herkunftsstaat eingereist ist (Art. 3 Abs. 3). Vor allem soll aber das Selbsteintrittsrecht beschränkt werden, nach dem ein Staat Asylverfahren übernehmen konnte, für die er eigentlich nicht zuständig wäre (Art. 19). Diesen Beschränkungen steht gegenüber, dass in der Neufassung der Familienbegriff deutlich erweitert werden soll (Art. 2g), sodass er auch „volljährige Geschwister“ umfasst.

Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ausgebaut. Außerdem wurden dem ‚neuen Frontex‘ neue Aufgaben übertragen (Art. 8 Abs. 1 VO (EU) 2016/1624). Die Agentur soll u. a. eine technische und operative Strategie ausarbeiten, um eine integrierte Grenzverwaltung einzuführen, die Kontrollen an den Außengrenzen beaufsichtigen und die Grenzsicherung unterstützen, wenn an den Außengrenzen ein dringender Bedarf dazu entsteht. Damit sie diese neuen Aufgaben erfüllen kann, wird ein Pool von 1.500 Grenzschutzbeamten und sonstigen Fachkräften für den Soforteinsatz gebildet³² (Art. 20 Abs. 5 VO (EU) 2016/1624). In Notsituationen soll der Rat der Europäischen Union per Mehrheitsentscheidung einen Einsatz von Frontex-Teams beschließen können – theoretisch auch gegen den Willen und ohne das Einverständnis des betroffenen Staats (Art. 19 Abs. 1 VO (EU) 2016/1624). Damit würde die Aufgabe der Grenzüberwachung zumindest zum Teil international zusammengesetzten Einheiten übertragen. Diese neu geschaffene Möglichkeit bedeutet durchaus einen Einschnitt in die Souveränität der Mitgliedstaaten (vgl. Carrera/den Hertog 2016). Die Verabschiedung der neuen Frontex-Verordnung markiert damit einen ersten Schritt zu einer supranationalen Gestaltung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, die der SVR als äußerst erstrebenswert ansieht.

Noch nicht verabschiedet, aber in den Verhandlungen weit fortgeschritten ist die Verordnung, die auch die zweite zentrale europäische Instanz im Bereich der Asylpolitik stärken und mit mehr Kompetenzen ausstatten soll: Das EASO soll zu einer eigenen Agentur ausgebaut werden (COM(2016)271). Diese neue Asylagentur soll u. a. bewerten, wie die Mitgliedstaaten das GEAS umsetzen (Art. 2b COM(2016)271), und Staaten operativ und technisch unterstützen, die „unverhältnismäßigem Druck ausgesetzt sind“ (Art. 2g COM(2016)271). Konkret sind dafür „Asyl-Unterstützungsteams“ vorgesehen (Art. 17 COM(2016)271), die nicht nur auf Ersuchen eines Mitgliedstaats tätig werden können sollen, sondern ebenso wie Frontex auch auf eigene Initiative und notfalls gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaats. Art. 16 Abs. 3 COM(2016)271 konkretisiert eine Liste möglicher Hilfestellungen. Die Agentur kann Mitgliedstaaten u. a. dabei unterstützen, Flüchtlinge zu identifizieren und zu registrieren (Art. 16 Abs. 3a), sie kann die zuständigen staatlichen Asylbehörden bei der Antragsprüfung unterstützen (Art. 16 Abs. 3c), die Mitgliedstaaten bei der Errichtung oder Bereitstellung von Aufnahmeeinrichtungen beraten und dies koordinieren (Art. 16 Abs. 3f) und sich auch am Management der Hotspots beteiligen (Art. 16 Abs. 3j); diese Hotspots sind allgemein definiert als „Abschnitte[] der Außengrenzen mit einem unverhältnismäßig hohen Migrationsdruck“ (Erwägungsgrund 20 COM(2016)271).

Dabei ist aber weiterhin zu unterscheiden zwischen Unterstützung bei der Verfahrensdurchführung und Übernahme der Verfahrensdurchführung: Die Rolle von Frontex und EASO bleibt darauf beschränkt, die nationalen Asylbehörden zu unterstützen. Dass sie die Verfahren selbst durchführen, ist nicht vorgesehen, auch wenn die Agenturen gestärkt werden.

Diese Konstruktion wahrt also aus „der Sicht des EU-Verfassungsrechts [...] die kategoriale Unterscheidung zwischen einer supranationalen EU-Behörde und der zwischenstaatlichen Unterstützung beim indirekten Vollzug des Unionsrechts (Art. 77 AEUV Rn. 23)“ (Thym 2015a: Art. 78 Rn. 37). In der Rechtspraxis dürfte der Unterschied zu einer zentralen EU-Asylbehörde aber zunehmend schwinden, zumindest wenn solche transnationalen Unterstützungsteams, die aus Beamten verschiedener Mitgliedstaaten bestehen, einzelne Staaten etwa bei der Durchführung von Asylverfahren unterstützen, auch wenn die Verfahrensdurchführung als solche weiterhin den Nationalstaaten obliegt. Offensichtlich soll die europäische Ebene im Bereich der Verfahrensdurchführung also eine stärkere Rolle spielen, indem die nationalen Grenzschutzbehörden in ein paneuropäisches Netzwerk eingebunden werden (vgl. Rijpma 2016), und dies ist auch möglich, ohne den Vertrag zu ändern. Angesichts der genannten Vorteile, die eine stärkere Rolle der EU in der Asyl- und Flüchtlingspolitik bringen würde, rät der SVR dringend dazu, den vorliegenden Verordnungsentwurf zu einem ‚neuen EASO‘ anzunehmen und die neue Asylagentur auch finanziell und administrativ dauerhaft gut auszustatten. Das würde konsequent den Weg zur Supranationalisierung fortsetzen, der mit der Aufwertung von Frontex schon beschritten wurde. Es setzt jedoch voraus, dass die Mitgliedstaaten mitarbeiten; sie müssen sowohl die Schutzstandards des GEAS erfüllen als auch die Standards des Schengen- und des Dublin-Systems.

Neben dem Ausbau von Frontex und EASO ist geplant, die Asylverfahrens- und die Anerkennungsrichtlinie durch entsprechende Verordnungen zu ersetzen. Die Kommission erhofft sich davon „eine stärkere Vereinheitlichung der Entscheidungen über ähnliche Asylanträge“ (COM(2016)466: 8) bzw. eine Harmonisierung der „in allen Mitgliedstaaten unterschiedlichen Verfahrensvorschriften“ (COM(2016)466: 3), um ein gemeinsames Verfahren zu gewährleisten. Wichtig ist hier, dass mit der Ersetzung von Richtlinien durch Verordnungen ein ‚Instrumentenwechsel‘ im Sekundärrecht absehbar ist. Richtlinien müssen von den Mitgliedstaaten durch eigene Gesetzgebung umgesetzt werden; dabei gewähren sie zum Teil beträchtliche Spielräume. Verordnungen hingegen müssen nicht in nationales Recht umgesetzt werden, sie gelten immer unmittelbar. In welchem Maß ein

32 Deutschland muss zu diesem Pool 225 Grenzschutzbeamte und sonstige Fachkräfte beitragen (Anhang I VO 2016/1624).

solcher Instrumentenwechsel tatsächlich eine Rechtsangleichung bewirken kann, hängt allerdings stark davon ab, inwieweit die Verordnungen „detaillierte Vorschriften“ enthalten (Thym 2016c: 12, Übers. d. SVR). Ob die vorliegenden Verordnungsentwürfe hier weit genug gehen, ist durchaus fraglich; in den anstehenden Diskussionen zwischen den nationalen Regierungen und den europäischen Institutionen wird es vor allem darum gehen. Ein gutes Beispiel dafür ist der Entwurf zur neuen Asylverfahrensverordnung: Hier geht es im Kern darum, Registrierungsprozesse zu vereinheitlichen (Art. 27–28, 40 COM(2016)467), die Asylverfahren zu verkürzen und zu vereinfachen (Art. 34 COM(2016)467), die Verfahrensgarantien für die Asylbewerber zu vereinheitlichen (Art. 12 COM(2016)467) und einen Missbrauch des Asylrechts strenger zu ahnden (Art. 7 COM(2016)467). Beträchtlicher Spielraum bleibt den Nationalstaaten aber z. B. im Bereich der Rechtsbehelfe (Art. 53–55 COM(2016)467) (Thym 2016c). Die Anerkennungsverordnung soll die Anerkennungsquoten einander annähern und Anreize zu Sekundärmigration innerhalb der EU verringern (Art. 29 COM(2016)466; s. dazu auch Kap. A.4). Zudem sollen die Mitgliedstaaten regelmäßig überprüfen, ob ein gewählter Schutzstatus weiter besteht oder überholt ist, weil sich die Bedingungen im Herkunftsland geändert haben (Art. 14 u. Art. 20 COM(2016)466).

Eine Neufassung der Aufnahme richtlinie (KOM(2016)465) soll die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende vereinheitlichen, ebenso die Sanktionsmöglichkeiten, um Sekundärmigration zu verhindern. Dabei soll z. B. das EASO bzw. die daraus entstehende neue Asylagentur einbezogen werden, um „die Aufnahmebedingungen betreffende operative Normen, Indikatoren und Leitlinien“ (Art. 27 KOM(2016)465) zu entwickeln. Eine solche Steuerung durch Leitlinien ist auch dringend notwendig, um das Ziel einheitlicher Standards zu erreichen, denn der Kommissionsvorschlag spricht wie der bisherige Rechtsakt nur abstrakt davon, dass die Mitgliedstaaten einen „angemessenen Lebensstandard“ gewährleisten müssen (Art. 16 Abs. 2 KOM(2016)465 in Übereinstimmung mit Art. 17 Abs. 2 RL 2013/33/EU); dessen Qualität orientiert sich am Schutzniveau für eigene Staatsangehörige (Art. 16 Abs. 6 KOM(2016)465 und entsprechend für anerkannte Flüchtlinge Art. 29, 34 KOM(2016)466), das sich zwischen den Mitgliedstaaten teils erheblich unterscheidet (Thym 2016c: 1561f.). Zur Bekämpfung der Sekundärmigration (Art. 7 KOM(2016)465) soll ein neuer Haftgrund eingeführt werden (Art. 8 Abs. 3c KOM(2016)465).

❗ **Die Vorschläge zur Dublin-IV-Verordnung sind noch nicht abschließend diskutiert. Unabhängig davon begrüßt der SVR die Reformvorschläge der Kommission. Es sind Schritte in die richtige Richtung (und konkret in Richtung ‚mehr Europa‘). Man kann den Rat und das Europäische Parlament nur ermutigen, im Gesetzgebungs-**

verfahren diesen Weg zu beschreiten. Dies sind aber nur notwendige Schritte, sie sind nicht hinreichend, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem instand zu setzen. ➔ Aufschlussreich sind Ähnlichkeiten mit der anderen europäischen Großkrise, der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise, die gemeinhin als Euro-Krise bezeichnet wird: Beide Krisen machen deutlich, dass die ‚Integration durch Recht‘ als Methode übernationaler Integration hier an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stößt, während sie im Bereich des Binnenmarkts und auch in Politikfeldern wie etwa dem Umweltrecht bislang gut funktioniert hat. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen jedenfalls, dass gerade in der Asylpolitik eine gesetzliche Harmonisierung allein nicht ausreicht, denn die Umsetzung zeigt in einigen Mitgliedstaaten strukturelle Mängel. Für die Zukunft wird es also wichtig sein, durch institutionelle Arrangements sicherzustellen, dass die EU-Rechtssetzung in der Praxis auch ankommt und funktioniert (Thym 2016c). Die reformierten europäischen Agenturen sind dafür ein wichtiger Schritt.

Bei den aktuellen Mehrheitsverhältnissen im Rat ist weiterhin unklar, wie die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die übernationale Ebene durchgesetzt werden kann, die mit dem beschriebenen Paket einhergeht. Dies ist weniger ein rechtliches Problem bzw. eines der Rechtsdurchsetzung als eine politische Frage. Hier ist auch das Europäische Parlament zunehmend gespalten, das traditionell eher ‚vergemeinschaftungsfreundlich‘ eingestellt ist (vgl. Trauner/Ripoll Servent 2015). Da es für eine gesamteuropäische Lösung keine Mehrheit gibt, wäre auch ein ‚Europa mit verschiedenen Geschwindigkeiten/Verantwortungen‘ denkbar (und vielleicht sogar notwendig): Einige Kernstaaten einigen sich auf ein Vergemeinschaftungsmodell und regen andere zur Nachahmung an, möglicherweise indem sie entsprechende Anreize setzen. Konkret bliebe ein solches Modell zunächst auf ‚Pionier-Mitgliedsländer‘ beschränkt. Die Staaten, die zu einer stärkeren Angleichung noch nicht bereit sind, würden den derzeitigen Status behalten. Auch eine größere Macht der Agenturen ist demokratietheoretisch nicht unproblematisch, selbst wenn dadurch besser gesteuert werden kann, dass geltendes Recht auch umgesetzt wird. Allein für ihre Aufgaben der Risikoanalyse, der technischen Beratung und des Vollzugs müssen den beiden Agenturen weitreichende Handlungsbefugnisse übertragen werden. Dies erfordert im Gegenzug, dass die Agenturen selbst kontrolliert werden und gegenüber Regierungen und Parlamenten verantwortlich sind (Input-Legitimation). Eine weitere Frage ist, wie effektiv sie ihre Aufgaben erfüllen (Output-Legitimation) (s. dazu ausführlich, u. a. am Beispiel von Frontex, Kietz/von Ondarza 2016; grundlegend Groß 2015). Bei einer solchen Verlagerung auf die übernationale Ebene, um die es hier geht, müssen grundsätzlich also auch die Mechanismen der demokratischen Kontrolle ‚mitwachsen‘.

Ebenso wichtig wie die geschilderten Umsetzungsprobleme und demokratietheoretische Aspekte sind (weiterhin) ungeklärte Fragen, die sich immer stellen, wenn eine staatlich verwaltete Umverteilung vorgeschlagen wird (wie sie etwa die vorgeschlagene Neufassung der Dublin-Verordnung vorsieht): (1) Wie ist mit Staaten umzugehen, die sich der Aufnahme europäisch abgestimmter Flüchtlingskontingente verweigern, etwa unter Verweis auf einen im Land bestehenden Wunsch, die ethnische und/oder religiöse Homogenität zu wahren?³³ (2) Wie ist mit dem Problem der Sekundärmigration umzugehen, das bei solchen Umverteilungssystemen zwangsläufig auftritt, wenn (wie zu erwarten) viele Flüchtlinge im ersten Schritt nicht in das Land ihrer Wahl verteilt werden (können)?

Das unter (1) aufgezeigte Problem ließe sich ggf. lösen, wenn es genügend ‚Willige‘ gäbe, die einen großen Teil der zu verteilenden Flüchtlinge aufnehmen könnten. Denkbar wäre auch, dass Staaten, die die Aufnahme von Flüchtlingen verweigern, den aufnahmebereiten Staaten einen finanziellen Ausgleich zahlen (Bendel 2015c).³⁴ Einen solchen Ausgleichsmechanismus hat die Kommission in ihrem Vorschlag zu einer Generalreform des Dublin-Systems auch ausdrücklich vorgesehen: Wenn Staaten keinen ‚physischen Solidaritätsbeitrag‘ leisten wollen oder können, indem sie Flüchtlinge aus stark beanspruchten Ländern auf- und übernehmen, sollen sie stattdessen einen ‚monetären Ersatzbeitrag‘ entrichten können. Ein aufnahmeunwilliges Land hätte dann dem Land, das die entsprechenden Flüchtlinge letztlich aufnimmt, einen Betrag von 250.000 Euro pro Person zu zahlen (s. Art. 37 Abs. 3 COM(2016)270). Schließlich könnten ‚unwillige‘ Länder eher bereit sein, einer solidarischen Lastenteilung zuzustimmen, wenn die EU an den Außengrenzen neue Lösungsmodelle ausprobiert; diese sind immer auch eine Alternative dazu, Asylbewerber innerhalb der EU zu verteilen (s. Kap. A.5)

Das Problem der Sekundärmigration (2) bildet hingegen eine zentrale und erhebliche Schwäche des Vorschlags. Es hängt mit den sozialpolitischen und sozioökonomischen Unterschieden innerhalb der EU zusammen; insofern ist es auch nicht dadurch zu lösen, dass die Asylnpolitik sich stärker auf die europäische Ebene verlagert. Hier tritt das Recht der Freizügigkeit innerhalb der Staaten bzw. im Fall

der Europäischen Union innerhalb des Staatenverbunds³⁵ in Konflikt mit der Ausstattung mit Kollektivgütern bzw. der sozialstaatlichen Absicherung, die innerhalb der Staaten bzw. des Staatenverbunds erheblich abweicht.³⁶ Diese Spannung tritt in abgeschwächter Form auch auf, wenn Flüchtlingen innerhalb des Landes ein bestimmter Wohnort zugewiesen wird. Zwei Punkte sind in diesem Zusammenhang ungeklärt: (1) Rein normativ stellt sich die Frage, wie mit der Ungerechtigkeit umgegangen werden kann, die automatisch entsteht, wenn ein Flüchtling in ein Land mit hoher Kollektivgüterausstattung und sozialer Absicherung umverteilt wird und ein anderer in ein Land mit schwacher Ausstattung. (2) Eher (politik-)praktischer Natur ist die Frage, wie mit der Sekundärmigration umzugehen ist, die der Vorschlag fast zwangsläufig auslösen wird. Im Maßnahmenpaket zur Reformierung des GEAS (COM(2016)197: 13–15) widmet sich ein eigenes Kapitel der Frage, wie Sekundärmigration zu verhindern ist. Auch in der vorliegenden Neufassung der Aufnahme richtlinie und im Entwurf einer Anerkennungsverordnung werden dazu konkrete Vorschläge unterbreitet. Sie gehen z. B. davon aus, dass die Anreize für Sekundärmigration wirksam reduziert werden können, indem ein gemeinsames Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes geschaffen wird (wie es der Entwurf für eine neue Verfahrensverordnung vorschlägt) oder die Kriterien für die Zuständigkeit gestrafft werden (wie in Art. 14–16 der vorgeschlagenen neuen Verordnung zu Dublin). Mit der Reform der Aufnahme richtlinie sollen zudem ein neuer Haftgrund eingeführt und die Meldepflichten verschärft werden.

A.3.3 Sekundärmigration als asylpolitische Herausforderung: Erfahrungen und mögliche Lösungen

Sekundärmigration bezeichnet die Weiterwanderung einer Person, die entweder als Arbeitskraft für eine spezifische Gebietskörperschaft (i. d. R. unterhalb der nationalen Ebene) angeworben oder als Flüchtling einer solchen zugewiesen wurde. Konkret auf die EU-Flüchtlingsmigration bezogen beschreibt der Begriff den Fall, dass ein Flüchtling in einem bestimmten Mitgliedstaat als solcher

33 Dies entspricht in Grundzügen der Argumentation der sog. Visegrád-Staaten. S. dazu beispielhaft die Berichte in Zeit Online (2015b).

34 Diese Überlegung trägt der Tatsache Rechnung, dass Schutz – ökonomisch gesprochen – durch zwei ‚Produktionsfaktoren‘ hergestellt werden kann: einerseits durch die ‚physische‘ Aufnahme von Flüchtlingen, andererseits durch Geld, das aufnahmebereite Staaten für die Mehraufwendungen entschädigt, die ihnen aus der Aufnahme von Flüchtlingen entstehen, und sie dadurch ggf. zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge motiviert. Solche Geldleistungen könnten auch reinvestiert werden, um die Asylsysteme zu verbessern bzw. Integrationsprogramme zu entwickeln. Tatsächlich liegen ökonomische Modelle mit solchen ‚Freikaufösungen‘ und endogener Preisbildung vor, die sich auf die Erfahrungen marktwirtschaftlicher Steuerungsmodelle zur Reduktion der CO₂-Emissionen stützen (s. etwa Fernández-Huertas Moraga/Rapoport 2015); sie dürften allerdings politisch kaum umsetzbar sein.

35 Die Bezeichnung „Staatenverbund“ sieht das Bundesverfassungsgericht seit dem Maastricht-Urteil von 1993 (BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92) für die EU vor. Sie soll den besonderen Charakter der Union verdeutlichen, die über einen reinen Staatenbund hinausgeht.

36 Laut EU-Sozialkompass erhalten anerkannte Flüchtlinge z. B. in Bulgarien monatliche Leistungen von umgerechnet etwas über 24 Euro, in den Niederlanden sind es 677 Euro. Dies ist ein erheblicher Unterschied, selbst wenn die Lebenshaltungskosten stark abweichen.

anerkannt oder dem Staat bei einer Umverteilung in der EU zugewiesen wurde und von dort in einen anderen Mitgliedstaat weiterwandert.

Verlässliche Daten zur Sekundärmigration von Flüchtlingen liegen nicht vor. Es kann nur spekuliert werden, wie viel Sekundärmigration zu erwarten ist, wenn anerkannte Flüchtlinge tatsächlich innerhalb der EU zentral umverteilt werden. Nach Erfahrungen aus strukturell ähnlichen (aber eben nicht identischen) Situationen ist von einem durchaus erheblichen Ausmaß auszugehen.³⁷ Haug und Sauer (2007) untersuchen die Akzeptanz und die Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes in Deutschland. Danach waren Spät-/Aussiedler in Deutschland für eine gewisse Zeit an einen bestimmten Wohnort gebunden, den ihnen der Staat zuwies. Wie die Studie zeigt, lebten zum Zeitpunkt der Datenerhebung zwar knapp zwei Drittel der Betroffenen noch an dem ihnen zugewiesenen Wohnort, sie waren aber je nach Ort bzw. Bundesland mit diesem Wohnort unterschiedlich zufrieden (unzufrieden waren vor allem Menschen, die den neuen Bundesländern zugewiesen worden waren). Ähnlich gemischt ist das Fazit einer Evaluation des kanadischen *Provincial Nominee Program* (PNP).³⁸ Dieses bezieht sich zwar auf den Bereich der Arbeitsmigration, die sich von Asyl und Flucht in vielerlei Hinsicht stark unterscheidet, ist aber dennoch aufschlussreich. Auch das PNP basiert darauf, dass Zuwanderer einer bestimmten Regionaleinheit zugewiesen werden. 2011 wurde es umfassend evaluiert (Citizenship and Immigration Canada 2011). Dabei zeigte sich, dass die Bleibequoten der darüber angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer sich zwischen den Regionen erheblich unterscheiden: Sie schwanken zwischen knapp 97 Prozent in British Columbia und knapp 23 Prozent in

der stärker ländlich geprägten und weniger attraktiven Region Neufundland.³⁹

Auch vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, wie bei einer zentralen Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU mit Weiterwanderungsabsichten umzugehen ist. Denn die sozialpolitischen Verhältnisse im Gebiet der EU sind weitaus unterschiedlicher als innerhalb Deutschlands oder Kanadas (bzw. zwischen Neufundland und British Columbia), und es ist im Einzelfall nur allzu verständlich, dass Flüchtlinge weiterwandern wollen, wenn sie Ländern mit niedriger sozialstaatlicher Absicherung und geringen Möglichkeiten sozioökonomischer Teilhabe zugeteilt werden. Allerdings sind unterschiedliche staatliche Leistungen in Zuweisungs- und Zielland nur ein Faktor für Weiterwanderung. Empirische Erkenntnisse zu Migrationsentscheidungen zeigen, dass beispielsweise ethnische Netzwerke sowie Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven dafür eine weit größere Rolle spielen (Bauer 2002).

Es wird hier nicht ausreichen, einfach auf die Mobilitätsoptionen zu verweisen, die Drittstaatsangehörige nach der Daueraufenthaltsrichtlinie generell haben, wenn sie sich fünf Jahre rechtmäßig auf dem Gebiet der EU aufgehalten haben.⁴⁰ Das beschriebene Problem der Sekundärmigration wird noch durch einen weiteren Faktor verstärkt: Staaten, aus denen vermutlich viele Flüchtlinge wieder abwandern wollen, werden keinerlei Anreize setzen, um dies zu verhindern. Darum soll hier ein Vorschlag aufgenommen werden, der bereits in einem früheren Jahresgutachten unterbreitet wurde (SVR 2015b). Er wird im nächsten Kapitel ausführlich diskutiert, vor allem in Bezug auf seine konkrete Ausgestaltung und mit Blick auf die jüngsten Vorschläge der Kommission.

37 Neben den sehr unterschiedlichen Sozialstandards wird Weiterwanderung vor allem durch ethnische Netzwerke begünstigt, die in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt sind.

38 In Deutschland ist Einwanderungspolitik weitgehend eine Bundesangelegenheit, die Länder haben hier kaum politischen Handlungsspielraum. In Kanada dagegen ist der politische Einfluss der Provinzen in diesem Bereich in den letzten Jahren massiv gestiegen. Vorreiter war hier Quebec – das ist kaum überraschend, denn die Zentralregierung hatte dieser Provinz als Reaktion auf Unabhängigkeitsbestrebungen schon in den 1970er Jahren das Recht zugestanden, eine eigene Einwanderungspolitik zu betreiben, die auf ihre spezifischen Interessen abgestimmt ist. Als sich die Menschen, die über das *Federal Skilled Worker Program* (FSWP) und andere Programme der Zentralregierung eingewandert waren, sehr stark in Ontario und British Columbia konzentrierten, wollten eher ländlich geprägte Regionen die Möglichkeit haben, über eigene Programme stärker von Einwanderung zu profitieren. Daraufhin wurde 1995 das *Provincial Nominee Program* (PNP) eingeführt, das den Provinzen die Möglichkeit gab, eigenständig Einwanderer auszuwählen (vgl. dazu Banting 2012: 86–89).

39 Da die Fallzahlen für einzelne westkanadische Regionen zu gering sind, werden in der Evaluation Neufundland, Prince Edward Island, Nova Scotia und New Brunswick unter dem Sammelbegriff *Atlantic Provinces* zusammengefasst. Für diese Provinzen wird als PNP-Retention-Wert 56,4 Prozent ausgewiesen.

40 Die Kommission schlägt aber genau dies vor: Sie will eine Sekundärmigration dadurch sanktionieren, dass die Fünf-Jahres-Frist für einen Daueraufenthalt und die damit einhergehende Freizügigkeit neu zu laufen beginnt.

Ein reguliertes *free choice*-Modell als Lösung für Sekundärmigration

Der Inhalt in Kürze

Im derzeitigen GEAS gibt es praktisch keine Mechanismen, um die Lasten aus der Zuwanderung von Flüchtlingen zu verteilen. Dies gilt zu Recht als zentraler Schwachpunkt der europäischen Asylpolitik. In diesem Kapitel wird eine bestimmte Form der Lastenteilung diskutiert; sie widerspricht den derzeitigen Überlegungen zum Einbau eines solchen Mechanismus auf EU-Ebene. Im Kern geht es im vom SVR vorgeschlagenen regulierten *free choice*-Modell darum, für anerkannte Flüchtlinge bedingte Freizügigkeitsrechte einzuführen. Damit könnten die Flüchtlinge selbst durch Weiterwanderung die Staaten an den Außengrenzen entlasten, die weiterhin zum größten Teil die Verfahren durchführen würden. Denkbar sind verschiedene Varianten der konkreten Ausgestaltung der Konditionierung: Freizügigkeitsrechte könnten entweder eng an den Arbeitsmarkt des Ziellands gebunden werden oder es könnten Sperrfristen für Sozialleistungen eingeführt werden.

Der in SVR 2015b entwickelte Vorschlag kombiniert Dublin mit der als *free choice* bekannten Idee, dass Flüchtlinge ihren Aufenthaltsort frei wählen können (s. etwa Pichl 2015 und wiederkehrend PRO ASYL). Zentrales Element dieses Vorschlags war, dass *anerkannte* Flüchtlinge (allerdings eben nicht *Asylbewerber*) EU-weite Mobilitätsrechte erhalten sollten. Für die Durchführung der Asylverfahren und die Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber sollte nach dem SVR-Modell weiterhin der Mitgliedstaat zuständig sein, über den die Flüchtlinge zuerst auf das Gebiet der EU eingereist sind (mit den Ausnahmen, die schon in der Dublin-III-Verordnung festgelegt und auch im Entwurf der Dublin-IV-Verordnung vorgeschlagen sind). In dieser Frage schließt sich der SVR grundsätzlich der Europäischen Kommission an. Diese hat sich in ihren Überlegungen zur Reform des Dublin-Systems (COM(2016)270), die sie am 4. Mai 2016 öffentlich vorgestellt hat, dagegen ausgesprochen, die grundsätzliche Zuständigkeit des Ersteinreisestaats zu verwerfen (in der Kommissionsmitteilung zur GEAS-Reform (COM(2016)197) hatte sie dies noch als mögliche Alternative erwogen).

Nach den Plänen der Kommission soll Dublin als „Eckpfeiler des GEAS [...] erhalten“ bleiben (Hruschka 2016:

2), aber mit einem „Korrekturmechanismus“ ausgestattet werden (s. dazu im Richtlinienentwurf Kap. VII, Art. 34–44 COM(2016)270). Dafür wird eine ‚Umverteilungshydraulik‘ entworfen: Wenn die Flüchtlingsaufnahme in einem Land einen bestimmten Wert⁴¹ überschreitet, setzt eine Umverteilung innerhalb Europas ein, die zentral koordiniert wird. Auch der SVR hält es für dringend notwendig, einen Mechanismus einzubauen, der die strukturelle „Schlagseite“ (Hailbronner/Thym 2016: 759) des Dublin-Systems ausgleicht. Denn das „jetzige Asylsystem [weist] insbesondere im Fall eines Massenzustroms über bestimmte Migrationsrouten die rechtliche Verantwortung für den größten Teil der Asylbewerber einigen wenigen Mitgliedstaaten“ zu, wie die Kommission selbstkritisch feststellt (COM(2016)197: 4). In einem Punkt weichen die im Folgenden skizzierten Vorschläge des SVR aber von den Vorstellungen der Kommission ab: Als Grundlage eines solchen Korrekturmechanismus könnte zumindest langfristig die Sekundärmigration dienen – in welchem Maße, müsste noch konkret bestimmt werden. Damit würde man sich diese für die Verteilung innerhalb Europas zunutze machen, anstatt sie mehr oder (eher) minder erfolgreich zu bekämpfen.

41 Dieser Bezugswert soll aus zwei Faktoren gebildet werden: der Bevölkerungsgröße und dem Bruttoinlandsprodukt (Art. 35 Abs. 2a, b COM(2016)270). Als Wert, ab dem eine Umverteilung einsetzen soll, wurde im Verordnungsvorschlag 150 Prozent des Bezugswerts festgelegt. Dieser Wert ist beliebig gewählt, nicht rational begründet – ebenso wie die Summe von 250.000 Euro pro Flüchtling, die ein Staat als Kompensation zahlen muss, wenn er an der beschriebenen Umverteilung innerhalb Europas nicht teilnehmen will.

➡ Konkret schlägt der SVR vor, das Asylsystem weiter zu föderalisieren und parallel dazu anerkannten Flüchtlingen schrittweise mehr Freizügigkeitsrechte zu gewähren. Das würde nicht bedeuten, dass sie im Sinne einer generellen *free choice* innerhalb der EU bedingungslos und uneingeschränkt weiterwandern und sich niederlassen können (und am Zielort sofort ein Anrecht auf Sozialleistungen haben). Darum kann es schon deshalb nicht gehen, weil dadurch Widersprüche entstünden. So hätte ein Asylbewerber, der in Rumänien anerkannt wird, weitergehende Rechte auf innereuropäische Mobilität und Transferbezug als ein rumänischer Staatsbürger bzw. ein in Rumänien lebender Drittstaatsangehöriger mit Daueraufenthaltsrecht. Gleichwohl stellt sich dieser Vorschlag strukturell gegen die derzeitige Situation, dass humanitäre Aufenthaltstitel nicht wechselseitig anerkannt werden und sich damit nicht EU-weit entsprechen: Entgegen der Sicht der Kommission, dass Sekundärmigration allgemein bekämpft werden muss (s. dazu u. a. COM(2016)197: 13f.), schlägt der SVR vor, die Weiterwanderungsabsicht vieler anerkannter Flüchtlinge für eine korrigierende Umverteilung zu nutzen, d. h. als Steuerungsressource. Flüchtlinge könnten danach unter bestimmten Bedingungen (die noch genauer festgelegt werden müssen) weiterwandern. Dadurch würden die Staaten an den EU-Außengrenzen entlastet, die weiterhin dafür zuständig blieben, die Asylverfahren durchzuführen und nicht als schutzbedürftig anerkannte Flüchtlinge rückzuführen. Die Flüchtlinge würden sich also selbst (aktiv) umverteilen, anstatt über einen zentralen Korrekturmechanismus (passiv) umverteilt zu werden. Damit könnten die Bürokratie und die Logistik reduziert werden, die nötig wären, um Flüchtlinge zentral umzuverteilen, zu kontrollieren, dass sie alle im zugewiesenen Staat bleiben, und sie ggf. wieder dorthin zurückzuführen. Wenn anerkannte Flüchtlinge unter bestimmten Bedingungen und in einem gewissen Umfang Freizügigkeitsrechte erhalten, wird Sekundärmigration stattdessen als dezentraler Mechanismus der Entlastung und Solidarität genutzt.

Für diesen Vorschlag sprechen drei Vorteile: Zum einen erhalten anerkannte Flüchtlinge mehr Rechte. Zum anderen erfordert eine solche selbstorganisierte Umverteilung

wesentlich weniger Bürokratie als zentral angeordnete und verwaltete Umverteilungen, zumindest wenn die Flüchtlinge im Zielstaat der Sekundärmigration erfolgreich in den Arbeitsmarkt einsteigen können bzw. wenn Mobilitätsrechte an eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration gekoppelt sind. Schließlich gibt es dafür noch ein europapolitisches Argument: „Im Sinne europarechtlicher und -politischer Konsistenz läge es [...] nahe, dass Menschen, die nach den gemeinsamen Rechtsgrundlagen der Europäischen Union als Flüchtlinge anerkannt worden sind, sich“ – analog zu Unionsbürgern bzw. daueraufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen – „auch auf dem gesamten Gebiet der EU frei bewegen können“ (SVR 2015b: 77).

Ebenso offensichtlich sind aber die Probleme des Vorschlags. So ist mit einiger Berechtigung zu erwarten, dass ein großer Teil der anerkannten Flüchtlinge unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzstatus in einige wenige Staaten in West- und Nordeuropa weiterwandern würde (Hailbronner/Thym 2016: 760). Dadurch würde sich Europa ‚flüchtlingsgeografisch‘ unterteilen in einen zunehmend flüchtlingsfreien Bereich (bestehend aus den mittel- und osteuropäischen Staaten und den südeuropäischen Staaten an den EU-Außengrenzen) und einen anderen Bereich, in dem die Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven und die sozialstaatliche Versorgung erheblich besser sind und Netzwerkstrukturen bestehen, die für Flüchtlinge wichtig sind. Die Staaten, die die anerkannten Flüchtlinge aufnehmen, hätten dadurch zumindest mittelfristig erhebliche Mehrausgaben für Integration und Sozialleistungen. Allerdings würden sie auch entlastet, denn sie wären für den Großteil der Erstasylverfahren nicht mehr zuständig.⁴²

In jedem Fall würde das vorgeschlagene Modell die Arbeitsteilung im Bereich Flucht und Asyl in Europa verstärken. Nachdem das Dublin-Prinzip in manchen Mitgliedstaaten faktisch außer Kraft gesetzt ist, sind momentan im Prinzip alle Mitgliedstaaten für alles zuständig (konkret: für Erstaufnahme und -unterbringung, Verfahrensdurchführung, Rückführung⁴³ von Bewerbern, die nicht als schutzbedürftig anerkannt werden, Integration). Künftig würden die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen (bzw. dort tätige EU-Beamte) die Erstaufnahme übernehmen, die Asylverfahren durchführen und nicht anerkannte Flücht-

42 Die Entlastung wäre allerdings nicht unbedingt finanzieller Natur. Denn die Beamten einer EU-Asylbehörde, die die Verfahren durchführt, würden aus dem zentralen EU-Budget bezahlt (ebenso wie EASO-Beamte, die die nationalen Behörden unterstützen). Dieses Budget wiederum speist sich vor allem aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten, in die auch die meisten Flüchtlinge ziehen dürften, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Der Vorschlag der Freizügigkeit könnte in der Bevölkerung aber schon allein dadurch Akzeptanz gewinnen, dass die Asylverfahren auf dem Territorium der Ersteinreisestaaten zentral durchgeführt werden. Denn dadurch dürfte es in den Zielstaaten von Sekundärmigration kaum Asylbewerber im Verfahren geben.

43 Die staatliche Aufgabe der Rückführung kann sich allerdings zu zwei verschiedenen Zeitpunkten stellen: (1) wenn bei der Prüfung des Erstantrags eine Schutzbedürftigkeit verneint wird und (2) wenn eine anerkannte Schutzbedürftigkeit wegfällt (s. Art. 11 RL 2011/95 EU sowie § 72 AsylG). Im Vorschlag der Kommission zu einer umfassenden Reform des GEAS ist eine obligatorische Widerrufsprüfung vorgesehen. Die Entlastung von der Aufgabe der Rückführung bezieht sich entsprechend nur auf den Fall, dass ein Erstantrag auf Asyl abgelehnt wird. Die Aufgabe zu prüfen, ob Schutzgründe weggefallen sind, und etwaige Konsequenzen daraus umzusetzen, läge größtenteils bei den Zielländern der Sekundärmigration. Die Länder würden von der Aufgabe der Rückführung also nur teilweise entlastet.

linge rückführen;⁴⁴ Integrationsmaßnahmen müssten sie nur für die dort verbleibenden Flüchtlinge vorhalten. Die Staaten in West- und Nordeuropa wiederum würden sich schrittweise als Zielländer für Flüchtlinge öffnen, die in anderen Mitgliedstaaten anerkannt wurden.

Das vorgeschlagene regulierte *free choice*-Modell könnte zudem ergänzt werden durch einen Mechanismus des finanziellen Ausgleichs: Wenn Länder z. B. nach den oben genannten Verteilungskriterien der EU überdurchschnittlich viele Flüchtlinge aufnehmen, würden die Kosten dafür zumindest teilweise durch zusätzliche EU-Zuweisungen ausgeglichen, die entsprechend von EU-Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Anzahl von Flüchtlingen getragen werden. Dies entspricht einer Überlegung, die in Brüssel unter dem Schlagwort ‚flexible Solidarität‘ vertreten wird: Man erwägt, von den Mitgliedstaaten unterschiedliche Beiträge zur Lösung des gemeinsamen Problems zu verlangen. Konkret ist dann zu verhandeln, welche Art von Leistung in welcher Weise gewichtet werden soll.

Gerade weil die Verhandlungssituation zwischen den Mitgliedstaaten derzeit von anhaltendem Misstrauen geprägt ist, muss die Idee vollständiger Freizügigkeitsrechte utopisch erscheinen; momentan wird sie über den Status einer Gedankenübung kaum hinauskommen. Notwendig sind also konkrete Vorschläge, wie ein dezentraler Korrekturmechanismus gestaltet werden kann, damit er in der Sache sinnvoll und politisch aussichtsreich ist. Im Folgenden wird auf zwei Aspekte des Vorschlags ausführlicher eingegangen: eine Beschränkung der Mobilitätsrechte auf wirtschaftlich aktive Flüchtlinge (s. Kap. A.4.1) und Wartezeiten für Sozialleistungen bzw. Leistungsabsenkungen (s. Kap. A.4.2).

A.4.1 Freizügigkeit ‚light‘: Mobilitätsrechte für wirtschaftlich aktive anerkannte Flüchtlinge

Zu überlegen ist also, wie Mobilitätsrechte für anerkannte Flüchtlinge konkret ausgestaltet werden können. Eine Grundlage dafür bieten die Mobilitätsrechte von Unionsbürgern. In dieser Hinsicht ist die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufschlussreich (s. vor allem Ur. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano* und Ur. v. 15.09.2015, Rs. C-67/14, *Alimanovic*), die überaus kontrovers und auch kritisch diskutiert wird (s. beispielhaft Farahat 2016). Darin hat der EuGH die Nutzung europäischer Freizügigkeitsrechte wieder enger an wirtschaftliche Aktivitäten gekoppelt.⁴⁵ Er stellte klar, dass Unionsbürger in Europa kein unbeschränktes Freizügigkeitsrecht, sondern vielmehr (im Schengen-Raum) Reisefreiheit genießen. Ein arbeitsloser Belgier z. B. hat nicht das Recht, sich in Spanien niederzulassen, sondern hat lediglich ein auf drei Monate beschränktes Besuchsrecht (Art. 6 VO (EG) 2004/38). Um über die garantierten drei Monate hinaus dort zu bleiben, muss er entweder als „Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat“ tätig sein (Art. 7 Abs. 1a VO (EG) 2004/38) oder „für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel“ verfügen, „so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“ (Art. 7 Abs. 1b VO (EG) 2004/38). Ein in Belgien anerkannter Asylbewerber hat ebenfalls ein (auf drei Monate begrenztes) Besuchsrecht in Spanien.⁴⁶ Anders als der belgische Staatsbürger darf er in Spanien aber nicht auf Arbeitsuche gehen und sich ggf. dort zum Arbeiten niederlassen.

Als ein möglicher Zwischenschritt hin zu einem asylpolitischen Korrekturmechanismus könnten nun Mobilitäts- und Niederlassungsrechte für anerkannte Asylbewerber daran gebunden werden, dass sie im Zielland der Sekundärmigration erfolgreich in den Arbeitsmarkt

44 Dies setzt allerdings voraus, dass Personen, deren Schutzgesuch abgelehnt wird, in den Erstaufnahmestaaten verbleiben bzw. dass sie relativ schnell von dort zurück in ihre Herkunftsländer oder in sichere Drittländer gebracht werden können. Diese Annahme ist zugegebenermaßen mit einiger Unsicherheit behaftet.

45 Im Fall *Dano* hatte der EuGH über einen eher klar gelagerten Fall entschieden: Es ging um eine arbeitslose Rumänin aus Leipzig, die sich nie um Arbeit bemüht hatte. Das Gericht billigte, dass Unionsbürgern Sozialleistungen verweigert werden, wenn sie ausschließlich ins Land (in diesem Fall Deutschland) gekommen sind, um Transferleistungen zu beziehen. Umstrittener war die Entscheidung im Fall *Alimanovic*. In dieser Rechtssache hat der EuGH nun bestätigt, dass es auch rechtmäßig ist, Unionsbürger von beitragsunabhängigen Sozialleistungen auszuschließen, auch wenn sie als arbeitssuchend einzustufen sind. Der Bundestag hat im Dezember 2016 das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch verabschiedet. In diesem Rahmen hat er bekräftigt, dass Menschen aus EU-Mitgliedstaaten, die noch nie in Deutschland gearbeitet haben und die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf staatliche Mittel angewiesen sind, diese grundsätzlich in ihrem jeweiligen Herkunftsland beantragen müssen. Notwendig geworden war das Gesetz durch eine Entscheidung des Bundessozialgerichts, nach der nicht erwerbstätige Unionsbürger nach sechs Monaten Zugang zu Sozialhilfe gehabt hätten. Durch das neue Gesetz wird nun klargestellt, dass Unionsbürgern in Deutschland in den ersten fünf Jahren keine dauerhaften Leistungen nach SGB II oder SGB XII zustehen, wenn sie nicht arbeiten, selbständig sind oder durch vorherige Arbeit einen Leistungsanspruch nach SGB II erworben haben.

46 Ein auf drei Monate begrenztes Reiserecht haben Personen, die einen Aufenthaltstitel gemäß Art. 2 Abs. 15 VO (EG) 562/2006 besitzen.

einsteigen. Damit würden anerkannte Flüchtlinge beim Zugang zu Beschäftigung (Art. 1–6 VO (EU) 492/2011) Unionsbürgern gleichgestellt; sie müssten dann etwa Zugang zu den Institutionen der Arbeitsvermittlung erhalten.⁴⁷ Wenn Unionsbürgern in dem von ihnen gewählten Land der Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht gelingt, werden sie aufenthaltsrechtlich auf ihr Herkunftsland (zurück-)verwiesen. Entsprechend würden anerkannte Flüchtlinge, die im Zielland der Sekundärmigration keine Arbeit finden, wieder auf das Land verwiesen, in dem ihr Asylantrag geprüft und bewilligt wurde.⁴⁸

Als ein erster (noch vorsichtigerer) Zwischenschritt hin zu mehr innereuropäischen Mobilitätsrechten könnte aber auch erwogen werden, die bestehenden EU-Richtlinien im Bereich der Wirtschaftsmigration auf anerkannte Flüchtlinge auszuweiten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Neufassung der Hochqualifiziertenrichtlinie, die die Kommission jüngst vorgeschlagen hat (COM(2016)378), nun auch anerkannte Flüchtlinge einschließt (s. die Ausschlussgründe in Art. 3 Abs. 2a–i sowie Erwägungsgrund 8 COM(2016)378). Nach diesem Entwurf sollen anerkannte Asylbewerber mit den Qualifikationen, die für eine Blue Card erforderlich sind, die in Art. 20 des Entwurfs festgelegten innereuropäischen Mobilitätsoptionen erhalten. Eine ganze Reihe anderer Richtlinien, die in den Bereich der Wirtschaftsmigration fallen, schließen anerkannte Asylbewerber allerdings aus. Dazu gehören die aktuelle Blue-Card-Richtlinie (Art. 3 Abs. 2b RL 2009/50/EC), die Entsenderichtlinie (Art. 2 Abs. 1 RL 2014/66/EU), die Saisonarbeitnehmerrichtlinie (Art. 2 Abs. 3 RL 2014/36/EU) und auch die Richtlinie zu Forschungs- oder Studienzwecken (Art. 2 Abs. 2a RL 2016/801/EU). Eine Öffnung dieser Richtlinien für anerkannte Flüchtlinge wäre entsprechend ein klarer Schritt dahin, ihnen unter gewissen Bedingungen Mobilitätsrechte zu gewähren.

A.4.2 Mobilitätsrechte ohne volle Sozialrechte: sozialpolitische Karenzzeiten

Die zweite Variante der Ausweitung von Freizügigkeitsrechten hat einen anderen Mechanismus der Beschränkung bzw. ‚Abfederung‘ als die in Kap. A.4.1 erläuterte Variante. Zudem ist sie strukturell weitergehend angelegt, dafür erfordert sie aber weniger Bürokratie. Die erste Variante beschränkt die Zahl der Personen, die Freizügig-

keitsrechte nutzen, indem sie diese an eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration koppelt: Wenn der Einstieg in Erwerbstätigkeit nicht gelingt, werden die ‚Sekundärmitgranten‘ in den Staat der Erstzuweisung rückgeführt bzw. müssen dorthin zurückkehren. Der Alternativvorschlag dagegen stellt finanzielle Leistungen in den Vordergrund. Konkret sollen anerkannte Asylbewerber, die innerhalb Europas weiterwandern, für eine Übergangszeit nur eingeschränkte Sozialleistungen erhalten. Im Anschluss an diese Karenzzeit werden allerdings volle Leistungen gewährt. Hier kann wiederum auf die Lage der Unionsbürger verwiesen werden, genauer auf das Gesetz, das die Bundesregierung jüngst beschlossen hat: Unionsbürger, die nicht in Deutschland erwerbstätig sind und nicht durch vorherige Erwerbstätigkeit einen Leistungsanspruch nach SGB II erworben haben, erhalten in den ersten fünf Jahren keine Leistungen nach SGB II oder SGB XII.

Eine solche Beschränkung von Sozialtransfers ist grundsätzlich auch an die Reformvorschläge anschließbar, die derzeit im Bereich des GEAS diskutiert werden. Die Europäische Kommission plant beispielsweise, die Transferleistungen zu mindern, um Sekundärmigration zu vermeiden. Konkret soll dies eingesetzt werden, wenn ein Antragsteller „den von der zuständigen Behörde bestimmten Aufenthaltsort verlässt, ohne diese davon zu unterrichten oder erforderlichenfalls eine Genehmigung erhalten zu haben“ (Art. 19 Abs. 2a COM(2016)465). Es ist naheliegend, den Zweck dieses Instruments neu zu definieren: Anstatt damit wie bisher vorgesehen Fehlverhalten – konkret: Sekundärmigration – zu bestrafen (s. Art. 5 Abs. 3 COM(2016)270), würden geringere Sozialleistungen die Folgen abfedern, die erlaubte Sekundärmigration für die Zielländer hätte. Dadurch würde eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ reduziert. Dies wiederum würde vermutlich die Akzeptanz der Bevölkerung im Zielland für Freizügigkeitsrechte anerkannter Flüchtlinge steigern. Der Vorschlag orientiert sich grundsätzlich an der Maxime „build a wall around the welfare state, not around the country“, die z. B. in wirtschaftsliberalen Kreisen der USA immer noch populär ist.⁴⁹ Eine (befristete) Absenkung von Sozialtransfers – z. B. auf die Höhe der unabweisbaren Leistungen – könnte verhindern, dass unterschiedlich hohe Sozialleistungen im Zuweisungsland und im Zielland Pull-Effekte erzeugen. Zudem würden die Zielländer dann durch die zulässige Sekundärmigration anerkannter Flüchtlinge finanziell weniger belastet.

47 Die Folgefragen, die sich damit stellen, konnten für Unionsbürger zum Teil erst durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt werden. Dazu gehört etwa, ob es zulässig ist, einen Minijob aufzunehmen, bei dem der Staat ergänzende Sozialleistungen zahlen muss, oder wie damit umzugehen ist, wenn die betreffende Person später arbeitslos wird. Die für Unionsbürger geltenden Regelungen können hier aber stets als Orientierung dienen.

48 Bei der Gesetzgebung wäre zu klären, ob international Schutzberechtigte unter denselben Bedingungen eine Arbeit aufnehmen dürfen wie Unionsbürger oder hier bei der Arbeitszeit und/oder dem Einkommen ein höheres Niveau gefordert wird. Für Unionsbürger reicht eine geringfügige Beschäftigung aus, die ggf. um Aufstocker-Leistungen ergänzt wird.

49 In den USA ist es üblich, dass Leistungen der öffentlichen Hand je nach dem letzten Wohnort unterschiedlich hoch sind. Das widerspricht dort ganz offensichtlich auch nicht dem Gleichheitsgrundsatz. So müssen an den meisten öffentlichen und privaten Universitäten auch *in-state* und *out-of-state residents* deutlich unterschiedliche Studiengebühren zahlen, obwohl sie dieselbe Leistung erhalten.

Bei einem solchen Modell gibt es allerdings seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz (BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, Az. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) gewisse verfassungsrechtliche Probleme. Ein Kernsatz der Urteilsbegründung ist, dass die im Grundgesetz garantierte Menschenwürde „migrationspolitisch nicht zu relativieren“ sei. Dies wurde seitdem vielfach und in verschiedenen Zusammenhängen gegen entsprechende Leistungsabsenkungen in Stellung gebracht. Damit könnte es indirekt auch der Idee entgegenstehen, Mobilitäts- und Sozialrechte teilweise voneinander zu trennen (s. etwa Brings/Oehl 2016). Das wäre so allgemein aber nicht überzeugend, denn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezog sich auf eine ganz bestimmte Situation: Innerhalb der Europäischen Union kann der zuständige Mitgliedstaat sehr viel leichter erreicht werden als bei Asylbewerbern, für die Deutschland zuständig ist. Zudem hielt der Kläger im ursprünglichen Verfahren sich zu dem Zeitpunkt schon acht Jahre in Deutschland auf, und das Gericht stellte fest, „dass zwei Drittel aller Anspruchsberechtigten im Jahr 2011 bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland lebten“ (Thym 2015c: 20–21; vgl. BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, Az. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 11). Da die verschiedenen Zeitperspektiven so herausgestellt werden und zudem die Rückreise deutlich leichter ist, kann aus dem Urteil von 2012 nicht unbesehen abgeleitet werden, dass es verfassungsrechtlich zulässig wäre, für einen kürzeren Zeitraum und innerhalb der Europäischen Union die Sozialleistungen abzustufen. Vor allem wäre dies ja in ein asylpolitisches Gesamtkonzept eingebettet, das anerkannten Flüchtlingen größere Mobilitätsrechte gewährt als nach dem heutigen Stand.

A.4.3 ‚Mehr Europa‘ in der Asyl- und Flüchtlingspolitik durch eine neue Form der Arbeitsteilung

➔ Das Fazit aus den vorangegangenen Kapiteln stellt sich wie folgt dar: Asylverfahren wären weiterhin in den Ersteinreisestaaten durchzuführen (und nur noch in Ausnahmefällen in Deutschland). Die Ersteinreisestaaten (die zugleich Erstasylländer sind) würden die Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge klären und als nicht schutzbedürftig eingestufte Antragsteller rückführen; dies würde zunehmend unter europäischer (Mit-)Verantwortung geschehen. Anerkannte Flüchtlinge hätten die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen innerhalb der EU weiterzuwandern. Das Ergebnis wäre ein doppeltes ‚mehr Europa‘ in der Asyl- und Flüchtlingspolitik: Erstens würden die Kompetenzen im Bereich der Verfahrensdurchführung schrittweise zentralisiert und von der nationalen auf die supranationale Ebene verlagert (Schritt 1). Zweitens würde konsequent der

europäische Gedanke umgesetzt, dass Flüchtlinge, die nach europäischen Maßstäben anerkannt wurden, dieselben europäischen Freizügigkeitsrechte haben sollten wie Unionsbürger (Schritt 2) (SVR 2015b: 77). Das umfassende Reformpaket für das GEAS, das die Kommission jüngst vorgelegt hat, weist genau in die Richtung von Schritt 1. Für Schritt 2 hat der SVR in diesem Kapitel konkrete Vorschläge unterbreitet. Im Mittelpunkt steht dabei die Idee, die Mobilitätsrechte anerkannter Flüchtlinge denen der Unionsbürger anzugleichen.

Ein solches Modell würde möglicherweise dazu führen, dass sich die EU trennt in einen weitgehend flüchtlingsfreien Teil (den Osten und Süden des Staatenverbunds) und eine Gruppe von Ländern, in die die meisten anerkannten Flüchtlinge weiterwandern, sofern ihnen dort der Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingt (dieser Teil besteht im Wesentlichen aus Deutschland, Österreich, Schweden und den Benelux-Staaten). Es würde jedenfalls zu einer neuen Form der Arbeitsteilung innerhalb Europas führen: Die EU wäre dafür zuständig, auf dem Territorium der EU-Außenstaaten die Verfahren mit durchzuführen und abgelehnte Bewerber rückzuführen. Die Staaten in Nord- und Westeuropa wären von dieser Aufgabe durch ihre geografische Lage weitgehend entbunden. Im Gegenzug würden sie weitgehend die Integration der anerkannten Flüchtlinge übernehmen, wenn diese von ihrem Wanderungsrecht Gebrauch machen.

⚠ Gegenüber dem chaotischen aktuellen Zustand, dass das Asylrecht de facto wieder von den Nationalstaaten abhängt, dass Zuständigkeitsregeln unterlaufen werden und innereuropäische Mobilitätsrechte für anerkannte Flüchtlinge (die über ein dreimonatiges Besuchsrecht hinausgehen) vollkommen unbekannt sind, erscheint dieses stärker arbeitsteilige Modell überzeugend. Es entspricht auch einer Tendenz, die sich in anderen europäischen Politikfeldern abzeichnet: hin zu einem Europa mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Verantwortlichkeiten (nicht zuletzt im Hinblick auf Schengen), bei dem in Form konzentrischer Kreise verschiedene Ländergruppen unterschiedlich eng zusammenarbeiten und damit womöglich wieder andere mit in den Kreis ziehen.

Bei einer politischen Reform ist ohne Zweifel auch entscheidend, ob die Mehrheitsbevölkerung sie akzeptiert, gerade in einem so sensiblen Bereich wie der Integrations- und Migrationspolitik (vgl. auch Thym 2016c: 1565–1570). Entsprechend wichtig ist es, die Vorteile herauszuarbeiten, die eine solche Generalüberholung der europäischen Asylpolitik für das Einwanderungsland Deutschland hätte. Dies wäre vor allem die weitgehende Entlastung davon, die Verfahren durchzuführen, Asylbewerber unterzubringen und nicht zuletzt abgelehnte Antragsteller rückzuführen. Ein konditionalisiertes Modell würde zudem Risiken minimieren und helfen, den europäischen Flüchtlingsschutz weiterzuentwickeln.

Alternativen und Ergänzungen zur individuellen Einreise: Aufnahme aus dem Ausland

Der Inhalt in Kürze

Der klassische Weg der Flüchtlingsaufnahme ist die individuelle Einreise. Es gibt aber auch verschiedene Möglichkeiten, Schutzsuchende direkt vom Ort ihrer ersten Zuflucht aufzunehmen. Diese behandelt das folgende Kapitel. Es zeigt, wie wichtig solche organisierten Aufnahmeprogramme sind, gerade angesichts der grundsätzlichen Schieflage im internationalen Flüchtlingssystem. Die EU und Deutschland sollten eigene Resettlement-Programme ausbauen. Außerdem sollten sie den Aufbau eines UN-gestützten, globalen und verbindlichen Resettlement-Systems unterstützen. Erörtert wird zudem, wie sich die EU-Türkei-Erklärung als Kontingentaufnahme in dieses System einordnen lässt und welche Chancen und Risiken hierbei bestehen.

Völkerrechtlich ist die Verantwortung von Staaten für Flüchtlinge daran geknüpft, dass diese sich physisch auf ihrem Staatsterritorium aufhalten (vgl. Nußberger 2016; s. auch Kap. A.1). Zumindest in Europa ist der ‚klassische‘ Fall eines Asylverfahrens somit folgender: Ein Schutzsuchender erreicht einen EU-Mitgliedstaat und stellt dort einen Antrag auf Asyl. Es steht den Staaten jedoch frei, Schutzsuchende aus ihren Herkunftsländern oder aus Transitländern ‚abzuholen‘. Über entsprechende Programme bieten sie Flüchtlingen einen sicheren und legalen Zugang zu ihrem Territorium. Die Einreise wird dann entweder kollektiv organisiert, oder die Flüchtlinge erhalten ein Visum und reisen selbständig ein. Dass Flüchtlinge kollektiv und direkt aus dem außereuropäischen Ausland aufgenommen werden, ist nicht neu. Mit dem klassischen Resettlement (d. h. der dauerhaften Umsiedlung) wird dies schon seit Jahrzehnten international praktiziert; es beschränkt sich aber keineswegs auf dieses Instrument. Durch die gegenwärtige Krise der europäischen Asylpolitik gewinnt diese Form der Flüchtlingsaufnahme nun neue Bedeutung.

Nach dem bisherigen Stand des internationalen Rechts sind die Staaten weder dazu verpflichtet, zu kooperieren, noch dazu, sichere Zugangswege zu

schaffen (s. dazu Kap. A.1). In diesem Sinne könnten „[g]lobal gesehen [...] Aufnahmen Schutzbedürftiger aus dem Ausland an und für sich ein Kristallisationskeim für mehr Verteilungsgerechtigkeit“ (Lübbe 2016: 29) sein. Die Aufnahme von Flüchtlingen direkt aus dem Ausland durchbricht ferner das Paradoxon des Flüchtlingsrechts, das legales Verhalten ‚bestraft‘ und illegales ‚belohnt‘. Denn das Recht auf ein Asylverfahren haben Flüchtlinge nach dem Völkerrecht erst, wenn sie den potenziellen Aufnahmestaat betreten haben, und da legale Zugangswege fehlen, geschieht dies in der Regel illegal (vgl. Nußberger 2016).

Aufnahmeprogramme haben demgegenüber viele Vorteile: Zum einen entlasten sie die Erstzufluchtsstaaten in der Nachbarschaft der Konfliktregionen. Diese Staaten übernehmen meistens die Hauptlast der globalen Fluchtbewegungen.⁵⁰ Dabei sind sie häufig selbst eher arm und mit den vielen Flüchtlingen überfordert. Zum anderen können Flüchtlinge so legal und sicher in das schutzgewährende Land einreisen. Nicht zuletzt kommen die Programme besonders schutzbedürftigen Personen zugute, die (z. B. aus finanziellen oder gesundheitlichen Gründen) sonst nicht in der Lage wären, die meist teure und gefährliche irreguläre Reise in ein Aufnahmeland auf

⁵⁰ Mit 86 Prozent lebt die große Mehrheit der Flüchtlinge weltweit in Entwicklungsregionen (UNHCR 2016a). Erstzufluchtsstaaten gewähren Asylsuchenden aus Nachbarstaaten zwar in der Regel Schutz, beachten also das *non-refoulement*-Gebot. Sie bieten ihnen aber selten die Möglichkeit, sich dauerhaft anzusiedeln und die damit verbundenen Rechte zu erwerben. So leben viele Flüchtlinge in Erstzufluchtsstaaten unter prekären Umständen und ohne Perspektive (vgl. Lübbe 2016: 12).

sich zu nehmen und dort Asyl zu beantragen. So wirken Programme kontrollierter Flüchtlingsaufnahme auch dem Unwesen der Schlepper und Menschenhändler entgegen.

Auch für die Aufnahmestaaten bringen kollektive Aufnahmeprogramme zahlreiche Vorteile: Erstens entlasten sie das System der individuellen Schutzsuche, das in manchen Ländern stark beansprucht ist. Denn ein Teil der kollektiv Aufgenommenen würde ohne Alternative vermutlich selbständig einreisen. Zweitens ist diese Form der Aufnahme sicherer und planbarer. Auch deshalb ist sie drittens der Bevölkerung leichter zu vermitteln. Die einzelnen Kommunen können sich und die aufnehmende Bevölkerung besser auf die Ankommenden vorbereiten. Darüber hinaus werden so Zeiten des Wartens und der Ungewissheit vermieden, die im Asylverfahren entstehen und der Integration schaden. Denn die Aufgenommenen wissen von vornherein, dass sie für eine bestimmte Zeit oder sogar dauerhaft im Zielland bleiben können. Somit haben sie einen stärkeren Anreiz, sofort in Bildung zu investieren und ziellandspezifische Kenntnisse zu erwerben. Zudem können sie unmittelbar in die staatlichen Förderprogramme einsteigen. Auch Rechtsunsicherheiten aufseiten der potenziellen Arbeitgeber werden dadurch abgebaut (s. Kap. B.3).

❶ **Aufnahmeprogramme können also grundsätzlich helfen, den globalen Flüchtlingsschutz effizienter, gerechter und humaner zu gestalten – jedenfalls solange sich die internationale Gemeinschaft noch nicht auf andere bindende Mechanismen verständigt hat, um die Verantwortung für die Flüchtlinge angemessen zuzuordnen und zu teilen. Bislang funktionieren diese Programme auf rein freiwilliger Basis; ihr Umfang ist dementsprechend begrenzt.** Auf der Ebene der EU werden Kontingentlösungen und Aufnahmeprogramme (und damit auch Verfahren, die Flüchtlinge im Ausland abholen) aber dennoch zunehmend wichtiger. Darauf verweisen entsprechende Vorschläge der Europäischen Kommission zu einem *resettlement framework* (Europäische Kommission 2016a), aber auch die EU-Türkei-Erklärung von März 2016 (Europäischer Rat 2016) und Diskussionen darüber, ob in nordafrikanischen Staaten Aufnahmezentren eingerichtet werden sollen, in denen die EU Asylanträge außerhalb ihres eigenen Territoriums bearbeitet. Mit der Aufnahme von Flüchtlingen aus dem

Ausland kann die Asylpolitik aus dem eigenen Territorium hinaus verlagert werden, und das erscheint in der derzeitigen Situation vorteilhaft.⁵¹

A.5.1 Resettlement-Programme: dauerhafte Neuansiedlung von besonders Schutzbedürftigen

Programme zur dauerhaften kollektiven Aufnahme richten sich an besonders schutzbedürftige Personen, die in einen Erstaufnahmestaat geflohen sind, dort aber weder eine Zukunftsperspektive haben noch eine Aussicht, in ihr Herkunftsland zurückkehren zu können. Sie werden über das Programm dauerhaft in einen dritten Staat umgesiedelt bzw. dort neu angesiedelt. In der Regel nehmen Staaten ein vorab festgelegtes Kontingent an Flüchtlingen auf.

Resettlement-Programme haben eine lange Geschichte: Bereits in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wurden sie genutzt, um Flüchtlingskrisen zu lösen. Nach dem Zweiten Weltkrieg siedelte die damalige Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO) zwischen 1947 und 1951 über eine Million Menschen um. Während des Kalten Kriegs entwickelte sich das Resettlement zu einem der wichtigsten Pfeiler für internationalen Flüchtlingsschutz in vielen Krisenregionen der Welt (vgl. UNHCR 2011). Gegenwärtig ist der Umfang – global betrachtet – eher begrenzt: Mit der Zahl der Aufnahmen, die die Staaten weltweit anbieten, kann von den 14,4 Millionen Flüchtlingen, die der UNHCR betreut, weniger als 1 Prozent für ein Resettlement vorgeschlagen werden (UNHCR 2016b).⁵²

A.5.1.1 Auswahl von Resettlement-Flüchtlingen

Um für Resettlement infrage zu kommen, muss eine Person derzeit vom UNHCR als Flüchtling anerkannt und in besonderem Maße schutzbedürftig sein. Dazu muss sie zunächst ein Registrierungs- und Anerkennungsverfahren durchlaufen. Dabei wird auch geprüft, ob eine Rückkehr in das Herkunftsland möglich ist. Ist dies nicht der Fall, prüft der UNHCR, ob eine Ansiedlung im Erstaufnahmestaat oder Resettlement in einem weiteren Staat infrage kommt (sog. *durable solutions*). Dafür wurden acht Kriterien festgelegt: (1) Personen mit besonderen rechtlichen

51 Im Rahmen der aktuellen Debatte um den Schengener Grenzkodex werden auf EU-Ebene auch Möglichkeiten vorübergehenden Schutzes erörtert, z. B. humanitäre Visa (sei es unter Schengen oder unter nationalem Recht). Darauf kann hier jedoch nicht näher eingegangen werden. Als weitere Möglichkeit, außerhalb des Aufnahmestaats um Asyl nachzusuchen, kann bei einzelnen Staaten in den Auslandsvertretungen ein Asylantrag gestellt werden. „[P]raktische Bedeutung hat diese Zugangsform in Europa aber nicht, und jedenfalls als partikuläre Praxis wäre das auch schwer durchhaltbar“ (Lübbe 2016: 7). In Deutschland gibt es seit 2012 noch das Aufnahmeverfahren für afghanische Ortskräfte, d. h. Afghanen, die in Afghanistan z. B. für die Bundeswehr oder das BMZ arbeiten (vgl. Grote/Bitterwolf/Baraulina 2016). Diese und weitere legale Zugangswege diskutieren u. a. FRA (2015) und Bendel (2016).

52 Im Jahr 2014 wurden in 30 Staaten insgesamt gut 100.000 Flüchtlinge neu angesiedelt. Die weitaus meisten davon nahmen die USA auf (69.505 Personen), dann folgen mit großem Abstand Kanada (15.032 Personen), Australien (4.773 Personen) und Deutschland (2.360 Personen) (UNHCR 2015b).

und physischen Schutzbedürfnissen, (2) Personen mit besonderem medizinischem Behandlungsbedarf, (3) überlebende Opfer von Gewalt und Folter, (4) besonders gefährdete Frauen, (5) Flüchtlingskinder und heranwachsende Flüchtlinge, (6) ältere Flüchtlinge, (7) Personen, die aus anderen Gründen keinerlei Perspektive auf eine Eingliederung im derzeitigen Aufenthaltsstaat haben, und (8) Personen, deren Familienangehörige sich bereits in einem Drittstaat befinden.⁵³ Entspricht eine Person mindestens einem dieser Kriterien, schlägt der UNHCR sie – wenn sie einverstanden ist – einem aufnahmebereiten Staat zum Resettlement vor (vgl. UNHCR 2011: 36–42). Dieser Staat entscheidet dann, ob er die betreffende Person aufnimmt oder nicht. Dabei können die potenziellen Aufnahmestaaten den Kriterien des UNHCR auch eigene hinzufügen. Deutschland z. B. berücksichtigt als Kriterium auch die Integrationsfähigkeit, die u. a. über Schul- und Berufsausbildung, Berufserfahrung oder vorhandene Sprachkenntnisse bemessen wird (vgl. BMI 2016b). Der aufnehmende Staat gewährt den Aufgenommenen vollen Flüchtlingsschutz und bietet ihnen eine dauerhafte Bleibeperspektive.

A.5.1.2 Resettlement in der EU

Seit 2012 gibt es ein gemeinsames Resettlement-Programm der EU (Beschluss Nr. 281/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates). Die Teilnahme daran ist freiwillig. Etwa die Hälfte aller Mitgliedstaaten nimmt im Rahmen dieses Programms Flüchtlinge auf, darunter auch Deutschland (European Migration Network 2016).⁵⁴ Wegen der geringen Beteiligung hat das Programm eher symbolische Bedeutung. Finanzielle Unterstützung aus dem europäischen Flüchtlingsfonds soll jedoch dazu führen, dass sich mehr Mitgliedstaaten daran beteiligen. Die Kommission hatte schon 2009 vorgeschlagen, ein solches Programm einzuführen (COM(2009)447). Wegen Kompe-

tenzstreitigkeiten zwischen Europäischem Parlament und Rat hatte sich die Entscheidung darüber jedoch lange hingezogen. Im Juli 2015 hat der Rat für Justiz und Inneres beschlossen, dass in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt rund 22.000 schutzbedürftige Flüchtlinge zur Neuansiedlung aufgenommen werden (vgl. 3405. Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Ratsdokument 11097/15).⁵⁵ Nach diesem Plan wurden bis zum 26. September 2016 10.696 Personen in 21 europäischen Staaten neu angesiedelt; vier Staaten haben die von ihnen angekündigte Zahl aufzunehmender Personen bereits erreicht (Schweden, Großbritannien sowie die beiden Nicht-EU-Staaten Schweiz und Liechtenstein) (COM(2016)636).

Im April 2016 schlug die EU-Kommission vor, ein „strukturiertes System für die Neuansiedlung“ auszuarbeiten (COM(2016)197). In der entsprechenden Mitteilung kündigt sie an, auf der Basis des EU-Türkei-Modells „einen Vorschlag zur Ausgestaltung der EU-Politik im Bereich der Neuansiedlung vor[zu]legen, der die sichere und legale Ankunft von schutzbedürftigen Menschen in der EU regelt“ (s. Kap. A.5.4).

A.5.1.3 Resettlement in Deutschland

Deutschland gehört zu den EU-Mitgliedstaaten, in denen Resettlement- bzw. humanitäre Aufnahmeprogramme eine lange Tradition haben (European Migration Network 2016: 19).⁵⁶ Schon früher wurden im Rahmen von Kontingenten Flüchtlinge aufgenommen, z. B. Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre vietnamesische *boat people* (vgl. Kleinschmidt 2013). Doch erst im Dezember 2012 sprach sich die Innenministerkonferenz „für eine permanente Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Aufnahme und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Drittstaaten (Resettlement)“ aus (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2012: 27, Herv. d. SVR). Über ein befristetes

53 Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) bietet eine Übersicht über die Kriterien, die die einzelnen EU-Staaten anlegen (European Migration Network 2016).

54 Vierzehn Mitgliedstaaten führen derzeit jährliche Resettlement-Programme durch: Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Irland, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien, Schweden und Großbritannien (vgl. <http://www.resettlement.eu/page/introduction-resettlement-europe>, 10.10.2016). Betrachtet man die Zahl der Aufnahmen im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße (2011–2015), zeigen sich zwischen den einzelnen Staaten deutliche Unterschiede: Mit 1.375 Aufnahmen pro Million Einwohner nimmt Norwegen, das kein EU-Mitglied ist, verhältnismäßig viele Personen im Rahmen von Resettlement auf. Ähnliches gilt für Schweden (926) und Finnland (746). In Dänemark (405), Liechtenstein (400), Deutschland (278), den Niederlanden (148), Österreich (134) und Luxemburg (115) liegen die Aufnahmen pro Million Einwohner über dem Durchschnitt der EU-Staaten, die am Resettlement teilnehmen (114) (European Migration Network 2016: 14). Bei den regulären Asylanträgen ergibt sich – mit Ausnahme von Ungarn – ein ähnliches Bild: Die meisten Asylanträge pro Million Einwohner wurden 2015 in Ungarn (17.699) und Schweden (16.016) gestellt, dann folgten Österreich (9.970), Norwegen (5.898), Finnland (5.876) und Deutschland (5.441) (EU-Durchschnitt: 2.470) (Eurostat 2016b: 2). Es ist umstritten, ob das Verhältnis zur Bevölkerungsgröße die richtige Bezugsgröße ist, um die Aufnahme von Flüchtlingen zu vergleichen (vgl. SVR 2014: 53–56). Für einen Überblick zur Entwicklung von Resettlement im EU-Kontext vgl. Krasniqi/Sutter 2015.

55 Vgl. auch <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2015/07/20/>, 13.01.2017.

56 Wie Grote, Bitterwolf und Baraulina (2016) ausführlich beschreiben, richten sich diese Programme jeweils an unterschiedliche Personengruppen: Beim Resettlement werden schutzbedürftige dauerhaft aufgenommen, in den humanitären Aufnahmeprogrammen Menschen aus einem ‚heißen Konflikt‘ und in den Landesprogrammen mit Unterstützung Privater Verwandte von Zuwanderern, die bereits im Land leben.

Pilotprojekt auf der Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG nahm Deutschland zwischen 2012 und 2015 jährlich 300 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge dauerhaft auf, die in Erstaufnahmestaaten lebten und die weder dort eine Zukunftsperspektive hatten noch die Aussicht, in ihr Herkunftsland zurückkehren zu können (Grote/Bitterwolf/Baraulina 2016: 5; vgl. European Migration Network 2016: 13). Im ersten Jahr wurden afrikanische Flüchtlinge aus Tunesien und irakische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen. 2013 waren es ausschließlich irakische, iranische und syrische Flüchtlinge aus der Türkei; 2014 wurden u. a. Schutzsuchende aus dem Irak, Somalia, Sri Lanka, China und Afghanistan sowie Staatenlose aus Syrien und Indonesien aufgenommen.

Seit 2015 wird das Resettlement-Programm unbefristet fortgeführt. Dazu wurde im Juli 2015 der § 23 Abs. 4 im Aufenthaltsgesetz eingeführt. Auf dieser Grundlage kann das Bundesministerium des Innern (BMI) in Absprache mit den Bundesländern das BAMF anweisen, ausgewählten Schutzsuchenden die Aufnahme zuzusagen. Seither soll Deutschland jährlich rund 500 Personen über das Resettlement-Verfahren aufnehmen. Im Jahr 2015 wurden 510 Flüchtlinge aus Eritrea, Somalia, dem Sudan, dem Südsudan, Äthiopien, Syrien und dem Irak aufgenommen, die sich in Ägypten und im Sudan aufhielten. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland damit im Mittelfeld: Etliche Staaten nahmen 2015 gar keine Resettlement-Flüchtlinge auf, andere deutlich mehr als Deutschland (z. B. Schweden 1.850, Großbritannien 1.865, Norwegen 2.375) (Eurostat 2016d; European Migration Network 2016).

2015 beschloss der Rat der Europäischen Union, rund 22.000 Flüchtlinge durch einzelne Mitgliedstaaten neu anzusiedeln. Deutschland hat sich verpflichtet, in diesem Rahmen innerhalb von zwei Jahren insgesamt 1.600 Schutzbedürftige aufzunehmen, wobei das nationale deutsche Resettlement-Programm angerechnet wird. 2016 und 2017 wurden bzw. werden in Deutschland also jeweils 800 Resettlement-Flüchtlinge aufgenommen. 2016 waren das überwiegend Syrer, die nach der EU-Türkei-Erklärung berücksichtigt wurden. An der Auswahl der Personen ist der UNHCR beteiligt; die letzte Entscheidung trifft aber das BMI. Umgesetzt wird die Aufnahme schließlich vom BAMF (vgl. BMI 2016e).

In Deutschland erhalten Resettlement-Flüchtlinge eine Aufenthaltsberechtigung aus humanitären Gründen nach § 23 Abs. 4 AufenthG. Damit können sie unmittel-

bar eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Zudem haben sie Anspruch auf Sozialleistungen nach SGB II bzw. SGB XII, solange sie ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten können. Darüber hinaus haben sie Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Die Ausländerbehörde oder der Träger der Grundsicherung kann sie auch verpflichten, an einem solchen Kurs teilzunehmen, wenn ein entsprechender Bedarf festgestellt wird (vgl. BMI 2016e).⁵⁷

A.5.1.4 Von freiwilligem Engagement zu verbindlichen Quoten?

Manche Staaten bieten sich – u. a. durch ihre geografische Lage – kaum als Zielländer von Flüchtlingsbewegungen an und haben entsprechend wenig Flüchtlinge im regulären Asylverfahren. Vor allem solche Staaten kündigten Ende 2015 an, ihre Resettlement-Quoten zu erhöhen; dazu gehören beispielsweise Kanada, Großbritannien, die USA, Norwegen und Australien (UNHCR 2016d). Trotz dieser Zusagen wird die vom UNHCR genannte Zielgröße von 1,2 Millionen Personen jedoch nicht ansatzweise erreicht (vgl. UNHCR 2016d: 13).⁵⁸

Am 19. September 2016 fand in New York der Sondergipfel der Vereinten Nationen zu Migration und Flucht statt. Das Ergebnisdokument dieses Treffens enthält im Erstentwurf eine bemerkenswerte Zielvorgabe für das Resettlement: Die internationale Gemeinschaft sollte sich verpflichten, Neuansiedlungsplätze für mindestens 10 Prozent des globalen Flüchtlingsaufkommens bereitzustellen.⁵⁹ Diese feste Größe verschwand allerdings im Laufe der Vorabstimmungen und ist in der endgültigen New Yorker Erklärung nicht mehr enthalten. Dort heißt es nur noch vage: „Es ist unser Ziel, Resettlement-Plätze und andere legale Zugangswege in einem Umfang zur Verfügung zu stellen, der erlaubt, die jährlich vom UNHCR identifizierten Resettlement-Bedarfe zu decken“ (United Nations General Assembly 2016: 78, Übers. d. SVR).

Die internationale Gemeinschaft hat mit dieser Erklärung eine Chance verpasst, das internationale Resettlement-System auf eine politisch verbindlichere Basis zu stellen. Dies könnte aber bei der Entwicklung eines *UN Refugee Compact* verwirklicht werden, der 2018 verabschiedet werden soll (s. Kap. A.6). Die Europäische Kommission setzt sich dafür ein, dass die Mitgliedstaaten diese internationalen Prozesse mit vorantreiben (COM(2016)197) (s. u.). Innerhalb der EU selbst sieht es

57 Einen guten Überblick zum Resettlement, insbesondere seinen Zielen, seiner Bedeutung, dem Verfahren, Auswahlkriterien und Rechtsgrundlagen bietet die gemeinsame Informationsplattform des Deutschen Caritasverbands und des Caritasverbands für die Diözese Hildesheim/Caritasstelle im Grenzdurchgangslager Friedland; vgl. <http://resettlement.de/resettlement/>, 13.01.2017.

58 Die größten Gruppen davon sind Syrer (40 %), Sudanesen (11 %), Afghanen (10 %) und Kongolesen (9 %) (UNHCR 2016d).

59 S. http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/27-June-2016_HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-27-June-2016.pdf, 13.01.2017.

jedoch nicht so aus, als könnte es möglich werden, für die Mitgliedstaaten verbindliche Quoten festzulegen. In den meisten Mitgliedstaaten geht die politische Tendenz dahin, Programme zur dauerhaften Neuansiedlung (im Unterschied zur befristeten Schutzgewährung) nur dann zu unterstützen, wenn die Gesamtzahl der Schutzsuchenden sinkt oder wenn sie gering ist; bei einem hohen Niveau individueller Schutzsuche werden gleichzeitige kollektive Aufnahmeprogramme nicht akzeptiert.

A.5.2 Humanitäre Aufnahmeprogramme: zeitweilige Umsiedlung in akuten Notsituationen

Humanitäre Aufnahmeprogramme werden meist kurzfristig eingerichtet, um bei größeren Flüchtlingskrisen Schutzbedürftige aus dem Ausland kollektiv aufzunehmen (d. h. ohne individuelle Verfahren). Anders als beim Resettlement ist die Aufnahme hier in der Regel zeitlich befristet angelegt. Im Rahmen solcher Programme werden die Flüchtlinge meist direkt aus den Herkunftsregionen aus- bzw. umgesiedelt. Wenn sie Verwandte in Deutschland haben, die für sie sorgen können, erhalten sie ein Visum, mit dem sie eigenständig legal einreisen können. Diese Programme dienen dazu, möglichst schnell in größerer Zahl Flüchtlinge aufzunehmen, die einer klar bestimmten Gruppe von Schutzbedürftigen angehören. Das Kontingent der aufzunehmenden Flüchtlinge wird in der Regel vorab festgelegt. Der Schutzbedarf wird nicht individuell geprüft; es wird lediglich kontrolliert, ob eine Person tatsächlich der aufzunehmenden Gruppe angehört und ob Ausschlusskriterien vorliegen (z. B. Beteiligung an Kriegsverbrechen).

In der Vergangenheit hat Deutschland schon mehrmals Flüchtlinge ergänzend zum individuellen Asylverfahren aufgenommen (z. B. in den 1990er Jahren Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien, 2009/10 irakische Flüchtlinge und seit 2011 syrische Flüchtlinge).⁶⁰ Diese Aufnahmeaktionen unterschieden sich erheblich in Bezug auf ihre Rechtsgrundlage, die Art der Einreise sowie die Zahl der Flüchtlinge und die Dauer ihres Aufenthalts (vgl. für eine Übersicht SVR-Forschungsbereich 2015b: 33).

A.5.2.1 Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes

Für humanitäre Aufnahmeprogramme gibt es weder ein allgemeingültiges Verfahren noch allgemeingültige Kriterien. In Deutschland kann das BMI auf der Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG „zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ in Absprache mit den Bundesländern anordnen, dass das BAMF bestimmten Ausländern bzw. Ausländergruppen eine Aufnahme zusagt. Auf solchen Anordnungen des BMI (nach § 23 Abs. 2, 3 i. V. m. § 24 AufenthG) beruhen die drei jüngsten humanitären Aufnahmeprogramme des Bundes, die auf die Folgen des Bürgerkriegs in Syrien reagierten.⁶¹ Vorgegeben wurden die Personengruppe (vorwiegend Syrer),⁶² die Zahl der aufzunehmenden Personen (insgesamt 20.000) und die Kriterien für ihre Auswahl. Beim ersten Programm war der UNHCR in die Vorauswahl der Personen eingebunden. Bei den beiden darauffolgenden Programmen konnten auch Syrer, die bereits in Deutschland lebten, die Aufnahme ihrer Verwandten beantragen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2015b: 20).

Resettlement-Verfahren gewähren normalerweise einen dauerhaften Aufenthalt; gerade deshalb werden vorher aufwändige und langwierige Auswahlverfahren durchgeführt. Abweichend von dieser üblichen Praxis wurde bei den Bundesprogrammen zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Syrien das Auswahlverfahren vereinfacht und beschleunigt (für eine Übersicht zum Ablauf des Aufnahmeverfahrens vgl. SVR-Forschungsbereich 2015b: 19). Die Kriterien für die Auswahl bzw. Zulassung lassen sich in verschiedene Typen einteilen: Nach humanitären Kriterien waren z. B. besonders schutzbedürftige Kinder mit ihren Eltern, Personen mit medizinischem Bedarf, Frauen in prekären Lebenssituationen und Angehörige verfolgter religiöser Minderheiten zu bevorzugen. Es wurden aber auch familiäre bzw. familiär-finanzielle Aspekte berücksichtigt; konkret ging es um die Frage, ob die betreffenden Personen Familienangehörige in Deutschland haben, die über sog. Verpflichtungserklärungen (§ 68 AufenthG)⁶³ finanziell für sie einstehen. Eine Rolle spielte z. B. auch die Frage, ob ein Aufnahmekandidat nach dem Ende des Konflikts zum Wiederaufbau des Landes beitragen könnte (vgl. BMI 2013a; 2013b; 2014; vgl. auch SVR-Forschungsbereich 2015b: 14–17, 20).

60 Die Aufnahme irakischer Flüchtlinge 2009/10 wird häufig als Neuansiedlungsprogramm beschrieben (vgl. UNHCR 2009). Sie war jedoch kein Resettlement im eigentlichen Sinne: Die ausgewählten Personen erhielten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für bis zu drei Jahre (vgl. BMI 2008).

61 Das erste Bundesprogramm wurde im Mai 2013 eingerichtet und umfasste 5.000 Personen; das zweite folgte im Dezember 2013, ebenfalls für 5.000 Personen. Das dritte Programm umfasste weitere 10.000 Personen und wurde im Juli 2014 eingerichtet (vgl. BMI 2016e; vgl. für eine Übersicht SVR-Forschungsbereich 2015b: 16).

62 Im zweiten Bundesprogramm wurden auch Personen einbezogen, die sich in Ägypten und Libyen aufhielten, im zweiten und dritten Programm im Einzelfall auch staatenlose Palästinenser und Kurden, die mindestens drei Jahre in Syrien gelebt hatten (vgl. BMI 2013b; 2014).

63 Nach dem Integrationsgesetz, das im Juli 2016 beschlossen wurde, gilt diese Verpflichtung für höchstens fünf Jahre. Die Kosten für die Versorgung im Krankheitsfall übernehmen seit einem Beschluss der Innenministerkonferenz von Juni 2014 nun in fast allen Bundesländern die Kommunen.

Die aufgenommenen Flüchtlinge bekamen eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre, konnten sofort arbeiten und erhielten umfangreiche soziale Rechte (z. B. Leistungen nach SGB II oder SGB XII).⁶⁴ Zudem haben sie Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Die Aufenthaltserlaubnis kann für die Dauer des Konflikts verlängert werden. Nach fünf Jahren haben die Flüchtlinge Anspruch auf eine Daueraufenthaltserlaubnis-EU (§ 9a Abs. 2 Nr. 1 AufenthG), wenn sie die Bedingungen dafür erfüllen (z. B. ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können, eine ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache, der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Land nachweisen) (vgl. SVR-Forschungsbereich 2015b: 15–17). Insgesamt wurden in den drei Bundesaufnahmeprogrammen 20.089 Visa erteilt (BT-Drs. 18/9133).

A.5.2.2 Humanitäre Aufnahmeprogramme der Länder

Zusätzlich zum ersten Bundesprogramm von Mai 2013 legten die Bundesländer (mit Ausnahme Bayerns)⁶⁵ im Einvernehmen mit dem BMI nach § 23 Abs. 1 AufenthG zwischen August und November 2013 eigene humanitäre Aufnahmeprogramme auf.⁶⁶ Die meisten Länderprogramme sind 2015 ausgelaufen; Berlin, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen haben ihre Programme jedoch verlängert, zum Teil bis Ende 2018.⁶⁷ Die Verfahren und Auswahlkriterien der Länderprogramme unterscheiden sich zum Teil von den Bundesprogrammen, aber auch untereinander. So war in Berlin, Thüringen und Nordrhein-Westfalen die Gruppe der aufzunehmenden Personen nicht auf Syrer beschränkt, sondern umfasste auch Menschen ohne syrische Staatsangehörigkeit (z. B. Kurden und Palästinenser), die zuvor mindestens drei Jahre in Syrien gelebt hatten. Die betreffenden Personen mussten sich jedoch in Syrien, den Anrainerstaaten oder Ägypten befinden. Mit Ausnahme Baden-Württembergs und des Saarlands bestimmten die Länder in ihren Programmen nicht vorab ein festes Kontingent. Sehr unterschiedlich war auch die Verpflichtungserklärung der Verwandten gestaltet. Die Höhe des geforderten Nettoeinkommens z. B. variierte zwischen knapp über 1.000 und 2.000 Euro. Zudem konnte die Verpflichtung in manchen Ländern auf mehrere Personen verteilt werden, in anderen musste eine Person allein für alle Kosten bürgen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2015b: 17f.).

Ein wesentlicher Unterschied zu den Bundesprogrammen liegt darin, dass der verwandtschaftliche Bezug in den Länderprogrammen enger gefasst ist: Er beschränkt sich auf Verwandte ersten und zweiten Grades (Ehegatten, Eltern, Kinder, Großeltern, Enkel oder Geschwister sowie deren Ehegatten und minderjährige Kinder). Darüber hinaus müssen die Verwandten in Deutschland bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen Deutsche sein oder eine Aufenthaltserlaubnis haben und sich mindestens seit dem 1. Januar 2013 in Deutschland aufhalten. Für die Aufnahme in einem Landesprogramm müssen die in Deutschland lebenden Verwandten zunächst bei der örtlichen Ausländerbehörde einen Antrag stellen, damit diese der Erteilung eines Visums vorab zustimmt, und eine Verpflichtungserklärung unterzeichnen. Anschließend werden die Verwandtschaftsverhältnisse und die Bonität des Antragstellers geprüft. Durch die Verpflichtungserklärung bilden diese Länderprogramme eine Art private Patenschaft (Endres de Oliveira 2016: 178), wie sie z. B. in Kanada gängig ist (Info-Box 2). Die in diesem Rahmen aufgenommenen Flüchtlinge erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu zwei Jahren (§ 23 Abs. 1 AufenthG); sie können wie in den Bundesprogrammen sofort arbeiten. In Bezug auf die Verpflichtungserklärung ist nach Art. 68 Abs. 1 S. 1 AufenthG vorgesehen, dass „sämtliche öffentlichen Mittel zu erstatten [sind], die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum sowie der Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen“. Allerdings „ist die Heranziehung zum Kostenersatz nicht zwingend“ (Geyer 2016: 1061) und darüber hinaus rechtlich umstritten. Die zuständige Behörde hat hier einen Ermessensspielraum und muss einen Erstattungsanspruch nicht zwangsläufig geltend machen. Flüchtlinge, die über Länderprogramme aufgenommen wurden, haben keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs; sie können daran nur teilnehmen, wenn es freie Plätze gibt und sie die Kosten dafür selbst tragen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2015b: 16–19). Bis einschließlich Mai 2016 wurden im Rahmen der Landesaufnahmeprogramme über 22.000 Visa erteilt.⁶⁸

⁶⁴ Dies gilt nicht, wenn Verwandte sich verpflichtet haben, für den Lebensunterhalt der schutzsuchenden Person aufzukommen.

⁶⁵ Bayern nahm syrische Flüchtlinge nur auf Einzelfallbasis auf.

⁶⁶ Vgl. für eine Übersicht <http://resettlement.de/landesaufnahme-private-sponsorship/>, 13.01.2017.

⁶⁷ Für eine aktuelle Übersicht vgl. <http://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/>, 13.01.2017.

⁶⁸ Davon entfallen über zwei Drittel auf das Land Nordrhein-Westfalen und fast ein Viertel auf das Land Niedersachsen. Fast die Hälfte der Visa wurde in der Auslandsvertretung Beirut erteilt, knapp ein Viertel in Istanbul (BT-Drs. 18/9133).

Info-Box 2 *Private Sponsorship in Kanada*

Kanada ist geografisch bedingt von individueller Flüchtlingseinreise kaum betroffen. Kollektive Aufnahmeprogramme spielen hier seit Langem eine wichtige Rolle (SVR 2015b: 63–66). Ein Grundpfeiler der kanadischen Flüchtlingsaufnahme sind seit Jahrzehnten *Private Sponsorship of Refugees*-Programme (vgl. Labman 2016). Hier wird die Aufnahme eines Flüchtlings durch private Sponsoren ermöglicht. Dieses Modell ergänzt das staatliche Resettlement-Programm und ermöglicht der kanadischen Zivilgesellschaft, bei der Flüchtlingsaufnahme aktiv mitzuhelfen (FRA 2015; Labman 2016). Das Instrument wurde vor knapp 40 Jahren ins Leben gerufen, als nach dem Vietnamkrieg in großer Zahl Flüchtlinge aus Indochina ins Land kamen. 1976 wurde es in den *Immigration Act* aufgenommen und so juristisch verankert.

Als Sponsoren können drei Gruppierungen agieren: Erstens können Kulturverbände oder religiöse Organisationen sich von der kanadischen Regierung als *Sponsorship Agreement Holders* (SAH) zertifizieren lassen und sich bereiterklären, Flüchtlinge regelmäßig finanziell und operativ zu unterstützen. Zweitens können bestimmte Gruppierungen wie z. B. Wirtschaftsverbände als gelegentliche Sponsoren auftreten. Drittens können Zivilpersonen einen Flüchtling unterstützen, wenn sie sich zu einer Gruppe von mindestens fünf Personen (*Group of 5*) zusammenschließen. Alle Mitglieder dieses Zusammenschlusses müssen kanadische Staatsangehörige sein oder eine Daueraufenthaltserlaubnis besitzen. Die potenziellen Sponsoren sollten ihren Wohn- oder Geschäftssitz in der Zielgemeinde des aufzunehmenden Flüchtlings haben oder dort Verwandte haben (Government of Canada 2016c).

Die Sponsoren können entweder selbst eine Person benennen, der sie helfen möchten, oder sich von einem Angestellten der Visumsbehörde eine Person empfehlen lassen. Eine nicht zertifizierte Organisation oder eine *Group of 5* kann nur Personen unterstützen, die als Flüchtlinge anerkannt sind (syrische und irakische Flüchtlinge sind davon vorübergehend ausgenommen, sie müssen keinen anerkannten Flüchtlingsstatus haben). SAH hingegen können auch Personen in flüchtlingsähnlichen Situationen unterstützen (Government of Canada 2016a). Die Entscheidung über einen Antrag liegt bei der kanadischen Visumsbehörde. Privat finanzierte Flüchtlinge bekommen bei ihrer Einreise eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. Die Unterstützung läuft meistens über ein Jahr, kann aber bis auf drei Jahre ausgeweitet werden. Wenn der Unterstützungsvertrag ausläuft, sollten die betreffenden Flüchtlinge in der Lage sein, für ihren Lebensunterhalt selbst aufzukommen. Für die finanzielle Unterstützung wird pro Flüchtling mit einem Aufwand von ca. 12.600 kanadischen Dollar pro Jahr gerechnet (ca. 9.000 Euro); die Kosten für eine vierköpfige Familie belaufen sich auf ca. 27.000 kanadische Dollar pro Jahr (ca. 19.000 Euro). Mit diesem Betrag deckt der Sponsor sämtliche Lebenshaltungskosten des Flüchtlings. Darüber hinaus hilft er ihm bei der Wohnungs- und Arbeitsuche sowie in alltäglichen Situationen (Government of Canada 2016b).

Private Sponsorship-Programme bieten die gleichen Vorteile wie staatlich finanzierte Aufnahmeprogramme. Zudem finden privat finanzierte Flüchtlinge laut der NGO *Canadian Refugee Council* (2014) schneller eine Arbeit als staatlich umgesiedelte Flüchtlinge. Darüber hinaus erlaubt das Programm, die Zivilgesellschaft in eine kontrollierte und planbare Strategie der Flüchtlingseinreise einzubinden; das steigert die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme ebenso wie das Volumen humanitärer Hilfe (vgl. Thränhardt 2014: 180). Diese Verantwortungsteilung wird aber oftmals kritisiert: Die Regierung schiebe damit ihre Pflichten auf die Bürger ab (Labman 2016). Tatsächlich wurden 2011 in Kanada 42 Prozent aller umgesiedelten Flüchtlinge privat finanziert; 2013 waren es sogar mehr als die Hälfte. 2014 hat die Regierung wieder mehr Verantwortung übernommen: 7.573 Flüchtlinge wurden staatlich finanziert, 4.560 privat. Dennoch ist der Hinweis berechtigt, dass Resettlement eine staatliche, keine private Aufgabe sein sollte. Festzuhalten ist, dass der Anteil der privat finanzierten Flüchtlinge in den letzten 15 Jahren kontinuierlich gestiegen ist und die Sponsorengruppen auch politischen Druck auf die Regierung ausüben können. Private Sponsoren sehen sich aber zunehmend in der Situation, dass sie immer mehr Verantwortung haben und dabei strenger reguliert werden (Labman 2016).

Insgesamt wird das Instrument vor allem als Möglichkeit des Familiennachzugs genutzt: Laut Schätzungen aus dem Jahr 2003 unterstützen 95 bis 99 Prozent aller privaten Sponsoren jemanden aus dem erweiterten Familienkreis (Denton 2013). Die EU-Kommission wirbt mittlerweile dafür, *Private Sponsorship*-Programme auch in der EU einzuführen bzw. verstärkt anzuwenden (COM(2016)197) (zu *Private Sponsorship* in der EU s. auch Kumin 2015).

A.5.3 Massenzustromsrichtlinie: schlaffendes Instrument zur vorübergehenden Aufnahme oder Umverteilung

Mit der sog. Massenzustromsrichtlinie (2001/55/EG)⁶⁹ hat die EU schon seit 2001 eine Rechtsgrundlage für ein „ausnahmealber durchzuführendes Verfahren“ (Art. 2a RL 2001/55/EG) für den Fall, dass Vertriebene aus Drittstaaten in ‚Massen‘ nach Europa gekommen sind oder absehbar ist, dass dies geschehen wird. Als Massenzustrom definiert die Richtlinie „den Zustrom einer großen Zahl Vertriebener, die aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet kommen, unabhängig davon, ob der Zustrom in die Gemeinschaft spontan erfolgte oder beispielsweise durch ein Evakuierungsprogramm unterstützt wurde“ (Art. 2d RL 2001/55/EG). Sie ermöglicht, Flüchtlingen in einem ‚Pauschalverfahren‘ vorübergehend Schutz zu gewähren, ohne dass sie ein Asylverfahren durchlaufen müssen. Dieser vorübergehende Schutz soll insbesondere dann gewährt werden, wenn „die Gefahr besteht, dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz nachsuchende Personen auffangen kann“ (Art. 2a RL 2001/55/EG).

Beschlossen wurde die Richtlinie unter dem Eindruck des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien; sie wurde jedoch bisher nie angewandt (vgl. Skordas 2016: 1060). Die Richtlinie besteht im Wesentlichen aus einem Doppelmechanismus: Der eine dient dazu, bei einem bereits erfolgten Massenzustrom die Flüchtlinge in die einzelnen Mitgliedstaaten umzuverteilen.⁷⁰ Mit dem anderen können Flüchtlinge in großer Zahl aus einem Drittstaat evakuiert und auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

A.5.3.1 Aktivierung der Massenzustromsrichtlinie

Die Richtlinie wurde mit § 24 AufenthG in deutsches Recht umgesetzt. Ob sie aktiviert wird, entscheiden nicht die Innenminister der Bundesländer im Einvernehmen mit dem Bundesinnenminister – wie bei den Bundes- oder Länderprogrammen, über die bestimmten Personengruppen vorübergehend Schutz gewährt wird –, sondern der Rat der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Schmidt 2015: 209). Der Vorschlag dazu kommt

von der Kommission, die entsprechende Vorschläge der Mitgliedstaaten prüft und sie ggf. dem Rat unterbreitet (Art. 5 Abs. 1 RL 2001/55/EG). Der Ratsbeschluss muss die Gruppe definieren, der die Mitgliedstaaten vorübergehend Schutz gewähren sollen. Darüber hinaus muss er vor allem Angaben zu den Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten enthalten (Art. 5 Abs. 3 RL 2001/55/EG) (vgl. Ineli-Ciger 2016: 14–16; Skordas 2016).⁷¹ Wenn Personen nach einem solchen Ratsbeschluss vorübergehend Schutz gewährt wird, müssen sie einen Aufenthaltstitel für die gesamte Dauer des Schutzes erhalten.⁷²

Die Richtlinie enthält keine klaren Vorgaben dazu, wie die einzelnen Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Aufnahmekapazitäten ermitteln sollen; die Beurteilung liegt somit in ihrem Ermessen (vgl. Schmidt 2015: 209–211). Ebenfalls ungelöst bleibt in der Richtlinie das „zentrale Problem der Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten“; ein Verteilungsschlüssel oder ähnliche Instrumente sind nicht vorgesehen (Schmidt 2015: 209–211) (s. Kap. A.1, A.2, A.4).

A.5.3.2 Hat die Massenzustromsrichtlinie eine Zukunft?

Vor dem Hintergrund des Syrienkonflikts wollten einige Regierungen die Richtlinie aktivieren, um syrischen Flüchtlingen unbürokratisch und schnell kollektiven Schutz zu gewähren. Auch die deutsche Bundesregierung hat sich dafür ausgesprochen (vgl. Lübke 2016; Ineli-Ciger 2016; Skordas 2016). Diese Vorstöße sind allerdings gescheitert, auch in diesem offenkundig ‚passenden‘ Ernstfall wurde die Massenzustromsrichtlinie nicht angewendet (Ineli-Ciger 2016).

Das hat mehrere Gründe: In der Richtlinie wird zwar Solidarität unter den Mitgliedstaaten angemahnt, und wenn ein „plötzliche[r] und massenhafte[r] Zustrom[er]“ von Menschen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, die Aufnahmekapazität eines Mitgliedstaats überschreitet, soll der Rat „geeignete Maßnahmen“ treffen (Art. 25 Abs. 3 RL 2001/55/EG). In der Praxis erscheint dies jedoch schwierig: Wenn Personen in einen anderen Mitgliedstaat ‚verlegt‘ werden sollen, müssen dem sowohl dieser andere Staat als auch die Betroffenen selbst zustimmen. Wie die aufzunehmenden Flüchtlinge und die damit einhergehenden Kosten innerhalb der EU verteilt werden sollen, ist ungeklärt. Zudem sind nicht genügend

69 Der vollständige Titel lautet: „Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten“.

70 Zu aktuellen Plänen der Europäischen Kommission zur Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU s. Kap. A.3.

71 Wird ein solcher Beschluss gefasst, sollen die Maßnahmen zur Aufnahme der Schutzbedürftigen mit Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds unterstützt werden (Art. 24 RL 2001/55/EG).

72 Zudem müssen sie u. a. unmittelbar Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, ebenso zum Bildungssystem, zu Sozialleistungen, zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zu medizinischer Versorgung. Darüber hinaus muss engen Familienangehörigen der Nachzug gewährt werden (das betrifft schutzbedürftige Ehegatten oder nicht verheiratete Lebenspartner und minderjährige ledige Kinder; bei weiteren engen Verwandten ist der Nachzug in Härtefällen möglich) (Art. 8–16 RL 2001/55/EG).

EU-Staaten bereit, sich an der Aufnahme und Verteilung von Bürgerkriegsflüchtlings zu beteiligen. Aus diesen Gründen haben Vorschläge, die Richtlinie anzuwenden, im Rat bislang nie eine Mehrheit erreicht – dabei würde hier eine qualifizierte Mehrheit genügen (vgl. SVR 2015b: 78f.; SVR-Forschungsbereich 2015a: 2; Lübke 2016: 7). Die fehlende Solidarität der Mitgliedstaaten dürfte auch ein Grund dafür sein, dass die Richtlinie im Jahr 2015 nicht aktiviert wurde (Mohler 2016: 8f.). Dabei schreibt sie ja gerade nicht vor, wie die Belastungen konkret auf die Mitgliedstaaten zu verteilen sind. Sie böte also grundsätzlich den nötigen politischen „Spielraum, [um] den Staaten gerade in Mittel- und Osteuropa entgegenzukommen, die keine oder nur wenige Flüchtlinge aufnehmen wollen“ (Langenfeld/Faßmann 2015: 7; vgl. auch Ineli-Ciger 2016).

A.5.4 Kontingentaufnahmen im Rahmen von Drittstaatsvereinbarungen: die EU-Türkei-Erklärung

Nachdem die Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 deutlich gestiegen war (s. Kap. A.2), fand am 15./16. Oktober 2015 in Brüssel ein EU-Flüchtlingsgipfel statt. Dort wurde vereinbart, mit Herkunfts- und Transitländern (insbesondere der Türkei) stärker zusammenzuarbeiten, die EU-Außengrenzen zu stärken und die Rückführung von Asylsuchenden, deren Asylantrag abgelehnt wurde, zu verbessern (vgl. Europäischer Rat 2015a). Am 29. November trafen sich dann EU-Staats- und Regierungschefs mit ihren türkischen Amtskollegen und beschlossen einen gemeinsamen Aktionsplan. Danach soll die Türkei den Grenzschutz verstärken, um die Einreise von Asylsuchenden über diesen Weg zu begrenzen. Im Gegenzug wurden Mittel in Höhe von 3 Milliarden Euro zugesagt, um die Lage der syrischen Flüchtlinge zu verbessern, die in der Türkei Schutz suchen (s. auch Kap. A.6). Zudem wurde vereinbart, das geltende Rückübernahmeabkommen durchgängig anzuwenden und Drittstaatsangehörige schneller in die Türkei zurückzuführen, wenn sie von dort irregulär in die EU eingereist sind. Am 18. März 2016 unterzeichneten führende Politiker der EU und der Türkei schließlich eine entsprechende Erklärung – den in den Medien oft zitierten und in der Öffentlichkeit viel diskutierten ‚Türkei-Deal‘ (vgl. Europäischer Rat 2015b; 2016).⁷³ Diese Erklärung (englisch: *statement*) ist im eigentlichen Sinne kein völkerrechtlicher Vertrag, wenngleich die Medien und auch die Politik oft von einem „Abkommen“ sprechen. Sie ist lediglich eine politische, keine rechtliche Vereinbarung; Letztere würde die Zustimmung der Parlamente erfordern.

A.5.4.1 Die ‚1 : 1-Regelung‘: kollektive Aufnahme bei gleichzeitiger Rückführung

Nach der EU-Türkei-Erklärung sollen alle Zuwanderer, die seit dem 20. März 2016 irregulär über die Türkei nach Griechenland eingereist sind, in die Türkei zurückgeführt werden. Im Gegenzug verpflichtet sich die EU, für jeden zurückgeführten Syrer einen syrischen Flüchtling aus der Türkei in der EU neu anzusiedeln. Diese ‚1 : 1-Regelung‘ versucht, die „paradoxe Logik“ des internationalen Flüchtlingsrechts zu durchbrechen, nach der gilt: „Wer nicht kommt, hat keine Rechte, wer kommt, und sei es auf illegalem Weg, hat das volle Spektrum der Rechte“ (Nußberger 2016: 818). Die griechischen Behörden haben zwei rechtliche Möglichkeiten, einen Asylantrag für unzulässig zu erklären: (1) wenn die betreffende Person bereits in einem anderen Staat als Flüchtling anerkannt wurde oder dort anderweitigen ausreichenden Schutz erhalten hat (Art. 35 RL 2013/32/EU) und (2) wenn die Person in einem sicheren Drittstaat noch keinen Schutz erhalten hat, der Drittstaat aber garantieren kann, dass sie dort effektiven Zugang zu Schutz erhält (Art. 38 RL 2013/32/EU) (vgl. Europäische Kommission 2016d).

Die Kosten der Rückführung trägt die EU; die Türkei wiederum ergreift Maßnahmen, um irreguläre Migration in die EU zu verhindern. Insgesamt kombiniert die Erklärung im Wesentlichen also einen Rückführungs- mit einem Resettlement-Mechanismus, allerdings für verschiedene Zielgruppen: Der Rückführungsmechanismus betrifft *alle* irregulären Migranten, die nach ihrer Ankunft und Registrierung in Griechenland keinen Asylantrag stellen oder deren Antrag als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird. Diese Menschen werden in der Zeit zwischen ihrer Ankunft und ihrer Rückführung in geschlossenen Ankunftszentren untergebracht. Der Resettlement-Mechanismus betrifft ausschließlich Syrer. In diesem Zusammenhang werden Menschen bevorzugt, die zuvor weder irregulär in die EU eingereist sind noch dies versucht haben (vgl. Europäischer Rat 2016; Europäische Kommission 2016c).

Die Kombination der beiden Mechanismen setzt also einen doppelten Anreiz, damit syrische Flüchtlinge zunächst in der Türkei bleiben: Der negative Anreiz (bzw. die Drohkulisse) besteht darin, dass Flüchtlinge, die aus der Türkei irregulär nach Griechenland einwandern, in die Türkei zurückgeführt werden, wenn sie in Griechenland keinen Asylantrag stellen oder ihr Antrag als unzulässig abgewiesen wird. Da vermutlich die wenigsten Flüchtlinge einen Asylantrag in Griechenland stellen wollen, werden sie also mit hoher Wahrscheinlichkeit in die Türkei zurückgeführt, wenn sie nicht unregistriert in ein

⁷³ Die EU hat sich zudem u. a. verpflichtet, die Visabestimmungen für türkische Staatsbürger zu lockern und die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei neu zu beleben.

anderes EU-Land weiterwandern. Umgekehrt haben syrische Flüchtlinge, die in der Türkei verbleiben und nicht versuchen, irregulär nach Griechenland zu gelangen, eine Chance, über das Resettlement-Verfahren sicher in die EU zu gelangen; das ist der positive Anreiz.

Trotzdem wird dieses System bestimmte Gruppen kaum davon abhalten können, irregulär in die EU einzu-reisen. Dies hat verschiedene Gründe: In einem Resettlement-Verfahren werden besonders schutzbedürftige Personen bevorzugt (z. B. kinderreiche Familien, alleinstehende Frauen mit Kindern und Kranke).⁷⁴ Zudem betrifft das Resettlement ausschließlich syrische Flüchtlinge in der Türkei, während die Rückführung *alle* irregulären Migranten betrifft. Schließlich ist ungewiss, welchem EU-Staat die Menschen im Rahmen eines Resettlement-Verfahrens zugewiesen werden. Darum dürften einige dennoch versuchen, selbst auf irregulärem Weg ihr Wunsch- oder Ziel-land zu erreichen, um dort einen Asylantrag zu stellen. Ein Teil der syrischen Flüchtlinge, die keine oder geringe Chancen haben, im Rahmen eines Resettlements berücksichtigt zu werden, wird sich auch weiterhin selbständig auf den Weg in die EU machen. Dasselbe gilt für nichtsyrische Flüchtlinge, die vom Resettlement aus der Türkei in die EU grundsätzlich ausgeschlossen sind.

A.5.4.2 Rückführung und Aufnahme im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung

Die Neuansiedlungen auf der Grundlage der EU-Türkei-Erklärung erfolgen in einer ersten Phase im Rahmen des Resettlement-Pilotprogramms der EU, das der Innenministerrat im Juli 2015 beschlossen hat. Als die Vereinbarung geschlossen wurde, standen für das Jahr 2016 noch 18.000 der ursprünglichen 22.000 Resettlement-Plätze zur Verfügung. Weitere Neuansiedlungen wollen die Mitgliedstaaten „mit einer ähnlichen freiwilligen Vereinbarung bis zu einer Grenze von 54.000 zusätzlichen Personen“ durchführen, wie der Europäische Rat bekräftigt. Die Kommission plant, den Bedarf ggf. auch über Plätze zu decken, die bei der vorgesehenen Umsiedlung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien auf andere Mitgliedstaaten (nach einem Beschluss vom 22. September 2015) nicht vergeben werden (Europäischer Rat 2016). Kurz vor dem Beschluss der EU-Türkei-Erklärung hatte sie kritisiert, die Umsiedlung aus Griechenland und Italien gehe „bisher viel zu langsam vonstatten“ (COM(2016)165). Wenige

Tage nach der EU-Türkei-Erklärung schlug die Kommission schließlich konkret vor, die 54.000 Plätze „von der Umverteilungs- auf die Neuansiedlungsregelung [zu] übertragen“, und forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Plätze entsprechend zuzuweisen: „Die Zahl der neu angesiedelten Syrer würde von der Zahl der in die betreffenden Mitgliedstaaten umzusiedelnden Personen abgezogen“ (Europäische Kommission 2016e). Ende September 2016 folgte der Rat diesem Vorschlag und beschloss, dass Neuansiedlungen aus der Türkei auf die jeweiligen Umsiedlungskontingente angerechnet werden können (Beschluss (EU) 2016/1754). Anstatt wie ursprünglich vorgesehen Flüchtlinge aus Griechenland in einen bestimmten Mitgliedstaat umzusiedeln, sollen nun syrische Flüchtlinge direkt aus der Türkei in diesen neu angesiedelt werden.⁷⁵ Der Europäische Rat (2016) hat angekündigt, dass er den Rückführungs-Neuansiedlungs-Mechanismus überprüfen wird, wenn die Vereinbarungen zwischen der EU und der Türkei „nicht zur angestrebten Beendigung der irregulären Migration führen“ und die Zahlen von Rückführungen in die Türkei und Neuansiedlungen aus der Türkei sich annähern. Wenn die Rückführungen die vorgesehenen Neuansiedlungen überschreiten, soll der Mechanismus eingestellt werden. Falls die irreguläre Migration aus der Türkei in die EU hingegen „erheblich und nachhaltig“ zurückgeht oder gar vollständig unterbunden werden kann, soll „eine Regelung für die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen aktiviert“ werden, zu der die Mitgliedstaaten „einen freiwilligen Beitrag“ leisten (Europäischer Rat 2016). Bis zum 3. Januar 2017 wurden 801 Zuwanderer von Griechenland in die Türkei zurückgeführt. Demgegenüber wurden 2.672 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in EU-Mitgliedstaaten neu angesiedelt, über ein Drittel davon in Deutschland (Europäische Kommission 2017).⁷⁶ Bis dahin hatte der Rat die teilnehmenden Staaten wiederholt aufgefordert, die Neuansiedlung syrischer Flüchtlinge aus der Türkei (und die Umverteilung von Asylbewerbern aus Griechenland und Italien) zu beschleunigen. Zudem sollen mehr irregulär Zugewanderte aus Griechenland in die Türkei rückgeführt werden (vgl. u. a. Rat der Europäischen Union 2016a; 2016b).

A.5.4.3 Bewertung der EU-Türkei-Erklärung

Zurzeit ist die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei sehr im Fluss. Trotzdem soll hier kurz auf einige

74 Das legen nicht nur die Resettlement-Kriterien des UNHCR oder der Bundesregierung nahe. Berichten zufolge werden im Rahmen der Vereinbarung in der EU derzeit vor allem besonders schutzbedürftige Personen (insbesondere kranke und traumatisierte Flüchtlinge) neu angesiedelt, während z. B. Akademiker in der türkischen Vorauswahl offenbar nicht berücksichtigt werden (vgl. u. a. Zeit Online 2016b; Spiegel Online 2016; <http://resettlement.de/resettlement-einreisen-aus-der-tuerkei-nach-deutschland/>, 13.01.2017).

75 Deutschland hat in diesem Rahmen bereits am 11.01.2017 153 Personen aus der Türkei aufgenommen, vgl. <http://resettlement.de/neue-humanitaere-aufnahme-fuer-syrische-fluechtlinge/>, 23.01.2017.

76 Laufend aktualisierte Zahlen der Rückübernahmen und Neuansiedlungen finden sich unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf, 13.01.2017.

drängende Fragen eingegangen werden, die sich in diesem Zusammenhang auf einer allgemeinen und auf der konkreten Ebene stellen: Wie ist Kooperation mit Transitstaaten in der Flüchtlingspolitik generell zu bewerten und welche Zielkonflikte können sich daraus ergeben? Was wird an der EU-Türkei-Erklärung im Besonderen kritisiert? Und wie wird die Vereinbarung umgesetzt?

Wie bereits angesprochen, liegt ein grundlegender struktureller Mangel des internationalen Flüchtlingsrechts darin, dass die Staaten nicht verpflichtet sind, zusammenzuarbeiten. Wenn eine solche Verpflichtung fehlt, ist es im Grundsatz normativ und realpolitisch richtig, die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu suchen. Hier entstehen jedoch Zielkonflikte. Die EU verfolgt mit ihrem Engagement im außereuropäischen Ausland einerseits humanitäre und menschenrechtliche Interessen: Sie will für Asylsuchende und Flüchtlinge in den Erstaufnahme- und Transitstaaten menschenwürdige Bedingungen schaffen bzw. verhindern, dass Flüchtlinge im Mittelmeer sterben, und gewährleisten, dass die völker- wie europarechtlich garantierten Menschen- und Flüchtlingsrechte gewahrt werden. Andererseits möchte sie verhindern, dass Menschen illegal in die EU einreisen, und nach innen wie nach außen signalisieren, dass die Grenzen ‚unter Kontrolle‘ sind.

Daneben haben die EU-Mitgliedstaaten auch weiterreichende Sicherheitsinteressen: Wenn geopolitisch wichtige Staaten wie die Türkei instabil werden, wenn Flüchtlinge sich radikalisieren, die unter menschenunwürdigen Bedingungen in Lagern leben und keine Lebensperspektive haben, oder wenn eine mögliche Sekundärmigration nicht entsprechend kontrolliert wird, dann gefährdet das auch die Sicherheit innerhalb der EU. Um diesem Bündel von Interessen gerecht zu werden, muss die EU mit Drittstaaten zusammenarbeiten. Dabei ist von vornherein klar, dass in den Partnerstaaten die Standards für die Aufnahme von Flüchtlingen, aber auch die generellen Sozialstandards in aller Regel niedriger sind als in der EU selbst. Bisher ist rechtlich nicht abschließend geklärt, inwieweit die EU außerhalb ihres Territoriums an ihre eigenen Standards gebunden ist (s. dazu Kap. A.5.5).⁷⁷ Dennoch: Kooperiert die EU z. B. mit der Türkei, macht sie sich – nicht rechtlich, wohl aber ethisch-moralisch – mitverantwortlich für die Situation der Asylsuchenden und Flüchtlinge dort.

Zudem muss unweigerlich in Kauf genommen werden, dass man dem jeweiligen Verhandlungspartner allein durch die Zusammenarbeit eine politische Legitimation verschafft und er seine Verhandlungsmacht nutzt. Kritisch diskutiert wird zudem, dass die EU in der Folge auch bei anderen Themen erpressbar wird, sich beispielsweise nicht zum Vorgehen gegen Oppositionelle in der Türkei äußert aus Angst, den ‚Deal‘ zu gefährden. Koope-

ration mag in den internationalen Beziehungen allgemein wünschenswert und auch unausweichlich sein; angesichts der skizzierten Zielkonflikte muss jedoch immer im Einzelfall der jeweils richtige Weg gefunden werden. Als Kompass bei Kooperationen mit Staaten außerhalb der EU sollten angesichts der bestehenden Dilemmata grundsätzlich die Flüchtlings- und Menschenrechte dienen. Wie das im Einzelnen auszusehen hat, ist rechtlich jedoch nicht abschließend geklärt (s. dazu detaillierter Kap. A.5.5).

In der Türkei sind über 2,8 Millionen syrische Flüchtlinge registriert (Stand 11.01.2017) (UNHCR 2017). Aus normativen wie aus politischen Gründen ist es grundsätzlich anzustreben, dass die Verantwortung dafür mit der Türkei geteilt wird. Bei der Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung muss aber gewährleistet sein, dass die vereinbarten Rückführungen in die Türkei in vollem Umfang dem Europa- und Völkerrecht entsprechen. Für jeden Flüchtling, der von der Türkei nach Griechenland einreist und dort einen Asylantrag stellt, muss einzeln überprüft werden, ob die Türkei ein sicherer Drittstaat ist (und bleibt), und er muss die Möglichkeit haben, die Entscheidung vor einem griechischen Gericht anzufechten.

Es ist umstritten, ob bei der EU-Türkei-Erklärung all diese Punkte vollständig gewährleistet sind. Deshalb hat diese Vereinbarung von vornherein viel Kritik hervorgerufen: Im Europäischen Parlament (2016) äußerte sich „eine breite Mehrheit der Abgeordneten“ darüber besorgt. Menschenrechtsorganisationen kritisieren vor allem, dass die Erklärung vorrangig genutzt werde, um den individuellen Asylzugang in die EU zu erschweren. Zudem könne die Türkei den Schutz von Flüchtlingen gegenwärtig nicht gewährleisten. Auch die Zustände in der Türkei sind laut diesen Organisationen höchst problematisch: Flüchtlinge hätten dort oft kaum Zugang zu Gesundheit, Bildung und Arbeit. Dadurch seien sie von Armut bedroht und damit anfällig für Kinderarbeit und Ausbeutung (Human Rights Watch 2016). Laut einer Umfrage des *World Food Programme* (2016) leben über 90 Prozent der befragten Syrer in der Türkei unterhalb der nationalen Armutsgrenze; ein Drittel ist von Nahrungsmittelunsicherheit betroffen und zwei Drittel drohen es zu werden. Gerade diese Zustände können durch die vereinbarten finanziellen Hilfen der EU aber auch verbessert werden – ein klassischer Zielkonflikt in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Wegen der gravierenden Mängel im griechischen Asylsystem sei es zudem zweifelhaft, dass Asylanträge angemessen geprüft würden. Zudem sei nicht transparent, wie die türkische Migrationsbehörde die Flüchtlinge für das Resettlement auswähle (vgl. u. a. PRO ASYL e. V. 2016a; Jesuiten-Flüchtlingsdienst 2016; Amnesty International 2016b; Human Rights Watch 2016; Médecins sans Frontières 2016).

⁷⁷ Gerade wegen dieser rechtlichen Unklarheiten ist es für die EU vielversprechend, die Asylpolitik aus dem eigenen Territorium hinaus zu verlagern, denn dadurch ist sie flexibler und möglicherweise effizienter (vgl. dazu durchaus kritisch den Hertog 2013; s. auch Kap. A.5.5).

Schließlich ist umstritten, ob die Türkei als ein sicherer Drittstaat gelten kann – zumal sie die Genfer Flüchtlingskonvention und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 mit einer territorialen Beschränkung ratifiziert hat, die nur Flüchtlinge aus Europa erfasst.⁷⁸ Die Menschenrechtsorganisation *Human Rights Watch* (2016) dokumentierte Zurückweisungen (*pushbacks*) an der syrischen Grenze, die dem *non-refoulement*-Prinzip zu widersprechen scheinen. Amnesty International (2016a) hat ebenfalls dokumentiert, dass Syrer in ihr Herkunftsland zurückgeschoben wurden, wenn auch nicht solche, die dem ‚EU-Türkei-Deal‘ unterfallen. Hier stellt sich die Frage, ob dies mit Art. 38 der EU-Asylverfahrensrichtlinie vereinbar ist: Danach müssen Asylbewerber, die in sichere Drittstaaten zurückgeführt werden, dort vor Folter, Todesstrafe oder unmenschlicher bzw. erniedrigender Behandlung sicher sein. Hinzu kommt, dass infolge der innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei (u. a. zunehmender Inhaftierungen) derzeit auch wieder mehr türkische Staatsangehörige aus der Türkei fliehen und in Deutschland Asyl beantragen (BT-Drs. 18/9415, 18/8450, 18/10575, 18/10742).

Abgesehen von diesen grundlegenden Kritikpunkten stellt sich auch die Frage, ob die Vereinbarung überhaupt angemessen und wirksam ist. Die irregulären Grenzübertritte von der Türkei nach Griechenland und die Todesfälle in diesem Zusammenhang sind massiv zurückgegangen, seit die Erklärung in Kraft getreten ist; das wertet die EU-Kommission als „eindeutige[n] Beleg für deren Wirksamkeit“ (COM(2016)634).⁷⁹ Allerdings gibt es gravierende Probleme bei den Aufnahmekapazitäten auf den griechischen Inseln, denn die dortigen Hotspots sind mit (zum Teil erheblich) mehr Personen belegt, als sie offiziell Plätze haben.

Auch auf Verwaltungsebene gibt es Umsetzungsprobleme. So wurden nach dem Putschversuch in der Türkei die türkischen Beamten zunächst von den griechischen Inseln abberufen; sie kehrten erst Ende Oktober 2016 dorthin zurück (COM(2016)792). Die Vereinbarung wird zu einem wesentlichen Teil von den griechischen Behörden umgesetzt; diese sind aber mitunter stark überlastet. Sie werden zwar operationell, logistisch und finanziell durch das EASO und Frontex unterstützt. Nach wie vor müssen jedoch griechische Beamte entscheiden, welche Personen zurückgeführt werden, und griechische Richter müssen eventuelle Klagen gegen diese Entscheidungen prüfen. Die Tätigkeit der EU-Agenturen hängt zudem davon ab,

dass die Mitgliedstaaten genügend Experten zur Verfügung stellen, und laut den Fortschrittsberichten der EU-Kommission zur Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung bleiben die bereitgestellten Ressourcen hier weit hinter dem Bedarf zurück (COM(2016)634; COM(2016)792). Nicht zuletzt wegen dieser Verhältnisse werden einige Flüchtlinge versuchen, einer Registrierung in Griechenland zu entgehen und irregulär in andere EU-Staaten weiterzuwandern, um eine mögliche Rückführung zu vermeiden. Darin liegt ein weiteres Problem, das nicht unterschätzt werden darf.

❗ Trotz dieser berechtigten Kritik und bei Abwägung der unterschiedlichen Interessen ist der ‚EU-Türkei-Deal‘ aus der Sicht des SVR zu unterstützen. Die EU sollte die Türkei auf jeden Fall weiterhin massiv dabei unterstützen, die Lebensverhältnisse für die Flüchtlinge dort zu verbessern (vgl. SVR 2016d; Thym 2016d).⁸⁰ Zudem muss sichergestellt werden, dass die in die Türkei zurückgeführten Flüchtlinge dort auch tatsächlich vor Gefahr für Leib und Leben und vor Verfolgung geschützt sind und menschenwürdig behandelt werden (SVR 2016d). Die weitere politische Entwicklung in der Türkei und die Lage der Flüchtlinge und Migranten dort muss darüber hinaus laufend beobachtet werden. Die derzeitige Zahl syrischer Flüchtlinge, die aus der Türkei in die EU umgesiedelt werden sollen, muss noch deutlich erhöht werden, und die Umsiedlung muss schneller erfolgen. Denn die bislang vereinbarten Zahlen werden die Türkei kaum entlasten. Zudem wird es sonst kaum möglich sein, irreguläre Migration einzudämmen und den Schleppern die Geschäftsgrundlage zu entziehen; dies ist ein weiteres Ziel, das die EU mit der Vereinbarung erreichen will. Die ausgeweitete Agentur EASO sollte die griechischen und italienischen Behörden künftig noch stärker unterstützen.

A.5.5 Aufnahmezentren in Nordafrika? Möglichkeiten und Grenzen extraterritorialer Asylpolitik

Weitere Initiativen über den ‚EU-Türkei-Deal‘ hinaus sind die Extraterritorialisierung der europäischen Asylpolitik, d. h. die Auslagerung entsprechender Maßnahmen in Staaten jenseits der EU-Außengrenzen, und Partnerschaften mit Drittstaaten, die als Herkunfts- oder

78 Das Konzept des sicheren Drittstaats ist im internationalen Gewohnheitsrecht verankert und mit der Genfer Konvention grundsätzlich vereinbar. Es ist nicht zu verwechseln mit dem Konzept des sicheren Herkunftsstaats (s. zu diesem Kap. A.8).

79 Für die jeweils aktuelle Zahl der Flüchtlinge, die von der Türkei nach Griechenland gekommen sind, vgl. <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>, 13.01.2017.

80 Erste Fortschritte gibt es beim Zugang zu Arbeit, Bildung und Gesundheitsversorgung: Die Vorschriften zu Arbeitserlaubnissen werden in der Türkei nun umgesetzt, bis Ende September 2016 wurden mehr als 8.000 Anträge von syrischen Staatsangehörigen bewilligt (COM(2016)634). Bei 2,8 Millionen Syrern in der Türkei ist dies jedoch immer noch sehr wenig. Die EU hat dem türkischen Gesundheits- und dem Bildungsministerium zudem insgesamt 600 Millionen Euro vertraglich zugesichert; damit soll gewährleistet werden, dass die Flüchtlinge Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung erhalten.

Transitregionen wichtig sind (s. dazu ausführlich SVR 2016f: 169–174; den Hertog 2013; Papagianni 2013; Trevisanut 2014 u. v. m.) (s. auch Kap. A.6). Angesichts der zunehmenden Flüchtlingszahlen und der damit verbundenen politischen Krise der EU werden in diesem Bereich derzeit neue Schwerpunkte gesetzt. Dass eine systematische Rückführung irregulär Eingereister mit der kontrollierten Aufnahme von Flüchtlingen verknüpft wird, hat es so bislang nicht gegeben. In der Zusammenarbeit mit der Türkei wird dies wie dargestellt bereits praktiziert und ist für andere Transitstaaten zumindest angedacht. Nachdem die türkische Küstenwache zunehmend verhindert, dass Flüchtlingsboote ablegen, und die Westbalkanroute inzwischen schwieriger zu passieren ist, gewinnt die zentrale Mittelmeerroute wieder an Bedeutung. In der externen europäischen Asylpolitik rücken damit die nordafrikanischen Staaten Tunesien, Libyen und Ägypten (wieder) in den Fokus, denn von dort aus machen sich die meisten Flüchtlingsboote auf den Weg.⁸¹

Sowohl Bundeskanzlerin Merkel (BT-Drs. 18/186) als auch der österreichische Außenminister Kurz (NZZ am Sonntag 2016) äußerten Überlegungen, mit nordafrikanischen Staaten eine Vereinbarung zu schließen, die der mit der Türkei ähnelt. EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn sagte allerdings eher das Gegenteil: Man wolle bei Staaten wie Ägypten keine falschen Erwartungen wecken, dass die EU ähnlich große Hilfszahlungen wie an die Türkei zusage (Spiegel 2016). Direkt könnte die EU-Türkei-Erklärung ohnehin nicht als Vorbild für Übereinkommen mit Tunesien, Ägypten und Libyen dienen, weil diese nicht generell als sichere Dritt- oder Erstasylstaaten eingestuft werden können (vgl. Migration Watch UK 2016). Wenn also Flüchtlinge über diese Länder in die EU einreisen und dort einen Asylantrag stellen, könnte dieser kaum nach der Regelung zu sicheren Drittstaaten (Art. 38 RL 2013/32/EU) für unzulässig erklärt werden.

Innenminister de Maizièr unterbreitete im Januar 2016 einen noch weiter reichenden Vorschlag: In Ländern wie Tunesien oder Ägypten könnten EU-Aufnahmезentren eingerichtet werden, in denen Flüchtlinge Asyl beantragen können (ZDF heute 2016). Würde ihnen ein Schutzstatus zugesprochen, sollten sie von einem EU-Mitgliedstaat aufgenommen werden. Zugleich würden Personen, die es dennoch über das zentrale Mittelmeer nach Europa schaffen, nach einem Schnellverfahren auf dem Boden der EU in die nordafrikanischen Aufnahmelager zurückgeschickt – ganz ähnlich wie nach der EU-Türkei-Erklärung und den Überlegungen von Bundeskanzlerin Merkel und dem österreichischen Außenminister Kurz. Dazu müsste in der aktuell verhandelten Asylverfahrensverordnung eine neue Bestimmung zu sicheren Orten in Drittstaaten

eingeführt werden, an denen eine menschenwürdige Unterbringung nach Maßgabe der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention mit internationaler Unterstützung sichergestellt würde. Auf diesem Wege würden die zentralen Inhalte der EU-Türkei-Erklärung für Nordafrika angepasst: Irreguläre Flüchtlinge würden ohne Asylsachprüfung rückgeführt, es würde gewährleistet, dass sie an einem sicheren Ort menschenwürdig aufgenommen werden, und legale Zugangswege würden eröffnet.

Dänemark hatte bereits 1986 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgeschlagen, die Asylverfahren in Transitstaaten auszulagern. Wenige Jahre später wurde die Idee auf Anregung der Niederlande in die Inter-gouvernementalen Konsultationen eingebracht und 2001 unter dänischer Ratspräsidentschaft erneut in den Rat der Europäischen Union (Léonard/Kaunert 2016: 48). 2003 brachte der damalige britische Premierminister Tony Blair sie erneut ins Spiel (Noll 2003); zwei Jahre später wurde sie vom damaligen deutschen Innenminister Otto Schily wieder hervorgeholt, allerdings ohne Ergebnis (vgl. Bendel 2015c: 13). Schon bevor im Sommer und Herbst 2015 so viele Asylsuchende in die EU kamen, wurde erneut die Möglichkeit diskutiert, in Nordafrika Zentren zur Bearbeitung von Asylanträgen einzurichten. Der Hintergrund dafür war die Frage, wie es möglich wäre, Flüchtlingsschutz zu gewährleisten und gleichzeitig die Außengrenze weiterhin glaubwürdig zu kontrollieren (vgl. Garlick 2015). Nach ihrer langen, aber bislang erfolglosen Geschichte sind Asylverfahren außerhalb des EU-Territoriums also derzeit wieder im Gespräch; allerdings gibt es dazu bisher keine offiziellen Pläne oder Überlegungen auf EU-Ebene.

Die Vorteile solcher Verfahren liegen auf der Hand: Die irreguläre und gefährliche Fahrt über das Mittelmeer wäre weniger attraktiv, wenn Schutzbedürftige auf sicherem Weg legal in die EU einreisen könnten. Und ein Verfahren außerhalb des EU-Territoriums könnte zentralisiert ablaufen, die verfügbaren Ressourcen besser nutzen und letztlich das Asylverfahren vereinheitlichen (Léonard/Kaunert 2016). Dagegen sprechen zahlreiche praktische und rechtliche Unklarheiten: Zwar ist Art. 78 Abs. 2d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union grundsätzlich offen genug formuliert, dass er eine zukünftige Gesetzgebung für solche Zentren erlaubt. Diese könnten von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) oder dem UNHCR geführt werden, ggf. in Kooperation mit der künftigen EU-Asylagentur (EASO) und den Mitgliedstaaten. Unklar ist allerdings, welche rechtlichen Grundlagen dort für die Verfahren gelten würden. Die Europäische Menschenrechtskonvention gilt nur, wenn die EU territoriale Rechte ausübt (vgl. Nußberger 2016).

81 Mit diesen Staaten kooperiert(e) die EU bereits im Migrations- und Grenzmanagement, u. a. im Rahmen des sog. Dialogs mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit (COM(2011)292). Mit Tunesien verhandelt sie seit Oktober 2016 über Visaerleichterungen und die Rückübernahme irregulärer Zuwanderer (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3394_en.htm, 13.01.2017).

Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR-Beschluss vom 23.02.2012, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*) ist dies auch an Bord von Schiffen der Küstenwache der Fall – bei Aufnahmezentren in Nordafrika wäre das aber fraglich. Übt die EU keine territorialen Hoheitsrechte aus, gelten die allgemeinen Menschenrechte, die gerade im sozioökonomischen Bereich vergleichsweise wenig garantieren, und die Genfer Flüchtlingskonvention, die keine direkten Vorgaben zum Asylverfahren macht, aber durch ungeschriebene Verfahrensgrundsätze ergänzt wird (UNHCR 1977; 1979). Falls die EU jedoch in solchen Zentren Hoheitsgewalt ausübt, stellen sich all die Unsicherheiten, die die EGMR-Rechtsprechung ohnehin prägen.⁸²

Hinzu kommen praktische Fragen: Würden IOM und UNHCR auf internationaler Ebene den Status der Flüchtlinge feststellen oder würden Asylanträge von der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten bearbeitet? Welcher Mitgliedstaat würde welchen Anteil der anerkannten Flüchtlinge aufnehmen, wenn sich die Aufnahmebedingungen, Verfahren und Anerkennungsquoten in den Mitgliedstaaten weiterhin unterscheiden? Diese Überlegungen entfielen nur, wenn die Asylpolitik in der EU vollständig vereinheitlicht würde (wie in Kap. A.3 vorgeschlagen). Das ist aber europarechtlich sehr voraussetzungsreich und damit derzeit unrealistisch. Und in welchen Ländern sollten Aufnahmezentren eingerichtet werden? Wie ist die tatsächliche menschenrechtliche Situation dort, und ist das Recht auf *non-refoulement* gesichert? Auch die praktischen Konsequenzen einer solchen Verlagerung sind völlig unklar. So könnten derartige Zentren in Nordafrika einen starken Pull-Effekt haben und die Antragszahlen eher vergrößern. Das würde einen immensen finanziellen Aufwand erfordern, zumal wenn man negative Bilder von völlig überbelegten Lagern vermeiden will (den Hertog 2013).

Wie sind die neuen Entwicklungen und Überlegungen bei all diesen Unsicherheiten zu bewerten? **❶ Wie oben bereits angesprochen, ist es grundsätzlich sehr wünschenswert und realpolitisch unerlässlich, mit wichtigen Drittstaaten enger zusammenzuarbeiten, auch im Flüchtlingsschutz; das mahnt auch der SVR an** (s. z. B. SVR 2016f). **Wenn die EU aber ringsum von Partnerstaaten umgeben ist, in die ausnahmslos jeder irregulär Eingereiste zurückgeführt wird, wirft dies grundlegende rechtliche, normative und politische Fragen auf, und es entstehen unweigerlich Zielkonflikte. Das zeigen schon die Kritikpunkte bei der EU-Türkei-Erklärung** (s. Kap. A.5.4). **Eine einfache Lösung zeichnet sich hier also nicht ab. Klar ist jedoch: Die Teilung der Verantwortung darf nicht bedeuten, diese einfach zu verlagern** (vgl. Lübke 2016: 29–30).

A.5.6 Aufnahmeprogramme als Baustein im flüchtlingspolitischen Gesamtpaket

❶ Die kontrollierte und organisierte Aufnahme von Flüchtlingen direkt vom Ort der ersten Zuflucht bietet Vorteile und ist ein wichtiges Element im Gesamtpaket flüchtlingspolitischer Maßnahmen. Sie kann und soll das in der GFK verankerte individuelle Verfahren im Aufnahmestaat aber nicht ersetzen, sondern bestenfalls ergänzen. Als weitere Bestandteile einer flexiblen und modernen Flüchtlingspolitik müssen weitere legale Zugangswege geschaffen (s. Kap. A.7), **Fluchtursachen behandelt** (s. Kap. A.6) **und irreguläre Einreise begrenzt werden.** Die internationale Gemeinschaft ist noch weit davon entfernt, sich auf Mechanismen zu einigen, nach denen bei Flüchtlingskrisen die Verantwortung verteilt werden kann. **❷ Die bestehenden Aufnahmeprogramme – auch wenn sie zahlenmäßig begrenzt und nicht bindend sind – ermöglichen erstens, zumindest einem Teil der global Schutzbedürftigen auch angemessen Schutz zu gewähren und die Erstaufnahmestaaten zu entlasten. Zweitens signalisieren sie eine grundsätzliche Bereitschaft, die Verantwortung zu teilen. Um die Anreizstrukturen so zu verändern, dass die riskante irreguläre Zuwanderung zurückgeht, müssten diese Programme jedoch erheblich ausgebaut werden.**

Wie die EU-Kommission zu Recht betont (COM(2016)385), liegt es in der gemeinsamen Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, die Flüchtlinge in einem Staat neu anzusiedeln, in dem sie eine dauerhafte Perspektive haben. **❸ Tatsächlich sollte die EU nicht nur ein eigenes dauerhaftes Resettlement-Programm aufbauen, das in die Zusammenarbeit mit Drittstaaten eingebunden ist. Sie sollte auch ihren politischen Einfluss nutzen und zum Aufbau eines verbindlichen und globalen Resettlement-Systems beitragen, das von der UN gestützt ist** (vgl. COM(2016)385). Ansätze wie die humanitären Aufnahmeprogramme der Bundesrepublik Deutschland illustrieren die Vorteile solcher Maßnahmen kontrollierter Aufnahme gegenüber der individuellen Einreise von Schutzsuchenden, auch wenn ihr Umfang gemessen an der Zahl der Flüchtlinge weltweit sehr begrenzt ist. Die Erfahrungen aus diesen Programmen und die dafür bereits entwickelten Strukturen sollten genutzt werden, um neue Kontingentaufnahmen konkret auszugestalten und durchzuführen.

82 Die Unklarheit darüber, wie Art. 3 EMRK auszulegen ist, zeigt sich vor allem bei der Frage, ob eine Person in ein bestimmtes Herkunfts- oder Transitland zurückgeführt werden darf (vgl. Hailbronner/Thym 2016: 1049–1051).

Kapitel **A.6**

Fluchtursachen mindern: politische Rhetorik und dringende Notwendigkeit

Der Inhalt in Kürze

„Fluchtursachenbekämpfung“ gewinnt in der politischen Rhetorik und Praxis deutlich an Bedeutung. Das Kapitel behandelt theoretische Ansätze und empirische Erkenntnisse der Fluchtursachenforschung, dabei bezieht es sich auf die wichtigsten Herkunftsländer von Flüchtlingen nach Deutschland. Der SVR fordert, Handels-, Agrar-, Außen- und Entwicklungspolitik aufeinander abzustimmen. Rüstungsexporte in Konflikt- und Krisengebiete sind grundlegend zu überdenken. Finanzielle Zusagen für humanitäre Hilfe und die Unterstützung der Erstzufluchtsstaaten müssen verbindlich eingehalten werden. Die EU und Deutschland sollten zudem darauf hinwirken, dass Maßnahmen zur Minderung von Fluchtursachen global abgestimmt werden.

Politik und Programme zur „Bekämpfung von Fluchtursachen“⁸³ gibt es schon seit den 1980er Jahren; wegen der weltweit hohen Flüchtlingszahlen gewinnen sie im politischen und öffentlichen Diskurs aber derzeit wieder größere Bedeutung. Nicht nur in Deutschland, sondern auch auf EU- und UN-Ebene wird die Minderung von Fluchtursachen als zentrale politische Aufgabe herausgestellt. Voraussetzung für jede politische Strategie in diesem Bereich ist, die entscheidenden Faktoren zu bestimmen, die Flucht auslösen. Inzwischen sind gemischte Migrationsströme immer häufiger: Wer aus Gründen flieht, die in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannt sind, wählt oft die gleichen Routen wie Menschen, die ihr Land aus anderen Gründen verlassen. Darum verwendet dieses Kapitel einen erweiterten Fluchtbegriff, der sich nicht auf Fluchtgründe im Sinne der GFK beschränkt (s. Kap. A.1): Als Flüchtlinge werden hier Menschen bezeichnet, die über die Grenzen ihres Staats hinaus fliehen und in einem anderen Staat Asyl suchen, auch wenn sie nach der GFK, europäischen oder nationalen Gesetzen (noch) nicht als Flüchtlinge gelten. Der Begriff umfasst hier also auch Personen, die ihr Herkunftsland wegen der dort herrschenden Lebensbedingungen verlassen, auch wenn diese nach dem Asylrecht nicht relevant sind (s. Kap. A.1, A.5).⁸⁴

A.6.1 Die Ursachen von Flucht: was wir wissen

Die Forschung zu Fluchtursachen konzentriert sich besonders auf folgende Fragen (vgl. Kenyon Lischer 2016: 318): Welche Konflikt- und Krisentypen führen zu Flucht und Vertreibung? Woran liegt es, dass einige Menschen fliehen, während andere bleiben? Wie wirken sich regionale und internationale Faktoren auf Fluchtbewegungen aus, und wie beeinflusst wiederum Flucht die Politik von Transit- und Aufnahmeländern?

A.6.1.1 Theoretische Ansätze der Fluchtursachenforschung

Die Frage nach den Wanderungsmotiven ist ein zentrales Thema der Migrationsforschung (Bauer/Haisken-DeNew/Schmidt 2004: 11; Castles 2013). Insofern bietet die Fluchtursachenforschung wenig Neues, wenn sie betont, dass auch Flucht in der Regel nicht von einem einzigen Faktor ausgelöst wird, sondern von einem Bündel verschiedener Motive. Meist ist eine Wanderungsabsicht schon unterschwellig vorhanden; den Ausschlag für die tatsächliche Flucht gibt dann aber ein akut auftretender Push-Faktor (Schon 2015).

83 Der Begriff „Fluchtursachenbekämpfung“ wird in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile wegen seiner militärischen Konnotation kritisiert. Deshalb wird in diesem Kapitel von Fluchtursachenminderung gesprochen.

84 Die Übergänge zwischen Flucht und sonstigen Migrationsbewegungen sind oft fließend. Zur Klärung der Begrifflichkeiten s. auch <http://www.svr-migration.de/glossar/>.

Die einschlägige Literatur unterscheidet zwischen strukturellen (*root causes*) und akuten Fluchtursachen (*proximate causes*). Als *akute* Fluchtursachen gelten vor allem gewaltsame Auseinandersetzungen. Unter strukturellen Fluchtursachen werden dagegen langfristige bzw. chronische Faktoren zusammengefasst. Dazu gehören beispielsweise eine korrupte Verwaltung, schlechte Regierungsführung, anhaltende Diskriminierung und Ausgrenzung von (z. B. ethnischen oder religiösen) Minderheiten, Armut, Ungleichheit, Ressourcenknappheit und Umweltzerstörung⁸⁵ (vgl. Angenendt/Koch 2016; Kenyon Lischer 2016). Als tiefere Fluchtursachen sind damit freilich auch Strukturen zu sehen, die Armut (z. B. von Kleinbauern in Entwicklungsländern) und damit globale Ungleichheit verschärfen – ein Kernargument der Gegner von Freihandelsabkommen.⁸⁶ Langfristige strukturelle und kurzfristige akute Ursachen bedingen sich in der Regel wechselseitig. So kann z. B. klimabedingte Ressourcenknappheit – eine strukturelle Fluchtursache – zu gewaltsam ausgefochtenen Konflikten führen, die dann als akute Fluchtursache wirken; umgekehrt werden bei großflächigen gewaltsamen Konflikten in aller Regel die Nahrungsmittel knapp. Weiterhin werden manche Fluchtursachen als endogene bezeichnet, andere als exogene, je nachdem, wo die Verantwortung dafür verortet werden kann. Korruption und Unterdrückung durch Machteliten im Herkunftsland sind danach endogene strukturelle Fluchtursachen, die bestehende Weltwirtschaftsordnung und die Folgen des Kolonialismus sind exogene strukturelle Ursachen für Flucht und sonstige Migrationsbewegungen (vgl. Holtz 2011).

Neben strukturellen und akuten Ursachen von Flucht nennt die Literatur auch individuelle beschleunigende Faktoren (*precipitating factors*), also Veränderungen im direkten privaten bzw. persönlichen Umfeld, und eingreifende Faktoren (*intervening factors*), dazu gehören alle Kosten einer Migration oder Flucht und die Möglichkeit,

die dafür erforderlichen Ressourcen (z. B. auch Kontakte) aufzubringen (so unterschieden von van Hear 1998).

Neuere Studien zu Fluchtursachen berücksichtigen alle vier genannten Ursachen- und Faktorengruppen: *root causes*, *proximate causes*, *precipitating factors* und *intervening factors*. Sie modellieren Flucht entscheidungstheoretisch als individuelle Entscheidung eines strategischen Akteurs (so z. B. Davenport/Moore/Poe 2003; Moore/Shellman 2004; Adhikari 2013; Schon 2015): Danach schätzt der potenziell Flüchtende anhand der verfügbaren Informationen ab, wie groß die Bedrohung für ihn selbst bzw. seine Familie ist, setzt dies zu den Kosten⁸⁷ einer Flucht in Beziehung und entschließt sich daraufhin, zu fliehen oder trotz der Bedrohung zu bleiben.⁸⁸

A.6.1.2 Ergebnisse empirischer Studien: Gewalt als wichtigster Erklärungsfaktor für Flucht

Zur Klärung der Frage, warum Menschen fliehen, gibt es qualitative Feldforschung, vergleichende qualitative Fallstudien und quantitative Studien, die sowohl die Makroebene als auch die individuelle Ebene betrachten (Kenyon Lischer 2016: 318). Zu den Klassikern in diesem Bereich gehört eine frühe vergleichende Studie von Zolberg, Suhrke und Aguayo (1989), die Fluchtbewegungen im subsaharischen Afrika, in Südafrika, Äthiopien und am Horn von Afrika, in Südasien, Ostasien, Lateinamerika und Zentralamerika erforscht hat. Bereits diese Studie entkräftet die Annahme, dass zwischen Krieg und Armut auf der einen und Flucht-migration auf der anderen Seite ein einfacher Zusammenhang besteht. In einer ebenfalls vergleichend angelegten Studie kategorisiert Weiner (1996) alle Konflikte weltweit, die in den Jahren 1969, 1982 und 1992 zu Fluchtmigration geführt haben.⁸⁹ Anhand dieser Kategorisierung bestimmt er die zentralen Faktoren, die Flucht auslösen. Die Studie zeigt vor allem, wie Fluchtbewegungen anwachsen, wenn sich Krisen und Konflikte lokal ausbreiten.

85 Seit Mitte der 1980er Jahre werden strukturelle Faktoren immer wichtiger. Dazu zählen besonders der Klimawandel und dadurch ausgelöste Umweltveränderungen, die entweder schleichend eintreten (*slow-onset*) wie Bodenverschlechterung und die Ausbreitung von Wüstengebieten, oder plötzlich auftreten (*sudden-onset/rapid-onset*) wie Stürme, Wald- oder Buschbrände und Überschwemmungen (Zetter/Morrissey 2016; Müller et al. 2012; Haase/Bendel 2010; Bendel/Haase 2010). Das *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) schätzt, dass zwischen 2008 und 2015 203,4 Millionen Menschen innerhalb ihrer Staaten vor Umweltkatastrophen geflohen sind (IDMC/NRC 2016).

86 S. z. B. die Diskussion um die sog. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Westafrika (Deutschlandfunk 2015b; Zeit Online 2015a; Tagesspiegel 2016a). Allerdings hat sich gerade durch den internationalen Handel Armut auch erheblich verringert.

87 Ein Wegzug aufgrund von Gewalt kann mit erheblichen Kosten und Risiken verbunden sein: Flüchtende können dadurch z. B. ihr gesamtes Hab und Gut verlieren, ggf. auch Land, das womöglich über Generationen im Familienbesitz war, und nicht zuletzt ihre sozialen Unterstützungsstrukturen. Hinzu kommt das Risiko, auf der Flucht oder in einem Flüchtlingscamp Gewalt und Missbrauch ausgesetzt zu sein (vgl. Schon 2015 für Somalia).

88 Flucht erfolgt nicht zwangsläufig als Reaktion auf ein bereits eingetretenes Ereignis, sondern kann auch vorausschauend stattfinden: Einzelpersonen, Familien oder ganze Dörfer können innerhalb des Landes oder ins Ausland umziehen, weil sie befürchten, dass ihr Leben, ihre physische Sicherheit, ihre Gesundheit und/oder ihre materielle Existenz in Kürze bedroht wären, wenn sie blieben (Martin/Weerasinghe/Taylor 2014).

89 Weiner (1996: 9) unterscheidet vier Typen von Konflikten, die Menschen zur Flucht bewegen: (1) Kriege zwischen Staaten, (2) ethnische Konflikte, (3) nicht ethnisch bedingte Bürgerkriege bzw. bürgerkriegsartige Konflikte und (4) Flucht vor einem autoritären oder revolutionären Regime. Dabei verweist er auf die Schwierigkeit, einen Konflikt als ethnisch oder nicht ethnisch einzustufen. Außerdem könne die Art des Konflikts sich auch im Laufe der Zeit ändern (vgl. Weiner 1996: 18).

Als wegweisend in der quantitativen Forschung zu Fluchtursachen gilt die Studie von Schmeidl (1997). Im Rahmen einer multivariaten Analyse und unter Verwendung von Daten zu 109 Staaten für den Zeitraum von 1971 bis 1990 nimmt sie vor allem makrostrukturelle Ursachen von Flucht in den Blick. Die empirischen Ergebnisse legen nahe, dass Flüchtlingsbewegungen am besten durch flächendeckende Gewalterfahrungen zu erklären sind, die große Bevölkerungsgruppen betreffen. Mit ökonomischen Faktoren lässt sich Fluchtmigration hingegen kaum erklären (vgl. Schmeidl 1997: 284). Davenport, Moore und Poe (2003) bauen auf diese erste groß angelegte quantitative Studie auf. Sie analysieren einen großen Paneldatensatz, der Daten zu 129 Ländern aus der Zeit von 1964 bis 1989 beinhaltet. Ihre Analyse gründen sie ausdrücklich auf die Theorie, dass Flucht auf einer individuellen Entscheidung beruht. Außerdem untersuchen sie, welche Art von Gewalt am ehesten Flucht auslöst. Dazu unterteilen sie Gewalt nach ihren Urhebern in (1) staatliche Gewalt, (2) Gewalt durch Aufständische und (3) eine Kombination von staatlicher und aufständischer Gewalt. Als Kontrollvariablen berücksichtigen die Autoren zusätzlich das Bruttosozialprodukt pro Kopf und die Bevölkerungszahl; diese Faktoren sehen sie als Näherungswerte für wirtschaftliche Sicherheit, ggf. Überbevölkerung und Netzwerkeffekte durch frühere Migration, die Flucht- bzw. Migrationsentscheidungen beeinflussen können. Davenport, Moore und Poe finden – ebenso wie vor ihnen Schmeidl (1997) – keine Belege dafür, dass Flucht (in einem weiten Sinne, s. o.) durch wirtschaftliche Faktoren ausgelöst wird. Als besonders starke Auslöser von Flucht ermitteln sie Genozid und Politizid, zwei Extremformen staatlicher Gewalt.⁹⁰ Zudem zeigen sie, dass ein Regimewechsel hin zu Demokratie Fluchtmigration nicht (unmittelbar) verhindert, wie man vermuten könnte. Durch die damit verbundene zeitweilige Instabilität wird Flucht vielmehr zunächst noch befördert. Darüber hinaus identifizieren die Autoren einen Größeneffekt: Je mehr Flüchtlinge in einem Aufnahmeland bereits leben, desto mehr Flüchtlinge ziehen dorthin. Dies begründen sie vor allem damit, dass durch Netzwerkeffekte die Kosten einer Flucht sinken: Je mehr Menschen schon geflohen seien, desto mehr und verlässlichere Informationen gebe es über Fluchtrouten und mögliche Zielländer. Eine andere Studie legt allerdings nahe, dass dieser positive Zusammenhang zwischen ‚alter‘ und ‚neuer‘ Fluchtmigration nur eingeschränkt gilt (Melander/Öberg 2006).

Empirisch untersucht wird auch, in welcher Form bzw. wohin Menschen fliehen. Hier fällt auf, dass manche Konflikte sehr viele internationale Flüchtlinge hervorbringen und kaum Binnenvertriebene, bei anderen hingegen ist es genau umgekehrt. Als einen möglichen Erklärungsfaktor dafür machen Moore und Shellman (2006) den Urheber der Gewalt bzw. die Form des Konflikts aus: Gezielte staatliche Gewalt gegen Zivilisten löst tendenziell mehr internationale Flucht aus; allgemeine Unruhen durch Regimegegner bewirken eher eine höhere Binnenverteilung. Ein weiterer Faktor ist die Situation der Nachbarländer: Das Fluchtziel hängt auch davon ab, ob es Zufluchtsorte in der Region gibt. Wenn die Nachbarländer von kriegesischen Auseinandersetzungen weitgehend verschont sind und die Situation dort stabil ist, fliehen die Menschen eher dorthin als innerhalb ihres Herkunftslands. Uzonyi (2014) geht noch einen Schritt weiter und unterscheidet nicht nur den Urheber von Gewalt, sondern auch verschiedene Arten staatlicher Gewalt. Er argumentiert, dass Politizide stärker Flucht auslösen als Genozide, weil sie anders als Genozide nicht einzelne Gruppen, sondern potenziell Menschen aus allen Bevölkerungsgruppen betreffen. Dadurch gebe es mehr Menschen, die sich davon bedroht fühlen und deshalb beschließen, ihre Heimat zu verlassen. Uzonyi sieht diese Hypothese durch seine empirische Analyse belegt, die auf Daten zu über 80 Staaten aus dem Zeitraum 1975 bis 2010 basiert.

Trotz ihrer verschiedenen methodischen Zugänge kommen die genannten Studien übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass es einen robusten Zusammenhang zwischen (ziviler und politischer) Gewalt und Flucht gibt, während ökonomische Aspekte eher eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Melander/Öberg 2006). Offen bleibt bei diesen Studien allerdings, in welcher Weise Gewalt die Migrationsentscheidung beeinflusst. Denn mit Makrodaten lässt sich eben nicht ermitteln, ob die Angst vor Gewalt die individuelle Migrationsentscheidung direkt beeinflusst oder eher indirekt, etwa darüber, dass Gewalt und politische Unsicherheit die lokale Wirtschaft schädigen. Darin liegt eine Schwäche großflächig angelegter statistischer Studien, die individuelles Verhalten mit auf Länderebene aggregierten Daten untersuchen. Zudem ist die Datenlage offenbar häufig lückenhaft und nicht immer verlässlich (Kenyon Lischer 2016: 324). Studien, die auf solche Daten zurückgreifen, können außerdem oft die Migrations- bzw. Asylpolitiken des Herkunftslands und der Nachbarstaaten bzw. anderer Aufnahmestaaten

⁹⁰ Moore und Shellman (2004) kommen zu einem ähnlichen Ergebnis. – Genozid (Völkermord) bezeichnet extreme Gewalt mit dem Ziel, eine bestimmte soziale, ethnische oder religiöse Gruppe auszulöschen; unter Politizid versteht man die staatlich angeordnete Ermordung von Einzelpersonen, die die Regierung als Bedrohung ansieht (vgl. Uzonyi 2014).

(und die Umsetzung dieser Politiken) nicht hinreichend berücksichtigen, weil dafür entsprechende Daten fehlen (vgl. Moore/Shellman 2006: 619–620).⁹¹

Neu in der Fluchtursachenforschung ist, dass Daten zu Vertreibung in einigen wenigen Kontexten tagesgenau erhoben bzw. analysiert werden. Bisher wurden die Auswirkungen von Gewalt und anderen Faktoren auf Flucht-migration – entsprechend den verfügbaren Daten – nur anhand von Jahresdaten betrachtet. Die Flüchtlingszahlen können im Verlauf eines Konflikts aber stark schwanken, oft von einem Tag auf den anderen. Tagesgenaue Daten könnten über Fluchtursachen somit wesentlich genauer Aufschluss geben. Das *Population Movement Tracker System* des UNHCR erhebt solche Daten, allerdings bislang nur für Somalia. Seit dem Sturz des Machthabers Siad Barre 1991 leidet das Land unter anhaltenden militärischen Konflikten, deren Stärke sich aber verändert.⁹² Eine quantitative Fallstudie auf der Grundlage dieser Daten kommt zu dem Ergebnis, dass Schwankungen in den Vertreibungszahlen kaum durch einzelne Gewaltakte erklärt werden können. Sie sind eher auf strukturelle Faktoren zurückzuführen, etwa den Abzug äthiopischer und den Einmarsch kenianischer Truppen oder Machtverschiebungen zwischen den Al-Shabaab und anderen Milizen. Zudem ergibt die Analyse nur schwache Hinweise darauf, dass Flucht und Vertreibung durch die geografische Ausdehnung des Konflikts zunehmen (Schon 2015: 455–458).⁹³

A.6.1.3 Ursachen der Fluchtzuwanderung nach Deutschland

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf Syrien, Afghanistan und den Irak. Diese gehörten über das gesamte Jahr 2015 zu den fünf zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländern von Asylantragstellern in Deutschland, 2016 waren sie die drei wichtigsten (vgl. BAMF 2017b).⁹⁴ In einschlägigen internationalen Friedens- bzw. Fragilitätskalen liegen diese drei Herkunftsländer alle jeweils

am unteren Ende. Die Zivilbevölkerung dort leidet unter andauernden bewaffneten Konflikten; diese haben im Irak und in Afghanistan allein im Jahr 2014 jeweils mehr als 10.000 Todesopfer gefordert und in Syrien mehr als 66.000 (Institute for Economics and Peace 2016: 34, 83).

Syrien: Umweltveränderungen, Ressourcenknappheit, Bürgerkrieg

Syrien ist der traurige Spitzenreiter unter den Herkunftsländern aktueller Fluchtbewegungen (UNHCR 2016a). Es zeigt beispielhaft die komplexen Zusammenhänge zwischen Umweltveränderungen, Ressourcenknappheit und Konflikten und damit das Zusammenspiel von strukturellen und akuten Fluchtursachen. Die Faktoren Ressourcenknappheit und Umweltveränderungen werden in der Fluchtursachenforschung seit einigen Jahren verstärkt diskutiert. Sie können zu politischer Gewalt führen, also mittelbar Flucht auslösen. Sie können aber auch durch kriegsrische Auseinandersetzungen erst entstehen und damit direkt Flucht verursachen (Kenyon Lischer 2016; Weiner 1996).⁹⁵ Der Ausbruch des Syrienkriegs, der nun schon seit 2011 andauert, war möglicherweise durch eine dreijährige Dürreperiode mitverursacht; diese wiederum wurde durch eine ökologisch fatale Landwirtschaftspolitik in den Vorjahren befördert (Femia/Sternberg/Werrell 2014; Kelley et al. 2015; Werrell/Femia/Sternberg 2015).⁹⁶ Infolge der langen Dürre stiegen die Lebensmittelpreise stark an, die Landbewohner wanderten in großer Zahl in die Städte des Landes, in die zwischen 2003 und 2007 bereits ca. 1,5 Millionen irakische Flüchtlinge gezogen waren. Die extreme Verstädterung stellte das Land vor erhebliche Herausforderungen, die von der Assad-Regierung aber weitgehend ignoriert wurden. So entwickelten sich in ebendiesen Ballungsgebieten die ersten Aufstände gegen das Assad-Regime (Kelley et al. 2015).

Die Kriegsverbrechen und Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht, die Regierungstruppen und nichtstaatliche bewaffnete Gruppen in Syrien unter internationaler Beteiligung verüben, müssen hier nicht aufgeführt

91 Studien, die den Zusammenhang zwischen Gewalt und Migration auf der Ebene von Individuen oder Haushalten analysieren, könnten die Forschung zu Fluchtursachen entscheidend voranbringen. Denn sie könnten – für einzelne Länder oder Regionen – gezielter überprüfen, inwieweit der entscheidungszentrierte Ansatz zutrifft. Vor allem könnten sie Aufschluss darüber geben, warum viele Menschen trotz Gewalt am Ort bleiben. Einige (wenige) solche Studien gibt es bereits. Crawley et al. (2016) und Sirries et al. (2016) erforschen u. a. die Motive von Asylsuchenden, die 2015 über das Mittelmeer nach Europa gereist sind (Info-Box 3). Die meisten Studien dieser Art untersuchen allerdings Länder, die für die aktuelle Fluchtzuwanderung nach Deutschland und Europa kaum relevant sind (s. z. B. Engel/Ibáñez 2007 zu Binnenvertreibung in Kolumbien; Bohra-Mishra/Massey 2011 und Adhikari 2013 jeweils für Nepal).

92 Der *Fragile States Index* führt Somalia unter allen Staaten auf dem zweitletzten Platz, in der Rubrik „sehr hohe Alarmbereitschaft“ (Messner et al. 2015, Übers. d. SVR).

93 Schon (2015) nutzt Daten des *Population Movement Tracker System* (von Januar 2008 bis August 2013) und Daten zu gewaltsamen Geschehnissen aus dem ACLED-Datensatz (*Armed Conflict Location and Event*).

94 Mit dieser Länderauswahl wird bewusst darauf verzichtet, die Ursachen der Asylzuwanderung aus den Westbalkanstaaten zu analysieren, die mittlerweile absolut und anteilig zurückgeht; diese Länder wurden inzwischen als sichere Herkunftstaaten eingeordnet (s. Kap. A.8).

95 Je nach lokalen und regionalen Machtstrukturen sind i. d. R. bestimmte soziale Gruppen durch Ressourcenknappheit und Umweltkatastrophen stärker verwundbar als andere (Zetter/Morrissey 2016).

96 Allerdings ist diese Ansicht auch nicht unumstritten; eine gegenteilige Meinung vertritt z. B. Fröhlich (2016).

werden; die Nachrichten berichten darüber fast täglich (dazu im Detail: Amnesty International 2016a: 350–354). Vor allem die Zivilbevölkerung leidet darunter massiv. Mittlerweile hat der Krieg 6,5 Millionen Menschen innerhalb Syriens zur Flucht gezwungen.⁹⁷ Weitere 4,8 Millionen Menschen sind in andere Staaten geflohen; davon leben fast 3 Millionen in der Türkei, über 1 Million im Libanon und ca. 650.000 in Jordanien (UNHCR 2017).

Immer mehr Syrer wagten in den letzten Jahren die gefährliche Weiterreise über das Mittelmeer nach Europa. Dazu trugen laut UNHCR (2015c) vor allem die unzumutbaren Bedingungen in den Erstaufnahmestaaten um Syrien bei. Zudem wurde immer deutlicher, dass nicht auf ein baldiges Ende des Konflikts gehofft werden konnte, das eine Rückkehr nach Syrien erlauben würde. Außerdem waren für die syrischen Flüchtlinge im Exil (z. B. im Libanon und in Ägypten) die Lebenshaltungskosten sehr hoch; zugleich durften sie dort nicht oder nur sehr eingeschränkt arbeiten, sodass sie zunehmend verarmten. In einigen Erstaufnahmestaaten hatten sie auch keinen Zugang zu Bildungsinstitutionen und Gesundheitsversorgung. Die internationalen Hilfsorganisationen (wie das Welternährungsprogramm (WFP)) waren zeitweise extrem unterfinanziert; so mussten u. a. für Flüchtlinge im Irak, in Jordanien, im Libanon und in Ägypten die Nahrungsmittelrationen gekürzt werden. Bei einer solchen Unterversorgung sind die Menschen auf prekäre Bewältigungsstrategien angewiesen, z. B. Tagelöhnerarbeit, Betteln, Kinderarbeit und zunehmende Verschuldung; das wiederum fördert die Entscheidung, weiterzuwandern (UNHCR 2015c). Als die Fluchtzuwanderung nach Europa anstieg, wurde deshalb immer wieder die mangelnde Zahlungsmoral westlicher Geberstaaten scharf kritisiert. Von den 7,7 Milliarden US-Dollar, die 2016 für humanitäre Hilfe im Rahmen der Syrienkrise benötigt worden wären, sind bislang erst 54 Prozent finanziert, 3,5 Milliarden US-Dollar fehlen noch.⁹⁸

Irak: politische Instabilität, religiöser Konflikt, Eskalation von Gewalt

Der Syrienkonflikt wirkt sich auch auf den Irak aus, der ohnehin instabil ist. 2003 entschied sich eine ‚Koalition der Willigen‘ unter Führung der USA zum Einmarsch in das Land, um den Diktator Saddam Hussein zu stürzen. Danach herrschten im Land jahrelang bürgerkriegsähnliche Zustände, die immer wieder Menschen zur Flucht bewegten. In der frühen Phase des Irak nach Saddam Hussein wurden verschiedene Gruppen im Land von der neuen Regierung verfolgt, in erster Linie (aber nicht nur) all die-

jenigen, die in irgendeiner Form mit dem alten Regime in Verbindung gebracht werden konnten. Palästinensische Flüchtlinge, die bereits Jahrzehnte im Land gelebt hatten, wurden wieder als Ausländer kategorisiert, ihre permanente Aufenthaltserlaubnis wurde ihnen entzogen – ein fragiler Staat versuchte Stärke zu demonstrieren (Ali 2013). Im Dezember 2011 zogen die ausländischen Truppen ab. Danach durchlebte der Irak 2012 eine schwere politische Krise, die Gewalt eskalierte erneut. Als Auslöser dafür gilt der Syrienkonflikt; die tiefere Ursache lag aber hauptsächlich darin, dass der damalige Ministerpräsident Al-Maliki zunehmend autoritär regierte und gegen sunnitische Zivilisten und Moscheen Gewalt verübt wurde (Steinberg 2013).

Ab 2014 eroberte die Terrororganisation Islamischer Staat (IS) immer mehr Gebiete im Westen und Nordwesten des Irak – zwischenzeitlich hatte der Irak fast ein Drittel seines Territoriums verloren. Die politischen und religiösen Machteliten im Land wurden davon erheblich geschwächt, die irakische Armee war der Herausforderung nicht gewachsen. Der IS ermordete u. a. Tausende Mitglieder der religiösen Minderheit der Jesiden (OHCHR/UNAMI 2015), Hunderte jesidische Mädchen und Frauen wurden laut Amnesty International (2016c) verschleppt und versklavt. Schiitische Milizen, die vornehmlich vom Iran gefördert wurden, kämpften seit 2014 im Irak gegen den IS. „Der Irak wird immer mehr zu einem Milizenstaat, in dem Armee und Polizei nur Randakteure sind, während Milizen verschiedener Volksgruppen und Ausrichtungen um die Macht konkurrieren. In Irakisch-Kurdistan haben die beiden Kurdenparteien und ihre jeweiligen Milizen bereits das Ruder übernommen, während in den sunnitischen Gebieten der IS immer noch sehr stark ist“ (Steinberg 2016: 8). Entsprechend hat sich in den letzten Jahren laut Amnesty International (2016a: 194–198) auch die Menschenrechtssituation im Irak zusehends verschlechtert: Regierungstruppen attackierten wahllos Gebiete, die vom IS kontrolliert wurden; Menschen wurden ohne Gerichtsverfahren hingerichtet. Der IS wiederum verübte Massenhinrichtungen.

Nach dem *Fragile States Index* von 2015 gilt für den Irak „hohe Alarmbereitschaft“; gegenüber dem Vorjahr hat sich der Punktwert weiter verschlechtert (Messner et al. 2015: 13–14, 19, Übers. d. SVR). Auch im Fall des Irak ist Flucht also bestimmt durch eine Kombination von strukturellen Gründen (vor allem die anhaltende politische Instabilität und der religiöse Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten) und akuten Ursachen (Eskalation von Gewalt).

⁹⁷ Vgl. <http://www.unhcr.org/sy/29-internally-displaced-people.html>, 23.01.2017.

⁹⁸ Berücksichtigt sind hier die Geberzusagen und Beiträge zum *Syria Humanitarian Response Plan* 2016 und zum *Regional Refugee and Resilience Plan* (3RP) 2016 sowie Beiträge an UN-Organisationen, NGOs oder das Rote Kreuz in Syrien und benachbarten Staaten außerhalb dieser Rahmenpläne (<https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=special-syriancrisis#>, 13.01.2017).

Afghanistan: Naturkatastrophen, allgemeine Unsicherheit, Gewalt

Mit 2,7 Millionen Flüchtlingen ist Afghanistan nach Syrien das Land mit den zweitmeisten internationalen Flüchtlingen weltweit (UNHCR 2016a: 3); hinzu kommen rund 950.000 Binnenvertriebene (IDMC/NRC 2015). In Deutschland hatte Bundesinnenminister de Maizière Anfang 2016 eine Debatte um dieses Herkunftsland ausgelöst, als er äußerte, es gebe in Afghanistan auch sichere Gebiete, in die Asylsuchende zurückkehren könnten (Tagesschau.de 2016). Verschiedene Stimmen kritisierten daraufhin, die Fluchtursachen würden im Falle Afghanistans „einfach wegdefiniert“ (Steiner/Paßlick 2016: 1). Das verstärkte sich noch, als eine eigentlich interne Sicherheitsbewertung der deutschen Botschaft in Kabul an die Öffentlichkeit gelangte, die die Lage in dem fragilen Staat weitaus negativer einschätzte. Tatsächlich wurden 2016 in Deutschland 36,4 Prozent der bearbeiteten Asylanträge von Afghanen abgelehnt (Gesamtzuschutzquote 55,8 %, sonstige Verfahrenserledigungen 7,8 %) (BAMF 2017b).⁹⁹ Im Oktober 2016 schloss die EU mit Afghanistan ein Abkommen, das die Rücknahme abgeschobener Asylsuchender zur Bedingung für Hilfgeldzahlungen macht.¹⁰⁰ Auch Deutschland hat Anfang Oktober 2016 eine umstrittene bilaterale Rücknahmevereinbarung mit Afghanistan geschlossen (BMI 2016d).

Während sich die wirtschaftliche Lage im Land in den vergangenen Jahren verbessert hat und z. B. mehr Afghanen Zugang zu Schulbildung haben, hat sich die Sicherheitslage im letzten Jahrzehnt verschlechtert. Im *Fragile States Index* von 2015 erreicht Afghanistan den gleichen Punktwert wie Syrien. Die Zahl derer, die jährlich durch den Bürgerkrieg sterben, ist zwischen 2008 und 2016 um 427 Prozent gestiegen (Institute for Economics and Peace 2016: 30).¹⁰¹ Die meisten internationalen Streitkräfte (USA, ISAF) wurden mittlerweile aus Afghanistan abgezogen, doch die Sicherheitslage bleibt laut dem *Global Peace Index* unbeständig (Institute for Economics and Peace 2016: 17). Auch die Beziehungen zu Nachbarstaaten haben sich verschlechtert, insbesondere zu Pakistan. Wie Amnesty International (2016a: 60–63) berichtet, rührt die zunehmende Unsicherheit im Land u. a. daher, dass die Taliban vermehrt ‚weiche‘, zivile Ziele attackieren. Tausende Fälle von Gewalt gegen Frauen werden berichtet, außerdem Drohungen gegen und Angriffe auf

Menschenrechtsaktivisten. Insgesamt herrsche ein „Klima der Straflosigkeit“ (Amnesty International 2016a: 60, Übers. d. SVR), weil Verbrechen und Terrorattentate kaum geahndet würden. Zudem häufen sich Berichte über willkürliche Gewalt durch die afghanische Polizei, darunter sexuelle Gewalt an Jungen und gezielte Tötungen.

Die Hauptursachen für Vertreibung in bzw. aus Afghanistan sind laut Amnesty International (2016a: 62) der bewaffnete Konflikt und die allgemeine Unsicherheit; hinzu kommen Naturkatastrophen. Zum Jahresende 2015 lebten immer noch mehrere Tausend Menschen als Binnenvertriebene in überfüllten Lagern, unter schlechten hygienischen Bedingungen und bei schwierigen Witterungsverhältnissen (vgl. auch IDMC/NRC 2015). Im Mai 2016 berichtete Amnesty International von ca. 1,2 Millionen Binnenvertriebenen im Land; damit hat sich die Zahl innerhalb von drei Jahren verdoppelt (Amnesty International 2016a). Die strukturellen Ursachen des Konflikts in Afghanistan seit den 1970er Jahren lassen sich anhand von drei Dimensionen ausdifferenzieren: einer regionalen, einer ethnischen und einer religiösen (s. dazu Arya 2010).

Afghanistans lange Geschichte von Konflikt und Flucht bzw. Migration zeigt weiterhin, wie individuelle Faktoren (also die Kosten der Wanderung, s. Kap. A.6.1.1) die Fluchtentscheidung beeinflussen können. Drei von vier Afghanen haben zu irgendeinem Zeitpunkt in ihrem Leben bereits eine Fluchterfahrung gemacht, viele sogar mehrere Male (dabei ist sowohl Binnenvertreibung als auch internationale Flucht berücksichtigt). Damit gibt es eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie sich erneut für Flucht entscheiden werden (Schmeidl 2014: 1). Durch die Größe der afghanischen Diaspora – nicht nur in benachbarten Ländern wie Pakistan und dem Iran, sondern auch in Europa, Nordamerika, Russland, Zentralasien und Australien – gibt es verschiedene mögliche Zielländer. Viele Afghanen haben daher eine „Exit-Strategie“ (Schmeidl 2014: 2, Übers. d. SVR). Und wenn Gewalt und Unsicherheit im Land zunehmen, folgen sie häufiger dieser Strategie, sofern es ihnen möglich ist (z. B. sie die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen haben).

⁹⁹ Die sog. bereinigte Gesamtzuschutzquote lag für Asylsuchende aus Afghanistan im Jahr 2016 bei 60,5 Prozent (eigene Berechnung). Diese Quote entspricht dem Anteil positiver Entscheidungen an allen Entscheidungen (ohne sog. formelle Entscheidungen, also Fälle, die sich vor der Entscheidung durch das BAMF anderweitig erledigt haben, z. B. weil nach dem Dublin-Prinzip ein anderer EU-Mitgliedstaat für das Verfahren zuständig ist).

¹⁰⁰ Das Abkommen ist unter den Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Menschenrechtsorganisationen und Wissenschaftlern höchst umstritten (s. z. B. ECRE 2016; Mielke/Grawert 2016; PRO ASYL e. V. 2016b).

¹⁰¹ Zu der prekären Sicherheitslage haben ‚Kollateralschäden‘ im Kampf der ausländischen Truppen gegen die Taliban beigetragen: Im Oktober 2015 trafen Bomben der US-Streitkräfte in der Provinz Kundus ein Krankenhaus, das von *Médecins sans Frontières* betrieben wurde. Dabei starben 40 Menschen, darunter 14 Mitarbeiter des Krankenhauses (Amnesty International 2016a: 60).

Info-Box 3 Motive der Asylsuchenden, die 2015 über das Mittelmeer gekommen sind

Auch bei den Asylsuchenden, die seit 2015 nach Europa gekommen sind, hatte die Fluchtentscheidung vielfältige Gründe. Im Rahmen einer Studie wurden in Italien, Griechenland, auf Malta und in der Türkei zwischen September und Dezember 2015 500 Flüchtlinge und Migranten interviewt, die über die zentrale und die östliche Mittelmeerroute in die EU eingereist waren bzw. dies vorhatten. Zusätzlich befragte das Forscherteam mehr als 100 Stakeholder, darunter Politiker, freiwillige Helfer und Mitarbeiter der Küstenwache (Crawley et al. 2016). Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich als Fluchtgründe wirtschaftliche und andere Faktoren (z. B. Flucht als letzte Option) überschneiden. Das Zielland innerhalb Europas war für die Hälfte der befragten Asylsuchenden zu Beginn der Flucht unklar; zu einem Fünftel konnten die Befragten immer noch nicht sagen, in welches Land sie gehen wollten, bzw. gaben lediglich Europa als Ganzes an. Insgesamt wurden 24 Zielländer genannt. Deutschland stand dabei mit 32 Prozent an erster Stelle, gefolgt von Schweden (12 %) und Großbritannien (6 %). Die Hauptkriterien dieser Wahl sind der Studie zufolge die Sicherheit, die Aussicht auf einen Aufenthaltstitel und der Zugang zum Arbeitsmarkt. Mehr als die Hälfte (59 %) der Flüchtlinge nannten die Anwesenheit von Freunden oder Familienmitgliedern als ausschlaggebend für ihren Ziellandwunsch; dies belegt die große Anziehungskraft von Netzwerken. Dass ein ausgeprägter Wohlfahrtsstaat Flüchtende stärker anzieht, konnte die Studie dagegen nicht belegen. Tatsächlich wussten die Befragten nur wenig über die Sozialpolitik einzelner Staaten. Die Entscheidung, in ein bestimmtes Land zu gehen, werde meist im Laufe der Flucht ad hoc getroffen. Das wiederum bedeutet, dass die Angabe eines bestimmten Wunschziels noch nicht unbedingt einen festen Entschluss widerspiegelt. Es wäre also möglich, die Wahl oder Akzeptanz des Ziellands über rechtliche Vorgaben zu beeinflussen (s. Kap. A.4).

Dem stehen allerdings Erkenntnisse zu den Motiven der Flüchtlinge entgegen, die in den letzten Jahren in Deutschland angekommen sind. Im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten sowie einer qualitativen (Vor-)Studie wurden Flüchtlinge befragt, die zwischen 2013 und Ende 2015/Anfang 2016 nach Deutschland eingereist waren (Brücker et al. 2016; Brücker/Rother/Schupp 2016). Die Befragung erfolgte somit bis zu drei Jahre nach der Einreise, viele der Befragten hatten also vermutlich auch schon ersten Kontakt mit dem Asylsystem gehabt. Dies ist bei den angegebenen Fluchtmotiven zu berücksichtigen, denn die Aussage dazu kann auch von den Anforderungen des deutschen Asylrechts geprägt sein. Befragte nennen als Fluchtmotive am häufigsten Angst vor gewaltsamen Konflikten bzw. Krieg (70 %) sowie Verfolgung (44 %). Aber auch schlechte persönliche Lebensbedingungen (39 %), Diskriminierung (38 %), Angst vor Zwangsrekrutierung (36 %) oder allgemein die wirtschaftliche Situation im Land werden häufig angeführt. Eine Betrachtung nach Herkunftsländern zeigt: Syrer und andere Staatsangehörige aus den Regionen, die von Krieg und Bürgerkrieg besonders betroffen sind, geben überdurchschnittlich häufig Angst vor Krieg und Gewalt als Fluchtmotiv an (91 %), bei Befragten aus Afghanistan, dem Irak und dem Iran ist es Verfolgung (je ca. 50 %). Flüchtlinge aus Eritrea nennen besonders häufig die Angst vor Zwangsrekrutierung (63 %), Personen aus den Westbalkanstaaten vor allem schlechte persönliche Lebensbedingungen (62 %), die schlechte wirtschaftliche Situation im Herkunftsland (52 %) und Diskriminierung (44 %) (Sirries et al. 2016: 23–25; Brücker et al. 2016: 2f.). Ausschlaggebend für die Wahl Deutschlands als Zielland waren vor allem die Achtung der Menschenrechte (73 %), das Bildungssystem (43 %) und das Gefühl, willkommen zu sein (42 %). Jeweils etwa ein Viertel nannte aber auch das Wohlfahrtsystem und die wirtschaftliche Lage Deutschlands sowie das deutsche Asylverfahren (Sirries et al. 2016).

A.6.2 Fluchtursachen nachhaltig angehen: politische Optionen und politisches Handeln

Die Idee, im Sinne einer *root cause strategy* die strukturellen Ursachen von Flucht und Vertreibung anzugehen, reicht zurück in die 1980er Jahre (Zolberg/Suhrke/Aguy

ayo 1989: 258–260; Collyer et al. 2015). Die EU verfolgt diesen Ansatz offiziell seit dem Europäischen Rat 1999 in Tampere. Er entstand vor dem Hintergrund, dass immer mehr Menschen aus Zentral- und Osteuropa zuwanderten und dies zunehmend als Bedrohung wahrgenommen wurde, und basiert auf dem *Global Approach to Migration* (2005) bzw. dem *Global Approach to Migration and Mobility* (2011). Dieser Ansatz stellt Migration in einen grö-

Beren Rahmen und berücksichtigt auch die strukturellen Ursachen von Abwanderung (vgl. auch Lindström 2005; Bendel 2016; SVR 2016f: 169–174).¹⁰²

A.6.2.1 Instrumente der Fluchtursachenminderung

Sowohl die EU als auch Deutschland fassen unter dem Oberbegriff der Fluchtursachenminderung mittlerweile verschiedene Instrumente und Maßnahmen zusammen.

Fluchtursachenminderung durch die EU

In den Bereich der Fluchtursachenminderung fällt natürlich zunächst die EU-Entwicklungspolitik, die auf die Stützung und Entwicklung von Drittstaaten abzielt. In einem weiten Sinne kann daneben auch die Außendimension der EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik (SVR 2016f: 169–175) als Versuch verstanden werden, Fluchtursachen zu mindern (vgl. auch Bade 2008) – u. a. mit dem Ziel, die Verantwortung zu verlagern und Schutzsuchende vom eigenen Territorium fernzuhalten. Die folgenden Ausführungen beziehen sich insbesondere auf die Zusammenarbeit mit weiter entfernten Herkunftsländern. Diese bildet den dritten konzentrischen Kreis der Verlagerungs- oder Extraterritorialisierungspolitik der EU.¹⁰³ Dabei kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen (1) institutioneller Hilfe bzw. dem Aufbau von Kapazitäten durch Partnerschaften und Dialog und (2) finanziellen Hilfen (auch im Rahmen solcher Partnerschaften).

Die EU kooperiert im Rahmen von Partnerschaften mit Drittstaaten bereits seit Jahren mit etlichen Herkunftsländern, z. B. über Mobilitätspartnerschaften oder Rückübernahmeabkommen und über den Migrations- und Mobilitätsdialog (Angenendt 2012). Im Rabat-Prozess und im Khartoum-Prozess arbeitet sie mit den Staaten entlang der westlichen bzw. der östlichen Migrationsroute zusammen (SVR 2016f: 170–172; SVR-Forschungsbereich 2016b). All diese Kooperationsformen beziehen sich meist nur am Rande auf Flucht; überwiegend geht es um irreguläre Migration und darum, sie zu vermeiden. Die Kooperation mit Ländern wie dem Sudan oder Eritrea (und anderen) wird aber trotz ihres entwicklungspolitischen Anspruchs auch kritisiert, nicht zuletzt mit Blick auf den Extraterritorialisierungseffekt (vgl. z. B. Dünnwald 2015). Einige prangern die Menschenrechtslage in etlichen Herkunftsländern an. Andere bezweifeln, dass Entwicklungszusammenarbeit im Tausch gegen migrationspolitisches

Wohlverhalten überhaupt förderlich ist, denn die Geldtransfers von Migranten in die Herkunftsländer bilden in etlichen Staaten einen hohen Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und liegen oft auch deutlich höher als die öffentlichen Entwicklungsgelder.

Fluchtursachenminderung ist kein isoliertes Politikfeld, sondern eingebettet in ein breit angelegtes Gesamtpaket externer Migrations- und Flüchtlingspolitik. Das zeigt anschaulich der neue Partnerschaftsrahmenplan, den die EU-Kommission in einer Mitteilung vom Juni 2016 vorschlägt und der Fluchtursachenminderung als erklärtes Ziel nennt (COM(2016)385). Dabei soll es nicht nur darum gehen, akute Krisen kurzfristig zu bewältigen und damit akute Fluchtursachen zu verringern. Vielmehr soll die Zusammenarbeit mit Drittstaaten grundsätzlich verbessert werden – auch, aber nicht nur auf dem Feld der Migrationspolitik –, um darüber auch strukturelle Fluchtursachen zu mindern. Der Europäische Rat befürwortete diesen Rahmenplan auf seinem Treffen im Juni 2016 und forderte eine schnelle Umsetzung; im September wurde dies in der Erklärung von Bratislava noch einmal bekräftigt (COM(2016)700). In den letzten Jahren hat die EU-Kommission mit den Mitgliedstaaten bereits für 16 Staaten¹⁰⁴ sog. Länderpakete zum Migrationsmanagement diskutiert. Für eine „begrenzte Anzahl prioritärer Herkunft- und Transitdrittstaaten müssen diese nun in *compacts* operationalisiert werden“ (COM(2016)385, Übers. d. SVR). Darin sollen verschiedene Politikelemente verknüpft werden, etwa Nachbarschaftspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Mobilität, Energie, Sicherheit, Digitalpolitik etc. Das Konzept der flexiblen *compacts* bezeichnet eine Art politischen Rahmen für Kooperation; es soll vermeiden, dass langwierige Verhandlungen über technische Details eines formalen Abkommens die eigentliche Zusammenarbeit aufhalten (COM(2016)700). Die *compacts* sollen in erster Linie sicherstellen, dass die Partnerstaaten (als solche wurden zunächst Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien bestimmt) kooperieren, um irreguläre Migration zu verhindern und irregulär in die EU eingereiste Personen zurückzunehmen.

Finanziell unterstützt die EU die Minderung von Ursachen für Flucht (bzw. Weiterwanderung nach der ersten Flucht) durch bilaterale Hilfen und regionale Fonds: Im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung hat sie 3 Milliarden Euro zugesichert, um in der Türkei lebende syrische Flüchtlinge und die Aufnahmegemeinden zu unterstützen (zur

102 Der politische *root causes*-Ansatz wurde und wird jedoch immer wieder kritisiert. Natürlich ist es sinnvoll, hinter die oberflächlichen Auslöser von Fluchtbewegungen zu blicken (Zetter 1988). Nach Auffassung einiger Studien ist das Konzept der Ursachen von Migration und Flucht in diesem Ansatz aber oft allzu vereinfachend. Es berücksichtige z. B. nicht, dass trotz der Bedingungen, die als Fluchtursachen gefasst werden, viele Menschen im Herkunftsland bleiben (Weiner 1996; Lindström 2005; Collyer et al. 2015).

103 In Kap. A.5 wurden die Vereinbarung mit der Türkei und die Zusammenarbeit vor allem mit nordafrikanischen Transitstaaten als erster und zweiter konzentrischer Kreis behandelt.

104 Dies sind: Äthiopien, Eritrea, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Ghana, Elfenbeinküste, Algerien, Marokko, Tunesien, Afghanistan, Bangladesch und Pakistan.

EU-Türkei-Erklärung s. Kap. A.5.4). Für Maßnahmen in den Nachbarländern Syriens, die über kurzfristige humanitäre Hilfen hinausgehen, wurde ein EU-Treuhandfonds Syrien eingerichtet. Er soll vor allem Flüchtlingskindern den Schulbesuch ermöglichen und die Flüchtlinge wie auch die aufnehmenden Gemeinden in Bezug auf Lebensunterhalt und sozialen Zusammenhalt unterstützen. Derzeit beinhaltet der Treuhandfonds 639,2 Millionen Euro aus dem Budget der EU und weitere 72,3 Millionen Euro von 22 EU-Mitgliedstaaten. Angestrebt ist ein Betrag von 1 Milliarde Euro.¹⁰⁵ Auf dem Valletta-Gipfel im November 2015 hat die EU einen Treuhandfonds Afrika aufgelegt. Er ist mit über 1,8 Milliarden Euro ausgestattet und soll ausdrücklich Projekte finanzieren, die die Grundursachen für Destabilisierung, Vertreibung und irreguläre Migration angehen. Regionale Schwerpunkte liegen auf der Sahelregion und der Region um den Tschadsee, dem Horn von Afrika und Nordafrika. Gefördert werden vorrangig die Bereiche Wirtschaft, Resilienz, Migrationsmanagement, Stabilität und Governance.

Die bestehenden Programme sollten im Rahmen eines EU-Monitorings umfassend und systematisch kontrolliert und entsprechende Maßnahmen nach Kriterien wie Passgenauigkeit, Nachhaltigkeit, Effizienz und Effektivität bewertet werden (dazu ausführlich SVR 2016f: 196–174).

Fluchtursachenminderung durch Deutschland

Die höheren Flüchtlingszahlen in den letzten Jahren haben auch das gesellschaftliche Interesse an diesem Thema gesteigert. Dies hat u. a. dazu geführt, dass die Bundesregierung ihr entwicklungspolitisches Engagement für die Minderung von Fluchtursachen und die damit verbundenen Ausgaben mittlerweile detailliert ausweist und erklärt (Bundesregierung 2016c).

Die Minderung von Fluchtursachen wird als „ressortübergreifende Aufgabe“ verstanden (BT-Drs. 18/8393). Besonders stark betrifft sie aber zwei Politikfelder: die Außen- und die Entwicklungspolitik. So zählen dazu verschiedene Elemente der Außenpolitik, auch solche, die zur „Bekämpfung von Fluchtursachen“ direkt beitragen. Das sind in erster Linie Konfliktvorbeugung und Krisendiplomatie, außerdem die humanitäre Hilfe, für die federführend das Auswärtige Amt zuständig ist. Im Februar 2016 fand in London die Geberkonferenz für die Flüchtlinge in Syrien und den Nachbarländern statt. Deutschland kündigte an, sich an der humanitären Hilfe bis zum Jahr

2018 mit 2,3 Milliarden Euro zu beteiligen. Insgesamt gehört die Bundesrepublik nach Angaben der Bundesregierung (2015c) „zu den weltweit größten Gebern internationaler Organisationen, die sich in der Flüchtlingskrise engagieren“. Solche Organisationen sind der UNHCR, das WFP und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). Neben humanitärer Hilfe engagiert sich das Auswärtige Amt auch mit Mitteln der Diplomatie und der zivilen Krisenprävention, um betroffenen Staaten und Regionen langfristig zu politischer Stabilität zu verhelfen (AA 2016; Bundesregierung 2016c).¹⁰⁶

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) legt bereits seit 2012 einen immer größeren Schwerpunkt auf die „Fluchtursachenbekämpfung“. Seit Anfang 2014 geschieht dies vor allem über die drei Sonderinitiativen „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“, „Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost“ und „Eine Welt ohne Hunger“ (vgl. dazu auch BT-Drs. 18/9246). Hinzu kommt die „Beschäftigungsinitiative Nahost“. Über die gesamte Legislaturperiode (2013–2017) will das BMZ (2015) mehr als 12 Milliarden Euro aufwenden, um Fluchtursachen in Herkunfts- und Erstaufnahmeländern zu verringern. Die Projekte reichen von einer verbesserten Trink- und Abwasserversorgung über psychosoziale Unterstützung bis hin zu Bildungsangeboten für Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge und Personen aus den aufnehmenden Gemeinden. Sie beziehen sich insbesondere auf die Nachbarländer Syriens, den Südsudan sowie die Zentralafrikanische Republik und ihre Nachbarstaaten.¹⁰⁷ Im Rahmen der Beschäftigungsinitiative Nahost wurde z. B. ein *Cash-for-Work*-Programm aufgelegt, in dem für syrische Flüchtlinge und die einheimische Bevölkerung in Jordanien 50.000 Stellen geschaffen wurden.¹⁰⁸ Daneben soll auch die sozioökonomische Entwicklung der Herkunftsstaaten durch Migration unterstützt werden (s. zum Zusammenhang von Migration und Entwicklung und entsprechenden Politiken ausführlich SVR 2016f: 158–174; SVR-Forschungsbereich 2016b). In seiner derzeitigen Ausrichtung verfolgt das BMZ also erkennbar drei zentrale Ziele: Fluchtursachen mindern, Aufnahmeregionen stabilisieren und Flüchtlinge unterstützen.

Unklar ist, ob der Ansatz des BMZ sich tatsächlich auf Fluchtursachen im engeren Sinne richtet. Einige Projekte zielen nur unpräzise auf strukturelle Fluchtursachen ab, auf die sich die Entwicklungszusammenarbeit schon

¹⁰⁵ Welche Staaten welchen Beitrag geleistet haben (und welche Staaten sich an dem Fonds bislang nicht beteiligt haben), zeigt eine Liste der Europäischen Kommission (2016b: 6).

¹⁰⁶ Eine weitere Initiative, die aus Mitteln des Auswärtigen Amtes finanziert wird, ist das Stipendienprogramm „Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein“ (DAFI). Es ermöglicht Flüchtlingen ein Studium an Hochschulen im Erstaufnahmeland oder nach der Rückkehr auch im Heimatland (AA 2016).

¹⁰⁷ S. auch <https://www.bmz.de/webapps/flucht/index.html#/de>, 13.01.2017.

¹⁰⁸ Das BMZ leistete im Jahr 2016 eine „Anschubfinanzierung von 200 Millionen Euro“ (https://www.bmz.de/webapps/flucht/index.html#/de/cash_for_work, 13.01.2017).

lange richtet, wenn sie z. B. Beschäftigung fördert. Eine Aufstockung der Entwicklungszusammenarbeit kann auch davon ablenken, dass die wirklich bedeutsamen Entscheidungen in anderen Politikbereichen wie z. B. der Handelspolitik gefällt werden (vgl. Angenendt/Koch 2016).

Einen Hinweis darauf, ob bereits bestehende Projekte der Entwicklungszusammenarbeit ‚umetikettiert‘ werden, können die *in-donor refugee costs* geben, also die Gelder, die im Land selbst für Flüchtlinge ausgegeben werden.¹⁰⁹ Die dafür veranschlagten Summen sind 2015 enorm gestiegen (ONE 2016: 17–18): Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland wurde 2015 mehr Geld für Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben, als z. B. Äthiopien im gleichen Jahr insgesamt als *Official Development Assistance* (ODA) erhalten hat. Betrachtet man die Anteile der ODA-anrechenbaren Leistungen für Flüchtlinge am Gesamtbudget der Entwicklungszusammenarbeit, wird deutlich, dass einige europäische Länder die Gelder, die sie für die Betreuung und Versorgung der Flüchtlinge im Inland aufgewendet haben, mit ursprünglich geplanten Aufwendungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verrechnen (ONE 2016). Die Bundesregierung rechnet Kosten für Flüchtlingshilfe in Deutschland auch als ODA an, erhöht aber zusätzlich zu den steigenden Kosten für Flüchtlinge im Inland wie geplant die Gelder für langfristige Entwicklungszusammenarbeit für die nächsten vier Jahre um 8,3 Milliarden Euro (Stand 31.10.2016). Auch das Budget der EU sieht vor, sowohl die Finanzmittel für die Flüchtlingskrise als auch das Budget für Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen (ONE 2016).

Deutschlands Gesamtausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) sind 2015 gegenüber 2014 um 29,2 Prozent auf rund 16 Milliarden Euro gestiegen; das entspricht 0,52 Prozent des BIP. Damit ist Deutschland trotz positiver Tendenz immer noch weit von seinem Ziel entfernt, 0,7 Prozent des BIP für Entwicklungskooperation auszugeben. Klammert man die im Land selbst ausgegebenen Gelder (die *in-donor refugee costs*) aus, liegen die Ausgaben für ODA 2015 um 8,6 Prozent höher als im Vorjahr (ONE 2016).

Neben dem Auswärtigen Amt und dem BMZ ist auch das BMI in der Fluchtursachenminderung tätig. So beschreibt es den Einsatz deutscher Polizisten im Ausland als „aktive Fluchtursachenbekämpfung“ (BMI 2016f); dieser bezieht sich allerdings vermutlich eher auf die Steuerung irregulärer Migration. Derzeit ist Deutschland an 17 entsprechenden Missionen von UN, EU und OSZE sowie an Frontex-Einsätzen mit insgesamt rund 250 Beamten

beteiligt. Außerdem gibt es in Afghanistan, Tunesien und Saudi-Arabien drei bilaterale Polizeiprojekte.

Die Summe der eingesetzten Mittel gibt einen wichtigen Hinweis auf die politische Bedeutung eines Themas. Sie sagt aber selbstverständlich nichts über die Wirksamkeit der finanzierten Projekte aus.

A.6.2.2 Thematische Schwerpunktsetzung der Fluchtursachenminderung

Wie können Fluchtursachen effektiv gemindert werden? Die Ergebnisse der empirischen Forschung und erste Erfahrungen mit entsprechenden politischen Maßnahmen ergeben fünf vorsichtige Lehren (auf die im Folgenden jeweils näher eingegangen wird):

- (1) **Entwicklungszusammenarbeit kann strukturelle Fluchtursachen angehen, akute aber kaum beseitigen. Ihre Ziele dürfen nicht von Handels- und Agrarpolitik unterlaufen werden.**
- (2) **Eine nachhaltige Friedenspolitik muss dazu beitragen, laufende Konflikte zu beenden, nach deren formaler Beendigung aber auch an der ‚Qualität des Friedens‘ arbeiten. Nicht nur in diesem Sinne sind Rüstungsexporte in Konflikt- und Krisengebiete grundlegend zu überdenken.**
- (3) **Ob eine Sekundärflucht stattfindet, bestimmt sich wesentlich danach, wie die Situation in den Erstaufnahmestaaten ist, sowohl für die Flüchtlinge als auch für die ansässige Bevölkerung. Daher müssen die Erstaufnahmestaaten unterstützt werden, und die internationale Gemeinschaft muss einen Mechanismus entwickeln, um die Zahlungsmoral ihrer Mitglieder zu verbessern.**
- (4) **Fluchtursachenminderung darf nicht zu einer Politik von Fluchtverhinderung und Abschottung mutieren, z. B. indem die Politik in sensiblen Bereichen (wie Grenzsicherung) mit autoritären Regimen zusammenarbeitet. Sonst verliert sie ihre Glaubwürdigkeit, besonders wenn sie ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die EU und Deutschland müssen dafür sorgen, dass diese Politik erstens nicht autoritäre Machthaber stützt, zweitens die menschenrechtliche Situation in den Herkunfts- und Transitstaaten nicht noch verschlechtert und drittens nicht das Recht international Schutzsuchender darauf untergräbt, auszureisen, um Asyl zu ersuchen und ein faires Asylverfahren zu erhalten.**
- (5) **Eine globale Migrationspolitik kann helfen, Migration zu managen und Fluchtmigration zu ermöglichen.**

¹⁰⁹ Nach den Definitionsregeln des Entwicklungsausschusses der OECD (*Development Assistance Committee*, DAC) für Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen (ODA) können Nichtentwicklungsländer Aufwendungen öffentlicher Stellen für Unterhalt, Versorgung, medizinische Leistungen und Leistungen für die (Grund-)Bildung von Personen aus Entwicklungsländern, die vor Verfolgung, Krieg oder schweren Unruhen fliehen, während der ersten zwölf Monate des Aufenthalts im Zielland auf ihre Entwicklungshilfeausgaben anrechnen.

lichen, aber auch die Verantwortung zu teilen. Bislang ist eine solche Politik allerdings nur Stückwerk geblieben; verbindliche Regeln zur globalen Gestaltung von Migration gibt es erst in Ansätzen (SVR-Forschungsbereich 2016b). Dies hat sich auch durch den *UN Summit for Refugees and Migrants* nicht geändert, der im September 2016 stattfand. Nun will die Staatengemeinschaft bis 2018 einen globalen Flüchtlingspakt ausarbeiten. Dieser sollte u. a. darauf hinwirken, dass Fluchtursachen gemeinsam und abgestimmt angegangen werden können. Die Herausforderung besteht dabei gerade auch darin, dass es nicht nur um Flucht im engen Sinne geht, sondern auch um sog. gemischte Migrationsbewegungen mit unterschiedlichen Motivbündeln.

Welchen Beitrag kann die Entwicklungspolitik leisten?

Von der Entwicklungspolitik wird immer mehr erwartet, dass sie hilft, die Ursachen von Flucht und Vertreibung zu mindern (Angenendt/Kipp/Koch 2016). Bei strukturellen Fluchtursachen wie wirtschaftlicher Not und Perspektivlosigkeit ist es auch tatsächlich die Entwicklungspolitik, die dazu einen wichtigen Beitrag leisten kann und muss. Ein Schritt in die richtige Richtung ist das Folgedokument der Millennium-Entwicklungsziele der UN, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Neben den ‚klassischen‘ Zielen, Armut und Hunger zu bekämpfen, ruft sie in Unterziel 10.7 die Staaten auch ausdrücklich auf, „geordnete, sichere, reguläre und verantwortliche Migration zu ermöglichen“ (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2015: 3, Übers. d. SVR). Die Weltentwicklungsziele in Form der Agenda 2030 können entsprechend verstanden werden als ein international abgestimmter Ansatz, strukturelle Fluchtursachen zu verringern.

Akute Fluchtursachen wie bewaffnete Konflikte kann Entwicklungszusammenarbeit aber kaum beeinflussen – das ist Aufgabe der Diplomatie, ggf. der militärischen Zusammenarbeit. Zudem sind die Verminderung von Armut, Wirtschaftsförderung und der Zugang zu Bildung zwar an sich wünschenswert; sie garantieren aber nicht, dass die Flüchtlingszahlen weltweit sinken und sich nicht dennoch akute Fluchtursachen (wie gruppenspezifische Diskriminierung) herausbilden. Sie sind also eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für sinkende Flüchtlingszahlen.

Angesichts der aktuellen flüchtlingspolitischen Situation in Europa sollte auch der Einsatz von Ressourcen kritisch beobachtet werden: Fließen tatsächlich mehr Mittel und Aufmerksamkeit in entwicklungspolitische Projekte, die strukturelle Fluchtursachen verringern oder beseitigen? Oder werden nur vorhandene Projekte entsprechend umbenannt bzw. in Maßnahmen umgewandelt, die nur der Grenzkontrolle dienen und schlimmstenfalls erschweren oder gar verhindern, dass Flüchtlinge ihre

Rechte wahrnehmen können? Eine solche ‚Umetikettierung‘ von Entwicklungszusammenarbeit muss vermieden werden. Zudem müssen sich die verschiedenen Ressorts grundsätzlich abstimmen, um sicherzustellen, dass nicht handelspolitische Aktionen (wie z. B. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Westafrika) die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit unterlaufen.

Frieden schaffen, Rüstungsexporte überdenken

Die Frage, welche humanitären Folgen ein Eingreifen in bewaffnete Konflikte hat, ist praktisch wie normativ äußerst schwierig und kann hier nicht geklärt werden. Unabhängig davon ist zu betonen, dass Fluchtursachenminderung durch Friedenspolitik nicht damit enden kann, dass formal Frieden geschlossen wird. Wie der damalige US-Präsident Barack Obama im Mai 2014 in Bezug auf Afghanistan feststellte, ist es schwieriger, einen Krieg zu beenden, als einen solchen zu beginnen (New York Times 2016). Auf die Situation in Syrien bezogen heißt das beispielsweise: „Nur wenn für die Menschen in Syrien berechtigter Anlass zur Hoffnung besteht, dass bei Beendigung des Konflikts schnell eine Friedensdividende eintreten kann, gibt es eine tragende Bleibeperspektive“ (BT-Drs. 18/8393: 3).

In diesem Sinne muss erstens die Rolle der europäischen Staaten in der internationalen Gemeinschaft umsichtig überlegt und entwicklungs- wie außenpolitisch abgewogen werden. Dasselbe gilt zweitens für eine direkte oder indirekte Beteiligung an kriegesischen Auseinandersetzungen. Die komplexe Frage, inwiefern deutsche Rüstungsexporte Fluchtursachen verschärfen – und damit aktive Maßnahmen der Fluchtursachenminderung hintertreiben –, kann in diesem Kapitel ebenfalls nicht abschließend beantwortet werden. Zudem dürfte dies wissenschaftlich ohnehin kaum belegbar sein; entsprechende Studien sind zumindest nicht bekannt. Ein Blick in den Rüstungsexportbericht der Bundesregierung zeigt zwar, dass 2015 in einem sehr geringen Umfang Kriegswaffen in die Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen ausgeführt wurden. Eine Ausnahme bildet jedoch der Irak: Dorthin wurden Kriegswaffen im Wert von über 22 Millionen Euro exportiert; allerdings war dies laut Bundesregierung „überwiegend Ausstattungshilfe an [die] kurdische Regionalregierung“ (BMWi 2016: 124). Doch an wen Waffen auch immer geliefert werden, ihr Weiterverkauf lässt sich nicht steuern. Umstritten sind vor allem Waffenausfuhren an zumindest fragwürdige Regime wie Katar, das angeblich islamistische Gruppierungen im Mittleren Osten mit Waffen beliefert (VICE 2015). Der Blick auf die aktuellen Rüstungsexporte greift zudem zu kurz: „Viel entscheidender sind die über Jahrzehnte genehmigten Exporte in Diktaturen sowie die laxen Lizenzvergabe bei der Kleinwaffenproduktion. Dieser deutsche Beitrag zum aktuellen Konfliktgeschehen – und damit zu den aktuellen Fluchtbewegungen – lässt sich nicht leugnen“ (VICE 2015). Nach

der Recherche des britischen Guardian (2014) richten z. B. automatische Kleinwaffen, die sowohl Westdeutschland als auch die DDR in den 1960er bis 1980er Jahren an die Regierung bzw. an Rebellengruppen im Sudan lieferte, in der Krisenregion heute noch Schaden an.

Ursachen für Sekundärflucht minimieren

Als einer der wichtigsten Gründe für die zunehmenden Fluchtbewegungen nach Europa, insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015, gilt die schwierige Situation in den Erstaufnahmestaaten um Syrien (s. Kap. A.6.1.3). Wichtige Ursachen dafür waren nicht nur, dass die Flüchtlinge vor Ort unter prekären Bedingungen lebten und arbeiteten und in vielen Erstaufnahmeländern nur eingeschränkt Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt hatten. Ein Grund war auch die schlechte Zahlungsmoral einiger westlicher Geberstaaten, die von internationalen Organisationen wiederholt kritisiert wurde. Auch wenn geografisch weiter entfernte Staaten (wie die Mitgliedstaaten der EU) ihre – politische und humanitäre – Verantwortung wahrnehmen, kann es aus verschiedenen Gründen vorteilhaft sein, wenn die Flüchtlinge Schutz und eine Perspektive in der Herkunftsregion finden können. Beispielsweise können die Flüchtlinge dort weitaus effektiver (und vermutlich auch deutlich kostengünstiger) versorgt werden als in weiter entfernten westlichen Zielländern; die verfügbaren Mittel können also effektiver eingesetzt werden (vgl. BT-Drs. 18/8393). Auch die sprachliche und soziokulturelle Eingliederung ist einfacher, und nach Beendigung des Konflikts im Herkunftsland können die Flüchtlinge leichter zurückkehren.¹¹⁰ Diese Überlegungen waren maßgeblich für den Abschluss der EU-Türkei-Erklärung (s. dazu ausführlich Kap. A.5.4).

Über fünf Jahre nach Ausbruch des Konflikts ist die Lage in den Erstaufnahmestaaten rund um Syrien immer noch kritisch. Der UNHCR und Partnerorganisationen warnten zuletzt im Juli 2016, dass immer mehr syrische Flüchtlinge in Armut lebten und es weiterhin eine große Herausforderung sei, alle mit dem Nötigsten zu versorgen (UNHCR 2016c). Zugleich steigt Berichten zufolge in den Erstaufnahmestaaten die Fremdenfeindlichkeit. Um weitere Sekundärflucht zu vermeiden, müssen die Nachbarstaaten rund um Syrien, aber auch die Aufnahmestaaten in anderen Regionen stärker unterstützt werden. Nicht zuletzt wäre zu überlegen, wie Finanzzusagen auf Geberkonferenzen verbindlicher gemacht werden können.

Um „Verteilungskonflikte zwischen der einheimischen Bevölkerung und den dort lebenden Flüchtlingen zu verhindern“ (BT-Drs. 18/8393: 3), muss nicht nur gewährleistet werden, dass die existenziellen materiellen

Bedürfnisse (z. B. Zugang zu Wasser und Nahrung) für beide Bevölkerungsgruppen gedeckt sind. Sie müssen auch Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsleistungen über die Notfallversorgung hinaus erhalten. „Eine effektive Flüchtlingspolitik sollte kurzfristig das Leben der Flüchtlinge verbessern und langfristig die Aussichten der Region, und sie sollte auch den Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen der Aufnahmestaaten dienen“ (Betts/Collier 2015, Übers. d. SVR).

Die Maßgabe, dabei allen Parteien gerecht zu werden – den Flüchtlingen in den Camps, den Flüchtlingen außerhalb der Camps und der aufnehmenden Bevölkerung –, gleicht allerdings mitunter der Quadratur des Kreises; das machen die Berichte verschiedener Akteure vor Ort deutlich (vgl. Neubauer 2016). Die Zusammenarbeit mit den Regierungen der aufnehmenden Staaten ist nicht einfach, denn diese haben oft gar kein Interesse daran, langfristige Strukturen für die Aufnahme von Flüchtlingen zu schaffen. Kenia beispielsweise drohte im Mai 2016 (im Jahr vor den nächsten Wahlen im Land) erneut an, das größte Flüchtlingslager der Welt, Dadaab, zu schließen (Zeit Online 2016c). Die westlichen Staaten sind in solchen Situationen politisch erpressbar, denn sie können nicht verhindern, dass Kooperationsstaaten Vertriebene als Droh- und Verhandlungsmasse missbrauchen.

Fluchtursachen abbauen, nicht Flucht verhindern

Einige Maßnahmen, die unter dem Begriff Fluchtursachenminderung ergriffen werden, scheinen weniger darauf angelegt, die strukturellen Ursachen von Flucht anzugehen, als Flucht an sich zu verhindern (bzw. Weiterwanderung oder Erstmigration aufgrund von sozioökonomischer Perspektivlosigkeit). Zumindest ein Teil der dafür bestimmten finanziellen Mittel wird für Grenzsicherung und militärische Abschottung verwendet (so z. B. Micinski/Weiss 2016). Auch Bestrebungen, „Schleppern in Afrika das Handwerk [zu] legen“ (Bundesregierung 2016c), sind sicher eine notwendige Maßnahme im Gesamtpaket der Flüchtlingspolitik, aber eben keine Fluchtursachenminderung. Das Schlepperwesen ist ein Symptom und Nebenprodukt von Flucht, nicht deren Ursache. Berechtigterweise kann man annehmen, „dass mit abschreckenden Maßnahmen, Verschärfungen des Asylrechts und mit der Errichtung von Grenzen die aktuelle Situation kurzfristig in den Griff zu bekommen ist, langfristig jedoch nicht“ (Faßmann 2016).

Die EU steckt hier abermals in einem Dilemma. Wenn sie autoritäre Regierungen unterstützt und einseitige Grenzsicherungsmaßnahmen ergreift, um die zuwanderungspolitische Situation kurzfristig zu stabilisieren, kann

¹¹⁰ Allerdings trifft dies nicht automatisch zu. Gerade wenn die Nachbarstaaten selbst in den Konflikt verstrickt sind, kann dies die Situation für Flüchtlinge und Migranten noch verschärfen. Das gilt auch, wenn die Nachbarstaaten selbst instabil sind und befürchten, dass Flucht und Migration ihre eigenen Ressourcenprobleme verschärft oder neue Probleme mitbringt (vgl. Weiner 1996).

dies auf Kosten der politischen Legitimität gehen. Insbesondere die Entwicklungspolitik (als eines der zentralen Politikfelder, die an Fluchtursachenminderung beteiligt sind) sollte sich vielmehr auch um sozialen Wandel bemühen und darum, dass die Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse einbezogen wird (vgl. Schraven et al. 2016).

Global Refugee Regime: Fluchtursachenminderung auf der Agenda der UN

Die Verringerung von Fluchtursachen ist eine Herausforderung, die nur global gelöst werden kann. Daher beschäftigen sich auch die Staatengemeinschaft als Ganze und die entsprechenden Organisationen der Vereinten Nationen mit den Ursachen von Flucht und Vertreibung und mit vorbeugenden Maßnahmen, um sie zu verhindern. Am 19. September 2016 fand in New York der Sondergipfel der Vereinten Nationen zu Migration und Flucht statt; auch hier stand das Thema auf der Agenda. In der einstimmig verabschiedeten Abschlusserklärung zeigen sich die Staaten „entschlossen, die Grundursachen großer Flucht- und Migrationsbewegungen anzugehen“ (United Nations General Assembly 2016). In diesem Zusammenhang nennen sie Konfliktprävention und die friedliche Beilegung von Konflikten und das Ziel, humanitäre, friedensschaffende und entwicklungspolitische Maßnahmen besser zu koordinieren sowie Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte zu fördern. Dabei verweist die Erklärung auf die Notwendigkeit, bei anhaltenden Krisen auch die psychische Widerstandskraft der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu stärken und die Zusammenarbeit über institutionelle Mandate hinweg zu erleichtern.

Die Erklärung bleibt also eher abstrakt – nicht nur, aber auch in Bezug auf das Thema Fluchtursachen. Positiv ist grundsätzlich zu sehen, dass ein solcher Gipfel überhaupt stattfinden konnte, noch dazu mit einer gemeinsamen Abschlusserklärung, die von allen Staaten getragen wird. Allerdings erklärt diese eben nicht viel mehr als eine Absicht. Die Staatengemeinschaft konnte sich mitnichten auf quantifizierbare Ziele verständigen, etwa konkrete Mechanismen, um die Verantwortung global zu verteilen. Immerhin wurden auf dem Gipfel auch zwei parallele Prozesse der Zusammenarbeit von Regierungen angestoßen, die diesen Zielen näher kommen könnten: Sie sollen dazu führen, dass bis 2018 ein *refugee compact* bzw. ein *migration compact* formuliert und angenommen werden (vgl. Betts 2016; Aleinikoff 2016; zur *Global Migration Governance* und zu Deutschlands Rolle s. detailliert SVR-Forschungsbereich 2016b).

A.6.3 Rhetorik und Handeln vereinen: von der Symptombekämpfung zur Minderung der Ursachen

Es gehört mittlerweile zum politischen Standardrepertoire auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu fordern, dass nicht nur die Symptome, sondern auch die ‚Wurzeln‘ der Fluchtbewegungen angegangen werden. So heißt es z. B. in der Abschlusserklärung des EU-Afrika-Gipfels, der im November 2015 in Valletta stattfand: „Wir verpflichten uns, die Grundursachen irregulärer Migration und Zwangsmigration anzugehen, die sich aus der Fragilität von Staaten, aus Unsicherheit sowie aus demografischen, ökonomischen und umweltbezogenen Trends ergeben. In unserer gemeinsamen Antwort setzen wir Schwerpunkte auf Armutsreduktion, Friedensförderung, *Good Governance*, Rechtsstaatlichkeit und Respekt der Menschenrechte, Unterstützung inklusiven Wirtschaftswachstums und Schaffung menschenwürdiger Arbeit sowie eine bessere Bereitstellung von Basisleistungen wie Bildung, Gesundheit und Sicherheit“ (Europäischer Rat 2015c: 2, Übers. d. SVR).

Diese Passage ist kennzeichnend für den gesamten Diskurs zu Fluchtursachen und in dreierlei Hinsicht aufschlussreich: Erstens werden darin irreguläre Migration und Zwangsmigration gleichgesetzt. Zweitens führt sie ein Bündel von Gründen als Fluchtursachen auf, die über schutzbegründende Tatbestände etwa nach der Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehen. Und drittens offenbart sie ein monokausales Verständnis von Armut als Ursache von Flucht, das zumindest in dieser Schlichtheit empirisch vielfach widerlegt wurde.¹¹¹

Im Deutschen Bundestag gab es zuletzt im Mai 2016 eine Aussprache zum Thema „Fluchtursachen und ihre Bekämpfung“. Der Antrag der Regierungsparteien fasste die „Bekämpfung“ von Fluchtursachen als „eine ressortübergreifende Aufgabe, die das Engagement der gesamten Bundesregierung erfordert“ (BT-Drs. 18/8393: 2) (s. dazu ausführlicher Kap. A.6.3). In der Debatte wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass sich einige *Fluchtursachen* nicht mit den derzeit anerkannten *Fluchtgründen* decken, die ein humanitäres Aufenthaltsrecht begründen. Indirekt wurde damit gefordert, dass für Bildung, Entwicklungszusammenarbeit, faire Handelsbeziehungen und humanitäre Hilfe mehr getan werden sollte. Denn in einer globalisierten Welt ist auch ‚der Westen‘ für die Lage in vielen afrikanischen Staaten mitverantwortlich und damit auch für die Fluchtbewegungen aus diesen Ländern. Auch die

111 Zumindest in der Migrationsforschung ist man sich mittlerweile weitgehend einig, dass der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Mobilität weitaus komplexer ist (vgl. dazu den Sonderteil C des SVR-Jahresgutachtens 2016 (SVR 2016f)).

Bundeskanzlerin hat kürzlich in einem Interview betont, dass die teilweise verheerenden Lebensbedingungen vor allem in den Ländern des subsaharischen Afrikas auch durch den westlichen Kolonialismus verursacht sind.¹¹² Der ‚westliche Beitrag‘ zu den Fluchtursachen lässt sich aber nicht auf die koloniale Vergangenheit reduzieren. Entsprechende Zusammenhänge sind zwar empirisch schwer nachzuweisen, doch spricht einiges dafür, dass die Handels-, Agrar- und Fischereipolitik der Europäischen Union der politischen Rhetorik von der ‚Bekämpfung der Fluchtursachen‘ diametral gegenübersteht. Dasselbe gilt für Deutschlands Rolle als weltweiter Rüstungsexporteur Nr. 1.¹¹³

Die EU muss also mehr denn je ihre Verantwortung wahrnehmen und am komplexen Ursachenbündel ansetzen. Der frühere Direktor des *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) Jonas Widgren hat das schon vor über 25 Jahren hervorgehoben und gefordert, „die Weltbevölkerung auf einem vernünftigen Niveau zu stabilisieren, Menschenrechte wieder in Kraft zu setzen, regionale Konflikte friedlich zu lösen, Umweltzerstörung zu stoppen, wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen, Handelsschranken abzubauen, Armut zu lindern, die Schuldenlast zu erleichtern, vernünftige Entwicklungszusagen zu erhöhen, UN-Kooperation zu stärken – und allgemein Frieden zu wahren, regional und global“ (Widgren 1990: 766, Übers. d. SVR).

Es ist offensichtlich, dass all diese Aufgaben nicht leicht und nicht schnell zu bewältigen sind. Realistisch betrachtet wird die Verringerung von Fluchtursachen, verstanden als Herstellung und Wahrung sicherer, freier und würdiger Lebensumstände für alle Menschen weltweit, also dauerhaft auf der Agenda nationaler und internationaler Politik bleiben müssen. Die europäische Flüchtlingskrise 2015 hat diesen Umstand auch für die deutsche Bevölkerung und Politik stärker ins Blickfeld gerückt. **Die viel beschworene Formel, man müsse Fluchtursachen ‚bekämpfen‘, darf aber nicht nur in Krisenzeiten politische Reden schmücken, sie muss dauerhaft handlungsleitend für eine koordinierte Entwicklungs-, Außen-, Handels- und Wirtschaftspolitik auf nationaler und internationaler Ebene sein. Dies erfordert über Lippenbekenntnisse hinaus ein Instrumentarium, um öffentliche Zugeständnisse wie Finanzzusagen auf Geberkonferenzen zu kontrollieren. Zudem müssen die verschiedenen politischen Ebenen (UN, EU, nationale, eventuell auch lokale Ebenen) besser abgestimmt werden, ebenso wie die Ressortzuständigkeiten zwischen Außen-, Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Außenhandelspolitik, aber auch Agrar- und Fischerei- sowie Migrationspolitik. Klar ist: Die vielfältigen und komplexen Herausforderungen, die Flucht verursachen, sind mit den Instrumentarien der Migrations- und Flüchtlingspolitik allein nicht zu bewältigen.**

112 Dazu Bundeskanzlerin Merkel in einem Interview wörtlich (Zeit Online 2016d): „Eines ist vollkommen klar: Die ganze westliche Welt hat Afrika in früheren Epochen Entwicklungschancen geraubt, und zwar über Jahrhunderte. Wenn Sie sich Grenzziehungen in Afrika anschauen, müssen Sie zugeben, dass das in vielen Fällen zumindest eine schwere Last für die heutige Entwicklung ist. Grenzen wurden nach den Interessen der Europäer oder aufgrund von Rohstoffvorkommen gezogen und nicht nach dem Kriterium, ob Völker und Stämme zusammenleben und ob sich daraus homogene Staaten entwickeln können. Natürlich erwächst daraus eine Verantwortung für uns.“

113 S. etwa die Kampagne „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“, die auch von namhaften kirchlichen Organisationen (z. B. pax christi, Misereor) unterstützt wird. Es wird befürchtet, dass die Flüchtlingszahlen durch deutsche Rüstungsexporte weiter steigen (s. dazu Kap. A.6.2.2).

Kommunizierende Röhren: Arbeitsmigrationspolitik als bessere Asylpolitik?

Der Inhalt in Kürze

Viele der Menschen, die als Flüchtlinge nach Deutschland kommen, können keine Fluchtgründe vorweisen, die asylrechtlich als solche gelten. Sie wollen eher der schlechten wirtschaftlichen Lage in ihren Herkunftsländern entkommen. Hier können Möglichkeiten der Arbeitsmigration asylpolitisch entlastend wirken. Was die Möglichkeit des ‚Spurwechsels‘ betrifft, ist der SVR grundsätzlich überzeugt, dass die Kanäle nicht vermischt werden sollten; dies schließt nicht aus, dass in Einzelfällen bestehende Möglichkeiten eines nachgelagerten ‚Spurwechsels‘ integrationspolitisch sinnvoll sind.

In entsprechenden Statistiken, im rechtlichen wie im öffentlichen Diskurs ist es üblich, Zuwanderer nach scheinbar eindeutigen und klar trennbaren Zuzugsmotiven zu unterteilen: Menschen, die ihr Herkunftsland aus ökonomischen Gründen verlassen, werden im Völkerrecht, im EU-Recht und auch im nationalen Recht grundsätzlich unterschieden von Menschen, die fliehen müssen, um ihr Leben oder ihre Freiheit zu retten. Wieder andere Personen migrieren aus familiären Gründen bzw. ‚der Liebe wegen‘. Diese vermeintliche Eindeutigkeit verschleiern, dass die Motive von Zuwanderern selten so eindeutig sind, vielmehr handelt es sich meist um Motivbündel (s. dazu etwa Yarris/Castañeda 2015). Zudem folgt diese Einordnung nur der völkerrechtlichen bzw. der staatlichen Beschreibung und Sortierung, nach der die Zuwanderer selbst den Zuzugszweck gegenüber den Behörden benennen. Damit werden aber möglicherweise die dominanten bzw. eigentlichen Motive oder eine Gemengelage von Gründen ausgeblendet. So ist etwa davon auszugehen, dass zumindest einige der Zuwanderer, die über den Familiennachzug nach Deutschland kommen, eigentlich vor allem eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen. Entgegen der vom Staat unterstellten ‚Migration der Liebe wegen‘ werden also über das ‚Ticket‘ Familiennachzug bisweilen „Migrations- und Inklusionschancen durch Heirat als soziales Bündnis“ (SVR 2011: 114) genutzt; die Heirat ist dann ggf. eher die Folge einer beabsichtigten Migration als umgekehrt. Für Menschen, die Familienmigration

als Zugangstor zu ihrem Zielland erkennen, ist eine Eheschließung entsprechend ein „zweckrationaler Einsatz zur Erzielung eines Aufenthaltsstatus“ (Nauck 2004: 92).

Auseinanderfallen dürften die Angaben gegenüber den Behörden und die eigentlichen Motive besonders an der Schnittstelle von Asyl- und Arbeitsmigration.¹¹⁴ So stellten in Deutschland vor allem in der ersten Jahreshälfte 2015 zahlreiche Menschen vom Westbalkan und aus den Maghreb-Staaten Asylanträge, die zu fast 100 Prozent abgelehnt wurden. Die Westbalkanstaaten hat der Gesetzgeber inzwischen als sog. sichere Herkunftsstaaten eingestuft (s. Kap. A.8); für die Maghreb-Staaten wurde eine entsprechende Einordnung im Sommer 2016 auf Betreiben des Bundesrats vertagt. Das zentrale Wandermotiv dieser Menschen dürfte sein, dass sie der Armut bzw. den desolaten Lebensbedingungen und der Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern entfliehen wollen. Diesen Wunsch stellen die Betroffenen in ihrer Selbstpräsentation gegenüber den Zuwanderungsbehörden jedoch bewusst und strategisch zurück, denn er ist zwar individuell nachvollziehbar, für ein Asylgesuch jedoch bedeutungslos. Da sie – tatsächlich oder vermeintlich – nicht den Zuzugskanal wählen können, der ihrem eigentlichen Motiv entspricht (hier: den der Arbeitsmigration), weichen die Bewerber auf den ‚Asylkanal‘ aus – wobei sie durchaus wissen, dass ihre Chancen auf Schutzgewährung faktisch gering sind. Eine Nebenfolge davon ist, dass es die Asylinfrastruktur des Ziellands überlastet.

¹¹⁴ Für Schweden etwa ist das gegenteilige Verhältnis gut dokumentiert: Nach der schwedischen Arbeitsmigrationspolitik ist für den Zuzug lediglich ein Arbeitsvertrag nötig. So kamen zahlreiche „Personen aus Kriegs- und Krisengebieten [...] legal und ohne die Hilfe von Schleusern“ formal als Arbeitsmigranten nach Schweden und stellten dort einen Asylantrag (Parusel 2015: 273).

Dieses Problem wurde in Deutschland im Jahr 2015 besonders gravierend: Das BAMF arbeitete ohnehin schon über der Belastungsgrenze. In dieser Situation musste es außerdem noch zahlreiche Schutzanträge von Personen überprüfen, die fast alle aussichtslos waren, weil die betreffenden Menschen vor allem oder nur zum Arbeiten nach Deutschland kommen wollten und Schutzgründe im asylrechtlichen Sinn nicht vorlagen.

Diese Gemengelage wird mit dem Begriff *mixed migration flows* gefasst, der darauf verweist, dass hinter Wanderungsbewegungen unterschiedliche Bedürfnisse und Motive stehen können. Sie bildet den strukturellen Hintergrund für eine Forderung, die in asylpolitischen Diskussionen wiederkehrend erhoben wird: Andere legale Zugangswege außerhalb des Asylsystems sollen ausgebaut werden (vgl. exemplarisch Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: 63). Solche Maßnahmen sind sicherlich auch Teil eines ‚Deals‘ zwischen verschiedenen Politikfeldern, wie sie in der Politik allgemein gängig sind. Möglicherweise sollen sie Akteure von der Notwendigkeit asylpolitischer Reformen überzeugen, die einer restriktiveren Asylpolitik (und hier konkret: einer Ausweitung der Liste sicherer Herkunftstaaten) kritisch gegenüberstehen. Sie sollen aber auch die beschriebene Zweckentfremdung des Asylsystems begrenzen: Dieses System soll Menschen vorbehalten bleiben, bei denen grundsätzlich davon auszugehen ist, dass sie tatsächlich schutzbedürftig sind. Dass Migration unterschiedliche Gründe hat, wird damit nicht geleugnet. Entsprechend gibt es in der jüngeren deutschen Arbeitsmigrationspolitik zahlreiche Maßnahmen, die alternative Zugangswege im Bereich der Arbeitsmigration eröffnen. Einige davon haben keinen direkten Bezug zur Asylpolitik; andere wurden bewusst erlassen, um „Arbeit gegen Asyl“ (Langenfeld 2015) zu tauschen.

A.7.1 Das Ende der ‚akademischen Arroganz‘ im deutschen Beschäftigungsrecht

Ein wesentliches Merkmal der deutschen Arbeitsmigrationspolitik war über viele Jahre, dass Arbeitszuwanderung auf Menschen mit einem Hochschulabschluss beschränkt war. Zwar konnten durchaus auch Drittstaatsangehörige für Tätigkeiten zuwandern, die keinen Hochschulabschluss erforderten. Diese Möglichkeit war aber durch bilaterale

Abkommen begrenzt auf Staatsangehörige bestimmter Staaten (vor allem aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, die damals noch nicht der EU beigetreten waren, und hier besonders Polen und Rumänien) und auf bestimmte Berufe (z. B. die viel zitierten Spezialitätenköche).

Seit den Erweiterungsrunden der EU von 2004 und 2007 und der Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erfolgt diese Form der Arbeitsmigration nun im Rahmen der EU-Freizügigkeit (SVR 2013: 89). Die grundsätzliche Fokussierung auf akademisch ausgebildete Fachkräfte dürfte dazu geführt haben, dass zahlreiche Drittstaatsangehörige, die zum Arbeiten nach Deutschland kommen wollten, ‚systemfremd‘ als Asylbewerber zuwanderten, weil ihnen kein anderer Zugangskanal offenstand. In den letzten Jahren hat sich Deutschland zwar auch für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss geöffnet. Dies war aber nicht asylpolitisch motiviert, sondern folgte in erster Linie demografischen und ökonomischen Überlegungen. Trotzdem wird es nun auch asylpolitisch wichtig.

A.7.1.1 Ablösung eines Dogmas: der § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV

Im Sommer 2013 wurde die neue Beschäftigungsverordnung (BeschV) erlassen. Weitgehend unbeachtet von Öffentlichkeit und Politik hat sie mit einem zentralen Dogma der deutschen Arbeitsmigrationspolitik gebrochen: Der neu aufgenommene § 6 Abs. 2 ermöglicht erstmals grundsätzlich – und nicht nur in eng definierten Ausnahmefällen –, dass Personen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen, die eine ausländische Berufsausbildung, aber eben keinen akademischen Abschluss haben (Lutz 2016: Rn. 14; s. auch Griesbeck 2014: 183; SVR 2014: 76f.). § 6 Abs. 2 Nr. 1 schreibt lediglich Vermittlungsabreden für Pflegekräfte aus bestimmten Ländern fort, die bereits vor der Neufassung der Beschäftigungsverordnung bestanden (Lutz 2016), doch § 6 Abs. 2 Nr. 2 öffnet den Arbeitsmarkt für eine weitaus größere Gruppe von Drittstaatsangehörigen. Er bezieht sich – ohne Beschränkung auf bestimmte Länder – auf Personen mit einer Ausbildung in einem Beruf, der auf der Positivliste der Bundesagentur für Arbeit (BA) geführt wird; die Ausbildung muss von einer zuständigen deutschen Stelle anerkannt sein.¹¹⁵ Diese Personen können nach Deutschland einreisen und hier arbeiten, sofern ein Arbeitsvertrag vorliegt. Weitere Bedingungen wie etwa eine Vorrangprüfung gibt es nicht (§ 6 Abs. 3 BeschV).¹¹⁶

115 Seit Herbst 2016 werden die mit § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV geschaffenen Möglichkeiten durch ein „punktbasiertes Modell für ausländische Fachkräfte (PUMA)“ erweitert, das zunächst auf Baden-Württemberg als Modellregion begrenzt ist. Dabei wird die Beschränkung auf die Mangelberufe in der BA-Liste (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV) gelockert: Unter bestimmten Bedingungen (vor allem wenn sie Deutsch sprechen) können auch Menschen mit einer anderen anerkannten Berufsausbildung einreisen.

116 Die BA prüft allerdings, ob die betreffenden Arbeitskräfte zu Bedingungen eingestellt werden, die denen vergleichbarer Arbeitnehmer in Deutschland entsprechen.

A.7.1.2 Ergänzung zu § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV: der § 17a AufenthG

Bei der Umsetzung der neu geschaffenen Möglichkeit, ohne akademischen Abschluss einzureisen, zeigte sich bald eine zentrale Schwierigkeit: Die Einreise setzt voraus, dass die im Ausland absolvierte Berufsausbildung von einer dafür zuständigen deutschen Instanz¹¹⁷ als gleichwertig anerkannt wurde. Dies muss aber vom Ausland aus betrieben werden. Das dürfte zumindest zum Teil erklären, warum diese Möglichkeit kaum genutzt wurde.¹¹⁸ Zwar wurden nach dem entsprechenden Paragraphen der Beschäftigungsverordnung 2015 mehr als doppelt so viele Aufenthaltserlaubnisse erteilt wie 2014 (658 gegenüber 311); für den Zuzug von Arbeitsmigranten spielt dieser Passus aber weiterhin nur eine untergeordnete Rolle.

Allgemein begrüßt wurde vor diesem Hintergrund der § 17a, der – für viele überraschend – 2015 im Zuge der Neuregelung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung neu in das Aufenthaltsgesetz eingeführt wurde: Wenn eine berufliche Vollanerkennung (noch) nicht möglich ist, müssen Drittstaatsangehörige sich weiterhin nachqualifizieren (zumindest für einen längeren Aufenthalt oder gar eine Aufenthaltsverstätigung); nach der neuen Regelung können sie dies nun aber auch im Inland tun (s. zu den Details von Harbou 2015).¹¹⁹ § 17a AufenthG kann als durchaus weitreichend gelten, denn die betreffenden Personen können nach der Anerkennung weitere zwölf Monate in Deutschland bleiben, um einen Arbeitsplatz zu suchen, der ihrer beruflichen Qualifikation entspricht (Abs. 4).¹²⁰ Zudem dürfen sie neben der Bildungsmaßnahme einer Beschäftigung von bis zu zehn Stunden wöchentlich nachgehen, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Damit ermöglicht § 17a den Zuzug auch Personen, die keine akademische und noch keine abgeschlossene berufliche Qualifikation haben. Die Wirkung dieser neuen Option lässt sich allerdings noch nicht beurteilen.

A.7.1.3 Blue Card auch für Nichtakademiker? Entwurf der Europäischen Kommission für eine neue Hochqualifiziertenrichtlinie

In Bezug auf die Schnittstelle von Arbeits- und Asylmigration sind schließlich die Pläne der EU-Kommission im Zusammenhang mit der Neuverlage der Hochqualifiziertenrichtlinie zu erwähnen: Danach soll die Blue Card – das zentrale genuin europäische Instrument im Bereich der Arbeitsmigration – auch für Menschen ohne Hochschulabschluss geöffnet werden. Die aktuell gültige Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, neben Hochschulabsolventen auch Personen mit „mindestens fünfjährige[r] einschlägige[r] Berufserfahrung“ (Art. 2g RL 2009/50/EG) eine Blue Card zu erteilen. Der Neuentwurf hingegen schreibt ihnen vor, die Blue Card über die Gruppe der Akademiker hinaus zu öffnen.¹²¹ Er bezieht sich nun allgemein auf Drittstaatsangehörige mit höheren beruflichen Qualifikationen („higher professional qualifications“) (Art. 5 Abs. 1c COM(2016)378); diese wiederum können durch höhere Bildungsqualifikationen oder höhere berufliche Kompetenzen („higher education qualifications or higher professional skills“) nachgewiesen werden (Art. 2g COM(2016)378). Letztere definiert Art. 2i als mindestens drei Jahre Berufserfahrung auf einem Niveau, das mit dem Hochschulabschluss vergleichbar ist.¹²²

Sollte die Richtlinie in dieser Fassung verabschiedet werden, müsste auch Deutschland die entsprechenden Passagen ändern, die die Richtlinie in deutsches Recht umsetzen. Mit § 19a Abs. 1 S. 1b AufenthG gibt es zwar bereits eine entsprechende innerstaatliche Regelung; ihre Anwendung setzt aber eine Rechtsverordnung nach § 19a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG voraus. Eine solche wurde vor allem deshalb bislang nicht erlassen, weil „kein Verfahren existiert, mit dem festgestellt werden kann, wann eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung eine Qualifikation vermittelt hat, die mit einem Hochschulabschluss im

117 Welche Stelle konkret für die Anerkennung zuständig ist, hängt zum einen davon ab, ob der jeweilige Beruf bundes- oder landesgesetzlich geregelt ist. Zum anderen fallen bundesrechtlich reglementierte Berufe unter das Anerkennungsgesetz des Bundes; bei Ausbildungsberufen im dualen System hingegen sind die Kammern dafür zuständig, die Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikationen festzustellen.

118 So etwa ein Vertreter der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit auf der Fachtagung „Potenzial erkannt – Beruf anerkannt!“, die das BMBF am 25.09.2015 veranstaltete.

119 Gegenüber der vorherigen Situation bedeutet der neu eingeführte Passus vor allem deshalb eine Erleichterung, weil Fachkräfte mit entsprechender Vorqualifikation nun nicht mehr den umständlichen und langwierigen Weg über § 16 Abs. 5 oder § 17 Abs. 1 AufenthG gehen müssen (Stathmann 2016: Rn. 1).

120 In dieser Zeit dürfen sie auch anderweitig erwerbstätig sein (§ 17a Abs. 4 S. 2 AufenthG).

121 Entsprechend fehlt im Richtlinienentwurf COM(2016)378 die in Art. 2g RL 2009/50/EG enthaltene Einschränkung „sofern im innerstaatlichen Recht vorgesehen“ zum Einbezug von nicht akademisch ausgebildeten Fachkräften.

122 Die Richtlinie erweitert nicht nur den Kreis der Personen, auf die die Regelungen zur Blue Card angewendet werden können; sie lockert auch erheblich die Bedingungen für ihre Erteilung (vor allem das vorzuweisende Mindestgehalt). Außerdem legt sie fest, dass eine Blue Card zwingend erteilt werden muss, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Erfüllt eine Person diese Bedingungen, ist es dann also nicht mehr möglich, auf nationale Aufenthaltstitel auszuweichen (vgl. auch Dörig 2016: 10f.).

Sinne von Abs. 1 Ziff. 1a vergleichbar ist“ (Stiegeler 2016: Rn. 17). Die Kommission fordert nun die Mitgliedstaaten auf, entsprechende Verfahren zu entwickeln. Sie gewährt eine zusätzliche Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie, um die Bestimmungen über die Anerkennung von Berufserfahrungen umzusetzen und somit den Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Entwicklung derartiger Mechanismen und Regelungen zu ermöglichen (Erwägungsgrund 6 COM(2016)378).

A.7.2 Tausch von „Arbeit gegen Asyl“: der neue § 26 Abs. 2 BeschV

Die Maßnahmen zur Öffnung des Arbeitsmarkts, die die Zugangsmöglichkeiten auch für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss erweitert haben, waren allesamt nicht asylpolitisch motiviert. Wenn über die neuen Möglichkeiten der Arbeitsmigration nun Menschen nach Deutschland kommen, die vor den wirtschaftlichen Verhältnissen ihrer Herkunftsländer fliehen, ist dies in jedem Fall besser, als wenn sie Asyl beantragen und versuchen, einen dafür passenden Fluchtgrund zu konstruieren, was in der Regel aussichtslos ist. Dies ist ein erfreulicher Umlenkungseffekt, der mit den Maßnahmen aber nicht beabsichtigt war. Davon abzugrenzen sind Reformen, die den oben angesprochenen Gedanken aufnehmen, dass die verschiedenen Migrationskanäle miteinander verbunden sind („kommunizierende Röhren“), und z. B. auf einen „Tausch von Arbeit gegen Asyl“ (Langenfeld 2015) abzielen. Hier ist eine Öffnung des Zugangs im Bereich der Arbeitsmigration (u. U. für bestimmte Gruppen) bewusst darauf angelegt, eine Beschränkung des Asylzuzugs zu kompensieren.

Einen solchen „ordnungspolitischen Doppelschritt“ hat der deutsche Gesetzgeber jüngst vollzogen: Er traf die (umstrittene) Entscheidung, verschiedene Staaten des Westbalkans in die Liste sicherer Herkunftsländer aufzunehmen (s. dazu Kap. A.8). Damit signalisierte er Menschen aus diesen Staaten, dass sie bei einer eventuellen Wanderungsabsicht nicht Asyl beantragen sollten. Zeitgleich erleichterte er ihnen aber die Einwanderung zum Zweck der Arbeitsaufnahme. § 26 Abs. 1 BeschV legt fest, dass Staatsangehörigen bestimmter Länder die Ausübung jeder Beschäftigung erlaubt werden kann; die dort genannten Staaten sind Andorra, Australien, Israel, Japan,

Kanada, die Republik Korea, Monaco, Neuseeland, San Marino und die USA. Im November 2015 wurde dieser Paragraf um einen ‚Balkan-Passus‘ erweitert (§ 26 Abs. 2 BeschV).¹²³ Damit dürfen nun auch Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien nach Deutschland einreisen, um jegliche Art von Beschäftigung auszuüben – also auch Beschäftigungen, die keinerlei Berufsausbildung voraussetzen –, sofern sie einen konkreten Arbeitsplatz vorweisen können (§ 18 Abs. 5 AufenthG). Außerdem muss die Bundesagentur für Arbeit zustimmen; hier wird also das Instrument der Vorrangprüfung eingesetzt. Noch klarer wird der Tauschcharakter dieser Ergänzung in § 26 Abs. 2 S. 3 BeschV: Er schließt von dieser neuen Zugangsmöglichkeit Menschen aus, die „in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen“ haben.¹²⁴ Der Gesetzgeber formuliert ausdrücklich die ordnungspolitische Absicht, „den Asylruck aus den Staaten des Westbalkans zu verringern“ (BT-Drs. 447/15, S. 11) und zu verhindern, dass der Asylzuzug als Möglichkeit der Arbeitsmigration zweckentfremdet wird.

Es gibt keine gesicherten Informationen darüber, dass Menschen, die ursprünglich einen Asylantrag stellen wollten, durch die neuen Optionen ‚umgeschwenkt‘ und als Erwerbsmigranten nach Deutschland gekommen sind. Dennoch können die ersten empirischen Erfahrungen mit diesem noch sehr jungen Instrument verhalten optimistisch stimmen. Im ersten Halbjahr 2016 wurden mehr als 17.000 Zustimmungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf der Basis von § 26 Abs. 2 BeschV erteilt.

A.7.3 Nachgelagerte ‚Spurwechsel‘ im Aufenthaltsrecht: §§ 25a, 25b und § 60a AufenthG

Der SVR hat sich u. a. in seinem Jahresgutachten 2014 (SVR 2014: 86) dafür ausgesprochen, die Zuwanderungspfade ordnungspolitisch klar voneinander zu trennen, und befürwortet, dass mehr legale Zuwanderungswege im Bereich der Arbeitsmigration geschaffen werden, auch um das Asylsystem zu entlasten.¹²⁵ Entsprechend kritisch stand er Überlegungen zu einem ‚Spurwechsel‘ gegenüber. Danach hätten abgelehnte Asylbewerber unter bestimmten Bedingungen unmittelbar nach Erhalt

¹²³ Die Regelung ist zunächst auf fünf Jahre befristet.

¹²⁴ Eine Öffnungsklausel besteht allerdings für „Antragsteller, die nach dem 1. Januar 2015 und vor dem 24. Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt haben, sich am 24. Oktober 2015 gestattet, mit einer Duldung oder als Ausreisepflichtige im Bundesgebiet aufgehalten haben und unverzüglich ausreisen“ (§ 26 Abs. 2 S. 4 BeschV).

¹²⁵ Auch in der Pressemitteilung „Reform der Arbeitsmigrationspolitik zur Entlastung der Asylsysteme“ vom 01.09.2015 wird festgehalten, dass eine „Eröffnung von weiteren Zugangsmöglichkeiten über das Einwanderungsrecht [...] einer Vermischung von Einwanderungs- und Flüchtlingsrecht (wie sie derzeit unter dem Stichwort ‚Spurwechsel‘ erörtert wird) aus Sicht des SVR klar vorzuziehen“ ist (SVR 2015c).

des Ablehnungsbescheids einen Aufenthaltstitel bekommen können, um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Einführung einer solchen Durchlässigkeit hätte aus der Sicht des SVR falsche Anreize gesetzt oder solche verstärkt. Dadurch wäre etwa ein qualifizierter Drittstaatsangehöriger, der über § 18c AufenthG für bis zu sechs Monate nach Deutschland kommt, um einen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen, materiell schlechtergestellt als ein Asylbewerber mit ‚Spurwechsel‘-Option, denn er muss in dieser Zeit seinen Lebensunterhalt selbst finanzieren. Wenn Migration ordnungspolitisch möglichst konsequent gesteuert werden soll, ist ein solcher ‚Spurwechsel‘ entsprechend kritisch zu sehen. Daher lehnt der SVR weiterhin ab, dass Asylbewerber grundsätzlich als Arbeitsmigranten in Deutschland bleiben können, wenn ihr Schutzgesuch abgelehnt wurde und sie eigentlich ausreisepflichtig sind.

Berücksichtigt man die zeitliche Dimension, treten allerdings neben die ordnungspolitische noch andere Perspektiven. So kann Migrationskontrolle immer stärker in den Hintergrund rücken, wenn Personen eigentlich ausreisen müssten, ihr Aufenthalt in Deutschland sich aber durch rechtliche oder tatsächliche Ausreisehindernisse verstetigt (§ 25 Abs. 5 AufenthG),¹²⁶ oder wenn sie durch eigene Anstrengungen so stark im Land verwurzelt sind, dass eine Beendigung des Aufenthalts nicht mehr angemessen erscheint. In solchen Fällen wird das Ziel der Migrationskontrolle sukzessive von dem der Integrationsförderung überlagert und abgelöst (s. dazu auch Thym 2016a: 250f.). Der ‚Spurwechsel‘ ist hier politisch anders zu bewerten. **Entsprechend hatte der SVR, obwohl er einen kategorischen ‚Spurwechsel‘ ablehnt, den nachgelagerten ‚Spurwechsel‘ begrüßt, den der Gesetzgeber mit der Neuregelung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung eingeführt hat, nämlich dass Geduldete unabhängig von Alter und Stichtagen bei nachhaltiger Integration ein Bleiberecht erhalten (§ 25b AufenthG) (SVR 2014: 87).**

Der § 25b AufenthG setzt damit die 2011 eingeführte Idee des § 25a AufenthG fort, die seinerzeit auf junge Menschen zwischen 15 und 21 Jahren beschränkt war: Geduldete Personen – die also grundsätzlich weiterhin ausreisepflichtig sind – erhalten die Möglichkeit, sich „einen regulären Aufenthaltsstatus zu verdienen“ (SVR 2014: 87). Diese Entwicklung, im deutschen Aufenthaltsrecht integrationspolitisch motivierte nachgelagerte ‚Spurwechsel‘ einzuführen, setzte sich mit § 60a

AufenthG fort, der im Rahmen der Verabschiedung des Integrationsgesetzes modifiziert wurde: Nach der neuen Regelung können ausreisepflichtige Personen nicht nur in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufnehmen bzw. fortsetzen. Wenn sie die Ausbildung erfolgreich abschließen, können sie auch eine Anschlussduldung erhalten, um einen Arbeitsplatz zu suchen (§ 60a Abs. 2 S. 11 AufenthG).¹²⁷ Finden sie einen Arbeitsplatz, haben sie zudem Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit für zwei Jahre.

Die neuen Möglichkeiten nach § 60a AufenthG gehen über die nach § 25a und 25b AufenthG vor allem insofern hinaus, als sie nicht erst nach vier Jahren wirksam werden können (§ 25a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) bzw. je nach Familienstand nach sechs oder acht Jahren (§ 25b Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), „sondern gegebenenfalls auch sofort nach einem abgelehnten Asylantrag“ (Thym 2016a: 251).¹²⁸ An dieser Stelle hat der Gesetzgeber das Spannungsverhältnis zwischen Migrationskontrolle und Integrationsförderung sehr früh und klar zugunsten der Integrationsförderung entschieden. Im Sinne der Maxime einer ‚Integration von Anfang an‘, die auch der SVR vertritt (SVR 2016e), sprechen durchaus Argumente für eine solche Regelung. Allerdings sollte nicht ausgeblendet werden, dass damit auch Fehlanreize gesetzt werden können, die Einführung weiterer ‚Spurwechsel‘-Optionen wird daher vom SVR abgelehnt.

A.7.4 Arbeitsmigration zur Entlastung der Asylsysteme?

Im Bereich der Arbeitsmigration gehört Deutschland seit einiger Zeit zu den liberalsten Staaten der Welt (SVR 2015b). Entsprechende Möglichkeiten beschränkten sich zunächst auf akademisch gebildete Fachkräfte, doch mittlerweile hat sich Deutschland auch für Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung geöffnet, ebenso für Personen mit entsprechenden Vorkenntnissen, die eine Nachschulung absolvieren können, um ihre Berufsausbildung voll anerkennen zu lassen, und sogar für Personen ohne jede Berufsausbildung. Wenn das Asylsystem nun immer noch für Erwerbszuwanderung zweckentfremdet wird, kann das nicht mehr darauf zurückgeführt werden, dass es in diesem Bereich keine legalen Zugangswege gäbe. Der Grund ist vielmehr, dass Deutschlands neue

126 Die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke zeigt, dass gerade der ‚Spurwechsel‘ nach § 25 Abs. 5 AufenthG intensiv genutzt wird (BT-Drs. 18/7800 vom 09.03.2016). Danach lebten in Deutschland zum 31.12.2015 fast 50.000 Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Vor allem für serbische und türkische Staatsangehörige (6.446 bzw. 5.223) sowie Personen aus dem Kosovo (5.905) erwies sich dieser Passus als wichtige Bleibeoption.

127 Darüber hinaus können geduldete Ausländer, auch wenn sie ihre Ausbildung abbrechen, eine Anschlussduldung erhalten, um eine neue Ausbildungsstelle zu suchen (§ 60a Abs. 2 S. 10 AufenthG).

128 Wenn konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahmen bevorstehen, entfällt diese Option allerdings.

arbeitsmigrationspolitische Offenheit ausgerechnet dort noch relativ unbekannt ist, wo es darauf ankommt, nämlich in den Herkunftsländern vieler zuzugswilliger Arbeitsmigranten. **❶ Entsprechend ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung jüngst angekündigt hat, sie wolle „gemeinsam mit den Außenhandelskammern die zahlreichen Möglichkeiten, die das deutsche Einwanderungsrecht für eine legale Erwerbsmigration bietet, verstärkt in den Ländern mit einem hohen Migrationsdruck bekannt [...] machen und geeignete Bewerber mit interessierten deutschen Unternehmen in Kontakt [...] bringen“ (BT-Drs. 18/8614: 8). Der SVR verweist schon seit vielen Jahren darauf, dass das Migrationsmarketing verbessert werden sollte.**

Die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) fördert zudem im Kosovo einen Informationspunkt für Migration, Arbeit und Karriere, der die Suche nach einem Arbeitsplatz in Deutschland erleichtern soll. Sollte sich die Bundesregierung entschließen, weitere Herkunftsländer von Asylbewerbern für sicher zu erklären

(etwa die Maghreb-Staaten), spricht einiges dafür, § 26 Abs. 2 BeschV nach dem Vorbild des ‚Balkan-Passus‘ auch einen entsprechenden ‚Maghreb-Passus‘ hinzuzufügen.

❷ Nichtsdestoweniger sollten die Erwartungen an solche Maßnahmen realistisch sein. Es werden weiterhin Menschen das Asylsystem zweckentfremden, die in erster Linie Arbeitsmöglichkeiten suchen. Das wird sich schon deshalb nicht völlig verhindern lassen, weil Wanderungen oftmals durch ganz unterschiedliche Motive ausgelöst sind, die sich wechselseitig ergänzen und im Laufe der Zeit ändern können. Zu bedenken ist allerdings noch ein anderer Punkt: Der in § 26 BeschV ergänzte ‚Balkan-Passus‘ signalisiert möglicherweise auch, dass die Politik illegale Einreisen ab einer bestimmten Größenordnung prämiert, indem sie die Möglichkeiten legaler Einwanderung erweitert. Der hier beschriebene Tausch ist somit keinesfalls ein ‚Königsweg‘, sondern ein durchaus riskanter Weg mit Nebenwirkungen. Nichtsdestoweniger kann er dazu beitragen, die Situation im Bereich Flucht und Asyl zu verbessern.

Begrenzung des Flüchtlingszuzugs durch Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer

Der Inhalt in Kürze

Im Zentrum dieses Kapitels steht ein asylpolitisches Regulierungsinstrument, das in vielen Ländern etabliert und gleichwohl umstritten ist: die Definition von Herkunftsländern als sicher. Das Kapitel erörtert die Chancen und Risiken, die mit diesem Instrument verbunden sind. In letzter Zeit wird auf europäischer Ebene intensiv versucht, eine EU-weit einheitliche Liste zu definieren. Die Folgen einer entsprechenden Länderliste sollten nicht überschätzt werden: Erfahrungen weisen darauf hin, dass die Wirkung vor allem symbolisch ist.

Ein zentrales Streitobjekt der migrationspolitischen Diskussionen in Deutschland war in den letzten Monaten das Verfahren, bestimmte Herkunftsländer als sicher zu deklarieren. Damit lassen sich Asylanträge von Personen aus diesen Ländern schneller bearbeiten – und das heißt für diese Gruppe meist: ablehnen. In Deutschland wurde das Asylrecht zu Beginn der 1980er Jahre grundlegend reformiert; seither ist das Instrument der sicheren Herkunftsländer ein wichtiger Bestandteil der deutschen Asylpolitik¹²⁹ (zur Vorgeschichte des Instruments s. Hurwitz 2009: 46–66). Nach dem 1993 neu eingefügten Art. 16a Abs. 3 GG sind Herkunftstaaten sicher, wenn „auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet“. Als zentraler Rechtsmaßstab sind seither neben das Grundgesetz europarechtliche Vorgaben getreten, konkret die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU (Thym 2015b: 1626f.). Benannt werden die auf dieser Liste geführten Länder in Deutschland über § 29a Abs. 2 Asylgesetz (AsylG). Aktuell gehören zu den sicheren Herkunftstaaten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die beiden westafrikanischen Staaten Ghana und Senegal sowie die Westbalkanländer Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, der Kosovo und Albanien; diese wurden der Liste im letzten Jahr neu hinzugefügt. Serbien, Albanien und Mazedonien sind EU-Beitrittskandidaten. Derzeit wird diskutiert, ob auch

die Maghreb-Staaten Tunesien, Algerien und Marokko zu sicheren Herkunftsländern erklärt werden sollten; darauf konnte sich der Bundesrat jedoch nicht einigen.¹³⁰

Die Öffentlichkeit geht häufig davon aus, dass Antragstellern aus sicheren Herkunftsländern kollektiv und kategorisch eine Schutzbedürftigkeit abgesprochen wird. Das stimmt jedoch nicht: Auch sie bekommen ein individuelles Asylverfahren, dessen Ausgang grundsätzlich offen ist. Das Konzept der sicheren Herkunftsländer bedeutet nur eine verfahrensrechtliche Erleichterung für die Asylbehörden, weil sie dann ein „modifiziertes (verkürztes) Verfahren“ durchführen können (BVerfG, UrT. v. 14.05.1996, Az. 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Rn. 65). Der „persönliche[] Geltungsbereich“ wird damit nicht verengt. Allerdings ändert sich der „verfahrensbezogene Gewährleistungsinhalt“ (Kirchhof 2013: 117): Es wird regelmäßig angenommen, dass den Asylbewerbern in ihren Herkunftsländern keine Verfolgung droht; dies muss der Antragsteller widerlegen, damit ihm Asyl gewährt wird. Dazu muss er eine Verletzung grundlegender Menschenrechte nachweisen oder eine Anhäufung von Rechtsverletzungen, die zum selben Ergebnis führt.

Das asylpolitische Konzept der sicheren Herkunftsländer kehrt also vor allem die Beweislast um: Diese liegt nun beim Antragsteller. Dadurch werden die Verfahren für Personen aus entsprechenden Ländern beschleunigt. Denn wenn ein Staatsangehöriger eines als sicher eingestuftes Herkunftslands nicht glaubhaft vorträgt, dass ihm

¹²⁹ Laut Fränkel (2016: Rn. 3) gab es allerdings auch vorher schon „ungeschriebene Listen von Herkunftsländern und Regelvermutungen, die zu einer eher pauschalen Ablehnungspraxis bei Behörden und Gerichten führten“.

¹³⁰ S. den Gesetzentwurf dazu in der BT-Drs. 18/8039.

dort trotzdem Verfolgung droht, entfallen zeitaufwändige Sachverhaltsaufklärungen und Beweiserhebungen, wie sie in ‚normalen‘ Verfahren stattfinden. Zudem gelten kürzere Fristen für eine Anfechtung der Entscheidung, und der Rechtsweg ist beschränkt.¹³¹ Außerdem wurde im Asylpaket II beschlossen, bei dieser Gruppe die Verfahren insgesamt zu beschleunigen (§ 30a Abs. 1 AsylG).

A.8.1 Vorteile und Risiken des asylpolitischen Instruments der sicheren Herkunftsländer

Befürworter des Instruments betonen als Vorteile vor allem die darin verankerte Umkehr der Beweislast und die Verkürzung der Verfahren, die sich daraus ergibt (s. exemplarisch die Stellungnahmen von Sommer (2014) und Schmidt (2014) in den entsprechenden Ausschussanhörungen im Deutschen Bundestag). Strukturell wichtiger dürfte aber sein, dass das Instrument möglicherweise dazu beiträgt, Fehlanreize im Einwanderungssystem zu beseitigen (so auch die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 18/8039), vor allem wenn damit zugleich alternative Möglichkeiten der Arbeitsmigration geschaffen werden (s. Kap. A.7 zum entsprechenden Maßnahmenpaket). Diese Vermutung stützt sich darauf, dass das Asylsystem zum Teil von Menschen zweckentfremdet wird, die vor allem Armut und wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit entfliehen wollen; das ist zwar aus ihrer Sicht nachvollziehbar, hat jedoch keine asylrechtliche Bedeutung. Indem er bestimmte Länder als sicher einstuft, signalisiert der Staat Menschen aus diesen Ländern, dass ein Asylantrag aussichtslos ist und aller Voraussicht nach abgelehnt werden würde. Er will diese Menschen so davon abhalten, eine Zuwanderung zu planen, um ihre wirtschaftliche und soziale Lage zu verbessern, dies aber gegenüber den Einwanderungsbehörden als Asyl auszuweisen. Denn das belastet die Asylsysteme, die dann Anträge bearbeiten müssen, die ohnehin in der Regel aussichtslos sind.¹³² Dieses Signal wird in Deutschland dadurch verstärkt, dass

Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern über das gesamte Asylverfahren in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen (also ggf. länger als sechs Monate und ggf. auch nach Ablehnung ihres Antrags; § 47 Abs. 1a AsylG); diese Regelung wurde mit der Verabschiedung des Asylpakets I eingeführt. Sie können zudem nicht an dem Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM) teilnehmen. Darüber hinaus dürfen Asylantragsteller aus sicheren Herkunftstaaten nach einer Ablehnung für fünf Jahre nicht wieder einreisen. Die Einstufung der Herkunftsländer als sicher hat also eine Reihe von Rechtsfolgen, die über das Asylverfahren im engeren Sinne hinausgehen.

Jenseits der damit verbundenen (durchaus legitimen) Erleichterungen für die Verwaltung hat das Instrument der sicheren Herkunftsländer auch eine innenpolitische Dimension: Nach Ansicht seiner Befürworter kann es in der Bevölkerung langfristig mehr Akzeptanz dafür schaffen, dass Menschen aufgenommen werden, die tatsächlich im Sinne des Grundgesetzes bzw. der entsprechenden unions- und völkerrechtlichen Normen verfolgt sind. Gerade das Asylrecht „lebt, wenn es praktisch wirksam sein soll, von der geistigen Zustimmung der Gesellschaft“ (Thym 2014: 15). Eine solche dürfte es zumindest bei Antragstellern aus Westbalkanstaaten kaum noch gegeben haben, denn bei ihnen lagen die Anerkennungsquoten schon vor der Entscheidung unter einem halben Prozent. Das legen z. B. auch Umfragedaten des ARD-DeutschlandTREND vom Februar 2016 nahe: Danach unterstützen acht von zehn Befragten die Einstufung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsländer.¹³³ Fast den gleichen Wert ermittelte der ARD-DeutschlandTREND im Oktober 2015 für Albanien, den Kosovo und Montenegro (vgl. ARD/Infratest Dimap 2015b). Auch und gerade weil die Schutzquoten für Angehörige aus sicheren Herkunftsländern minimal sind, kann das Instrument der sicheren Herkunftsländer helfen, die Bereitschaft zur Aufnahme verfolgter Flüchtlinge in Deutschland zu erhalten und abzusichern. Angesichts der weiterhin dramatischen Lage in Syrien, Afghanistan oder dem Irak ist eine solche Bereitschaft dringend nötig.

131 Die Klage muss innerhalb einer Woche nach Zustellung des Bescheids erhoben werden und hat keine aufschiebende Wirkung. Aufschub kann ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz bewirken; dieser muss ebenfalls innerhalb einer Woche gestellt werden (§ 74 I u. § 36 III AsylG). Dies haben der Bevollmächtigte des Rates der EKD und der Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe (2015) in einer gemeinsamen Stellungnahme als besonders kritischen Punkt hervor.

132 Ob die Definition bestimmter Herkunftsländer als sicher tatsächlich geholfen hat, Asylanträge von Menschen aus diesen Ländern zu reduzieren, ist umstritten. Lindner (2015) verneint dies; er betont, dass im Falle des Kosovo durch „eine gezielte Aufklärungskampagne [...] die Zahl der Erstanträge innerhalb weniger Monate so schnell zurückgegangen [ist], wie sie gestiegen war“. Braun und Franke (2015: 752–757) kommen hingegen zu dem Schluss, dass diese Einordnung bei den Westbalkanstaaten durchaus eine solche Wirkung hatte. Ihre Analyse stützt sich darauf, dass Albanien, der Kosovo und Montenegro deutlich später zu sicheren Ländern erklärt wurden als Serbien, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien. Bei der ersten Gruppe ist die Zahl der Asylanträge in den ersten acht Monaten des Jahres 2015 um mehr als 700 Prozent gestiegen, bei der zweiten Gruppe waren es bei einem vergleichbaren Ausgangsniveau nur etwas über 30 Prozent. Würde die Erklärung als sicher die Wanderungszahlen nicht beeinflussen, müssten die Steigerungsraten für die beiden Ländergruppen gleich oder zumindest ähnlich sein (sie könnten keinesfalls um den Faktor 25 abweichen).

133 Nur 13 Prozent der Befragten lehnen dies laut dem ARD-DeutschlandTREND ab. Andere asylpolitische Instrumente, die in diesem Zusammenhang angesprochen wurden, finden deutlich weniger Zustimmung. So ist etwa die Mehrheit der Befragten dagegen, den Familiennachzug für Bürgerkriegsflüchtlinge auszusetzen (ARD/Infratest-Dimap 2016).

Kritiker des Instruments stellen vor allem infrage, ob es bei den beschleunigten Verfahren und der Umkehr der Beweislast überhaupt möglich ist, Fälle zu identifizieren, in denen tatsächlich Menschenrechte verletzt werden (s. exemplarisch Judith 2016: 2). Das Konzept wende sich damit ‚im Zweifel gegen den Schutzsuchenden‘. Außerdem wird bezweifelt, dass es mit dem Verbot unterschiedlicher Behandlung nach Art. 3 GFK (ECRE 2015: 2f.) sowie mit der *non-refoulement*-Bestimmung in Art. 33 GFK vereinbar ist.

Jenseits der Frage, wann ein Land als sicher gelten kann und wann nicht,¹³⁴ ist ein weiteres Problem des Instruments die ihm eigene Trägheit. Der deutsche Umgang mit der Liste zeigt zwar, dass ihr nicht nur als sicher erachtete Länder hinzugefügt werden können (wie im Fall der Westbalkanstaaten). Es können auch Länder wieder von der Liste genommen werden, die ehemals als sicher galten, wenn sich die politische Situation dort ändert. Das westafrikanische Gambia etwa zählte früher zu den sicheren Herkunftsländern; nach einem Militärputsch wurde es aber schon 1995 wieder von der Liste entfernt – also relativ kurz nachdem das Instrument der sicheren Herkunftsländer in Deutschland im Zuge der Asylrechtsreform eingeführt wurde (s. Gesetz zur Änderung des Asylverfahrens vom 31. März 1995, BGBl I 1995, S. 430). Auch der Senegal wurde 1996 vorübergehend als nicht sicher im Sinne von Art. 16a Abs. 3 GG eingestuft.

Die Trägheit des Instruments ist aber eine grundsätzliche: Herkunftsländer von Asylsuchenden können von der Liste der sicheren Herkunftsländer immer erst entfernt werden, nachdem dort gravierende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden, also zwangsläufig mit einer zeitlichen Verzögerung. Es ist zwar keineswegs ausgeschlossen, dass Asylbewerber einen Schutzstatus erhalten, auch wenn ihr Herkunftsland als sicher eingestuft wird. Durch die oben beschriebene Umkehr der Beweislast und den eingeschränkten Rechtsschutz ist dies aber deutlich erschwert (s. dazu auch ECRE 2015: 9).

Schließlich beinhaltet das Instrument auch eine außenpolitische Gefahr: Kritiker befürchten, dass die Einordnung als sicher den Herkunftsländern einen ‚Persilschein‘ ausstellt, der es anderen Staaten erschwert, Menschen-

rechtsverletzungen und Abstriche an der Rechtsstaatlichkeit anzuprangern, wenn es solche dann doch gibt. Darüber hinaus könnte eine solche Einordnung instrumentalisiert werden, um ein autoritäres Regime im Land selbst zu legitimieren (darauf weist etwa PRO ASYL wiederkehrend hin).

A.8.2 Sicher in Belgien, unsicher in Deutschland (oder umgekehrt)? Perspektiven der Europäisierung

Bestimmte Herkunftsländer als sicher zu definieren gehört zu den Standardinstrumenten von Einwanderungsländern. Das gilt nicht nur für die EU: Auch Kanada, das flüchtlingspolitisch traditionell als besonders fortschrittlich gilt, hat eine Liste von *Designated Countries of Origin*, die helfen soll „den Missbrauch des Flüchtlingssystems durch Menschen zu verhindern, die aus Ländern kommen, die im Allgemeinen als sicher gelten“ (Citizenship and Immigration Canada 2016, Übers. d. SVR; vgl. dazu auch SVR 2015b: 65f.). Sie enthält neben sämtlichen EU- bzw. EFTA-Mitgliedstaaten, den USA, Australien, Neuseeland, Japan, Südkorea und Israel (mit Ausnahme der Westbank und des Gazastreifens) auch Chile und Mexiko.

Ein Vergleich innerhalb Europas zeigt allerdings, dass die Länderlisten sich zum einen erheblich unterscheiden, zum anderen unterschiedlich intensiv genutzt werden. Einige Mitgliedstaaten verzichten vollständig darauf, bestimmte Herkunftsstaaten als sicher einzuordnen,¹³⁵ bei anderen sind die entsprechenden Listen sehr umfangreich (Engelmann 2014). Deutschland nutzt dieses Instrument bisher eher zurückhaltend (Tab. A.1); umfangreiche Listen haben vor allem Frankreich und Großbritannien. Die Westbalkanländer, die Deutschland kürzlich in die Liste aufgenommen hat, finden sich auch in zahlreichen anderen Länderverzeichnissen. Würde Deutschland aber auch die Maghreb-Staaten hinzufügen, wie jüngst diskutiert wurde, wäre dies praktisch ein Novum: Bisher gelten nur Algerien in Bulgarien (in Tab. A.1 nicht aufgeführt) sowie Marokko in den Niederlanden als sichere Herkunftsländer.¹³⁶

134 Annex 1 der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) macht allerdings relativ genaue Vorgaben zur „Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des Art. 37 Abs. 1“. Die Richtlinie schreibt zudem vor, dass bei „der Beurteilung der Frage, ob ein Staat als sicherer Herkunftsstaat gemäß diesem Artikel bestimmt werden kann, [...] verschiedene Informationsquellen, insbesondere Informationen anderer Mitgliedstaaten, des EASO, des UNHCR, des Europarates und anderer einschlägiger internationaler Organisationen herangezogen“ werden (Art. 37 Abs. 3).

135 Laut einer Anfrage im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks verzichten darauf Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Portugal, Spanien und Schweden. In Schweden gelten Anträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten allerdings in der Regel als offensichtlich unbegründet, was dem Status eines sicheren Herkunftslands rechtlich zumindest sehr nahe kommt. Für Staatsangehörige dieser Länder ist z. B. auch kein ‚Spurwechsel‘ möglich, über den abgelehnte Asylbewerber unter bestimmten Umständen im Land bleiben und arbeiten können.

136 Allerdings wendet die Schweiz für Antragsteller aus den Maghreb-Staaten ebenso wie aus Nigeria, Gambia und dem Senegal ein *fast track*-Verfahren an. Dies soll ebenfalls der Tatsache Rechnung tragen, dass die Anerkennungsquote für Asylbewerber aus diesen Ländern äußerst gering ist. S. dazu Thränhardt 2016.

Tab. A.1 Listen sicherer Herkunftsstaaten von ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	als sicher definierte Herkunftsländer
Deutschland	Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Senegal, Serbien
Österreich	Albanien, Australien, Bosnien und Herzegowina, Kanada, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Neuseeland, Serbien
Niederlande	Albanien, Australien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Indien, Jamaika, Japan, Kanada, Kosovo, Marokko, Mazedonien, Mongolei, Montenegro, Neuseeland, Senegal, Serbien, USA
Vereinigtes Königreich ¹³⁷	Albanien, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, Brasilien, Ecuador (nur Männer), Gambia (nur Männer), Ghana (nur Männer), Indien, Jamaika, Kenia (nur Männer), Kosovo, Liberia (nur Männer), Malawi (nur Männer), Mali, Mauritius (nur Männer), Mazedonien, Republik Moldau, Mongolei, Montenegro, Nigeria, Peru, Serbien, Sierra Leone (nur Männer), Südafrika, Südkorea, Ukraine
Frankreich	Albanien, Armenien, Benin, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Ghana, Indien, Kap Verde, Mauritius, Mazedonien, Republik Moldau, Mongolei, Montenegro, Senegal, Tansania
Belgien	Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Indien, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien

Anmerkung: Die Tabelle führt als sichere Herkunftsländer lediglich Staaten auf, die nicht zur EU bzw. zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gehören.

Quelle: eigene Zusammenstellung, Stand: 01.01.2017

Die höchst unterschiedlichen Listen sicherer Herkunftsländer in den EU-Mitgliedstaaten tragen zu dem verbreiteten – und bestätigten – Eindruck bei, dass der Erfolg oder Misserfolg eines Asylantrags nicht unerheblich davon abhängt, in welchem EU-Mitgliedstaat der Antrag gestellt wird. Obwohl Europa ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem für sich beansprucht, gleicht der Flüchtlingsschutz hier also weiterhin einer „Schutzlotterie“ (Bendel 2013; s. auch Pichl 2015). Insofern liegt es auf der Hand, dass die Regelungen vereinheitlicht werden sollten.

Die Europäische Kommission hat hier in der Vergangenheit zwei verschiedene Wege der Angleichung verfolgt: Zum einen hat sie Kriterien für sichere Herkunftsländer festgelegt, an denen sich die Mitgliedstaaten bei der Aufstellung ihrer nationalen Listen orientieren müssen. Zum anderen hat sie eine EU-weite Liste sicherer Herkunftsstaaten aufgestellt, die die nationalen Listen ergänzen oder sogar ersetzen kann. Für die erste, ‚weiche‘ Form der Angleichung geben Art. 36f. sowie der Anhang I der Richtlinie 2013/32/EU bereits Kriterien vor, die die Länder bei der nationalen Gesetzgebung beachten müssen. Danach ist ein Kriterium für den Status

als sicheres Land, dass sich in dem betreffenden Land „anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind“. Wie die Unterschiede in Tab. A.1 zeigen, führt dies allerdings nicht zu einer hinreichenden Angleichung.¹³⁸ Eine EU-weite „Minimalliste der Drittstaaten, die von den Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsstaaten [...] zu betrachten sind“, war bereits in Art. 29 der Richtlinie 2005/85/EG angestrebt, die der aktuell gültigen Asylverfahrensrichtlinie vorausging. Der EuGH erklärte jedoch in einer Entscheidung von Mai 2008 (Rs. C-133/06, Slg 2008, I-3189, *EP/Rat*) die Regelungen des Art. 29 (sowie die des Art. 36 zu sicheren Drittstaaten) für nichtig, weil das Europäische Parlament daran nicht beteiligt war (Bendel 2013: 35). Die aktuelle Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU enthält hingegen nur die bereits angesprochenen Vorgaben, die die Nati-

¹³⁷ Großbritannien ist derzeit das einzige Land in der EU, das bei bestimmten Ländern Antragsteller anders behandelt als Antragstellerinnen. Es berücksichtigt damit die Unterdrückung und Verfolgung von Frauen, die in den betreffenden Ländern gut dokumentiert ist.

¹³⁸ Zu beachten ist aber, dass das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark nicht an die Vorgaben der Richtlinie gebunden sind (gemäß Art. 1 u. 2 und Art. 4a Abs. 1 des Protokolls Nr. 21 bzw. Art. 1 u. 2 des Protokolls Nr. 22, die dem EUV und dem AEUV beigelegt sind).

onalstaaten bei ihren eigenen Listen beachten müssen, aber keine gesetzliche Grundlage für eine EU-weite Liste.

Nichtsdestoweniger verfolgt die Europäische Kommission das Anliegen einer EU-einheitlichen Liste weiter. Das gehört zur Europäischen Agenda für Migration, die sie im Mai 2015 vorgestellt hat. Sie hat dazu eine Verordnung vorgelegt (COM(2015)452). Damit will sie vor allem die Verfahren beschleunigen, um ein *asylum shopping* und Sekundärmigration zu vermeiden (COM(2015)452). Als Listenland schlägt sie in Annex I gemäß Art. 2 COM(2015)452 neben den fünf Westbalkanstaaten (die auf vielen nationalen Listen einschließlich der deutschen schon als solche geführt werden) auch die Türkei vor, die bislang nur im Nachbarland Bulgarien als sicher im Sinne der Asylverfahrensrichtlinie gilt.¹³⁹ Begründet wird dies neben den in der Asylverfahrensrichtlinie genannten Kriterien auch damit, dass die Türkei – wie die meisten Staaten, die der EU-Vorschlag als ‚listentauglich‘ einstuft – Bewerber für eine zukünftige Mitgliedschaft in der Europäischen Union sind (s. die Erwägungsgründe 10, 12, 14, 15, 16 COM(2015)452).¹⁴⁰ Es ist offensichtlich, dass die jüngsten politischen Entwicklungen in der Türkei, aber auch schon zuvor die Fortschrittsberichte der Kommission diese Einschätzung zumindest relativieren, wenn nicht gegenstandslos machen. Angesichts der besonderen Rolle der Türkei ist es in diplomatischer Hinsicht allerdings schwierig zu vertreten, dass sie aus der Vorschlagsliste wieder gestrichen wird (vgl. dazu Pascouau 2015). Im November hat das EASO umfangreiche Länderberichte zur Lage in den ‚Kandidatenländern‘ vorgelegt;¹⁴¹ konkrete Schlüsse für die Ausgestaltung der Liste lassen sich daraus aber nicht ziehen.

Für eine bindende gemeinsame Liste besteht derzeit keine gesetzliche Grundlage. Entsprechend wäre es – über den oben diskutierten Kommissionsvorschlag hinaus – derzeit nur möglich, eine gemeinsame Liste informell abzustimmen (Bendel 2015c: 25f.). Die Europäische Kommission hat allerdings die Schaffung einer entsprechenden rechtsverbindlichen Grundlage angestoßen, indem sie einen Entwurf für eine neue Asylverfahrensverordnung (COM(2016)467) vorgelegt hat.¹⁴² Darin positioniert sie sich relativ eindeutig zu der Frage, ob eine dann mögliche gemeinsame EU-Liste die auf nationalstaatlicher Ebene definierten Listen ersetzt oder lediglich ergänzt: Art. 50 Abs. 1 COM(2016)467 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten nur noch für „einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieser Verordnung [...] Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen [können], die es gestatten, [...] zusätzlich zu den auf Unionsebene benannten oder in

der gemeinsamen Liste der EU in Anhang 1 aufgeführten [...] sicheren Herkunftsstaaten [...] sichere Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene zu benennen“. Vorgeschlagen wird also eine Übergangsphase von fünf Jahren, nach der „die nationalen Benennungen sicherer Herkunftsstaaten“ ‚verfallen‘ (COM(2016)467: 20).

Das Europäische Parlament tendiert in dieser Frage in die gleiche Richtung: Der zuständige Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) hat im Juli 2016 in einer außerordentlichen Sitzung über die Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsländer beraten (Plenarsitzungsdokument A8-0244/2016). Im dazu verabschiedeten Bericht schlägt er vor, das Verhältnis von nationalen Listen zu einer EU-Liste, das in COM(2015)452 sehr vage (und lediglich in den Erwägungsgründen) formuliert war, folgendermaßen zu konkretisieren: „[D]rei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung [sollte] auf der Grundlage eines von der Kommission vorzulegenden Berichts die Möglichkeit geprüft werden, in Zukunft weitere Harmonisierungsschritte zu unternehmen, die dazu führen könnten, dass nationale Listen sicherer Herkunftsstaaten obsolet werden“ (Plenarsitzungsdokument A8-0244/2016; vgl. Erwägungsgrund 4 COM(2015)452). Konkret soll Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 COM(2015)452 um einen Unterabsatz ergänzt werden, der klarstellt, dass „drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung [...] nur ein Staat, der in der gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten [...] aufgeführt wird, als sicherer Herkunftsstaat im Sinne dieser Richtlinie“ gelten kann. Die Ansichten von Parlament und Kommission zu dieser Frage unterscheiden sich also nicht grundlegend, sondern nur graduell. Abweichungen gibt es nur in Bezug darauf, welche ‚Schonfrist‘ für die nationalen Listen angemessen ist. Im September haben dazu informelle Dialogverhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament begonnen. Der Rat hat zu dieser Frage noch keine Position vorgelegt. Es bleibt abzuwarten, ob er die von Kommission und Parlament vorgeschlagenen ‚Restlaufzeiten‘ für die nationalen Listen mitträgt oder eher seiner üblichen Praxis folgt und den Spielraum der Mitgliedstaaten weniger stark einschränken will.

A.8.3 Das Instrument sicherer Herkunftsländer in der deutschen und europäischen Asylpolitik

❗ Eine EU-weit einheitliche Liste erscheint erstrebenswert, weil kaum nachvollziehbar und erklärbar ist, dass z. B. ein Asylbewerber aus dem Senegal in Deutsch-

139 Die Anerkennungsquote für türkische Antragsteller liegt EU-weit über 20 Prozent (vgl. Eurostat 2016c).

140 Dies gilt nicht für Bosnien und Herzegowina sowie den Kosovo.

141 S. <https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-publishes-country-origin-information-reports-western-balkan-countries-and-turkey>, 13.01.2017.

142 Art. 78 AEUV gibt dem EU-Gesetzgeber recht eindeutig die Kompetenz, eine solche Liste zu definieren.

land oder Frankreich im Verfahren anders behandelt wird als in Österreich oder Belgien. Denn Erstere gehen regelmäßig davon aus, dass er im Herkunftsland nicht im Sinne von Art. 9 der Richtlinie 2011/95/EU verfolgt ist. Daher ist es durchaus positiv zu bewerten, dass sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament sich in letzter Zeit stärker um Vereinheitlichung bemüht haben. Es würde zumindest ansatzweise die gegenwärtige Ungleichbehandlung reduzieren, wenn ein Bewerber aus dem Land A nicht mehr im Mitgliedstaat X als Angehöriger eines sicheren Herkunftsstaats behandelt würde und im Mitgliedstaat Y als regulärer Bewerber.

Eine stärkere Europäisierung hätte aber auch ihren Preis. Oben wurde die Problematik einer zeitlichen Verzögerung angesprochen, die schon bei rein national verantworteten Listen auftritt. Insofern können doch erhebliche Zweifel daran bestehen, dass ausgerechnet die EU der richtige Ort ist, um entsprechende Länder als sicher zu definieren und zu deklarieren – schließlich ist sie nicht eben für ihre Geschwindigkeit und Flexibilität in der Entscheidungsfindung bekannt. Angesichts der Diskussionen um die Vor- und Nachteile dieses Instruments, die auch in Deutschland intensiv geführt werden, ist zudem kritisch anzumerken, dass eine Europäisierung auch die Kompetenzen des nationalen Gesetzgebers mindern würde. Anstelle von Bundestag und Bundesrat würden das Europäische Parlament und der Rat bestimmen, was sichere Herkunftsstaaten sind, und dies in einer Verordnung festlegen, die dann unmittelbar in Deutschland (und allen anderen Mitgliedstaaten) anzuwenden wäre. Es könnte sich dann um einen klassischen Fall von „venue shopping“ (Guiraudon 2000) handeln; das wiederum wäre der Legitimität politischer Entscheidungen und dem Grundsatze der Zurechenbarkeit abträglich.

Jenseits einer europäischen Angleichung ist grundsätzlich zu diskutieren, ob die in Kap. A.8.1 geschilderten Vor- und Nachteile nahelegen, dieses Instrument weiterzuführen und ggf. auszuweiten oder es eher abzu-

schaffen. Viel spricht dafür, dass sowohl die Vorteile des Instruments als auch seine Nachteile in ihrer Bedeutung überschätzt werden.¹⁴³ Nicht zu unterschätzen ist dagegen seine Symbolfunktion. Denn anhand dieses Instruments diskutiert die Politik im Grunde die grundsätzlichere Frage, ob Asylverfahren in Deutschland großzügiger oder eher restriktiver gehandhabt werden sollten.

Die Lage der Europäischen Union kann aktuell durchaus als krisenhaft gelten. Damit verbindet sich auch Unsicherheit darüber, wie schnell eine weitere Europäisierung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsschutzes überhaupt zu erreichen ist. Gerade deshalb reicht es nach Ansicht des SVR politisch nicht aus, gerade beim Instrument der sicheren Herkunftsländer nur auf die ‚Europa-Karte‘ zu setzen.

Bezüglich der nationalen Listen, die einstweilen weiter bestehen, sollte die Bundesregierung die Kritik am eingeschränkten Rechtsschutz aufnehmen, die durchaus bedenkenswert erscheint. In dieser Frage könnte ein Blick in die Schweiz lohnen (s. dazu ausführlich Thränhardt 2016): Dort wurde für Staatsangehörige bestimmter Staaten mit niedriger Anerkennungsquote¹⁴⁴ ein *fast track*-Verfahren eingeführt. Dieses ist strukturell vergleichbar mit den Verfahren für Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern. Die Schweiz stellt Antragstellern aber grundsätzlich einen staatlich finanzierten Rechtsbeistand zur Seite, um die staatlich vorgegebene beschleunigte Verfahrensdurchführung auszugleichen.¹⁴⁵ Der Rechtsbeistand hat dabei eine „Scharnierfunktion zwischen Behörde und Flüchtling“ und sorgt im Anerkennungsprozess generell für eine „größere Rationalität“ (Thränhardt 2016: 9, 8; s. auch Lübke 2016: 28). Entsprechend kann es als ein Schritt in die richtige Richtung gelten, dass der Entwurf für die neue Asylverfahrensverordnung eine „unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung“ vorsieht (Art. 15 COM(2016)467), die von „nach nationalem Recht dazu befähigte[n] Personen geleistet werden“ soll (Erwägungsgrund 14 COM(2016)467).

143 Dies zeigt sich z. B. daran, dass die Vorteile des Instruments aus verwaltungsrechtlicher Sicht inzwischen weniger in der (begrenzten) Beschleunigung des Verfahrens liegen als vielmehr in den zahlreichen Folge- und Begleitregelungen zu Unterbringung, Arbeitsmarktzugang und ggf. erleichterter Abschiebung. Der Gesetzgeber knüpft an die Einstufung als sicher also eine ganze Reihe von Rechtsfolgen jenseits des Asylverfahrens im engeren Sinne.

144 Dies sind derzeit Gambia, Nigeria und der Senegal sowie die drei Maghreb-Staaten. Für die Westbalkanländer gibt es darüber hinaus ein 48-Stunden-Verfahren, das vor allem ermöglichen soll, die betreffenden Personen bei einer Ablehnung schnell zurückzuführen.

145 Die Kosten dafür belaufen sich laut Thränhardt (2016) auf knapp 1.400 Schweizer Franken pro Asylbewerber.

Die Kehrseite der Asyl- und Flüchtlingspolitik: Rückführung und Förderung freiwilliger Rückkehr

Der Inhalt in Kürze

Staatliche Rückkehrpolitik kommt zum Tragen, wenn ein Asylantrag im nationalen Verfahren abgelehnt oder eine Nichtzuständigkeit (nach dem Dublin-Prinzip) festgestellt wird. Einer Ausreise können allerdings vielfältige Hindernisse im Weg stehen. Diese lassen sich nicht alle mit negativen Anreizen und Symbolpolitik beseitigen (z. B. weigern sich manche Herkunftsstaaten, ihre eigenen Staatsbürger zurückzunehmen). Das Kapitel geht auf verschiedene solcher Hürden und Einflüsse ein. Weiter werden Möglichkeiten diskutiert, freiwillige Rückkehr zu fördern. Diese sollten ausgebaut und um Maßnahmen zur Wiedereingliederung ergänzt werden. Logische Folge einer Vollharmonisierung der europäischen Asylpolitik ist, dass sich die Zuständigkeit für Rückführungen auf die europäische Ebene verlagert.

Im Zentrum dieses Kapitels stehen Menschen, die als Asylsuchende¹⁴⁶ nach Deutschland gekommen sind und keine Bleibeperspektive haben. Dafür gibt es zwei Gründe, die sich strukturell unterscheiden: Entweder hat das BAMF ihren Asylantrag geprüft und befunden, dass sie nicht schutzbedürftig sind, oder Deutschland ist nach dem Dublin-Prinzip¹⁴⁷ für die Durchführung ihres Asylverfahrens nicht zuständig – unabhängig davon, ob sie schutzbedürftig sind oder nicht. Für beide Personengruppen stellt sich die Frage, wie ihr Aufenthalt angemessen beendet werden kann.

A.9.1 Aufenthaltsbeendigung: Personengruppe, Zahlen, Formen

In Deutschland halten sich seit einigen Jahren zunehmend mehr Menschen auf, die (vollziehbar) ausreisepflichtig¹⁴⁸ sind. Zwar ist die Gesamtschutzquote über alle Herkunftsländer hinweg deutlich gestiegen – allein im Jahr 2015 um

mehr als 18 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr –, und die Zahlen von 2016 zeigen einen weiteren Anstieg um knapp 14 Prozentpunkte (BAMF 2017b).¹⁴⁹ Damit haben erheblich mehr Flüchtlinge die Aussicht, dass sie zumindest zeitweilig in Deutschland bleiben können. Trotzdem hat sich auch die absolute Zahl der Personen stark erhöht, die nicht bleibeberechtigt und entsprechend ausreisepflichtig sind. Das liegt daran, dass insgesamt auch erheblich mehr Flüchtlinge zugewandert sind. Damit wird das Thema Aufenthaltsbeendigung wieder wichtiger, das in der Zuwanderungspolitik lange Zeit eher nebensächlich war.¹⁵⁰

A.9.1.1 Bei welchen Personen kann der Aufenthalt beendet werden?

Ausreisepflichtig sind Ausländer, die sich in Deutschland aufhalten, aber keinen dafür erforderlichen Aufenthaltstitel-

¹⁴⁶ Wenn ein Asylantrag gestellt wurde, prüfen die Behörden umfassend alle Schutztitel, die infrage kommen: zuerst das Grundrecht auf Asyl und das Recht auf Schutz nach der GFK, in zweiter Linie subsidiären Schutz, besonders bei Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlings (§ 13 I u. II AsylG). Der hier verwendete Begriff des Asylsuchenden (oder auch des Asylantragstellers, Asylbewerbers) bezieht sich also auf alle Schutzmöglichkeiten (vgl. dazu auch Langenfeld/Dörig 2016).

¹⁴⁷ So wird der Grundsatz bezeichnet, der (zumindest auf dem Papier) in der EU regelt, welcher Mitgliedstaat für ein Asylverfahren zuständig ist (s. Kap. A.2 und A.3).

¹⁴⁸ Vollziehbar ausreisepflichtig ist eine Person u. a., wenn sie unerlaubt eingereist ist oder wenn sie keinen Aufenthaltstitel hat; ein solcher wurde dann entweder (noch) nicht erteilt oder seine Verlängerung wurde noch nicht beantragt bzw. abgelehnt.

¹⁴⁹ Im Berichtsjahr 2015 lag die Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer laut BAMF bei 49,8 Prozent; der entsprechende Wert des Vorjahres betrug 31,5 Prozent. Für das Jahr 2016 betrug er 62,4 Prozent (BAMF 2015a; 2016b; 2017b).

tel (mehr) besitzen (Hailbronner 2014). Im Bereich Flucht und Asyl wird ein Ausländer meist dann ausreisepflichtig, wenn sein Asylantrag vom BAMF abgelehnt wurde. Dies kann zwei Gründe haben: Entweder hat die Überprüfung des Antragstellers ergeben, dass für das Asylverfahren ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union zuständig ist (§ 29 AsylG). In diesem Fall gilt der Antrag als unzulässig, sofern Deutschland nicht von seinem Selbst-eintrittsrecht Gebrauch macht, d. h. den Fall trotzdem übernimmt. Oder ein Asylantrag wurde im nationalen Verfahren geprüft und als einfach unbegründet oder offensichtlich unbegründet abgelehnt (§ 30 AsylG). In seltenen Fällen entsteht eine Ausreisepflicht auch dadurch, dass eine Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung und die daraus folgende Aufenthaltserlaubnis widerrufen und zurückgenommen wird (vgl. BT-Drs. 18/7844),¹⁵¹ oder durch eine Ausweisung¹⁵² (z. B. eines strafrechtlich verurteilten Ausländers; Info-Box 4).

In allen genannten Fällen sind die Betroffenen verpflichtet, das Bundesgebiet zu verlassen. Im ersten Fall (den sog. Dublin-Fällen) wird eine Abschiebung angeordnet (nach § 34a AsylG);¹⁵³ im zweiten Fall wird eine solche angedroht (nach § 34 AsylG). Bevor Ausreisepflichtige abgeschoben werden, erhalten sie in der Regel die Möglichkeit, freiwillig auszureisen. Bei einer Abschiebung wird immer auch ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Dieses muss jedoch befristet werden (in der Regel auf ein bis drei, höchstens auf fünf Jahre, es sei denn, die betreffende Person ist strafrechtlich verurteilt oder gefährdet schwerwiegend die öffentliche Sicherheit; § 11 AufenthG). Auch abgewiesenen Asylsuchenden, die freiwillig ausreisen, kann die Einreise und der Aufenthalt im Land untersagt werden, wenn sie nicht innerhalb der ihnen gesetzten Frist ausgereist sind. Abgewiesenen Asylsuchenden, die aus sicheren Herkunftsländern kommen, kann außerdem die Wiedereinreise untersagt werden unabhängig davon, ob sie freiwillig ausreisen oder abgeschoben werden (§ 11 Abs. 7 AufenthG). Über die Einreise- und Aufenthaltsverbote entscheiden das BAMF und/oder die Ausländerbehörde.

A.9.1.2 Entwicklung der Zahl der ausreisepflichtigen Personen

Es ist sehr schwierig, die ausreisepflichtigen Personen im Bereich Flucht und Asyl statistisch genau zu erfassen. Denn die Gesamtgruppe der ausreisepflichtigen Personen umfasst auch Ausländer, die möglicherweise unabhängig von Flucht und Asyl schon früher nach Deutschland gekommen sind, denen aber der Aufenthaltstitel entzogen wurde oder deren Titel nicht (weiter) verlängert wird. Gründe dafür können sein, dass sie wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt wurden oder dass die Voraussetzungen für die Erteilung ihres Aufenthaltstitels weggefallen sind.

Menschen, die sich in Deutschland aufhalten, obwohl ihre Ausreisefrist abgelaufen ist, kann eine Duldung gewährt werden, die ihre Abschiebung vorübergehend aussetzt. Für eine Duldung gibt es vielfältige Gründe (die zum Teil auch längerfristig bestehen). Dazu gehören rechtliche und tatsächliche Abschiebungshindernisse; so kann etwa die notwendige Verkehrsinfrastruktur im Zielland fehlen oder die betreffende Person nicht reisefähig sein. Zum Teil kooperieren auch die Herkunftsländer nicht, oder die Politik bzw. die zuständigen Behörden sind nicht gewillt, die Abschiebung zu vollziehen (s. Kap. A.9.3) (AG Rück 2011). Wenn ausreisepflichtige Personen nicht bei der Ausländerbehörde vorsprechen, um eine Duldung zu erhalten oder zu verlängern, rutschen sie in die aufenthaltsrechtliche Illegalität (sog. *overstayer*).¹⁵⁴

Somit bietet die Gruppe der Geduldeten in Deutschland einen ersten Näherungswert, um zu bestimmen, wie viele Menschen von einer staatlichen Rückkehrpolitik potenziell betroffen sind – auch wenn zu dieser Gruppe nicht nur abgelehnte Asylbewerber gehören, sondern auch andere Ausländer. Für Geduldete ist die Abschiebung nur vorübergehend ausgesetzt, ihre Ausreisepflicht bleibt trotzdem grundsätzlich bestehen (§ 60a Abs. 3 AufenthG). Wie Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) zeigen, ist diese Gruppe zahlenmäßig keineswegs unbedeutend: Zum 31. Dezember

150 Kanzleramtsminister Altmaier, der im Bundeskanzleramt für die Koordinierung der Flüchtlingspolitik zuständig ist, forderte bereits im April 2016, die Zahl der Abschiebungen zu verdoppeln. Seither verlangen führende Politiker der Bundesregierung regelmäßig eine konsequentere Rückführung. Bundeskanzlerin Merkel wurde im September 2016 mit der Aussage zitiert, „Rückführung, Rückführung und nochmals Rückführung“ sei das wichtigste Thema der nächsten Monate (vgl. Handelsblatt 2016).

151 Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren zu einer Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung sind eher selten: 2016 wurden 2.207 Entscheidungen getroffen, wobei nur 395 zu einem Widerruf geführt haben (BAMF 2017b).

152 Laut Ausländerzentralregister (AZR) wurde im Jahr 2015 gegen 3.310 Ausländer eine Ausweisung verfügt. Zum 31.12.2015 lebten 27.661 Personen mit einer Ausweisungsverfügung in Deutschland, davon 537 mit einer Aufenthaltsgestattung für Deutschland (BT-Drs. 18/7844); es handelte sich dabei um Menschen in einem laufenden Asylverfahren. Darüber hinaus ist anhand der vorliegenden Daten nicht zu bestimmen, ob es sich um anerkannte Flüchtlinge oder um sonstige Ausländer handelt.

153 In solchen Fällen ist keine Ausreisefrist nötig, die Abschiebung kann sofort vollzogen werden. Allerdings können die Betroffenen sich vorher an das zuständige Gericht wenden, um die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat zu verhindern.

154 *Overstayer* sind Personen, „die legal in ein Land einreisen (mit gültigen Papieren bzw. Visa) und nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis nicht wieder ausreisen, also illegal im Land bleiben“ (Bundesnachrichtendienst 2016).

Info-Box 4 Begriffe staatlicher Rückkehrpolitik: Abschiebung, Zurückschiebung, Zurückweisung, Rückführung, Ausweisung, Aufenthaltsbeendigung

Abschiebung (§ 58 AufenthG) bedeutet, dass eine (vollziehbare) Ausreisepflicht zwangsweise durchgesetzt wird. Dies kommt zum Tragen, wenn ein Ausländer, der verpflichtet ist, das Land zu verlassen, dies innerhalb einer gesetzten Frist nicht getan hat (vgl. Hailbronner 2014: 523).

Unter **Zurückschiebung** (§ 57 AufenthG) versteht man die unverzügliche und schnelle Aufenthaltsbeendigung einer illegal eingereisten Person, die im Grenzgebiet aufgegriffen wurde und nicht freiwillig wieder ausreist (Hailbronner 2014: 337). Eine Zurückschiebung muss weder vorher angedroht noch muss dafür eine Frist gesetzt werden. Sie erfolgt erst, wenn die Person bereits eingereist ist (Bergmann/Dienelt 2016: § 57 AufenthG Rn. 3).

Eine **Zurückweisung** (§ 15 AufenthG) ist hingegen die Verweigerung einer Einreise. Dabei wird mit polizeilichen Maßnahmen verhindert, dass Menschen unerlaubt ins Land kommen (Hailbronner 2014: 527).

Rückführung dient als Oberbegriff für alle Maßnahmen, die einen Aufenthalt beenden. Rückführungen betreffen „gleichermaßen alle Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt [in Deutschland] nicht oder nicht mehr erfüllen“ (Kohls 2014: 12). Darunter fällt also nicht nur die Überstellung von Asylsuchenden in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, der für ihr Asylverfahren zuständig ist (auch Dublin-Überstellungen genannt), sondern auch generell die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Land aufhalten (vgl. EU-Rückführungsrichtlinie), und zum Teil sogar die geförderte freiwillige Ausreise.

Ausweisung (§ 53ff. AufenthG) bezeichnet – anders als die bisher behandelten Begriffe – keinen tatsächlichen Vorgang, sondern einen ausländerrechtlichen Verwaltungsakt, der einen rechtmäßigen Aufenthalt beendet. Eine Ausweisung verpflichtet die betreffende Person also zur Ausreise und sollte in der Regel zu einer Abschiebung führen (Kohls 2014). Ausgewiesen werden z. B. Ausländer, die für eine Straftat verurteilt wurden oder deren Aufenthalt im Land die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Eine Ausweisung ist mit einem Verlust des Aufenthaltstitels verbunden. Ob danach eine Abschiebung erfolgen kann, ist gesondert zu prüfen. Notfalls wird eine Duldung erteilt (§ 60a AufenthG).

Aufenthaltsbeendigung bezeichnet den gesamten Prozess, in dem die Behörden (in erster Linie die zuständigen Ausländerbehörden) die Ausreisepflicht einer Person vollziehen, sprich ihren Aufenthalt in Deutschland beenden. Dafür gibt es verschiedene Maßnahmen und Möglichkeiten. So kann die betreffende Person einerseits selbständig ausreisen; dies wird in bestimmten Fällen (u. a. finanziell) gefördert. Andererseits kann sie durch unmittelbaren Zwang aus dem Land gebracht, also abgeschoben werden.

2016 lebten in Deutschland 153.047 Personen mit einer Duldung (Tab. A.2).

Auch hinsichtlich der Aufenthaltsdauer ist die Gruppe der Geduldeten, die in Tab. A.2 erfasst sind, äußerst vielfältig. Zum Jahresende lebten 28.154 Personen bereits mehr als sechs Jahre mit einer Duldung in Deutschland.¹⁵⁵ Damit verschwinden sie langsam aus dem Blickfeld einer staatlichen Rückkehrpolitik. Auch das Asylbewerberleis-

tungsgesetz wird grundsätzlich nur 15 Monate angewendet; danach werden reguläre Sozialleistungen gezahlt (§ 2 Abs. 1 AsylbLG). Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung hat der Gesetzgeber diesen Menschen einen Weg eröffnet, um aus dem ‚Provisorium‘ Duldung in einen Daueraufenthalt zu wechseln (s. dazu SVR 2014: 87f.). Trotzdem leben Menschen mit einer Duldung weiterhin in ständiger Unge-

155 49.754 Personen lebten zum Jahresende 2016 mehr als drei Jahre mit einer Duldung in Deutschland. Für weitere Abstufungen nach Jahren vgl. BT-Drs. 18/11388.

Tab. A.2 Menschen mit einem Duldungsstatus in Deutschland

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
insgesamt	127.903	103.218	87.225	87.194	87.839	86.042	95.171	113.888	156.264	153.047
davon aus Drittstaaten	116.341	87.162	70.615	68.985	87.219	85.417	94.082	112.767	155.103	–

Anmerkung: Drittstaaten sind Staaten, die weder Mitglied der Europäischen Union noch des Europäischen Wirtschaftsraums sind. Die Schweiz gehört nicht zu dieser Gruppe. Für das erste Halbjahr 2016 liegen noch keine differenzierten Zahlen vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015a; 2016; BT-Drs. 18/11388; eigene Zusammenstellung

wissheit, ob sie abgeschoben werden (Castañeda 2010; de Genova/Peutz 2010; de Coulon 2013; Wong 2015; Hainmueller/Hangartner/Lawrence 2016; Lukas 2011).¹⁵⁶

Neben geduldeten Personen betrifft die staatliche Rückkehrpolitik aber auch Menschen ohne Duldungsstatus, die im AZR als unmittelbar bzw. vollziehbar ausreisepflichtig erfasst sind. Deren Zahl ist vor allem im Jahr 2015 deutlich gestiegen: auf 49.106 gegenüber 37.090 im Jahr 2013; zum 31. Dezember 2016 waren es 54.437 Personen.¹⁵⁷ Die hier genannten unmittelbar ausreisepflichtigen Personen (ohne Duldung) und die in Tab. A.2 erfassten Personen markieren also Ober- bzw. Untergrenzen der Personengruppe, die von der staatlichen Rückkehrpolitik betroffen ist: Ihre Zahl wird zwischen diesen beiden Größen liegen.¹⁵⁸

A.9.1.3 Formen der Ausreise: Abschiebung und freiwillige Rückkehr

Die in Kap. A.9.1.2 skizzierte Zahl von Personen, die von der staatlichen Rückkehrpolitik betroffen sind, unterscheidet sich erheblich von der Zahl tatsächlicher Ausreisen. Dabei haben sowohl Abschiebungen unter Zwang als auch freiwillige Ausreisen in den letzten Jahren deutlich zugenommen (Abb. A.4).

Abb. A.4 macht nicht nur deutlich, dass die staatliche Rückkehrpolitik allgemein verstärkt wurde. Sie zeigt auch, dass die Zahl der freiwilligen Ausreisen bis 2015 stärker gestiegen ist als die der Abschiebungen: 2015 hat sie sich gegenüber dem Vorjahr fast verdreifacht. 2016 sind allerdings auch die Abschiebungen rapide gestiegen. Die Gruppe der freiwilligen Rückkehrer besteht vor allem aus Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten, die 2015 zu sicheren Herkunftsländern erklärt wurden: Auf diese Gruppe entfielen im Jahr 2015 87 Prozent der über REAG/GARP-Programme¹⁵⁹ unterstützten Ausreisen, 2016 waren es ca. 66 Prozent.

Der Trend der zunehmenden freiwilligen Ausreisen in die Staaten des Westbalkans setzt sich auch 2016 fort. Zudem ist im Jahr 2016 auch die Zahl freiwilliger Ausreisen nach Afghanistan gegenüber dem gleichen Zeitraum 2015 enorm gestiegen (von 308 auf 3.322), ebenso Ausreisen in den Irak (von 722 auf 5.660) und den Iran (von 380 auf 2.310).

Programme für eine freiwillige Rückkehr wurden schon in der Vergangenheit intensiv genutzt. Nach dem Ende des Jugoslawienkriegs etwa stieg die Nachfrage nach Fördermitteln aus den REAG/GARP-Programmen stark an. Allein zwischen 1997 und 2000 reisten 294.098 Menschen mit einer solchen Förderung aus Deutschland zurück in ihre Herkunftsländer (Schneider/Kreienbrink 2010: 9).¹⁶⁰

¹⁵⁶ Dies gilt nicht nur für Geduldete, sondern allgemein für Menschen mit ungewisser Bleibeperspektive. „Studien zur Versorgung von Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen (nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) deuten auf Armutsrisiken, Segregationserscheinungen, Probleme der Gesundheit sowie des Verlusts von Handlungskompetenz und nicht zuletzt auch auf Gefahren für die allgemeine Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hin“ (Johansson 2016: 6).

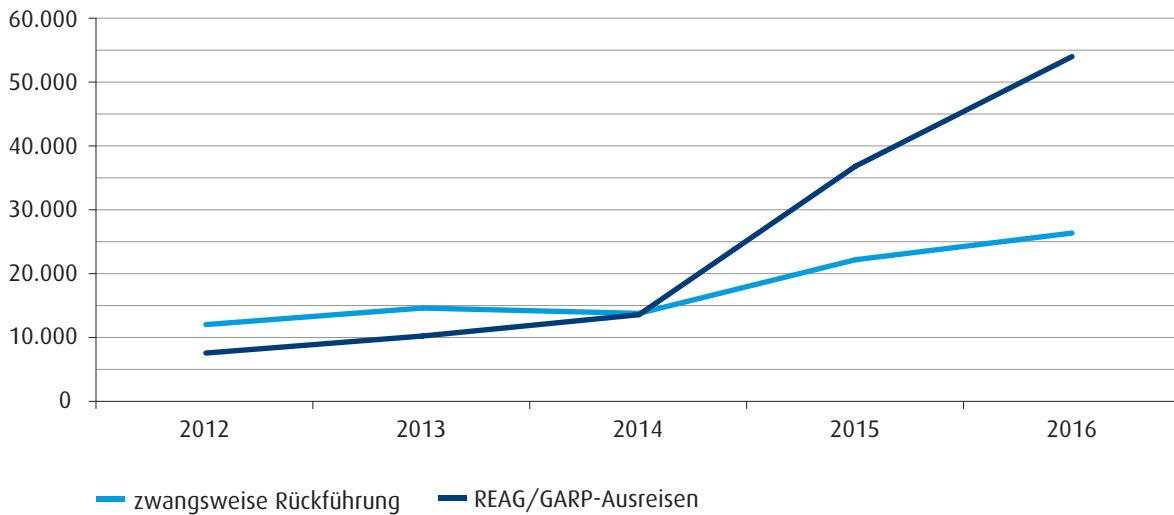
¹⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 18/1033; BT-Drs. 18/7800; BT-Drs. 18/11388; die Zahlen basieren auf dem Personenbestand des AZR zum Stichtag 31.12. des jeweiligen Jahres. Die genannten Werte können nach oben verzerrt sein: Freiwillig Zurückkehrende zeigen den Behörden ihre Ausreise u. U. nicht an und sind dann hier erfasst, obwohl sie das Land bereits verlassen haben.

¹⁵⁸ Die Gruppe der Personen mit einer Duldung umfasst diejenigen, bei denen es aus verschiedenen Gründen faktisch nicht zu einer Abschiebung kommen wird; die Gruppe der unmittelbar Ausreisepflichtigen beinhaltet auch Personen, die u. U. bereits ausgereist sind, sich aber bei den Behörden nicht abgemeldet haben.

¹⁵⁹ Die beiden Programme wurden 2001 vereint.

¹⁶⁰ Förderung umfasst hier sowohl die Beratung zur freiwilligen Rückkehr als auch deren finanzielle und organisatorische Unterstützung. Teilweise wird über Projekte vor Ort auch die Wiedereingliederung der Rückkehrenden gefördert.

Abb. A.4 Rückführungen und freiwillige Ausreisen mit REAG/GARP-Finanzierung 2012–2016



Anmerkung: Unter den Begriff der Rückführung fallen hier laut BMI sowohl Abschiebungen als auch Zurückschiebungen. Die Zahl der freiwilligen Ausreisen beinhaltet nur solche, die über REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme*) gefördert wurden. Ausreisen, die über andere Programme finanziert oder überhaupt nicht vom Staat gefördert wurden, sind darin nicht erfasst. Es dürfte also eine Dunkelziffer von Rückkehrern geben, die sich nicht konkret angeben lässt.

Quelle: BAMF 2016d; Bundesregierung 2016c; 2016e; 2017; BT-Drs. 18/9173; eigene Zusammenstellung und Darstellung

Programme zur Förderung freiwilliger Rückkehr wurden bisher nicht systematisch evaluiert. Dadurch weiß man wenig über den Verbleib und das ‚Schicksal‘ von Ausländern, die über solche Programme aus Deutschland ausgereist sind. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf, denn ein Mehr an Erkenntnissen und Wissen darüber wäre auch politisch enorm wichtig. Unbekannt ist auch, wie viele der Menschen, die mithilfe einer Förderung ausgereist sind, zu einem späteren Zeitpunkt wieder nach Deutschland bzw. Europa einreisen. Informationen über eine eventuelle Wiedereinreise wären jedoch nötig, um die Effektivität solcher Programme zu bewerten. Entsprechend gibt es keine allgemeinen und anerkannten Kriterien für ein ‚gutes‘ Rückkehrprogramm (Matrix Insight Ltd./ICMPD/ECRE 2012: 51). Immerhin ergeben sich Anhaltspunkte für zentrale Aspekte. So ist es wichtig, dass die Flüchtlinge im Rahmen der Beratung ausführlich über die Situation im Zielland informiert werden¹⁶¹ und dass zivilgesellschaftliche Organisationen im Ausgangs- wie im Zielland eingebunden werden (European Migration Network 2015: 21). Zudem sind breit angelegte Informa-

tionskampagnen notwendig, um die Programme bei der Zielgruppe bekannt zu machen. Dafür sollten vor allem auch die neuen Medien genutzt werden (European Migration Network 2015; Matrix Insight Ltd./ICMPD/ECRE 2012). Außerdem gibt es Hinweise, dass solche Programme nachhaltiger wirken, wenn sie sich an bestimmte Zielgruppen richten und deren konkreten Bedürfnissen angepasst sind (European Migration Network 2011). Ein solches Programm bietet z. B. die NGO *Solidarity with Women in Distress* (SOLWODI), die sich auf die berufliche und soziale Wiedereingliederung von zurückgekehrten Frauen in ihren Herkunftsländern spezialisiert hat. Andere haben einen bestimmten Länderschwerpunkt wie das Projekt „Integrierte Rückkehrplanung Vietnam“ in Berlin (vgl. dazu auch Grote 2015: 54–56).

¹⁶¹ In Deutschland gibt es eine Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF), die Informationen aufarbeitet und öffentlich zur Verfügung stellt. Die in Datenbanken verfügbaren Informationen zu den Herkunftsländern und entsprechenden Rückkehrprogrammen sind oft veraltet.

A.9.2 Fallkonstellationen für eine Aufenthaltsbeendigung: Ablehnung im nationalen Asylverfahren und Nichtzuständigkeit

Aufenthaltsbeendigungen kommen in zwei Fällen zum Tragen: wenn ein Asylantrag im nationalen Asylverfahren abgelehnt wurde (s. Kap. A.9.2.1) und wenn Deutschland für das Asylverfahren nicht zuständig ist (s. Kap. A.9.2.2). Im ersten Fall wird eine Abschiebung zunächst angedroht. Im zweiten Fall wird eine solche angeordnet; wenn die betreffende Person nicht freiwillig ausreist (und keine Duldungsgründe vorliegen), wird die Abschiebung eingeleitet. In beiden Fällen kann eine freiwillige Rückkehr in unterschiedlichem Maß staatlich gefördert werden.

A.9.2.1 Rückkehrpolitik nach Verneinung der Schutzbedürftigkeit

Wenn das BAMF im nationalen Verfahren zu dem Schluss kommt, dass ein Asylbewerber nicht schutzbedürftig ist, erhält dieser mit dem schriftlichen Ablehnungsbescheid und seiner Begründung auch eine Rechtshilfebelehrung.

Rechtsmittel, Zuständigkeiten und Konsequenzen

Die Entscheidung des BAMF kann innerhalb von zwei Wochen beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Eine aufschiebende Wirkung haben Klagen allerdings nur, wenn der Asylantrag einfach unbegründet abgelehnt wurde, nicht bei offensichtlich unbegründeten Anträgen (§ 30 AsylG). Ein solcher offensichtlich unbegründeter Antrag liegt vor, wenn (1) der Antragsteller seine Mitwirkungspflicht nicht erfüllt, über seine Identität getäuscht oder widersprüchliche oder gefälschte Beweismittel vorgelegt hat, (2) der Antrag offensichtlich aus rein wirtschaftlichen Gründen oder aus einer allgemeinen Notsituation heraus gestellt wurde oder (3) der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt (§ 29a AsylG).

Stellt das Verwaltungsgericht entgegen der Entscheidung des BAMF fest, dass der Kläger schutzbedürftig ist, muss das BAMF den Bescheid entsprechend korrigieren oder gar vollständig revidieren, und die kommunalen Ausländerbehörden müssen eine Aufenthaltserlaubnis erteilen. Wenn das Gericht den Ablehnungsbescheid nicht korrigiert, wird der Kläger (vollziehbar) ausreisepflichtig. Bei einem als offensichtlich unbegründet abgelehnten Asylantrag müssen die betreffenden Personen innerhalb einer Woche ausreisen; wird der Antrag einfach unbegründet abgelehnt, haben sie dafür hingegen 30 Tage Zeit. Wenn sie bei der Aufenthaltsbeendigung ihre Mitwirkungspflicht verletzen, z. B. nicht innerhalb der gesetzten Frist ausreisen, können etwaige Leistungen gekürzt werden (§ 1a AsylbLG).¹⁶² Zudem können den betreffenden Personen Auflagen erteilt werden (z. B. ihre Bewegungsfreiheit eingeschränkt oder ein bestimmter Wohnort vorgeschrieben werden; § 61 AufenthG), damit sie möglichst wenig Anreize haben, im Land zu bleiben. Für den Vollzug der Ausreisepflicht sind grundsätzlich die Länder zuständig.

Möglichkeit der freiwilligen Ausreise

Freiwillige Rückkehr bedeutet, dass ausreisepflichtige Personen selbständig in ein anderes Land ausreisen; dies kann das Heimatland, das Herkunftsland oder ein anderer Staat sein.¹⁶³ Oftmals bieten die Behörden den Betroffenen auch dann noch die Möglichkeit, selbständig auszureisen und dies als freiwillige Rückkehr finanziell fördern zu lassen, wenn die Ausreisefrist schon abgelaufen ist und eine Abschiebung eingeleitet wurde (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017a).¹⁶⁴ Das Adjektiv ‚freiwillig‘ ist bei dieser Personengruppe eigentlich beschönigend: Die ausreisepflichtige Person erklärt sich lediglich bereit, selbständig auszureisen, deshalb wird darauf verzichtet, die Ausreise mit staatlichen Zwangsmaßnahmen durchzusetzen (oder sie tritt die Ausreise einfach an, ohne sich dazu bereit zu erklären und dafür Fördermittel in Anspruch zu nehmen). Zutreffender für diese Form der Rückkehr wäre somit der Ausdruck ‚selbständige Ausreise‘.¹⁶⁵ In Politik und Recht

162 Bei der Regelung handelt es sich um eine Soll-Bestimmung, wenngleich sie in der Praxis nur bedingt umgesetzt wird: „Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 5, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, haben ab dem auf den Ausreisetermin folgenden Tag keinen Anspruch auf Leistungen [...], es sei denn, die Ausreise konnte aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden. Ihnen werden bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt. Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, können ihnen auch andere Leistungen im Sinne von § 3 Absatz 1 Satz 1 gewährt werden. Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden“ (§ 1a Abs. 2 AsylbLG).

163 Das Herkunftsland ist nicht zwingend auch das Heimatland. So kann eine ausreisepflichtige Person auch in einen anderen Staat abgeschoben werden als den, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt.

164 Auch Menschen, die nicht ausreisepflichtig sind, können sich zu einer freiwilligen Rückkehr beraten lassen und unter bestimmten Bedingungen durch verschiedene Programme unterstützt werden. In diesem Bereich ist die Umsetzung und Finanzierung zum Teil problematisch. So finanziert die IOM Ausreisen nach Syrien aufgrund der dortigen Situation derzeit nicht. Maßnahmen zur Förderung freiwilliger Rückkehr richten sich also nicht nur an unmittelbar ausreisepflichtige Personen.

165 Dünwald (2008) bevorzugt dagegen den Terminus „angeordnete Rückkehr“. Da es zur Ausreise keine rechtliche Alternative gebe, könne sie kaum als freiwillig bezeichnet werden.

hat sich jedoch der Begriff freiwillige Rückkehr etabliert, deshalb wird er im Folgenden weiter verwendet.

Die freiwillige Rückkehr ist einer Abschiebung durch staatliche Zwangsmaßnahmen aus vielen Gründen vorzuziehen. Zum einen bedeuten Zwangsmaßnahmen für die Betroffenen immer besondere Härten und Belastungen. Zum anderen dürfte eine freiwillige Rückkehr von nicht bleibeberechtigten Personen oft kostengünstiger sein, auch wenn der Staat dafür in der Regel Fördermittel zahlt.¹⁶⁶ Eine effektive Rückkehrpolitik sollte auf keines der beiden verfügbaren Instrumente verzichten: Das repressive Element der Abschiebung dient auch der Abschreckung, die Förderung freiwilliger Rückkehr arbeitet dagegen eher mit positiven Anreizen.

Abschiebung ist rechtlich sehr detailliert geregelt (im Aufenthaltsgesetz gibt es dazu ein eigenes Kapitel). Ihre rückkehrpolitische Alternative, die geförderte freiwillige Ausreise, ist hingegen kaum rechtlich normiert: „Lediglich Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie die Möglichkeit zur Schaffung von Ausreisezentren in den Ländern werden erwähnt“ (Schneider/Kreienbrink 2010: 47; vgl. Grote 2015). Allerdings ist sowohl im deutschen Aufenthaltsgesetz als auch im europäischen Recht festgehalten, dass die freiwillige Ausreise vor der Abschiebung Vorrang haben soll.¹⁶⁷ Das europäische Recht fordert die Mitgliedstaaten auf, freiwillige Rückkehr durch Rückkehrhilfe und -beratung stärker zu fördern. Dazu sollen sie die einschlägigen Finanzierungsmöglichkeiten nutzen, die ehemals vom Europäischen Rückkehrfonds (RF) bereitgestellt wurden und nun vom Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF).¹⁶⁸ Die fehlende rechtliche Normierung führt u. a. dazu, dass die Förderung freiwilliger Rückkehr in Deutschland unterschiedlich gehandhabt wird – nicht

nur zwischen den Bundesländern, sondern auch zwischen den einzelnen Ausländerbehörden.

Nach einer offiziellen Verlautbarung der Bundesregierung sollte die Förderung freiwilliger Rückkehr in ein ganzheitliches, integriertes Rückkehrmanagement eingebunden sein, das auch Abschiebungen und Maßnahmen der Wiedereingliederung im Herkunftsland einschließt. Hierzu wurde im Dezember 2014 beim BAMF eine Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement (BLK-IRM) eingerichtet. Sie fungiert als Dachorganisation, u. a. für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück), die schon seit vielen Jahren besteht.¹⁶⁹ Die BLK-IRM hat die Aufgabe, für freiwillige Rückkehr, Rückführung, Dublin-Überstellungen und Reintegration gemeinsame Lösungsansätze zu erarbeiten und ihre Umsetzung zu koordinieren.

Das bekannteste Rückkehrförderungsprogramm ist das REAG/GARP, das im Auftrag des Bundes und der Länder von der IOM organisiert wird (Info-Box 5).¹⁷⁰ Über dieses Programm können für bestimmte Gruppen ausländischer Staatsangehöriger (u. a. abgelehnte Asylbewerber) Beförderungskosten übernommen sowie Reisebeihilfen und (monetäre) Starthilfen für einen Neuanfang gewährt werden. Seit Februar 2017 gibt es zudem das Bundesprogramm „StarthilfePlus“, das das REAG/GARP-Programm für Asylsuchende und abgelehnte Asylbewerber ergänzt.¹⁷¹ Daneben gibt es weitere Programme für bestimmte Länder, beispielsweise das Kosovo-Rückkehrprojekt. Das Rückkehr- und Reintegrationsprogramm *European Reintegration Instrument Network* (ERIN) wird weitgehend durch die EU finanziert und soll Rückkehrern bei ihrem Neuanfang im Herkunftsland helfen.¹⁷² Diese Programme sollen vor allem die Wiedereingliederung

166 Offizielle Berechnungen für die Pro-Kopf-Kosten einer Abschiebung liegen nicht vor. Für eine Abschiebung werden meist Polizei, Ärzte und ggf. Dolmetscher eingesetzt; dies kann enorme Kosten verursachen. Diese unterscheiden sich zudem von Einzelfall zu Einzelfall erheblich. Nordrhein-Westfalen hat laut einem Bericht der Rheinischen Post Online (2016) im ersten Halbjahr 2016 2,7 Millionen Euro für Abschiebungen und rund 1,9 Millionen Euro für freiwillige Ausreisen ausgegeben (dabei war die Zahl der freiwilligen Ausreisen mehr als dreimal so hoch wie die der Abschiebungen). Einen erheblichen ‚Kostenvorteil‘ von Maßnahmen freiwilliger Rückkehr gegenüber Abschiebungen stellt auch die Unternehmensberatung McKinsey in einem Bericht zum Rückkehrmanagement fest, den sie für das BAMF angefertigt hat (vgl. Welt 2016a) (zum Redaktionsschluss dieses Gutachtens lag der Bericht noch nicht offiziell vor).

167 So heißt es in § 58 Abs. 1 S. 1 AufenthG: „Der Ausländer ist abzuschicken, wenn [...] die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist [...]“. Die Richtlinie 2008/115/EG (Art. 7 Abs. 1) hält u. a. fest: „Eine Rückkehrentscheidung sieht unbeschadet der Ausnahmen nach den Absätzen 2 und 4 eine angemessene Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise vor.“ Der Erwägungsgrund 10 besagt zudem: „Zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sollten die Mitgliedstaaten eine verstärkte Rückkehrhilfe und -beratung gewähren und die einschlägigen vom Europäischen Rückkehrfonds gebotenen Finanzierungsmöglichkeiten optimal nutzen.“

168 Von 2014 bis 2020 unterstützt der AMIF u. a. schwerpunktmäßig den Bereich Rückkehr und deckt somit den Bereich ab, der bis 2013 vom Europäischen Rückkehrfonds gefördert wurde.

169 Die AG Rück ist dafür zuständig, dass Rückführungen bundesweit einheitlich umgesetzt werden. Ihr gehören neben den Ländern auch Vertreter des Auswärtigen Amts, des BMI, der Bundespolizei und des BAMF an (vgl. Drucksache des Berliner Abgeordnetenhauses 17/16 310).

170 Zahlen zu den Ausreisen mit Unterstützung von REAG/GARP finden sich in Kap. A.9.1.3.

171 Dabei wird vorausgesetzt, dass eine freiwillige Rückkehr mit REAG/GARP bewilligt wurde. „StarthilfePlus“ existiert in drei Stufen: Stufe 1 richtet sich an Personen, die ihren Asylantrag frühzeitig zurückziehen (1.200 Euro), Stufe 2 an Personen, die direkt nach abgeschlossenem Asylverfahren und noch während der Ausreisefrist ausreisen (800 Euro); Stufe 3 richtet sich an Personen mit einer Duldung (800 Euro). Die Auszahlung erfolgt in zwei Etappen, anteilig vor und sechs Monate nach der Ausreise (BAMF/IOM 2017).

172 Für folgende Staaten bzw. Gebiete bietet ERIN Reintegrationshilfen für Rückkehrer an: Afghanistan, Indien, Iran, Irak (ARK und Central), Marokko, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation (nur Tschetschenien), Somaliland, Sri-Lanka, Ukraine; vgl. http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Reintegration/ProjektERIN/projekt_erin-node.html, 13.02.2017.

Info-Box 5 Rückkehrhilfe über REAG/GARP

Das REAG/GARP-Programm richtet sich an Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge, ausreisepflichtige Ausländer, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel und sonstige Ausländer im Sinne von § 1 AsylbLG. Es kann Transportkosten übernehmen und eine pauschale Reisebeihilfe zahlen. Menschen aus Staaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders wichtig sind, können auch einmalige Starthilfen zur Wiedereingliederung erhalten (IOM Vertretung für Deutschland 2017). Das Programm unterstützt die Rückreise in das Herkunftsland oder die Ausreise in einen anderen Drittstaat, der bereit ist, die betreffenden Personen aufzunehmen. Von der Reisebeihilfe ausgeschlossen sind Staatsangehörige europäischer Drittstaaten, die ohne Visum nach Deutschland einreisen können; dazu gehören die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, die Republik Serbien, Bosnien und Herzegowina, die Republik Albanien, die Republik Moldau und der Kosovo. Ihnen werden über REAG/GARP nur noch die Reisekosten erstattet. Bei einer Wiedereinreise nach Deutschland sind gezahlte Fördermittel zurückzuzahlen; eine erneute Ausreise kann nicht über REAG/GARP gefördert werden.

Für die Organisation und Betreuung des Programms REAG/GARP ist die Internationale Organisation für Migration (IOM) zuständig, die vom Bund (BMI) und den Ländern beauftragt wurde. Gefördert und kofinanziert wird es aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der Europäischen Union, vom Bundesministerium des Innern (vertreten durch das BAMF) und von den Bundesländern. Bei der Umsetzung des Programms arbeitet die IOM mit zahlreichen Akteuren im In- und Ausland zusammen, beispielsweise den Kommunalbehörden, den Wohlfahrtsverbänden, Fachberatungsstellen, zentralen Rückkehrberatungsstellen und dem UNHCR. Bundesweit kooperiert sie mit über 1.600 Stellen, die ihr Anträge auf Rückkehrförderung übermitteln (IOM 2016b). Einen solchen Antrag kann die IOM nur bearbeiten, wenn gültige Reisedokumente und die für eine Weiterreise erforderlichen Visa vorliegen. In manchen Fällen ist es schwierig, einen Pass zu beschaffen. Deshalb kann auch die Organisation einer freiwilligen Ausreise einige Zeit dauern.

im Herkunftsland fördern. Das Ziel ist, den Rückkehrern in ihrem Herkunftsland eine Perspektive zu geben und damit den Anreiz für eine (erneute) irreguläre Einreise aus rein wirtschaftlichen Gründen zu verringern. Beantragt werden kann eine entsprechende Förderung über die Ausländerbehörde, das Sozialamt oder entsprechende Rückkehrberatungsstellen.

Zu bedenken ist bei solchen Förderprogrammen, dass sie als „Sogfaktor“ (EU-Aktionsplan für die Rückkehr: COM(2015)453) für Immigration wirken bzw. einen ‚Mitnahmeeffekt‘ erzeugen können. Daher sollte bei ihrer Ausgestaltung – besonders der Höhe der Förderung – darauf geachtet werden, dass es sich nicht lohnen darf einzureisen, nur um solche Leistungen zu beziehen. Aus diesem Grund wurden z. B. die Fördermittel (von REAG/GARP) für Rückkehrer in den Westbalkan eingeschränkt.

Abschiebung bei nicht erfolgter freiwilliger Ausreise

Für den Vollzug einer Abschiebung ist die Ausländerbehörde zuständig; sie kooperiert dabei u. a. mit der Landespolizei. Am Flughafen wird die abzuschiebende Person

der Bundespolizei übergeben; diese ist ermächtigt, das „gesetzlich gebotene Verhalten“ (Hailbronner 2014: 354) durch unmittelbaren Zwang durchzusetzen.¹⁷³

In der Vergangenheit haben sich ausreisepflichtige Personen dem Zugriff der Behörden oft z. B. dadurch entzogen, dass sie ihren primären Aufenthaltsort bzw. Wohnort gewechselt haben. Damit gelten sie als ‚untergetaucht‘.¹⁷⁴ Aus diesem Grund wurde im Oktober 2015 z. B. gesetzlich festgeschrieben, dass der Abschiebungstermin nicht mehr angekündigt wird (§ 59 Abs. 1 S. 5 AufenthG).

Die sinkende Zahl der Abschiebungshäftlinge bestätigt einen schon länger bestehenden Trend: Abschiebungshaft verliert zunehmend an Bedeutung. Einen wesentlichen Anteil daran haben Entwicklungen auf der europäischen Ebene: Die Ende 2008 verabschiedete EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) legt fest, dass ausreisepflichtige Personen nicht in Einrichtungen des regulären Strafvollzugs inhaftiert werden dürfen, um ihre Ausreise zu sichern (§ 62a AufenthG). Wenn die Bundesländer das Instrument der Inhaftierung nutzen wollen,

¹⁷³ Die meisten Abschiebungen erfolgen über den Luftweg, deshalb wird hier nur diese Möglichkeit genannt.

¹⁷⁴ Die AG Rück berichtet immer wieder, dass ausreisepflichtige Personen ‚untertauchen‘. Die FAZ (2015) schrieb am 28.08.2015, dass in Sachsen-Anhalt bei Abschiebungen etwa 34 Prozent der betreffenden Personen nicht anzutreffen waren.

benötigen sie also faktisch spezielle Einrichtungen, um Ausreisepflichtige zu inhaftieren.¹⁷⁵ Dies dürfte zumindest teilweise erklären, warum Ausreisepflichtige in den letzten Jahren immer seltener inhaftiert wurden: Zwischen 2008 (einem Jahr, in dem sehr wenig Asylbewerber zugelassen waren) und 2013 hat sich ihre Zahl halbiert (von 8.805 auf etwa 4.000), im Jahr 2014 waren es dann nur noch etwa halb so viele (1.850 Personen). In der ersten Jahreshälfte 2015 wurden lediglich 563 entsprechende Inhaftierungen registriert.¹⁷⁶ Damit verliert Inhaftierung als (besonders repressives) Instrument staatlicher Rückführungspolitik weiter an Bedeutung. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend ändern wird, denn mit dem Gesetz zur Neuordnung des Bleiberechts und der Aufenthaltssicherstellung vom Herbst 2015 wurde beschlossen, die Voraussetzungen für eine Abschiebehaft neu zu regeln. Das Gesetz präzisiert, wann eine Inhaftnahme möglich ist, und nennt Anhaltspunkte dafür, wann von einer Fluchtgefahr auszugehen ist, die als Haftgrund gilt (§ 2 Abs. 14 AufenthG i. V. m. § 62 Abs. 3). Zudem könnte der Ausreisegewahrsam wieder wichtiger werden, wenn er in Übereinstimmung mit der EU-Rückführungsrichtlinie nicht an eine Fluchtgefahr geknüpft wird, sondern daran, dass sonst womöglich die Abschiebung vereitelt wird (§ 62b Abs. 1 AufenthG, Art. 15 Abs. 1b RL 2008/115/EG). Darum wird derzeit diskutiert, ob der dafür zulässige Zeitraum ausgeweitet wird.

A.9.2.2 Rückkehrpolitik bei Dublin-Fällen

Zentrale Säule der europäischen Asylopolitik ist das Dublin-Prinzip. Danach soll für die Durchführung von Asylverfahren grundsätzlich der Staat zuständig sein, über den die betreffende Person zuerst in die EU eingereist ist. Asylsuchende, bei denen ein anderer EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, müssen also dorthin überführt werden. Dies gilt unabhängig von der materiell-rechtlichen Frage, ob sie schutzbedürftig sind oder nicht.

Verfahrensablauf bei Dublin-Überstellungen

Nach dem Dublin-Prinzip spielt Deutschland bei der Durchführung von Asylverfahren eigentlich eine Nebenrolle. Aufgrund seiner geografischen Lage ist Deutschland beispielsweise zuständig, wenn jemand visumfrei direkt auf dem Luftweg einreist oder wenn der Antragsteller in Deutschland Familienangehörige hat. Daneben gibt es ein Selbsteintrittsrecht (Art. 17 VO (EU) Nr. 604/2013),¹⁷⁷ das den Mitgliedstaaten freistellt, Verfahren zu übernehmen, auch wenn sie dafür nicht zuständig sind. Vor allem Staaten an den EU-Außengrenzen haben das Dublin-Prinzip faktisch ausgesetzt (s. Kap. A.2.2). So konnten Flüchtlinge in großer Zahl weiterwandern und im Sinne einer faktischen *free choice* den Ort ihrer Antragstellung frei wählen. Insofern könnte man erwarten, dass Dublin-Überstellungen – und damit eine staatliche Politik der Rückführung innerhalb Europas – in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben.

Die staatliche Zuständigkeit für das Asylverfahren (im Sinne der Dublin-Verordnung) ermittelt das BAMF u. a. mithilfe der Eurodac-Datenbank. Ist ein Antragsteller darin (über seine Fingerabdrücke) erfasst, ersucht das BAMF den entsprechenden Mitgliedstaat, ihn zu übernehmen bzw. wieder aufzunehmen. Wenn der andere Staat zustimmt, teilt das BAMF dem Antragsteller in einem schriftlichen Bescheid mit, dass Deutschland für die Durchführung seines Asylverfahrens nicht zuständig ist, und ordnet in diesem Zusammenhang eine Abschiebung an.¹⁷⁸ Während Personen, deren Asylantrag in Deutschland abgelehnt wurde, mit der Abschiebungsandrohung eine Frist für die freiwillige Ausreise bekommen, kann in Dublin-Fällen die Abschiebung sofort vollzogen werden. Sie kann auch nicht dadurch verhindert werden, dass die betreffende Person nicht eindeutig identifiziert wurde bzw. Reisedokumente fehlen. Stattdessen werden für die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat sog. *Laissez-passer*-Dokumente (Passierschein) ausgestellt, die die Ausreise ermöglichen. Es hat keine aufschiebende Wirkung, wenn eine Dublin-Überstellung rechtlich angefochten wird.

175 Ein Urteil des EuGH stellte klar, dass bei föderalen Staatsstrukturen die für die Abschiebung zuständigen Bundesländer verpflichtet sind, entsprechende Spezialeinrichtungen bereitzustellen (Urt. v. 17.07.2014; C-473/13 u. C-514/13). Derzeit verfügt weniger als die Hälfte der Bundesländer über eine entsprechende Einrichtung. Nordrhein-Westfalen etwa hat nach dem Urteil eine bestehende Haftanstalt zu einer Abschiebungshafteneinrichtung umgebaut, die im Mai 2015 eröffnet wurde (BT-Drs. 18/7196). Grundsätzlich ist es im Rahmen der Amtshilfe möglich, ausreisepflichtige Personen auch in Einrichtungen anderer Bundesländer in Obhut zu geben. In der Praxis gestaltet sich dies aber schon wegen der geringen Kapazitäten schwierig.

176 Vgl. BT-Drs. 18/7196. Hier ist zu beachten, dass diese Zahl den Stand Mitte des Jahres 2015 angibt (mit leicht unterschiedlichen Stichtagen je nach Bundesland). Zudem konnten Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen für 2015 keine entsprechenden Angaben machen.

177 Im Entwurf der Dublin-IV-Verordnung (COM(2016)270) ist das Selbsteintrittsrecht enger gefasst. So soll die Ermessensklausel nur für humanitäre Gründe im Zusammenhang mit der erweiterten Familie greifen.

178 Nach Ablauf der Überstellungsfrist von 6 Monaten – nach Bestätigung der Zuständigkeit – geht die Zuständigkeit vom Ersteinreisestaat auf den Aufenthaltsstaat über. Diese Frist kann ausgesetzt oder bis zu 18 Monaten verlängert werden, wenn die ausreisepflichtige Person untergetaucht ist oder in Haft sitzt.

Tab. A.3 Übernahmeersuchen und Überstellungen von Deutschland an EU-Mitgliedstaaten

	Übernahmeersuchen von D an anderen Mitgliedstaat	Ablehnungen durch den Mitgliedstaat	Zustimmungen des Mitgliedstaats	erfolgte Überstellungen aus D in Mitgliedstaat	Selbsteintritte oder faktische Überstellungshindernisse, die zur Durchführung des Verfahrens in D führen
2014	35.115	10.728	27.157	4.772	2.225
2015	44.892	10.280	29.699	3.597	10.495
2016	55.690	20.994	29.274	3.968	39.663

Anmerkung: Die Zahl der Ersuchen deckt sich nicht mit der Summe der Zustimmungen und Ablehnungen. Ein Grund dafür ist, dass Deutschland nach Ablauf der Überstellungsfrist in einem Dublin-Fall automatisch für das Asylverfahren zuständig ist. Außerdem kann Deutschland von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen. Manchmal werden Asylanträge auch zurückgezogen. Der Zeitrahmen führt ebenfalls zu Verzerrungen,¹⁷⁹ etwa wenn ein Übernahmeersuchen am Jahresende gestellt wird, die Zustimmung oder Überstellung aber erst im nächsten Jahr erfolgt.

Quelle: BAMF 2016g; 2016h; BT-Drs. 18/7625; BT-Drs. 18/11262; eigene Zusammenstellung

Zahlenmäßige Bedeutung von Dublin-Fällen

Die Tatsache eines zumindest 2015 beobachtbaren Kollapses des Dublin-Prinzips in Europa lässt sich auch an den Zahlen von Übernahmeersuchen, Zustimmungen der Zielstaaten und tatsächlichen Überstellungen ablesen: Diese klaffen im Moment weit auseinander (Tab. A.3).

Die enorme Abweichung zwischen Übernahmeersuchen (denen die Zielländer zustimmen) und tatsächlichen Überstellungen geht vor allem darauf zurück, dass Urteile verschiedener Verwaltungsgerichte eine Rücküberstellung etwa nach Ungarn oder Bulgarien nicht zulassen. Nicht selten scheitern Überstellungen aber auch daran, dass die betreffende Person untertaucht.

Innereuropäische Rückkehrpolitik: Dublin-Überstellungen

Sobald festgestellt wurde, dass ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, und dieser die Zuständigkeit akzeptiert, leitet die jeweilige Ausländerbehörde die Abschiebung ein. Das BAMF lässt in Abstimmung mit dem zuständigen Mitgliedstaat ein Laissez-passer-Dokument ausstellen, klärt, wie die Rücküberstellung im Einzelfall ablaufen soll, und teilt dies der zuständigen Ausländerbehörde mit. Die Ausländerbehörde ist für den Vollzug verantwortlich; sie arbeitet dabei mit der Landes- und der Bundespolizei zusammen. Wird der Antragsteller nicht binnen sechs Mo-

naten überstellt, geht die Zuständigkeit für das Verfahren an den Mitgliedstaat über, der um Übernahme ersucht hat.¹⁸⁰ Taucht der Antragsteller unter oder ist er wegen einer Straftat in Haft, kann sich diese Frist verlängern.

Um den Vollzug der Abschiebung sicherzustellen, kann eine sog. Dublin-Überstellungshaft beantragt werden. Dafür reicht es allerdings nicht aus, dass eine Person unter das Dublin-Prinzip fällt. Vielmehr ist dies nur möglich, wenn erhebliche Fluchtgefahr besteht und wenn die Abschiebung nicht mit weniger einschneidenden Maßnahmen vollzogen werden kann. Zudem muss die Inhaftierung verhältnismäßig sein (vgl. Art. 28 Abs. 1 u. 2 VO (EU) Nr. 604/2013). Am 26. Juni 2014 befand der Bundesgerichtshof,¹⁸¹ dass die Gesetzeslage in Deutschland den Vorgaben des EU-Rechts nicht entspricht und dass ein Asyl-antragsteller in der Regel nicht inhaftiert werden darf, nur um seine Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat zu sichern (Art. 28 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013). Die Verordnung bestimmt zudem, dass es objektive und vor allem gesetzlich festgelegte Kriterien dafür geben muss, wann im Einzelfall (erhebliche) Fluchtgefahr besteht. Außerdem muss Grund zu der Annahme bestehen, dass sich die betroffene Person der Überstellung durch Flucht entziehen könnte (Art. 2n VO (EU) Nr. 604/2013). Da der Begriff der Fluchtgefahr zu diesem Zeitpunkt in Deutschland noch nicht gesetzlich bestimmt war, mussten in der Folge fast

¹⁷⁹ Dies geht aus einer Antwort auf eine Anfrage des SVR an das BAMF, Referat DU1, vom 24.05.2016 hervor.

¹⁸⁰ Der Entwurf der Dublin-IV-Verordnung (COM(2016)270) sieht vor, dass sich nach dem Verstreichen der Frist die Zuständigkeit nicht mehr automatisch verlagert: Danach soll ein Mitgliedstaat zuständig bleiben, wenn seine Zuständigkeit einmal festgestellt wurde (s. dazu auch Kap. A.3).

¹⁸¹ BGH, Beschl. v. 26.06.2014, Az VZB 31/14.

alle Dublin-Häftlinge entlassen werden.¹⁸² Im Rahmen der Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung im Juli 2015 wurde der fragliche § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG entsprechend angepasst, um Art. 2n VO (EU) Nr. 604/2013 zu erfüllen. Erfahrungsberichte dazu liegen noch nicht vor.

Freiwillige Ausreise in Dublin-Fällen nur begrenzt möglich

Eine Abschiebung ist grundsätzlich mit ihrer Anordnung sofort vollziehbar, es wird also keine Frist für eine freiwillige Ausreise gesetzt. Diese Form sieht § 34a AsylG für die Überstellung in Dublin-Fällen vor, also eine kontrollierte bzw. begleitete Ausreise, die im Prinzip eine Zwangsmaßnahme ist.¹⁸³ Das widerspricht in gewisser Weise den europäischen Vorgaben, denn die Dublin-III-Verordnung erlaubt daneben auch die Ausreise auf freiwilliger Basis. Sie nennt für die verschiedenen Formen der Überstellung zwar keine Rangfolge (vgl. Art. 7 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1560/2003); die Mitgliedstaaten sollten aber eine selbstorganisierte Ausreise in den zuständigen Staat ermöglichen, wenn die betroffene Person dies wünscht und es im Einzelfall verhältnismäßig ist.¹⁸⁴ Die zuständige Ausländerbehörde kann also in Ausnahmefällen eine selbständige Ausreise gewähren, wenn nach Prüfung der konkreten Umstände gesichert erscheint, dass die Überstellung rechtzeitig erfolgt. Die Kosten dafür tragen die Ausreisenden selbst. Dafür entfällt jedoch das Einreise- und Aufenthaltsverbot, das laut § 11 AufenthG mit einer Abschiebung automatisch einhergeht.¹⁸⁵ Auf eine Förderung der freiwilligen Ausreise über REAG/GARP besteht in Dublin-Fällen kein Anspruch. Die betreffenden Personen hätten jedoch die Möglichkeit, sich über REAG/GARP eine Ausreise ins Herkunftsland fördern zu lassen; in diesem Fall wäre die finanzielle Förderung (Starthilfe) begrenzt (im Vergleich zu anderen Fällen).¹⁸⁶ Das würde allerdings bedeuten, dass sie ihren Asylantrag zurückziehen.

Um in Zukunft u. a. Sekundärmigration, Mehrfachanträgen und Missbrauch vorzubeugen, sieht der Entwurf der Dublin-IV-Verordnung (COM(2016)270) vor, das Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten einzuschränken

und auch bei Fristüberschreitungen die Zuständigkeit nach dem Dublin-Prinzip nicht mehr zu verlagern. Daneben sollen aber auch Pflichten und Sanktionen für Asylsuchende eingeführt werden. Diese sollen z. B. ausdrücklich verpflichtet werden, ihren Asylantrag im Land der Ersteinreise zu stellen. Falls ein potenzieller Asylbewerber dem nicht nachkommt, müsste der zuständige Mitgliedstaat seinen Asylantrag dann in einem beschleunigten Verfahren beurteilen. Außerdem müssen sie künftig alle erforderlichen und relevanten Informationen „unverzüglich“ (vgl. § 60a Abs. 2d AufenthG) einbringen. Informationen bzw. Bescheinigungen, die ungerechtfertigt spät vorgelegt werden, sollen künftig nicht mehr berücksichtigt werden. Einen Anspruch auf Sachleistungen sollen Asylbewerber künftig ebenfalls nur in dem Land haben, das für ihr Asylverfahren zuständig ist; davon ausgenommen ist nur die Gesundheitsversorgung im Notfall. Wenn in der EU-Verordnung festgelegte Pflichten nicht erfüllt werden, soll dies Sanktionen nach sich ziehen. Welcher Art diese sind, würde im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten liegen (wobei die Grundrechte der betroffenen Person gewahrt bleiben müssen).

Wie diese Entwicklungen zeigen, setzt die europäische Flüchtlingspolitik nicht mehr nur darauf, durch positive Anreize die selbständige Ausreise zu fördern. Sie arbeitet sowohl allgemein als auch im Bereich der Rückführung zunehmend auch mit negativen Anreizen und Sanktionen, um die Funktionsfähigkeit des GEAS wiederherzustellen.¹⁸⁷

A.9.3 Aufenthaltsbeendigung und Abschiebung: Einflussfaktoren und Hindernisse

Staatliche Rückführungs politik hat als ‚migrationspolitisches Schmuddelthema‘ über viele Jahre ein Nischendasein gefristet und wird von vielen bis heute kritisch gesehen. Die starke Zuwanderung von Flüchtlingen im Jahr 2015 hat das Thema in der Politik und den Medien wieder stärker in den Mittelpunkt gerückt. Dies zeigt

182 In diesem Zeitraum waren es 31 Personen, für die der Bund zuständig war (BT-Drs. 18/2256). In der ersten Jahreshälfte 2015 waren 64 Personen ausdrücklich in Dublin-Überstellungshaft (BT-Drs. 18/7196). Allerdings konnten nicht alle Bundesländer dazu genaue Angaben machen, weil die wenigsten zwischen Abschiebungs- und Dublin-Überstellungshaft unterscheiden. Vermutlich ist die Zahl der Dublin-Überstellungshäftlinge also deutlich höher als die oben genannte Fallzahl.

183 BVerwG, Urt. v. 17.09.2015, Az. 1 C 26.14.

184 Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.09.2015, Az. 1 C 26.14 und Erwägungsgrund 24 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003.

185 BVerwG, Urt. v. 17.09.2015, Az. 1 C 26.14: „Eine Überstellung ohne Verwaltungszwang ist keine Abschiebung und führt folglich nicht zu einem gesetzlichen höheren Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG.“

186 „Wurde das Asylverfahren durch eine unanfechtbare Entscheidung beendet und die Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates festgestellt (§ 27a AsylG, ‚Dublin-Fall‘), so sind die Starthilfen für eine Familie auf einen Höchstbetrag in Gruppe 1 auf 1.500,00 Euro und in Gruppe 2 auf 900,00 Euro begrenzt“ (IOM Vertretung für Deutschland 2017).

187 Valenta und Thorshaug (2011) weisen jedoch darauf hin, dass negative Anreize bzw. Mittel des passiven Zwangs (wie etwa die Kürzung von Sozialleistungen) die Rückkehr von Ausreisepflichtigen nicht generell fördern (wie ihre Untersuchung für Norwegen zeigt).

sich auch in entsprechenden neuen Institutionen: Eine neu geschaffene Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement beschäftigt sich damit, einen einheitlichen und kohärenten Ansatz im Bereich der Aufenthaltsbeendigung auszuarbeiten (s. dazu auch Kap. A.9.2.1), und eine neu besetzte Arbeitsgruppe im BMI zum Thema Rückführung hat sich vor allem zum Ziel gesetzt, Hindernisse und Mängel im Vollzug von Abschiebungen bzw. Rückführungen zu beseitigen. Hier ist zu unterscheiden zwischen tatsächlichen und rechtlichen Abschiebungshindernissen (s. Kap. A.9.3.1) einerseits und fehlendem politischen Vollzugswillen andererseits (s. Kap. A.9.3.2).¹⁸⁸

A.9.3.1 Tatsächliche und rechtliche Hindernisse

Als tatsächliche Abschiebungshindernisse gelten insbesondere fehlende Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen und der Herkunftsländer, fehlende Transportmöglichkeiten oder auch fehlende Reisedokumente.¹⁸⁹ Unter die rechtlichen Hindernisse fallen humanitäre Gründe, Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit sowie Krankheiten, die einer Abschiebung oder generell einer Ausreise entgegenstehen (Hailbronner 2014). Bei diesen Abschiebungshindernissen ist wiederum zu unterscheiden zwischen zielstaatsbezogenen und inlandsbezogenen Hindernissen. Unter Erstere fallen Hinderungsgründe, die auf die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse im Zielstaat zurückgehen, z. B. eine fehlende Verkehrsinfrastruktur, die schleppende Ausstellung von Reisedokumenten und fehlende Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer.

Politisch ins Zentrum gerückt ist in den letzten Monaten vor allem die mangelnde Kooperationsbereitschaft zahlreicher Herkunftsländer. Hier wird von zwei Problemen berichtet: Zum Teil sind die Staaten nicht bereit, ihre Staatsangehörigen wieder aufzunehmen, und begründen dies z. B. mit Zweifeln an ihrer Identität. Oder die Identität wird in einem Botschaftsverfahren (eindeutig) festgestellt, aber die Ausstellung entsprechender Reisedokumente verzögert sich zum Teil erheblich. Die Bundesregierung führt mit einigen Ländern (z. B. den Maghreb-Staaten oder Afghanistan) intensive Gespräche,

um solche Abschiebungshindernisse abzubauen und die Kooperation zu fördern. Im Auswärtigen Amt wurde dazu eigens eine Task Force „Rückführung“ geschaffen, die mit den Verhandlungen betraut ist (BMI 2016c).

Auch auf europäischer Ebene wird mit verschiedenen Staaten über Rückübernahmeabkommen verhandelt.¹⁹⁰ Ein solches Abkommen (*Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU*) hat die EU beispielsweise im Oktober 2016 mit Afghanistan unterzeichnet, um Rückführungen zu erleichtern. Darin ist etwa festgehalten, dass für eine Abschiebung nach Afghanistan EU-Reisedokumente ausreichen, wenn die zuständigen afghanischen Behörden auf Antrag nicht zeitnah (innerhalb von zwei bis vier Wochen) einen Pass oder andere Reisedokumente ausstellen (vgl. EU/Islamic Republic Afghanistan 2016).

Inlandsbezogene Abschiebungshindernisse sind zum einen familiäre Gründe, etwa ein in Deutschland geborenes Kind oder eine anstehende Heirat. Ein anderer Grund, der eine Ausreise unmöglich macht, ist Reiseunfähigkeit aus medizinischen Gründen. Die Anforderungen für den Nachweis solcher Gründe wurden verschärft, als im März 2016 das Asylpaket II in Kraft trat. So müssen Atteste nun bestimmte Informationen enthalten; zudem sind sie den Ausländerbehörden so früh wie möglich vorzulegen, nicht erst zum Tag der Abschiebung (§ 60a Abs. 2c u. 2d).

A.9.3.2 Strukturelle, politische und organisatorische Hindernisse

Ebenfalls gut dokumentiert sind eher politische bzw. organisationsspezifische Faktoren, die Abschiebung verhindern. Darunter fallen Personalmangel in den Ausländerbehörden und bei der Polizei oder Sprachbarrieren bei den zuständigen Behörden, aber auch die politische Anordnung, Rückführungen nachrangig zu behandeln. Auch die Verteilung von Zuständigkeiten und institutionelle Gegebenheiten beeinflussen den Prozess von Abschiebungen. Ein besonders heikles Thema in diesem Zusammenhang ist das Kirchenasyl.¹⁹¹ Öffentliche Aufmerksamkeit erhielt dieses Thema in der ersten Jahreshälfte 2015 durch Äußerungen des Bundesinnenministers: De Maizièrre meinte, dass sich religiös motivierte Anschauungen nicht über

188 Vgl. dazu auch den Bericht der AG Rück (2011) über Probleme bei der praktischen Umsetzung von Aufenthaltsbeendigungen (sog. Vollzugsdefizite).

189 Tatsächliche Abschiebungshindernisse liegen also dann vor, wenn einer Ausreise keine Rechtsnormen entgegenstehen, sondern rein faktische Gründe (Hailbronner 2014).

190 Derzeit laufen EU-Verhandlungen zu Rückübernahmeabkommen mit Marokko, Belarus, Algerien und Jordanien; seit 2014 besteht ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit Tunesien (BT-Drs. 18/7198).

191 Nach einer Definition von Morgenstern (2003: 24) ist „Kirchenasyl aus heutiger Sicht [...] ein religiös begründeter Schutz für Menschen in existentieller Bedrohung, der auch im Widerstreit mit der sozialen, rechtlichen und politischen Ordnung gewährt wird“. Diese Definition beschreibt treffend die Spannung zwischen christlichen Werten und religiöser Tradition einerseits und Elementen unserer gesellschaftlichen Ordnung und dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit andererseits. So kommt der Verfasser an anderer Stelle zu dem Schluss, dass Kirchenasyl „im modernen Rechts- und Verfassungsstaat wie ein Anachronismus [wirkt]“ (Morgenstern 2003: 13).

weltliches Recht stellen dürften, was bei den Kirchen heftig umstritten war.¹⁹² Darauf vereinbarten das BAMF und die Kirchen, sich zu dieser Frage intensiver auszutauschen und enger zusammenzuarbeiten, um Fälle von Kirchenasyl in Zukunft möglichst zu vermeiden. Nach Angaben der ökumenischen Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e. V. gab es 2015 620 Fälle von Kirchenasyl mit insgesamt 1.015 Personen und zum Stand 21. Dezember 2016 308 Fälle mit ca. 515 Personen; noch 2013 waren es nur 79 Fälle mit ca. 100 Personen (Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche 2017).

Ein zentrales Hemmnis für Abschiebungen ist schließlich, dass der Vollzug geltenden Rechts in diesem Bereich immer wieder politisiert wird. Dass der Staat Personen ohne Bleibeberechtigung rückführen muss, ist zwar als abstrakte Aufgabe allgemein anerkannt.¹⁹³ Der konkrete Vollzug einer Abschiebung vor Ort birgt aber oftmals ein enormes Mobilisierungs- und Protestpotenzial. Wenn eine Person, die rechtlich nüchtern als „ausreisepflichtiger Ausländer“ beschrieben wurde, plötzlich ein Gesicht, einen Namen und womöglich eine Familie erhält, regt sich vor Ort Widerstand gegen diese eine gerade anstehende Abschiebung (ohne dass das Instrument grundsätzlich infrage gestellt würde). Ellermann (2006) zufolge ist staatliche Rückkehrpolitik davon geprägt, dass sich die öffentliche Aufmerksamkeit und Wahrnehmung der Problematik in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses stark unterscheidet, konkret: zwischen „*policy design*“ und „*policy implementation*“ (Ellermann 2006: 293). Und während der erwartbare Nutzen einer konsequenten staatlichen Rückkehrpolitik (*policy benefits*) diffus bleibt, werden ihre ‚Kosten‘ bei der konkreten lokalen Umsetzung deutlich sichtbar.

Ellermann stützt sich in ihrer Analyse u. a. auf das *political economy*-Modell von Freeman (1995), das in der Migrationsforschung großen Einfluss hat: Freeman spricht von unterschiedlichen Ausprägungen der Gewinne und Verluste („*diffuse*“ vs. „*concentrated*“), die sich aus Migration generell ergeben. Er geht davon aus, dass die Präferenzen der Bevölkerung in vielen Staaten restriktiver sind als die tatsächliche Migrationspolitik, die häufig expansiver und liberaler ist. Die unterschiedliche Verteilung von Gewinnen und Verlusten führe aber zu politischen und rechtlichen Ergebnissen, die diesen restriktiven Vorstellungen zuwiderliefen (Freeman 1995). Dabei beschränkt sich Freemans Analyse auf die Ebene der Rechtsetzung (*policy design*). Ellermann dagegen zeigt am Beispiel der Rückführungs politik für die Ebene der

Umsetzung (*policy implementation*), wie sich eine Opposition – vielfach erfolgreich – dem Vollzug des Gesetzes entgegenstellt, die vor allem moralisch argumentiert und dafür gezielt die Öffentlichkeit einsetzt. Daraus leiten sich direkt staatliche bzw. verwaltungstechnische Strategien ab, die auch in Deutschland zu beobachten sind. Dem Widerstand gegen Abschiebungen wird z. B. dadurch begegnet, dass der Vollzug möglichst der Beobachtung der Öffentlichkeit entzogen wird (vgl. dazu auch Scherr 2015: 63). Außerdem wird er stärker zentral organisiert, um die lokal verankerten staatlichen Akteure aus dem Blick zu nehmen, bei denen am stärksten versucht wird, sie zu beeinflussen (Ellermann 2009; 2006).

A.9.4 Förderung freiwilliger Rückkehr als Königsweg des ‚Rückkehrmanagements‘?

Rückführungen unter Androhung physischer Gewalt durchzuführen gilt nur als letztes Mittel (*Ultima Ratio*) einer staatlichen Rückführungs politik. Umso attraktiver erscheint die selbständige Ausreise, die unter der beschönigenden Bezeichnung Förderung freiwilliger Rückkehr seit vielen Jahren diskutiert und praktiziert wird und in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Diese Form ‚weicher Rückkehrpolitik‘ ist nicht nur deshalb attraktiv, weil sie eine geringere fiskalische Belastung bedeutet als Abschiebung. Es wird auch (nicht zu Unrecht) angenommen, dass sie die Betroffenen wie auch alle anderen Beteiligten weniger belastet (Grote 2015).

Es drängt sich jedoch die Frage auf, wie freiwillige Rückkehr gestaltet werden kann, damit sie nachhaltig ist und langfristig verhindert, dass die betreffenden Personen irregulär wieder einreisen. Dieses Problem stellt sich bei allen Formen der Ausreise. So berichten z. B. Ausländerbehörden, dass Menschen nach einer Abschiebung, Dublin-Überstellung oder freiwilligen Ausreise oftmals einige Tage, Wochen oder Monate später wieder in Deutschland sind und bei ihnen vorsprechen.

A.9.4.1 Faktoren für eine gelingende Rückkehrpolitik

Entscheidend für eine ‚erfolgreiche‘, d. h. nachhaltige Ausreise ist zum einen Wissen über die Situation und die Bedingungen im Aufnahme- und Zielstaat, zum anderen

192 Bundesinnenminister de Maizièrre hatte in einem Interview mit dem Deutschlandfunk am 08.02.2015 kritisiert, dass die Kirchen immer häufiger Kirchenasyl gewähren, und in diesem Zusammenhang geäußert, die christlichen Kirchen dürften sich (ebenso wie die Scharia) nicht über deutsche Gesetze stellen (vgl. Deutschlandfunk 2015a). Dies löste eine weitreichende Debatte aus.

193 Im September 2015 wurde eine Umfrage für den ARD-DeutschlandTREND durchgeführt. Darin befürworteten 79 Prozent der Befragten eine „konsequentere Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern“; lediglich 15 Prozent meinten, dies sei kein angemessener Umgang mit Flüchtlingen (ARD/InfraTest Dimap 2015a).

erfordert sie auch staatliche Anreize (Black et al. 2004: v; Cassarino 2004; Koser/Kuschminder 2015).¹⁹⁴ So müssen den Ausreisepflichtigen genügend Informationen zur Verfügung stehen, um die Situation im Zielland der Ausreise einzuschätzen.¹⁹⁵ Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine Rückkehr die Ausgereisten im Herkunftsland oft stigmatisiert, weil sie von Familie und Freunden als Misserfolg oder gar als Schande gesehen wird. Zum Teil gelten die Rückkehrer auch als ‚Verräter‘, die ihre Heimat in einer schwierigen Zeit im Stich gelassen haben (Davids/van Houte 2008: 185; Ellermann 2008; Peutz 2006; Schuster/Majidi 2015).

Um selbständige Ausreisen ‚nachhaltiger‘ zu gestalten und den beschriebenen ‚Pingpong-Effekt‘ von ständiger Abschiebung und Wiedereinreise zu vermeiden, ist auch der Kontext im Herkunfts- bzw. Wiederaufnahmeland zu berücksichtigen (Dünwald 2008; 2011; Black et al. 2004). So wird nach Cassarino (2004) eine nachhaltige selbständige Rückkehrentscheidung wahrscheinlicher, wenn die potenziellen Rückkehrer vor der Ausreise ausreichend (materielle und immaterielle) Ressourcen sammeln können. Wichtig sei auch, dass sie genügend Zeit hätten, die entsprechenden Ressourcen zu mobilisieren. Diese Erkenntnis steht zumindest ansatzweise im Kontrast mit der in Politik und Öffentlichkeit verbreiteten Ansicht, dass eine Rückkehrpolitik, wenn sie erfolgreich sein soll, den Betroffenen möglichst wenig Zeit im Land gewähren sollte und die Ausreise möglichst schnell erfolgen müsse.

behörden sollten mit den anderen Akteuren im Bereich der Aufenthaltsbeendigung und speziell mit Rückkehrberatungsstellen intensiver zusammenarbeiten und ihre Aktivitäten besser koordinieren. Es erscheint sinnvoll, die Betroffenen frühzeitig über freiwillige Rückkehr und entsprechende Fördermöglichkeiten zu informieren und zu beraten. Ebenso ist wichtig, Asylantragsteller frühzeitig, d. h. schon während des Verfahrens, über die Möglichkeit einer geförderten Rückkehr zu informieren, falls ihr Asylantrag abgelehnt wird. Bei einem entsprechenden Bescheid könnten sie dann auf der Basis dieser Informationen in relativ kurzer Zeit eine abgewogene Entscheidung treffen.

➔ **Des Weiteren müssen in der Kommunikation zwischen ausreisepflichtigen Personen und Angestellten der zuständigen Behörden (insbesondere der Ausländerbehörden) Sprachbarrieren abgebaut werden, damit Belehrungen und Beratungen verständlich(er) sind und die entsprechenden Informationen (zur Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr, Fördermitteln, Reintegrationsprojekten etc.) besser platziert werden können (z. B. zu verschiedenen Zeitpunkten und durch verschiedene Akteure). Schließlich sollte darüber nachgedacht werden, in den Herkunftsländern entwicklungspolitische Projekte umzusetzen. So könnte die Zusammenarbeit der Staaten gestärkt werden, und die Rückkehrer könnten in Projekte vor Ort eingebunden werden, die ihre Wiedereingliederung fördern.**

A.9.4.2 Handlungsansätze auf nationaler Ebene

➔ **Auf nationaler Ebene sollte das Ziel zunächst sein, die rechtlichen Grundlagen zu klären und Arbeitsabläufe zu verfestigen. Außerdem sollten die Ausländerbehörden genügend Ressourcen erhalten, damit sie die betreffenden Personen über die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr belehren, sie aber auch beraten und damit diese Form fördern können.** Als ein erster Schritt sollte die Zuständigkeit für die Beratung zur freiwilligen Rückkehr vereinheitlicht werden. So kann ein Verantwortungsbewusstsein für diese wichtige Teilaufgabe der Aufenthaltsbeendigung entstehen bzw. gestärkt werden.¹⁹⁶ Außerdem muss klar geregelt sein, wer zu welchem Zeitpunkt über was informiert. Die Ausländer-

A.9.4.3 Handlungsansätze auf europäischer Ebene

❗ **Die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise sollte Vorrang haben und vorrangig gefördert werden, wie es die EU-Rückführungsrichtlinie verlangt.** Das erfordert gewisse Anstrengungen, um die beteiligten Akteure zu vernetzen und die Kooperation untereinander zu verstärken – und zwar nicht nur auf deutscher, sondern auch auf europäischer Ebene. Rückkehrer, die aus einem Land der Europäischen Union zurückreisen, sollten alle gleich behandelt werden, ähnliche finanzielle Hilfen und Unterstützung vor Ort erhalten; das ist derzeit nicht der Fall. Dafür müssten die Förderansätze für Rückkehrer und der Zugang zu entsprechenden Programmen in den Mitgliedstaaten einheitlich geregelt werden.

194 Black et al. (2004) analysieren 107 Einzelinterviews mit potenziellen Rückkehrern und Personen, die bereits ausgewandert sind. Ihnen zufolge sind Informationen zur Situation im Herkunftsland und vor allem Frieden und Sicherheit vor Ort Schlüsselfaktoren, die eine Ausreiseentscheidung beeinflussen. Dabei muss bedacht werden, dass der Aufnahmestaat diese Faktoren kaum beeinflussen kann. Wirtschaftliche Aspekte oder Policy-Anreize spielen zwar ebenfalls eine Rolle; sie werden von den Befragten in der Erhebung aber nicht so ausdrücklich benannt. Deutlich wird auch, dass die Entscheidung für eine selbständige Ausreise von vielen Faktoren abhängt, die sich überschneiden und zum Teil widersprechen. Dabei zeigen sich keine größeren Unterschiede nach Alter oder Geschlecht (Black et al. 2004).

195 Am 07.08.2015 veröffentlichte das BMI ein Video, um über Rückführungen aus Deutschland in die Westbalkanstaaten aufzuklären (vgl. BMI 2016g). Das Video steht in vier Sprachen zur Verfügung, damit es für alle Betroffenen verständlich ist.

196 Derzeit sind Ausländerbehörden, Sozialämter oder Rückkehrberatungsstellen dafür zuständig, Rückkehrwillige für eine geförderte Ausreise z. B. an die IOM zu vermitteln. Zudem unterscheidet sich innerhalb eines Bundeslands die Zuständigkeit zum Teil von einer Kommune zur anderen.

Damit ist ein Punkt angesprochen, der mit weiteren Empfehlungen des SVR im Einklang steht: ❶ Die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik leidet grundsätzlich nicht an ‚zu viel Europa‘, sondern tendenziell an zu wenig. Das gilt auch für die Rückführungen als eine spezifische Facette der Asylpolitik, die in den letzten Jahren nicht nur in Deutschland zunehmend wichtiger geworden ist. Der skizzierte Vorschlag, die europäische Asylpolitik vollständig zu harmonisieren, ist sicher nicht kurzfristig zu realisieren. ❷ Eine logische Folge dieses Vorschlags wäre, auch die Zuständigkeit für Rückführ-

runge auf Europa zu verlagern; entsprechend würden die rechtlichen Normen durch europäische Beamte vollzogen.

Sinnvoll wäre eine solche Verlagerung der Kompetenzen möglicherweise auch in Bezug auf die mangelnde Bereitschaft einiger Herkunftsländer, ihre eigenen Staatsbürger zurückzunehmen; dies wurde weiter oben als eine zentrale Hürde für Rückführungen diskutiert (s. Kap. A.9.3.1). Denn die EU als Staatenverbund dürfte in Verhandlungen mit diesen Ländern eine weitaus bessere Position haben als 27 Einzelstaaten.

B. Integration von Flüchtlingen als zentrale Herausforderung

Kap. A des vorliegenden Gutachtens hat sich ausführlich damit befasst, wie die Zuwanderung von Flüchtlingen gesteuert und auch begrenzt werden kann. In Kap. B geht es um eine nicht minder herausfordernde Frage. Sie bezieht sich auf den Teil der Asylsuchenden, der nach Abschluss des Asylverfahrens eine realistische Aussicht darauf hat, im Land zu bleiben: Wie kann es gelingen, ihnen die Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen?

Nachdem der Zuzug von Flüchtlingen im Verlauf des Jahres 2015 so sprunghaft gestiegen war, stellten sich als

erste Aufgaben, die Angekommenen über das Bundesgebiet zu verteilen, genügend Erstaufnahmeeinrichtungen und anschließend ausreichenden Wohnraum bereitzustellen; darum geht es in Kap. B.1. Kap. B.2 und B.3 befassen sich dann mit den Dimensionen Bildung und Arbeit, die für Integration besonders wichtig sind. Abschließend widmet sich Kap. B.4 einer Frage, die zumindest in Deutschland vor dem massiven Zuzug von Flüchtlingen kaum im Fokus stand: Inwieweit müssen die etablierten staatlichen Strukturen der Wertevermittlung neu aufgestellt werden?

Erstaufnahme und Wohnen

Der Inhalt in Kürze

Das Kapitel beschreibt, wie die Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland derzeit geregelt ist, wie die Flüchtlinge im Bundesgebiet verteilt werden und welche anderen Möglichkeiten hierzu bestehen. Diskutiert werden auch Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen. Diese Maßnahmen beschränken die Freizügigkeit von (noch) nicht anerkannten Flüchtlingen bzw. die Niederlassungsfreiheit von anerkannten Flüchtlingen. In diesem Zusammenhang werden bisherige Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen geschildert und Muster der Niederlassung von Zuwanderern beschrieben. Insgesamt bedeuten Wohnsitzauflagen einen erheblichen Eingriff in das Freizügigkeitsrecht. Entsprechend müssen sie gut begründet sein und mit Augenmaß gestaltet werden. Dabei muss auch berücksichtigt werden, welche Voraussetzungen nötig sind, damit Integration gelingt. Grundsätzlich sollten Wohnsitzauflagen nur zeitlich begrenzt eingesetzt werden, um einen hohen Zuzug zu bewältigen.

B.1.1 Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland

Die Erstaufnahme von Asylsuchenden ist in Deutschland Ländersache (§ 44 AsylG). Damit sind für die Unterbringung von Flüchtlingen die Länder und Kommunen zuständig. Grundsätzlich können vier Arten der Unterbringung unterschieden werden: Erstaufnahmeeinrichtungen/Ankunftszentren, Gemeinschaftsunterkünfte, Wohnungen und Einrichtungen für Menschen mit besonderen Schutzbedürfnissen. Flüchtlinge, die noch keinen Antrag gestellt haben (sog. Asylsuchende bzw. -begehrende), werden zunächst in zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen der Bundesländer untergebracht bzw. in den Ankunftszentren, die 2016 neu eingerichtet wurden. Wenn sie einen Asylantrag gestellt haben, werden sie im weiteren Verlauf des Verfahrens auf die Landkreise und Städte verteilt; hier werden sie in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen untergebracht. Für Menschen mit besonderen Schutzbedürfnissen, insbesondere unbegleitete Minderjährige und Traumatisierte, haben die meisten Bundesländer spezielle Einrichtungen.

B.1.1.1 Erstaufnahme und räumliche Verteilung von Asylbewerbern

Im Rahmen des integrierten Flüchtlingsmanagements hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

im Frühjahr 2016 in Abstimmung mit den Bundesländern sog. Ankunftszentren eingerichtet. Dort sollen verschiedene Schritte im Asylverfahren gebündelt werden, die bislang auf mehrere Stationen verteilt waren. Nach Möglichkeit findet das gesamte Asylverfahren nun in diesen Ankunftszentren statt, von der Aufnahme der persönlichen Daten über die erkennungsdienstliche Behandlung und die Antragstellung bis zur Anhörung und Entscheidung. Wenn sie ihr Asylgesuch gestellt haben, werden die Asylsuchenden im EDV-System zur Erstverteilung von Asylsuchenden (EASY) erfasst, das vom BAMF betrieben wird. Mit dieser Erfassung beginnt das Asylverfahren.

Ankunftszentren und Erstaufnahmeeinrichtungen

Wie lange die Flüchtlinge in einem Ankunftszentrum verbleiben müssen, ist abhängig von ihrer Herkunft und dem ‚Fallprofil‘, das sich daraus ergibt. Bei Asylsuchenden aus unsicheren Herkunftsländern, die eine sehr gute Bleibeperspektive haben, kann in der Regel innerhalb von 48 Stunden vor Ort über den Asylantrag entschieden werden. Dasselbe gilt für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern mit eher geringer Bleibeperspektive (s. Kap. A.8). Sie müssen bis zum Ende ihres Asylverfahrens in sog. Wartezonen des Ankunftszentrums bleiben. Wird der Asylantrag abgelehnt, schickt man sie von dort direkt zurück in ihr Herkunftsland (§ 47 Abs. 1a AsylG). Flüchtlinge, die aus einem anderen EU-Staat eingereist

sind (sog. Dublin-Fälle), müssen ebenfalls in eigenen Wartezonen bleiben, bis sie in das zuständige EU-Land überstellt werden können. In allen anderen Fällen – die meist komplexer sind – werden die Flüchtlinge möglichst schnell der für sie zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung zugeteilt (s. u.). Diese Einrichtungen sind jeweils einer Außenstelle des BAMF zugeordnet; dort stellen die Flüchtlinge ihren Asylantrag und erhalten damit den Status des Asylbewerbers. Um unbegründete Asylanträge frühzeitig zu erkennen und abgelehnte Asylbewerber möglichst zeitnah zurückzuführen (s. Kap. A.9), können Asylbewerber bis zu sechs Monate in der Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden (§ 47 Abs. 1 i. V. m. § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG).

Welcher Erstaufnahmeeinrichtung Asylbewerber zugeteilt werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab, z. B. dem Herkunftsland. So bearbeitet nicht jede Außenstelle des BAMF Anträge aus allen Herkunftsländern. Dies liegt u. a. daran, dass sich einzelne Außenstellen auch sprachlich spezialisiert haben (sog. Herkunftsländerzuständigkeit). Das Gebot der Einheit der Kernfamilie schreibt zudem vor, dass bei der Verteilung Familien zusammengehalten werden (§ 46 Abs. 3 S. 2 AsylVfG). Auch die aktuellen Kapazitäten einer Erstaufnahmeeinrichtung spielen für die Zuteilung eine Rolle. Darüber hinaus haben die einzelnen Bundesländer bestimmte Aufnahmequoten: Anhand des sog. Königsteiner Schlüssels wird festgelegt, welchen Anteil der Asylbewerber jedes Bundesland aufnehmen muss (§ 45 AsylG).

Königsteiner Schlüssel: alternativer Verteilungsmechanismus ist nicht vordringlich

Der Königsteiner Schlüssel wird von der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission jährlich nach Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder aus dem Vorjahr berechnet und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Für das Haushaltsjahr 2017 stützt sich die Berechnung also auf die Zahlen von 2015. Dabei gehen die Steuereinnahmen zu zwei Dritteln in den Schlüssel ein und die Bevölkerung zu einem Drittel.

Der Königsteiner Schlüssel wurde ursprünglich nicht als Verteilungsmechanismus für die Asylpolitik entwickelt, sondern um die jeweiligen Länderanteile für wissenschaftliche Forschungseinrichtungen zu berechnen, die Bund und Länder gemeinsam finanzieren. So werden etwa bei den Zuschüssen für die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft sowie die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft und der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften die Anteile der Länder danach bestimmt (vgl. Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2016). Im Bereich der Asylpolitik ist der Königsteiner Schlüssel eher ein (sich verstetigendes) Provisorium; er wird eingesetzt, solange die Länder sich nicht auf ein eigenes asylpolitisches Verteilungsinstrument einigen (§ 45 Abs. 1 S. 1 AsylG). Der tatsächliche Anteil

der Asylstanträge, die in einem Bundesland gestellt werden, kann von der nach dem Königsteiner Schlüssel festgelegten Quote um einige Prozentpunkte abweichen (Tab. B.1).

Die Verteilung der Flüchtlinge folgt somit „einer Verwaltungstradition [...], die sich unter völlig anderen Rahmenbedingungen entwickelt hat“ (IW Köln 2016: 27), sie orientiert sich nicht an regionalen Kriterien für eine erfolgreiche Integration der Zuwanderer. Der Königsteiner Schlüssel berücksichtigt z. B. weder die Fläche oder die regionale Infrastruktur noch die Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt und auch keine anderen Faktoren, die für eine schnelle Integration der Zuwanderer wichtig sind (z. B. die Verfügbarkeit von Wohnraum oder das Angebot an Ausbildungsplätzen). Nicht zuletzt deshalb wird immer häufiger ein alternativer Verteilungsmechanismus gefordert, der insbesondere die integrationspolitischen Möglichkeiten der Regionen stärker berücksichtigt (vgl. u. a. IW Köln 2016; Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: 86–101; Deutsche Welle 2015).

Tatsächlich ist eine alternative Methode nicht nur möglich, sondern in § 45 Abs. 1 S. 1 AsylG sogar schon angedacht. Eine Alternative wäre z. B. ein Verteilungsmechanismus, den der SVR-Forschungsbereich (2013a) für die europäische Ebene entwickelt hat und der – könnten sich die Mitgliedstaaten darauf einigen – eine faire Lastenverteilung innerhalb der EU ermöglichen würde. Dieser Verteilungsmechanismus kann problemlos auf die Bundesrepublik übertragen werden. Ihm liegt ein Mehrfaktorenmodell zugrunde, das regionale Wirtschaftskraft (gemessen anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP)), Bevölkerung, Fläche und Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Um den Verteilungsschlüssel zu ermitteln, würden Wirtschaftskraft und Bevölkerung eines Bundeslands mit jeweils 40 Prozent gewichtet, Fläche und Arbeitslosigkeit mit jeweils 10 Prozent (SVR-Forschungsbereich 2013a: 6f.). Tab. B.2 vergleicht für das Jahr 2016 die Quote für die einzelnen Bundesländer, die sich nach dem Königsteiner Schlüssel ergeben, mit denen nach diesem alternativen Verteilungsmechanismus. Im Unterschied zu dem Modell, das der SVR-Forschungsbereich für die EU entwickelt hat, werden hier jedoch für die Faktoren Wirtschaftskraft, Bevölkerung und Arbeitslosigkeit nicht die jeweiligen Durchschnitte der letzten fünf Jahre herangezogen, sondern lediglich die Werte für das Jahr 2014, damit sie mit dem Königsteiner Schlüssel vergleichbar sind.

Wie die Gegenüberstellung zeigt, würde ein solches Mehrfaktorenmodell die Verteilungsquoten für die meisten Länder nicht gravierend ändern. Bei einigen Ländern unterscheiden sich die Werte fast gar nicht (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt). Dies überrascht nicht, da die dem Königsteiner Schlüssel zugrunde liegenden Faktoren mit denen im Mehrfaktorenmodell eng zusammenhängen (z. B. Steuereinnahmen mit Wirtschaftskraft und

Tab. B.1 Verteilungsquoten von Asylbewerbern in Deutschland im Jahr 2016

	Quote nach Königsteiner Schlüssel für 2016	Asylerstanträge 2016	
		absolut	anteilig
Baden-Württemberg	12,9 %	84.610	11,7 %
Bayern	15,5 %	82.003	11,4 %
Berlin	5,1 %	27.247	3,8 %
Brandenburg	3,1 %	18.112	2,5 %
Bremen	1,0 %	8.771	1,2 %
Hamburg	2,5 %	17.512	2,4 %
Hessen	7,4 %	65.520	9,1 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,0 %	7.273	1,0 %
Niedersachsen	9,3 %	83.024	11,5 %
Nordrhein-Westfalen	21,2 %	196.734	27,2 %
Rheinland-Pfalz	4,8 %	36.985	5,1 %
Saarland	1,2 %	6.865	1,0 %
Sachsen	5,1 %	23.663	3,3 %
Sachsen-Anhalt	2,8 %	19.484	2,7 %
Schleswig-Holstein	3,4 %	28.982	4,0 %
Thüringen	2,7 %	15.422	2,1 %
gesamt	100 %	722.370	100 %

Anmerkung: Die Summe der Asylerstanträge in den einzelnen Ländern weicht von der tatsächlichen Gesamtzahl der Asylerstanträge ab, weil die Asylgeschäftsstatistik des BAMF bei 163 Asylerstantragstellern den zugewiesenen Ort als „unbekannt“ angibt.

Quelle: BAMF 2016i; 2017b; eigene Berechnung und Zusammenstellung

Arbeitslosigkeit), andere ohnehin in beiden Modellen berücksichtigt werden (z. B. Bevölkerungszahl); wieder andere haben im Mehrfaktorenmodell (sinnvollerweise) nur wenig Gewicht (z. B. Fläche). Einzelnen Ländern werden jedoch nach dem Königsteiner Schlüssel deutlich mehr Asylbewerber zugewiesen, als es bei dem hier diskutierten alternativen Verteilungsmechanismus der Fall wäre (z. B. Berlin: +34,8 %). Andere wiederum erhalten nach dem Königsteiner Schlüssel deutlich weniger Asylbewerber, als sie nach einem Mehrfaktorenmodell aufnehmen müssten (z. B. Saarland -24,9 %).

Wenn der Königsteiner Schlüssel durch einen alternativen Verteilungsmechanismus ersetzt werden sollte, könnten sich Bund und Länder natürlich auch auf andere bzw. weitere Faktoren verständigen, die für eine faire Verteilung einbezogen werden sollen. So könnten etwa

anstelle des BIP auch weiterhin – wie beim Königsteiner Schlüssel – die Steuereinnahmen als Indikator für die regionale Wirtschaftskraft herangezogen werden oder auch die regionalen Kapazitäten zur Unterbringung und Versorgung bzw. der verfügbare Wohnraum (z. B. auf der Basis der Leerstandsquote). Das Beratungs- und Forschungsinstitut empirica schlägt z. B. in einer Analyse für den Zentralen Immobilien Ausschuss e. V. einen Allokationsschlüssel vor, der sich am Bevölkerungsanteil der Landkreise und der jeweiligen Veränderung der Bevölkerungszahl in den letzten vier Jahren orientiert (Simons/Weiden 2016: 40–43). Damit würden sich die Werte der Bundesländer von den Werten nach Königsteiner Schlüssel etwas stärker unterscheiden als beim hier beschriebenen Mehrfaktorenmodell, insgesamt aber auch nicht gravierend (vgl. Simons/Weiden 2016: 43).¹⁹⁷ Das Institut der deutschen

¹⁹⁷ Die Berechnungen des empirica-Modells weichen vom Königsteiner Schlüssel je nach Bundesland um +2,85 (Berlin) bis -2,39 (Nordrhein-Westfalen) Prozentpunkte ab.

Tab. B.2 Vergleich der Verteilungsquoten von Asylbewerbern in Deutschland für das Jahr 2016 nach dem Königsteiner Schlüssel und nach einem Mehrfaktorenmodell

	Quote gemäß Königsteiner Schlüssel für 2016	Quote gemäß Mehrfaktorenmodell für 2016	Abweichung vom Königsteiner Schlüssel zum Mehr- faktorenmodell (in Prozentpunkten)	Abweichung vom Königsteiner Schlüssel zum Mehrfaktorenmodell
Baden-Württemberg	12,9 %	13,4 %	-0,5	-3,8 %
Bayern	15,5 %	16,6 %	-1,1	-6,6 %
Berlin	5,1 %	3,8 %	+1,3	+34,8 %
Brandenburg	3,1 %	3,4 %	-0,3	-9,0 %
Bremen	1,0 %	1,2 %	-0,2	-17,0 %
Hamburg	2,5 %	2,9 %	-0,4	-13,1 %
Hessen	7,4 %	7,9 %	-0,5	-6,2 %
Mecklenburg- Vorpommern	2,0 %	2,4 %	-0,3	-13,9 %
Niedersachsen	9,3 %	9,3 %	+0,1	+0,5 %
Nordrhein-Westfalen	21,2 %	18,9 %	+2,4	+12,5 %
Rheinland-Pfalz	4,8 %	5,1 %	-0,3	-5,1 %
Saarland	1,2 %	1,6 %	-0,4	-24,9 %
Sachsen	5,1 %	4,5 %	+0,6	+12,9 %
Sachsen-Anhalt	2,8 %	2,8 %	-0,0	-0,3 %
Schleswig-Holstein	3,4 %	3,6 %	-0,2	-5,9 %
Thüringen	2,7 %	2,8 %	-0,1	-3,8 %

Anmerkung: Die Berechnung nach dem Mehrfaktorenmodell basiert auf (1) dem BIP in Milliarden Euro 2014, (2) der Bevölkerung zum 31.12.2014, (3) der Fläche (in km²) zum 31.12.2014 und (4) der Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen 2014. Für die Berechnung nach dem Mehrfaktorenmodell wurden Wirtschaftskraft und Bevölkerung eines Bundeslands mit jeweils 40 Prozent gewichtet, Fläche und Arbeitslosigkeit mit jeweils 10 Prozent (vgl. SVR-Forschungsbereich 2013a).

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016a; 2016b; Statistisches Bundesamt 2016b; BAMF 2016i; eigene Berechnung und Zusammenstellung

Wirtschaft (IW) Köln schlägt in einer Expertise für die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik vor, zur Verteilung der Flüchtlinge die kommunale Aufnahmefähigkeit zu ermitteln. Dabei sollen sowohl die Unterbringungs- und Versorgungskapazitäten berücksichtigt werden (Verfügbarkeit von geeignetem Wohnraum, medizinischer Versorgung, sozialer Betreuung und weiteren Versorgungsleistungen, wirtschaftliche Lage der Kommunen) als auch die Integrationsperspektiven für Flüchtlinge vor Ort (Lage am Arbeitsmarkt, verfügbare Kapazitäten im Bildungssystem) (IW Köln 2016: 27–44).

Bei der Entwicklung eines Verteilungsmechanismus darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Bundesländer zum Teil sehr unterschiedliche Interessen verfolgen. Daher dürfte es schwierig sein, sich politisch auf einen neuen Verteilungsschlüssel zu einigen – es ist sogar

davon auszugehen, dass ein solcher Schlüssel umso umstrittener sein wird, je mehr Merkmale er berücksichtigt.

❗ **Normativ erscheint es unbestritten sinnvoll, bei der Verteilung der Flüchtlinge im Bundesgebiet Faktoren einzubeziehen, die für eine erfolgreiche Integration wichtig sind. Die beispielhafte Gegenüberstellung des Königsteiner Schlüssels mit anderen Modellen verdeutlicht jedoch, dass die Entwicklung eines neuen Schlüssels zumindest derzeit nicht vordringlich ist.**

B.1.1.2 Anschlussunterbringung in den Bundesländern

Sobald die Asylbewerber aus den Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. Ankunftscentren entlassen werden, verteilen die Bundesländer diejenigen, die ihnen über das EASY-System zugewiesen wurden, auf Einrichtungen zur

Anschlussunterbringung.¹⁹⁸ Für die Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber, die längere Zeit in Deutschland bleiben, sind in den meisten Bundesländern die Kommunen bzw. die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig; in Bayern sind es die Bezirksregierungen (vgl. Ruge 2016: 91).

Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte obliegt dem jeweiligen Land bzw. die Verteilung auf die Kommunen dem jeweiligen Landkreis. Die meisten Bundesländer wenden dabei ein Verfahren an, „das Aufnahmequoten für die Landkreise festlegt und diesen entsprechend der Quote Asylbewerber zur Unterbringung zuweist“ (Müller 2013: 18). Ermittelt wird die Quote in der Regel über „ein[en] Bevölkerungsschlüssel auf Ebene der Landkreise, kreisfreien Städte sowie vereinzelt auch der Gemeinden“ (Ruge 2016: 93). Manche beziehen in die Berechnungen außerdem die Wirtschaftsleistung, die Arbeitslosenquote, den Ausländeranteil oder die Katasterfläche ein (vgl. Müller 2015: 3; Ruge 2016: 93; IW Köln 2016: 7). Das Land Brandenburg z. B. berücksichtigt bei der Verteilung Beschäftigungsquote und Katasterflächen (vgl. Ruge 2016: 93). Die konkreten Möglichkeiten zur Aufnahme sind in den Kommunen und Landkreisen jedoch sehr unterschiedlich, ebenso die Einrichtungen zur Unterbringung und die entsprechenden Kapazitäten (Müller 2013: 11).

Bei der Verteilung und Unterbringung der Asylsuchenden in den Ländern werden „ein-, zwei- oder dreistufige[] Verfahren“ angewendet (Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: 90; vgl. auch IW Köln 2016: 7; Wendel 2014): In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg erfolgt sie zentral auf Landesebene (einstufiges Verfahren). In den meisten Flächenstaaten und in Bremen sind die Kommunen bzw. Stadtteile damit betraut, die Asylsuchenden im Anschluss an die Erstaufnahme längerfristig unterzubringen (zweistufiges Verfahren).¹⁹⁹ In Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern werden die Asylsuchenden von den Landkreisen und kreisfreien Städten zunächst in Gemeinschaftsunterkünften zentral untergebracht, von dort aus werden sie auf die kreisangehörigen Gemeinden verteilt (dreistufiges Verfahren).

Für die Unterbringung erhalten die Kommunen von den Ländern eine pauschale Kostenerstattung pro Flüchtling. Diese ist allerdings sehr unterschiedlich geregelt (vgl. Müller 2015: 3; Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: 90f.). Als Mitte 2015 die Zahl der Asylsuchenden plötzlich erheblich anstieg, hatten die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder zwischenzeitlich kaum genug Kapazitäten, um alle aufzunehmen. Deshalb wurden „die Asylbewerber zügig

aus der Aufnahmeeinrichtung [entlassen], um Platz für Neuankömmlinge zu schaffen“ (Müller 2015: 3), d. h. die Länder verteilten sie vorzeitig auf die Kommunen.

Asylbewerber, deren Verfahren noch läuft, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften wohnen (§ 53 Abs. 1 AsylG). Wie sie tatsächlich untergebracht werden, ist regional jedoch sehr unterschiedlich (Tab. B.3) (vgl. auch Wendel 2014: 70; Ruge 2016: 91). Auf Landesebene ist die Unterbringung von Asylbewerbern meist in Aufnahmegesetzen geregelt (mit zugehörigen Verordnungen oder Erlassen). Die Art der Unterkunft richtet sich u. a. nach den Gegebenheiten auf dem örtlichen Wohnungsmarkt. Je nach Situation werden zum Teil leer stehende Wohnhäuser bzw. Wohnungen, Hotels oder Hostels, Wohnheime (z. B. Altenwohnheime), ehemalige Gewerberäume, Hallen oder Kasernen angemietet oder erworben, um die Flüchtlinge unterzubringen. Mancherorts werden dafür auch Container oder Zelte aufgestellt, wenn es (zeitweilig) keine anderen Möglichkeiten gibt.

Nach Abschluss des Asylverfahrens sind anerkannte Flüchtlinge nicht mehr verpflichtet, in Unterbringungseinrichtungen zu wohnen. Sie sind dann für ihre Unterkunft selbst zuständig. Sofern sie dafür nicht selbst aufkommen können und Leistungen nach SGB II beziehen, werden die Kosten weiterhin von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten getragen (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II) (vgl. auch Ruge 2016: 91). Der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt ist aber vor allem in Ballungsräumen aufgrund eines Mangels an Wohnraum derzeit schwierig. So muss häufig „nach Verfahrensabschluss ein nicht unerheblicher Teil der Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlinge in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften verbleiben [...], allein um eine Obdachlosigkeit zu verhindern“ (Ruge 2016: 91). Diese ‚Fehlbelegung‘ wirkt sich nicht nur für die Integration der Flüchtlinge negativ aus, sondern auch für die Kommunen, die die hohen Unterbringungskosten tragen müssen.

B.1.2 Maßnahmen zur schnellen Bereitstellung von Unterkünften und Wohnraum

Mit dem starken Zuzug von Flüchtlingen und den hohen Schutzquoten wurde es für Bund, Länder und Kommunen zu einer zentralen asyl- und flüchtlingspolitischen Herausforderung, die Asylsuchenden unterzubringen und mit Wohnraum zu versorgen. Entsprechend wurden zahlreiche Gesetzesänderungen vorgenommen, die u. a. darauf abzielen, genügend Unterkünfte und Wohnraum bereitzustellen bzw. zu schaffen.

198 Dies können Gemeinschaftsunterkünfte oder auch normale Wohnungen sein (§ 50 AsylG).

199 Die Kommunen sind durch Landesaufnahmegesetze verpflichtet, Asylbewerbern Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Tab. B.3 Empfänger von Asylbewerberleistungen nach Bundesländern und Art der Unterbringung am 31.12.2015

	insgesamt	Aufnahmeeinrichtung		Gemeinschaftsunterkunft		dezentrale Unterbringung	
	absolut	absolut	anteilig	absolut	anteilig	absolut	anteilig
Baden-Württemberg	121.280	25.426	21,0 %	79.870	65,9 %	15.984	13,2 %
Bayern	126.185	26.686	21,1 %	37.077	29,4 %	62.422	49,5 %
Berlin	49.654	5.052	10,2 %	22.933	46,2 %	21.669	43,6 %
Brandenburg	29.347	2.431	8,3 %	19.553	66,6 %	7.363	25,1 %
Bremen	11.159	1.668	14,9 %	4.247	38,1 %	5.244	47,0 %
Hamburg	23.056	12.046	52,2 %	2.906	12,6 %	8.104	35,1 %
Hessen	68.126	15.834	23,2 %	34.251	50,3 %	18.041	26,5 %
Mecklenburg-Vorpommern	20.332	1.660	8,2 %	8.967	44,1 %	9.705	47,7 %
Niedersachsen	101.251	22.425	22,1 %	13.976	13,8 %	64.850	64,0 %
Nordrhein-Westfalen	224.108	30.990	13,8 %	131.669	58,8 %	61.449	27,4 %
Rheinland-Pfalz	49.475	11.316	22,9 %	5.938	12,0 %	32.221	65,1 %
Saarland	10.411	511	4,9 %	3.476	33,4 %	6.424	61,7 %
Sachsen	45.749	8.295	18,1 %	26.192	57,3 %	11.262	24,6 %
Sachsen-Anhalt	30.073	3.911	13,0 %	13.627	45,3 %	12.535	41,7 %
Schleswig-Holstein	35.944	6.379	17,7 %	3.511	9,8 %	26.054	72,5 %
Thüringen	28.401	7.624	26,8 %	8.496	29,9 %	12.281	43,2 %
Deutschland	974.551	182.254	18,7 %	416.689	42,8 %	375.608	38,5 %
früheres Bundesgebiet	770.995	153.281	19,9 %	316.921	41,1 %	300.793	39,0 %
neue Länder (einschließlich Berlin)	203.556	28.973	14,2 %	99.768	49,0 %	74.815	36,8 %

Anmerkung: Die Zahlen für Bremen beinhalten nicht alle tatsächlichen Asylbewerber, da wegen des starken Zugangs im letzten Quartal 2015 nicht alle Asylbewerber technisch erfasst werden konnten.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016c; eigene Berechnung

B.1.2.1 Zeitlich befristete Änderungen des Baurechts

Am 24. Oktober 2015 trat das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (AsylVfBeschlG) in Kraft. Damit wurden „vergleichsweise umfangreiche Änderungen im Städtebaurecht vorgenommen“ (Schulte 2015b). Sie gewähren den Ländern und Kommunen „sehr weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten, um unverzüglich Umnutzungs- und Neubaumaßnahmen zu planen, zu genehmigen und durchzuführen“ (BMUB 2015). Dies soll ermöglichen, die Flüchtlinge schneller unterzubringen – vor allem in winterfesten Quartieren. Die bis Ende 2019 befristeten Änderungen betreffen alle den § 246 BauGB (vgl. Art. 6

AsylVfBeschlG), der u. a. Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte trifft. Damit haben die zuständigen Behörden in der Tat „durchaus weitgehende Handhabemöglichkeiten, um dem intensiven Zustrom von Flüchtlingen und Asylbegehrenden planungsrechtlich begegnen zu können“ (Schulte 2015b; vgl. auch Langenfeld/Weisensee 2015). So können nun u. a. Flüchtlingsunterkünfte in reinen Wohngebieten und anderen Baugebieten (sog. Kleinsiedlungs-, Dorf-, Misch- oder Kerngebiete) genehmigt werden, in denen Unterkünfte bislang nur ausnahmsweise zugelassen wurden (§ 246 Abs. 11). Zudem können nun grundsätzlich in allen Baugebieten und im Außenbereich für höchstens drei Jahre und „unter Würdigung nachbarschaftlicher Interessen“ mobile

Behelfsunterkünfte (z. B. Wohncontainer) zugelassen werden, und in allen Baugebieten, im nicht beplanten Innenbereich und im Außenbereich können bestehende Gebäude leichter umgenutzt werden (§ 246 Abs. 12 u. 13 BauGB) (vgl. Langenfeld/Weisensee 2015: 136f.). Sollten die Erleichterungen nicht ausreichen, um dringend benötigte Unterkünfte zu schaffen, kann schließlich über eine „Notfallklausel“ (Schulte 2015a) umfassend vom Bauplanungsrecht abgewichen werden (§ 246 Abs. 14 BauGB).²⁰⁰ Grundsätzlich sind jedoch „konkrete[] Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ einzuhalten (BT-Drs. 18/6185).

Weiterhin wurden die energetischen Anforderungen bei Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften gesenkt. Diese Änderungen sind bis Ende Februar 2018 befristet.²⁰¹ So sind etwa provisorische Gebäude (z. B. Containerbauten), die als Aufnahmeeinrichtungen oder als Gemeinschaftsunterkünfte dienen sollen, von den Vorgaben der Energieeinsparverordnung freigestellt (§ 25a Abs. 4 EnEV). Diese vorübergehende Abweichung von baurechtlichen Standards bei Flüchtlingsunterkünften ist nach Ansicht des SVR pragmatisch geboten, denn in der gegenwärtigen Lage ist es vordringlich, eine winterfeste Unterbringung der Flüchtlinge sicherzustellen (SVR 2015a). So müssen die Kommunen Flüchtlinge „nicht [...] in Zelten unterbringen“ und können „teilweise unhaltbare[] Zustände[] bei der Unterbringung“ beseitigen (Langenfeld/Weisensee 2015: 137).

B.1.2.2 Förderung des Wohnungsbaus

Schon vor dem sprunghaft gestiegenen Zuzug von Asylbewerberinnen und Flüchtlingen war vor allem in urbanen Ballungsräumen das Wohnungsangebot knapp. Dies zeigte sich vor allem darin, dass die Preise bei Neuvermietungen deutlich gestiegen waren. Das gilt nicht nur für die Metropolregionen Berlin, Hamburg, München, Frankfurt, Stuttgart oder Köln, sondern auch für viele kleinere Großstädte (vgl. Voigtländer 2015: 2). Sogar im ländlichen Raum fehlt inzwischen zum Teil Wohnraum (vgl. Ruge 2016: 91); dies gilt jedoch nur für bestimmte Regionen und nicht flächendeckend (vgl. Simons/Weiden 2016: 17). Diese Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt hatte schon vor längerer Zeit eingesetzt, die Flüchtlingszuwanderung verstärkt sie aber bzw. wird dies tun, wenn Asylberechtigte Wohnungen nachfragen. Insbesondere bei einfach ausgestatteten Wohnungen ist zu erwarten, dass die Preise im Verhältnis weiter stei-

gen. Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2016: 87f.) schätzt, dass allein für die 2015 zugewanderten Flüchtlinge 60.000 bis 125.000 Wohnungen benötigt werden (vgl. auch Wojtalewicz 2015: 14). Die Bundesregierung geht sogar „[i]nfolge der hohen Zuwanderung [...] von einem Bedarf von mindestens 350.000 Wohnungen jährlich aus[]“ (Bundesregierung 2016d). Das Forschungs- und Beratungsinstitut empirica kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: Durch den Zuzug von Flüchtlingen zwischen 2014 und 2016 ergebe sich eine zusätzliche Nachfrage von etwa 320.000 Wohnungen;²⁰² im Zeitraum 2016 bis 2020 würden sogar 656.000 Wohnungen benötigt, vor allem große und familiengerechte (Braun/Simons 2015: 5; Braun/Baba 2016: 3). Nach Ansicht der Autoren ließe sich die Wohnungsnachfrage allerdings größtenteils durch den Leerstand decken, selbst wenn nicht alle Wohnungen sofort bezugsfähig sind. Sie verweisen darauf, dass in Deutschland „insgesamt kein Wohnungsmangel“ besteht und rund 1,6 Millionen Wohnungen leer stehen, davon etwa zwei Drittel in Westdeutschland (Simons/Weiden 2016: 17; vgl. auch Braun/Simons 2015: 5f.; Deutscher Landkreistag 2016b). Vor diesem Hintergrund stellen die Autoren weiterhin fest, dass der Bedarf an Wohnungsneubau regional höchst unterschiedlich sei (vgl. Braun/Baba 2016: 2–4; Simons/Weiden 2016: 47–50). Insbesondere in Großstädten und Regionen wie Berlin, Hamburg und München, „wo bereits ohne Flüchtlinge ohnehin ein großer Zusatzbedarf bestand“ (Braun/Baba 2016: 4) und in die zudem viele Zuwanderer ziehen, gilt ein verstärkter Wohnungsneubau als „unumgänglich“ (Braun/Simons 2015: 12).

Der Bund hat die Mittel, die im Bundeshaushalt für den sozialen Wohnungsbau vorgesehen sind, für das Jahr 2016 von 500 Millionen auf 1 Milliarde Euro jährlich erhöht und für die Jahre 2017 und 2018 auf 1,5 Milliarden Euro jährlich. Im Jahr 2019 erhalten die Länder wieder 1 Milliarde Euro (Art. 12 AsylVfBeschlG; Art. 3 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen). Darüber hinaus haben einige Bundesländer zuletzt ihre Förderprogramme zum sozialen Wohnungsbau aufgestockt. Teilweise fördern sie sogar mit speziellen Programmen konkret Maßnahmen, um neuen Wohnraum für die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen zu schaffen (z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz). Hinzu kommen eigene Programme der Stadtstaaten und einiger Großstädte (vgl.

200 Zudem werden für bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, die Genehmigungsverfahren insgesamt beschleunigt: Die Gemeinden haben nur noch einen Monat Zeit, um ihr Einvernehmen zu verweigern (§ 246 Abs. 15 BauGB).

201 Vgl. dazu die Erläuterungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB 2015).

202 Dies entspricht nach Angaben der Autoren etwa dem Wohnungsbauvolumen eines Jahres.

Mediendienst Integration 2016). Ob diese zusätzlichen Mittel für den sozialen Wohnungsbau den Wohnungsmangel wirksam reduzieren können, bleibt abzuwarten. Fest steht jedenfalls, dass gezielte Neubauförderung ihre Wirkung voraussichtlich erst in zwei bis drei Jahren entfalten wird (vgl. Braun/Simons 2015).

Zudem ist zu bedenken, dass der soziale Wohnungsbau in den letzten Jahrzehnten immer weniger dazu beigetragen hat, sozialräumliche Trennung zu verhindern (vgl. Häußermann 2000; 2012). Insbesondere (Neu-)Zuwanderer haben meist wenig Geld zur Verfügung und sind deshalb auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen. Dieser findet sich vor allem in weniger attraktiven (Rand-) Gebieten und im Bestand des sozialen Wohnungsbaus. Daher leben in entsprechenden benachteiligten Stadtgebieten oft viele Zuwanderer (Farwick 2009: 20; vgl. auch Friedrichs 2000; Drever/Clark 2002; Münch 2009; Strohmeier 2010; Faßmann 2002).²⁰³ Um dem entgegenzuwirken, wurde an manchen Orten die sog. Belegungsbindung aufgehoben, damit auch Menschen bzw. Familien mit höherem Einkommen zuziehen können. Dadurch kann (und soll) in Wohnquartieren mit einem hohen Anteil öffentlich subventionierter Wohnungen die soziale Durchmischung erhöht werden (Häußermann 2000).

Die Kehrseite einer derartigen Politik ist jedoch eine höhere Fehlbelegungsquote: Es leben zunehmend auch Personen bzw. Familien in solchen Wohnungen, deren Einkommen über den Grenzen liegt, die für den Bezug vorher maßgeblich waren. Sie konkurrieren hier mit einkommensschwachen Gruppen, für die es damit schwieriger werden kann, eine Sozialwohnung zu finden (Schier/Voigtländer 2016). Diese höhere Konkurrenz führt wiederum zu Mietpreissteigerungen. Die Folge ist, dass diese Wohnungen mancherorts heute schon für Wohnberechtigte zu teuer sind. Der Mietpreis pro Quadratmeter liegt zum Teil sogar höher als bei nicht geförderten Wohnungen (vgl. u. a. Berliner Mieterverein 2014; Investitionsbank Berlin 2016). Ein Ausbau des sozialen Wohnungsbaus sollte daher vorsichtig und überlegt erfolgen, denn hier stehen womöglich unterschiedliche soziale Ziele miteinander in Konflikt (soziale Durchmischung vs. bezahlbarer Wohnraum für einkommensschwache Gruppen). Deshalb sollten auch andere Maßnahmen ergriffen werden, um den Wohnungsbau allgemein voranzutreiben (z. B. Ausweisung von neuem Bauland, Förderung durch Investitionszuschüsse). Außerdem sollte der bestehende Wohnraum aktiviert werden. Beispielsweise könnte eine Leerstandsabgabe dafür sorgen, dass leer stehende Wohnungen stärker genutzt bzw. nutzbar gemacht werden.

B.1.3 Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen für Flüchtlinge

Im Jahr 2015 kamen rund 890.000 Asylsuchende nach Deutschland (BMI 2016a; s. Kap. A.2.1.2). Unabhängig vom Ausgang ihres Verfahrens werden diese Menschen allerdings voraussichtlich nicht alle (langfristig) in Deutschland bleiben. Doch selbst wenn man von dieser Zahl ausgeht, ist bei einer Bevölkerung von über 80 Millionen Menschen kaum zu befürchten, dass das Land insgesamt die Zugezogenen nicht integrieren könnte. Wenn sich viele Flüchtlinge im Verfahren und anerkannte Flüchtlinge an einzelnen Orten konzentrieren, könnte dies einzelne Kommunen und Regionen jedoch trotzdem an die Grenzen ihrer Möglichkeiten bringen, wichtige Infrastruktur Güter bereitzustellen.

Deshalb hat die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen ergriffen, um zu verhindern, dass Asylbewerber und Asylberechtigte sich zu stark an bestimmten Orten zusammenballen. So dürfen Asylbewerber und Geduldete sich nur innerhalb eines bestimmten Bereichs bewegen (Begrenzung der allgemeinen Bewegungsfreiheit). Diese behördliche Auflage – auch als Residenzpflicht bekannt – ist wenig umstritten. Anders die Wohnsitzauflage, die anerkannte Flüchtlinge verpflichtet, unter bestimmten Bedingungen (etwa wenn sie Sozialleistungen beziehen) den behördlich zugewiesenen Wohnort nicht zu wechseln (Begrenzung der freien Wohnsitzwahl).

B.1.3.1 Residenzpflicht: eingeschränkte Freizügigkeit von (noch) nicht anerkannten Flüchtlingen

Nach dem Asylgesetz und dem Aufenthaltsgesetz kann die Freizügigkeit von Asylsuchenden und Geduldeten durch eine Residenzpflicht beschränkt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat bestätigt, dass eine solche grundsätzlich zulässig ist (BverfG, Urt. v. 10.04.1997, Az. 2 BvL 48/92). Zum 1. Januar 2015 wurden die Aufenthaltsbestimmungen und damit auch die Residenzpflicht gelockert. Nun können sich Asylsuchende drei Monate nach ihrer Registrierung frei im Bundesgebiet bewegen, während sie nach wie vor in den ersten drei Monaten den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ausländerbehörde (Landkreis/kreisfreie Stadt) nicht verlassen dürfen (§ 56 Abs. 1 AsylG). Geduldete hingegen dürfen die Grenzen des jeweiligen Bundeslands nicht überschreiten (§ 61 Abs. 1 AufenthG). In bestimmten Fällen kann jedoch eine Residenzpflicht wieder angeordnet werden. Dies gilt z. B., wenn die betreffende Person wegen einer Straftat verurteilt wurde oder gegen das Betäubungsmittelgesetz

²⁰³ Hinzu kommt, dass Haushalte von Personen mit Migrationshintergrund höhere Mieten zahlen: Deutschlandweit liegen ihre Mieten durchschnittlich knapp 11 Euro pro Monat höher als bei Haushalten von Personen ohne Migrationshintergrund; dabei sind ihre Wohnungen kleiner (Anzahl der Zimmer pro Kopf) und liegen in Nachbarschaften mit höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Kaufkraft (Winke 2016).

verstoßen hat oder wenn ihr Aufenthalt demnächst beendet werden soll (vgl. auch Pelzer/Pichl 2016: 99).

Nach einer erneuten Gesetzesänderung im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (sog. Asylpaket I) vom Oktober 2015 gilt zudem eine Residenzpflicht für die Zeit, in der sich Asylsuchende in der Erstaufnahmeeinrichtung aufhalten. Das können bis zu sechs Monate sein (§ 47 Abs. 1 i. V. m. § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG). Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten (s. Kap. A.8) müssen bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens bzw. bis zu ihrer Rückführung in der Erstaufnahmeeinrichtung verbleiben, d. h. für sie gilt die Residenzpflicht während des gesamten Verfahrens (§ 47 Abs. 1a AsylG). Das sog. Asylpaket II sieht u. a. vor, die Verfahren zu beschleunigen (§ 30a Abs. 1 AsylG), wenn die Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten kommen oder wenn sie ihre Reisedokumente vernichtet oder beseitigt haben (bzw. dies begründet angenommen werden kann). Dann werden die Antragsteller für diese Zeit in gesonderten Aufnahmeeinrichtungen (Aufnahmezentren) untergebracht; dort müssen sie wohnen, bis über ihren Asylantrag entschieden wurde (§ 30a Abs. 3 AsylG). Verstoßen sie gegen diese Auflage, wird davon ausgegangen, dass sie ihr Asylverfahren nicht weiter betreiben. Ihr Antrag gilt dann als zurückgenommen und das Verfahren wird eingestellt (§ 33 AsylG).

B.1.3.2 Wohnsitzauflagen: eingeschränkte Niederlassungsfreiheit für anerkannte Flüchtlinge

Anerkannte Flüchtlinge genossen bis 2016 Freizügigkeit im Bundesgebiet. Im Rahmen des Integrationsgesetzes wurde jedoch für sie eine Wohnsitzauflage (auch Wohnsitzzuweisung) eingeführt.²⁰⁴ Damit soll u. a. vermieden werden, dass sich anerkannte Flüchtlinge vor allem in westdeutschen Großstädten und Ballungszentren konzentrieren und dies zu ethnischer Segregation führt. Die gesetzliche Maßnahme soll „den Bundesländern die Möglichkeit [] geben, die Verteilung von Schutzberechtigten besser zu steuern“ (BMAS 2016a: 3) bzw. diese gleichmäßiger zu verteilen (Bundesregierung 2016a). Diese Auflage soll „nur befristet erfolgen und zudem nur für den Fall und so lange Bestand haben [...], wie die Betroffenen *Transferleistungen* beziehen, sei es in Form von ALG-II-Leistungen oder von Sozialhilfe“ (Lehner/Lippold 2016b: 82, Herv. i. Orig.).

Das Integrationsgesetz ermöglicht entsprechend, Flüchtlingen für drei Jahre ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einen Wohnsitz zuzuwei-

sen.²⁰⁵ Anerkannte Flüchtlinge dürfen somit ihren Wohnort vorerst nicht mehr selbst wählen, sondern können verpflichtet werden, in dem Bundesland zu wohnen, dem sie zugeteilt wurden (§ 12a Abs. 1 S. 1 AufenthG). Wer in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer anderen vorübergehenden Unterkunft wohnt, kann innerhalb von sechs bis höchstens zwölf Monaten nach der Anerkennung verpflichtet werden, an einen anderen Ort zu ziehen. Die Auflage darf jedoch einer nachhaltigen Integration nicht entgegenstehen (§ 12a Abs. 2 AufenthG).

Ferner können Flüchtlinge verpflichtet werden, innerhalb des jeweiligen Landes an einem bestimmten Ort zu wohnen (positive Zuweisung), wenn sie dadurch mit angemessenem Wohnraum versorgt werden können, mehr Angebote zum Erwerb der deutschen Sprache finden oder einen besseren Zugang zum Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt erhalten (§ 12a Abs. 3 AufenthG). Diese Verpflichtung muss allerdings im Einzelfall begründet werden (Thym 2016b: 5f.). Unter anderem deshalb ist zu erwarten, dass „positive Wohnortzuweisungen wegen des administrativen Aufwands allenfalls in Einzelfällen verhängt werden“ (Thym 2016a: 247). Ein negatives Zuzugsverbot (auch: negative Zuweisung) – also die Verpflichtung, an einen bestimmten Ort nicht zu ziehen (§ 12a Abs. 4 AufenthG) – lässt sich demgegenüber ‚breiter‘ anwenden. Dafür muss die Behörde sich zwar eingehend mit der Situation vor Ort auseinandersetzen, sie muss sie aber nicht bezogen auf die jeweilige Lebenssituation der betroffenen Personen ausführlich begründen (Thym 2016a: 247).

Ausgenommen von einer Wohnsitzzuweisung sind anerkannte Flüchtlinge, die eine Berufs- bzw. Hochschulausbildung aufnehmen. Das gilt auch, wenn der Betreffende selbst, sein Ehe- bzw. Lebenspartner oder ein minderjähriges Kind eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung annimmt, die einen Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich hat und den durchschnittlichen Bedarf einer Einzelperson sowie die Kosten der Unterkunft deckt (§ 12a Abs. 1 S. 2 AufenthG). Wer also einen Ausbildungsplatz oder eine Arbeit an einem anderen Ort findet, kann dorthin ziehen, auch wenn er den Lebensunterhalt für sich oder seine Familie damit nicht (vollständig) sichern kann.²⁰⁶ Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Wohnsitzzuweisung jedoch auch aufgehoben werden (§ 12a Abs. 5 AufenthG), z. B. wenn der Ehe- oder Lebenspartner oder ein minderjähriges Kind an einem anderen Ort lebt oder wenn dadurch eine besondere Härte vermieden wird (z. B. wenn ein anderes Land aus dringenden persönlichen Gründen zusagt, die betreffenden Personen zu übernehmen).

204 Das gilt für Asylberechtigte i. S. v. Art. 16a GG und international Schutzberechtigte i. S. d. RL 2011/95/EU und § 3 AsylverfG (vgl. Lehner/Lippold 2016a).

205 Dasselbe gilt für subsidiär Schutzberechtigte i. S. v. § 4 Abs. 1 AsylG oder Ausländer, denen nach § 22, § 23 oder § 25 Abs. 3 AufenthG erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist (§ 12a Abs. 1 S. 1 AufenthG), und für nachziehende Familienangehörige (§ 12a Abs. 6 AufenthG).

206 Dies gilt derzeit für alle, die ein Einkommen von 712 Euro im Monat beziehen (BMAS 2016a: 3).

Für die Umsetzung der Wohnsitzregelung sind die Bundesländer zuständig, d. h. jedes Bundesland muss „eine eigene Wohnsitzregelung treffen und politisch verantworten“ (Thym 2016a: 246). Die Länder entscheiden u. a., wie sie die anerkannten Flüchtlinge innerhalb des Landes verteilen, wie sie sie konkret verpflichten, an einen bestimmten Ort zu ziehen, welche Anforderungen sie an angemessenen Wohnraum stellen, inwieweit sie die zum Wohnort bestimmte Gemeinde verpflichten, die Flüchtlinge aufzunehmen, und wie sie das Aufnahmeverfahren regeln (§ 12a Abs. 9 AufenthG). Die „komplexe Rechtskonstruktion“ der Wohnsitzregelung (Thym 2016b: 4) bedeutet für die Länder eine erhöhte Verwaltungslast (BT-Drs. 18/8615); sie wird in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich umgesetzt. Manche Länder treffen dazu gar keine Regelungen, etwa weil sie eine landespolitische Umsetzung ablehnen. Offen ist zudem, inwieweit geschaffene Regelungen tatsächlich vor Ort genutzt werden (vgl. SVR-Forschungsbereich 2016a: 18).²⁰⁷

Kritiker von Wohnsitzauflagen meinen, die Maßnahme sei nicht geeignet, die Integration der Flüchtlinge zu fördern. Sie würde sie sogar eher behindern, denn die Zuweisung eines bestimmten Wohnorts schränke die Möglichkeiten der Arbeitsuche ein und verhindere Familienzusammenführungen (vgl. u. a. Deutsches Institut für Menschenrechte 2016; PRO ASYL e. V. 2016c; vgl. auch Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: 93; Zeit Online 2016e).

Rechtliche Situation: strenge Vorgaben für Wohnsitzauflagen

Bereits seit 2009 gibt es „(wenig genutzte) Verwaltungsvorschriften zum Erlass entsprechender Nebenbestimmungen zur Aufenthaltserlaubnis“ (Lehner/Lippold 2016b: 81), wie sie nun mit der Wohnsitzauflage eingeführt wurden. Entwickelt wurden sie nach einer Leitentscheidung, die das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) 2008 zur Freizügigkeit von GFK-Flüchtlingen getroffen hatte.²⁰⁸ Nach diesen Verwaltungsvorschriften kann eine solche Auflage allerdings nur Personen erteilt werden, die sich aus humanitären Gründen hier aufhalten und Leistungen nach SGB II, SGB XII oder dem AsylbLG beziehen (vgl. auch Pelzer/Pichl 2016: 96).²⁰⁹

In Bezug auf subsidiär Schutzberechtigte hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits im Rahmen zweier Vorabentscheidungsersuchen des BVerwG²¹⁰ geprüft, ob

diese Leitlinien mit dem Europarecht vereinbar sind, und dies (weitgehend) bestätigt²¹¹ (vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages – Fachbereich Europa 2016; Thym 2016b: 6; 2016c: 247–249). Der Hintergrund dafür war, dass zwei syrische Staatsangehörige beim BVerwG geklagt hatten. Sie waren 1998 bzw. 2001 nach Deutschland gekommen; ihnen wurde subsidiärer Schutz gewährt und eine Wohnsitzauflage erteilt, solange sie soziale Leistungen bezogen. Das Europarecht, konkret: die sog. Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) schreibt vor, dass für Menschen, denen die Mitgliedstaaten einen subsidiären Schutzstatus zuerkannt haben, die gleichen Bedingungen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit gelten wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Land aufhalten (Art. 33 Qualifikationsrichtlinie). Auf dieser Grundlage entschied der EuGH im März 2016, dass Wohnsitzauflagen nicht zulässig sind, wenn sie nur dazu dienen, die Kosten der Sozialleistungen gleichmäßig zu verteilen. Denn eine ungleichmäßige Lastenverteilung hängt nicht speziell damit zusammen, dass der Leistungsempfänger eine Person mit subsidiärem Schutzstatus ist (vgl. Lehner/Lippold 2016b: 86). Wohnsitzauflagen sind aber nach dem Urteil des EuGH zulässig, wenn sie die Integration fördern. Dies wäre z. B. der Fall, wenn subsidiär Schutzberechtigte größere Integrationschwierigkeiten hätten als andere Drittstaatsangehörige, die der Wohnsitzregelung nicht unterliegen. Dann hätten sie nach Meinung des EuGH keinen Anspruch auf volle Freizügigkeit²¹² (vgl. Lehner/Lippold 2016b: 86; Pelzer/Pichl 2016: 98; Thym 2016b: 6; 2016c: 247–249).

Nach dem Urteil des EuGH sind Wohnsitzauflagen für GFK-Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte also durchaus möglich, allerdings nur nach strengen Vorgaben. So kann etwa der Zuzug in Gebiete beschränkt werden, die „als besonders anfällig für soziale Spannungen angesehen werden“ (Lehner/Lippold 2016b: 87), weil dort aktuell schon besonders viele Drittstaatsangehörige mit humanitären Aufenthaltstiteln leben, die Sozialleistungen beziehen.²¹³ Alternativ können die Betroffenen von vornherein Gebieten zugewiesen werden, die für den Zuzug besonders geeignet erscheinen, weil dort Wohnraum leer steht oder Arbeitskräfte benötigt werden. Solche Positivzuweisungen könnten die Entstehung von „Spannungslagen [...] schon vorsorglich [...] verhindern helfen“ (Lehner/Lippold 2016b: 87).

207 Es ist durchaus fraglich, inwiefern eine solche Auflage einen Wegzug tatsächlich verhindern kann. Womöglich bleibt letzten Endes nur der Bezug von Leistungen an den zugewiesenen Ort gebunden, während der tatsächliche Wohnort woanders ist – auch wenn dies gegen die Auflage bzw. das Meldegesetz verstößt.

208 BVerwG, Urt. v. 15.01.2008, Az. 1 C 17.07.

209 S. dazu die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009, Rn. 12.2.5.2.

210 BVerwG, Beschl. v. 19.08.2012, Az. 1 C 1.14 u. 1. C 3.14.

211 EuGH, Urt. v. 01.03.2016, Az. C-443/14 u. C-444/14.

212 EuGH, Urt. v. 01.03.2016, Az. C-443/14 u. C-444/14, Rn. 62.

213 Dazu müssten in den Landesvorschriften aber regelmäßig landesinterne Gebiete (z. B. Kreise, Gemeinden oder Bezirke) benannt werden.

Solche Auflagen sind – wie gesagt – zeitlich begrenzt und können unter bestimmten Bedingungen vorzeitig aufgehoben werden. Sinnvoll erscheint darüber hinaus auch eine Härtefallregelung bzw. die Möglichkeit, zur Arbeitsuche kurzzeitig in ein anderes als das zugewiesene Gebiet zu ziehen. Dies hatte das Wohnortzuweisungsgesetz (WoZuG) bis 2009 auch für Spät-/Aussiedler vorgesehen (vgl. auch Lehner/Lippold 2016b).

Alles in allem erscheinen Wohnsitzauflagen also aus rechtlicher Sicht sowohl mit der GFK als auch mit der Qualifikationsrichtlinie vereinbar, wenn sie Integration fördern und begründet werden kann, dass anerkannte Flüchtlinge mehr Integrationsschwierigkeiten haben als andere Drittstaatsangehörige. Insofern ist die 2016 eingeführte Wohnsitzzuweisung in Deutschland mit den Vorgaben des Europa- und Verfassungsrechts vereinbar: Sie erscheint dem Gesetzgeber geeignet, Integration zu fördern, und es wird begründet, inwiefern die betreffende Gruppe sich von anderen Ausländern unterscheidet, für die diese Regelung nicht gilt (besonderer Integrationsbedarf/Abstufung nach dem Aufenthaltsstatus). Schließlich dürfte sie auch verhältnismäßig sein, da sie zeitlich befristet ist, der Gesetzgeber bei unsicheren Wirkungszusammenhängen einen Beurteilungsspielraum hat und Ausnahmen im Einzelfall vorgesehen sind (vgl. Thym 2016a: 248f.; 2016b: 6f.; Putzke 2016: 4f.; für eine davon abweichende Sicht s. Deutscher Anwaltverein 2016).²¹⁴

Wohnsitzauflagen zur Vermeidung ethnischer Segregation
Allgemein und auch im internationalen Vergleich ist die wohnräumliche ethnische Segregation in Deutschland niedrig (vgl. u. a. Musterd 2005; Häußermann 2007; Sturm 2007; Schönwälder/Söhn 2009; Semyonov/Glikman 2009), wobei sie sich zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen unterscheidet (vgl. Münch 2009; Glitz 2014). Mit der höheren Zuwanderung von Flüchtlingen steigt jedoch die Sorge, dass sich die Zuwanderer stärker in bestimmten Wohngebieten konzentrieren könnten (vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015: 2; Ruge 2016: 90). In der Tat deuten bisherige Informationen zu Niederlassungsmustern von Flüchtlingen darauf hin. Dabei scheinen bestehende ethnische Netzwerke eine größere Rolle zu spielen als mögliche

Zugänge zum Arbeitsmarkt (vgl. u. a. BA 2016c). Mit Blick darauf wird eine Erweiterung von Wohnsitzauflagen u. a. damit begründet, dass eine Konzentration von Flüchtlingen die Integration behindern kann, vor allem in den westdeutschen Großstädten und Ballungszentren, in denen die Aufnahmefähigkeit aufgrund der lokalen Situation auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt begrenzt ist.²¹⁵

Zudem wird darauf verwiesen, dass eine solche Konzentration zu verstärkter Segregation führen könnte und die Flüchtlinge dadurch weniger Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung hätten. Darüber hinaus müssten die Kommunen u. U. kurzfristig erhebliche Mittel aufbringen, um Wohnraum, Sprach- und Förderkurse etc. bereitzustellen; es sei aber derzeit nicht absehbar, wie lange und in welchem Umfang diese Angebote überhaupt benötigt würden (vgl. u. a. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016; Deutscher Landkreistag 2016a; Deutscher Städtetag 2016a; 2016b). Aus wissenschaftlicher Sicht ist allerdings offen, ob und ggf. in welchem Ausmaß ethnische Konzentration Integrationsprozesse hemmt; dabei ist unklar, ob Segregation als eine gleichsam ‚natürliche‘ und zeitlich begrenzte Begleiterscheinung jedes Integrationsprozesses zu sehen ist oder eher als Ursache oder auch Folge einer gescheiterten Integration (Info-Box 6).

Welchen Wohnort in Deutschland Zuwanderer wählen, hängt von verschiedenen Faktoren ab und unterscheidet sich deutlich zwischen den verschiedenen Zuwanderergruppen. So lassen sich in den wirtschaftsstarken süddeutschen Bundesländern besonders viele Arbeitsmigranten nieder, nach Nordrhein-Westfalen dagegen ziehen besonders viele anerkannte Flüchtlinge (vgl. Geis 2016). Tab. B.4 zeigt die Verteilung der in Deutschland lebenden Zuwanderer nach Aufenthaltstiteln; hier zeichnen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern ab. Wanderungsbewegungen – und die Niederlassungsmuster, die sich daraus ergeben – beruhen in der Regel auf komplexen Entscheidungen. Wichtig sind dafür u. a. die Lage am Arbeitsmarkt, Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung, der Aufenthaltstitel (z. B. zur Ausbildung, zur Erwerbstätigkeit, zur Familienzusammenführung, aus humanitären Gründen), die Attraktivität des Wohnorts und familiäre bzw. ethnische Netzwerke.

214 Von der Wohnsitzregelung sind prinzipiell auch alle Personen rückwirkend betroffen, die seit dem 01.01.2016 einen positiven Bescheid erhalten haben und bereits umgezogen sind. Im Hinblick auf Vertrauensschutz (in die bisherige Rechtslage) ist jedoch „eine einzelfallbezogene Ausnahme“ möglich (Thym 2016a: 249), es kann also im Einzelfall von der Wohnsitzzuweisung abgesehen werden. Entsprechend konnten sich die Bundesländer auf einen einheitlichen Umgang mit der Rückwirkungsklausel einigen: Wenn eine betroffene Person vor Inkrafttreten der Regelung aus dem Bundesland der Erstzuweisung in ein anderes Bundesland umgezogen ist, wird dies als Härtefall angesehen („unzumutbare Einschränkungen“, § 12a Abs. 5 S. 1 Nr. 2c AufenthG), und sie darf an ihrem neuen Wohnort bleiben. Die Länder wenden die Rückwirkungsklausel also nicht an; sie erkennen einen erfolgten Umzug als Integrationsleistung an und erklären dies damit pauschal zur Voraussetzung für eine Härtefallregelung (nur Nordrhein-Westfalen führt Härtefallprüfungen im Einzelfall durch). Der SVR hatte im Vorfeld der Einigung der Länder eine entsprechende Nichtanwendung befürwortet.

215 Die Bedingungen am jeweiligen lokalen Arbeits- und Wohnungsmarkt werden bei der regionalen Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel gerade nicht berücksichtigt.

Info-Box 6 Zur Wirkung ethnischer Konzentration auf gesellschaftliche Teilhabe

Es gibt zahlreiche empirische Untersuchungen dazu, ob eine Wohnumgebung mit einem hohen Anteil von Zuwanderern deren Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe (z. B. Teilhabe und Erfolg am Arbeitsmarkt) fördert oder mindert. Im Vordergrund steht dabei häufig die Frage, wie ethnische Segregation die Zusammensetzung sozialer Netzwerke beeinflusst (z. B. ob die betreffenden Personen auch Kontakte zu Menschen außerhalb ihrer Herkunftsgruppe haben) (vgl. Schönwälder 2007: 104–111). Die Ergebnisse dazu sind jedoch nicht eindeutig: Einige Studien finden hier bedeutsame Zusammenhänge, andere nicht (vgl. u. a. Cutler/Glaeser/Vigdor 2008). So zeigen manche Untersuchungen etwa, dass ethnische Segregation den Erwerb der Sprache des Aufnahme-lands negativ beeinflussen kann, ebenso den schulischen Erfolg, die Teilhabe am Arbeitsmarkt und das Einkommen (vgl. u. a. Chiswick/Miller 1995; Cutler/Glaeser 1997; Cutler/Glaeser/Vigdor 2008). Andere wiederum kommen zu dem Ergebnis, dass dadurch eine Teilhabe am Arbeitsmarkt wahrscheinlicher wird und die Zuwanderer ein höheres Einkommen erzielen können (vgl. u. a. Edin/Fredriksson/Åslund 2003; Damm 2009).²¹⁶ Glitz (2014) untersucht wohnräumliche Trennung für verschiedene Zuwanderergruppen in Deutschland. Er findet keinen Zusammenhang mit der Gesamtbeschäftigungsquote und nur einen geringen negativen Zusammenhang mit dem durchschnittlichen Einkommen.²¹⁷ Weitere Studien zu Deutschland finden für wohnräumliche Segregation von Zuwanderern auch kaum Zusammenhänge mit bestimmten Aspekten kultureller Integration (z. B. Bewahrung kultureller Traditionen des Herkunftslands, Distanz zu den Deutschen oder der deutschen Kultur) oder sozialer Integration (z. B. Freundschaften mit Menschen außerhalb der eigenen Herkunftsgruppe, Mitgliedschaft in Vereinen) (vgl. u. a. Drever 2004; Salentin 2004; Farwick 2007; 2009). Farwick (2007; 2009) ermittelt, dass Zuwanderer in wenig segregierten Wohnvierteln mehr Alltagskontakte mit Deutschen haben, und sieht das als einen ersten Schritt in Richtung Eingliederung. Andere Untersuchungen bestätigen diesen Zusammenhang und beobachten, dass jugendliche Zuwanderer häufiger Kontakte außerhalb der eigenen Herkunftsgruppe haben, wenn sie eine höhere Schule besuchen und in einer Wohngegend mit vielen Deutschen leben (Kecskes 2000). Eine Studie ermittelt schließlich Unterschiede in den Einstellungen zu Geschlechterrollen: Mädchen mit Migrationshintergrund, die in Wohngebieten mit vielen Zuwanderern leben, seien eher ‚konservativ‘ eingestellt; diejenigen, die in einem Wohngebiet mit geringem Zuwandereranteil leben, hätten eher ‚moderne‘ Ansichten (Oberwittler 2007).

Daten des Ausländerzentralregisters zeigen, dass (schon länger) in Deutschland lebende Ausländer aus Syrien, dem Irak, Afghanistan und dem Iran überdurchschnittlich häufig in bestimmten Regionen leben (Abb. B.1). Von allen Flüchtlingen, die 2016 einen Asylersuchen gestellt haben, kamen rund 71 Prozent aus diesen vier Staaten; rund 88 Prozent aller Anerkennungen galten Flüchtlingen aus diesen Ländern (BAMF 2017b: 3). Zuwanderer lassen sich häufig dort nieder, wo es schon größere Netzwerke von Menschen aus ihren Herkunftsländern gibt. Insofern gibt die Karte Hinweise darauf, wo sich zukünftig (und

langfristig) verstärkt Flüchtlinge aus den jeweiligen Herkunftsländern ansiedeln werden.

Eine Einschätzung, inwieweit Ausländer aus diesen vier Herkunftsländern auf die politisch-administrativen Teilgebiete (Landkreise/Bezirke) gleich oder ungleich verteilt sind, liefert der sog. Segregationsindex (IS) (vgl. Duncan/Duncan 1955). Dieser misst nur die räumliche Verteilung der untersuchten Gruppe, er ist jedoch kein Maß für Integration (Dangschat 2014: 71). Im konkreten Anwendungsfall zeigt er die bevorzugten Wohnorte dieser vier Ausländergruppen in den Bundesländern.²¹⁸

²¹⁶ Cutler, Glaeser und Vigdor (2008) finden diesen Effekt nur bei qualifizierten Migranten.

²¹⁷ Bezogen auf die Bedeutung von Netzwerken für die Stellensuche zeigen Drever und Spieß (2006) zwar, dass persönliche Netzwerke wichtiger sind als z. B. die Vermittlung über die Bundesagentur für Arbeit – insbesondere bei jüngeren und weniger gebildeten Zuwanderern. Die Bedeutung solcher Netzwerke hängt aber nicht vom Wohnumfeld ab (Schönwälder 2007: 108).

²¹⁸ Der Index kann einen Wert von 0 bis 100 annehmen; dabei zeigt der Wert 0 eine räumliche Gleichverteilung an und der Wert 100 eine vollständige räumliche Trennung. Je höher also der Wert ist, desto ungleicher ist die betreffende Gruppe verteilt. Der ermittelte Indexwert gibt an, welcher Anteil der jeweiligen Gruppe in ein Gebiet mit unterdurchschnittlicher Segregation umziehen müsste, um eine Gleichverteilung zu erzielen. Idealerweise werden solche Indizes für möglichst kleine Räume ermittelt, z. B. Stadtteile bzw. Wohnviertel oder Gemeinden. Entsprechende Daten zu den hier betrachteten Herkunftsländern liegen aber für die Bundesrepublik Deutschland nicht flächendeckend vor (besonders nicht für den ländlichen Raum). Darum wurden die Indizes für die einzelnen Bundesländer hier auf der Ebene der Landkreise (Flächenstaaten) bzw. der Bezirke (Stadtstaaten) ermittelt.

Tab. B.4 Verteilung von Zuwanderern mit befristeten Aufenthaltstiteln auf die Bundesländer 2015

	Gesamtbevölkerung	Personen mit befristeten Aufenthaltstiteln nach Erteilungsgrund				
		insgesamt	Ausbildung	Erwerbstätigkeit	humanitäre Gründe	Familiennachzug
Baden-Württemberg	13,2 %	13,3 %	15,6 %	15,2 %	8,9 %	14,2 %
Bayern	15,6 %	13,1 %	12,0 %	19,1 %	9,6 %	13,8 %
Berlin	4,3 %	9,8 %	12,4 %	12,9 %	7,8 %	9,4 %
Brandenburg	3,0 %	1,2 %	1,4 %	0,8 %	1,5 %	1,0 %
Bremen	0,8 %	1,7 %	1,8 %	1,0 %	2,2 %	1,6 %
Hamburg	2,2 %	4,5 %	4,3 %	5,6 %	5,3 %	4,0 %
Hessen	7,5 %	9,4 %	7,2 %	11,9 %	8,0 %	10,3 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,0 %	0,8 %	0,9 %	0,5 %	1,5 %	0,6 %
Niedersachsen	9,6 %	8,0 %	6,6 %	5,4 %	10,9 %	7,6 %
Nordrhein-Westfalen	21,7 %	25,0 %	21,4 %	18,3 %	28,4 %	25,9 %
Rheinland-Pfalz	4,9 %	3,9 %	3,0 %	3,1 %	4,2 %	4,2 %
Saarland	1,2 %	1,3 %	1,1 %	0,8 %	2,5 %	1,0 %
Sachsen	5,0 %	2,7 %	5,4 %	2,2 %	2,4 %	2,1 %
Sachsen-Anhalt	2,7 %	1,5 %	2,9 %	0,8 %	2,0 %	1,1 %
Schleswig-Holstein	3,5 %	2,4 %	1,8 %	1,5 %	3,4 %	2,4 %
Thüringen	2,6 %	1,2 %	2,3 %	0,9 %	1,4 %	0,9 %

Anmerkung: Darstellung nach Geis (2016) mit aktualisierten Zahlen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016d; 2016g; eigene Berechnung und Aktualisierung

Insgesamt waren in den einzelnen Bundesländern unmittelbar vor dem gestiegenen Zuzug im Jahr 2015 Ausländer aus Syrien, dem Irak, Afghanistan und dem Iran weitgehend gleichmäßig auf die Kreise bzw. Bezirke verteilt; in keinem Land zeigte sich eine deutliche räumlich-regionale Segregation.²¹⁹

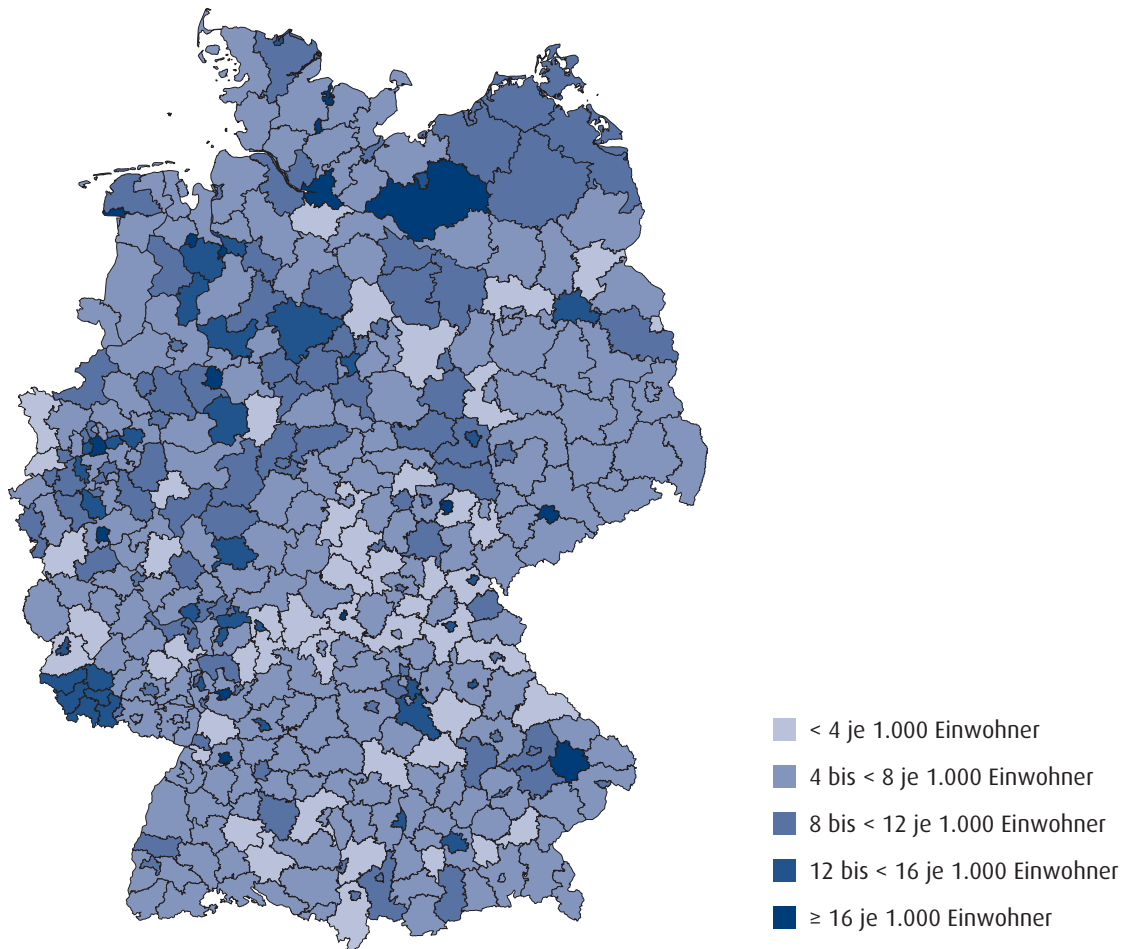
Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen und Niederlassungsmustern von Zuwanderern

Es gab in Deutschland auch früher schon eine Wohnortspflicht, und zwar für Spät-/Aussiedler. Das Wohnortzuweisungsgesetz (WoZuG) für diese Gruppe galt zwischen 1989 und 2009. Es sollte „im Interesse der Schaffung einer ausreichenden Lebensgrundlage den Spätaussiedlern in der ersten Zeit nach ihrer Aufnahme im Geltungs-

bereich des Gesetzes zunächst die notwendige Fürsorge einschließlich vorläufiger Unterkunft [...] gewährleisten und zugleich einer Überlastung von Ländern, Trägern der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, Trägern der Sozialhilfe sowie von Gemeinden durch eine angemessene Verteilung entgegen[]wirken“ (§ 1 WoZuG). Denn als ab Mitte der 1980er Jahre immer mehr Spät-/Aussiedler zuwanderten, zogen sie vorwiegend an Orte, wo bereits Verwandte und Bekannte wohnten (vgl. Worbs et al. 2013: 23). Um zu verhindern, dass sie sich zu sehr in bestimmten Regionen bzw. Kommunen konzentrierten, wurde ihnen zunächst für zwei, später für drei Jahre ein bestimmter Wohnort zugewiesen (vgl. Haug/Sauer 2007: 12; Lehner/Lippold 2016b: 87). Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII konnten sie nur an diesem Wohnort bezie-

²¹⁹ Werte über 30 haben Bayern (35), Sachsen-Anhalt (34) und Sachsen (31). Zwischen 20 und 30 liegen die Werte für Nordrhein-Westfalen (25), Rheinland-Pfalz (25), Thüringen (24), Niedersachsen (23), Baden-Württemberg (22) und Berlin (20); unter 20 liegen sie bei Hessen (18), Mecklenburg-Vorpommern (17), Hamburg (16), Schleswig-Holstein (15), Brandenburg (14) und Bremen (11). Für das Saarland lässt sich kein Wert ermitteln, da für die einzelnen Landkreise keine Daten zur Verfügung stehen. Stichtag der Berechnungsgrundlage ist der 31.12.2014.

Abb. B.1 Räumliche Verteilung von Afghanen, Irakern, Iranern und Syrern in Deutschland im Verhältnis zur Einwohnerzahl 2015



Anmerkung: Anzahl der Afghanen, Iraker, Iraner und Syrer je 1.000 Einwohner. Die Geodaten basieren auf Daten des Bundesamts für Kartographie und Geodäsie. Sie wurden um Daten zur Bevölkerung des Statistischen Bundesamtes ergänzt.

Quelle: © GeoBasis-DE/BKG 2016 (Daten verändert); Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2016; Statistisches Bundesamt 2016e; 2016h; eigene Berechnung

hen. Von der Zuweisung ausgenommen waren lediglich Personen, die „an einem selbst gewählten Wohnort einen Arbeitsplatz und eine eigene Wohnung nachweisen konnten“ (Worbs et al. 2013: 23; vgl. auch Haug/Sauer 2007: 12).

Wie das Gesetz die räumliche Verteilung der Spät-/Aussiedler beeinflusst hat, lässt sich „nicht abschließend“ beurteilen (Worbs et al. 2013: 102). Eine Befragung von kommunalen Vertretern und Betroffenen in acht deutschen Kommunen (Haug/Sauer 2007: 86f.) zeigt aber, dass ein Großteil der Betroffenen mit dem zugewiesenen Wohnort zufrieden war (74,1 %); von diesen blie-

ben die meisten auch nach Ablauf der Beschränkungen dort wohnen (74,4 %). Diejenigen, die mit dem zugewiesenen Wohnort unzufrieden waren (20,5 %), zogen überwiegend weg (67,7 %). Nach Ansicht der kommunalen Vertreter konnten durch die Wohnortzuweisung die Zuwanderung besser gesteuert und die Lasten (aus den Transferleistungen) gleichmäßiger verteilt werden (Haug/Sauer 2007: 61–71). Wie das Gesetz auf die Integration der Spät-/Aussiedler gewirkt hat, lässt sich hingegen nicht eindeutig feststellen. Denn diese hängt auch von anderen Faktoren ab, z. B. den individuellen Voraussetzungen der Zuwanderer selbst, aber auch der

jeweiligen Situation und dem Engagement in den Kommunen (Haug/Sauer 2007: 157–164).

In welchem Ausmaß und in welche Richtung Niederlassungspolitiken die Integration der Betroffenen fördern, bleibt umstritten. Hinweise zur Wirkung von Ansiedlungs- bzw. Niederlassungspolitiken liefern Studien aus Schweden (Edin/Fredriksson/Åslund 2004; vgl. auch Edin/Fredriksson/Åslund 2003; Åslund et al. 2009). Von Mitte der 1980er bis Anfang der 1990er Jahre wurden dort Flüchtlinge regional zugewiesen; das wirkte sich für die davon Betroffenen negativ aus (insbesondere bei den erzielten Einkommen). Ein späterer Wegzug aus diesen Gegenden hatte hingegen einen positiven Effekt. Die praktizierte Wohnortzuweisung war eine Reaktion darauf, dass sich die Zuwanderer vor allem in den Großstädten konzentrierten. Sie sollte sich zunächst an den Gegebenheiten auf dem Bildungs- und Arbeitsmarkt orientieren. Doch schon bald rückte der verfügbare Wohnraum als Kriterium in den Vordergrund, und so geriet die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer aus dem Blick (Edin/Fredriksson/Åslund 2003: 333; 2004: 138). Die Autoren kommen insgesamt zu dem Schluss, dass die negativen Auswirkungen für die Zuwanderer zumindest zum Teil hätten vermieden werden können, wenn man die Gemeinden sorgfältiger ausgewählt und die Zuweisung an den Arbeitsmarktchancen ausgerichtet hätte (Edin/Fredriksson/Åslund 2004: 150).

Für Deutschland untersucht Glitz (2012), wie sich die Wohnortzuweisung für Spät-/Aussiedler auf die lokalen Arbeitsmärkte ausgewirkt hat. Ihm zufolge stieg dadurch zwar die Konkurrenz um Arbeit bzw. die Arbeitslosigkeit aufseiten der ansässigen Bevölkerung geringfügig an, die durchschnittlichen Einkommen wurden davon jedoch nicht beeinflusst (s. Kap. B.3.3.2). Der Autor betont allerdings, dass Zuwanderung auf die regionalen Arbeitsmärkte nicht zwangsläufig immer in gleicher Weise wirkt, selbst wenn sie im Verhältnis zur Wohnbevölkerung gleichmäßig verteilt ist. Denn die zugewiesenen Zuwandererpopulationen bringen insgesamt jeweils unterschiedliche Qualifikationen mit (Glitz 2012: 205).

Wohnsitzauflagen als zeitlich befristetes Element zur Förderung der Integration

Wohnsitzauflagen bedeuten grundsätzlich einen erheblichen Eingriff in das Freizügigkeitsrecht; dementsprechend müssen sie sachlich gut begründet und verhältnismäßig sein. Damit sie tatsächlich die beabsichtigte Wirkung erzielen – in diesem Fall: Integration fördern –, müssen sie klug ausgestaltet werden. Denn Zwangszuweisungen können Integration auch behindern, da sie den persönlichen Entscheidungsspielraum einschränken und z. B. Familienzusammenführungen verhindern können.

Der SVR hatte bereits im Februar 2016 Kriterien für eine befristete Einführung einer Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge benannt; im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales

des Deutschen Bundestags zum Integrationsgesetz im Juni 2016 hat er sie erneut unterstrichen (SVR 2016c; vgl. auch SVR 2016b). Niederlassungspolitiken können nur dann Integration fördern, wenn die lokalen Arbeitsmärkte aufnahmefähig sind, die Flüchtlinge also am zugewiesenen Ort überhaupt eine adäquate Arbeit finden können. In der ersten Zeit nach der Anerkennung werden aber meist der Erwerb der deutschen Sprache und berufliche (Nach-)Qualifikation im Vordergrund stehen. Darum ist es entscheidend, dass an den Wohnorten auch entsprechende Einrichtungen und Möglichkeiten zur Verfügung stehen.

In dieser Hinsicht erscheint die Ausgestaltung der Wohnsitzauflage dem SVR hinreichend flexibel und verhältnismäßig. Sie gibt den Bundesländern im Sinne der Subsidiarität ausreichend Entscheidungsspielraum. Dies kann bedeuten, dass die Länder im Einzelfall ganz darauf verzichten, den Bewegungsspielraum anerkannter Flüchtlinge innerhalb des Bundeslands einzuschränken. In anderen Ländern mag es sinnvoll sein, nicht allgemein bestimmte Wohnsitze zuzuweisen, sondern lediglich den Zuzug in die Ballungsräume zu beschränken.

🔴 **Wie es der SVR gefordert hatte, wurde das Instrument der Wohnsitzauflage zudem zeitlich befristet. Zu begrüßen ist des Weiteren, dass anerkannte Flüchtlinge von dieser Regelung ausgenommen werden, wenn sie selbst oder ihre engsten Familienangehörigen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Außerdem sind Härtefallregelungen vorgesehen, die unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen ermöglichen. Sehr zu begrüßen ist nach Ansicht des SVR schließlich, dass das Gesetz evaluiert werden soll. 🟡 In diesem Zusammenhang sollte auch bewertet werden, wie sich die Wohnsitzauflagen auf Länderebene auswirken.**

Wenn die Zuzugszahlen sinken, ist es geboten, die Wohnortbeschränkung mittelfristig wieder aufzuheben. Dass anerkannte Flüchtlinge in bestimmte Kommunen ziehen bzw. dort bleiben, sollte dann in erster Linie durch attraktive Lebensbedingungen gesteuert werden und nicht durch Einschränkungen der Bewegungsfreiheit. Hierzu könnte auch eine Weiterentwicklung des Königsteiner Schlüssels beitragen, sofern dieser um bestimmte kommunale Kriterien ergänzt wird, z. B. die Aufnahmefähigkeit von Wohn- und Arbeitsmarkt oder das Ausbildungssystem. Eine Evaluation auf Länderebene muss dann zeigen, ob sich die gewünschten integrationspolitischen Effekte tatsächlich eingestellt haben (vgl. SVR 2016b; 2016e).

🔴 **Wenn eine Wohnortbeschränkung in dieser Weise ausgestaltet wird und dabei die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt, hält der SVR es in Abwägung der Vor- und Nachteile für vertretbar und angemessen, im Sinne einer ‚Krisenmaßnahme‘ anerkannte Flüchtlinge für begrenzte Zeit an einen bestimmten Wohnort zu binden.** Ein Grund dafür ist auch der enorme Aufwand, den die

Kommunen derzeit sehr kurzfristig für Integration leisten müssen. Und anders als auf europäischer Ebene sind auf der nationalen Ebene (in Deutschland) die sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse nicht allzu unterschiedlich (vgl. OECD 2016a; 2016b).

Viele der Flüchtlinge, denen eine Wohnsitzauflage erteilt wird, werden sich jedoch nach Ablauf der dreijährigen Befristung wieder auf den Weg machen, wenn die Integration in die zugewiesenen Gemeinden innerhalb dieser Zeit nicht gelingt. Das legen die Erfahrungen mit der Wohnsitzauflage für Spät-/Aussiedler wie auch in-

ternationale Beobachtungen nahe. In diesem Fall hätte die Wohnsitzauflage den Kommunen, die sie vor einer Überforderung schützen soll, nur zusätzliche Zeit gewährt, um eventuell vorhandene strukturelle Probleme (z. B. auf dem Wohnungsmarkt) zu beheben. Wenn die Kommunen diese Probleme nicht angehen, weil durch die Wohnsitzauflage der Handlungsdruck sinkt, und die von der Auflage betroffenen Flüchtlinge nach Ablauf der Befristung in großer Zahl innerhalb Deutschlands weiterwandern, wurde die regionale ‚Krise‘ nur zeitlich verschoben, aber nicht gelöst.

Bildung

Der Inhalt in Kürze

Ein Großteil der Flüchtlinge ist vergleichsweise jung. Darum stellt die Fluchtzuwanderung vor allem das Bildungssystem vor Herausforderungen. Diese sind zwar nicht vollkommen neu. Um sie zu bewältigen, sind aber langfristig tragfähige Strukturen nötig. Dieses Kapitel arbeitet die (wenigen) vorhandenen Daten auf Bundes- und Länderebene auf. Außerdem werden rechtliche und strukturelle Faktoren beschrieben, die den Zugang zu frühkindlicher, schulischer, beruflicher und hochschulischer Bildung behindern, und zentrale Probleme der Bildungsintegration erörtert. Für eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen im deutschen Bildungssystem werden sechs systemübergreifende Handlungsfelder identifiziert: (1) Bildungsangebote müssen erweitert und Segregation vermieden werden. (2) Zugangshürden müssen abgebaut werden. (3) Zuwanderer müssen besser über Bildungswege aufgeklärt werden. (4) Weiterhin müssen pädagogische Fachkräfte besser darauf vorbereitet werden, mit sprachlicher und kultureller Vielfalt umzugehen; entsprechende Angebote sind auszubauen. (5) Bildungseinrichtungen und andere wichtige regionale Akteure müssen besser vernetzt werden. (6) Schließlich sind die Bildungsintegration von Flüchtlingen und die Wirksamkeit spezieller Programme genauer zu erforschen.

Die Teilhabe an Bildung ist entscheidend dafür, dass Zuwanderer und zuwandernde Kinder sich erfolgreich integrieren. Das gilt besonders für Menschen, die im Zuge einer Flucht ihren materiellen Besitz und ihre gesellschaftliche Stellung weitestgehend verloren haben und familiäre und berufliche Netzwerke im Herkunftsland zurücklassen mussten. Damit stellt sich die Frage, welches Bildungsangebot die nach Deutschland geflüchteten Menschen benötigen. Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst ein Blick auf deren Altersstruktur notwendig: Von den Menschen, die in Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 einen Erstantrag auf Asyl gestellt haben, ist ein Drittel unter 18 Jahre alt und hat somit das Recht bzw. die Pflicht, eine Schule zu besuchen, oder – im Fall der 0- bis 6-Jährigen – Anrecht auf eine Kindertagesbetreuung. Weitere 24 Prozent sind zwischen 18 und 25 Jahre alt und damit im Alter für Ausbildung bzw. Studium (BAMF 2016c; 2017a; eigene Berechnung). Damit stehen alle Ebenen des deutschen Bildungssystems vor der Auf-

gabe, mehrere Hunderttausend junge Flüchtlinge auf das Leben und die Arbeitswelt in Deutschland vorzubereiten.

Da Fluchtumstände und Bildungsversorgung je nach Herkunftsland stark variieren, dürften die Lernausgangslagen der Flüchtlinge sehr unterschiedlich sein (vgl. Brückner 2016a; Otto et al. 2016: 4). Zum Bildungsniveau der nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge zeigt die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (vgl. Brückner/Rother/Schupp 2016): Jeweils etwa ein Drittel der Erwachsenen hat eine weiterführende Schule besucht (37 %) und einen weiterführenden Schulabschluss erworben (32 %).²²⁰ Dabei handelt es sich überwiegend um Abschlüsse mit allgemeiner Ausrichtung, vergleichbar mit einer Hochschulzugangsberechtigung. Weitere 31 Prozent der Befragten haben Mittelschulen besucht und dort meist einen Schulabschluss erworben. Diese Schulen entsprechen etwa einer Haupt- oder Realschule in Deutschland. Auf der anderen Seite haben rund 20 Prozent der Flüchtlinge nur eine Grundschule bzw. gar keine Schule besucht.

²²⁰ Der Anteil derer mit weiterführendem Schulabschluss ist besonders bei den Syrern vergleichsweise hoch (40 %).

Insgesamt haben 55 Prozent der befragten Flüchtlinge mindestens zehn Jahre in einer allgemeinbildenden Schule verbracht und damit ein Niveau erreicht, mit dem sie an europäische Mindeststandards anknüpfen können sollten (Romiti et al. 2016: 48). Einen Abschluss an einer beruflichen Schule bzw. im Rahmen einer betrieblichen Ausbildung haben nur 6 Prozent erworben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es in den meisten Herkunftsländern der Flüchtlinge kein Ausbildungssystem gibt, das mit dem beruflichen Bildungssystem in Deutschland vergleichbar wäre; viele Berufe werden ohne formale Ausbildung ausgeübt. Insofern haben viele Flüchtlinge keine zertifizierte abgeschlossene Ausbildung; sie verfügen aber über berufliche Erfahrungen bzw. Fähigkeiten (Romiti et al. 2016: 49).

Auf gesetzlicher Ebene wurde die frühkindliche, schulische, berufliche und hochschulische Bildung in Deutschland inzwischen in beachtlichem Ausmaß für Flüchtlinge geöffnet. Trotzdem gibt es weiterhin strukturelle, kulturelle und ordnungspolitische Hindernisse, die ihren Zugang zu Bildung deutlich verzögern oder sogar gänzlich verhindern. Zudem gibt es Erfahrungen aus früheren Zuwanderergenerationen, die bedacht werden sollten: Viele Zuwandererkinder, die in Deutschland aufgewachsen sind, zeigen nach wie vor bedenklich geringe Bildungserfolge. In der neunten Jahrgangsstufe liegen sie im Lesen im Schnitt mehr als zwei Schuljahre hinter ihren Klassenkameraden ohne Migrationshintergrund zurück.²²¹ Damit verbunden sind sprachliche Defizite. Diese erschweren die Teilnahme am Fachunterricht, z. B. in den Naturwissenschaften (vgl. Rauch et al. 2016: 342; Wendt/Schwippert/Stubbe 2016: 326), und das spätere Einmünden in einen Ausbildungsberuf.

Bildungspolitik und -praxis sollten auf dieses Warnsignal stärker reagieren als bisher. Übertragen auf die Fluchtzuwanderung bedeutet es: **Wenn sie keine zusätzliche Unterstützung bekommen, könnten die nach Deutschland geflohenen Kinder und Jugendlichen im Bereich Bildung in wenigen Jahren zu den Verlierern zählen. Die Bildungseinrichtungen in Deutschland müssen daher zunehmend lernen, im Alltag mit den unterschiedlichen Lernausgangslagen der Flüchtlinge, mit Aufenthalts- und sozialrechtlichen Hindernissen und zum Teil auch mit psychischen Störungen umzugehen. Ob ein solcher institutioneller Lernprozess stattfindet und wie**

erfolgreich er ggf. verläuft – und damit auch die Bildungsintegration von Flüchtlingen –, wird maßgeblich davon abhängen, wie gut Kitas, Schulen, Berufsschulen, Ausbildungsbetriebe und Hochschulen ihre bisherigen Erfahrungen mit anderen Zuwanderergruppen nutzen können.

B.2.1 Frühkindliche Bildung

Wissenschaftlich, politisch und gesellschaftlich ist mittlerweile anerkannt, dass eine hochwertige frühkindliche Bildung für den späteren Bildungserfolg zentrale Bedeutung hat. Besonders im Spracherwerb zeigt sich, dass Kinder von frühzeitiger Tagesbetreuung profitieren (Becker/Biedinger 2016: 462–468; Relikowski/Schneider/Linberg 2015: 141). Eine hochwertige Betreuung und ein geregelter Kita-Alltag können zudem psychischen Störungen vorbeugen, die als Folge von Flucht überdurchschnittlich häufig auftreten. Vielen Flüchtlingskindern bietet die Kindertageseinrichtung (oder die Tagesmutter) ein Stück Normalität, das sie über Monate vermisst oder aufgrund von ständigen Umzügen und traumatischen Erlebnissen nie kennengelernt haben (vgl. Adam/Inal 2013: 14–32).

Unter den Flüchtlingen, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen sind, befinden sich nach Schätzungen des Nationalen Bildungsberichts bis zu 120.000 Kinder unter 6 Jahren. Diese Kinder haben einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Bildung. Wie viele Familien sich seit ihrer Ankunft entschieden haben, eine Kindertagesbetreuung in Anspruch zu nehmen, ist nicht bekannt, es dürften aber deutlich weniger sein.²²² Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die schon bestehenden Versorgungslücken in der Kindertagesbetreuung sich in einigen Städten weiter verschärfen, wenn dort sehr viele Asylsuchende leben (s. Kap. B.1.3). Insofern ist es zu begrüßen, dass die Kindertagesbetreuung seit 2005 bundesweit stärker ausgebaut wird. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass strukturelle, ordnungspolitische und kulturelle Hindernisse Flüchtlinge häufig zunächst davon abhalten, ihre Kinder in eine Kita zu schicken. Die Integrationschancen junger Flüchtlinge werden maßgeblich davon abhängen, ob und ggf. wie dieses Ungleichgewicht zwischen gesetzlichem Betreuungsanspruch und lokaler Umsetzung aufgelöst werden kann.

221 Dies entspricht in der 2015 durchgeführten Bildungstrend-Studie des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) für Jugendliche, deren Eltern beide im Ausland geboren sind, einen Kompetenzrückstand von 62 Lesepunkten gegenüber Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund (Haag et al. 2016: 448).

222 Klemm (2016) konnte bei seiner Schätzung für den Nationalen Bildungsbericht z. B. aufgrund fehlender Daten nicht ermitteln, wie viele der im Jahr 2015 eingereisten Asylsuchenden tatsächlich in Deutschland geblieben sind bzw. auch in näherer Zukunft hier leben werden. Unklar ist auch, ob die Kita-Betreuungsquote bei den nach Deutschland geflohenen Familien ähnlich ist wie bei einheimischen Familien (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 195).

Tab. B.5 Rechtsanspruch von Flüchtlingskindern auf Kindertagesbetreuung

Kindesalter	Einrichtung	Umfang	Zugangsvoraussetzungen	Integrationskurs als Bedarfsgrund	einklagbar
unter 1-jährige	Kita oder Tagesmutter	je nach Betreuungsbedarf	Nachweis des Betreuungsbedarfs (z. B. Kindeswohl, Berufstätigkeit der Eltern)	nein	nein
1- bis 2-jährige	Kita oder Tagesmutter	mindestens 4 Std./Tag, bei Bedarf mehr	≤ 4 Std./Tag: keine > 4 Std./Tag: Nachweis von Mehrbedarf	ja	ja
3- bis 6-jährige	Kita	mindestens 6 Std./Tag, bei Bedarf mehr	≤ 6 Std./Tag: keine > 6 Std./Tag: Nachweis von Mehrbedarf	ja	ja

Anmerkung: Eltern von 1- bis 6-jährigen Kindern, deren Integrationskurs spätabends bzw. außerhalb der üblichen Betreuungszeiten stattfindet, haben zwar ebenfalls einen Rechtsanspruch auf Betreuung, aber nur, wenn die Betreuungseinrichtungen vor Ort Abendbetreuung grundsätzlich anbieten. In diesem Fall kann eine Betreuung nicht eingeklagt werden.

Quelle: Meysen/Beckmann/González Méndez de Vigo 2016: 28–34; eigene Darstellung

B.2.1.1 Hürden beim Kita-Zugang

Rein rechtlich gesehen haben Kinder aus Flüchtlingsfamilien den gleichen Anspruch auf frühkindliche Betreuung wie Kinder, deren Eltern in Deutschland geboren sind. Der Aufenthaltstitel ist dafür nicht entscheidend. Auch Familien, deren Asylantrag abgelehnt wurde, können ihren Nachwuchs weiterhin in einer Kindertageseinrichtung oder von einer Tagesmutter betreuen lassen, solange ihre Ausreise nicht unmittelbar bevorsteht (Meysen/Beckmann/González Méndez de Vigo 2016: 9–20).

Das Recht auf frühkindliche Bildung haben Flüchtlingskinder i. d. R. ab dem Tag der Einreise.²²³ Rein theoretisch können asylsuchende Familien ihre Kinder also binnen weniger Tage bei einer Kita in der Nähe der Erstaufnahmeeinrichtung anmelden. Je nach Alter der Kinder und individuellem Betreuungsbedarf haben die Eltern einen Rechtsanspruch darauf, dass ihre Kinder stundenweise, halbtags oder ganztags betreut werden. Während 1- bis 6-jährige Anspruch auf einen Halbtagsplatz von mindestens vier bzw. sechs Stunden haben, müssen Eltern von unter 1-jährigen nachweisen, dass die Betreuung die Entwicklung des Kindes fördert oder es erleichtert, Familie und Beruf zu vereinbaren. Das Gleiche gilt für Eltern von

1- bis 6-jährigen, die ihre Kinder mehr als die gesetzlich zugesicherten vier bzw. sechs Stunden täglich betreuen lassen möchten. Entscheidend ist hier immer der individuelle Bedarf. Die Teilnahme an einem Integrationskurs rechtfertigt laut dem Gesetzgeber einen zusätzlichen Betreuungsbedarf, sofern das Kind das 1. Lebensjahr vollendet hat (Tab. B.5).

Diese Rechtslage kann insgesamt als fortschrittlich gelten. Die Lebenssituation der Flüchtlingsfamilien sieht allerdings oft anders aus. Neu Zugewanderte sind einheimischen Familien zwar rechtlich gleichgestellt, doch viele sind über das hiesige Betreuungsangebot schlecht informiert und es fällt ihnen schwer, für ihren Nachwuchs die passende Betreuung zu finden. Sie stoßen dabei auf ähnliche Hindernisse wie andere Zuwanderergruppen, bei denen die Betreuungsquote schon seit Jahren unter dem Durchschnitt liegt.²²⁴

Versorgungslücke bei unter 3-jährigen

Schon vor der starken Neuzuwanderung im Jahr 2015 hatten Familien (mit und ohne Migrationshintergrund) vielerorts große Probleme, für ihre unter 3-jährigen Kinder einen Betreuungsplatz zu finden. So hat sich z. B. in Essen die Zahl der Eltern, die keinen Betreuungsplatz finden,

²²³ Dafür muss das Kind seinen „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Bundesgebiet haben, d. h. es muss absehbar sein, dass es bis auf Weiteres in Deutschland bleiben wird, eine Rück- oder Weiterreise darf nicht unmittelbar bevorstehen. Das ist bei den meisten Flüchtlingen der Fall (Meysen/Beckmann/González Méndez de Vigo 2016: 25–27). In der Praxis kommt es allerdings vor, dass Behörden einen solchen „gewöhnlichen Aufenthalt“ erst ab einem späteren Zeitpunkt anerkennen, z. B. wenn die Kinder und ihre Familien die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen. Der sozialrechtliche Begriff des „gewöhnlichen Aufenthalts“ ist gegenüber dem melderechtlichen Begriff „üblicherweise“ weiter gefasst und fragt allein danach, ob ein baldiges Verlassen der Bundesrepublik zu erwarten ist (Lehner 2016: 342).

²²⁴ Im März 2015 wurden bundesweit 22 Prozent der unter 3-jährigen mit Migrationshintergrund in einer Kindertageseinrichtung betreut; bei den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund waren es 38 Prozent. Bei den 3- bis 6-jährigen lagen die Betreuungsquoten mit 90 und 97 Prozent deutlich näher beieinander (Statistisches Bundesamt 2016f).

unabhängig von der Fluchtzuwanderung zwischen 2014 und 2016 von 381 auf 803 mehr als verdoppelt (Westen 2016). Wenn das Angebot nicht gezielt erweitert wird, dürften sich die bestehenden Versorgungslücken²²⁵ durch die Fluchtzuwanderung weiter verschärfen, besonders in Kommunen, in denen sehr viele Asylsuchende leben (s. Kap. B.1.3). Um dies zu vermeiden, sollten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam den Kita-Ausbau weiter vorantreiben und stärker als bisher pädagogisches Fachpersonal aus- und fortbilden. Allein für die Betreuung der Kinder, die 2015 nach Deutschland geflohen sind, werden bis zu 9.400 zusätzliche pädagogische Fachkräfte benötigt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 201).

Wohnsitzwechsel

Nach einem Umzug müssen Eltern eine neue Betreuungseinrichtung in der Nähe ihres Wohnorts suchen. In dieser Hinsicht ist für Asylsuchende, die ihre Kinder frühzeitig betreuen lassen möchten, das Asylverfahren eine besondere Herausforderung, denn sie können weder selbst bestimmen, wann sie umziehen, noch, wo sie wohnen. In den ersten drei Monaten des Aufenthalts dürfen Familien den Bezirk der für sie zuständigen Ausländerbehörde nicht ohne Genehmigung verlassen, und auch nach erfolgreicher asylrechtlicher Anerkennung kann die Wahl des Wohnsitzes für bis zu drei Jahre eingeschränkt werden (s. Kap. B.1.3). Somit wird die Suche nach Betreuungsplätzen, die ohnehin schon rar gesät sind, durch die politischen Vorgaben noch erschwert.

Komplizierte Antragsverfahren

Wie die Erfahrung zeigt, sind nur sehr wenige der nach Deutschland geflohenen Eltern in den ersten Monaten imstande, eigenständig einen Betreuungsplatz zu beantragen. Sie benötigen dafür die Unterstützung von Flüchtlingshelfern. Immerhin wird solche häufig angeboten; das berichten mehr als vier von zehn Kindertageseinrichtungen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016b). Besonders herausfordernd sind Anträge auf finanzielle Unterstützung. So muss etwa die Kostenübernahme für Mittagessen, Ausflüge und andere Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets jeweils einzeln beantragt werden; das ist schon für einheimische Familien eine große Hürde (Meysen/Beckmann/González Méndez de Vigo 2016: 40f.).

Mangelnde Systemkenntnis

Flüchtlinge betreuen ihr Kind zunächst meist selbst. Ein Grund hierfür ist mangelnde Systemkenntnis: Man kann

davon ausgehen, dass Flüchtlinge mit den hiesigen Möglichkeiten der Kinderbetreuung i. d. R. kaum vertraut sind. Zudem könnten sie zwar einen Betreuungsplatz für ihr Kind einfordern; das tun aber nur sehr wenige, weil sie häufig nicht wissen, wie sie ihr Recht geltend machen können (vgl. Meysen/Beckmann/González Méndez de Vigo 2016: 44). Diese Wissenslücken gehen oft damit einher, dass die Flüchtlinge der Qualität der Betreuung nicht trauen (SVR-Forschungsbereich 2013a: 12).

„Kulturelle“ Vorbehalte

Weiterhin ist davon auszugehen, dass viele der nach Deutschland geflohenen Familien andere Vorstellungen von frühkindlicher Bildung haben als die Mehrheitsbevölkerung und es somit vorziehen, ihren Nachwuchs selbst zu betreuen. Dies kann sich zwar objektiv betrachtet negativ auswirken, u. a. auf den Erwerb der deutschen Sprache (SVR-Forschungsbereich 2013b: 16; Becker/Biedinger 2016: 462–468). Subjektiv tritt es aber hinter anderen Bedürfnissen zurück: In der ersten Phase des Ankommens nach der Flucht sind viele vor allem bestrebt, die Familie ‚zusammenzuhalten‘.

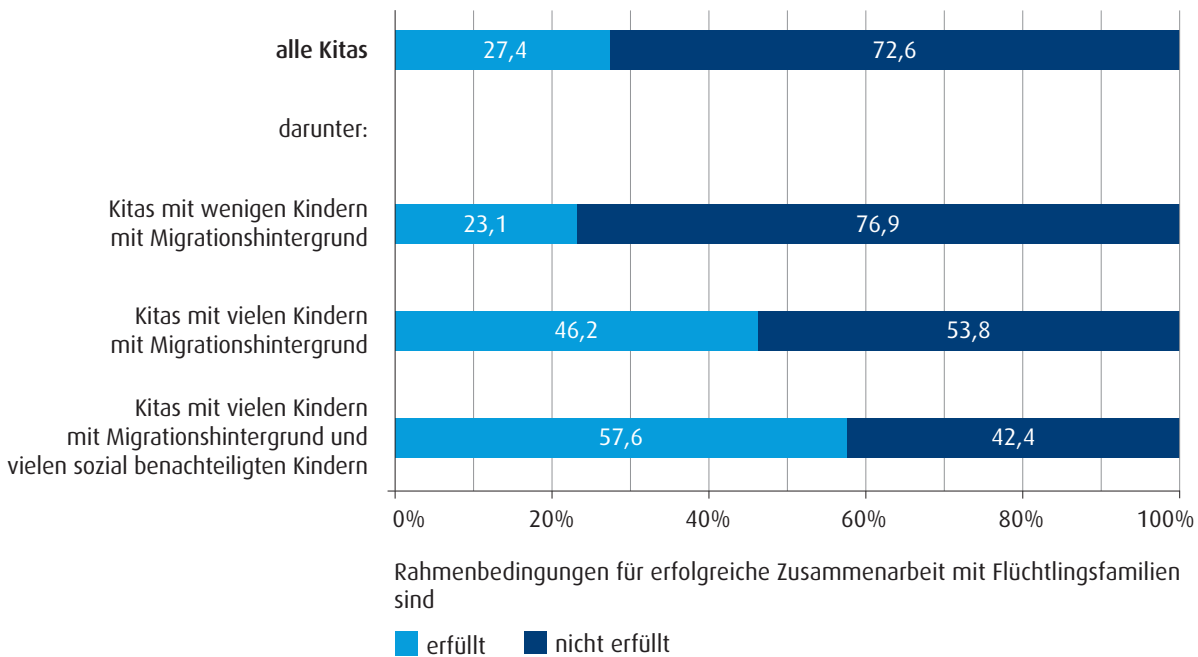
B.2.1.2 Herausforderungen im Kita-Alltag

Die frühkindliche Bildung steht seit Jahren im Zentrum politischer Integrationsvorhaben, da sie die erste reguläre Bildungsetappe darstellt (BMFSFJ 2006: 157; Bundesregierung 2007: 47–57; Integrationsministerkonferenz 2013: 16). Die Politik fordert, dass Kinder unabhängig von ihrer Herkunft gefördert werden sollen. Tatsächlich wird kulturelle und sprachliche Vielfalt aber in Kindertageseinrichtungen bislang nur vereinzelt berücksichtigt. Kinder, die kein Deutsch sprechen und bislang wenig Kontakt zur Mehrheitsgesellschaft haben, erhalten dadurch nicht die Unterstützung, die sie für ihre kognitive, körperliche, psychische und soziale Entwicklung benötigen. So laufen sie Gefahr, unvorbereitet in die Schule einzumünden (Tietze et al. 2012: 15). Kinder aus Flüchtlingsfamilien sind hiervon besonders betroffen, denn bislang ist nur ein Bruchteil des Kita-Personals auf die Arbeit mit dieser Gruppe vorbereitet.²²⁶ Das Aus- und Fortbildungsangebot zu Sprachbildung, Umgang mit Traumatisierung und anderen einschlägigen Qualifizierungsbedarfen ist nach wie vor eher spärlich. Dies führt in der Praxis dazu, dass die meisten Kita-Teams nicht recht wissen, wie sie neu zugewanderte Kinder in ihrer Entwicklung unterstützen können, damit diese später bessere Chancen auf (höhere) Bildungsabschlüsse haben (SVR-Forschungsbereich 2014: 33).

²²⁵ Bei frühkindlicher Bildung für unter 3-Jährige gab es 2014 bundesweit eine Versorgungslücke von etwa 10 Prozent: 41,5 Prozent der Eltern suchten einen Kita-Platz, doch nur 32,3 Prozent wurden fündig (BMFSFJ 2015: 6–9).

²²⁶ In einer Befragung von 1.967 Kita-Leitungen vom Dezember 2015 haben nur 15,9 Prozent zu der Aussage „Ich fühle mich für die Herausforderungen mit den Flüchtlingskindern gut vorbereitet“ die Antworten „trifft zu“ oder „trifft voll und ganz zu“ ausgewählt (Wolters Kluwer Deutschland 2016: 19).

Abb. B.2 Anteil der Kindertageseinrichtungen, die zentrale Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Flüchtlingsfamilien erfüllen



Lesehilfe: Von den Kitas, die viele Kinder mit Migrationshintergrund betreuen, erfüllen 46,2 Prozent drei wichtige Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit Flüchtlingsfamilien: (1) vielseitige Mitwirkungsmöglichkeiten für Eltern, (2) interkulturelle Kompetenz der pädagogischen Fachkräfte, (3) Kooperation mit lokalen Initiativen und Einrichtungen.

Quelle: SVR-Forschungsbereich 2014: 18

Eine weitere Herausforderung ist die tägliche Zusammenarbeit mit den Eltern der Kinder. Diese ist oft von Missverständnissen und Unkenntnis auf beiden Seiten geprägt: Das Erzieherpersonal weiß kaum etwas über die Lebenssituation der Flüchtlinge; die Eltern wiederum verstehen oft nicht, dass Tageseinrichtungen in Deutschland von ihnen eine regelmäßige Teilnahme am Kita-Alltag erwarten (SVR-Forschungsbereich 2014). Solche Missverständnisse treten deutlich seltener in Kindertagesstätten auf, die (1) Eltern aktiv einbinden, (2) ihr Personal entsprechend schulen und (3) regelmäßig den Kontakt zur Flüchtlingsberatung und anderen lokalen Einrichtungen suchen (vgl. Jungen 2013: 10f.). Diese drei Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Flüchtlingsfamilien erfüllt aber bundesweit nur etwa jede vierte Kita. Selbst Einrichtungen, die überdurchschnittlich viele Kinder mit Migrationshintergrund betreuen, sind auf Familien mit Fluchterfahrung meist nicht oder nur unzureichend vorbereitet (Abb. B.2).

In städtischen Regionen ziehen Flüchtlinge zudem tendenziell in Stadtteile, in denen bereits weit über 50 Prozent der Kinder einen Migrationshintergrund ha-

ben. So hatten z. B. in Duisburg-Bruckhausen im Jahr 2012 87,5 Prozent der 0- bis 6-Jährigen mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil (Stadt Duisburg 2012: 44) (s. Kap. B.1.3). Dadurch entwickelt sich kleinräumige Segregation. Diese wird dadurch verstärkt, dass Eltern ohne Migrationshintergrund Kitas außerhalb des Stadtteils bevorzugen, weil sie negative Auswirkungen auf den Lernfortschritt ihrer Kinder befürchten. In Mülheim an der Ruhr etwa weichen sie bevorzugt auf Kitas in konfessioneller Trägerschaft aus. Dadurch ist in den städtischen Einrichtungen der Zuwandereranteil auf bis zu 84,9 Prozent gestiegen (Regionalverbund Ruhr 2012: 64f.). In diesen segregierten Kitas ist es für die Kinder oft schwieriger, die deutsche Sprache zu erlernen, denn viele erwerben im Elternhaus nur einen sehr eingeschränkten deutschen Wortschatz (Tietze et al. 2012: 15).

B.2.1.3 Ausgewählte Lösungsansätze

➡ **Angesichts der Versorgungslücken, die in der frühkindlichen Bildung seit Jahren bestehen, sollten in erster Linie die Betreuungsstrukturen ausgebaut werden,**

was letztlich allen zugutekommt. Das betrifft sowohl Kindertageseinrichtungen als auch Brückenangebote. Ein solches ist etwa die mobile Kita im nordrhein-westfälischen Kreis Siegen-Wittgenstein: Deren ‚Spielbus‘ steuert gezielt Flüchtlingsunterkünfte an, um vor Ort ein altersgerechtes Spiel- und Lernangebot zu schaffen und zugleich niedrigschwellig über die Betreuungsmöglichkeiten in der Region zu informieren. Das Projekt wurde vom Kreisverband Siegen-Wittgenstein der Arbeiterwohlfahrt initiiert. Es zeigt beispielhaft, welchen Mehrwert eine professionell koordinierte Zusammenarbeit der Kinder- und Jugendhilfe mit lokalen Partnern bringen kann. Untersuchungen zeigen im Übrigen, dass die Kinder und Jugendlichen wie auch ihre Eltern ein solches Bildungsangebot als besser einschätzen, wenn derartige multiprofessionelle Kooperationen längerfristig angelegt sind (Weichold/Silbereisen 2012).

Der notwendige Ausbau von Kindertageseinrichtungen betrifft sowohl die bauliche als auch die personelle Ebene. Das erfordert insbesondere auch zusätzliche Investitionen in die Erzieheraus- und -fortbildung. Diese sollte stärker an die Hochschulen angebunden werden, um sie gesellschaftlich aufzuwerten und somit attraktiver zu machen.²²⁷ Einige Bundesländer bieten vermehrt Fortbildungen zum Thema Sprachbildung und interkulturelle Kompetenz an, um das Kita-Personal für die Arbeit mit Flüchtlingskindern und ihren Familien zu qualifizieren. In Rheinland-Pfalz fasst das Kultusministerium einschlägige Fortbildungsangebote zusammen und macht sie zentral zugänglich.²²⁸ Zudem können Kindertageseinrichtungen Mittel aus dem Bundesprogramm Sprach-Kitas für Teamfortbildung nutzen: Das Programm finanziert eine zusätzliche Fachkraft, die ihre Kollegen für die Arbeit im multikulturellen Betreuungsalltag qualifiziert. Für das Programm stehen zwischen 2016 und 2019 bis zu 400 Millionen Euro zur Verfügung (BMFSFJ 2016: 8–13).

Das Sprachbildungsprogramm Rucksack KiTa unterstützt seit 1999 die Zusammenarbeit zwischen Kindertageseinrichtungen und Eltern mit Migrationshintergrund: 4- bis 6-jährige Kinder werden beim Erwerb der deutschen Sprache und beim Erwerb von Sprachkenntnissen in Arabisch, Türkisch und anderen Herkunftssprachen gefördert, indem Kitas und Eltern ihre Aktivitäten stärker aufeinander abstimmen. Dabei helfen mehrsprachige und bildstarke Lernmaterialien wie z. B. ein zweisprachiges Wortspiel-Puzzle: Das setzen die Eltern zu Hause in der Herkunftssprache gemeinsam mit ihren Kindern zusammen; später macht das Erzieherpersonal in der Kita dazu

ergänzende Übungen in deutscher Sprache. Der Wiedererkennungseffekt hilft den Kindern beim Lernen beider Sprachen. Bundesweit kooperieren mehr als 800 Rucksack-Kitas mit Elterngruppen.

B.2.2 Schulische Bildung

Wie bei der frühkindlichen Bildung ist es auch im Schulsystem regional sehr unterschiedlich, wann geflüchtete Kinder und Jugendliche eine Schule besuchen können. So müssen geflüchtete Kinder und Jugendliche in einigen Bundesländern monatelang warten, um aufgenommen zu werden, was die ohnehin schon lange Zeit ohne Unterricht unnötig erhöht (Massumi et al. 2015: 61). Zwar engagieren sich Lehrkräfte, Schulen und Schulbehörden im gesamten Bundesgebiet sehr dafür, geflüchtete Kinder und Jugendliche möglichst schnell in den Schulalltag zu integrieren (vgl. Otto et al. 2016; Brüggemann/Nikolai 2016). Bislang gibt es jedoch kaum belastbare Erkenntnisse dazu, mit welchen Beschulungsmodellen und unter welchen örtlichen Gegebenheiten Flüchtlinge am ehesten erfolgreich lernen. Nur wenige Lehrerkollegien sind auf die Arbeit mit Flüchtlingen hinreichend vorbereitet. Dies erschwert die Bildungsintegration, denn die meisten Flüchtlinge benötigen zusätzliche sprachliche und fachliche Unterstützung, um dem Unterricht folgen zu können.

Im Oktober 2015 gingen die Kultusministerien der Länder von ca. 325.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schülern im Schulsystem aus; dabei waren auch diejenigen mitgerechnet, die 2014 bereits eine Schule besuchten (KMK 2015b). Ihre genaue Zahl lässt sich aufgrund der zum Teil noch nicht bearbeiteten Asylanträge derzeit nicht feststellen. Laut dem Nationalen Bildungsbericht werden von den 2015 zugewanderten Asylsuchenden in Deutschland bis zu 120.000 eine allgemeinbildende Schule besuchen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 201). Diese Hochrechnung bezieht sich auf die Bundesebene. Sie darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der Flüchtlinge sich von Ort zu Ort und mitunter auch von Schule zu Schule unterscheidet. Die geflohenen Kinder und Jugendlichen, die zwischen 2014 und 2016 nach Deutschland gekommen sind, erhöhen die Schülerzahl auf der Bundesebene insgesamt zwar nur um etwa 2 Prozent (Klemm 2016; Statistisches Bundesamt 2016a); in einzelnen Städten und Landkreisen liegt der Anteil jedoch deutlich höher. An den Bremer

²²⁷ Im Jahr 2010 hatten bundesweit 3,5 Prozent des Kita-Personals (inkl. Leitung) ein Hochschulstudium absolviert. Angesichts der wegweisenden Bedeutung frühkindlicher Bildung und der gestiegenen Anforderungen an die Belegschaft von Kitas sollte jede Einrichtung zukünftig mindestens eine Fachkraft mit einem einschlägigen Studium beschäftigen. Ferner sollte entsprechend den gestiegenen gesellschaftlichen Erwartungen an frühkindliche Bildung über eine höhere Vergütung des Erzieherpersonals nachgedacht werden (Aktionsrat Bildung 2012: 78).

²²⁸ Vgl. <https://kita.bildung-rp.de/Fluechtlingskinder.730.0.html>, 13.01.2017.

Schulen etwa hat sich allein im Schuljahr 2015/16 die Schülerpopulation um 3,7 Prozent erhöht.²²⁹ Folglich können die Schätzungen auf Bundes- und Länderebene für die Situation vor Ort nur als grobe Anhaltspunkte dienen.

B.2.2.1 Hürden beim Schulzugang

Im föderal strukturierten deutschen Schulsystem entscheiden die Verfassungen und Schulgesetze der Bundesländer darüber, ab wann ein Flüchtling die Schule besuchen darf bzw. muss. Laut EU-Aufnahmerichtlinie²³⁰ muss ein Schulzugang spätestens drei Monate nach Stellung eines Asylanspruchs gewährt werden. Viele Bundesländer lassen Familien aber deutlich länger warten (Massumi et al. 2015: 38f.; UNICEF 2016: 7). Meistens ist ein Schulbesuch erst dann vorgesehen, wenn die geflüchteten Kinder und Jugendlichen ihren Wohnsitz im Bundesland haben und davon ausgegangen werden kann, dass sie zumindest im kommenden Schuljahr dort eine Schule besuchen. Ab welchem Zeitpunkt ein solcher gewöhnlicher Aufenthalt vorliegt und damit auch die Schulpflicht beginnt, unterscheidet sich daher von Land zu Land (Abb. B.3). Dabei bestehen zwei Grundmodelle: Überwiegend gilt die Schulpflicht, sobald Flüchtlinge als wohnhaft angesehen werden,²³¹ zum Teil existieren auch fixe Wartezeiten ab Einreise in das Bundesgebiet (Lehner 2016: 335–340).

In Hamburg, dem Saarland und Schleswig-Holstein müssen geflüchtete Kinder und Jugendliche frühzeitig die Schule besuchen, nämlich unmittelbar ab dem Zeitpunkt, zu dem sie in einer Wohnung leben. Da in diesen Bundesländern auch Erstaufnahmeeinrichtungen als Wohnung gelten können, finden erste Unterrichtseinheiten bereits dort statt; sie können z. B. – wie in Hamburg – eine umfassende Sprachförderung beinhalten.²³² In anderen Bundesländern beginnt die Schulpflicht deutlich später, oft erst, wenn die Flüchtlinge die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen und im Rahmen ihres Asylverfahrens einer Kommune zugewiesen werden. Auf eine solche Zuweisung mussten Asylsuchende in den Jahren 2015 und 2016 oft monatelang warten. Dadurch verpassten junge Flüchtlinge im schlimmsten Fall ein ganzes Schuljahr (UNICEF 2016: 11; Otto et al. 2016: 12–15). In dieser Situation könnten die Familien theoretisch ein Schulbesuchsrecht

einfordern. Dafür müssten sie sich jedoch zum Teil auf völker- und europarechtliche Normen berufen, denn in einigen Landesschulgesetzen gilt das Recht auf Bildung für Asylsuchende bislang nur implizit. In der Praxis dürften allerdings die wenigsten Eltern einen Schulbesuch rechtlich einfordern (Massumi et al. 2015: 37).

B.2.2.2 Herausforderungen im Schulalltag

Politik und Gesellschaft sehen die 33.000 allgemeinbildenden Schulen, die es in Deutschland gibt, zunehmend als Integrationsmotoren für geflüchtete Kinder und Jugendliche. Die Schulen sollen nicht nur Fachwissen und allgemeine Fähigkeiten vermitteln, sondern auch die soziale Integration junger Flüchtlinge fördern, indem sie Begegnungen mit der Aufnahmegesellschaft und ihren demokratischen Grundwerten ermöglichen und aktiv fördern. Für diese anspruchsvolle Aufgabe sind die Schulen jedoch nicht allein zuständig: Die Bundesländer sind gesetzlich verpflichtet, sie dabei zu unterstützen.²³³

Die meisten der neu Zugewanderten müssen zunächst vor allem die deutsche Sprache erlernen. Auch die geflüchteten Kinder und Jugendlichen sollen möglichst rasch ein Sprachniveau erreichen, das ihnen erlaubt, am Regelunterricht teilzunehmen (vgl. KMK 2016a: 4f.; Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015: 2). Vor diesem Hintergrund sind drei Fragen von besonderer Bedeutung: (1) Wie können Flüchtlinge am besten unterrichtet werden (separat, integriert etc.)? (2) Welche Inhalte sollten beim Unterricht mit Flüchtlingen im Vordergrund stehen? (3) Wo können Flüchtlinge beschult werden, um Segregation zu vermeiden?

Obwohl viele Schulen inzwischen mehrere Jahre Erfahrung mit Flüchtlingen und anderen Neuzuwanderern haben, gibt es bisher kaum wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse darüber, wie geflüchtete Kinder und Jugendliche am besten unterrichtet werden können (Brüggemann/Nikolai 2016: 6; Otto et al. 2016: 4; Behrens/Westphal 2009). Entsprechend vielfältig sind die Beschulungsmodelle, die ihnen den Weg zum gemeinsamen Unterricht mit einheimischen Schulkindern ebnen sollen. Oft werden die Neuzugänge zunächst komplett in separaten Lerngruppen unterrichtet, die u. a. als Willkommensklassen bezeichnet werden; diese sollen sie auf den Regelun-

229 Gezählt wurden Schüler ohne Deutschkenntnisse, die eine Willkommensklasse (sog. Vorkurs) besuchen, in der sie auf den Unterricht in der Regelklasse vorbereitet werden. Knapp drei Viertel von ihnen sind nach Deutschland geflohen; die Übrigen sind über andere Wege zugewandert, etwa im Rahmen der Personenfreizügigkeit für EU-Bürger (Bremer Senatorin für Kinder und Bildung 2016b: 7–10).

230 Die Richtlinie 2013/33/EU verweist dabei auf das von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951 in der Fassung vom 31.01.1967.

231 Je nach Bundesland wird hierbei entweder auf den Wohnsitz im melderechtlichen Sinne abgestellt – was die Erstaufnahmeeinrichtung mit einschließt – oder deren Verlassen bzw. die Zuweisung zu einer Kommune abgewartet.

232 Vgl. Verwaltungsvorschrift über die schulische Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen und Erstversorgungseinrichtungen für unbegleitete Minderjährige in Hamburg vom 16.10.2015.

233 Für das Schulwesen ist nach dem Grundgesetz (Art. 7 Abs. 1 GG) der Staat verantwortlich; damit ist es auch in erster Linie seine Aufgabe, soziale, migrationsbedingte und andere Ungleichheiten im Bildungssystem auszugleichen (Avenarius/Füssel 2010: 102–107).

Abb. B.3 Schulpflicht für Kinder und Jugendliche aus Flüchtlingsfamilien in den Bundesländern



Anmerkung: Die in der Abbildung enthaltenen Informationen entsprechen dem Sachstand im Juli 2016.

Quelle: KMK 2016b; Massumi et al. 2015: 38f.; eigene Darstellung

terricht vorbereiten.²³⁴ Nach einer Phase der getrennten Beschulung in solchen Lerngruppen werden sie i. d. R. schrittweise in den Regelunterricht integriert. Manche Schulen verzichten auch darauf, die Schülergruppen am Anfang vollständig zu trennen, und beginnen unmittelbar mit einer teilintegrierten Beschulung. Wieder andere unterrichten die geflüchteten Kinder und Jugendlichen sofort in Regelklassen und ergänzen den Fachunterricht durch Sprachförderstunden (Massumi et al. 2015: 43–52; Karakayali et al. 2016).

Bislang gibt es keine belastbaren Vergleichsuntersuchungen dazu, ob gemeinsamer Unterricht vom ersten Tag an besser oder schlechter ist als getrennte oder teilintegrierte Beschulung oder welches Modell für welche Altersstufen am besten wirkt. Die Beantwortung dieser Frage wird noch dadurch erschwert, dass viele der Flüchtlinge nicht zu Beginn eines Schuljahrs ankommen, sondern im laufenden Schulbetrieb integriert werden müssen. An Bremer Grundschulen und weiterführenden Schulen etwa kamen im Verlauf des Schuljahrs 2015/16

²³⁴ In der bayerischen Oberpfalz z. B. haben Anfang 2016 40 der insgesamt 343 Grund- und Mittelschulen (11,7 %) eine oder mehrere Willkommensklassen (sog. Übergangsklassen) eingerichtet (Bayerischer Landtag, Drs. 17/10465).

Info-Box 7 Trotz Gesetzesänderung: ohne Papiere kein Schulbesuch!

Geflüchtete Kinder und Jugendliche, die sich irregulär, d. h. ohne Kenntnis der Ausländerbehörden in Deutschland aufhalten, besuchen häufig keine Schule, weil sie bzw. ihre Familien befürchten, dass die Ordnungsbehörden vor Ort von ihrem Aufenthalt erfahren. Für das Jahr 2014 wurde die Zahl der ‚papierlosen‘ Kinder auf „zwischen einigen tausend und einigen zehntausend“ geschätzt (Funck/Karakaşoğlu/Vogel 2015: 8). Damit auch diese Kinder eine Chance auf Bildung erhalten, sind Schulen und andere Bildungseinrichtungen seit 2011 ausdrücklich nicht mehr verpflichtet, Schulkinder ohne Papiere den Ausländerbehörden zu melden (§ 87 Abs. 1 u. 2 AufenthG). Eine bundesweite Untersuchung an 100 Grundschulen im Sommer 2015 zeigte allerdings, dass viele Schulen die aktuelle Gesetzeslage nicht kennen: 62 Prozent würden in einem solchen Fall die Kinder nicht beschulen. Einige sagen ausdrücklich, dass sie die Ausländerbehörden informieren würden; insofern würden die betreffenden Familien tatsächlich eine Entdeckung riskieren. Von den befragten Schulen in den ostdeutschen Flächenländern war keine bereit, ‚papierlose‘ Kinder aufzunehmen (Funck/Karakaşoğlu/Vogel 2015: 29–36).

mehr als 1.400 neu zugewanderte Kinder zu unterschiedlichen Zeitpunkten hinzu (Abb. B.4).

Politische Rahmenvorgaben zum ‚richtigen‘ Beschulungsmodell bleiben an vielen Stellen vage und eröffnen Schulleitungen und Lehrerkollegien einen erheblichen Handlungsspielraum. Die meisten Bundesländer geben in Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Erlassen lediglich Richtwerte für Sprachförderstunden und Möglichkeiten der Beschulung vor. In Mecklenburg-Vorpommern z. B. sollen Grundschulkinder aus Flüchtlingsfamilien mindestens zehn Wochenstunden intensive Sprachförderung erhalten, Sekundarschüler mindestens zwanzig.²³⁵

In Grundschulen sollen die Flüchtlinge oft gemeinsam mit allen anderen Kindern lernen. Für weiterführende Schulen sehen die Landesregelungen üblicherweise parallel zum Regelunterricht geführte Willkommensklassen und zusätzliche Sprachförderstunden vor. Wie intensiv diese Sprachförderung ausfällt und ab wann die Flüchtlinge am Regelunterricht teilnehmen, entscheidet aber letztlich jede Schule selbst (Massumi et al. 2015: 44–49; Brüggemann/Nikolai 2016: 4; Otto et al. 2016: 32).²³⁶

Schulen mit einem sog. rhythmisierten Ganztagsangebot haben deutlich mehr Möglichkeiten, den Spracherwerb der Flüchtlinge zu fördern, denn hier können am Vor- und am Nachmittag Unterrichts-, Lern- und Freizeitphasen im Wechsel stattfinden. Von solchen Angeboten profitieren bislang aber weniger als 6 Prozent aller Kinder mit und ohne Migrationshintergrund (Aktionsrat Bildung 2013: 36). Zudem ist die Teilnahme am Ganztagsangebot an den meisten Schulen nach wie vor freiwillig. Dadurch nehmen gerade Kinder und Jugendliche aus Flüchtlingsfamilien solche integrationsfördernden Bildungsangebote

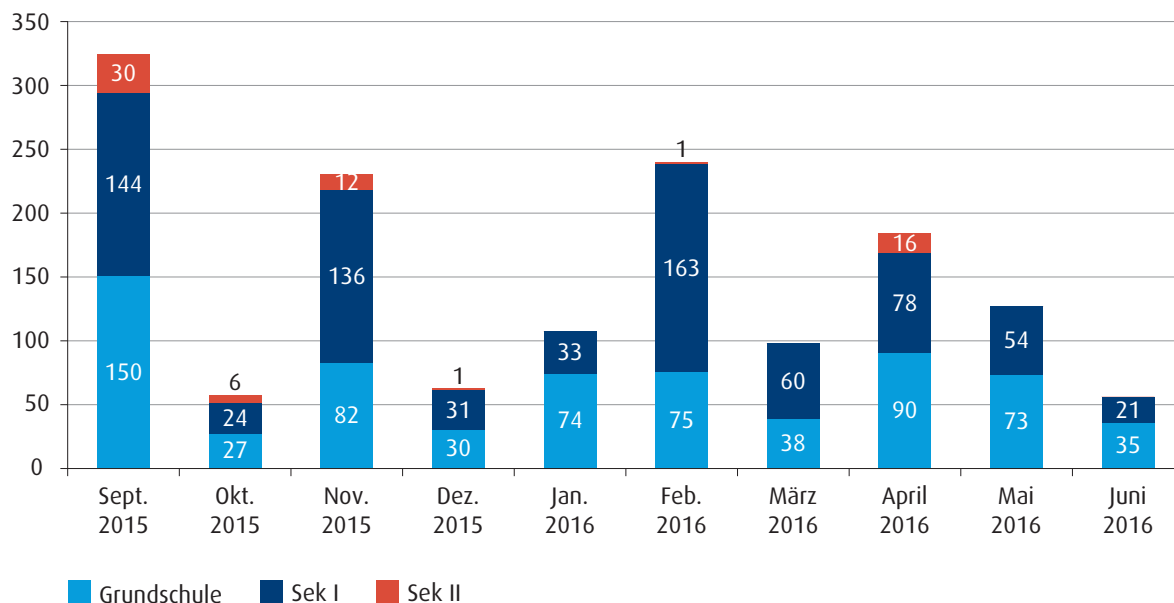
seltener wahr (Spieß/Westermaier/Marcus 2016: 769). Zwar wurden Ganztagschulen ab 2002 bundesweit erheblich ausgebaut; oft fehlen jedoch Konzepte und pädagogisches Fachpersonal, um Flüchtlinge optimal zu fördern. Nicht zuletzt deshalb greifen viele Schulen bei der Ausgestaltung des Ganztagsangebots oft auf ehrenamtliche Hilfe zurück. Seit 2015 ist das ehrenamtliche Engagement in den Bereichen Sprachbildung und Nachhilfe deutlich gestiegen; knapp zwei Drittel der Ehrenamtlichen arbeiten jedoch zum ersten Mal mit Flüchtlingen (Karakayali/Kleist 2016: 24–26). So wichtig dieses zivilgesellschaftliche Engagement auch ist, es enthebt den Staat nicht seiner Verantwortung, für die Bildung aller in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen zu sorgen. Die neu Zugewanderten haben zum Teil erheblichen Sprachförderbedarf, einige benötigen auch psychosoziale Betreuung. Zudem sollte das Personal entsprechend weitergebildet werden, und es sollten multiprofessionelle Teams aus Lehrkräften, Fachkräften für Schulsozialarbeit, Erziehern sowie haupt- und ehrenamtlichen Hilfskräften gebildet und eng vernetzt werden.

In Willkommensklassen lernen Kinder mit fortgeschrittenen mündlichen und schriftlichen Sprachfähigkeiten gemeinsam mit Analphabeten. Angesichts der zu beobachtenden immensen Leistungsspanne der Flüchtlinge stellt sich zunehmend die Frage nach passenden Unterrichtsinhalten und Lehrmethoden. Die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen können von einem Lehrbuch kaum abgebildet werden. Daher muss das pädagogische Fachpersonal zusätzliche Zeit aufwenden, um die Schüler einzeln zu betreuen und die Lernmaterialien anzupassen. An weiterführenden Schulen kommt erschwerend hinzu,

²³⁵ Nr. 5.3.4 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern vom 01.08.2011.

²³⁶ In Berlin, Brandenburg, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt sollen nach den entsprechenden Verwaltungsvorgaben die Schulen gemeinsam mit der örtlichen Schulbehörde entscheiden, wann der Übergang in die Regelklasse erfolgt (Aktionsrat Bildung 2016: 46f.).

Abb. B.4 Neuaufnahme von Kindern und Jugendlichen in Willkommensklassen (sog. Vorkurse) in der Stadt Bremen, Schuljahr 2015/16



Lesehilfe: Sek I = Sekundarstufe I, Sek II = Sekundarstufe II (allgemeinbildende Schulen). Die Angaben zum ‚Fluchthintergrund‘ der Schulkinder sind Näherungswerte; sie werden über Adressdaten, Jugendhilfestatistik und die Staatsbürgerschaft ermittelt. Im Schuljahr 2015/16 hatten etwa drei Viertel der Neuzugänge in Bremer Vorkursen einen ‚Fluchthintergrund‘.

Quelle: Bremer Senatorin für Kinder und Bildung 2016a; eigene Darstellung

dass die Jugendlichen aus Flüchtlingsfamilien zum Teil ohne Rücksicht auf ihr Leistungsvermögen auf Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien verteilt werden und dort nach kurzer Zeit über- bzw. unterfordert sind.

Die Lehrkräfte müssen nicht nur ihren Unterricht stärker an den sprachlichen und fachlichen Ausgangslagen der Flüchtlinge ausrichten, sie sollten ihnen auch als Bezugsperson und Wegbegleiter zur Seite stehen. Das gilt bei Willkommensklassen ebenso wie im Regelunterricht (Otto et al. 2016: 23–46). Viele Lehrkräfte fühlen sich auf diese Aufgaben schlecht vorbereitet. Sie wünschen sich gezielte Fortbildungen zum Umgang mit sprachlicher und kultureller Vielfalt wie auch mit psychischen Störungen, die bei Schulkindern aus Flüchtlingsfamilien bis zu 15-mal häufiger zu beobachten sind als bei einheimischen (Ruf/Schauer/Elbert 2010: 158; Vodafone Stiftung Deutschland 2012: 25f.; Becker-Mrotzek et al. 2012: 7). Dabei treten Belastungsstörungen häufig nicht unmittelbar nach der Ankunft, sondern zeitverzögert auf; das unterstreicht die Notwendigkeit, Lehrkräfte dafür zu sensibilisieren und entsprechend fortzubilden (Adam/Inal 2013: 14f.). Interessierte Lehrer finden allerdings bislang ein sehr unübersichtliches Fortbildungsangebot. Einschlägige Veranstaltungen werden zu selten und zu kurz angeboten, was

die gewünschte Qualifizierungswirkung deutlich schmälert. Ähnliches gilt für die Lehrerausbildung: Nur in sechs Bundesländern sind Lehramtsstudierende verpflichtet, Grundkenntnisse zum Thema Sprachbildung zu erwerben (SVR-Forschungsbereich/Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache 2016: 4f.).

Zudem werden zusätzliche Lehrkräfte und pädagogisches Personal mit Spezialwissen benötigt, denn gerade die Arbeit mit Alphabetisierungsklassen und die Betreuung von traumatisierten Minderjährigen sind ohne Expertenwissen kaum zu leisten (Migration Policy Institute/SVR-Forschungsbereich 2016: 6–10). So muss an Schulen mit vielen Flüchtlingen insbesondere die schulpsychologische Versorgung verbessert werden. Im Jahr 2016 schwankte das Verhältnis von Schulpsychologen zu Schülern in den Bundesländern zwischen 1 : 5.083 in Berlin und 1 : 15.630 in Sachsen; vom international empfohlenen Versorgungsverhältnis von 1 : 1.000 ist es durchgängig weit entfernt (Dunkel 2016: 2). Schulpsychologische Fachkräfte betreuen i. d. R. mehrere Schulen und sind somit nicht ständig vor Ort.

Die Beschulungspraktiken – und damit verbunden die Lernmöglichkeiten für Flüchtlinge – unterscheiden sich auch je nach Schulstandort. Der Lernfortschritt von

Kindern und Jugendlichen kann also durchaus davon abhängen, wo sie zur Schule gehen (vgl. Baumert/Stanat/Watermann 2006). Ähnlich wie in der frühkindlichen Bildung besteht auch im schulischen Bereich die Gefahr, dass Flüchtlinge abgesondert werden. Darauf verweist auch die Situation der Zuwanderer, die schon seit Jahren in Deutschland leben: In Großstädten besuchte von den Grundschulkindern mit Migrationshintergrund im Jahr 2011 über die Hälfte (57,6 %) eine stark segregierte Schule, in der mehr als drei von vier Kindern einen Migrationshintergrund haben. Von den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund waren es nur 8 Prozent (SVR-Forschungsbereich 2013c: 8).

Diese Entmischung kann den Spracherwerb und den Lernzuwachs junger Flüchtlinge hemmen und ungleiche Bildungschancen weiter verschärfen. Dieser Befund ist allerdings nicht direkt auf den Zuwandereranteil in den Schulen zurückzuführen, sondern vielmehr auf den Anteil sozial benachteiligter und leistungsschwacher Schulkinder, der an segregierten Schulen oft überdurchschnittlich hoch ist (Baumert/Stanat/Watermann 2006: 134; Bellin 2009: 208; Scharenberg 2011: 155f.; Schallock 2016: 322f.). Bei der Schulzuweisung junger Flüchtlinge sollten die zuständigen Schulbehörden daher stärker die Zusammensetzung der Schülerschaft berücksichtigen und vorhandene Daten (z. B. zum Anteil sozial benachteiligter Kinder) gezielt nutzen, um zusätzliche Segregation zu verhindern. Diese Möglichkeit wird von den Schulbehörden bislang kaum genutzt; die meisten Zuteilungsverfahren orientieren sich eher an Kriterien wie räumlicher Nähe, freien Klassenräumen oder der Bereitschaft des Lehrerkollegiums, Flüchtlinge aufzunehmen (Otto et al. 2016: 12). Zwar sollten in die Zuteilungsentscheidungen der Schulbehörden auch solche Informationen einfließen. Im Hinblick auf die mittelfristige Bildungsintegration junger Flüchtlinge ist es jedoch wichtig, das Leistungsniveau und die sozialen Merkmale der Schülerschaft vor Ort stärker zu berücksichtigen. Spätestens ab dem Übergang in den Regelunterricht sollte eine ‚ausgewogene‘ Mischung angestrebt werden.

Ferner sollte Ausgrenzung innerhalb der Schulen vermieden werden. Die parallel zum Regelunterricht geführten Willkommensklassen bieten einen Schutzraum und eine enge Beziehung zur Lehrkraft. Gleichzeitig kann die gesonderte Beschulung aber mittelfristig dazu führen, dass fachliche Unterrichtsinhalte zu kurz kommen und wenig Kontakt zu Gleichaltrigen außerhalb des Klassenverbands entsteht; sie kann somit den Lernfortschritt behindern und die Sozialisation in der Aufnahmegesellschaft erschweren (Otto et al. 2016: 31). Die Schulen sollten dies bei der Unterrichtsorganisation berücksichtigen und ihre Gestaltungsspielräume im Sinne der Flüchtlin-

ge nutzen. Keinesfalls dürfen die Willkommensklassen missbraucht werden, um ‚schwierige‘ Schüler langfristig auszusondern.

B.2.2.3 Ausgewählte Lösungsansätze

Im deutschen Schulsystem ist Zuwanderung seit vielen Jahren der Normalfall, etwa jeder dritte Schüler hat einen Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2015b, eigene Berechnung). Somit stellt sich zunächst die Frage, welche Förderansätze schon bewährt und wissenschaftlich abgesichert sind. Die bisherigen Erkenntnisse erlauben jedoch keine Rückschlüsse darauf, wie geeignet oder wirksam die derzeit praktizierten Fördermaßnahmen für geflüchtete Kinder und Jugendliche wirklich sind (Massumi et al. 2015: 45; Otto et al. 2016: 4). Immerhin können einzelne Praxisbeispiele herausgestellt werden, die vielversprechend erscheinen.

Systematische Bildungsintegration

In Schleswig-Holstein müssen geflüchtete Kinder und Jugendliche schon kurz nach ihrer Ankunft am Schulunterricht teilnehmen (Abb. B.3). Ihre Integration in den Regelunterricht erfolgt in drei Schritten: Zunächst erwerben die Kinder an einem der 201 Sprachlernzentren im Land grundlegende Deutschkenntnisse; in diesen sog. DaZ-Zentren²³⁷ wurden zum Beginn des Schuljahrs 2016/17 knapp 7.000 Schüler von 427 speziell ausgebildeten DaZ-Lehrkräften auf den Schulbesuch vorbereitet. Im zweiten Schritt lernen die geflüchteten Kinder und Jugendlichen grundsätzlich gemeinsam mit den einheimischen Schulkindern in einer Regelklasse. Zu Beginn erhalten sie neben dem Fachunterricht bis zu sechs Sprachförderstunden pro Woche. Im dritten und letzten Schritt wird die Zahl der Förderstunden je nach Sprachstand verringert; schließlich nehmen die Zuwanderer nur noch am Regelunterricht teil (Ministerium für Bildung Schleswig-Holstein 2016).

Flächendeckende Lehrerbildung zum Thema Sprachbildung

In Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind alle Lehramtsstudierenden per Gesetz verpflichtet, einen oder mehrere Kurse zum Thema Sprachbildung zu belegen. Im übrigen Teil der Republik sind die Lehrkräfte in dieser Hinsicht bei ihrem Eintritt in den Schuldienst weitgehend unvorbereitet. Denn auch im Referendariat überlassen es die meisten Länder dem Zufall, ob bzw. inwieweit die jungen Lehrkräfte lernen, mit sprachlichen und kulturellen Unterschieden pädagogisch angemessen umzugehen. Da Flüchtlinge – wie auch viele andere Schulkinder mit und ohne Migrationshintergrund – einen

237 DaZ = Deutsch als Zweitsprache.

mitunter hohen Sprachförderbedarf haben, sollte Sprachlernen in allen Unterrichtsfächern zum Thema gemacht werden, auch in Fächern wie Mathematik (z. B. mithilfe sprachintensiver Aufgaben) (SVR-Forschungsbereich/Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache 2016: 10; Baumann 2017). Hierauf müssen die Lehrkräfte entsprechend vorbereitet werden.

Lernmaterialien für den Unterricht mit Flüchtlingen

Für den Unterricht mit Flüchtlingen gibt es nur wenige curriculare Vorgaben und pädagogische Konzepte. Darum erarbeiten einzelne Lehrkräfte oder auch ganze Lehrergruppen eigene Unterrichtsmaterialien, um den vielfältigen Ausgangslagen der geflüchteten Schulkinder gerecht zu werden (Otto et al. 2016: 40). Hier können die Überichtsangebote von Nutzen sein, die Schulbehörden, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Deutsche Bildungsserver und die Landesinstitute für Lehrerbildung im Schuljahr 2015/16 (weiter-)entwickelt haben. Das Hamburger Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung etwa stellt für den Sprachunterricht mit Flüchtlingen in Erstaufnahmeeinrichtungen seit Oktober 2015 ganze Unterrichtseinheiten zur Verfügung.²³⁸

B.2.3 Berufliche Bildung

Knapp ein Viertel der Asylanträge in den Jahren 2015 und 2016 wurde von jungen Frauen und insbesondere jungen Männern gestellt, die sich im Ausbildungsalter befinden (18 bis 25 Jahre) (BAMF 2016c; 2017a). Für diese Menschen ist Erwerbstätigkeit eine der entscheidenden Integrationsvoraussetzungen: Dadurch gewinnen sie nicht nur finanzielle Unabhängigkeit, sondern auch soziale Kontakte und gesellschaftliche Akzeptanz. Auf dem zertifikatsorientierten deutschen Arbeitsmarkt ist die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung – und somit eine erfolgreiche (Arbeitsmarkt-)Integration – aber nach wie vor äußerst schwierig, wenn die betreffende Person keinen anerkannten berufsqualifizierenden Abschluss vorweisen kann. Für Flüchtlinge ist diese Situation besonders schwierig. Einerseits gibt es in ihren Herkunftsländern in der Regel kein Berufsausbildungssystem, das dem deut-

schen dualen System vergleichbar wäre. Daher können nur wenige eine zertifizierte Berufsausbildung vorweisen (Romiti et al. 2016: 57f.). Andererseits verfügen viele Flüchtlinge zwar über berufliche Erfahrungen bzw. Kenntnisse, diese sind mit dem beruflichen Bildungssystem bzw. den Anforderungen des Arbeitsmarkts in Deutschland aber wiederum nicht oder nur schwer vereinbar (für Zahlen zur beruflichen Bildung s. Kap. B.3.1).

Da die meisten jungen Flüchtlinge nicht über entsprechende Zeugnisse verfügen, ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren der Bedarf an Ausbildungsplätzen erheblich steigen wird. Allein für die 18- bis 25-Jährigen, die 2015 nach Deutschland geflüchtet sind, wird ein Bedarf von bis zu 120.000 zusätzlichen Plätzen in Berufsschulen und Ausbildungsbetrieben erwartet (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 201). Im Idealfall sollen die jungen Flüchtlinge im Rahmen einer dualen Ausbildung beide Lernorte kennenlernen und von der bewährten Mischung aus Theorie und Praxis profitieren. Rechtlich wurden ihnen entsprechende Möglichkeiten zwar inzwischen eröffnet. In der Praxis werden aber unzureichende Vorbildung, mangelnde Deutschkenntnisse und häufig auch fehlende Kenntnis oder Akzeptanz der Vorzüge des deutschen Ausbildungssystems häufig verhindern, dass junge Flüchtlinge direkt in eine duale Ausbildung einmünden (BIBB 2016b).²³⁹

Einige Flüchtlinge haben bei ihrer Ankunft bereits fortgeschrittene Sprachkenntnisse und einen Schulabschluss, der in Deutschland anerkannt ist. Für die überwiegende Mehrheit gilt jedoch: keine Ausbildung ohne entsprechende Vorbereitungskurse (Baumann/Riedl 2016: 11; Braun/Lex 2016: 44–69).²⁴⁰ Diese Kurse – die oft als Übergangssystem bezeichnet werden – sind jedoch nicht für alle Flüchtlinge gleichermaßen zugänglich. In einigen Bundesländern endet die Berufsschulpflicht mit dem 18. Lebensjahr.²⁴¹ Volljährige Flüchtlinge haben dort oft keine Möglichkeit, einen Vorbereitungskurs an einer Berufsschule zu besuchen (Tab. B.6). Statt einer kontinuierlichen berufsschulischen Betreuung müssen sie aus einer Vielzahl außerschulischer Angebote zu Spracherwerb und Ausbildungsvorbereitung wählen, die bislang nicht ausreichend miteinander verzahnt sind (Baethge/Seeber 2016: 15). Vielen Flüchtlingen, die das duale System als

²³⁸ Vgl. <http://li.hamburg.de/publikationen-2015/4616348/zea-unterrichtseinheiten>, 13.01.2017.

²³⁹ Neben einer dualen Ausbildung können Flüchtlinge auch eine schulische Ausbildung absolvieren. Diese Art der Ausbildung ist besonders in Gesundheits-, Sozial- oder Medienberufen üblich. Allerdings findet die Ausbildung auch hier häufig nicht nur in den Berufs(fach)schulen statt, sondern auch in Krankenhäusern, Kindertageseinrichtungen etc. Insofern ist eine schulische Ausbildung zum Teil ähnlich voraussetzungsreich wie eine duale Ausbildung (BIBB 2014: 3).

²⁴⁰ Ähnliches gilt aber auch für einheimische Jugendliche, die neu ins berufliche Ausbildungssystem eintreten: Im Jahr 2015 stiegen 28,3 Prozent von ihnen über Vorbereitungsmaßnahmen (sog. Übergangssystem) ein. Von den übrigen Neuzugängen begannen 50,2 Prozent direkt eine duale, 21,5 Prozent eine schulische Ausbildung. Das Übergangssystem umfasst neben der ein- bzw. zweijährigen Ausbildungsvorbereitung an Berufsschulen (Tab. B.6) u. a. berufsvorbereitende Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 102).

²⁴¹ Auch ältere Flüchtlinge können wieder berufsschulpflichtig werden, sobald sie eine Ausbildung in einem Betrieb antreten. In diesem Fall gilt die Berufsschulpflicht (Teilzeit) für die Dauer der Ausbildung (Braun/Lex 2016: 22).

Tab. B.6 Ausbildungsvorbereitung für junge Flüchtlinge ohne Deutschkenntnisse an Berufsschulen 2016

Bundesland	Bildungsgang	Regel- laufzeit	maximales Eintrittsalter	zentrale Bildungsziele
Baden- Württemberg	VABO – Vorbereitungs- jahr Arbeit/Beruf ohne Deutschkenntnisse	1 Jahr	bis 20 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – Berufspraxis – Kontakt zur Bundesagentur für Arbeit (BA)
Bayern	Berufsintegrationsklasse	2 Jahre	bis 21 Jahre (in Einzelfällen bis 25 Jahre)	– Spracherwerb (z. T. mit vorgeschalteter Sprachintensivklasse) – berufliche Grundkenntnisse – optional: allgemeiner Schulabschluss
Berlin	Willkommensklasse	1 Jahr	bis 21 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – Vorbereitung auf Regelangebote (u. a. Berufsqualifizierende Lehrgänge (BQL))
Brandenburg	BFS-G-Plus – Berufsbildungsgang	2 Jahre	bis 18 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – alle Absolventen: allgemeiner Schulab- schluss
Bremen	Vorklasse	2 Jahre	bis 18 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – Berufspraxis – alle Absolventen: allgemeiner Schulab- schluss
Hamburg	AvM Dual – Ausbildungsvorbereitung für Migranten	2 Jahre	bis 18 Jahre	– Spracherwerb in Betrieben und im Ganz- tagsunterricht – berufliche Grundkenntnisse – duale Berufspraxis – alle Absolventen: allgemeiner Schulab- schluss
Hessen	InteA – Integration und Abschluss Intensivklasse	max. 2 Jahre	bis 21 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – optional: allgemeiner Schulabschluss
Mecklenburg- Vorpommern	BVJ-A – Berufsvorbereitungsjahr für ausländische Schüle- rinnen und Schüler	2 Jahre	bis 18 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – alle Absolventen: allgemeiner Schulab- schluss
Niedersachsen	SPRINT – Sprach- und Integrationsprojekt für jugendliche Flüchtlinge	max. 1 Jahr	bis 21 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – Vorbereitung auf Regelangebote (u. a. Berufsvorbereitungsjahr)
Nordrhein- Westfalen	IFK – Internationale Förder- klasse	1 Jahr	bis 18 Jahre (im Teilzeitmodell bis 25 Jahre)	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – im Teilzeitmodell: Teilnahme an BA-Maßnahmen – alle Absolventen: allgemeiner Schulab- schluss
Rheinland-Pfalz	BVJ-S – Berufsvorbereitungsjahr Sprachförderung	flexibel	bis 18 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – Vorbereitung auf Regelangebote (u. a. Berufsvorbereitungsjahr)

Bundesland	Bildungsgang	Regel-laufzeit	maximales Eintrittsalter	zentrale Bildungsziele
Saarland	Vorklasse	1 Jahr	bis 18 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – flexible Vorbereitung auf passende Anschlussqualifizierung – optional: allgemeiner Schulabschluss
Sachsen	Vorbereitungsklasse	1 Jahr	bis 18 Jahre (in Einzelfällen bis 27 Jahre)	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – zweimonatige Teilnahme am Regelunterricht in Berufsschulen
Sachsen-Anhalt	BVJ-S – Berufsvorbereitungsjahr Sprachförderung	1 Jahr	bis 18 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – optional: allgemeiner Schulabschluss
Schleswig-Holstein	AVJ – Ausbildungsvorbereitendes Jahr	1 Jahr	bis 18 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – optional: allgemeiner Schulabschluss
Thüringen	BVJ-S – Berufsvorbereitungsjahr Sprache	1 Jahr	bis 21 Jahre	– Spracherwerb – berufliche Grundkenntnisse – Vorbereitung auf Regelangebote (u. a. Berufsvorbereitungsjahr)

Anmerkung: In einigen Bundesländern (z. B. Bremen) können Flüchtlinge in Ausnahmefällen auch jenseits der Altersgrenze zum jeweiligen Bildungsgang zugelassen werden, z. B. wenn ein Platz erst später frei wird. Das niedersächsische Modellprojekt SPRINT wurde zum Erhebungszeitpunkt ergänzend zu den Sprachförderklassen im Berufsvorbereitungsjahr (BVJ-A) angeboten. In Nordrhein-Westfalen wurde Anfang 2017 eine zusätzliche Vorklasse eingerichtet, die bis zu 25-jährige Flüchtlinge auf die IFK und andere Bildungswege vorbereitet.

Quelle: Braun/Lex 2016: 73–92; eigene Aktualisierung und Darstellung

Zugangsweg zu qualifizierter Beschäftigung nicht kennen, ist zudem nicht klar, warum es sich für sie lohnen kann, anstelle einer niedrig qualifizierten Beschäftigung eine mehrjährige Azubi-Tätigkeit aufzunehmen. Erstere ist zwar etwas besser bezahlt, bietet aber deutlich weniger Perspektiven.

B.2.3.1 Hürden beim Zugang zu beruflicher Bildung

Wenn die geflüchteten Jugendlichen und jungen Erwachsenen nicht mehr verpflichtet sind, an einer allgemeinbildenden Schule zu lernen, können sie je nach Alter zunächst eine Berufsschule besuchen,²⁴² um sich für eine Ausbildung zu qualifizieren. Dort durchlaufen die meisten von ihnen eine ein- oder zweijährige Ausbildungsvorbereitung für geflüchtete Personen ohne Deutschkenntnisse.²⁴³ In diesen Spezialkursen lernen sie die deutsche

Sprache und erwerben fachliche und berufliche Grundkenntnisse.

Wie in Grundschulen und weiterführenden Schulen lernen die Flüchtlinge je nach Bundesland in separaten Klassen, integriert oder gemeinsam mit einheimischen Ausbildungsanwärtern (Braun/Lex 2016: 60f.). Vielerorts sind mehrwöchige Praktika vorgesehen. Zudem können die Teilnehmer vor allem in der zweijährigen Ausbildungsvorbereitung direkt den Hauptschulabschluss oder einen anderen allgemeinen Schulabschluss nachholen.²⁴⁴ Dies ist für die Suche nach einem Ausbildungsplatz von entscheidender Bedeutung (Tab. B.6).

Die Berufsschulen richten ihr Vorbereitungsangebot vor allem an junge Flüchtlinge mit geringen Deutschkenntnissen. Bei der Kurszulassung spielen Aufenthaltstitel und Bleibeperspektive rein rechtlich gesehen keine Rolle. Es kommt aber durchaus vor, dass stark nachge-

242 Zum Teil sind junge Flüchtlinge auch verpflichtet, eine Berufsschule zu besuchen. Die Berufsschulpflicht ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Sie endet i. d. R., sobald eine Person ihr zwölftes Schuljahr absolviert hat oder volljährig wird (von Dewitz/Massumi/Grießbach 2016: 23).

243 Neben Flüchtlingen richtet sich dieses Angebot auch an andere Personen ohne Deutschkenntnisse.

244 Bei einem Teil der einjährigen Vorbereitungskurse ist es nicht möglich, unmittelbar zum Ende des Kurses einen Schulabschluss nachzuholen. Diese Programme sind oft als Vorkurse für die allgemeine Ausbildungsvorbereitung gedacht, die in der Regel auch die Prüfungen für die allgemeinen Schulabschlüsse anbietet.

fragte Berufsschulen bevorzugt Flüchtlinge aus dem Irak, Syrien und anderen Ländern mit guter Bleibeperspektive aufnehmen. Diese Gefahr bestand z. B. zeitweise in Bayern, als die Berufsschulen des Freistaats im Oktober 2015 aus Kapazitätsgründen zunächst nur etwa ein Drittel aller berufsschulpflichtigen Flüchtlinge aufnehmen konnten (Anderson 2016: 34; Braun/Lex 2016: 95).

Eine deutlich größere Rolle als der Aufenthaltsstatus spielen beim Berufsschulzugang von Flüchtlingen deren Alter und ihr Aufenthaltsort in Deutschland. Denn in einigen Bundesländern können sie an der Ausbildungsvorbereitung der Berufsschulen nicht mehr teilnehmen, sobald sie volljährig sind (Tab. B.6); in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wiederum erhalten sie unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 25. bzw. 27. Lebensjahr Zugang. Dieser äußerst unübersichtliche ‚rechtliche Flickenteppich‘ geht zulasten junger Flüchtlinge, denn damit hängt ihr Zugang zu beruflicher Bildung nach wie vor zu stark von ihrer regionalen Zuteilung und damit vom Zufall ab. In diesem Bereich besteht dringender Handlungsbedarf.

Sobald Flüchtlinge die landesspezifische Altersgrenze überschritten haben, müssen sie auf außerschulische Bildungsmaßnahmen zurückgreifen. Das sind vor allem die Integrationskurse des BAMF und die breit gefächerten Förderangebote der Bundesagentur für Arbeit (BA). Diese greifen jedoch oft nicht nahtlos ineinander; eine durchgängige Begleitung der jungen Flüchtlinge ist daher nicht gewährleistet. Dies erhöht insbesondere bei jungen Erwachsenen die Gefahr, dass sie die Maßnahme abbrechen (BIBB 2016b). Zudem sollen zu diesen Angeboten bevorzugt Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus oder guter Bleibeperspektive zugelassen werden (s. Kap. B.3.4).

Insgesamt profitiert ein Teil der Flüchtlinge mittlerweile davon, dass sich das duale Ausbildungssystem in den letzten Jahren aufenthaltsrechtlich stark geöffnet hat: Anerkannte Flüchtlinge haben rechtlich uneingeschränkt Zugang zum Ausbildungsmarkt. Asylsuchende²⁴⁵ können bereits nach einer dreimonatigen Wartefrist eine Ausbildung antreten, sofern die örtliche Ausländerbehörde dies genehmigt. In der Praxis ist diese Wartefrist ohnehin kaum von Bedeutung, denn die meisten Flüchtlinge finden nicht auf Anhieb einen Ausbildungsplatz und müssen zunächst die sprachlichen und fachlichen Grundkenntnisse für eine Ausbildung erwerben (Bauer/Schreyer 2016: 6). Sobald Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus eine Ausbildung aufgenommen haben, kann nach dem Integrationsgesetz von 2016 ihre Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung verlängert werden. Zudem wird im

Fall einer anschließenden Arbeitsaufnahme eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erteilt (§ 18a AufenthG).²⁴⁶ Diese sog. 3-plus-2-Regelung ermöglicht systematisch einen nachgelagerten ‚Spurwechsel‘.

Trotz all dieser Anstrengungen gleicht der Weg in die berufliche Bildung für Flüchtlinge nach wie vor einem Hürdenlauf. Rechtliche Hindernisse, ein vielfältiges, aber unübersichtliches Angebot und beschränkte Kapazitäten verhindern vielerorts den Einstieg in die duale Ausbildung, den sich die Politik, die Wirtschaft und viele Flüchtlinge erhoffen. Viele Bundesländer erwägen, die Ausbildungsvorbereitung an Berufsschulen für bis zu 25-jährige Flüchtlinge zu öffnen; in Bayern wird dies bereits praktiziert. Das könnte helfen, zukünftig mehr Flüchtlinge erfolgreich auf eine Ausbildung vorzubereiten. Nicht zuletzt dürften Angebote der Berufsorientierung und -beratung, die in einen Berufsschulalltag eingebettet sind, deutlich mehr junge Flüchtlinge erreichen als außerschulische Einzelangebote.

B.2.3.2 Herausforderungen in der beruflichen Bildung

Das höchst unterschiedliche Leistungsniveau der jungen Flüchtlinge ist für den Lernalltag in Berufsschulen und Ausbildungsbetrieben eine immense Herausforderung. Genau wie an allgemeinbildenden Schulen fehlt es an geeigneten Lernmaterialien und häufig auch an Lehr- und Ausbildungspersonal, das für den Unterricht und die Begleitung junger Flüchtlinge qualifiziert ist (BIBB 2016b: 22f.; Baumann/Riedl 2016: 127f.; Meyer 2014: 97f.). Überdies gibt es in den einzelnen Bildungsgängen zahlreiche Hürden, die einer erfolgreichen Ausbildung im Weg stehen.

Interessenkonflikt zwischen Ausbildung und gering qualifizierter Beschäftigung

Der lange Weg zu einem beruflichen Abschluss schreckt viele Flüchtlinge ab und birgt die Gefahr, dass eine Ausbildung vorzeitig abgebrochen wird. Dies wird möglicherweise dadurch verstärkt, dass in den Herkunftsländern die duale Ausbildung als Alternative zu einem prestigeträchtigen Hochschulstudium wie auch zu einer unqualifizierten Tätigkeit weitgehend unbekannt ist. Allein Vorbereitungskurs(e) und duale Ausbildung dauern zusammen schon etwa fünf Jahre – eine lange Zeit für junge Erwachsene. So dürften viele einen Niedriglohnjob bevorzugen (z. B. in der Gastronomie, der Lebensmittelherstellung oder im Reinigungsgewerbe), um ihre Schulden bei Schleusern abzubauen oder ihre Familie zu

245 Der Begriff Asylsuchende umfasst hier (1) Personen mit einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA), (2) Personen, die ihren Asylantrag eingereicht haben und auf eine Entscheidung warten, und (3) Personen mit einer Duldung (Braun/Lex 2016: 95).

246 Ohne Anschlussbeschäftigung oder bei Abbruch der Ausbildung kann die Duldung für ein halbes Jahr verlängert werden.

unterstützen (Bauer/Schreyer 2016: 5; Baethge/Seeber 2016: 21). Ihre Lebenssituation passt nicht zu Deutschlands sequenziell aufgebautem Ausbildungssystem, das zuerst Spracherwerb vorsieht, dann die Ausbildungsvorbereitung, dann die duale Ausbildung und erst dann eine Entlohnung über dem Existenzminimum. Besser geeignet wären möglicherweise Ausbildungsformate in Teilzeit und die Zertifizierung abgeschlossener Module als Teile auf dem Weg zur Vollausbildung. Solche Formate werden zwar punktuell umgesetzt, fristen aber bislang ein Schattendasein (BIBB 2016b: 24f.; Kloas 2007).

Flüchtlinge sind jedoch bei Weitem nicht die einzige Bevölkerungsgruppe, die von flexiblen Ausbildungswegen profitieren könnte. Auch Langzeitarbeitslosen ohne Berufsausbildung könnte mit einer derartigen Politik der Weg in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Entsprechende Reformvorhaben, die in den letzten Jahren mehrfach angestoßen wurden, sollten deshalb mit Nachdruck weiter verfolgt werden. Zudem sollte über die vorhandenen Ausbildungswege und die Vorzüge einer Vollausbildung besser informiert werden. Denn viele Flüchtlinge sind mit dem hiesigen Ausbildungssystem nicht vertraut und wissen nicht, dass eine Ausbildung nicht nur mittelfristig ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert, sondern oft der einzige Weg ist zu einer qualifizierten Beschäftigung und einem gesicherten Aufenthalt (Heisig/Solga 2014: 29; Bauer/Schreyer 2016: 5–7).

Regionale Engpässe bei Ausbildungsplätzen

Obwohl insgesamt immer weniger junge Menschen in das duale Ausbildungssystem eintreten, ist bundesweit weiterhin die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen höher als das Angebot, weil immer weniger Betriebe ausbilden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 280). Diese Entwicklung ist seit 2007 verstärkt zu beobachten. Sie vollzieht sich aber bundesweit nicht gleichmäßig. Wie schwierig es ist, freie Azubi-Stellen zu finden, hängt von der Region ab: Betriebe in Süddeutschland und in Teilen Ostdeutschlands haben zunehmend Schwierigkeiten, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und den drei Stadtstaaten dagegen sind Ausbildungsstellen vergleichsweise rar gesät (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 107); hier dürfte es Flüchtlingen deutlich schwerer fallen, eine duale Ausbildung aufzunehmen. Zwar ist ein großer Teil der klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) grundsätzlich bereit, Flüchtlinge als Auszubildende oder Praktikanten anzunehmen. Laut einer Umfrage des BIBB von Anfang 2016 hatte jedoch nur etwa jeder zehnte Ausbildungsbetrieb selbst die Initiative ergriffen und ein entsprechendes Qualifizierungsangebot geschaffen (BIBB 2016a: 11). Darum sollten insbesondere KMU stärker da-

bei unterstützt werden, passende Ausbildungsangebote zu entwickeln und die Flüchtlinge in der betrieblichen Ausbildungsphase zu begleiten.

Zuständigkeitswirrwarr und empfundene Rechtsunsicherheit

Die vielfältigen Ausbildungswege und Fördermaßnahmen in der beruflichen Bildung sind selbst für einheimische Beobachter schwer zu durchschauen. Die föderalen Zuständigkeiten unterscheiden sich je nach Bildungsgang, Alter und Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge. Dadurch entstehen in der Beratung und Betreuung von Flüchtlingen unnötige Brüche, die selbst durch Übergabegespräche zwischen den verschiedenen Stellen nicht völlig vermieden werden können (Braun/Lex 2016: 34). Dies hat schwerwiegende Folgen, besonders für junge Flüchtlinge, die unbegleitet nach Deutschland kommen. Denn gerade beim Übergang in die Volljährigkeit sind diese Jugendlichen auf durchgehende Unterstützung angewiesen (Info-Box 8). Ebenso hinderlich ist ein anderes Nebenprodukt der gelebten Rechtspraxis: Bei Unternehmen, Berufsschulen und den Flüchtlingen selbst herrscht erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der Rechtslage. Während das Ausbildungssystem insgesamt also auf der rechtlichen Ebene in beachtlichem Maß für Flüchtlinge geöffnet wurde, werden die bestehenden Möglichkeiten in der Praxis nur unzureichend genutzt.

B.2.3.3 Ausgewählte Lösungsansätze

Die erhöhte Fluchtzuwanderung im Jahr 2015 hat langjährige Strukturdebatten im Ausbildungssystem neu entfacht. In die Diskussion, welche Ausbildungsmodelle für Flüchtlinge passen, fließen nun erneut Reformansätze ein, die in Fachkreisen bis vor wenigen Jahren noch als „Teufelszeug“ verschrien waren (Kloas 2007), sich seither jedoch in Modellprojekten als vielversprechend erwiesen haben. Bei zukünftigen Reformvorhaben sollte aber stets darauf geachtet werden, dass sie nicht nur Flüchtlingen zugutekommen, sondern auch einheimischen Zielgruppen wie z. B. (jungen) Langzeitarbeitslosen. Da es beim Zugang zum Ausbildungssystem nach wie vor erhebliche rechtliche und strukturelle Barrieren gibt, erscheinen die folgenden Lösungsansätze erwägenswert.

Berufsschulzugang bis zum 25. Lebensjahr

In Bayern sind Flüchtlinge bis zum 21. Lebensjahr verpflichtet, eine Berufsschule zu besuchen, sofern sie keinen anerkannten mittleren oder höheren Schulabschluss haben.²⁴⁷ In Ausnahmefällen stehen ihnen die ausbildungsvorbereitenden Berufsintegrationsklassen der Berufsschulen auch bis zum 25. Lebensjahr offen (Tab. B.6).

247 Art. 39 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, zuletzt geändert am 23.06.2016.

Info-Box 8 Folgeschwerer Übergang: der Eintritt in die Volljährigkeit bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Derzeit leben in der Bundesrepublik Deutschland rund 50.000 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Ein Großteil von ihnen ist bis zum 18. Lebensjahr in der Obhut von Jugendämtern, deren Angestellte oft auch die Vormundschaft übernehmen und die Jugendlichen im Kontakt mit Behörden rechtlich vertreten (Noske 2015: 16). Diese Unterstützung endet i. d. R. mit dem Eintritt in die Volljährigkeit: Ab diesem Moment sind die jungen Flüchtlinge stärker auf sich gestellt und müssen Schwierigkeiten in der Ausbildung(-svorbereitung) zunehmend allein meistern. Ohne den Rückhalt der Betreuer des Jugendamts besteht aber die Gefahr, dass sie im eingeschlagenen Bildungsweg nicht mehr mitkommen oder ihn gänzlich abbrechen (Bauer/Schreyer 2016: 7). Flüchtlinge, die bis zu ihrem 18. Geburtstag noch keinen Vorbereitungskurs an einer Berufsschule besuchen, sind in einigen Bundesländern fortan von diesem Lernangebot ausgeschlossen (Tab. B.6).

Auch aufenthaltsrechtlich können Probleme entstehen. Als Minderjährige sind unbegleitete Flüchtlinge vorläufig gegen Abschiebung geschützt und können auch ohne Asylantrag von der Ausländerbehörde eine Duldung erhalten. Dieses ‚Express-Verfahren‘ wird anscheinend nicht nur in Ausnahmefällen angewendet (BT-Drs. 18/7621; Bauer/Schreyer 2016: 4). Deshalb ist anzunehmen, dass viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nur eine Duldung erhalten und mit ihrem 18. Geburtstag den Abschiebeschutz verlieren. Wenn sie sich in einer Berufsausbildung befinden, kann ihre Duldung für die Dauer der Ausbildung verlängert werden. Ist eine Anschlussbeschäftigung gesichert, haben die jungen Erwachsenen zudem die Möglichkeit, ihren Aufenthalt in Deutschland um weitere zwei Jahre zu verlängern.

In den zweijährigen Berufsintegrationsklassen erwerben die neu Zugewanderten die deutsche Sprache, berufliche Grundkenntnisse und einen Mittelschulabschluss. Je nach Leistungsstand können sie auf ihrem Weg zur dualen Ausbildung flexibel in einzelne Bildungsabschnitte einsteigen und andere überspringen. Analphabeten können eine vorgeschaltete ‚Sprachintensivklasse‘ besuchen. Im Schuljahr 2015/16 wurde die Zahl der Berufsintegrationsklassen von 448 auf ca. 770 erhöht. Geplant ist eine Ausweitung auf bis zu 1.200 Klassen, in denen rund 22.000 Zuwanderer unterrichtet werden können (von Dewitz/Massumi/Grießbach 2016: 23; Baumann/Riedl 2016: 27). Ein höheres Eintrittsalter für eine Ausbildungsvorbereitung an Berufsschulen wird in Einzelfällen auch in anderen Bundesländern (Nordrhein-Westfalen und Sachsen) umgesetzt (Tab. B.6); angesichts des erheblichen Qualifizierungsbedarfs in der Gruppe der 18- bis 25-jährigen Flüchtlinge sollte dies bundesweit geschehen. Die Bleibeperspektive der Flüchtlinge sollte bei der Zulassung an Berufsschulen keine Rolle spielen, denn auch abgelehnte Asylsuchende, die anschließend in ihre Herkunftsländer zurückkehren, können das Gelernte und den allgemeinen Schulabschluss auf den dortigen Arbeitsmärkten nutzen.

Flüchtlinge, Berufsschulen und Betriebe besser informieren

Die rechtliche Situation junger Flüchtlinge im Ausbildungssystem ist wie oben beschrieben sehr komplex. Darum müssen alle beteiligten Stellen und Personen darüber besser informiert werden. Dabei müssen die Informationen zielgruppengerecht aufgearbeitet und vermit-

telt werden: Flüchtlinge sollten zunächst über die Vorzüge einer abgeschlossenen Ausbildung aufgeklärt und auf dieser Grundlage über die verschiedenen Ausbildungswege informiert werden. Neben mehrsprachigen Handreichungen sind hier die regionalen Beratungsnetzwerke der Koordinierungsstelle Ausbildung und Migration (KAUSA) ein interessanter Ansatz; sie müssten jedoch zukünftig deutlich ausgeweitet werden. Daneben benötigen Ausbildungsbetriebe und auch Berufsschulen flächendeckend eine spezialisierte Beratung, die sie über die teils stark veränderte Rechtslage informiert und dadurch Rechtssicherheit vermittelt. Zudem könnte sie sie beim Umgang mit Behörden und bei Fragen zu Fördermöglichkeiten unterstützen und bei Konflikten vermitteln (BIBB 2016b: 13–21). Eine etablierte Beratungsperson sollte auch ansprechbar bleiben, wenn sich der Rechtskreis ändert.

Flexible Ausbildungsmodelle im gesamten Bundesgebiet

Flexible Ausbildungsmodelle können helfen, die wenig zielführende Gegenüberstellung von kurzfristigem Niedrigverdienst und mehrjähriger Ausbildung aufzubrechen, und mehr Flüchtlinge motivieren, eine Ausbildung abzuschließen. Die Vorbereitungskurse (Tab. B.6) sind bereits stärker am Bedarf der Flüchtlinge ausgerichtet; darüber hinaus sollten künftig auch die Regelformate stärker angepasst werden. Ein vielversprechendes Modell ist die Teilzeitausbildung. Sie ist seit 2005 im Bundesberufsbildungsgesetz für Ausnahmefälle von „berechtigtem Interesse“ verankert. Genutzt wurde sie bislang aber selten – meist von jungen Müttern, um Ausbildung und

Familie besser zu vereinbaren. Bei einer Teilzeitausbildung könnten die Flüchtlinge 25 bis 30 Wochenstunden in Berufsschulen und Betrieben lernen. In der restlichen Zeit könnten sie Geld verdienen, um ihre Angehörigen im Herkunftsland zu unterstützen, oder einen Sprachkurs besuchen. Dies könnte zusätzliche Anreize für eine (duale) Ausbildung setzen und damit die mittelfristigen Arbeitsmarktperspektiven vieler Flüchtlinge deutlich verbessern. Im dualen System und auch in weiten Teilen der schulischen Ausbildung (z. B. Altenpflege und Kindertagesbetreuung) sind Teilzeitausbildungen heute schon möglich. Ausbildungsbetriebe sollten ggf. zusätzliche Unterstützung erhalten, damit ihnen keine Produktivitätseinbußen entstehen, wenn die Auszubildenden weniger Stunden arbeiten. Ein solches flexibleres Ausbildungssystem kommt auch anderen Gruppen zugute, für die eine traditionelle Vollzeitausbildung aus zeitlichen, finanziellen oder persönlichen Gründen nicht möglich ist. Flexible Ausbildungsmodelle sollten sich stets an den Standards der traditionellen Vollzeitausbildung orientieren und in hohem Maße anschlussfähig sein, damit keine Zweiklassen-Berufsausbildung entsteht. Da junge Flüchtlinge insgesamt einen hohen Qualifizierungsbedarf aufweisen, sollten Ausbildungsbetriebe bei der Umsetzung flexibler Modelle vor allem von den Kammern und der BA unterstützt werden (vgl. Baethge/Seeber 2016: 42–47; Bertelsmann Stiftung 2016).

Ausbildungskapazitäten ausbauen

Ein Großteil der Flüchtlinge muss auf eine Ausbildung zunächst sprachlich und fachlich vorbereitet werden. Daher ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen erst in den kommenden Jahren deutlich steigen wird. Schätzungsweise jede dritte Ausbildung wird dabei in schulischen Ausbildungsgängen wie z. B. Alten- und Krankenpflege stattfinden. Die Kosten eines entsprechenden Ausbaus in diesem Bereich muss der Staat tragen. Anders im Bereich der dualen Ausbildung, für die sich etwa zwei Drittel aller ausbildungswilligen Flüchtlinge interessieren werden: Hier sind in erster Linie die Unternehmen gefragt, ein entsprechendes Angebot bereitzustellen (vgl. Klemm 2016: 15; Baethge/Seeber 2016: 45f.). Allerdings geht das Angebot an Ausbildungsplätzen seit Jahren zurück. Insofern ist heute schon abzusehen, dass die benötigten zusätzlichen Ausbildungsplätze nicht ohne Unterstützung durch die öffentliche Hand entstehen werden.

Beispiele für ein solches staatliches Engagement finden sich im gesamten Bundesgebiet. Neben einschlägigen Unterstützungsangeboten für klein- und mittelständische Ausbildungsbetriebe²⁴⁸ gibt es vielerorts außerbetriebliche Bildungsstätten, die die nötige technische

Ausstattung und das Fachwissen haben, um Flüchtlinge auch ohne betriebliche Anbindung zum Abschluss zu führen. Diese außerbetrieblichen Ausbildungsangebote sollten flankierend ausgebaut und frühzeitig für junge Flüchtlinge geöffnet werden. Dabei ist stets zu gewährleisten, dass die Ausbildung dort der im dualen System gleichrangig ist. So könnten von diesem Ausbau auch einheimische Auszubildende profitieren (BIBB 2016b: 20–27; Baethge/Seeber 2016: 46).

B.2.4 Studium

Für die große Mehrheit der bundesweit 426 Hochschulen ist die Arbeit mit internationalen Studierenden kein Neuland. Im Wintersemester 2014/15 waren 8,7 Prozent aller Studierenden Bildungsausländer, d. h. Personen, die eigens für das Studium nach Deutschland zugewandert sind. An mehreren Hochschulen lag ihr Anteil sogar deutlich über 20 Prozent (DAAD/DZHW 2016: 8f.). Mit geflüchteten Studierenden und Studieninteressierten haben die meisten Hochschulen jedoch trotz dieser weitreichenden Internationalisierung bislang nur sehr wenig Erfahrungen gesammelt. Immerhin können die Flüchtlinge an allen Hochschulstandorten von den fest etablierten Beratungs- und Betreuungsstrukturen für internationale Studierende profitieren.

Wie viele studierfähige Flüchtlinge es in Deutschland gibt, wurde bislang nicht flächendeckend erhoben. Erste Untersuchungen zeigen, dass die nach Deutschland geflohenen Männer und Frauen höchst unterschiedlich vorgebildet sind. Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten hat ermittelt, dass 32 Prozent der Flüchtlinge einen weiterführenden Schulabschluss haben; dieser dürfte überwiegend mit einer Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland vergleichbar sein (Romiti et al. 2016: 47). Nach Schätzungen des Deutschen Akademischen Austauschdiensts erfüllen zwischen 30.000 und 50.000 Schutzsuchende die formalen Voraussetzungen für ein Studium in Deutschland (DAAD 2016). Wie zahlreiche Studien feststellen, haben Flüchtlinge zudem oft hohe Bildungsziele; diese können auch ein Hochschulstudium beinhalten (Worbs/Bund 2016: 9f.; Daumann et al. 2015: 14). Wie viele der Flüchtlinge tatsächlich in naher Zukunft die Angebote deutscher Hochschulen nachfragen werden, ist derzeit nur schwer einzuschätzen.

Unabhängig davon haben sich viele Hochschulen im Studienjahr 2015/16 sehr dafür eingesetzt, studierwillige und andere Flüchtlinge unterzubringen und zu versorgen und ihnen eine erste Orientierung über Studienmöglichkeiten zu geben. Das freiwillige Engagement von

248 BA-Maßnahmen wie ausbildungsbegleitende Hilfen (abH), Assistierte Ausbildung (AsA), Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld werden in der Praxis zwar angewendet, bislang aber wenig nachgefragt (Baethge/Seeber 2016: 38).

Studierenden und Hochschulpersonal reichte dabei von Sportangeboten und Kinderbetreuung über Deutschkurse bis hin zu kostenfreier Studienberatung und Gasthörerprogrammen.²⁴⁹ Die Hochschulen, die bereits international aktiv sind, konnten dadurch wertvolle Erkenntnisse für die zukünftige Arbeit mit Flüchtlingen sammeln (Schammann/Younso 2016: 48). Dies ist oft auch nötig, denn bislang fällt es vielen studieninteressierten Flüchtlingen schwer, sich im ‚Hochschuldschungel‘ zurechtzufinden und die Zugangshürden zu meistern.

B.2.4.1 Hürden beim Hochschulzugang

Bei entsprechender Qualifikation können Flüchtlinge überall in Deutschland studieren. Ihr Aufenthaltsstatus spielt für die Hochschulen keine Rolle (BAMF 2016e: 6). Allerdings gibt es oft strukturelle Hindernisse, die eine rasche Studienaufnahme verhindern.

Vorbildung und Sprachkenntnisse

Bevor Flüchtlinge ein Studium aufnehmen können, muss zunächst geprüft werden, ob ihr ausländischer Schul- oder Studienabschluss einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung (i. d. R. dem Abitur) entspricht. Häufig ist dies nicht der Fall.²⁵⁰ Dann müssen die Studieninteressierten zunächst einen Vorbereitungskurs an einem Studienkolleg oder einer Hochschule absolvieren, in dem sie die formale Studienreife erlangen. Zudem müssen sie fortgeschrittene Deutschkenntnisse der Stufe B2 oder C1 nachweisen.²⁵¹ Diese werden allerdings im Rahmen von Integrationskursen nur selten vermittelt und noch seltener durch erfolgreiche Abschlusstests bescheinigt (Morris-Lange/Brands 2016: 11; Bertelsmann Stiftung 2016). Punktuell können Online-Angebote Abhilfe leisten, z. B. eine Sprachlern-App, die vom Goethe-Institut, der BA, dem BAMF und dem Bayerischen Rundfunk gemeinsam entwickelt wurde.²⁵² Wie erfolgreich diese Angebote bislang genutzt werden, ist jedoch nicht bekannt.

Studienfinanzierung

Das Studium an einer staatlichen Hochschule in Deutschland ist auch für Flüchtlinge grundsätzlich gebührenfrei.

Die anfallenden Kosten für Lernmaterialien und Lebenshaltung können jedoch nur wenige Flüchtlinge ohne staatliche Transferleistungen selbst aufbringen. Sobald sie aber ein Studium aufnehmen, entfällt ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld II.²⁵³ Zwar können die meisten Flüchtlinge spätestens 15 Monate nach der Einreise BAföG-Leistungen beantragen.²⁵⁴ Diese werden aber nur bewilligt, wenn sie ihren Förderbedarf eindeutig nachweisen können. Dieser Nachweis bedeutet schon für Einheimische einen hohen bürokratischen Aufwand. Zudem kann ein BAföG-Antrag erst gestellt werden, wenn eine Studienplatzzusage vorliegt (Schammann/Younso 2016: 12f.; BAMF 2016e: 35).

Wie andere ausländische Studieninteressierte sind auch Flüchtlinge mit dem deutschen Hochschulsystem in der Regel nicht vertraut und benötigen auf ihrem Weg ins Studium zusätzliche Unterstützung. Für ihre Beratung und Betreuung gibt es jedoch an den meisten Hochschulen bislang keine Standardverfahren. Dadurch entsteht ein beachtlicher Mehraufwand für das Hochschulpersonal. Bei dem erwartbaren Anstieg von Bewerbungen werden sich die jetzt schon bestehenden Personalengpässe voraussichtlich weiter verschärfen (Wissenschaftsrat 2016: 82; SVR-Forschungsbereich 2015c: 31).

B.2.4.2 Herausforderungen im Studienalltag

Mehr als sieben von zehn Hochschulleitungen berichteten Anfang 2016, dass Gasthörerprogramme, Studienberatung und andere Angebote an ihrer Hochschule kurzerhand für Flüchtlinge geöffnet wurden (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft 2016). Die ersten Erfahrungen mit diesen und anderen Maßnahmen zeigen allerdings, dass die ad hoc geschaffenen Angebote oft am Bedarf vorbeigehen. Viele der studieninteressierten Flüchtlinge hatten z. B. gehofft, dass sie darüber direkt in das gewünschte reguläre Studienprogramm einsteigen können, und waren enttäuscht, als sie feststellten, dass sie dies als Gasthörer nicht können. Die Enttäuschung ist insofern nachvollziehbar, als die Programme zum Teil irreführend als „Studium für Flüchtlinge“ bezeichnet wurden. Nur wenige Hochschulen boten Flüchtlingen im Studien-

249 Ferner erhalten Flüchtlinge an universitären *Refugee Law Clinics* kostenfreie Rechtsberatung (<http://refugeeswelcomemap.de/infoportal/hochschule/refugee-law-clinics>, 13.01.2017).

250 Über die Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses wird deutschlandweit mithilfe des Informationssystems zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise (anabin) entschieden, das auch bei allen anderen ausländischen Studienbewerbern genutzt wird.

251 Sprecher mit Niveaustufe C1 nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) können die deutsche Sprache in Studium, Beruf und Alltag ohne größere Schwierigkeiten anwenden. Sie können komplexe Sachtexte ohne Probleme erfassen und anspruchsvolle Sachverhalte erklären, ohne öfter nach Worten suchen zu müssen.

252 Vgl. <http://www.ankommenapp.de>, 13.01.2017.

253 Ein Anspruch auf staatliche Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bleibt hingegen in den ersten 15 Monaten auch dann erhalten, wenn Flüchtlinge ein Studium aufnehmen (BMAS 2016c).

254 Für anerkannte Flüchtlinge mit entsprechendem finanziellem Bedarf besteht keine Wartefrist. Geduldete dürfen ab einem legalen Aufenthalt von 15 Monaten einen Antrag stellen. Asylbewerber im laufenden Verfahren sind hiervon ausgeschlossen.

jahr 2015/16 die Möglichkeit, für ihre Studienleistungen ECTS-Leistungspunkte²⁵⁵ zu bekommen (Schammann/Younso 2016: 23–25).

Für die Mitarbeiter der Hochschulverwaltung gibt es zu studieninteressierten Flüchtlingen viele unbeantwortete Fragen, denn bislang haben nur wenige Hochschulen interne Handlungsanweisungen für die Arbeit mit dieser Gruppe erlassen. Entsprechend groß ist die (empfundene) Rechtsunsicherheit in diesem Bereich. So stellte sich z. B. wiederholt die Frage, ob ein gescanntes oder abfotografiertes Zeugnis im Rahmen der Hochschulzulassung als Ersatz für das Original anerkannt werden darf. Wurde diese Frage zugunsten der Studieninteressierten entschieden, deklarierte man das häufig als Einzelfall, damit diese Ausnahmen nicht zur Regel werden; dabei gibt es für solche bzw. ähnliche Fälle seit Dezember 2015 einen Beschluss der KMK.²⁵⁶ Eine weitere große Herausforderung für das Hochschulpersonal dürfte in naher Zukunft die Frage sein, wie Studienleistungen anerkannt werden, die vor der Flucht erbracht wurden.

Die Flüchtlinge sind also bislang sehr auf Kulanz und auf das Engagement einzelner Personen angewiesen. Solche Ermessensspielräume können auch negative Folgen haben. So sind gasthörende und andere studieninteressierte Flüchtlinge bislang nur selten als reguläre Studierende eingeschrieben; dadurch kann ihnen i. d. R. kein Semesterticket für den öffentlichen Nahverkehr ausgestellt werden. Für Pendler kann dies die tägliche Anreise zur Hochschule unmöglich machen.²⁵⁷ Die Abhängigkeit von Einzelpersonen gilt auch für die Hochschulen selbst: Ein Großteil der hochschulischen Flüchtlingsarbeit geht auf Initiativen von einigen wenigen Hochschulangehörigen zurück. Deren Erfahrungsschatz ist aber bislang kaum in Regelabläufe eingeflossen, und ihre Angebote stehen oft unverbunden nebeneinander. So entsteht ein ‚Wildwuchs‘ aus Sprachtandems, Deutschkursen, Gasthörerprogrammen, Studienberatungen und anderen Unterstützungsleistungen. Dieser ist für viele Flüchtlinge heute schon schwer zu durchschauen und dürfte in Zukunft noch undurchsichtiger werden, wenn er nicht vonseiten der Hochschulen koordiniert wird (Schammann/Younso 2016: 30–33).²⁵⁸

Sind sie erst einmal immatrikuliert, dürften geflüchtete Studierende im weiteren Studienverlauf ähnliche Probleme haben wie andere Studierende aus den gleichen Herkunftsregionen. Wie Untersuchungen zeigen, haben insbesondere Studierende aus Nahost und Afrika oft erhebliche Schwierigkeiten, ihr Studium eigenständig zu gestalten. Knapp der Hälfte von ihnen fehlt zudem fachliches Grundwissen, das auch in der Studienvorbereitungsphase nicht vollständig ausgeglichen werden kann (DZHW 2015: 7). Ohne entsprechende Unterstützung besteht somit die Gefahr, dass viele Flüchtlinge ihr Studium vorzeitig abbrechen. Besonders im Bachelor-Bereich liegen die Abbruchquoten bei den internationalen Studierenden mit 41 Prozent deutlich über dem Bundesdurchschnitt (28 %) (Heublein et al. 2014: 3–10).

B.2.4.3 Ausgewählte Lösungsansätze

Im Studienjahr 2015/16 gab es nur sehr wenige geflüchtete Studienanfänger und insbesondere Studienanfängerinnen.²⁵⁹ Dessen ungeachtet haben einige Hochschulen und die zuständigen bildungspolitischen Akteure erste Weichen gestellt, um eine größere Nachfrage bedienen zu können.

Nach den Erfahrungen mit Deutschkursen und Gasthörerprogrammen für Flüchtlinge haben einzelne Hochschulen begonnen, Flüchtlinge zu regulären Studiengängen zuzulassen und ihnen für ihre Studienleistungen ECTS-Leistungspunkte zu bescheinigen. Dies ist besonders hilfreich für jene, die durch die Flucht ein laufendes Studium unterbrechen mussten. Sie können dadurch ihre Studierfähigkeit unter Beweis stellen und ggf. ihren angestrebten Studienabschluss in Deutschland weiterverfolgen; damit gewinnen sie ein Stück Normalität und Selbstbestimmung zurück. An der Ludwig-Maximilians-Universität München z. B. können Flüchtlinge je nach Vorqualifikation entweder direkt in ein reguläres Studium einsteigen oder in ein eigens für Flüchtlinge eingerichtetes Hinführungsprogramm, in dem sie innerhalb von zwölf Monaten die noch fehlenden Zugangsvoraussetzungen erfüllen können. Wenn sie am Hinführungsprogramm teilnehmen,

255 ECTS = *European Credit Transfer System*.

256 Die Länder haben dazu im Dezember 2015 einen Kultusministerbeschluss getroffen. Nach diesem können studieninteressierte Flüchtlinge an den Hochschulen grundsätzlich auch ohne Originaldokumente zugelassen werden, sofern sie ihre behauptete Eignung anderweitig belegen können (KMK 2015a: 2). Viele Hochschulen hatten dies aber im Studienjahr 2015/16 noch nicht intern geregelt.

257 An einigen Hochschulstandorten wurden bereits Übergangslösungen entwickelt. Denn auch das Semesterticket ist in den Bundesländern bislang nicht einheitlich geregelt (Schammann/Younso 2016: 37–44).

258 Die Hochschulangehörigen sollten außerdem besser darüber informiert werden, welche (rechtlichen) Möglichkeiten des Hochschulzugangs studieninteressierte Flüchtlinge derzeit haben. Bewährt haben sich Handreichungen wie z. B. die Broschüre „Hochschulzugang und Studium von Flüchtlingen“. Diese hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Kooperation mit der Kultusministerkonferenz, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, der Hochschulrektorenkonferenz und dem Deutschen Studentenwerk im Studienjahr 2016/17 herausgegeben; der SVR hat die Erarbeitung dieser Broschüre begleitet.

259 Laut den Hochschulleitungen, die im Hochschul-Barometer des Stifterverbands befragt wurden, machen Flüchtlinge im Schnitt nur 0,6 Prozent der Studierenden aus. Dies ist allerdings nur eine grobe Schätzung, denn etwa 40 Prozent der Hochschulen wissen nicht, wie viele ihrer Studierenden Flüchtlinge sind (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft 2016).

sind sie wie internationale Austauschstudierende an der Hochschule eingeschrieben; sie können dann frei Kurse wählen und darin auch ECTS-Leistungspunkte erwerben.²⁶⁰ Neben solchen Präsenzstudiengängen können die Flüchtlinge kostenfreie Online-Studienangebote nutzen, die ebenfalls zum Studienabschluss führen. Ein interessantes Modell wird derzeit von der Online-Universität Kiron erprobt. Es bietet Flüchtlingen die Möglichkeit, unabhängig vom Wohnort und nahezu formlos in ein Studium einzusteigen. Anstatt tatenlos auf einen Studienplatz zu warten, können sie so die Wartezeit überbrücken, indem sie online Studienleistungen erbringen. Anschließend können sie bei der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, der Universität Rostock und anderen Partneruniversitäten von Kiron prüfen lassen, inwieweit diese Studienleistungen anerkannt werden können.²⁶¹

Auf politischer Ebene standen zuerst die Themen Studienvorbereitung und Studienfinanzierung im Vordergrund. Ab dem Studienjahr 2015/16 werden die bislang rund 3.500 Plätze an Studienkollegs um jährlich 2.400 studienvorbereitende Plätze erweitert, die vor allem an den Hochschulen selbst entstehen (BMBF 2015). Zunächst werden Studieninteressierte an 34 Studienkollegs und 119 Hochschulen vorbereitet, die in einer ersten Ausschreibungsrunde Fördermittel des Bundes für studienvorbereitende Maßnahmen erhalten haben (Wissenschaftsrat 2016: 102). Seit Anfang 2016 können auch Geduldete bereits nach 15 Monaten BAFöG-Leistungen beantragen; bisher war dies erst nach vier Jahren möglich. Wenn sie an studienvorbereitenden Maßnahmen teilnehmen, z. B. an einem Studienkolleg, können sie Schüler-BAFöG beantragen; hier liegt der Höchstsatz allerdings deutlich unter dem von Studierenden-BAFöG (BAMF 2016e: 35).

Zudem soll auch Studieninteressierten ein Studium ermöglicht werden, die wegen der Flucht keine Schul- und Hochschulzeugnisse vorweisen können. Nach einem Beschluss der Bundesländer von Ende 2015 können Flüchtlinge ihre formale Studienberechtigung in einem dreistufigen Verfahren feststellen lassen. Dabei werden zum einen der Aufenthaltsstatus und die Bildungsbiografie der Antragsteller geprüft. Zum anderen wird ihre Studienberechtigung festgestellt. Dies geschieht mithilfe bestehender oder eigens hierfür entwickelter Tests; ob das die Aufnahmeprüfung der Studienkollegs, der Studierfähigkeitstest TestAS (Test für Ausländische Studierende) oder ein anderes Verfahren ist, entscheiden die Bundesländer (KMK 2015a). Im Studienjahr 2015/16 hat jedoch kaum jemand eine entsprechende Feststellung beantragt, denn die Flüchtlinge, die bislang bei den Hochschulen ein

Studieninteresse bekundet haben, hatten fast alle ihre Abschlusszeugnisse im Original oder als (digitale) Kopie mitgebracht (Schammann/Younso 2016: 37).

B.2.5 Zentrale Handlungsfelder

Die zwischen 2014 und 2016 erfolgte Fluchtwanderung nach Deutschland verdeutlicht, dass Bildungsintegration auch in Zukunft eines der wichtigsten politischen Handlungsfelder auf allen Ebenen des Bildungssystems bleiben wird. Der genauere Blick in die verschiedenen Bildungsetappen lässt vermuten, dass Flüchtlinge ihr Recht auf Bildung in der Praxis nur eingeschränkt nutzen können. Die bildungsrechtlichen Rahmenbedingungen ermöglichen ihnen zwar eine umfassende Bildungsteilhabe, doch faktisch wird ihr Zugang zu frühkindlicher, schulischer, beruflicher und hochschulischer Bildung weiterhin durch Umsetzungsprobleme vor Ort verzögert oder gar verhindert. Obwohl also die Rechtslage insgesamt fortschrittlich ist, drohen sich die integrationspolitischen Versäumnisse der Vergangenheit zu wiederholen (SVR 2010: 137–157). Daher sollten Bildungseinrichtungen und die zuständigen bildungspolitischen Akteure sich noch mehr als bisher dafür einsetzen, dass alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer Herkunft Zugang zu Bildung erhalten und eine gerechte Chance auf (höhere) Bildungsabschlüsse haben. Es versteht sich von selbst, dass Kitas, Schulen, Berufsschulen, Ausbildungsstätten und Hochschulen dabei vor ganz unterschiedlichen Herausforderungen stehen. Trotzdem lassen sich über alle Bereiche hinweg sechs Handlungsfelder ausmachen, um Flüchtlinge erfolgreich ins deutsche Bildungssystem zu integrieren.

B.2.5.1 Bildungsangebote ausbauen, Segregation verhindern

In den letzten Jahren wurden viele der rechtlichen Hindernisse beseitigt, die Flüchtlingen den Zugang zu Bildung versperrt hatten. Trotzdem treten Flüchtlinge weiterhin zu selten bzw. zu spät ins Bildungssystem ein. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es an manchen Orten zu wenig Kita-, Schul- und Ausbildungsplätze gibt. ➔ **Darum sollten Bund, Länder und Kommunen den Ausbau konsequent weiter verfolgen, der in den letzten Jahren insbesondere in den Bereichen Kindertagesbetreuung, Ganztagschulen und zuletzt auch Ausbildungsvorbereitung angestoßen wurde. Dabei muss jedoch eine ver-**

260 Vgl. https://www.uni-muenchen.de/studium/kontakt/international/service/services_incomings/informationen_fluechtlinge/fragen_programm/index.html, 30.08.2016.

261 Vgl. <https://kiron.ngo>, 13.01.2017.

stärkte Segregation vermieden werden: Bildungseinrichtungen und zuständige Behörden sollten Flüchtlinge nicht einfach nach den verfügbaren Plätzen verteilen, sondern dabei auch die soziale, sprachliche und kulturelle Zusammensetzung der Lerngruppen vor Ort stärker berücksichtigen. Die hierfür benötigten Sozialraumdaten sind in einigen Bundesländern und Kommunen bereits vorhanden, werden bislang aber kaum genutzt (SVR-Forschungsbereich 2016c; Regionalverbund Ruhr 2012).

B.2.5.2 Zugangshürden abbauen

❗ Flüchtlinge sind nicht zuletzt durch die lange Dauer des Asylverfahrens benachteiligt: Dadurch ist es für sie deutlich schwieriger, frühzeitig ins Bildungssystem einzumünden. Beispielsweise können sie in den ersten Monaten des Asylverfahrens nicht selbst bestimmen, wie lange sie in Flüchtlingsheimen bleiben und wo sie anschließend wohnen werden. Dadurch wird etwa ein Kita-Zugang deutlich verzögert²⁶² (s. Kap. B.2.1). Der mehrmonatige Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen führt in einigen Bundesländern auch dazu, dass Flüchtlingskinder dem Schulsystem länger fernbleiben, als dies im Rahmen verbindlicher internationaler Abkommen vorgesehen ist (s. Kap. B.2.2). ➡ Heimleitungen, Schulämter, Ausländerbehörden und weitere Akteure vor Ort sollten daher ihr Handeln aufeinander abstimmen, um zu gewährleisten, dass geflüchtete Kinder und Jugendliche möglichst schnell, spätestens jedoch nach drei Monaten ins Bildungssystem einsteigen, wie es die EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) in Art. 14 Abs. 2 vorsieht. Zudem sollten die Länder ihre gesetzgebende Kompetenz gezielt nutzen, um die Schulpflicht für allgemeinbildende und berufliche Schulen zu vereinheitlichen, denn im Moment ist sie äußerst unterschiedlich geregelt. In diesem Zusammenhang sollte auch das maximale Eintrittsalter für eine Ausbildungsvorbereitung an den Berufsschulen angehoben werden. Als Vorbild könnten hier die bayerischen Regelungen dienen: Sie sehen für Flüchtlinge eine Berufsschulpflicht bis 21 Jahre vor, in Ausnahmefällen sogar bis 25 Jahre. Punktuell kann es auch sinnvoll sein, Plätze eigens für Flüchtlinge zu ‚reservieren‘, z. B. in der Ausbildungsvorbereitung und in den studienvorbereitenden Studienkollegs. Hierbei ist allerdings zu gewährleisten, dass einheimische Nachfrager nicht verdrängt werden.

B.2.5.3 Bildungswege besser erklären

❗ Die nach Deutschland geflüchteten Menschen sind mit dem hiesigen Bildungssystem i. d. R. nicht vertraut. Dieses Unkenntnis führt dazu, dass junge Flüchtlinge verspätet – oder gar nicht – von frühkindlicher Betreuung profitieren oder schulische Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen und dass sie vielversprechende Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten ausschlagen. ➡ Staatliche und nichtstaatliche Akteure sollten sich daher stärker bemühen, die Flüchtlinge und ihre Familien über den Mehrwert der einzelnen Bildungsgänge aufzuklären. Besonders wichtig ist dies in Bezug auf Kindertagesbetreuung und duale Ausbildung, denn hier unterscheiden sich die bundesdeutschen Strukturen am ehesten von denen in den Herkunftsländern. Dazu müssen entsprechende Informationen bereitgestellt werden, die sowohl über Bildungsmöglichkeiten aufklären als auch über etwaige Stolpersteine auf dem Weg in die Kita, die Schule, eine Ausbildung oder ein Studium. Diese Informationen müssen für die Zielgruppe aufbereitet werden; sie sollten in Arabisch, Farsi und anderen Herkunftssprachen verfasst sein und multimedial verbreitet werden.

B.2.5.4 Personal qualifizieren

❗ Wie die Erfahrung zeigt, sind Kita-Teams, Lehrerkollegien, Ausbildungsbetriebe und Hochschulmitarbeiter auf die Arbeit mit Flüchtlingen bislang nicht hinreichend vorbereitet. ➡ Um Flüchtlinge über ihre gesamte Bildungslaufbahn gezielt unterstützen zu können, sollte gewährleistet sein, dass das Lehr- und Verwaltungspersonal grundlegende Kompetenzen im Umgang mit sprachlicher und kultureller Vielfalt erwirbt, und zwar sowohl in der Ausbildung als auch im Rahmen berufsbegleitender Fortbildung. Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben ihre Curricula und Ländervorgaben für die Lehrerausbildung bereits entsprechend angepasst. Auch die Praktiker selbst sehen in dieser Hinsicht einen hohen Qualifizierungsbedarf. Um diesen zu decken, sollten die zuständigen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen nicht nur das bestehende Qualifizierungsangebot ausbauen, sondern auch an zentraler Stelle darüber informieren (vgl. SVR-Forschungsbereich/Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache 2016: 24). Zu einer solchen Aus- und Fortbildungsoffensive gehört nicht zuletzt die Ausbildung neuer pädagogischer Fachkräfte. Denn in naher Zukunft werden in Kindertageseinrichtungen, Schulen, Berufsschulen und

262 Diese Verzögerung kann sich auch nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens fortsetzen, da nunmehr die Möglichkeit zur Erteilung einer Wohnsitzauflage auch für anerkannte Flüchtlinge besteht (s. Kap. B.1.3).

Ausbildungsbetrieben bis zu 43.700 zusätzliche Fachkräfte benötigt, um den Mehrbedarf zu decken, der durch die Flüchtlingszuwanderung entsteht.²⁶³

B.2.5.5 Nachhaltig vernetzen

❗ **Bildungsintegration kann nur im Team gelingen. Im Zuge der erhöhten Fluchtzuwanderung sind vielerorts Bildungsinitiativen entstanden; diese laufen jedoch meist unkoordiniert nebeneinander her. ➡ Darum sollten Kitas, Schulen, Ausbildungsstätten und Hochschulen sich mit ausgewählten Akteuren in ihrer Region gezielt zusammenschließen, um vorhandene Expertise und Ressourcen gegenseitig zu nutzen und Doppelstrukturen zu vermeiden.** Einrichtungen der beruflichen und hochschulischen Bildung sollten vor allem gezielt versuchen, sich mit Anbietern von staatlichen Integrationsmaßnahmen (wie z. B. Integrationskursen) besser zu vernetzen. Auch innerhalb von Bildungseinrichtungen sollten Akteure und Strukturen künftig stärker verbunden werden. Nicht nur Hochschulen stehen derzeit vor der Aufgabe, das vielfältige freiwillige Engagement intern mit den hauptamtlichen Strukturen zu verknüpfen. Auch Schulen, Kitas und Ausbildungsstätten sollten sich stärker bemühen, die eigenen Fachkräfte miteinander ins Gespräch zu bringen. So können vielversprechende pädagogische Ansätze und Arbeitsmaterialien schneller geteilt und weiterentwickelt werden.

B.2.5.6 Wissenslücken schließen

❗ **Bei der Bildungsintegration von Flüchtlingen können Bildungspraxis, -verwaltung und -politik selten auf wissenschaftlich evaluierte Förderinstrumente zurückgreifen. Denn bislang ist kaum untersucht, wie sich Flucht und Asylverfahren sowie die verschiedenen Beschulungsmodelle im Detail auf das Lernen von Kindern und Jugendlichen auswirken. ➡ Anders als in der Vergangenheit sollte daher die Wirksamkeit der eingesetzten Beschulungsmodelle und Fördermaßnahmen wissenschaftlich evaluiert werden. So kann gewährleistet werden, dass geflüchtete Kinder und Jugendliche zukünftig besser nach ihrem individuellen Bedarf gefördert werden können.** Die Weichen für eine solche Evaluation müssen jetzt gestellt werden (vgl. Massumi et al. 2015: 45; Otto et al. 2016: 4; Brüggemann/Nikolai 2016: 6). Vor allem sollte die Datenbasis zum sprachlichen und fachlichen Kenntnisstand der Flüchtlinge – und dem aller anderen Lernenden – flächendeckend verbessert werden. Die Forschungsbasis dazu ist bislang sehr dünn. Sie sollte systematisch ausgeweitet werden, damit es künftig weniger vom Elternhaus oder vom Zufall abhängt, ob Kinder und Jugendliche das Bildungssystem erfolgreich durchlaufen oder nicht.

²⁶³ Nach Berechnungen des Nationalen Bildungsberichts werden für die frühkindliche Bildung bis zu 9.400 Erzieherinnen und Erzieher benötigt, in Grund- und Sekundarschulen bis zu 14.800 Lehrkräfte und sonstiges pädagogisches Personal und im Ausbildungssystem bis zu 19.500 Lehrkräfte, Integrationshelfer und sonstiges zusätzliches Personal (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: 201).

Kapitel **B.3**

Arbeitsmarkt

Der Inhalt in Kürze

In diesem Kapitel geht es darum, wie sich die Flüchtlingszuwanderung auf den deutschen Arbeitsmarkt auswirkt. Rechtliche Hürden für den Zugang zum Arbeitsmarkt wurden seit 2014 schrittweise abgebaut. Dennoch ist die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mit bestimmten Herausforderungen verbunden. Dass durch die Zuwanderung die Löhne nennenswert sinken oder einheimische Arbeitskräfte verdrängt werden, ist nach der Forschung aber kaum zu befürchten. Für die Flüchtlinge selbst und für Arbeitgeber ist wichtig, dass der Aufenthaltsstatus möglichst schnell geklärt wird. Denn dann können beide Seiten direkt in Aus- und Weiterbildung investieren. An erster Stelle sollten dabei Spracherwerb und Qualifizierung stehen. Staatlich subventionierte Formen der Beschäftigung sollten eine Ausnahme bilden.

Die starke Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland wirft die Frage auf, wie sie sich auf den deutschen Arbeitsmarkt auswirkt, denn dadurch wird das Arbeitskräfteangebot beträchtlich steigen. So schätzt etwa Brücker (2016b: 2), dass in Deutschland zum Jahresende 2016 500.000 bis 620.000 Menschen im erwerbsfähigen Alter leben, die als Schutzberechtigte anerkannt sind. Hinzu kommen 340.000 bis 420.000 Personen im erwerbsfähigen Alter, die sich noch im Asylverfahren befinden. Nicht berücksichtigt sind dabei die zusätzlichen Arbeitskräfte, die über den Familiennachzug nach Deutschland kommen werden, und die nach 2016 ankommenden Flüchtlinge. Schon die Altersverteilung der Asylsuchenden deutet auf die immense Bedeutung der Arbeitsmarktintegration hin (die folgenden Daten beziehen sich auf die Jahre 2015/16): 43,9 Prozent der Antragstellenden sind zwischen 16 und 30 Jahre alt, also in einer Altersstufe, die für Ausbildung und Studium wichtig ist. Für den Arbeitsmarkt besonders relevant sind die 25- bis 65-Jährigen; in diese Altersgruppe fallen 41,2 Prozent (BAMF 2016c; 2017a; eigene Berechnung). Demnach wird eine nicht unerhebliche Zahl von Antragstellern in Erwerbsarbeit drängen. Zwar werden sie dem Arbeitsmarkt vermutlich nicht sofort zur Verfügung stehen, weil oft zunächst eine

Qualifizierung und Nachqualifizierung notwendig ist. Trotzdem ist die Frage dringend, wie die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert werden können und wie sich dieser Zustrom auf den Arbeitsmarkt auswirken wird.

B.3.1 Bildungs- und Qualifikationsniveau der neu zugewanderten Flüchtlinge

Arbeitsmarktpolitisch ist die Zuwanderung des Jahres 2015 vor allem deshalb eine Herausforderung, weil die berufliche Passgenauigkeit für den deutschen Arbeitsmarkt für die Aufnahme von Flüchtlingen keine Rolle spielt. Genau das macht den Unterschied zu einer qualifizierten Zuwanderung aus, die sich an den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands orientiert. Entsprechend wurden im Asylverfahren bislang nicht systematisch berufliche oder qualifikatorische Merkmale erhoben. Mit der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten liegen erstmals repräsentative Daten u. a. zum Bildungs- und Qualifikationsniveau der neu zugewanderten Flüchtlinge vor, auch wenn diese noch als vorläufig zu betrachten sind (vgl. Brücker/Rother/Schupp 2016).²⁶⁴ Neben im

264 Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten ist als jährliche Wiederholungsbefragung angelegt; darin sollen im Längsschnitt rund 4.500 Flüchtlinge befragt werden. Ende November 2016 wurden Ergebnisse aus dem ersten Teil der Befragung mit 2.349 Interviews vorgelegt; im zweiten Teil soll die Stichprobe dann auf die angestrebte Zahl von 4.500 Interviews erweitert werden (vgl. Brücker/Rother/Schupp 2016: 5). Die

Herkunftsland erworbenen schulischen und beruflichen Qualifikationen spielen für die zukünftige Integration in den Arbeitsmarkt insbesondere Arbeitsmarkterfahrungen im Herkunftsland eine bedeutende Rolle.

Die Befunde zur beruflichen Bildung stimmen wenig optimistisch: Nur ein geringer Anteil der Flüchtlinge kann einen beruflichen Bildungsabschluss vorweisen. 12 Prozent haben eine betriebliche oder andere berufliche Ausbildung begonnen, 6 Prozent einen beruflichen Abschluss erworben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass in den meisten Herkunftsländern der Flüchtlinge „kein mit dem beruflichen Bildungssystem vergleichbares Ausbildungssystem [existiert], viele handwerkliche, technische und kaufmännische Berufe werden in den Herkunftsländern ohne formale Ausbildung ausgeübt“ (Romiti et al. 2016: 57). Eine Hochschule haben insgesamt 19 Prozent besucht, 13 Prozent haben sie mit einem Abschluss verlassen. Bei der schulischen und beruflichen Bildung bestehen Geschlechtsunterschiede: Frauen haben häufiger keinen schulischen (37 %) bzw. beruflichen Bildungsabschluss (71 %) als Männer (32 % bzw. 68 %) (Romiti et al. 2016: 57f.).

Fast drei Viertel der Flüchtlinge zwischen 18 und 65 Jahren haben bereits Berufserfahrungen gesammelt, bevor sie nach Deutschland gekommen sind, wobei auch hier ein deutliches Gefälle zwischen Männern (81 %) und Frauen (50 %) besteht. Über ein Viertel dieser Personen war selbstständig erwerbstätig, 30 Prozent waren als Arbeiter beschäftigt, 25 Prozent als Angestellte ohne und 13 Prozent als Angestellte mit Führungsaufgaben; die Übrigen waren im Staatsdienst. Über die Hälfte der Befragten (55 %) befindet sich noch im Asylverfahren und hat deshalb nur beschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt. Darüber hinaus fehlen den meisten dafür noch ausreichende deutsche Sprachkompetenzen. Entsprechend steht die Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt noch am Anfang.

Die Erfahrungen mit dem zeitlichen Verlauf der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in der Vergangenheit lassen jedoch erwarten, dass die Integration in den Arbeitsmarkt mit zunehmender Aufenthaltsdauer langsam ansteigen wird (Vallizadeh et al. 2016: 68): Während von den 2015 und 2016 nach Deutschland gekommenen Flüchtlingen zum Zeitpunkt der Befragung nur 13 Prozent

erwerbstätig waren, betrug der Anteil bei den 2014 Zugezogenen 22 Prozent und bei den bereits 2013 Zugezogenen 31 Prozent (2013 bis 2016 Zugezogene insgesamt: 14 %).²⁶⁵ Jeweils etwa ein Drittel der in Deutschland Erwerbstätigen war als Arbeiter (33 %) oder Angestellte ohne Führungsposition (35 %) beschäftigt oder befand sich in Aus- und Weiterbildung (30 %); ein sehr kleiner Teil waren Selbstständige oder Angestellte in Führungsposition (je 2 %). Dass die Beschäftigungsstruktur der Flüchtlinge in Deutschland ungünstiger ist als im Herkunftsland, ist laut Vallizadeh et al. (2016: 65f.) „aufgrund der fehlenden Sprachkenntnisse und Bildungsabschlüsse[] nicht überraschend“. Die Autoren schätzen,²⁶⁶ dass Flüchtlinge, die keine Berufsausbildung oder Hochschulausbildung begonnen oder absolviert haben, auf ihre erste Anstellung in Deutschland 17 Monate länger warten müssen als diejenigen, die eine solche nachweisen können. Flüchtlinge, die Berufserfahrungen mitbringen, finden eine erste Beschäftigung in Deutschland nach ihrer Schätzung 13 Monate früher als diejenigen ohne Berufserfahrung.

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe²⁶⁷ gibt Aufschluss über den Verlauf der Arbeitsmarktintegration bei Zuwanderern, die schon vor längerer Zeit aus denselben Ländern gekommen sind, aus denen auch viele der aktuellen Schutzsuchenden stammen. Diese Daten sind zwar nicht direkt auf die derzeitige Situation übertragbar, denn seither haben sich die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen verändert, und möglicherweise ist auch die sozioökonomische Lage eine andere als bei früheren Kohorten. Sie weisen aber darauf hin, dass die Integration in den Arbeitsmarkt bei Flüchtlingen in der Regel länger dauert als bei anderen Zuwanderern. Von denjenigen, die in der Vergangenheit aus den wichtigsten Herkunftsländern der derzeitigen Asylbewerber nach Deutschland kamen, war nach 5 Jahren die Hälfte erwerbstätig; nach 10 Jahren waren es 60 Prozent und nach 15 Jahren 70 Prozent (Brücker/Hauptmann/Vallizadeh 2015).²⁶⁸

Weitere Anhaltspunkte bieten die Daten des Pilotprojekts *Early Intervention*, das 2014 von der BA, dem BAMF und dem ESF-Bundesprogramm „XENOS“ aufgelegt wurde.²⁶⁹ Die Initiative sollte Asylsuchende mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit schon während des noch laufenden Asylverfahrens in Arbeitsmarktprogramme einbeziehen, damit sie möglichst schnell eine Erwerbsarbeit aufnehmen

Grundgesamtheit der Befragung sind Flüchtlinge „unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, die vom 1. Januar 2013 bis 31. Januar 2016 nach Deutschland eingereist“ sind (Kroh et al. 2016: 13).

265 Die Autoren weisen darauf hin, dass die Fallzahlen niedrig sind, deshalb seien die Ergebnisse „nur als Anhaltspunkte zu verstehen“ (Vallizadeh et al. 2016: 68).

266 Methodisch wird dazu ausgeführt: „Die Schätzungen beruhen auf einer Ereignisanalyse, in der die Dauer des Übergangs aus den geschätzten Übergangsraten abgeleitet wird. Dabei kann die Dauer auch über den Beobachtungszeitraum hinaus geschätzt werden“ (Vallizadeh et al. 2016: 72).

267 Diese ist nicht zu verwechseln mit der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten.

268 Die Autoren unterscheiden dabei nicht nach Geschlecht.

269 Für *Early Intervention* wurden Asylsuchende aus folgenden neun Ländern berücksichtigt: Afghanistan, Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Syrien (Dietz/Trübswetter 2016).

können (Büschel et al. 2015; Daumann et al. 2015). Das Projekt wurde zunächst in sechs, später in neun Modellregionen durchgeführt. Die Daten sind zwar nicht repräsentativ für die Gesamtgruppe der Asylantragsteller seit 2014, gleichwohl „bieten sie erste Eindrücke zur Arbeitsmarktnähe des Personenkreises und erlauben Rückschlüsse auf die Ausgestaltung des Beratungsprozesses und die Integrationsperspektiven“ (Dietz/Trübswetter 2016: 4).

Von den Teilnehmern hatten nach eigenen Angaben etwas mehr als die Hälfte eine Berufsausbildung oder ein Studium absolviert. Das Projekt sollte sie frühzeitig in eine Beschäftigung überführen, die ihrer jeweiligen Qualifikation entspricht. Dieses Ziel ließ sich aber aus verschiedenen Gründen nicht zufriedenstellend realisieren. So erwies es sich als große Herausforderung, die bildungs- und berufsbiografischen Daten zu erfassen. Zum einen beherrschten die Teilnehmer die deutsche Sprache meist nur unzureichend. Zum anderen fehlten Zeugnisse und Zertifikate. Eine weitere Hürde war, dass die Schul- und Ausbildungssysteme der Herkunftsstaaten sich von den deutschen Strukturen erheblich unterscheiden. Insgesamt konnten von den über 1.100 Teilnehmern in der Projektlaufzeit (Januar 2014 bis Ende Oktober 2015) knapp 70 in Beschäftigung vermittelt werden (vor allem im Helferbereich) und knapp 30 in Ausbildung (Dietz/Trübswetter 2016).

Weitere Erkenntnisse über den Stand der Arbeitsmarktintegration und die dafür wichtigen Faktoren liefert die BAMF-Flüchtlingsstudie 2014. In diesem Rahmen wurden bundesweit rund 2.800 Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge aus sechs Herkunftsländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien) zwischen 18 und 69 Jahren schriftlich zu ihrer Lebenssituation befragt (Worbs/Bund 2016). Die Befragten gehören zwar nicht zu den aktuellen Kohorten von Antragstellern und Flüchtlingen, sondern haben ihren Asylantrag zwischen 2007 und 2013 gestellt. Daten zu ihrer Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktbeteiligung können aber für die Situation der zuletzt nach Deutschland gekommenen Kohorten trotzdem aufschlussreich sein, besonders für Afghanistan, den Irak und Syrien, die zahlenmäßig auch heute die wichtigsten Herkunftsländer sind. Zu beachten ist dabei, dass die Befragung sich auf Personen beschränkte, die schon als Schutzberechtigte anerkannt waren und damit „gemessen an ihrer Rechtsposition die besten Voraussetzungen dafür [hatten], für sich und ihre Angehörigen eine dauerhafte Perspektive in Deutsch-

land zu entwickeln“ (Worbs/Bund 2016: 2). Im Bereich der Arbeitsmarktintegration zeigte sich, dass nur gut ein Drittel (36,5 %) der befragten Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig war. Hier bestand zudem ein ausgeprägter Geschlechtsunterschied: Während von den Männern knapp die Hälfte erwerbstätig war, waren es bei den Frauen nur 11,5 Prozent. Die vier häufigsten Tätigkeitsbereiche waren Gastronomie, Verpackung/Logistik/Transport, Reinigung und Herstellung/Verkauf von Lebensmitteln. Das lässt vermuten, dass die Befragten vor allem in Bereichen geringer und mittlerer Qualifikation beschäftigt waren. Die Ergebnisse der BAMF-Flüchtlingsstudie zeigen darüber hinaus, dass nur wenige Befragte einen Einstieg in Erwerbstätigkeit gefunden haben, obwohl sie in einem dafür günstigen Alter sind. Dies steht zugleich in auffallendem Kontrast zu ihrer Motivation und Arbeitsbereitschaft: Eine große Mehrheit (87,6 %) würde gern zukünftig (wieder oder weiterhin) in Deutschland arbeiten.²⁷⁰ Zudem waren viele mit ihrer beruflichen Situation unzufrieden. Bei einer offenen Frage zu Zukunftswünschen bezieht sich „[d]er mit Abstand am häufigsten genannte Wunsch [...] auf die berufliche Integration“ (Worbs/Bund 2016: 9).

Weitere Informationen zur Arbeitsmarktintegration von Menschen aus wichtigen Asylherkunftsländern liefern die Daten der BA (Tab. B.7). Allerdings wird in den Arbeitsmarktstatistiken nicht nach Aufenthaltstitel oder Zugangs kanal unterschieden. So fallen in die Kategorie Asylherkunftsländer²⁷¹ z. B. auch Personen, die als Arbeitsmigranten oder über den Familiennachzug nach Deutschland gekommen sind, und das u. U. schon vor geraumer Zeit. Im August 2016 waren in Deutschland insgesamt 110.502 Beschäftigte aus diesen Herkunftsländern registriert, das waren 36 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Zahl der Arbeitslosen aus diesen Ländern hat sich im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt. Damit beträgt die Arbeitslosenquote bei den Personen aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern 53,3 Prozent.²⁷²

B.3.2 Zugänge zum Arbeitsmarkt: rechtliche Rahmenbedingungen

Den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen bestimmen je nach deren Aufenthaltstitel das Asylgesetz, das Aufenthaltsgesetz und die Beschäftigungsverordnung (Tab. B.8).

270 Siehe hierzu auch SVR-Forschungsbereich 2017b.

271 „In das Aggregat [Asylherkunftsländer] wurden die nichteuropäischen Länder aufgenommen, die in den letzten Jahren zu den Ländern mit den meisten Asylersuchen gehörten; es umfasst folgende acht Länder: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien“ (BA 2016b: 4).

272 Zu beachten ist hier, dass Asylsuchende und Geduldete erst dann als arbeitslos gelten, wenn das anfängliche Beschäftigungsverbot aufgehoben ist und sie dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehen (s. Kap. B.3.2). Grundsicherung nach SGB II können Flüchtlinge erst beziehen, wenn ihr Antrag positiv beschieden wurde, sie also einen Schutzstatus erhalten haben. Vorher beziehen sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (s. Kap. B.3.2).

Tab. B.7 Arbeitsmarktdaten nach Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (August 2016)		Arbeitslose (Oktober 2016)		Arbeitslosenquote (August 2016)
	absolut	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	absolut	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
Deutsche	28.274.778	+0,7 %	1.903.037	-8,8 %	6,1 %
Ausländer	3.185.022	+9,9 %	630.852	+13,0 %	15,2 %
Balkanstaaten	225.860	+11,5 %	47.637	-3,4 %	15,3 %
osteuropäische Drittstaaten	107.809	+8,2 %	24.840	-10,2 %	16,5 %
nichteuropäische Asylherkunftsländer	110.502	+36,2 %	171.236	+105,8 %	53,5 %
insgesamt	31.459.800	+1,5 %	2.539.939	-4,1 %	–

Anmerkung: Balkanstaaten = Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Serbien; osteuropäische Drittstaaten = Russische Föderation, Ukraine; nichteuropäische Asylherkunftsländer = Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien.

Quelle: BA 2016b: 17, 19; eigene Darstellung

Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge haben unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Für Menschen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung ist der Zugang dagegen eingeschränkt; ab November 2014 wurden die rechtlichen Hürden aber schrittweise abgebaut. Bis dahin durften Personen mit einer Aufenthaltsgestattung neun Monate, Geduldete ein Jahr lang nicht arbeiten. Seither können sie nach drei Monaten bzw. sofort eine Beschäftigung aufnehmen (zu Ausnahmen s. u.).

Bei einer Aufenthaltsgestattung, einer Duldung oder einem Abschiebungsverbot kann die zuständige Ausländerbehörde entscheiden, ob sie im jeweiligen Einzelfall die Ausübung einer Beschäftigung genehmigt; dazu muss sie die Zustimmung der Arbeitsagentur einholen. Damit diese zustimmt, müssen drei Bedingungen erfüllt sein: (1) Es ist nicht zu erwarten, dass die Beschäftigung der betreffenden Person sich auf den Arbeitsmarkt nachteilig auswirkt. (2) Die konkreten Arbeitsbedingungen, also Verdienst und Arbeitszeiten, entsprechen denen von Personen mit uneingeschränkter Arbeitserlaubnis. (3) Für die Stelle ist kein bevorzogter Arbeitnehmer (d. h. Inländer oder EU-Bürger) verfügbar (Vorrangprüfung).²⁷³ Seit das Integrationsgesetz im August 2016 in Kraft getreten

ist, verzichtet die Bundesagentur für Arbeit für drei Jahre auf die Vorrangprüfung, „wenn dies die regionale Arbeitsmarktsituation zulässt“ (BT-Drs. 18/8829; Art. 1 Nr. 3 Verordnung zum Integrationsgesetz; § 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV) (s. Kap. B.3.4).²⁷⁴ Das haben die Bundesländer im August 2016 für 133 von insgesamt 156 Agenturbezirken festgelegt; die betreffenden Bezirke sind in einer Anlage zu § 32 der Beschäftigungsverordnung aufgelistet. Liegt der Einsatzort in einem dieser Bezirke, ist auch eine Beschäftigung als Leiharbeiter möglich (§ 32 Abs. 3, 5 BeschV). In den übrigen 23 Bezirken wird für Asylsuchende und Geduldete in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts weiterhin eine Vorrangprüfung durchgeführt (BMAS 2016b).

Den Zugang von Flüchtlingen zu Leiharbeit hat das im Oktober 2015 in Kraft getretene Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz neu geregelt: Fachkräfte mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung können nun bereits nach drei Monaten eine Beschäftigung in der Zeit- bzw. Leiharbeit aufnehmen, Geringqualifizierte nach fünfzehn Monaten; zuvor war dies erst nach vier Jahren möglich. Bei bestimmten Beschäftigungsarten muss die Arbeitsagentur nicht zustimmen. Dazu gehören Berufsausbildung, Prak-

²⁷³ Dabei handelt es sich nicht um eine konkrete, sondern um eine abstrakte Prüfung. Es kann also vorkommen, dass die Agentur einem Flüchtling die Arbeitsaufnahme verwehrt, obwohl sie dem Arbeitgeber im konkreten Fall gar keine bevorzugte Person vorschlagen kann (Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: 147).

²⁷⁴ Von den 26.862 Anträgen auf Arbeitserlaubnis, die im ersten Quartal 2016 gestellt wurden, hat die Agentur 24,5 Prozent abgelehnt, allerdings weniger als 7 Prozent wegen der Vorrangprüfung. Die meisten Ablehnungen werden damit begründet, dass das geplante Arbeitsverhältnis allgemeingültige Arbeitsbedingungen unterlaufe. Die Quoten der Ablehnung wegen der Vorrangprüfung variieren nach Bundesland, sie reichen von 3,4 Prozent in Bayern bis zu 16,9 Prozent in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (BA 2016a).

Tab. B.8 Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt

	Asylsuchende	subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot, humanitärer Aufenthalt	Asylberechtigte (GG) und Flüchtlinge (GFK)	Geduldete
Rechtsnorm	§ 55 AsylG	§ 25 (2), (3), (5) AufenthG	§ 25 (1), (2) AufenthG	§ 60 AufenthG
Statustitel	Aufenthalts-gestattung	Aufenthalts-erlaubnis	Aufenthalts-erlaubnis	Duldung
Ausbildung, Praktika, Freiwilligendienst	nach 3 Monaten erlaubt	sofort erlaubt	sofort erlaubt	sofort erlaubt, s. § 32 (2) BeschV
unselbständige Arbeit	1.–3. Monat verboten; 4.–15. Monat mit Vorrangprüfung; ab 16. Monat ohne Vorrangprüfung*	sofort erlaubt	sofort erlaubt	1.–3. Monat verboten; 4.–15. Monat mit Vorrangprüfung; ab 16. Monat ohne Vorrangprüfung*
hoch qualifizierte Tätigkeit, Arbeit bei Verwandten	nach 3 Monaten erlaubt	sofort erlaubt	sofort erlaubt	sofort erlaubt, s. § 32 (2) BeschV
selbständige Arbeit	nicht erlaubt	erlaubt	erlaubt	nicht erlaubt

Anmerkung: *Seit August 2016 in den meisten Agenturbezirken für drei Jahre ausgesetzt.

Quelle: Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016; BAMF 2016k; eigene Erweiterung und Darstellung

tika, Freiwilligendienst und hoch qualifizierte Beschäftigung (BAMF 2016k). Für bestimmte Statusgruppen gilt auch weiterhin ein striktes Arbeitsverbot: Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten haben keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, ebenso Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung, die verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben.

Aufenthaltsrechtlich werden Fluchtzuwanderung und Arbeitsmigration weiterhin streng getrennt: Ein genereller ‚Spurwechsel‘ vom Zugangsweg Flucht in einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung ist nicht möglich (s. Kap. A.7.3).

B.3.3 Fluchtzuwanderung und Arbeitsmarkt

Aus wirtschafts- und integrationspolitischer Sicht stellen sich im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zwei zentrale Fragen: (1) Welche ökonomischen Folgen hat die Flucht für die Asylsuchenden selbst bzw. welche Mechanismen oder Faktoren helfen ihnen, schnell und erfolgreich eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und damit wirtschaftlich selbständig zu werden (s. Kap. B.3.3.1)? (2) Welche Wirkungen hat diese Zuwan-

derung für die Löhne und das Beschäftigungsniveau der ansässigen Bevölkerung und auf die Gesamtwirtschaft (s. Kap. B.3.3.2)?

B.3.3.1 Bedingungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern ist seit Jahrzehnten Gegenstand theoretischer und empirischer Analysen, vor allem in der ökonomischen und soziologischen Forschung in den USA (s. z. B. den Literaturüberblick in Clark/Drinkwater 2008). Betrachtet werden jedoch fast ausschließlich Arbeitsmigranten, d. h. Menschen, die freiwillig in ein anderes Land gewandert sind und diese Wanderung zuvor geplant und vorbereitet haben. Weit weniger erforscht ist, wie sich speziell Flucht für die Betroffenen wirtschaftlich auswirkt. Ein Grund dafür ist, dass bei den Verwaltungsdaten, die der Wissenschaft zur Verfügung stehen, zumeist nicht nach Aufenthaltsstatus bzw. Migrationsweg unterschieden werden kann. Die Gruppe der Flüchtlinge lässt sich damit also nicht gezielt betrachten. Befragungsdaten wiederum beziehen entweder nicht genügend Flüchtlinge ein, oder sie fragen nicht nach den Faktoren, die für die Arbeitsmarktintegration wichtig sind (vgl. Bauer 2015; de Vroome/van Tubergen 2010).

„Mitgebrachte“ Qualifikationen sind nur bedingt übertragbar

In der Forschung wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass Wanderungen (jeder Art) zu einer Entwertung von Human- und Sozialkapital führen (s. z. B. Chiswick 1978; Friedberg 2000; Kogan/Weißmann 2013). Für Flüchtlinge dürfte dies in besonderem Maße zutreffen.²⁷⁵ Für einen erfolgreichen Eintritt in den Arbeitsmarkt sind nach der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zwei Faktoren besonders wichtig: (1) die Übertragbarkeit der im Herkunftsland erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts im Zielland. Das ist wichtiger als formale Schul- und Berufsabschlüsse (in den meisten Herkunftsländern ist das Schulsystem ohnehin völlig anders als in Deutschland); (2) die Investition der Migranten in landesspezifisches Humankapital des Ziellands. Dazu gehört insbesondere die Sprache, die es wiederum erleichtert, die „mitgebrachten“ Fähigkeiten auf die Anforderungen im Zielland zu übertragen.

Eine Studie von Friedberg (2000) verdeutlicht, wie stark der Wert des Humankapitals (d. h. der Qualifikationen und Fähigkeiten einer Person) an den lokalen Kontext gebunden ist: Am Beispiel des Ziellands Israel zeigt sie, dass die mangelnde Übertragbarkeit von mitgebrachtem Humankapital Lohnunterschiede zwischen Zugewanderten und Einheimischen komplett erklären kann. Wenn Zugewanderte in einem Land ankommen, haben sie am Arbeitsmarkt zunächst eine schlechtere Position als Einheimische mit ähnlichen soziodemografischen Merkmalen und ähnlichen Qualifikationen. Abgesehen davon, dass bestehendes Humankapital nicht international übertragbar ist, rührt dies u. a. daher, dass ihnen landesspezifisches Wissen fehlt: Sie kennen z. B. die Gepflogenheiten des Gastlands nicht, sprechen die Sprache nicht²⁷⁶ und erfahren nicht auf informellen Wegen von verfügbaren Stellenangeboten. So zeigt eine Befragung von Arbeitsvermittlungsinstitutionen in Deutschland, dass viele arbeitssuchende Flüchtlinge z. B. das duale Ausbildungssystem nicht kennen und besonders diejenigen mit Arbeitserfahrung es oft nicht nachvollziehen können (Woellert et al. 2016: 14).

Mit der Zeit erwerben die Zuwanderer landesspezifisches Wissen (z. B. lernen sie die Sprache), können ihre im Heimatland erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten ergänzen und an die neuen Anforderungen anpassen. Da-

mit schließt sich tendenziell auch die beobachtete Lohn- und Beschäftigungslücke zu den Einheimischen. Einige Studien zur Lohnangleichung ermitteln sogar, dass (Arbeits-)Migranten nach einer gewissen Aufenthaltsdauer im Zielland deutlich höhere Löhne erreichen als vergleichbare einheimische Arbeitskräfte. In einer wegweisenden empirischen Analyse dazu führt Chiswick (1978) dieses Phänomen auf positive Selbstselektion zurück: Migranten sind tendenziell besonders motiviert, risikobereit und unternehmerisch eingestellt.²⁷⁷

Friedberg (2000) weist darauf hin, dass Zuwanderer für ihre im Herkunftsland erworbene Bildung auch je nach Herkunftsregion unterschiedlich gut entlohnt werden: Nach ihrer Studie zu Israel weichen die Löhne der Zuwanderer aus westlichen Ländern dort weniger stark von denen der Einheimischen ab als die der Zugewanderten aus Asien und Afrika. Dies lässt darauf schließen, dass sich die in westlichen Ländern erworbene Ausbildung besser auf die Erfordernisse des israelischen Arbeitsmarkts übertragen lässt bzw. die Schulqualität im westlichen Ausland faktisch besser ist oder zumindest so wahrgenommen wird. Friedbergs Analyse stimmt insofern zuversichtlich, als Nachqualifizierungen im Aufnahmeland sich offenbar positiv auswirken: Zugewanderte, die auch in Israel eine Schule besucht haben, erzielen mit ihren im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen höhere Löhne (Friedberg 2000: 236).

Für Deutschland haben Babilio, Bauer und Kramer (2014) mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) untersucht, inwieweit Qualifikationen und Kenntnisse von Zuwanderern auf den deutschen Arbeitsmarkt übertragbar sind.²⁷⁸ Sie beobachten in der ersten Zeit nach der Zuwanderung ebenfalls einen Lohnunterschied zwischen Einheimischen und Zuwanderern. Auch hier lässt sich der Unterschied großteils durch die unterschiedlichen „Herkunftsregionen des Humankapitals“ erklären: Die Autoren finden Belege dafür, dass Qualifikationen aus bestimmten Herkunftsstaaten, die Deutschland strukturell ähneln, besser entlohnt werden als solche aus Ländern, die Deutschland eher unähnlich sind.

Wie erfolgreich Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt sind, hängt auch damit zusammen, wie lange sie voraussichtlich im Zielland bleiben werden oder wollen (Clark/Drinkwater 2008: 499–500; s. auch Dustmann 1993; Bauer 2015; Dustmann/Görlach 2015; Hainmueller/Hangart-

275 Flüchtlinge entscheiden weniger als etwa Arbeitsmigranten danach, wie gut ihre Fähigkeiten zum Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes passen und welchen wirtschaftlichen Ertrag sie von ihrer Wanderung erwarten können (Chin/Cortes 2016: 596–600). Anders als Arbeitsmigranten konnten sie sich auf den neuen Wohnort und die dortigen Qualifikationsanforderungen i. d. R. nicht vorbereiten. Bei den Faktoren, die für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration wichtig sind, ist ihre Ausgangsposition also tendenziell schlechter.

276 Dass Kenntnisse in der Verkehrssprache des Ziellands bei Migranten positiv mit Löhnen und Beschäftigung zusammenhängen, haben zahlreiche Studien belegt (s. den Überblick in Clark/Drinkwater 2008 sowie Isphording/Otten 2013; 2014; 2011).

277 Studien aus der Ökonomie (vgl. zusammenfassend Chiswick 2000) und der Gesundheitsforschung (vgl. exemplarisch Kennedy/McDonald/Biddle 2006; Gushulak/Weekers/MacPherson 2009) haben diesen Zusammenhang für verschiedene Länder und Herkunftsgruppen empirisch bestätigt.

278 Vgl. auch Schmidt 1997 zur Lohnangleichung bei Vertriebenen.

ner/Lawrence 2016). Wer nur eine begrenzte Zeit bleiben wird, ist grundsätzlich weniger bereit, in landesspezifische Kenntnisse und Fähigkeiten zu investieren (zu denen auch und gerade die Sprache gehört). Diese Erkenntnisse sind politisch von erheblicher Bedeutung, denn sie zeigen, wie wichtig die Bleibeperspektive von Flüchtlingen für ihre Integration in den Arbeitsmarkt ist. Auch die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zeigt, dass der Aufenthaltsstatus für die Beschäftigungschancen eine wichtige Rolle spielt: Bei Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen oder Personen mit Niederlassungserlaubnis ist die statistische Wahrscheinlichkeit, dass sie erwerbstätig sind, höher als bei Asylbewerbern oder bei Geduldeten, für die bis Ende 2014 noch ein Arbeitsverbot von zwölf Monaten galt (3 Prozentpunkte) (Vallizadeh et al. 2016). Das unterstreicht noch einmal – wie auch an anderer Stelle in diesem Gutachten herausgearbeitet (s. Kap. B.2) –, wie wichtig es ist, die Asylverfahren möglichst schnell durchzuführen und damit den Aufenthaltsstatus zu klären. Auch für potenzielle Arbeitgeber ist eine unklare Perspektive nachteilig, denn in der ersten Zeit ‚investieren‘ sie in die Flüchtlinge (durch Anlernzeiten etc.), und bei einer Aufenthaltsbeendigung entstehen ihnen Kosten, u. a. weil sie die Stelle nachbesetzen oder neu ausschreiben müssen (vgl. z. B. Woellert et al. 2016: 20–22). So hatten Arbeitgebervertreter schon länger gefordert, für Asylsuchende und Geduldete in Berufsausbildung den Aufenthalt zu sichern; das wurde mit den Änderungen des Integrationsgesetzes vom August 2016 auch umgesetzt (s. dazu Kap. B.2).

Wirtschaftliche Integration von Flüchtlingen: schlechtere Ausgangsposition

Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ist bisher kaum empirisch untersucht. Chin und Cortes (2016) stellen in ihrem Literaturüberblick fest, dass Flüchtlinge am Arbeitsmarkt zunächst tendenziell schlechtergestellt sind als Zuwanderer, die nicht auf dem Weg des Asyls ins Land gekommen sind. Je länger sie sich im Land aufhalten, desto mehr holen sie auf. Dies liegt u. a. daran, dass sie stärkere Anreize haben, ihre ziellandspezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten auszubauen. Denn im Unterschied zu anderen Zuwanderern haben sie meist nicht die Möglichkeit, in ihr Herkunftsland zurückzukehren (Chin/Cortes 2016: 616).

Sowohl die anfängliche Stellung am Arbeitsmarkt als auch ein mögliches Aufholen hängen allerdings von

verschiedenen Rahmenbedingungen ab. Dies erklärt, dass manche Studien ein eher düsteres Bild der möglichen Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zeichnen. Colic-Peisker und Tilbury (2006: 203, Übers. d. SVR) identifizieren z. B. für Flüchtlinge in Australien bestimmte „Arbeitsmarktnischen“; das sind vor allem die Reinigungsbranche, Altenpflege, Fleischverarbeitung, Taxiunternehmen, Wachschutz und die Baubranche. Ein beruflicher Aufstieg sei kaum möglich. Die Autoren führen dies auch auf einen sog. Labeling-Effekt zurück: Bestimmte Tätigkeiten – die für Einheimische wie für schon länger im Land lebende Zuwanderer unattraktiv sind – sind für Flüchtlinge ‚reserviert‘.²⁷⁹

Verschiedene Studien verweisen auf Faktoren, die eine schnelle Arbeitsmarktintegration behindern. An erster Stelle steht hier die fehlende Beherrschung der jeweiligen Landessprache (spezifisch für Flüchtlinge z. B. Bloch 2008; Cheung/Phillimore 2013 für Großbritannien; de Vroome/van Tubergen 2010 für die Niederlande). Für die Niederlande stellen de Vroome und van Tubergen (2010) fest, dass auch Gesundheitsprobleme die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen behindern. Ein längerer Aufenthalt in einem Aufnahmezentrum macht es ebenfalls unwahrscheinlicher, dass Flüchtlinge erwerbstätig sind, denn er hindert die Betroffenen, in ihre Bildung zu investieren, Arbeitserfahrung zu sammeln, Sprachkenntnisse zu erwerben und mit der einheimischen Bevölkerung in Kontakt zu kommen (de Vroome/van Tubergen 2010: 398).

Noch kaum erforscht ist auch, wie Netzwerke die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen beeinflussen. Eine der wenigen Studien in diesem Bereich ist die von Beaman (2012) zu Resettlement-Flüchtlingen in den USA. Danach können soziale Netzwerke einerseits den Erfolg am Arbeitsmarkt fördern, denn darüber werden Informationen zu freien Stellen in ethnischen Arbeitsmarktnischen weitergegeben. Andererseits scheint es aber innerhalb der Netzwerke auch Konkurrenz zu geben, die die Arbeitsmarktchancen der Flüchtlinge wiederum verringert. Um eine klare Empfehlung für oder gegen geografische Verteilungspolitiken zu geben, muss dieser Zusammenhang noch weiter erforscht werden (s. auch Kap. B.1.3).²⁸⁰

Anders als für angloamerikanische Länder oder auch die Niederlande gibt es für Deutschland kaum belastbare Informationen zur wirtschaftlichen Integration von Flüchtlingen. Eine Ausnahme ist die eingangs schon erwähnte BAMF-Flüchtlingsstudie (vgl. Worbs/Bund 2016); weitere Aufschlüsse werden zukünftig von der als Panelstudie

279 Dieser Zusammenhang wurde in der Forschung bereits für andere Migrationsformen beschrieben; s. Anderson/Ruhs 2010.

280 Fehlende Netzwerke können durch zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche und kommunale Initiativen ersetzt werden, die das entsprechende Wissen vermitteln. Zudem können solche Initiativen direkt zwischen Flüchtlingen und potenziellen Arbeitgebern und Auszubildenden vermitteln, um Unsicherheiten auf beiden Seiten abzubauen (so Woellert et al. 2016). Dies tut z. B. das ARRIVO-Servicebüro in Berlin. Zu dieser Länderinitiative haben sich die Berliner Wirtschaft und die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen zusammengeschlossen.

angelegten IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten erwartet (vgl. Brücker/Rother/Schupp 2016) (s. auch Kap. B.3.1). Aufschlussreich dürfte – auch für die Gegenwart – die wirtschaftshistorische Studie von Bauer, Braun und Kvasnicka (2013) sein, die die wirtschaftliche Integration der Heimatvertriebenen in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg in den Blick nimmt. Sie dämpft den Optimismus in Bezug auf die aktuelle Zuwanderung. Im September 1950 lebten in Westdeutschland fast acht Millionen Heimatvertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, das entsprach fast 16,5 Prozent der damaligen westdeutschen Bevölkerung. Die Autoren analysieren Daten der Mikrozensus-Zusatzerhebung von 1971. Sie stellen fest, dass die Vertreibung die wirtschaftliche Situation der Betroffenen deutlich und vor allem langfristig negativ beeinflusst hat; dies gilt sowohl für die erste als auch für die zweite Generation. Die Ergebnisse widersprechen also deutlich der landläufigen Meinung, die Integration der Vertriebenen sei eine wirtschaftliche Erfolgsgeschichte gewesen.²⁸¹

Hürden für schnelle Arbeitsmarktintegration

❗ **Einer schnellen Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge stehen also vier Hindernisse entgegen, die strukturell unterschiedlich gelagert sind:**

- (1) **Die im Heimatland erworbenen Qualifikationen und Fähigkeiten lassen sich nicht hinreichend auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts im Zielland übertragen. Fähigkeiten, die für den Arbeitsmarkterfolg benötigt werden, fehlen oft (vor allem Sprachkenntnisse, aber auch soziale Kontakte).**
- (2) **Politische und rechtliche Rahmenbedingungen (wie beispielsweise der Meisterzwang) behindern den Zugang.**
- (3) **Arbeitgeber zögern, Flüchtlinge zu beschäftigen. Das liegt zum Teil an Unsicherheit und fehlendem Wissen über die rechtlichen Rahmenbedingungen, zum Teil auch an Vorbehalten gegen Flüchtlinge** (vgl. Aumüller 2016; Bethscheider 2016).
- (4) **Flüchtlinge haben gesundheitliche Probleme, die oft mit der Flucht selbst und den Wohnbedingungen im Aufnahmeland zusammenhängen.**

B.3.3.2 Auswirkungen der Fluchtzuwanderung auf den Arbeitsmarkt

Durch die Flüchtlingszuwanderung wird voraussichtlich vor allem im gering qualifizierten Bereich das Angebot an Arbeitskräften deutlich steigen. Im Folgenden geht es daher um die Frage, wie sich dies auf zentrale Aspekte

des Arbeitsmarkts auswirken könnte, etwa die Beschäftigung und den Lohn einheimischer Arbeitnehmer.

Was die Theorie erwarten lässt: sinkende Löhne, sinkende Beschäftigung?

In einem sehr einfachen ökonomischen Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft werden auf den Güter- und Arbeitsmärkten vollkommener Wettbewerb und homogene (d. h. im Produktionsprozess vollständig austauschbare) Arbeitskräfte unterstellt. Legt man ein solches Modell zugrunde, wird die Zunahme des Arbeitskräfteangebots durch Zuwanderung die Löhne der Beschäftigten negativ beeinflussen (vgl. z. B. Dustmann/Glitz/Frattini 2008). Allerdings geht dieses einfache Modell von unrealistischen Annahmen aus. Lockert man diese bzw. hebt sie auf, liefert die ökonomische Theorie keine eindeutigen Aussagen dazu, wie die Zuwanderung auf Beschäftigung und Lohnhöhe wirkt (vgl. Bodvarsson/van den Berg 2013: 114–117). Die Lohn- und Beschäftigungseffekte von Zuwanderung hängen von vielen weiteren Faktoren ab, etwa davon, wie mobil die einheimischen Arbeitskräfte regional und beruflich auf die Zuwanderung reagieren, wie Arbeitskräfte mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus im Produktionsprozess zusammenwirken, wie flexibel die Löhne sind (bei einem gesetzlichen Mindestlohn können sie z. B. nicht unter das festgelegte Niveau fallen) oder inwieweit und wie schnell sich der volkswirtschaftliche Kapitalstock dem durch die Zuwanderung veränderten Niveau und der Struktur des Arbeitsangebots anpasst. Die ökonomische Theorie lässt nur folgende tendenzielle Aussagen zu:

- Arbeitskräfte (bzw. Produktionsfaktoren), die im Produktionsprozess sog. Komplemente zu den Zugewanderten bilden, gewinnen durch die Zuwanderung, weil sie z. B. wegen ihres Qualifikationsprofils stärker nachgefragt werden.
- Arbeitskräfte (bzw. Produktionsfaktoren), die in einem direkten Wettbewerb mit den Zugewanderten stehen und aufgrund ihres ähnlichen Qualifikationsprofils durch diese ersetzbar sind, verlieren durch die Zuwanderung.
- Insgesamt wird die volkswirtschaftliche Produktion durch die Zuwanderung steigen.

Lohnanpassungen und Beschäftigungseffekte sind allerdings nur zwei von vielen Anpassungsmöglichkeiten, mit denen eine Volkswirtschaft auf ein größeres Arbeitskräfteangebot reagiert. Sie kann sich z. B. auch dadurch anpassen, dass sich der Outputmix oder die Produktionstechnologie verändern (s. Dustmann/Glitz/Frattini 2008). Zudem kann die zusätzliche Nachfrage der Zuwanderer

281 Gesamtwirtschaftlich hat sich diese Migration jedoch positiv ausgewirkt, indem sie den Wandel Westdeutschlands zu einer industriell geprägten Wirtschaftsstruktur beschleunigt hat (Braun/Kvasnicka 2014).

das Wirtschaftswachstum weiter fördern.²⁸² Diese zusätzlichen Effekte werden in einfachen Modellen der Arbeitsmarkteffekte von Zuwanderung üblicherweise nicht oder nur zum Teil berücksichtigt. So kann kulturelle Vielfalt die Produktivität positiv oder negativ beeinflussen, was sich wiederum auch auf Löhne und Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte auswirkt (vgl. Bauer/Flake/Sinning 2013: 371); der Zuzug von Hochqualifizierten kann dazu führen, dass Unternehmen gegründet werden oder durch Innovation die Produktivität steigt (Nathan 2014).

Empirische Studien: Wie wirkt sich Zuwanderung auf Arbeitsmärkte aus?

Neben der Theorie – die keine klaren Aussagen erlaubt – wurden die Auswirkungen von Zuwanderung auf die Löhne und das Beschäftigungsniveau einheimischer Arbeitskräfte vielfach empirisch untersucht. Methodisch sind solche Studien vor allem deshalb anspruchsvoll, weil einfache Vorher-Nachher-Vergleiche nicht möglich sind. Um isoliert zu betrachten, wie Zuwanderung Löhne oder Beschäftigung verändert, müsste man z. B. die Löhne in einer bestimmten Branche oder Region zu einem bestimmten Zeitpunkt mit den (hypothetischen) Löhnen vergleichen, die zum selben Zeitpunkt in derselben Branche oder Region ohne Zuwanderung herrschen würden. Wie sich die Löhne im hypothetischen Fall einer Nullzuwanderung entwickeln würden, lässt sich jedoch nicht beobachten (*missing counterfactual*). Diese nicht beobachtbare kontrafaktische Situation muss daher durch geeignete empirische Strategien konstruiert werden.

Die meisten der vorliegenden empirischen Studien analysieren, wie sich der Zuwandereranteil bei der Bevölkerung in einer bestimmten Region oder bei den Arbeitskräften in einem bestimmten Sektor auf die Löhne und die Beschäftigung einheimischer Arbeitskräfte auswirkt. Das Problem dabei ist, dass Zuwanderer nicht zufällig einen bestimmten Ort wählen. Sie werden sich vielmehr in denjenigen Regionen oder Wirtschaftssektoren ansiedeln, in denen sie mit ihren Kenntnissen und Fähigkeiten die höchsten Beschäftigungschancen und Einkommen erwarten können (bzw. dort, wo sie bereits Kontakte haben). Dieses methodische Problem kann erstens mit einem sog. Instrumentvariablenansatz gelöst werden.²⁸³ Zweitens können in ‚quasi-experimentellen‘ Studien Auswirkungen

von Zuwanderung auf Lohn und Beschäftigung anhand sog. natürlicher Experimente untersucht werden. Dafür eignen sich starke Zuwanderungen in eine Region, die z. B. durch Naturkatastrophen oder politische Entscheidungen ausgelöst wurden und von den jeweiligen Bedingungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt der Zielregion unabhängig sind.

Die wohl bekannteste Studie, die auf ein ‚natürliches Experiment‘ zurückgreift, ist die sog. *Mariel boatlift*-Studie von Card (1990). Zwischen Mai und September 1980 kamen ca. 125.000 kubanische Migranten in die US-amerikanische Großstadt Miami. Der politische Hintergrund war, dass der kubanische Machthaber Fidel Castro angeordnet hatte, zeitweilig die Ausreise vom Hafen von Mariel aus zu gestatten. Dadurch konnten zahlreiche Kubaner in die USA ausreisen. Durch diese kubanischen Bootsflüchtlinge, die als ‚Marielitos‘ bezeichnet werden, stieg in Miami das Angebot an Arbeitskräften um 7 Prozent und die Zahl der kubanischen Arbeiter um 20 Prozent. Viele dieser Einwanderer waren gering qualifiziert, die meisten sprachen kaum Englisch. Card kommt in seiner Analyse zu dem Ergebnis, dass durch die Einwanderung der ‚Marielitos‘ die Löhne und das Beschäftigungsniveau nicht erheblich sanken, und zwar weder bei den einheimischen Arbeitskräften noch bei den Kubanern, die vor dieser Welle eingewandert waren. In seiner Erklärung dieses Phänomens verweist er auf arbeitsmarktbezogene Anpassungsprozesse. So seien weniger Amerikaner nach Miami gezogen; diejenigen, die das eigentlich vorhatten, hätten nach der starken Einwanderung von Kubanern ein anderes Ziel gewählt.²⁸⁴ Außerdem beobachtet er für Miami einen Expansionseffekt: Arbeitsintensive Industriezweige (z. B. Textilindustrie und Gastronomie) sind unverhältnismäßig stark gewachsen (Card 1990: 225–256).²⁸⁵

Cards Ergebnis, dass starke Zuwanderung (die nicht nach Humankapital und Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt gesteuert ist) sich auf zentrale Aspekte des Arbeitsmarkts kaum auswirkt, wurde allerdings in neueren Studien kritisiert. Borjas (2015) berechnet die Auswirkungen anhand des ursprünglichen Datensatzes neu und widerspricht Cards These. Ihm zufolge sind gerade bei Highschool-Abbrechern (die besonders stark mit den ‚Marielitos‘ konkurrieren) die Löhne „dramatisch gefallen“ (Borjas 2015: 1, Übers. d. SVR), sowohl absolut als auch im Verhältnis zu

282 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015: 98) errechnet z. B. in seinem jüngsten Jahresgutachten, dass der Flüchtlingsstrom öffentliche Mehrausgaben in Höhe von etwa 0,10–0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verursacht, die das Wachstum in den Jahren 2015 und 2016 um 0,06 bzw. 0,08 Prozentpunkte steigern bzw. gesteigert haben.

283 Um Lohn- und Beschäftigungseffekte zu identifizieren, berücksichtigt dieser Ansatz nur diejenige Variation des regionalen bzw. sektoralen Zuwandereranteils, die nicht mit den Bedingungen des regionalen oder sektoralen Arbeitsmarkts oder mit anderen nicht beobachtbaren Faktoren zusammenhängt, die aber den Zuwandereranteil beeinflusst. Dazu werden zusätzliche Informationen verwendet, sog. Instrumentvariablen. Als solche dienen häufig die geografische Nähe zu Herkunftsländern oder historisch bedingte Zuwanderungsströme (vgl. Peri 2010).

284 Darauf verweisen die Wachstumsraten, die zu diesem Zeitpunkt in anderen US-amerikanischen Großstädten zu beobachten waren.

285 Die Studie erlaubt freilich nur sehr begrenzt Rückschlüsse auf die derzeitige Situation in Deutschland, da sich die Arbeitsmärkte und das Mobilitätsverhalten in Deutschland und den USA stark unterscheiden.

anderen Gruppen. Borjas' Kritik an Card folgte umgehend eine Gegenkritik von Peri und Yasenov (2015), die sich vor allem auf Borjas' methodisches Vorgehen bezieht.²⁸⁶

Unabhängig davon, wie berechtigt die wechselseitigen Vorwürfe des ‚Datenschürfens‘ bzw. ‚Datenfischens‘ (s. Atlantic 2016) in diesem Fall sind, kann festgehalten werden: Die große Mehrheit der wissenschaftlichen Studien, die auf natürliche Experimente ähnlich dem des *Mariel boatlift* zurückgreifen, kann nicht belegen, dass Zuwanderung zentrale Aspekte des Arbeitsmarkts nachhaltig beeinflusst hätte. Hunt (1992) untersucht beispielsweise den Fall der 900.000 Franzosen, die nach der Unabhängigkeit Algeriens 1962 aus der ehemaligen Kolonie nach Frankreich zurückkehrten; Carrington und de Lima (1996) analysieren, wie sich in Portugal die Rückkehrmigration nach dem Verlust von Kolonien auswirkte. Beide Studien finden keine nennenswerten Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt. Die schon angesprochene Studie von Friedberg (2001) analysiert ein natürliches Experiment, bei dem Israel als Zielland im Mittelpunkt steht: Zwischen 1990 und 1994 stieg die Bevölkerung Israels durch die Zuwanderung russischer Juden um 12 Prozent an. Auch Friedberg kann nicht feststellen, dass diese Zuwanderung die Beschäftigung und die Löhne der einheimischen Arbeitskräfte negativ beeinflusst hätte. Ebenfalls mit einem quasi-experimentellen Design untersuchen Ceritoğlu et al. (2015), wie sich die Fluchtzuwanderung aus Nordsyrien auf die Arbeitsmärkte der südöstlichen Regionen der Türkei ausgewirkt hat. Sie finden negative Effekte auf die Beschäftigung von Einheimischen insbesondere im informellen Sektor (der in der Türkei quantitativ recht bedeutsam ist); die Löhne sind nicht betroffen.

Peri (2010: 4) stellt in seiner Studie ebenfalls heraus, wie wandlungs- und anpassungsfähig Arbeitsmärkte auf Zuwanderung reagieren. In Regionen mit hoher Zuwanderung beobachtet er vor allem Prozesse sozialer Mobilität: Gering qualifizierte Einheimische wechseln in Beschäftigungsverhältnisse, die mehr Kommunikation erfordern und besser entlohnt werden. Über diesen sozialen Aufstieg erhöht Zuwanderung die Produktivität der einheimischen Arbeitnehmer, und diese Umverteilung senkt wiederum den Lohndruck. Die Hypothese, dass Zuwanderung die Einheimischen über Push-Effekte in ‚komplexere Jobs‘ bringt, bestätigt eine Studie von D'Amuri und Peri (2014). Darin werden mit Daten des *EU Labour Force*

Survey (EULFS) die Arbeitsmarktverläufe von Zuwanderern und Einheimischen in der Zeit von 1996 bis 2010 für 15 westeuropäische Staaten vergleichend ausgewertet. Dass Migration Arbeitsmärkte effizienter machen kann, zeigt auch die Analyse von Braun und Kvasnicka (2014). Danach hat die massive Vertreibung von Deutschen aus Ost- und Zentraleuropa nach Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg in der Wirtschaft einen Strukturwandel von gering zu hoch produktiven Bereichen beschleunigt.

Zu den wenigen Studien, die die Wirkungen von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt für Deutschland untersuchen, gehört die von Bauer, Flake und Sinning (2013).²⁸⁷ Die Autoren stellen keinen Einfluss auf die Lohnhöhe fest. Ihren Ergebnissen zufolge erhöht Zuwanderung aber die Wahrscheinlichkeit, dass vor allem einheimische hoch qualifizierte Arbeitskräfte eine Beschäftigung finden. Dies deutet darauf hin, dass Zuwanderer und hoch qualifizierte einheimische Arbeitnehmer sich ergänzen, nicht miteinander konkurrieren.

Glitz (2012) betrachtet in seiner Studie ebenfalls Deutschland als Zielland. Als natürliches Experiment nutzt er die Verteilung der Spät-/Aussiedler durch das Wohnort-zuweisungsgesetz, das 1989 erlassen und 1996 und 2000 reformiert wurde. Es sollte sicherstellen, dass diese Zuwanderergruppe sich gleichmäßig auf die Bundesrepublik verteilt. Über die rechtliche Kategorie des Spät-/Aussiedlers kamen zwischen 1987 und 2001 mehr als 2,8 Millionen Zuwanderer nach Deutschland, das entsprach einem Bevölkerungszuwachs von 3,5 Prozent. Glitz' Analyse belegt einen (kurzfristigen) Verdrängungseffekt in Höhe von 3,1 einheimischen Arbeitnehmern auf 10 Zuwanderer, die einen Job finden. Auswirkungen auf die Löhne zeigen sich jedoch nicht. Wie Bauer, Flake und Sinning (2013) stützt auch Glitz (2012) die Vermutung, dass ein deutlich höheres Angebot an Arbeitskräften in Deutschland eher die Beschäftigung der Einheimischen senkt und weniger die Löhne (s. Kap. B.1.3.2).

Eine schon etwas ältere Metaanalyse von Longhi, Nijkamp und Poot (2005) erhebt den Stand der internationalen Forschung zum Zusammenhang von Zuwanderung und Löhnen der einheimischen Arbeitskräfte. Die Autoren bestätigen negative Lohneffekte (Longhi/Nijkamp/Poot 2005: 452); allerdings sind diese weitaus geringer, als theoretische Modelle nahelegen. Die Autoren begründen dies damit, dass Arbeitsmärkte auf eine Zunahme der Arbeitskräfte expansiv reagierten, d. h. es würden neue

286 Problematisch erscheint Peri und Yasenov vor allem, dass Borjas Frauen und nichtkubanische Hispanics aus der Teilstichprobe der Highschool-Abbrecher ausschließt und dass er die Stichprobe auf Personen zwischen 25 und 59 Jahren beschränkt. Denn damit blieben lediglich 17 bis 25 Fälle pro Jahr, um die Durchschnittslöhne der Highschool-Abbrecher in Miami zu berechnen. Borjas (2016) seinerseits wirft Peri und Yasenov (2015) vor, sie hätten die Stichprobe in unzulässiger Weise vergrößert, indem sie in ihre Berechnungen sogar Personen einbezogen hätten, die noch zur Schule gingen.

287 S. für Deutschland auch de New/Zimmermann 1994; Pischke/Velling 1997; Bonin 2005; D'Amuri/Ottaviano/Peri 2010; für Dänemark (zu Flüchtlingen) Foged/Peri 2015; für Großbritannien Manacorda/Manning/Wadsworth 2012. Dustmann, Frattini und Preston (2013) sowie Docquier, Ozden und Peri (2014) beziehen jeweils mehrere (europäische bzw. OECD-)Länder in ihre Analysen ein. Borjas (2003) findet für die USA negative Effekte.

Jobs geschaffen. Zugleich würden Lohnsenkungen – die theoretisch erwartbar sind – durch institutionelle Faktoren wie staatlich festgesetzte Mindestlöhne gebremst oder sogar blockiert. In einem Folgepapier analysieren die Autoren zusätzlich die Effekte auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit. Sie finden erneut bestätigt, was in der Forschung mittlerweile Konsens ist: Zuwanderung wirkt sich auf die Arbeitsmarktsituation der einheimischen Bevölkerung kaum aus (Longhi/Nijkamp/Poot 2008: 22). Ein weiterer Grund dafür könnten Nachfrageeffekte sein: Durch neu Zugewanderte steigt in einer Volkswirtschaft die Nachfrage nach Wohnungen, Lebensmitteln, Kleidung und vielen anderen Gütern und Dienstleistungen – und damit in der Regel auch die Nachfrage nach Arbeitskräften (vgl. Bodvarsson/van den Berg 2013: 124–131).

Der derzeitige Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zur Frage der Lohn- und Beschäftigungseffekte von Zuwanderung lässt sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Bodvarsson/van den Berg 2013: 157; vgl. auch National Academies of Sciences, Engineering and Medicine 2016): Von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen gibt es keine starken empirischen Belege dafür, dass Zuwanderung sich für die einheimische Bevölkerung negativ auswirkt, insbesondere dann nicht, wenn die Zuwanderung zum bestehenden Arbeitskräfteangebot komplementär ist, dieses also ergänzt. Im Gegenteil: Einige Studien zeigen sogar, dass Zuwanderung die Löhne und Beschäftigungsraten von Einheimischen positiv beeinflussen kann.

Befürchtungen, dass die Zuwanderung von Flüchtlingen zu großen Umwälzungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt führen wird, sind nach dem aktuellen Forschungsstand also übertrieben. Nennenswerter Lohndruck oder eine bedeutende Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte sind wohl nicht zu erwarten (vgl. Bauer 2015; Brücker 2016a; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2015).

B.3.4 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei hoher Fluchtzuwanderung

Anstrengungen der öffentlichen Hand, die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sollten sich vor allem darauf richten, dass die im Ausland erworbenen Qualifikationen und Fähigkeiten auf den hiesigen Arbeitsmarkt übertragen werden können bzw. dass entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten neu aufgebaut werden.

Maßnahmen dafür können – in Anlehnung an übliche arbeitsmarktpolitische Kategorien – unterteilt werden in Maßnahmen aktiver Integrationspolitik (d. h. solche, die bei der Zielgruppe selbst ansetzen) und solche passiver Integrationspolitik (die sich auf arbeitsmarktpolitische Institutionen richten) (Bauer 2015: 308f.).

B.3.4.1 Aktive Integrationspolitik

Bei den Maßnahmen aktiver Integrationspolitik sollte in einem Dreischritt vorgegangen werden: Zunächst müssen in einem ‚Profiling‘ die Qualifikationen der Flüchtlinge erfasst werden. Dies sollte möglichst früh im Prozess der Aufnahme und des Asylverfahrens geschehen (Bauer 2015; Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016). In einem zweiten Schritt sollte es vor allem darum gehen, den Erwerb der deutschen Sprache als grundlegende Investition in das Humankapital zu fördern. **➊ Mit der Verabschiedung des Integrationsgesetzes (2016) wurde beschlossen, Flüchtlingen im Verfahren den Zugang zu Integrationskursen zu eröffnen. Nach dem Grundsatz Fördern und Fordern wird von ihnen erwartet, dass sie daran auch teilnehmen. Das begrüßt der SVR ausdrücklich. ➋ Zudem sollten die Flüchtlinge berufsbezogene Sprachförderung erhalten, die auf den Integrationskursen aufbaut; dies sollte als Instrument der Arbeitsmarktintegration fest verankert werden.**²⁸⁸ In einem dritten Schritt – bzw. parallel zur berufsbezogenen Sprachförderung – können dann „alle bekannten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifikationsmaßnahmen, Umschulungen, Unternehmenspraktika etc.) ergriffen werden“ (Bauer 2015: 309f.). Welche das jeweils sind, sollte sich nach den Ergebnissen des im ersten Schritt durchgeführten Profiling und den vorhandenen Sprachkenntnissen richten.

Bei der Suche nach einem Arbeitsplatz werden auch Menschen mit Aufenthaltsgestattung und Geduldete von der örtlichen Arbeitsagentur unterstützt und können sich dort arbeitsuchend melden. Allerdings wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eine Hierarchisierung festgelegt: Danach haben Asylsuchende nur dann Anspruch auf Fördermaßnahmen, wenn sie eine sog. gute Bleibeperspektive haben, d. h. gute Aussichten, als Flüchtlinge anerkannt zu werden (Aumüller 2016: 21). Derzeit trifft dies auf folgende Herkunftsländer zu: Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia.²⁸⁹ Diese Regelung schließt jedoch einen bestimmten Teil der Asylbewerber von

²⁸⁸ Die entsprechende Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV) trat zum 01.07.2016 in Kraft. Bis Ende 2016 sollten dafür 100.000 Plätze zur Verfügung gestellt werden (einschließlich des ESF-BAMF-Projekts zur berufsbezogenen Sprachförderung, das zum Jahresende ausgelaufen ist); ab 2017 sollen es jährlich 200.000 Plätze sein.

²⁸⁹ Vgl. <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurse-asylbewerber-node.html>, 13.01.2017.

Fördermaßnahmen aus. Das ist fiskalpolitisch verständlich, integrationspolitisch aber nicht sinnvoll, denn es bedeutet eine faktische Schlechterstellung von Personen aus nicht sicheren Herkunftsländern, deren Bleibeperspektive nicht von vornherein als gut eingestuft wird (z. B. Flüchtlinge aus Afghanistan). Dabei haben viele von ihnen individuell durchaus gute Chancen, anerkannt zu werden. Diese Regelung ist insbesondere deshalb problematisch, weil die Verfahren bei dieser Gruppe zum Teil sehr komplex sind und im Moment nachrangig bearbeitet werden (SVR 2016e). Sinnvoll wäre aber eine möglichst schnelle Teilnahme an Sprachkursen und Maßnahmen. Das zeigen auch die Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Bei Personen, die an einem Sprachkurs²⁹⁰ teilgenommen haben, ist die Erwerbsbeteiligung signifikant höher als bei denen, die das nicht getan haben. Ein ähnlicher statistisch signifikanter Zusammenhang besteht zwischen der Teilnahme an Beratungs- und anderen Maßnahmeangeboten der BA²⁹¹ und der Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit (Vallizadeh et al. 2016).²⁹²

Zusätzlich zu den allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gibt es mittlerweile auch Programme der BA für bestimmte Zielgruppen wie z. B. junge Flüchtlinge (s. den Überblick in Aumüller 2016: 23). Hinzu kommen zwei bundesweite Fördernetzwerke: das Programm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) und das Netzwerk „Integration von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen“ (IvAF). Auch Unternehmensgründungen durch Flüchtlinge werden gefördert: Die Bundesregierung weitet ihr bestehendes Beratungsangebot derzeit so aus, dass es auch Flüchtlinge erreicht. So ist der Online-Leitfaden „Gründerzeiten“ mittlerweile auf Arabisch verfügbar. Ein Pilotvorhaben „Gründerpatenschaften“ wurde aufgelegt; es soll Flüchtlinge mit Unternehmen und Selbständigen zusammenbringen. Initiativen wie die „Willkommenslotsen“ und das Netzwerk „Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ sollen stärker auch zu Existenzgründung beraten (Bundesregierung 2016b).²⁹³

Obwohl die massive Fluchtzuwanderung teilweise zu Kapazitätsengpässen bei Integrationskursen und in der Arbeitsvermittlung geführt hat, kann also insgesamt festgestellt werden: „[I]m Bereich der Maßnahmen der aktiven Integrationspolitik erscheint Deutschland [im historischen und internationalen Vergleich] vergleichsweise gut gerüstet“ (Bauer 2015: 310).

Gerade deshalb erscheint es verfehlt, wenn Flüchtlinge großflächig im Rahmen des Programms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM) beschäftigt werden sollen

oder wenn gefordert wird, „Integrationsarbeit“ einzuführen (Roth 2016). Solche Maßnahmen sind denkbar, um bestimmte Zielgruppen zeitweilig zu beschäftigen, die kaum Chancen auf eine anderweitige Qualifizierung oder Erwerbstätigkeit haben. Ähnliche Formen der Beschäftigung wurden in Deutschland bereits in der Vergangenheit zur Bekämpfung hoher Arbeitslosigkeit verfolgt. Die Erfahrungen damit verweisen auf zwei Probleme: Zum einen entsteht durch staatlich subventionierte Beschäftigung neue Konkurrenz, die dazu führen kann, dass private Unternehmen verdrängt werden. Zum anderen haben sich für die betreffenden Personen die Chancen, wieder im ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, durch die vermeintliche Förderung keineswegs verbessert; sie sind teilweise sogar schlechter geworden, u. a. weil diese Maßnahme die Teilnehmer stigmatisiert (s. hierzu z. B. Brinkmann et al. 2006 und die dort zitierte Literatur). Um die Flüchtlinge langfristig erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, müssen daher Spracherwerb und ggf. eine Qualifizierung an erster Stelle stehen; eventuell kann auch beides zeitlich parallel und in Form von Modulen stattfinden.

B.3.4.2 Passive Integrationspolitik

❗ Um die Flüchtlinge schnell und möglichst passend in Arbeit vermitteln zu können, müssen die institutionellen Rahmenbedingungen stimmen. Spielraum für Verbesserungen gibt es hier bei der Anerkennung von Qualifikationen, der Vorrangprüfung und beim Mindestlohn; zumindest bei der Vorrangprüfung sind bereits Anpassungen erfolgt (s. Kap. B.3.2).

Im April 2012 ist das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Anerkennungsgesetz) in Kraft getreten. Es hat eine Grundlage dafür geschaffen, Zuwanderer entsprechend ihren Qualifikationen schnell in Beschäftigung zu bringen (zu diesem Gesetz, den Anlaufschwierigkeiten und ersten Erfolgen s. SVR 2013; 2014). Mittlerweile konzentrieren sich Beratungsstellen und Informationseinrichtungen verstärkt auf die Zielgruppe der Flüchtlinge. Inzwischen gibt es einzelne Angebote auch in den wichtigsten Herkunftssprachen der Flüchtlinge, ebenso die App des Informationsportals „Anerkennung in Deutschland“. Das Anerkennungsgesetz fasst unter Berufsqualifikationen ausdrücklich auch Qualifikationen, die durch „im Ausland oder Inland erworbene Berufserfahrung nachgewiesen werden“ (§ 3 (1) BQFG). Damit

290 BAMF-Integrationskurs, ESF-BAMF-Sprachkurse oder BA-Sprachprogramm.

291 Programm „BA-Perspektive für Flüchtlinge“, allgemeine Arbeitsmarktberatung, Berufsberatung.

292 Ein kausaler Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktbeteiligung und Teilnahme an einem Sprachkurs bzw. Beratungs- und anderen Maßnahmeangeboten kann aus den vorliegenden Ergebnissen jedoch nicht abgeleitet werden, denn bisher lassen sich nur Korrelationen ermitteln (Vallizadeh et al. 2016).

293 Auch die Bundesländer haben entsprechende Initiativen ins Leben gerufen.

bietet es eine gute Grundlage, um auch nonformale Qualifikationen anzuerkennen. Falls die nötigen Dokumente für eine Berufsankennung nicht vorliegen, können nicht formal belegbare Kompetenzen praktisch nachgewiesen werden, z. B. durch eine Arbeitsprobe, ein Fachgespräch oder auch Probearbeit in einem Betrieb. Allerdings werden solche Qualifikationsanalysen noch nicht flächendeckend und auch nicht in einheitlicher Form angeboten (vgl. Aumüller 2016: 24).

Flüchtlinge, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, können bislang in den ersten 15 Monaten nur dann eine Beschäftigung aufnehmen, wenn eine Vorrangprüfung vorgenommen wurde (s. Kap. B.3.2). Zwar hat diese Regelung faktisch an Bedeutung verloren, denn die Verfahren sind in den letzten Monaten im Schnitt deutlich kürzer geworden. **❶ Dennoch wurde immer wieder darüber diskutiert, die Vorrangprüfung ganz auszusetzen oder auf bestimmte Gruppen zu beschränken. Seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes im August 2016 ist sie nun in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit für Asylbewerber und Geduldete für drei Jahre ausgesetzt (BT-Drs. 18/8829; Art. 1 Nr. 3 Verordnung zum Integrationsgesetz; § 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV). Dies erleichtert den betreffenden Gruppen den Arbeitsmarktzugang. Der SVR begrüßt diese Regelung, denn er hatte sich schon länger für eine Aussetzung der Vorrangprüfung ausgesprochen. ➡ Wenn sich erweist, dass die Aussetzung positiv wirkt, könnte die Vorrangprüfung ggf. ganz fallen gelassen werden.**

In Bezug auf den Mindestlohn wird derzeit diskutiert, Flüchtlinge für eine begrenzte Zeit von den diesbezüglichen Regelungen auszunehmen, um mögliche Eintrittsbarrieren zu senken. Sie würden dann in dieser Hinsicht wie Langzeitarbeitslose behandelt. Der Sachver-

ständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015: 19) befürwortet dies. Darüber hinaus schlägt er vor, die Ausnahme vom Mindestlohn für Flüchtlinge wie für Langzeitarbeitslose von derzeit sechs auf zwölf Monate zu verlängern. Außerdem solle überlegt werden, den Mindestlohn nach Alter zu staffeln. Hier sind auch die Befürchtungen der Bevölkerung zu bedenken: Ausnahmeregelungen, die nur für Flüchtlinge gelten, werden möglicherweise gesellschaftlich weniger akzeptiert.

Grundsätzlich zeigen die politischen Reformen der letzten Jahre, dass man aus den integrationspolitischen Fehlern der Vergangenheit gelernt hat. Die Maxime der frühen Integration und das Prinzip des Förderns und Forderns weisen in eine gute Richtung; dabei muss bedacht werden, dass Fördern Fördern voraussetzt. Die entsprechenden Integrationsangebote müssen nun massiv ausgebaut und passgenau gestaltet werden; andernfalls läuft die Verpflichtung zur Teilnahme ins Leere.

❶ Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren erfordert Zeit. Zwar ist kaum zu befürchten, dass sie die einheimischen Beschäftigten nennenswert vom Arbeitsmarkt verdrängen. Dennoch ist nach allen bisherigen Erfahrungen davon auszugehen, dass die Flüchtlinge nicht umgehend in Erwerbstätigkeit vermittelt werden können und somit mittelfristig zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland beitragen. Wie schnell und wie erfolgreich sie eine Beschäftigung finden, hängt nicht allein von der Integrationspolitik ab. Auch die persönliche Lebenssituation kann Integration fördern oder hemmen, z. B. das Wohnumfeld oder die Frage des Familiennachzugs, ebenso wie die physische und psychische Gesundheit (s. dazu z. B. Phillimore 2011; Bakker/Dagevos/Engbersen 2014).

Politik, demokratische Werte und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Der Inhalt in Kürze

Wie kann die staatsbürgerliche Integration von Flüchtlingen in Deutschland gefördert werden? Sind die bestehenden Maßnahmen (z. B. Orientierungskurse) dafür ausreichend? Diese Fragen werden derzeit stark diskutiert. Im vorliegenden Kapitel werden die wenigen vorhandenen Daten zu Wertvorstellungen der jüngst zugewanderten Flüchtlinge sowie zur Passung zu hier gängigen Vorstellungen analysiert und die bestehenden und neu eingeführte Maßnahmen in diesem Bereich vorgestellt. Eine Wertevermittlung in Kursen ist wichtig, sollte aber nicht überschätzt werden; die Übernahme von Werten setzt die Erfahrung gelebter Teilhabe voraus. Darüber hinaus muss auch die ‚Mehrheitsgesellschaft‘ in den Blick genommen werden; es braucht auch eine Integrationspolitik für diejenigen ‚Einheimischen‘, die die hiesigen Werte und das Grundgesetz missachten. Bei einer solchen ‚doppelten‘ Integrationspolitik muss es also vor allem um Vielfalt gehen und darum, sie zu akzeptieren.

In der Integrationspolitik standen bei zahlreichen westeuropäischen Einwanderungsländern lange sozioökonomische Aspekte im Zentrum. Zumindest in der Vergangenheit richtete sich Integrationspolitik dabei vor allem auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt; Joppke (2007: 16) bezeichnet dies als „economic instrumentalism“ (vgl. auch D’Amato 2011: 10). Das gilt auch für Deutschland. Eine solche Ausrichtung basiert auf der Annahme, dass sich durch eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern andere integrationspolitische und auch soziokulturelle Fragen quasi ‚imiterledigen‘. Integrationspolitische Aspekte jenseits von Arbeitsmarkt und (ökonomisch verwertbarer) Bildung werden erst seit den Ereignissen der Silvesternacht 2015/16 wieder deutlich intensiver diskutiert: In Köln erlitten in der Silvesternacht zahlreiche Frauen sexuelle Übergriffe durch Gruppen junger Männer, die größtenteils aus dem arabischen und nordafrikanischen Raum stammten. Die Öffentlichkeit ordnete diese Männer pauschalisierend als Flüchtlinge ein.²⁹⁴

Kulturelle Aspekte fehlten in der Debatte in Deutschland auch vorher nicht vollständig. Das zeigen z. B. die

häufig als ‚Gesinnungstest‘ beschriebenen Einbürgerungstests wie der, den Baden-Württemberg Mitte der 2000er Jahre eingeführt hat (vgl. Orgad 2009: 725–727; vgl. auch Orgad 2015). Dennoch waren diese Themen in Deutschland in den letzten zehn Jahren weniger dominant als in anderen Staaten. In den Niederlanden z. B. hat sich der Fokus schon vor längerer Zeit auf soziokulturelle Aspekte der Integration verschoben (vgl. Joppke 2007; Orgad 2009: 727–729; Haverig 2013: 359). Derzeit wird nun zumindest teilweise eine Debatte über Leitkultur wieder zum Leben erweckt, die in Deutschland schon Ende der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre geführt wurde. Neben der Sorge, dass die Flüchtlingszuwanderung hohe finanzielle Belastungen verursacht, rückt die Frage ins Zentrum, inwieweit die mitgebrachten Wertvorstellungen der Flüchtlinge mit einer ‚deutschen Lebensweise‘ vereinbar sind. Damit hat sich jedoch vor allem der Diskurs verlagert. Auf der Ebene politischer Maßnahmen drückt sich dies bislang nur darin aus, dass in den Integrationskursen der Stundenumfang im Orientierungsteil leicht erhöht wurde (s. Kap. B.4.2.2).

²⁹⁴ Ob der Anlass die nun sehr breit geführte Debatte rechtfertigt, sei dahingestellt. Jedenfalls werden die Silvesterereignisse von Köln oft als Auslöser der aktuellen Debatte um Werte und Zusammengehörigkeit genannt, so etwa von Innenminister Thomas de Maiziére (vgl. Tagesspiegel 2016b; vgl. auch Abdel-Samad 2016; Welt 2016c; Thierse 2016).

Diese neue Bedeutung kultureller Aspekte im Integrationsdiskurs hat auch damit zu tun, dass sich durch die Fluchtzuwanderung die Herkunftsländer der muslimischen Zuwanderer verschoben haben: Bis vor einigen Jahren kamen diese vor allem aus der (zumindest früher) säkular-laizistischen Türkei,²⁹⁵ doch die Fluchtmigration bringt nun auch Zuwanderer aus streng religiösen und mitunter islamistisch geprägten Ländern nach Deutschland (z. B. Pakistan und Afghanistan).

B.4.1 Neuer Stellenwert der Wertevermittlung in der Integrationspolitik?

Für die jüngst nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge gibt es nur wenig gesicherte Informationen darüber, welche Vorstellungen von Demokratie, Politik, Kultur und Werten sie mitbringen. In der öffentlichen Diskussion gibt es dazu zwei entgegengesetzte Positionen: Eine Gruppe (vor allem aus dem linken Lager) geht davon aus, dass die Werte vollständig oder zumindest weitgehend vereinbar sind. Wenn Zuwanderer aus diktatorischen und unfreien Gesellschaften kommen und vor Krieg und Unterdrückung fliehen, so die Argumentation, werden sie die hiesigen Werte als Kontrast zu den unhaltbaren Zuständen in ihren Herkunftsländern wahrnehmen und mit fliegenden Fahnen übernehmen. Gerade wegen dieser Werte hätten sie Deutschland als Ziel ihrer Flucht gewählt.²⁹⁶ Eine andere Gruppe (vor allem aus dem konservativen Lager) beschwört hingegen die Gefahr, dass Flüchtlinge Vorstellungen von Politik und Kultur nach Deutschland mitbringen, die mit den hiesigen ‚Standards‘ unvereinbar sind, und dass zumindest einige sogar danach streben, diese Werte in Deutschland einzuführen (zu Fluchtmotiven und Motiven der Wahl des Ziellands s. Info-Box 3).²⁹⁷

Beide Positionen sind in dieser Absolutheit sicherlich nicht zutreffend: Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass für viele der Neuzuwanderer – nur um die geht es hier – der liberale Staat attraktiv ist und sie zum Teil hierher kommen, weil sie nach Freiheit und Demokratie streben. Andererseits wäre es naiv, davon auszugehen, dass die Zuwanderer Sozialisation und Konfliktbilder bei der Einreise nach Deutschland einfach abgeben. Dies gilt umso mehr, als zunehmend Kriegsflüchtlinge nach Deutschland und Europa kommen (insbesondere aus Syrien, dem Irak und Afghanistan), deren Lebenswelten in

den Herkunftsländern von jahrelangen bewaffneten Konflikten geprägt waren und damit auch von ‚Verrohung‘ und ‚Brutalisierung‘. Diese akuten Belastungen können ggf. auch auf die Persönlichkeit der Geflohenen zurückwirken (vgl. u. a. Porter/Haslam 2005; Ellis et al. 2008; Ellis/Murray/Barret 2013).

Zudem muss betont werden, dass es in der Debatte zwei unterschiedliche zeitliche Bezugspunkte gibt: Die erste Position bezieht sich auf Zielvorstellungen oder Wünsche von Zuwanderern (nach mehr Freiheit, Demokratie etc.) und somit auf die Zukunft; die zweite hingegen beschreibt die Kontexte ihrer Sozialisation, also die Vergangenheit. Die Frage müsste also eher lauten: Was wird die Neuzuwanderer in ihrem sozialen Handeln in Deutschland zukünftig stärker leiten, ihre Erfahrungen im Herkunftsland oder ihre Wünsche für ihr neues Leben im Zielland? Dafür spielen vermutlich sowohl persönliche Merkmale als auch Situations- bzw. Umweltfaktoren eine Rolle. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Frage nach den Einstellungen oder dem ‚Werthehaushalt‘ der nach Deutschland gekommenen bzw. kommenden Flüchtlinge derzeit nicht zufriedenstellend beantwortet werden kann; die Datenlage dazu ist bisher noch dünn (Info-Box 9).

B.4.2 Wertevermittlung als staatliche Integrationsmaßnahme

Wie in Info-Box 9 ausgeführt, ist die Basis gesicherter Befunde zu den Wertvorstellungen von Flüchtlingen immer noch recht dünn. Trotzdem lassen sich – mit der gebotenen Vorsicht – bestimmte Bereiche ausmachen, an denen eine staatsbürgerliche Integration (sog. *civic integration*) für Flüchtlinge (die vorwiegend aus islamisch geprägten Ländern stammen) ansetzen sollte: Das ist zum einen die Gleichheit der Geschlechter (Geschlechterrollen), zum anderen das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung und Freizügigkeit in europäischen Gesellschaften; beides ist für einige sicherlich irritierend.

B.4.2.1 Staatliche Wertevermittlung als Mehrebenenansatz

Eine vorwiegend auf Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration beruhende Integrationspolitik wird ergänzt durch Maßnahmen, die neben den politisch-demokratischen

295 Allerdings entsprechen die Einstellungen der Migranten nicht automatisch der Ausrichtung ihres Herkunftslands. So kamen in der ersten Phase der Migration aus der Türkei (bis 1973) eher Menschen aus ländlichen und islamisch-konservativen Regionen nach Deutschland. Erst in der zweiten großen Welle, die mit dem Militärputsch bzw. der Militärregierung zusammenhing (1980–1983), waren es eher säkulare, linksintellektuelle und kurdische Gruppen. Noch deutlicher zeigt sich diese Diskrepanz bei Iranern im (europäischen) Ausland, die eindeutig säkular ausgerichtet sind, während die islamische Republik Iran eine stark religiöse Gesellschaft ist.

296 Vgl. dazu eine Studie zu den Gründen einer Flucht in die Schweiz. Als solche wurden darin auch das Renommee des Internationalen Roten Kreuzes, der Respekt der Menschenrechte und die Sicherheit in Europa ermittelt (Efionayi-Mäder 2001).

297 Vgl. z. B. die Positionen in evangelisch.de 2015; Frankfurter Neue Presse 2015; Welt 2011; Bayernkurier 2015; n-tv 2016; Welt 2016b.

Info-Box 9 Kaum Informationen zum ‚Wertehaushalt‘ der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge

Die Einstellungen der Flüchtlinge zu zentralen politischen und gesellschaftlichen Fragen sind bislang nicht hinreichend untersucht. Die derzeit beste Datenbasis bildet die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (vgl. Brücker/Rother/Schupp 2016; Schupp et al. 2016). Erste (noch vorläufige) Ergebnisse dieser Befragung kommen hinsichtlich der Wertvorstellungen von Flüchtlingen zu zwei besonders relevanten Befunden:

(1) Nach Deutschland gekommene Flüchtlinge zeigen in ihren Einstellungen zu Demokratie und Grundwerten mehr Gemeinsamkeiten mit der Bevölkerung in Deutschland als mit der Bevölkerung ihrer Herkunftsländer. So unterstützen sie beispielsweise in gleichem Maße wie die Bevölkerung in Deutschland die Aussage, dass Staaten ein demokratisches System haben sollten (96 % vs. 95 %); in den Herkunftsländern stimmen dieser Aussage 91 Prozent zu. Deutlichere Unterschiede bestehen hinsichtlich der Idee, dass man einen starken Führer haben sollte, „der sich nicht um ein Parlament und um Wahlen kümmern muss“. Während Flüchtlinge (21 %) und die Bevölkerung in Deutschland (22 %) dieser Aussage in etwa gleichem Maße zustimmen, ist die Zustimmung bei der Bevölkerung in den Herkunftsländern mehr als doppelt so hoch (46 %). Auch die Aussage, dass ein Religionsführer letztlich die Auslegung der Gesetze bestimmen sollte, bejahen die Menschen in den Herkunftsländern deutlich stärker (55 %) als die nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge (13 %) und die Bevölkerung in Deutschland (8 %). Anzumerken ist allerdings, dass die Ergebnisse für die nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge und die Bevölkerung in den Herkunftsländern der Flüchtlinge nur sehr eingeschränkt vergleichbar sind, denn in den zum Vergleich herangezogenen Daten für die Herkunftsländer sind einzelne wichtige Herkunftsländer der nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge nicht enthalten, etwa Syrien, Afghanistan oder Eritrea (vgl. Schupp et al. 2016: 78).²⁹⁸ Qualitative Untersuchungen anderer Wissenschaftler zeigen zudem, dass sich viele Flüchtlinge zwar ausdrücklich zur Demokratie bekennen. Zum Teil bestehen aber auch „gravierende politische Verständnisdefizite“ in Bezug darauf, was darunter überhaupt zu verstehen ist (Freitag 2016: 2).

(2) Das Verständnis der Geschlechterrollen unterscheidet sich bei nach Deutschland gekommenen Flüchtlingen und der Bevölkerung in Deutschland je nach Aussage und Geschlecht zum Teil mehr, zum Teil weniger deutlich. So ist die Bevölkerung in Deutschland (72 %) seltener als nach Deutschland gekommene Flüchtlinge (86 %) der Ansicht, dass Erwerbstätigkeit für eine Frau die beste Möglichkeit ist, unabhängig zu sein. Unterschiede bestehen hier insbesondere zwischen deutschen (62 %) und nach Deutschland geflohenen Männern (85 %). Umgekehrt sind Flüchtlinge (29 %) häufiger als Deutsche (18 %) der Meinung, dass es zwangsläufig zu Problemen führt, wenn eine Frau mehr Geld verdient als ihr Partner. Bei der Interpretation der Einstellungen zu Geschlechterrollen ist aber grundsätzlich zu berücksichtigen, dass die Zustimmung zu eher abstrakten Normen von den im Alltag tatsächlich gelebten Werten erheblich abweichen kann (Schupp et al. 2016: 84f.). In einer qualitativen Vorstudie zur IAB-BAMF-SOEP-Befragung wurden Flüchtlinge eingehender zu ihren im Alltag gelebten Geschlechterrollen befragt. Dabei zeigt sich, dass die Befragten zwar die Gleichstellung von Mann und Frau „als abstraktes Prinzip“ unterstützen (Brücker et al. 2016: 12), das in Deutschland vorherrschende Frauenbild (z. B. Arbeitsteilung im Haushalt, Auftreten, Bekleidung) aber oft skeptisch sehen und zum Teil ablehnen. Ähnliche Studien verweisen zudem auf eher ‚antiliberalen‘ Einstellungen zu Sexualität, Homosexualität, Ehe und Partnerschaft sowie auf Vorbehalte gegen alternative Wohn- oder Lebensformen (z. B. Wohngemeinschaften) (Freitag 2016).

Unabhängig von kulturellen oder herkunftsbedingten Unterschieden, die ggf. zwischen Zuwanderern und ‚Einheimischen‘ bestehen, wird ein vermeintlicher Zusammenhang zwischen Kultur und ‚unserem‘ Denken, ‚unseren‘ Werten und ‚unserem‘ Selbstkonzept in der Forschung grundsätzlich sehr skeptisch betrachtet. Eine prominente Metaanalyse hierzu findet jedenfalls nur kleine oder höchstens moderate Effekte (Oyserman/Lee 2008). Hinzu kommt, dass es auch bei den ‚Einheimischen‘ ein breites Spektrum von Wertvorstellungen und Einstellungen gibt. So stehen z. B. längst nicht alle Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft gleichgeschlechtlichen Partnerschaften aufgeschlossen gegenüber (vgl. u. a. SVR 2014: 37–40). Und die Gleichberechtigung der Geschlechter gehört zwar zum gesellschaftspolitischen Selbstverständnis, ist aber keineswegs Alltagsrealität (z. B. im Hinblick auf Lohnunterschiede). Neben der Vielfalt von Positionen und Ansichten darf schließlich nicht vergessen werden, dass diese sich entwickeln: Was heute Mainstream ist, war möglicherweise vor wenigen Jahrzehnten noch eine Randerscheinung.

298 Der Vergleich zwischen den nach Deutschland gekommenen Flüchtlingen, der Bevölkerung in Deutschland und der Bevölkerung in den Herkunftsländern basiert auf Daten der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (Flüchtlinge) und des *World Values Survey* (WVS), 6. Welle, 2010–2014 (Bevölkerung in Deutschland und den Herkunftsländern).

Grundwerten auch gesellschaftlich-kulturelle Werte vermitteln sollen. Tab. B.9 gibt einen Überblick über die Instrumente der Wertevermittlung, die es in Deutschland derzeit gibt. Das Portfolio ist jetzt schon vergleichsweise umfangreich.

Integrationspolitisch verfolgt das dafür zuständige BAMF einen „Mehrebenenansatz“; es will die Vermittlung dieser Werte „zum integralen Bestandteil des Asylverfahrens und des gesamten Integrationsprozesses“ machen (BAMF 2016f: 1). Das BAMF unterscheidet zwischen formellen Vermittlungswegen (z. B. dem Integrationskurs), informellen Vermittlungswegen (z. B. Begegnungsprojekten)²⁹⁹ sowie Informationsmaterialien und ergänzenden Formaten (z. B. Apps). Schon länger etablierte Integrationsmaßnahmen, wie die Integrationskurse oder die Migrationsberatung, werden durch neu entwickelte ‚weiche‘ Formate ergänzt (Tab. B.9). Zentrales Element der staatlichen Wertevermittlung ist aber nach wie vor der Orientierungsteil in den Integrationskursen. Diese gehören zum Regelantrag staatlicher Integrationsmaßnahmen und richten sich nicht nur an neu ankommende Asylbewerber, sondern an alle Zuwanderer. Deutschland wählt damit einen anderen Weg als etwa Österreich: Dort gibt es speziell für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte Werte- und Orientierungskurse für „Mein Leben in Österreich“ (Info-Box 10).

B.4.2.2 Integrationskurse: zentrale Maßnahme zur Wertevermittlung

Mit dem Zuwanderungsgesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurde in Deutschland erstmals ein „Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote geschaffen“, um die gesellschaftliche Teilhabe von Zuwanderern zu fördern (BAMF 2011). Kernstück dieser Angebote ist der Integrationskurs (§ 43 AufenthG). Er besteht aus einem Sprachkurs und einem sog. Orientierungskurs und umfasst insgesamt 700 Stunden. In den Orientierungskursen widmen sich 100 Stunden vor allem der Wertevermittlung (§ 12 IntV); bevor das Integrationsgesetz am 6. August 2016 in Kraft trat, waren es 60 Stunden (Art. 4 Verordnung zum Integrationsgesetz). Zudem kommen auch in den übrigen, sprachbezogenen Kursstunden entsprechende Beispiele aus dem Alltag zur Sprache.

Für die Inhalte und die formale Ausgestaltung der Kurse ist das BAMF zuständig. Der allgemeine Sprachkurs und die Spezialkurse werden in Abstimmung mit einer

Bewertungskommission entwickelt, die sich u. a. aus Praktikern, Wissenschaftlern sowie Vertretern der Bundesregierung und der Bundesländer zusammensetzt.³⁰⁰ In den Konzepten werden Grundstrukturen und konkrete Inhalte der Kurse festgelegt. Die Bewertungskommission ist außerdem dafür zuständig, die Lehrpläne sowie die Lehr- und Lernmittel weiterzuentwickeln, die Abschlusstests zu bewerten, Verfahren der Qualitätskontrolle zu bilden und die Konzepte der Spezialkurse weiterzuentwickeln (§ 21 IntV).

Zuwanderer mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (nach § 25 Abs. 1, 2, 4a S. 3 oder § 25b) haben Anspruch auf einen Integrationskurs (§ 44 Abs. 1 Nr. 1c AufenthG). Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive können zum Integrationskurs zugelassen werden, sofern Plätze frei sind (§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1–3 AufenthG). Zum Integrationskurs zugelassen werden können entsprechend Personen mit einer Aufenthaltsgestattung (§ 55 Abs. 1 AsylG), Personen, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, Geduldete (§ 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG) und Menschen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, bei denen aber absehbar ist, dass sie auf längere Sicht nicht ausreisen werden (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Zudem sollen Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, bei der Zulassung zu einem Integrationskurs künftig vorrangig behandelt werden, weil sie in besonderer Weise integrationsbedürftig sind (§ 5 Abs. 3 IntV).

Sprachkurs: alltagsrelevante Sprachvermittlung

Der Sprachkurs als zentrales Element des staatlichen Integrationsangebots gliedert sich in einen Basis- und einen Aufbaukurs mit jeweils 300 Stunden. Im Basiskurs werden wichtige Themen des Alltags behandelt, z. B. Einkaufen und Wohnen, Gesundheit, Arbeit und Beruf, Ausbildung und Erziehung von Kindern, Freizeit und soziale Kontakte, Medien und Mediennutzung. Darüber hinaus lernen die Teilnehmer, Briefe und E-Mails auf Deutsch zu verfassen, Formulare auszufüllen und sich um eine Arbeitsstelle zu bewerben (vgl. BAMF 2013). Im Aufbausprachkurs kommen weitere Themen hinzu, etwa moderne Informationstechniken, Gesellschaft und Staat, Beziehungen zu anderen Menschen oder Kulturen und Weltanschauungen (BAMF 2015b: 19–29). Der thematische Schwerpunkt im Sprachkurs liegt somit auf „Alltagsorientierung“ bzw. der „Vermittlung von Alltagswissen“ (BAMF 2015b:

299 ‚Initiierte‘ Begegnungen können allerdings nur dann positiv wirken, wenn bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sind. Vor allem müssen sie freiwillig sein, und es muss einen gemeinsamen Anlass dafür geben. Darüber hinaus sollten die Gruppen, die in Kontakt treten, bzw. ihre Mitglieder den gleichen Status haben, die Fremdgruppe muss dem Stereotyp widersprechen, es muss ein gemeinsames Ziel verfolgt werden, die Kontakte dürfen nicht nur oberflächlich sein und es muss ein günstiges soziales Klima herrschen bzw. der Kontakt muss von Autoritäten unterstützt oder gefördert werden (vgl. u. a. Amir 1976; Cook 1978).

300 Vgl. <http://www.bamf.de/DE/Infothek/TraegerIntegrationskurse/Bewertungskommission/bewertungskommission-node.html>, 10.05.2016.

Tab. B.9 Maßnahmen des BAMF zur integrierten Wertevermittlung und Erstorientierung, Stand Oktober 2016

	Format	Angebot	Inhalt	Stand
ab Ankunft in Deutschland	App „Ankommen“	Spezialangebot	Informationen u. a. zu Grundwerten; mehrsprachig	seit Januar 2016
ab Registrierung	Erstorientierungsmodul „Werte“ sowie Gesprächsleitfaden	Spezialangebot	Ergänzung zum Konzept „Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber“; Arbeitsgrundlage für Lehrkräfte oder Ehrenamtliche	seit 1. Quartal 2016
	Broschüre „Das Grundgesetz – Basis unseres Zusammenlebens“ sowie ergänzende Filme	Spezialangebot	an Orientierungskurs angelehnt; Konzentration auf die allgemeine Bedeutung des GG (insbesondere Art. 1–6); mehrsprachig	seit 2. Quartal 2016
	Integration durch Sport	Regelangebot	u. a. Förderung interkultureller Kompetenz, aktiver Beteiligung, gesellschaftlicher Integration und gegenseitiger Akzeptanz	laufend
ab Ankunft in der Aufnahmeeinrichtung	Migrationsberatung	Regelangebot	Information und Beratung u. a. über Werte	laufend; Gruppenangebote seit 3. Quartal 2016
	Jugendmigrationsdienste	Regelangebot	Information und Beratung u. a. über Werte	laufend; Gruppenangebote seit 3. Quartal 2016
	Projektförderung für Begegnungsprojekte, Lotsen- und Mentorenprojekte, Migrantenorganisationen und Moscheevereine	Spezialangebot	u. a. Wertevermittlung durch Begegnungsmöglichkeiten, Schulungen und Informationsmaterialien sowie Maßnahmen der politischen Bildung	Ausschreibungen bis 3. Quartal 2016
ab Asylantragstellung	Integrationskurse (insbesondere Orientierungskurse)	Regelangebot	Rechtsordnung, Geschichte, Kultur, Werte, die in Deutschland wichtig sind	laufend; seit Ende Oktober 2015 für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive geöffnet; Anzahl der Stunden im Orientierungskurs erhöht
nach Abschluss des Integrationskurses	ESF-BAMF-Programm	Regelangebot	berufsbezogene Deutschförderung in Verbindung mit Deutschunterricht, beruflicher Qualifizierung und Praktikum; dies soll die Chancen der Teilnehmer auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erhöhen	laufend; Teilnahme für Asylbewerber und Flüchtlinge unter bestimmten Voraussetzungen (abgeschlossener Integrationskurs, Sprachniveau A1 soll erreicht sein)

Zielgruppen: ■ Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive ■ Flüchtlinge insgesamt ■ sichere Herkunftsländer sind ausgeschlossen

Quelle: BAMF 2016f; eigene Darstellung

Info-Box 10 Integrationskurse in Österreich

In Österreich wurden Anfang 2016 Werte- und Orientierungskurse als ‚Spezialangebot‘ für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte eingerichtet. Diese Kurse wurden vom Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) ins Leben gerufen. Flüchtlinge können daran teilnehmen, sobald ihr Asylantrag positiv beschieden wurde. Unter dem Titel „Mein Leben in Österreich“ sollen die Kurse eine erste Orientierungshilfe bieten, einen „umfassenden Überblick über das friedliche Zusammenleben in Österreich“ geben und wichtige gesellschaftliche Werte und Normen vermitteln (ÖIF 2016b). Anders als die Orientierungskurse im Rahmen der Integrationskurse in Deutschland werden sie aber nicht erst nach dem Sprachkurs auf Deutsch angeboten, sondern schon davor in den gängigsten Sprachen der Zielgruppe gedolmetscht unterrichtet (z. B. Arabisch, Dari/Farsi, Englisch). Eine Arbeitsgruppe des unabhängigen Expertenrats für Integration hat eigens dafür eine Lernunterlage erstellt (vgl. ÖIF/BMEIA 2016). Sie ist auf Arabisch, Dari/Farsi und Englisch verfügbar (ÖIF 2016a).

Die Zahl der Teilnehmer ist auf 15 begrenzt; die Teilnahme ist kostenlos. In den verschiedenen Modulen der Kurse werden neben der Geografie und Geschichte Österreichs auch der Stellenwert von Sprache und Bildung, wichtige Aspekte von Arbeit und Wirtschaft sowie das österreichische Gesundheitssystem behandelt. Schwerpunkte liegen auf den Grund- und Freiheitsrechten, auf zentralen Werten des Zusammenlebens wie der Menschenwürde und der Gleichberechtigung von Mann und Frau, den Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie. Erklärtes Ziel der Kurse ist, „Unsicherheiten zu klären und neu ankommenden Flüchtlingen ein Verständnis für die Regeln des Zusammenlebens in Österreich zu vermitteln“ (ÖIF 2016b).

14). Zugleich soll er aber schon auf die Themenbereiche vorbereiten, die im Orientierungskurs behandelt werden (z. B. deutsche Geschichte, Rechtsordnung und Kultur).

Orientierungskurs: zentrales Element der Wertevermittlung

Zentrales Element der Wertevermittlung ist der Orientierungsteil des Integrationskurses. Er dient der „Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und Geschichte in Deutschland“ (§ 43 Abs. 3 S. 1 AufenthG) und findet im Anschluss an den Sprachkursteil statt – anders als etwa die Werte- und Orientierungskurse für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte, die kürzlich in Österreich eingerichtet wurden (Info-Box 10). Er behandelt drei übergeordnete Themenkomplexe aus den Bereichen Politik/Demokratie und Gesellschaft (Tab. B.10): „Politik in der Demokratie“, „Geschichte und Verantwortung“ und „Mensch und Gesellschaft“. Themen sind die deutsche Rechtsordnung, deutsche Geschichte und Kultur, Rechte und Pflichten in Deutschland, Formen des Zusammenlebens in der Gesellschaft. In diesem Rahmen werden Werte vermittelt, die in Deutschland zentral sind, z. B. Religionsfreiheit, Toleranz und Gleichberechtigung.

Der Orientierungskurs endet mit dem skalierten Test „Leben in Deutschland“ (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 IntV). Um diesen zu bestehen und damit den Orientierungskurs erfolgreich abzuschließen, muss eine bestimmte Punktzahl erreicht werden (§ 17 Abs. 2 IntV). Der Testfragebogen enthält 33 Fragen; diese werden aus insgesamt 310 allgemeinen und 10 auf das jeweilige Bundesland bezogenen Fragen ausgewählt, die für den Test infrage kommen. Zu jeder Frage gibt es vier mögliche Antworten; die Teilnehmer müssen jeweils die richtige ankreuzen. Sie haben für den Test insgesamt 60 Minuten Zeit. Wenn sie mindestens 15 Fragen richtig beantworten, haben sie den Test bestanden. Mit diesem Test kann zugleich die Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland nachgewiesen werden, die nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StAG für eine Einbürgerung notwendig ist. Dazu müssen mindestens 17 Testfragen korrekt beantwortet werden. Für die Vorbereitung auf den Test werden Musterfragebögen bzw. alle möglichen Testfragen zur Verfügung gestellt; das BAMF bietet dafür ein Online-Testcenter an.³⁰¹ Der Test fragt nur das entsprechende Wissen ab. Er sagt nichts darüber aus, inwieweit das Gelernte auch verinnerlicht wurde.

Bevor der Stundenumfang der Orientierungskurse im Jahr 2016 auf 100 Stunden erhöht wurde, lag der inhaltliche Schwerpunkt auf der Vermittlung politisch-demokratischer Werte (Modul 1 mit 22 Stunden). Die Vermittlung gesellschaftlich-kultureller Werte (Modul 3) spielte demgegenüber mit 15 Stunden eine geringere Rolle. Im Oktober 2016 wurde ein überarbeitetes Curriculum vorgelegt. Seither werden beide Module im gleichen Umfang

301 Vgl. <http://oet.bamf.de/pls/oetut/f?p=532:1:0>, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurst-raeger/Testverfahren/gesamtfragenkatalog-lebenindeutschland.html?nn=1367388>, <http://www.bamf.de/DE/Einbuengerung/OnlineTestcenter/online-testcenter-node.html>, 13.01.2016.

Tab. B.10 Inhalte des Orientierungskurses, Stand Oktober 2016

Unterrichtsmodul	Schlüsselthemen/Inhalte	Unterrichtseinheiten
Einführung	– Kennenlernen von Zielen, Inhalten, Aufbau und Verlauf des Kurses und der daran Beteiligten – Informationen zum Abschlusstest und zu der Möglichkeit, gleichzeitig die für eine Einbürgerung erforderlichen Kenntnisse nachzuweisen	2
Politik in der Demokratie (Modul 1)	– Grundrechte – Verfassungsprinzipien und Staatssymbole – Aufgaben des Staats und Pflichten der Bürger – Verfassungsorgane und Parteien – gesellschaftliche Teilhabe und politische Beteiligung	36
Geschichte und Verantwortung (Modul 2)	– der Nationalsozialismus und seine Folgen – deutsche Geschichte von der Teilung bis zur Wiedervereinigung – europäische Integration	16
Mensch und Gesellschaft (Modul 3)	– Familie und andere Formen des Zusammenlebens – Rollenverständnis und Gleichberechtigung von Mann und Frau – Erziehung und Bildung – Toleranz und Zusammenleben – religiöse Vielfalt	36
Exkursion	– Besuch von Orten, an denen abgeschlossene oder gegenwärtige politische, historische oder gesellschaftliche Begebenheiten wahrgenommen oder nachvollzogen werden können	5
Vorbereitung auf den Abschlusstest	– Aufbau und Inhalte des Abschlusstests – Besprechung von Möglichkeiten zur Vorbereitung im Selbststudium (u. a. Informationen über weiterführendes Lernmaterial und Informationsquellen, z. B. Online-Testcenter des BAMF)	1
Kursabschluss	– Testvorbereitung (2 Unterrichtseinheiten) – Behandlung offener Fragen – Möglichkeit für Feedback	4

Quelle: BAMF 2016j; eigene Zusammenstellung

behandelt; für jedes Modul stehen nun 36 Stunden zur Verfügung. Bei der Überarbeitung des Curriculums wurde auch der Stundenumfang für die Vermittlung historischer Kenntnisse von 11 auf 16 Stunden erhöht. Hier werden u. a. die historische Bedeutung des Holocaust und die damit einhergehende Verantwortung Deutschlands behandelt.

Im Orientierungskurs geht es zunächst nur darum, in Deutschland vorherrschende Werte kennenzulernen. Es

wird jedoch davon ausgegangen, dass diese Werte dadurch langfristig auch verinnerlicht und in das eigene Verhalten übernommen werden.³⁰² Ein Ausbau der Wertevermittlung im Rahmen des Orientierungskurses erscheint auch deshalb sinnvoll, weil bisherige Erkenntnisse darauf hinweisen, dass die Trennlinie zwischen Menschen aus ‚westlichen‘ und Menschen aus ‚islamischen‘ (und zum Teil auch anderen) Ländern möglicherweise weniger entlang politisch-demokratischer Werte verläuft, sondern

302 Solche Tests sagen grundsätzlich auch etwas über die Gesellschaft aus, in der sie durchgeführt werden: Sie zeigen nicht nur, dass Wissensbestände und bestimmte Verhaltensweisen dort als wichtig erachtet werden, sondern unterstellen auch, dass die Neuankommenden nicht in der Lage sind, sich diese selbständig anzueignen. Insofern ist der Test selbst weniger wichtig als der Austausch über Formen des künftigen Zusammenlebens, der damit angestoßen wird.

vielmehr entlang kultureller Vorstellungen über Lebensstile (s. Info-Box 9).

❶ **Die Aufstockung der Orientierungskurse, insbesondere zugunsten der Vermittlung kultureller Werte, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Erwartungen an eine solche Wertevermittlung sollten aber nicht allzu hoch gesetzt werden, denn auch 100 Stunden Orientierungskurs können kaum Sozialisationserfahrungen und Prägungen aus Jahrhunderten aufheben oder verändern. Zudem hängt die Aneignung von Werten auch noch von anderen Faktoren ab** (s. Kap. B.4.4).

B.4.3 Akzeptanz der Fluchtzuwanderung

Um den Zusammenhalt in einer sich stetig wandelnden Einwanderungsgesellschaft nicht zu gefährden, müssen grundsätzlich die Werthaltungen und gesellschaftlichen Vorstellungen aller Menschen dort in den Blick genommen werden: sowohl derjenigen, die bereits in dieser Gesellschaft leben, als auch der neu hinzukommenden. Für die Einwanderungsgesellschaft in Deutschland stellt sich die Frage, inwieweit sie gesellschaftlichen Zusammenhalt gewährleisten und soziales Vertrauen stiften kann. Neben Fragen der Unterbringung und Verteilung (s. Kap. B.1), der Integration der Flüchtlinge in das Bildungssystem (s. Kap. B.2) und des Arbeitsmarkts (s. Kap. B.3) oder der Vermittlung gesellschaftlicher Werte und Normen (s. Kap. B.4.1) gerät damit ein weiterer Faktor in den Blick, der für gelingende Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt wichtig ist: Inwieweit ist die Gesellschaft überhaupt bereit, Flüchtlinge aufzunehmen? Die Bevölkerung muss nicht nur die Zuwanderung von Flüchtlingen bzw. Zuwanderung allgemein akzeptieren, sondern auch integrationspolitische Maßnahmen und gesellschaftliche Veränderungen, die mit Zuwanderung einhergehen, z. B. religiöse Pluralisierung.

Die Forschungsgruppe Wahlen e. V. erhebt mit dem Politbarometer regelmäßig Einstellungen zu Politik, Parteien und Kandidaten und zu aktuellen politischen und gesellschaftlichen Themen.³⁰³ In der Liste der wichtigsten Probleme der Bundesrepublik Deutschland stehen seit Herbst 2014 die Themen „Ausländer/Integration/Flüchtlinge“ durchgehend auf Platz eins (vgl. Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2016). Eine Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zeigt zudem, dass ‚die Flüchtlingsfrage‘ sowohl im Herbst 2015 als auch im Herbst 2016 als wichtigste Herausforderung für die deutsche Außenpolitik angesehen wurde, und zwar mit großem Abstand vor anderen Themen (Körber-Stiftung 2016).

Detailliertere Umfrageergebnisse aus den letzten Jahren bestätigen einerseits, dass immer mehr Menschen die Zuwanderung von Flüchtlingen als problematisch wahrnehmen und zum Teil sogar als ‚bedrohlich‘ für Wirtschaft und Wohlstand in Deutschland. Andererseits zeigen sich in der Akzeptanz der Zuwanderer auch sehr klare Abstufungen (z. B. mit Blick auf individuelle Fluchtgründe); zum Teil muten die Aussagen auch recht zwiespältig an, wie im Folgenden dargestellt wird (z. B. zur Unterbringung von Flüchtlingen in der Nachbarschaft).

B.4.3.1 Aufnahme von Flüchtlingen und ihre Auswirkungen

Im Rahmen der Mitte-Studie, einer Umfrage zu rechts-extremen Einstellungen im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Zick 2016), äußerte sich die Mehrheit der Befragten im Sommer 2016 zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland tendenziell positiv: Dass Deutschland viele Flüchtlinge aufgenommen hat, finden 56 Prozent gut, 24 Prozent teils gut und teils nicht gut und 20 Prozent nicht gut (Küpper/Rees/Zick 2016: 88f.). Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat im Jahr 2016 ein „Stimmungsbarometer zu Flüchtlingen in Deutschland“ erhoben.³⁰⁴ Danach sieht über ein Drittel der Befragten in der Flüchtlingszuwanderung langfristig eher Chancen als Risiken (37 %), etwa die Hälfte (48 %) ist jedoch gegenteiliger Ansicht. Zudem meinen 39 Prozent der Befragten, die Flüchtlingszuwanderung habe negative Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft, und 44 Prozent meinen, sie habe Auswirkungen auf das kulturelle Leben; jeweils über ein Drittel (39 % bzw. 35 %) sieht das umgekehrt (Gerhards et al. 2016).

Um die Akzeptanz der Flüchtlingszuwanderung einzuschätzen, ist auch wichtig, inwieweit die Neuzuwanderer als ‚Bedrohung‘ wahrgenommen werden. Im Rahmen des SVR-Integrationsbarometers 2016 sowie einer Zusatzbefragung im Februar 2016 wurden Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gefragt, inwieweit sie der Ansicht sind, die aktuelle Zahl der Asylbewerber bedrohe den Wohlstand in Deutschland. Hier fällt auf, dass sich die Einschätzungen dazu im Verlauf des Jahres 2015 verändert haben: Wie das SVR-Integrationsbarometer 2016 zeigt, vertraten im März/April 2015 nur 21 Prozent der Befragten ohne und 32 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund die Ansicht, die Zahl der Asylbewerber bedrohe den Wohlstand. Im Juli/August 2015 waren es bereits 37 bzw. 46 Prozent. Dennoch ist die Stimmung in der Bevölkerung in dieser Frage keineswegs gekippt, wie die Zusatzbefragung im Februar 2016 zeigt: Obwohl die Zuwanderung von Flüchtlingen ab dem Spät-

303 Vgl. <http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/>, 13.01.2017.

304 Die Angaben beruhen auf der dritten Welle der Befragung vom März 2016.

sommer deutlich zugenommen hatte (s. Kap. A.2.1.2), meinte auch Anfang 2016 eine knappe Mehrheit der Befragten, Flüchtlinge seien *keine* Bedrohung für den Wohlstand in Deutschland (ohne Migrationshintergrund: 57 %, mit Migrationshintergrund: 55 %) (SVR 2016a: 3–6). Ergebnisse der bereits erwähnten Mitte-Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigen zudem, dass sich nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung durch Flüchtlinge in der eigenen Lebensweise (6 %) oder der finanziellen Situation (7 %) persönlich bedroht fühlt. Rund ein Viertel der Befragten befürchtet jedoch, dass der Lebensstandard in Deutschland durch die Aufnahme der Flüchtlinge sinken wird (Küpper/Rees/Zick 2016: 88f.).

B.4.3.2 Fluchtgründe: Schutz vor politischer Verfolgung hat Vorrang

Eine Umfrage des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) von Ende 2015 gibt Aufschluss darüber, inwieweit Flüchtlingszuwanderung aus verschiedenen Gründen akzeptiert ist (Ditlmann et al. 2016). Danach wird vor allem die Aufnahme von Asylsuchenden befürwortet, die wegen politischer Verfolgung aus ihrem Heimatland geflohen sind. 94 Prozent der Bevölkerung sind der Ansicht, dass Deutschland politisch Verfolgten Asyl gewähren sollte (vgl. für ähnliche Befunde Robert Bosch Stiftung 2014: 25–28; Eisnecker/Schupp 2016: 159) – und zwar unabhängig davon, ob sie gut oder schlecht ausgebildet, christlichen oder muslimischen Glaubens, männlich oder weiblich sind. Das Bild verändert sich jedoch, wenn die Einwanderung wirtschaftliche Gründe hat: Die Befragten sind deutlich weniger gewillt, Menschen aufzunehmen, die ihre Heimat wegen einer schlechten wirtschaftlichen Situation verlassen haben; dies befürworteten im Schnitt 52 Prozent. Allerdings unterscheiden sie hier stark nach weiteren Merkmalen: Bei Asylsuchenden, die aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland gekommen sind, würden sie eher Menschen aufnehmen, die einen Universitätsabschluss (57 %) oder eine Berufsausbildung (58 %) haben, als Menschen ohne Berufsausbildung (39 %). Zudem würden Christen (54 %) gegenüber Muslimen (49 %) vorgezogen (Ditlmann et al. 2016: 25f.).

B.4.3.3 Unterstützung frühzeitiger Integrationsangebote

In Bezug auf Integrationspolitik hat sich u. a. gezeigt, dass spezifische integrationspolitische Maßnahmen für Asylbewerber von der Bevölkerung klar befürwortet werden, etwa die oben beschriebenen Integrations- bzw. Orientierungskurse. Im SVR-Integrationsbarometer 2016

waren rund 97 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund der Meinung, dass den Asylbewerbern unmittelbar nach der Einreise Integrationsmaßnahmen wie z. B. Deutschkurse angeboten werden sollten (SVR 2016a: 2). Solche Maßnahmen sind folglich nicht nur für die gesellschaftliche Integration der Zuwanderer wichtig, sie fördern auch die Zustimmung der Bevölkerung zur Zuwanderung; insofern haben sie eine wichtige „Symbol- und Signalwirkung“ (SVR 2014: 138).

B.4.3.4 Unterbringung von Flüchtlingen: ambivalente Befunde

Zur Unterbringung von Flüchtlingen im eigenen Wohnumfeld gehen die Meinungen in der Bevölkerung zum Teil weit auseinander: Der Bau eines Asylbewerberheims in der Nachbarschaft wird zwar längst nicht mehr so stark abgelehnt wie vor zwanzig Jahren (vgl. Robert Bosch Stiftung 2014: 28–31), und die meisten Befragten ohne Migrationshintergrund (78,1 %) hätten heute nach eigenen Angaben kein Problem damit, wenn Asylbewerber in der eigenen Wohngegend untergebracht würden (SVR 2016a: 2f.; vgl. auch Küpper/Rees/Zick 2016: 88f.).³⁰⁵ Allerdings geht mehr als die Hälfte (59,7 %) davon aus, dass die meisten anderen Einwohner in ihrer Nachbarschaft damit ein Problem hätten. Bei den Angaben zur eigenen Haltung in dieser Frage sind jedoch Effekte sozialer Erwünschtheit zu bedenken (SVR 2016a: 2f.).

Um die Akzeptanz für die Unterbringung von Flüchtlingen in der eigenen Wohngegend nicht zu gefährden, sollten die politischen Entscheidungsträger entsprechende Planungen oder Entscheidungen frühzeitig aktiv und offen kommunizieren und die Bürger der Kommune in diesem Prozess beteiligen. Ein solcher Dialog hilft auch zu verhindern, dass Einzelne eine Ablehnung von Flüchtlingsunterkünften in bestimmten Gegenden als Legitimation für Übergriffe werten. Gewalttätige Angriffe auf Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte haben jedenfalls deutlich zugenommen (vgl. Amadeu Antonio Stiftung 2016; Bundesamt für Verfassungsschutz 2015; vgl. auch BT-Drs. 18/7000; BT-Drs. 18/10213). Den Tätern muss nicht nur deutlich gemacht werden, dass sie sich damit außerhalb des Gesetzes und der Gesellschaft stellen; ihr Handeln muss auch mit allen rechtlichen Mitteln bestraft werden.

B.4.3.5 Zulauf zu rechtspopulistischen Parteien und Bewegungen

In Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern kann ein (Wieder-)Erstarken rechtspopulistischer und -extremistischer Parteien beobachtet werden; in

305 Zudem unterstützen heute viele Menschen Asylbewerber entweder durch Geld- bzw. Sachspenden oder durch Engagement vor Ort (vgl. Robert Bosch Stiftung 2014: 32–36; Eisnecker/Schupp 2016: 159–161; Küpper/Rees/Zick 2016: 88f.; Pries 2016: 57–89).

Deutschland gewinnt insbesondere die AfD deutlich an Zuspruch. Ihre Wahlerfolge können zwar nicht allein auf die gestiegene Zuwanderung von Flüchtlingen zurückgeführt werden, dieses Thema spielt aber eine besondere Rolle. Die Parteien machen sich die Sorgen und Ängste eines Teils der Bevölkerung zunutze und laden das Thema durch eine zuwanderungs- und flüchtlingsfeindliche Rhetorik zusätzlich auf (vgl. Häusler 2016; Küpper/Rees/Zick 2016: 95f.). Über ‚Wohlstandsverluste‘ oder ‚Asylmissbrauch‘³⁰⁶ wurde bei steigender Zuwanderung auch früher schon diskutiert, und rechte Parteien konnten dann immer wieder Erfolgswellen verzeichnen. Die hielten in Deutschland jedoch selten lange an, auch weil sich die sozioökonomische Lage für die Mehrheit der Bevölkerung positiv entwickelte. Die Verwerfungen sind gegenwärtig aber tiefer und sie sind in einem noch nicht dagewesenen Ausmaß historisch-kulturell konnotiert. Aus der Sicht der rechtspopulistischen und rechts-extremistischen Parteien geht es um die Rettung des Abendlands, um die Verhinderung der Scharia, es geht um den Erhalt der deutschen Lebensweise und Kultur, ohne dass sie genau sagen könnten, was das eigentlich bedeutet. Die politikwissenschaftliche Debatte (vgl. u. a. Decker/Henningsen/Jakobsen 2015) dreht sich aktuell vor allem um die Frage, ob es sich bei der AfD um eine rechtspopulistische Partei handelt, die sich mit den bevorstehenden Bundestagswahlen dauerhaft in Deutschland etablieren könnte. Dies würde den ‚Sonderstatus‘ der Bundesrepublik Deutschland gegenüber anderen europäischen Staaten aufheben, wo sich rechtspopulistische oder gar -extremistische Parteien schon lange verfestigt haben.

Die Erfolge dieser Parteien und der zeitweise hohe Zulauf zu den Pegida-Demonstrationen geben Anlass zu Sorge um die Demokratie. Denn sie zeigen, dass es in der Gesellschaft Ängste, Vorbehalte und negative Stimmungen gegen Zuwanderer gibt, die von der Politik nicht oder zu wenig aufgegriffen oder deren Inhalte durch eine realitätsferne Sprache verbrämt wurden. In einer solchen Situation wäre es nicht abwegig, dass eine neue politische Bewegung entsteht, die der Wählerschaft neue Angebote macht. Bedenklich ist aber, dass diese neu entstandenen Parteien und Bewegungen in der Regel keine praktikablen Lösungen für reale gesellschaftspolitische Probleme anbieten. Sie sind meistens gegen etwas – gegen die EU, gegen Zuwanderung, gegen Muslime, gegen die Globalisierung –, aber recht inhaltsarm, wenn es darum geht zu erklären, *wofür* sie stehen. Zudem ist der Nationalstaat mit geschlossenen Grenzen, den die rechtspopulistischen und -extremistischen Parteien als Gegenentwurf zur EU oder zur globalisierten Welt propagieren, weder prakti-

kabel, noch bietet er Antworten auf die Probleme der gegenwärtigen Gesellschaft. Am problematischsten sind solche Parteien aber dann, wenn bestimmte Gruppen sie als Legitimationsbasis, als stille oder sogar offene Unterstützung für Anschläge auf Zuwanderer werten. Das hat sich in den Anschlägen von Mölln, Solingen und Rostock-Lichtenhagen Anfang bis Mitte der 1990er Jahre gezeigt (s. Kap. A.2.1.2) (vgl. auch Oltmer 2016b: 71f.).

B.4.4 Teilhabe und gesellschaftlicher Zusammenhalt

❶ In einer freiheitlich-pluralen Demokratie, in der Vielfalt längst der Normalfall ist, sind grundlegende Spielregeln wichtig. Dazu gehört insbesondere eine Verpflichtung auf die geltende Rechtsordnung: Wer gegen das geltende Recht verstößt, muss wissen, dass dieser Verstoß sanktioniert wird. Insofern ist es sehr zu begrüßen, dass Zuwanderer über die hier geltenden Grundsätze und Regeln informiert werden und dass diese Grundwerte in ihre historische Entstehung eingeordnet werden. Dazu gehört auch, die historische Bedeutung des Holocaust und das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland zum Bestehen des Staats Israel zu vermitteln; diese Besonderheiten gehören zum deutschen Selbstverständnis. ❷ Die Orientierungskurse können dabei eine wichtige Funktion übernehmen, besonders wenn sie über reine Fakteninformation hinaus Gelegenheit bieten, die vermittelten Werte in Interaktionen umzusetzen und einzuüben (vgl. u. a. Uslucan 2016: 14). ❸ Zu überlegen wäre aber, dieses Regelangebot nach österreichischem Vorbild durch ein Spezialangebot für Flüchtlinge zu ergänzen, das in verschiedenen Sprachen bereitgestellt wird. Es sollte ebenfalls schon frühzeitig nach der Ankunft in Deutschland ansetzen, nicht erst nachdem die Betroffenen einen Sprachkurs absolviert haben.

❹ Trotzdem sollten sich Integrationsangebote nicht einseitig auf eine Wertevermittlung in Kursen konzentrieren. Eine solche ist vor allem wichtig, damit Neuzuwanderer die in ihrem neuen Lebensumfeld geltenden Werte kennenlernen. Gelernt werden Werte aber nicht in Kursen, sondern vor allem im Alltagshandeln und durch Erfahrung. Eine Zustimmung zu den Grundlagen des Gemeinwesens, die über das Befolgen von Spielregeln hinausgeht, und ein Gefühl von Zugehörigkeit ergeben sich eher aus der Erfahrung, etwas bewirken zu können, mitzugestalten, für sich und seine Familie eine Perspektive zu haben, gerecht behandelt zu werden. Neben Informationen über die hier geltenden Spielregeln (die auch über

306 Vgl. dazu z. B. Spiegel 1991; Economist 1991.

politische Bildung erfolgen können und sollten) müssen die Betroffenen Teilhabe erleben können – idealerweise am Arbeitsplatz, in der Klasse, im Verein, in der Gemeinde, in der Nachbarschaft. Es fördert auch die Bereitschaft, sich an das Recht zu halten, wenn die Menschen den Eindruck haben, dass diese Rechtsordnung sie einschließt. Umgekehrt kann ein ständiger Ausschluss das Verhältnis zum Recht beeinträchtigen.

Hier wird deutlich: Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Von Begegnung und Kontakt (im Handeln) profitieren nicht nur die Zuwanderer, sondern auch diejenigen, die bereits hier leben. Damit Kontakte positiv wirken können, müssen sie jedoch freiwillig sein, auf Augenhöhe stattfinden und einen gemeinsamen Anlass haben. Sind diese Bedingungen erfüllt, wirken Kontakte der Abschottung und Isolation von Flüchtlingen ebenso entgegen wie Ängsten und Befürchtungen in der Mehrheitsgesellschaft. Insofern ist die Möglichkeit chancengleicher Teilhabe in den gesellschaftlich relevanten Bereichen wie Bildung und Arbeit wichtig, um die Zustimmung zu den Grundlagen des Gemeinwesens und ein Gefühl der Zugehörigkeit zu fördern.

Bei aller grundsätzlichen Zustimmung zu staatlich bereitgestellter Förderung sollte die Wirkung von Kursen und anderen Maßnahmen nicht überschätzt werden; der Staat soll und muss zwar seinen Beitrag leisten, aber seine Zugriffsmöglichkeit bleibt beschränkt. Werte- und Orientierungskurse können über die im Land geltenden Werte und Normen informieren. Offen ist jedoch, ob diese Werte damit auch übernommen und verinnerlicht werden; das lässt sich nicht überprüfen und schon gar nicht rechtsstaatlich regeln.

➡ Diese ‚natürliche‘ Grenze staatlicher Bemühungen beschränkt sich jedoch keineswegs auf Zuwanderer, sie gilt selbstverständlich auch für ‚Einheimische‘. Das bedeutet auch, dass Prävention, Sozialisation und politische Bildung für alle eine wichtige Rolle spielt. Notwendig ist auch eine Integrationspolitik für ‚Einheimische‘, die die hiesigen Werte und das Grundgesetz missachten. Eine solche ‚doppelte‘ Integrationspolitik muss die Pluralität einer modernen Gesellschaft vermitteln; zudem ist von allen einzufordern, dass die im Rechtssystem verankerten Werte und Normen akzeptiert und geachtet werden.

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

Abb. A.1	Asylbewerber und Asylsuchende in Deutschland 1953–2015.....	26
Abb. A.2	Asylanträge in den EU-Mitgliedstaaten 2008–2015.....	31
Abb. A.3	Die wichtigsten Flüchtlingsrouten nach Europa 2015.....	32
Abb. A.4	Rückführungen und freiwillige Ausreisen mit REAG/GARP-Finanzierung 2012–2016.....	90
Abb. B.1	Räumliche Verteilung von Afghanen, Irakern, Iranern und Syrern in Deutschland im Verhältnis zur Einwohnerzahl 2015.....	117
Abb. B.2	Anteil der Kindertageseinrichtungen, die zentrale Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Flüchtlingsfamilien erfüllen.....	124
Abb. B.3	Schulpflicht für Kinder und Jugendliche aus Flüchtlingsfamilien in den Bundesländern 2016.....	127
Abb. B.4	Neuaufnahme von Kindern und Jugendlichen in Willkommensklassen (sog. Vorkurse) in der Stadt Bremen, Schuljahr 2015/16.....	129

Tabellen

Tab. A.1	Listen sicherer Herkunftsstaaten von ausgewählten EU-Mitgliedstaaten.....	83
Tab. A.2	Menschen mit einem Duldungsstatus in Deutschland.....	89
Tab. A.3	Übernahmeersuchen und Überstellungen von Deutschland an EU-Mitgliedstaaten.....	95
Tab. B.1	Verteilungsquoten von Asylbewerbern in Deutschland im Jahr 2016.....	106
Tab. B.2	Vergleich der Verteilungsquoten von Asylbewerbern in Deutschland für das Jahr 2016 nach dem Königsteiner Schlüssel und nach einem Mehrfaktorenmodell.....	107
Tab. B.3	Empfänger von Asylbewerberleistungen nach Bundesländern und Art der Unterbringung am 31.12.2015.....	109
Tab. B.4	Verteilung von Zuwanderern mit befristeten Aufenthaltstiteln auf die Bundesländer 2015.....	116
Tab. B.5	Rechtsanspruch von Flüchtlingskindern auf Kindertagesbetreuung.....	122
Tab. B.6	Ausbildungsvorbereitung für junge Flüchtlinge ohne Deutschkenntnisse an Berufsschulen 2016.....	132
Tab. B.7	Arbeitsmarktdaten nach Staatsangehörigkeit.....	146
Tab. B.8	Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt.....	147
Tab. B.9	Maßnahmen des BAMF zur integrierten Wertevermittlung und Erstorientierung, Stand Oktober 2016.....	160
Tab. B.10	Inhalte des Orientierungskurses, Stand Oktober 2016.....	162

Info-Boxen

Info-Box 1	Zentrale Elemente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) (Stand 12/2016).....	28
Info-Box 2	<i>Private Sponsorship</i> in Kanada.....	52
Info-Box 3	Motive der Asylsuchenden, die 2015 über das Mittelmeer gekommen sind.....	66
Info-Box 4	Begriffe staatlicher Rückkehrpolitik: Abschiebung, Zurückschiebung, Zurückweisung, Rückführung, Ausweisung, Aufenthaltsbeendigung.....	88
Info-Box 5	Rückkehrhilfe über REAG/GARP.....	93
Info-Box 6	Zur Wirkung ethnischer Konzentration auf gesellschaftliche Teilhabe.....	115
Info-Box 7	Trotz Gesetzesänderung: ohne Papiere kein Schulbesuch!.....	128
Info-Box 8	Folgeschwerer Übergang: der Eintritt in die Volljährigkeit bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.....	136
Info-Box 9	Kaum Informationen zum ‚Wertehaushalt‘ der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge.....	158
Info-Box 10	Integrationskurse in Österreich.....	161

Abkürzungen

a. F.	alte Fassung
AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG Rück	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückkehr
ALG	Arbeitslosengeld
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AsylVfBeschlG	Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (Österreich)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Drs.	Drucksache
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
EASO	European Asylum Support Office/Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EASY	IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System/Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMN	European Migration Network/Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EnEV	Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung)

ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurodac	European Dactyloscopy (zentrales europäisches automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem für Asylbewerber und unerlaubt eingereiste bzw. aufhältige Ausländer)
Eurostat	statistisches Amt der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights/Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Frontex	European Border and Coast Guard Agency/Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GARP	Government Assisted Repatriation Programme/Rückführungsprogramm im Auftrag von Bund und Ländern
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IntV	Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung)
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe
IW Köln	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NGO	Non-Governmental Organisation/Nichtregierungsorganisation
NRC	Norwegian Refugee Council
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ODA	Official Development Assistance/Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖIF	Österreichischer Integrationsfonds
PISA	Programme for International Student Assessment/Programm zur internationalen Schülerbewertung
PNP	Provincial Nominee Program
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Reintegrations- und Rückführungsprogramm für Asylsuchende in Deutschland
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children's Fund/Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VO	Verordnung
WFP	World Food Programme/Welternährungsprogramm
WoZuG	Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (Wohnortzuweisungsgesetz)
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Literatur

A

AA 2016: Dialog mit internationalen Flüchtlings- und Migrationsorganisationen über verstärkte globale Zusammenarbeit in der Flüchtlingskrise – Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Pressemitteilung vom 12.07.2016. (http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160712_Runder_Tisch_Flucht_Migration_Chairman_Conclusions.html, 23.08.2016)

Abdel-Samad, Hamed 2016: Silvester-Übergriffe. „Das hat auch mit dem Islam zu tun“. Gastbeitrag in Cicero vom 08.01.2016. (<http://cicero.de/berliner-republik/zuden-ereignissen-koeln-religion-ist-mitverantwortlich/60341>, 19.12.2016)

Adam, Hubertus/Inal, Sarah 2013: Pädagogisches Arbeiten mit Migranten- und Flüchtlingskindern. Unterrichtsmodule und psychologische Grundlagen, Weinheim/Basel.

Adhikari, Prakash 2013: Conflict-Induced Displacement. Understanding the Causes of Flight, in: American Journal of Political Science, 57: 1, 82–89.

AG Rück 2011: Vollzugsdefizite – Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreisemaßnahmen, Trier.

Aktionsrat Bildung 2012: Professionalisierung in der Frühpädagogik. Qualifikationsniveau und -bedingungen des Personals in Kindertagesstätten, Münster.

Aktionsrat Bildung 2013: Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen. Betreuung oder Rhythmisierung?, Münster.

Aktionsrat Bildung 2016: Integration durch Bildung: Migranten und Flüchtlinge in Deutschland, Münster.

Aleinikoff, T. Alexander 2016: The UN Refugee Summit: What Can Be Achieved?, MPI Commentary. (<http://www.migrationpolicy.org/news/un-refugee-summit-what-can-be-achieved>, 11.10.2016)

Ali, Ali A. K. 2013: Displacement in a Fragile Iraq, in: Forced Migration Review, 43/2013, 58–59.

Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015: Erklärung der Partner der Allianz für Aus- und Weiterbildung. Gemeinsam für Perspektiven von Flüchtlingen, Berlin.

Amadeu Antonio Stiftung 2016: Mut gegen rechte Gewalt. Chronik flüchtlingsfeindlicher Vorfälle. (<https://www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle>, 11.08.2016)

Amir, Yehuda 1976: The Role of Intergroup Contact in Change of Prejudice and Ethnic Relations, in: Katz, Phyllis A. (Hrsg.): Towards the Elimination of Racism, New York/Toronto/Oxford, 245–308.

Amnesty International 2016a: Amnesty International Report 2015/16 – The State of the World's Human Rights, London.

Amnesty International 2016b: Das EU-Türkei-Abkommen ist rechtswidrig. (<http://www.amnesty.de/2016/3/14/das-eu-tuerkei-abkommen-ist-rechtswidrig>, 13.10.2016)

Amnesty International 2016c: Iraq: Yazidi Survivors of Horrific Abuse in IS Captivity Neglected by International Community. (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/iraq-yezidi-survivors-of-horrific-abuse-in-is-captivity-neglected-by-international-community/>, 10.11.2016)

Anderson, Bridget/Ruhs, Martin 2010: Migrant Workers: Who Needs Them? A Framework for the Analysis of Staff Shortages, Immigration, and Public Policy, in: Ruhs, Martin/Anderson, Bridget (Hrsg.): Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy, Oxford, 15–46.

Anderson, Philip 2016: Zugang zu Berufsschulklassen für junge Flüchtlinge. Der bayerische Ansatz, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 45: 1, 34–35.

Angenendt, Steffen 2012: Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin.

Angenendt, Steffen/Kipp, David/Koch, Anne 2016: Viele Flüchtlinge, wenige Daten. Die fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit braucht bessere Daten. SWP-Aktuell 45, Berlin.

Angenendt, Steffen/Koch, Anne 2016: Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?, in: Perthes, Volker (Hrsg.): Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik, Berlin, 41–44.

ARD/Infratest Dimap 2015a: ARD-DeutschlandTREND September 2015. (<http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2015/september/>, 09.12.2016)

ARD/Infratest Dimap 2015b: ARD-DeutschlandTREND Oktober 2015. (<http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2015/oktober/>, 16.02.2017)

ARD/Infratest Dimap 2016: ARD-DeutschlandTREND Februar 2016. (<http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2016/februar/>, 16.02.2017)

Arya, Valey 2010: Afghanistan: One Conflict, Three Faces. (<https://www.opendemocracy.net/valey-arya/afghanistan-one-conflict-three-faces>, 09.12.2016)

Åslund, Olof/Edin, Per-Anders/Fredriksson, Peter/Grönqvist, Hans 2009: Peers, Neighborhoods and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy. IZA Discussion Paper No. 4521, Bonn.

Atlantic 2016: The Great Immigration-Data Debate. Beitrag vom 19.01.2016. (<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/01/the-great-immigration-data-debate/424230/>, 14.12.2016)

Aumüller, Jutta 2016: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016a: Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016b: Tab. H4-5A: Betreuung von Kindern aus Schutz- und asylsuchenden Familien in Kindertageseinrichtungen 2016 nach Merkmalen der Betreuung (in %). Ergänzende Tabelle zum Nationalen Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2016a). Tabelle ergänzend zum Nationalen Bildungsbericht bereitgestellt, Bielefeld.

Avenarius, Hermann/Füssel, Hans-Peter 2010: Schulrecht: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, Kronach.

B

BA 2016a: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsmarktzulassung Asylbewerber und Geduldete nach Rechtsgrundlage, Januar bis April 2016 (23.05.2016), Nürnberg.

BA 2016b: Hintergrundinformation: Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt (Oktober 2016), Nürnberg.

BA 2016c: Räumliche Verteilung von bei einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter gemeldeten erwerbsfähigen Personen (geP) aus den 8 zugangsstärksten nicht-europäischen Asylzugangsländern. Kreise und kreisfreie Städte (Stand: Februar 2016), Nürnberg.

Bade, Klaus J. 1992: Ausländer – Aussiedler – Asyl in der Bundesrepublik: Einführung, in: Bade, Klaus J. (Hrsg.): Ausländer – Aussiedler – Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover/Bonn, 9–49.

Bade, Klaus J. 2008: Migration und Asyl in der ‚Europäischen Innenpolitik‘, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 28: 11/12, 396–399.

Baethge, Martin/Seeber, Susan 2016: Herausforderungen der Flüchtlingsmigration für die Strukturen beruflicher Bildung in Deutschland. Expertise für den SVR, Göttingen.

Bakker, Linda/Dagevos, Jaco/Engbersen, Godfried 2014: The Importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees. A Study on the Impact of Length of Stay in Asylum Accommodation and Residence Status on Socio-Economic Integration for the Four Largest Refugee Groups in the Netherlands, in: Journal of International Migration and Integration, 15: 3, 431–448.

BAMF 2011: Integrationskurs. (<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Integrationskurs/integrationskurs.html>, 10.05.2016)

BAMF 2013: Inhalte und Ablauf eines Integrationskurses. (http://www.bamf.de/DE/Infothek/TraegerIntegrationskurse/Paedagogisches/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html?sessionId=6A6D5C78C6AC6893A62B1D74B8AA9312.1_cid286#doc1367408bodyText6, 18.05.2016)

BAMF 2015a: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2014, Nürnberg.

BAMF 2015b: Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs. Überarbeitete Neuauflage (April 2015), Nürnberg.

BAMF 2016a: 476.649 Asylanträge im Jahr 2015. Beitrag vom 06.01.2016. (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>, 17.08.2016)

BAMF 2016b: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg.

BAMF 2016c: Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Nürnberg.

BAMF 2016d: Freiwillige Rückkehr mit REAG/GARP (Stand: 19.10.2016). (<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/FreiwilligeRueckkehr/freiwillige-rueckkehr-node.html>, 08.12.2016)

BAMF 2016e: Hochschulzugang und Studium von Flüchtlingen. Handreichung für Hochschulen und Studentenwerke. Erstellt durch: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Kultusministerkonferenz, Deutscher Akademischer Austauschdienst, Deutsches Studentenwerk, Hochschulrektorenkonferenz. Begleitet durch: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Nürnberg.

BAMF 2016f: Konzept Integrierte Wertevermittlung und Erstorientierung (Stand: November 2016). Auf Anfrage vom BAMF bereitgestellt, Nürnberg.

BAMF 2016g: Übersicht zu den Prüffällen und Übernahme-suchen nach der Dublin-Verordnung. 01.01. bis 31.12.2015, Nürnberg.

BAMF 2016h: Übersicht zu den Prüffällen und Übernahme-suchen nach der Dublin-Verordnung. 01.01. bis 30.06.2016, Nürnberg.

- BAMF 2016i: Verteilung der Asylbewerber. (<http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>, 07.04.2016)
- BAMF 2016j: Vorläufiges Curriculum für einen bundesweiten Orientierungskurs. Überarbeitete Neuauflage für 100 UE (Oktober 2016), Nürnberg.
- BAMF 2016k: Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen (Stand: August 2016), Nürnberg.
- BAMF 2017a: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2016, Nürnberg.
- BAMF 2017b: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016, Nürnberg.
- BAMF/IOM 2017: StarthilfePlus-Programm 2017. Zusätzliche finanzielle Unterstützung freiwilliger Rückkehrer/innen, Nürnberg.
- Banting, Keith 2012: Canada, in: Joppke, Christian/Seidle, F. Leslie (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal u. a., 79–111.
- Basilio, Leilanie/Bauer, Thomas K./Kramer, Anica 2014: Transferability of Human Capital and Immigrant Assimilation: An Analysis for Germany. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 671.
- Bast, Jürgen 2016a: Dem Freistaat zum Gefallen: über Udo di Fabio's Gutachten zur staatsrechtlichen Beurteilung der Flüchtlingskrise. Verfassungsblog, Beitrag vom 16.01.2016. (<http://verfassungsblog.de/dem-freistaat-zum-gefallen-ueber-udo-di-fabios-gutachten-zur-staatsrechtlichen-beurteilung-der-fluechtlingskrise/>, 29.08.2016)
- Bast, Jürgen 2016b: Die Flüchtlingskrise und das Recht: Leistungsfähigkeit und Probleme des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in: Forschung & Lehre, 1/2016, 24–26.
- Bauer, Angela/Schreyer, Franziska 2016: Ausbildung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Sinnvoll ist Unterstützung über Volljährigkeit hinaus. IAB-Kurzbericht, Nürnberg.
- Bauer, Thomas K. 2002: Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik, in: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 71: 2, 249–271.
- Bauer, Thomas K. 2015: Schnelle Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern – Was ist zu tun?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 64: 3, 303–313.
- Bauer, Thomas K./Braun, Sebastian/Kvasnicka, Michael 2013: The Economic Integration of Forced Migrants: Evidence for Post-War Germany, in: The Economic Journal, 123, 998–1024.
- Bauer, Thomas K./Flake, Regina/Sinning, Mathias G. 2013: Labor Market Effects of Immigration: Evidence from Neighborhood Data, in: Review of International Economics, 21: 2, 370–385.
- Bauer, Thomas K./Haisken-DeNew, John/Schmidt, Christoph M. 2004: International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets. RWI Discussion Papers 20, Essen.
- Baumann, Barbara 2017: Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache in der Lehrerbildung – ein deutschlandweiter Überblick, in: Becker-Mrotzek, Michael/Rosenberg, Peter/Schroeder, Christoph/Witte, Annika (Hrsg.): DaZ in der Lehrerbildung – Modelle und Handlungsfelder, Münster, 9–26.
- Baumann, Barbara/Riedl, Alfred 2016: Neu zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene an Berufsschulen. Ergebnisse einer Befragung zu Sprach- und Bildungsbiografien, Frankfurt am Main u. a.
- Baumert, Jürgen/Stanat, Petra/Watermann, Rainer 2006: Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus, in: Baumert, Jürgen/Stanat, Petra/Watermann, Rainer (Hrsg.): Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden, 95–188.
- Bayernkurier 2015: Schwierige Integration: Schweres kulturelles Gepäck. Beitrag vom 31.01.2015. (<https://www.bayernkurier.de/ausland/876-schweres-kulturelles-gepaeck>, 19.12.2016)
- Beaman, Lori A. 2012: Social Networks and the Dynamics of Labour Market Outcomes: Evidence from Refugees Resettled in the U. S., in: Review of Economic Studies, 79: 1, 128–161.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: Wohnsitzauflage mit Arbeitsperspektive. Statement vom 25.02.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Namensbeitrag/IB/2016-02-25-wohnsitzauflage.html>, 12.04.2016)
- Becker, Birgit/Biedinger, Nicole 2016: Ethnische Ungleichheiten in der vorschulischen Bildung, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden, 433–474.
- Becker-Mrotzek, Michael/Hentschel, Britta/Hippmann, Kathrin/Linnemann, Markus 2012: Sprachförderung in deutschen Schulen. Die Sicht der Lehrerinnen und Lehrer. Ergebnisse einer Umfrage unter Lehrerinnen und Lehrern, Köln.

Behrensen, Birgit/Westphal, Manuela 2009: Junge Flüchtlinge – ein blinder Fleck in der Migrations- und Bildungsforschung. Bildung junger Flüchtlinge als Randthema in der migrationspolitischen Diskussion, in: Krappmann, Lothar/Lob-Hüdepohl, Andreas/Bohmeyer, Axel/Kurzke-Maasmeier, Stefan (Hrsg.): Bildung für junge Flüchtlinge – ein Menschenrecht. Erfahrungen, Grundlagen und Perspektiven, Bielefeld, 45–58.

Bellin, Nicole 2009: Klassenkomposition, Migrationshintergrund und Leistung. Mehrebenenanalysen zum Sprach- und Leseverständnis von Grundschulern, Wiesbaden.

Bendel, Petra 2004: Flüchtlingsrechte und Menschenrechte in der Europäischen Union, in: Bendel, Petra/Fischer, Thomas (Hrsg.): Menschen- und Bürgerrechte: Ideengeschichte und Internationale Beziehungen, Erlangen, 213–234.

Bendel, Petra 2008: Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?, in: APuZ, 58: 35–36, 14–19.

Bendel, Petra 2009: Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bendel, Petra 2013: Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bendel, Petra 2014: Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels, Brüssel.

Bendel, Petra 2015a: But It Does Move, Doesn't It? The Debate on the Allocation of Refugees in Europe from a German Point of View, in: Border Crossing, 5: 1–2.

Bendel, Petra 2015b: Das Gemeinsame Europäische Asylsystem: Harmonisierung ohne Solidarität und geteilte Verantwortung?, in: Biffl, Gudrun/Rössl, Lydia (Hrsg.): Migration und Integration 5. Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis, Wien, 79–83.

Bendel, Petra 2015c: Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union: Menschenrechte wahren! Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs, Bonn.

Bendel, Petra 2016: Refugee Policy in the European Union. Protect Human Rights! WISO-Diskurs 03/2016, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bendel, Petra/Haase, Marianne 2008: Wann war das? Geschichte der europäischen Migrationspolitik bis heute. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56522/geschichte>, 15.09.2016)

Bendel, Petra/Haase, Marianne 2010: Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik – Gutachten im Zwielficht, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik., 59: 3, 325–336.

Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus 2016: § 57 AufenthG, in: Renner, Günter (Hrsg.): Ausländerrecht. 11. Auflage, München.

Berliner Mieterverein 2014: Mieten im Sozialen Wohnungsbau. (<http://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm1214/121420a.htm>, 30.05.2016)

Bertelsmann Stiftung 2016: Berufsausbildung in einer Einwanderungsgesellschaft. Praxis gestalten, Gütersloh.

Bethscheider, Monika 2016: Interkulturelle Kompetenz – der Schlüssel für gelingende Integration im Betrieb? Beitrag vom 09.02.2016. (<https://www.ueberaus.de/www/interkulturelle-kompetenz.php>, 09.01.2017)

Betts, Alexander 2016: UN Summit on Refugees Fails to Offer Solutions. Gastbeitrag für The Irish Times vom 20.09.2016. (<http://www.irishtimes.com/opinion/un-summit-on-refugees-fails-to-offer-solutions-1.2797049>, 14.12.2016)

Betts, Alexander/Collier, Paul 2015: Help Refugees Help Themselves. Let Displaced Syrians Join the Labor Market, in: Foreign Affairs, 94: 6, 84–92.

BIBB 2014: Erfolgreich im Beruf? Duale und schulische Ausbildungen im Vergleich, Bonn.

BIBB 2016a: Betriebliches Engagement in der Ausbildung Geflüchteter. Ergebnisse einer Befragung von Klein- und Mittelbetrieben, Bonn.

BIBB 2016b: Wege zur Integration von jungen Geflüchteten in die berufliche Bildung – Stärken der dualen Berufsausbildung in Deutschland nutzen, Bonn.

Black, Richard/Koser, Khalid/Munk, Karen/Atfield, Gaby/D'Onofrio, Lisa/Tiemoko, Richmond 2004: Understanding Voluntary Return, London.

Bloch, Alice 2008: Refugees in the UK Labour Market: The Conflict between Economic Integration and Policy-Led Labour Market Restriction, in: Journal of Social Policy, 37: 1, 21–36.

BMAS 2016a: Das neue Integrationsgesetz. Material für die Presse, Berlin.

BMAS 2016b: Erleichterter Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge. Pressemitteilung vom 05.08.2016. (<http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/erleichterter-arbeitsmarktzugang-fluechtlinge.html>, 29.08.2016)

BMAS 2016c: Schreiben von Bundesministerin Nahles an die Vorsitzende der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz Frau Bundesministerin Prof. Dr. Johanna Wanka und die Stellvertretende Vorsitzende der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz Frau Senatorin Prof. Dr. Eva Quante-Brandt, Berlin.

BMBF 2015: Flüchtlinge durch Bildung integrieren. Bildung ist der Schlüssel zur Integration von Flüchtlingen. (<https://www.bmbf.de/de/fluechtlinge-durch-bildung-integrieren.html>, 30.08.2016)

BMFSFJ 2006: Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin.

BMFSFJ 2015: Fünfter Bericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Berlin.

BMFSFJ 2016: Bundesprogramm Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist, Berlin.

BMI 2008: Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge aus dem Irak vom 5. Dezember 2008, Berlin.

BMI 2013a: Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens vom 30. Mai 2013, Berlin.

BMI 2013b: Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten vom 23. Dezember 2013, Berlin.

BMI 2014: Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten und Libyen vom 18. Juli 2014, Berlin.

BMI 2016a: 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015. Pressemitteilung vom 30.09.2016. (http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.html;jsessionid=8F4F5F4FA93349B73B81A777C4B024A9.2_cid295, 24.10.2016)

BMI 2016b: Anordnung des Bundesministeriums des Innern für die Resettlement-Verfahren in den Jahren 2016 und 2017 gemäß § 23 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge unterschiedlicher Staatsangehörigkeit oder staatenloser Flüchtlinge aus dem Libanon, dem Sudan und aus Ägypten sowie ggf. aus TUR vom 4. April 2016, Berlin.

BMI 2016c: BMI-Fact Sheet zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung). Nachricht vom 26.07.2016. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html>, 09.12.2016)

BMI 2016d: Gemeinsame Erklärung zur Migration zwischen Deutschland und Afghanistan geschlossen. Pressemitteilung vom 02.10.2016. (<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/gemeinsame-erklaerung-migration-deutschland-und-afghanistan.html>, 09.12.2016)

BMI 2016e: Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes. (http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html, 06.10.2016)

BMI 2016f: Polizeieinsatz im Ausland ist aktive Fluchtursachenbekämpfung. Bundesinnenminister bei der Feierstunde für aus Auslandsverwendungen zurückgekehrte Polizisten. Beitrag vom 08.09.2016. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/09/feierstunde-auslandsrueckkehrer-2016.html>, 03.01.2017)

BMI 2016g: Weitere Maßnahme im Rahmen des aktuellen Aufklärungskonzepts. Pressemitteilung vom 07.08.2016. (<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/08/rueckfuehrung-westbalkan.html>, 09.12.2016)

BMI/BAMF 2014: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012, Nürnberg.

BMUB 2015: Häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Flüchtlingsunterkünften. (<http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/baugesetzbuch/fluechtlingsunterbringung/faq-fluechtlingsunterbringung/>, 13.04.2016)

BMWi 2016: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015, Berlin.

BMZ 2015: Perspektiven für Flüchtlinge schaffen. Fluchtursachen bekämpfen, Aufnahmeregionen stabilisieren, Flüchtlinge unterstützen, Berlin/Bonn.

Bodvarsson, Örn B./van den Berg, Hendrik 2013: The Economics of Immigration. Theory and Policy, New York.

Bohra-Mishra, Pratikshya/Massey, Douglas S. 2011: Individual Decisions to Migrate during Civil Conflict, in: *Demography*, 48: 2, 401-424.

- Bonin, Holger* 2005: Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach. IZA Discussion Paper 1875, Bonn.
- Borjas, George J.* 2003: The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 118, 1335–1374.
- Borjas, George J.* 2015: The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal. NBER Working Paper 21588, Cambridge, MA.
- Borjas, George J.* 2016: The Wage Impact of the Marielitos: Additional Evidence. NBER Working Paper 21850, Cambridge, MA.
- Braun, Frank/Lex, Tilly* 2016: Berufliche Qualifizierung von jungen Flüchtlingen in Deutschland. Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München.
- Braun, Reiner/Baba, Ludger* 2016: Wohnungsmarktprognose 2016–20. Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge. empirica paper Nr. 231, Berlin/Bonn.
- Braun, Reiner/Simons, Harald* 2015: Familien aufs Land – Teil 2. Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen. empirica paper Nr. 230, Berlin/Bonn.
- Braun, Sebastian/Franke, Richard* 2015: Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten: Folgen für die Zahl der Asylantträge, in: *Wirtschaftsdienst*, 95: 11, 752–757.
- Braun, Sebastian/Kvasnicka, Michael* 2014: Immigration and Structural Change: Evidence from Post-War Germany, in: *Journal of International Economics*, 93: 2, 253–269.
- Bremer Senatorin für Kinder und Bildung* 2016a: Neuaufnahmen in Vorkursen, nach Schulart (Stand: 14.10.2016). Daten auf Anfrage zur Verfügung gestellt, Bremen.
- Bremer Senatorin für Kinder und Bildung* 2016b: Zugewanderte Schülerinnen und Schüler in Vorkursen im Schuljahr 2015/16, Bremen.
- Brings, Tobias/Oehl, Maximilian* 2016: Verfassungswidrige Kürzungen und nachgeschobene Berechnungen, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 36: 1, 22–31.
- Brinkmann, Christian/Caliendo, Marco/Huier, Reinhard/Thomsen, Stephan L.* 2006: Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Gewinner und Verlierer. IAB-Forschungsbericht Nr. 5, Nürnberg.
- Brücker, Herbert* 2016a: Integration von Geflüchteten und anderen Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt. Vortrag bei den Akademischen Debatten des BIM am 3. Februar 2016, Berlin.
- Brücker, Herbert* 2016b: Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand. IAB Aktuelle Berichte 6/2016, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Kunert, Astrid/Mangold, Ulrike/Siegert, Manuel/Schupp, Jürgen* 2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland. Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. IAB-Kurzbericht 15/2016, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Vallizadeh, Ehsan* 2015: Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Aktuelle Berichte des IAB 14, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen* (Hrsg.) 2016: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg.
- Brüggemann, Christian/Nikolai, Rita* 2016: Das Comeback einer Organisationsform: Vorbereitungsklassen für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche, Berlin.
- Bundesamt für Kartographie und Geodäsie* 2016: Verwaltungsgebiete mit Einwohnerzahlen 1:1.000.000 (Stand: 31.12.2015). (http://www.geodatenzentrum.de/geodaten/gdz_rahmen.gdz_div?gdz_spr=deu&gdz_akt_zeile=5&gdz_anz_zeile=1&gdz_unt_zeile=18&gdz_user_id=0, 12.12.2016)
- Bundesamt für Verfassungsschutz* 2015: Anti-Asyl-Agitation durch Rechtsextremisten und Instrumentalisierung der Thematik durch Linksextremisten. (www.verfassungsschutz.de/de/aktuelles/schlaglicht/schlaglicht-2015-08-anti-asyl-agitation, 14.02.2017)
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* 2015: Informationen aus der Forschung des BBSR Nr. 6, Bonn.
- Bundesnachrichtendienst* 2016: Illegale Schleusung, illegale Migration – wachsender Druck auf Europa. (http://www.bnd.bund.de/DE/Themen/Lagebeitraege/Migration/Migration_node.html, 09.12.2016)
- Bundesregierung* 2007: Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.
- Bundesregierung* 2015a: Einreise von Flüchtlingen aus Ungarn. „Wir haben eine akute Notlage bereinigt“. Beitrag vom 06.09.2015. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-05-einreise-fluechtlinge-ungarn.html>, 17.08.2016)
- Bundesregierung* 2015b: Europäische Flüchtlingspolitik. Dublin-Abkommen gilt für alle EU-Staaten. Beitrag vom 03.09.2015. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-02-fluechtlinge-dublin-verfahren.html>, 17.08.2016)

Bundesregierung 2015c: Flüchtlingspolitik: Bekämpfung der Fluchtursachen. Beitrag vom 11.12.2015. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2015/12/2015-12-11-fluechtlingspolitik/2015-12-11-fluechtlingspolitik.html>, 16.12.2015)

Bundesregierung 2015d: Rede von Bundeskanzlerin Merkel am 7. Oktober 2015 vor dem Europäischen Parlament. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/10/2015-10-07-rede-bkin-eu-parlament.html>, 05.01.2017)

Bundesregierung 2015e: Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel. Thema: Aktuelle Themen der Innen- und Außenpolitik. Beitrag vom 31.08.2015. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>, 17.08.2016)

Bundesregierung 2016a: Abschluss der Kabinettsklausur. Merkel: Integrationsgesetz ist Meilenstein. Beitrag vom 25.05.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-25-meseberg-gabriel-merkel-mittwoch.html>, 31.05.2016)

Bundesregierung 2016b: Bund fördert Engagement: Mittelstand integriert Flüchtlinge. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-20-Integration-Arbeitsmarkt.html>, 28.11.2016)

Bundesregierung 2016c: Flucht und Asyl. Fakten und Hintergründe (Stand: Oktober 2016). (https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/_function/glossar_catalog.htm%20?nn=1419512&lv2=1663010&id=GlossarEntry1659178, 23.08.2016)

Bundesregierung 2016d: Förderung bezahlbaren Wohnraums. Wohnungsbau auch für Flüchtlinge. Beitrag vom 20.01.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/01/2016-01-20-wohnraum-fuer-fluechtlinge.html>, 11.04.2016)

Bundesregierung 2016e: Mehr Abschiebungen als im Vorjahr. Beitrag vom 17.02.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-17-rueckfuehrungen.html>, 08.12.2016)

Bundesregierung 2017: Flucht und Asyl: Fakten und Hintergründe (Stand: Januar 2017). (https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/_node.html?id=GlossarEntry1659090, 16.02.2017)

Büschel, Ulrike/Daumann, Volker/Dietz, Martin/Dony, Elke/Knapp, Barbara/Strien, Karsten 2015: Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht Nr. 10, Nürnberg.

C

Canadian Council for Refugees 2014: Canada's Private Sponsorship of Refugees Program: Proud History, Uncertain Future. (<http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/psr-overview-challenges.pdf>, 21.11.2016)

Card, David 1990: The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market, in: *Industrial and Labor Relations Review*, 43: 2, 245–257.

Carrera, Sergio/den Hertog, Leonhard 2016: A European Border and Coast Guard: What's in a Name? CEPS Paper in Liberty and Security 88, Brüssel.

Carrera, Sergio/Guild, Elspeth 2016: Rethinking Asylum Distribution in the EU: Shall We Start with the Facts? CEPS Commentary. (<https://www.ceps.eu/publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts>, 17.06.2016)

Carrington, William J./de Lima, Pedro J. F. 1996: The Impact of 1970s Repatriates from Africa on the Portuguese Labor Market, in: *Industrial and Labor Relations Review*, 49: 2, 330–347.

Cassarino, Jean-Pierre 2004: Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited, in: *International Journal on Multicultural Societies*, 6: 2, 253–279.

Castañeda, Heide 2010: Deportation Deferred: „Illegality“, Visibility, and Recognition in Contemporary Germany, in: de Genova, Nicholas/Peutz, Nathalie (Hrsg.): *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, NC, 245–261.

Castles, Stephen 2013: The Forces Driving Global Migration, in: *Journal of Intercultural Studies*, 34: 2, 122–140.

Ceritoğlu, Evren/Yunculer, H. Burcu Gurcihan/Torun, Huzeyfe/Tumen, Semih 2015: The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design. IZA Discussion Paper 9348, Bonn.

Cherubini, Francesco 2015: *Asylum Law in the European Union*, Abingdon/New York.

Cheung, Sin Yi/Phillimore, Jenny 2013: Refugees, Social Capital, and Labour Market Integration in the UK, in: *Sociology*, 48: 3, 518–536.

- Chin, Aimee/Cortes, Kalena E.* 2016: The Refugee/Asylum Seeker, in: Chiswick, Barry R./Miller, Paul W. (Hrsg.): Handbook of the Economics of International Migration, Volume 1A, 585–658.
- Chiswick, Barry R.* 1978: The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men, in: Journal of Political Economy, 86: 5, 897–921.
- Chiswick, Barry R.* 2000: Are Immigrants Favorably Self-Selected? An Economic Analysis, in: Brettell, Caroline B./Hollifield, James F. (Hrsg.): Migration Theory: Talking Across Disciplines, London/New York, 63–82.
- Chiswick, Barry R./Miller, Paul W.* 1995: The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses, in: Journal of Labor Economics, 13: 2, 246–288.
- Cicero* 2015: Flüchtlingspolitik: Merkels verhängnisvoller Fehler. Beitrag vom 14.09.2015. (<http://cicero.de/berliner-republik/fluechtlingspolitik-merkels-schwerster-fehler/59835>, 19.12.2016)
- Citizenship and Immigration Canada* 2011: Evaluation of the Provincial Nominee Program. September 2011, Ottawa.
- Citizenship and Immigration Canada* 2016: Designated Countries of Origin. (<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform-safe.asp>, 07.12.2016)
- Clark, Ken/Drinkwater, Stephen* 2008: The Labour-Market Performance of Recent Migrants, in: Oxford Review of Economic Policy, 24: 3, 496–517.
- Colic-Peisker, Val/Tilbury, Farida* 2006: Employment Niches for Recent Refugees: Segmented Labour Market in Twenty-First Century Australia, in: Journal of Refugee Studies, 19: 2, 203–229.
- Collyer, Michael/Ahmed, Bashair/Breines, Markus/Iaria, Vanessa/Pascucci, Elisa* 2015: Beyond Root Causes: Fragmented Migration in the Middle East and North Africa Region, in: Migration Policy Practice, 5: 3, 14–18.
- Concern Worldwide* 2016: Paying the Price: Why Donors Must Take a New Approach to the Syria Crisis, Dublin/London.
- Cook, Stuart W.* 1978: Interpersonal and Attitudinal Outcomes in Cooperating Interracial Groups, in: Journal of Research and Development in Education, 12: 1, 97–113.
- Crawley, Heaven/Duvell, Franck/Sigona, Nando/McMahon, Simon/Jones, Katharine* 2016: Unpacking a Rapidly Changing Scenario: Migration Flows, Routes and Trajectories Across the Mediterranean. Unravelling the Mediterranean Migration Crisis (MEDMIG) Research Brief No. 1, March 2016, Coventry.
- Cutler, David M./Glaeser, Edward L.* 1997: Are Ghettos Good or Bad?, in: The Quarterly Journal of Economics, 112: 3, 827–872.
- Cutler, David M./Glaeser, Edward L./Vigdor, Jacob L.* 2008: When Are Ghettos Bad? Lessons from Immigrant Segregation in the United States, in: Journal of Urban Economics, 63: 3, 759–774.
- D**
- D'Amato, Gianni* 2011: Von der Integrationsdebatte zur Praxis. Das Konzept der Integration im Spannungsfeld zwischen Kohäsion und Freiheit, in: SozialAktuell, 4/2011, 10–14.
- D'Amuri, Francesco/Ottaviano, Gianmarco I. P./Peri, Giovanni* 2010: The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s, in: European Economic Review, 54: 4, 550–570.
- D'Amuri, Francesco/Peri, Giovanni* 2014: Immigration, Jobs, and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession, in: Journal of the European Economic Association, 12: 2, 432–464.
- DAAD* 2016: Folgeschwere Hürde. (<https://www.daad.de/der-daad/daad-aktuell/de/41502-folgeschwere-huerde/>, 07.07.2016)
- DAAD/DZHW* 2016: Wissenschaft Weltoffen 2016. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bielefeld.
- Damm, Anna Piil* 2009: Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence, in: Journal of Labor Economics, 27: 2, 281–314.
- Dangschat, Jens S.* 2014: Residentielle Segregation, in: Gans, Paul (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Hannover, 63–77.
- 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 Nr. 3, Nürnberg.
- Davenport, Christina/Moore, Will/Poe, Steven* 2003: Sometimes You Just Have to Leave: Domestic Threats and Forced Migration, 1964–1989, in: International Interactions, 29: 1, 27–55.
- Dauids, Tine/van Houte, Marieke* 2008: Remigration, Development and Mixed Embeddedness: An Agenda for Qualitative Research?, in: International Journal on Multi-cultural Societies, 10: 2, 169–193.

- Decker, Frank/Henningsen, Bernd/Jakobsen, Kjetil (Hrsg.) 2015: Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa. Die Herausforderung der Zivilgesellschaft durch alte Ideologien und neue Medien, Baden-Baden.
- de Coulon, Giada 2013: They Don't Beat You; They Work on Your Brain: „Regular Illegality“ and the Disciplining of Rejected Asylum Seekers, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hrsg.): Disciplining the Transnational Mobility of People, London, 207–227.
- de Genova, Nicholas/Peutz, Nathalie 2010: The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement, Durham, NC.
- de New, John P./Zimmermann, Klaus F. 1994: Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Random Effects Panel Analysis, in: Journal of Population Economics, 7: 2, 177–192.
- de Vroome, Thomas/van Tubergen, Frank 2010: The Employment Experience of Refugees in the Netherlands, in: International Migration Review, 44: 2, 376–403.
- den Hertog, Leonhard 2013: Fundamental Rights and the Extraterritorialization of EU Border Policy: A Contradiction in Terms?, in: Bigo, Didier/Guild, Elspeth/Carrera, Sergio (Hrsg.): Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas, Surry/Burlington, 207–226.
- Denton, Thomas 2013: Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba, in: Journal of International Integration and Migration, 4: 2, 257–272.
- Deutsche Welle 2015: Streit um Königsteiner Schlüssel. (<http://www.dw.com/de/streit-um-k%25C3%25B6nigsteiner-schl%25C3%25BCssel/a-18603871>, 16.06.2016)
- Deutscher Anwaltverein 2016: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615), b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644), c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653), d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651), Berlin.
- Deutscher Landkreistag 2016a: Landkreise benötigen verlässliche Bedingungen für gelingende Integration von Flüchtlingen – Residenzpflicht ein wichtiger Baustein. Pressemitteilung vom 26.01.2016. (<http://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/1834-pressemitteilung-vom-26-januar-2016.html>, 12.04.2016)
- Deutscher Landkreistag 2016b: Mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen. Positionspapier des Deutschen Landkreistages. (http://www.kreise.de/__cms1/images/stories/themen/Langzeitarbeitslose/160524_DLT_PosPap_bezahlbarer_Wohnraum.pdf, 30.06.2016)
- Deutscher Städtetag 2016a: Deutscher Städtetag begrüßt Urteil des EuGH als Beitrag zur rechtlichen Klärstellung der Zulässigkeit von Wohnsitzauflagen. Pressemitteilung vom 01.03.2016. (<http://www.staedtetag.de/dst/inter/presse/statements/077070/index.html>, 12.04.2016)
- Deutscher Städtetag 2016b: Zuwanderung besser steuern und reduzieren, Integration ermöglichen. Pressemitteilung vom 24.02.2016. (<http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/077006/index.html>, 12.04.2016)
- Deutsches Institut für Menschenrechte 2016: Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge? Eine menschenrechtliche Bewertung, Berlin.
- Deutschlandfunk 2015a: Bundesinnenminister de Maizière: „Missbrauch des Kirchenasyls“. Interview vom 08.02.2015. (http://www.deutschlandfunk.de/bundesinnenminister-de-maiziere-missbrauch-des-kirchenasyls.868.de.html?dram:article_id=311001, 09.12.2016)
- Deutschlandfunk 2015b: Freihandel: Verschärft die EU-Handelspolitik die Armut in Afrika? Beitrag vom 11.11.2015. (http://www.deutschlandfunk.de/freihandel-verschaerft-die-eu-handelspolitik-die-armut-in.769.de.html?dram:article_id=336569, 19.12.2016)
- di Fabio, Udo 2016: Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem. Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern, Bonn.
- Dietz, Martin/Trübzwetter, Parvati 2016: „Early Intervention“ – Teilnehmerstruktur und Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 1, 4–5.
- Ditlmann, Ruth/Koopmans, Ruud/Michalowski, Ines/Rink, Anselm/Veit, Susanne 2016: Verfolgung vor Armut. Ausschlaggebend für die Offenheit der Deutschen ist der Fluchtgrund, in: WZB Mitteilungen, 151/2016, 24–27.
- Docquier, Frédéric/Ozden, Çağlar/Peri, Giovanni 2014: The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries, in: The Economic Journal, 124, 1106–1145.

- Dörig, Harald* 2016: Fachkräftegewinnung mit Blue Card oder Punktesystem, in: *Neue Verwaltungswissenschaftliche Zeitung*, 15, 1033–1039.
- Drever, Anita I.* 2004: Separate Spaces, Separate Outcomes? Neighbourhood Impacts on Minorities in Germany, in: *Urban Studies*, 41: 8, 1423–1439.
- Drever, Anita I./Clark, William A. V.* 2002: Gaining Access to Housing in Germany: The Foreign Minority Experience. DIW Discussion Paper 283, Berlin.
- Drever, Anita I./Spieß, Katharina C.* 2006: Netzwerke sind bei der Stellenfindung von Migranten bedeutend, in: *DIW Wochenbericht*, 78: 22, 327–331.
- Duncan, Otis Dudley/Duncan, Beverly* 1955: Residential Distribution and Occupational Stratification, in: *American Journal of Sociology*, 60: 5, 493–503.
- Dunkel, Lothar* 2016: Schulpsychologische Versorgung in Deutschland. Vorabdruck aus: *Praxis Schulpsychologie*, Ausgabe 7 (Oktober 2016), Berlin.
- Dünnwald, Stephan* 2008: Angeordnete Freiwilligkeit. Zur Beratung und Förderung freiwilliger und angeordneter Rückkehr durch Nichtregierungsorganisationen in Deutschland. Basierend auf der Untersuchung der Unterstützung von Rückkehrern in den Kosovo. Bericht von PRO ASYL e. V., München.
- Dünnwald, Stephan* 2011: Freiwillige Rückführungen. Rückkehrpolitik und Rückkehrunterstützung von MigrantenInnen ohne Aufenthaltsrechte, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 33: 2, 144–151.
- Dünnwald, Stephan* 2015: Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali, in: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, 1: 1, 1–32.
- Dustmann, Christian* 1993: Earnings Adjustment of Temporary Migrants, in: *Journal of Population Economics*, 6: 2, 153–168.
- Dustmann, Christian* 1999: Temporary Migration, Human Capital, and Language Fluency of Migrants, in: *The Scandinavian Journal of Economics*, 101: 2, 297–314.
- Dustmann, Christian/Frattini, Tommaso/Preston, Ian P.* 2013: The Effect of Immigration along the Distribution of Wages, in: *Review of Economic Studies*, 80: 1, 145–173.
- Dustmann, Christian/Glitz, Albrecht/Frattini, Tommaso* 2008: The Labour Market Impact of Immigration, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 24: 3, 478–495.
- Dustmann, Christian/Görlach, Joseph-Simon* 2015: The Economics of Temporary Migrations. CREAM Discussion Paper Series 3/2015, London.
- Dustmann, Christian/van Soest, Arthur* 2001: Language Fluency and Earnings: Estimations with Misspecified Indicators, in: *The Review of Economics and Statistics*, 83: 4, 663–674.
- Dustmann, Christian/van Soest, Arthur* 2002: Language and the Earnings of Immigrants, in: *Industrial and Labor Relations Review*, 55: 3, 473–492.
- DZHW* 2015: Studienerfolg und beruflicher Verbleib ausländischer Studierender, Arbeitsgruppe „Hochschule und Region“, Hannover.
- E**
- Economist* 1991: Poor Men at the Gate. Ausgabe vom 16.03.1991.
- ECRE* 2015: ECRE Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing an EU Common List of Safe Countries of Origin and Amending the Recast Asylum Procedures Directive (COM(2015) 452), Brüssel.
- ECRE* 2016: EU Strong-Arms Afghanistan to Accept Back People in Exchange for Aid. (<http://www.ecre.org/eu-strong-arms-afghanistan-to-accept-back-people-in-exchange-for-aid/>, 16.12.2016)
- ECRE/Forum réfugiés – Cosi/Hungarian Helsinki Committee/Irish Refugee Council* 2013: Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System. aida Annual Report 2012/2013, Brüssel.
- Edin, Per-Anders/Fredriksson, Peter/Åslund, Olof* 2003: Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 118: 1, 329–357.
- Edin, Per-Anders/Fredriksson, Peter/Åslund, Olof* 2004: Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants, in: *Journal of Population Economics*, 17: 1, 133–155.
- Efionayi-Mäder, Denise* 2001: Determinanten der Asylmigrationen in Europa, in: *Asyl – Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis*, 16: 2, 17–23.
- Eisnecker, Philipp/Schupp, Jürgen* 2016: Flüchtlingszuwanderung: Mehrheit der Deutschen befürchtet negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 8, 158–165.
- EKD/Kommissariat der deutschen Bischöfe* 2015: Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss, Berlin.

- Ellermann, Antje* 2006: Street-Level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition, in: *West European Politics*, 29: 2, 293–309.
- Ellermann, Antje* 2008: The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-State Cooperation, in: *Government and Opposition*, 43: 2, 168–189.
- Ellermann, Antje* 2009: *States Against Migrants: Deportation in Germany and the United States*, Cambridge.
- Ellis, B. Heidi/MacDonald, Helen Z./Lincoln, Alisa K./Cabral, Howard J.* 2008: Mental Health of Somali Adolescent Refugees: The Role of Trauma, Stress, and Perceived Discrimination, in: *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 76: 2, 184–193.
- Ellis, B. Heidi/Murray, Kate/Barrett, Colleen* 2013: Understanding the Mental Health of Refugees: Trauma, Stress, and the Cultural Context, in: Parekh, Ranna (Hrsg.): *The Massachusetts General Hospital Textbook on Diversity and Cultural Sensitivity in Mental Health*, New York u. a., 165–187.
- Endres de Oliveira, Pauline* 2016: Legal Zugang zu internationalem Schutz – zur Gretchenfrage im Flüchtlingsrecht, in: *Kritische Justiz*, 49: 2, 167–179.
- Engel, Stefanie/Ibáñez, Ana María* 2007: Displacement Due to Violence in Colombia: A Household Level Analysis, in: *Economic Development and Cultural Change*, 55: 2, 335–365.
- Engelmann, Claudia* 2014: Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990–2013), in: *European Journal of Migration and Law*, 16: 2, 277–302.
- Engler, Marcus* 2016: Auf Einladung der Kanzlerin? Zur Verantwortung der Politik der Bundeskanzlerin für den Anstieg der Zahlen von Asylsuchenden in Deutschland und Europa. *Flüchtlingsforschungsblog*, Beitrag vom 15.08.2016. (<http://fluechtlingsforschung.net/auf-einladung-der-kanzlerin/>, 17.08.2016)
- Engler, Marcus/Schneider, Jan* 2015: Deutsche Asylpolitik und EU-Flüchtlingsschutz im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). *focus Migration*, Kurzdossier, Bonn.
- EU/Islamic Republic Afghanistan* 2016: Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU, Brüssel/Kabul.
- Europäische Kommission* 2016a: Enhancing Legal Channels: Commission Proposes to Create Common EU Resettlement Framework. Pressemitteilung vom 13.07.2016. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_en.htm, 09.01.2017)
- Europäische Kommission* 2016b: EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the „Madad Fund“ State of Play and Outlook 2016, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2016c: Factsheet on the EU-Turkey Agreement. Beitrag vom 19.03.2016. (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_de.htm, 12.10.2016)
- Europäische Kommission* 2016d: Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers. Beitrag vom 15.06.2016. (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_de.htm, 27.10.2016)
- Europäische Kommission* 2016e: Kommission legt Vorschlag zur sofortigen Umsetzung des Abkommens zwischen der EU und der Türkei vor: Zuweisung von 54.000 Plätzen für die Neuansiedlung von Syrern aus der Türkei. Pressemitteilung vom 21.03.2016. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-981_de.htm, 13.10.2016)
- Europäische Kommission* 2016f: Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: EU-Kommission geht in neun Fällen zur nächsten Verfahrensstufe über. Pressemitteilung vom 10.02.2016. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_de.htm, 09.01.2017)
- Europäische Kommission* 2017: Operational Implementation of the EU-Turkey Statement (Stand: 03.01.2017), Brüssel.
- Europäischer Rat* 2015a: Ausführungen von Präsident Donald Tusk im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates vom 15. Oktober 2015. Pressemitteilung vom 15.10.2015. (<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/15-tusk-final-remarks-european-council/>, 17.08.2016)
- Europäischer Rat* 2015b: Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 29.11.2015 – Erklärung EU-Türkei. Pressemitteilung vom 29.11.2015. (<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>, 17.08.2016)
- Europäischer Rat* 2015c: Valletta Summit, 11.–12. November 2015, Political Declaration. (<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>, 23.08.2016)
- Europäischer Rat* 2016: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016. Pressemitteilung vom 18.03.2016. (<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, 17.08.2016)

Europäisches Parlament 2016: EU-Türkei-Abkommen zur Migration: Nicht perfekt, aber realistischste Lösung. Pressemitteilung vom 13.04.2016. (<http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20160408IPR22136/eu-tuerkei-abkommen-zur-migration-nicht-perfekt-aber-realistischste-lösung>, 05.12.2016)

European Migration Network 2011: Programmes and Strategies in the EU Member States Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, Brüssel.

European Migration Network 2015: Dissemination of Information on Voluntary Return: How to Reach Irregular Migrants Not in Contact with the Authorities. Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2015, Brüssel.

European Migration Network 2016: Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – What Works?, Brüssel.

Eurostat 2016a: Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex, Annual Aggregated Data (Rounded) [migr_asyappctza] (Stand: 18.03.2016), Brüssel.

Eurostat 2016b: Asylum in the EU Member States. Record Number of Over 1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2015. Eurostat News Release 44 (4 March 2016), Brüssel.

Eurostat 2016c: First Instance Decisions on Applications by Citizenship, Age and Sex, Quarterly Data (Rounded) [migr_asydcfstq]. Last Update: 02.12.2016, Brüssel.

Eurostat 2016d: Resettled Persons, Annual Data, Last Update 26.10.2016. (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00195&plugin=1>, 03.11.2016)

evangelisch.de 2015: Islamforscher Ucar: Flüchtlinge wollen Freiheit und Demokratie. Beitrag vom 23.10.2015. (<https://www.evangelisch.de/inhalte/126157/23-10-2015/islamforscher-buelent-ucar-fluechtlinge-wollen-freiheit-und-demokratie>, 19.12.2016)

F

Farahat, Anuscheh 2016: Solidarität und Inklusion: Umstrittene Dimensionen der Unionsbürgerschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, 69: 2, 45–55.

Farwick, Andreas 2007: Ethnische Segregation und die Herausbildung inter-ethnischer Freundschaften, in: Meyer, Frank (Hrsg.): Wohnen – Arbeit – Zuwanderung. Stand und Perspektiven der Segregationsforschung, Berlin, 147–164.

Farwick, Andreas 2009: Segregation und Eingliederung. Zum Einfluss der räumlichen Konzentration von Zuwanderern auf den Eingliederungsprozess, Wiesbaden.

Faßmann, Heinz 2002: Zuwanderung und Segregation, in: Faßmann, Heinz/Kohlbacher, Josef/Reeger, Ursula (Hrsg.): Zuwanderung und Segregation. Europäische Metropolen im Vergleich, Klagenfurt, 13–24.

Faßmann, Heinz 2016: Migration – Gefahr oder Potential?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.06.2016.

Faßmann, Heinz/Münz, Rainer 1996: Europäische Migration – ein Überblick, in: Faßmann, Heinz/Münz, Rainer (Hrsg.): Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen, Frankfurt am Main/New York, 13–52.

FAZ 2015: Abschiebung ohne Ansage. Beitrag vom 28.08.2015. (<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-in-sachsen-anhalt-will-abschiebungen-verein-fachen-13772203.html>, 09.12.2016)

Femia, Francesco/Sternberg, Troy/Werrell, Caitlin E. 2014: Climate Hazards, Security, and the Uprisings in Syria and Egypt, in: Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations, 16: 1, 71–84.

Fernández-Huertas Moraga, Jesús/Rapoport, Hillel 2015: Tradable Refugee-Admission Quotas and EU Asylum Policy, in: CESifo Economic Studies, 61: 3–4, 638–672.

Filzwieser, Christian/Sprung, Andrea 2014: Dublin III-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem (Stand: 01.02.2014), Wien/Graz.

Foged, Mette/Peri, Giovanni 2015: Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. IZA Discussion Paper 8961, Bonn.

Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2016: Wichtige Probleme in Deutschland seit 01/2000. (http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/, 30.11.2016)

FRA 2015: Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: A Toolbox, Wien.

Fränkel, Roman 2016: § 29a AsylVfg/AsylG, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht: Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden.

Frankfurter Neue Presse 2015: Flüchtlingsschicksale. „Ich schätze die Demokratie und die Freiheit“. Beitrag vom 21.07.2015. (http://sdp.fnp.de/lokales/kreise_of_grossgerau/bdquo-Ich-schaetze-die-Demokratie-und-die-Freiheit-ldquo;art688,1503284, 19.12.2016)

Freeman, Gary P. 1995: Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, in: International Migration Review, 29: 4, 881–902.

Freytag, Ronald 2016: Flüchtlinge 2016. Studie der Hochschule für Medien, Kommunikation und Wirtschaft (HMKW) zu Demokratieverständnis und Integrationsbereitschaft von Flüchtlingen 2016, Berlin.

Friedberg, Rachel M. 2000: You Can't Take It with You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital, in: *Journal of Labor Economics*, 18: 2, 221–251.

Friedberg, Rachel M. 2001: The Impact of Mass Migration on the Israeli Labor Market, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 116: 4, 1373–1408.

Friedrichs, Jürgen 2000: Ethnische Segregation im Kontext allgemeiner Segregationsprozesse in der Stadt, in: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hrsg.): *Stadt und soziale Ungleichheit*, Opladen, 174–196.

Fröhlich, Christiane J. 2016: Climate Migrants as Protestors? Dispelling Misconceptions about Global Environmental Change in Pre-Revolutionary Syria, in: *Contemporary Levant*, 1: 1, 38–50.

Frontex 2016: Main Migratory Routes into the EU – Land & Sea. (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>, 06.12.2016)

Funck, Barbara/Karakaşoğlu, Yasemin/Vogel, Dita 2015: „Es darf nicht an den Papieren scheitern“. Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen, Frankfurt am Main.

G

Garlick, Madeline 2015: The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claim. Migration Policy Institute Commentary, March 2015, Washington D. C.

Geis, Wido 2016: Bundesländer gewinnen unterschiedliche Zuwanderergruppen. IW-Kurzbericht 13, Köln.

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2016: Königsteiner Schlüssel. (<http://www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schlüssel/>, 26.05.2016)

Gerhards, Jürgen/Hans, Silke/Schupp, Jürgen 2016: Einstellungen der BürgerInnen in Deutschland zur Aufnahme von Geflüchteten, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 21, 467–473.

Geyer, Florian 2016: § 68 AufenthG, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): *Ausländerrecht*. 2. Auflage, Baden-Baden, 1060–1066.

Glitz, Albrecht 2012: The Labor Market Impact of Immigration: A Quasi-Experiment Exploiting Immigrant Location Rules in Germany, in: *Journal of Labor Economics*, 30: 1, 175–213.

Glitz, Albrecht 2014: Ethnic Segregation in Germany, in: *Labour Economics*, 29, 28–40.

Government of Canada 2016a: Groups of Five – Sponsoring Refugees. (<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/groups.asp>, 21.11.2016)

Government of Canada 2016b: Private Sponsorship of Refugees (PSR) Application Guide (IMM 5413). (<http://www.cic.gc.ca/english/information/applications/guides/5413ETOC.asp>, 21.11.2016)

Government of Canada 2016c: Sponsor a Refugee. (<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/index.asp>, 21.11.2016)

Griesbeck, Michael 2014: Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 34: 5–6, 183–187.

Groß, Thomas 2015: Die Legitimation der polyzentrischen EU-Verwaltung, Tübingen.

Grote, Janne 2015: Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Working Paper 65 des BAMF, Nürnberg.

Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana 2016: Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Working Paper 68 des BAMF, Nürnberg.

Guardian 2014: „Africa's Arms Dump": Following the Trail of Bullets in the Sudans. (<https://www.theguardian.com/world/2014/oct/02/-sp-africa-arms-dump-south-sudan>, 10.10.2015)

Guiraudon, Virginie 2000: European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping, in: *Journal of Common Market Studies*, 38: 2, 251–271.

Gushulak, Brian D./Weekers, Jacqueline/MacPherson, Douglas W. 2009: Migrants and Emerging Public Health Issues in a Globalized World: Threats, Risks and Challenges, an Evidence-Based Framework, in: *Emerging Health Threats Journal*, 2: 10, 1–12.

H

Haag, Nicole/Böhme, Katrin/Rjosk, Camilla/Stanat, Petra 2016: Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Stanat, Petra/Böhme, Katrin/Schipolowski, Stefan/Haag, Nicole (Hrsg.): *IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich*, Münster, 431–479.

Haase, Marianne/Bendel, Petra 2010: Land unter? (Menschen-)Rechtliche Konsequenzen des Klimawandels für Migrantinnen und Migranten, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, 4: 2, 28–47.

- Haase, Marianne/Jugl, Jan C. 2007: Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=all>, 09.08.2016)
- Hailbronner, Kay 2014: Asyl- und Ausländerrecht. 3. Auflage, Stuttgart.
- Hailbronner, Kay 2015: Asyl in Europa – wenn, wie, wann, wo? Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 12.10.2015. (<http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/fluechtlinge-asyl-in-europa-wenn-wie-wann-wo-13851277.html>, 12.10.2016)
- Hailbronner, Kay/Thym, Daniel 2016: Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, in: JuristenZeitung, 71: 15, 753–763.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Lawrence, Duncan 2016: When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Decrease Employment among Refugees, in: Science Advances, 2: 8, 1–7.
- Handelsblatt 2016: „Rückführungen, Rückführungen, Rückführungen.“ Beitrag vom 01.09.2016. (www.handelsblatt.com/politik/deutschland/merkel-erklaert-fluechtlings-strategie-rueckfuehrungen-rueckfuehrungen-rueckfuehrungen/14489516.html, 13.02.2017)
- Hanewinkel, Vera 2015: Das Jahr 2015: Flucht und Flüchtlinge im Fokus – ein Rückblick. focus Migration, Kurzdossier, Osnabrück.
- Hathaway, James C./Neve, R. Alexander 1997: Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, in: Harvard Human Rights Law Journal, 10, 115–211.
- Haug, Sonja/Sauer, Lenore 2007: Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern. Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes. Forschungsbericht 3 des BAMF, Nürnberg.
- Häusler, Alexander 2016: Die AfD als rechtspopulistischer Profiteur der Flüchtlingsdebatte, in: Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar (Hrsg.): Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellungen in Deutschland, Gießen, 167–178.
- Häußermann, Hartmut 2000: Segregation und Ausgrenzung. Ursachen und Folgen sozialräumlicher Segregation. (<http://www.fes.de/fulltext/asfo/00677002.htm>, 30.05.2016)
- Häußermann, Hartmut 2007: Ihre Parallelgesellschaften, unser Problem: Sind Migrantenviertel ein Hindernis für Integration?, in: Leviathan, 35: 4, 458–469.
- Häußermann, Hartmut 2012: Segregation. (<https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138640/segregation>, 30.05.2016)
- Haverig, Anika 2013: Managing Integration: German and British Policy Responses to the „Threat from Within“ Post-2001, in: Journal of International Migration and Integration, 14: 2, 345–362.
- Heisig, Jan Paul/Solga, Heike 2014: Kompetenzen, Arbeitsmarkt- und Weiterbildungschancen von gering Qualifizierten in Deutschland. Befunde aus PIAAC, Bielefeld.
- Herbert, Ulrich 2003: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter – Flüchtlinge, Bonn.
- Hessische Niedersächsische Allgemeine 2016: Interview mit Oppermann: „Türkei braucht die Hilfe der EU“. Beitrag vom 13.02.2016. (<http://www.hna.de/lokales/hannmuenden/hann-muenden-ort60343/interview-oppermann-tuerkei-braucht-hilfe-6119724.html>, 14.12.2016)
- Heublein, Ulrich/Richter, Johanna/Schmelzer, Robert/Sommer, Dieter 2014: Die Entwicklung der Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen, Hannover.
- Holtz, Uwe 2011: Entwicklungspolitisches Glossar: Stichwörter zur Entwicklungs- und Eine Welt-Politik. (https://www.uwe-holtz.uni-bonn.de/virt.-apparat/EP_Glossar.pdf/view, 10.11.2016)
- Hruschka, Constantin 2016: Dublin ist tot! – Lang lebe Dublin! Anmerkungen zum Kommissionsvorschlag vom 04.05.2016. Flüchtlingsforschungsblog, Beitrag vom 28.06.2016. (<http://fluechtlingsforschung.net/dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin/>, 18.08.2016)
- Human Rights Watch 2016: EU: Don't Send Syrians Back to Turkey. (<https://www.hrw.org/news/2016/06/20/eu-dont-send-syrians-back-turkey>, 13.10.2016)
- Hunt, Jennifer 1992: The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market, in: Industrial and Labor Relations Review, 45: 3, 556–572.
- Hurwitz, Agnes 2009: The Collective Responsibility of States to Protect Refugees, Oxford, UK.
- IDMC/NRC 2015: Afghanistan: New and Long-Term IDPs Risk Becoming Neglected as Conflict Intensifies. Beitrag vom 16.07.2015. (<http://www.internal-displacement.org/south-and-south-east-asia/afghanistan/2015/afghanistan-new-and-long-term-idps-risk-becoming-neglected-as-conflict-intensifies>, 23.01.2017)
- IDMC/NRC 2016: Global Report on Internal Displacement 2016, Oslo/Genf.

Ineli-Ciger, Meltem 2016: Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive Can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe, in: *European Journal of Migration and Law*, 18: 1, 1–33.

Institute for Economics and Peace 2016: Global Peace Index 2016, Sydney/New York/Brüssel/Mexiko-Stadt.

Integrationsministerkonferenz 2013: Ergebnisprotokoll der 8. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder am 20./21. März 2013, Dresden.

Investitionsbank Berlin 2016: IBB Wohnungsmarktbericht 2015, Berlin.

IOM 2016a: Migrant Routes: Mediterranean 2016. (<https://missingmigrants.iom.int/migrant-routes-mediterranean-27-april-2016>, 06.12.2016)

IOM 2016b: REAG/GARP. (<http://germany.iom.int/de/reaggarp>, 14.12.2016)

IOM Vertretung für Deutschland 2017: REAG/GARP-Programm 2016. Projekt „Bundesweite finanzielle Unterstützung freiwilliger Rückkehrer/Innen“. Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin.

Isphording, Ingo Eduard/Otten, Sebastian 2011: Linguistic Distance and the Language Fluency of Immigrants. *Ruhr Economic Papers*, 274, Bochum u. a.

Isphording, Ingo Eduard/Otten, Sebastian 2013: The Costs of Babylon – Linguistic Distance in Applied Economics, in: *Review of International Economics*, 21: 2, 354–369.

Isphording, Ingo Eduard/Otten, Sebastian 2014: Linguistic Barriers in the Destination Language Acquisition of Immigrants, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 105, 30–50.

IW Köln 2016: Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Gutachten für die Robert Bosch Stiftung, Köln.

J

Jesuiten-Flüchtlingsdienst 2016: Protection in Turkey? Can the Protection Provided under Turkey's Existing Framework, Both in Theory and in Practice, Be Considered „Sufficient“?, Berlin.

Johansson, Susanne 2016: Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs, Berlin.

Joppke, Christian 1998: Asylum and State Sovereignty: A Comparison of the United States, Germany, and Britain, in: Joppke, Christian (Hrsg.): *Challenge to the Nation State. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford/New York, 109–152.

Joppke, Christian 1999: *Immigration and the Nation State*, Oxford/New York.

Joppke, Christian 2007: Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe, in: *West European Politics*, 30: 1, 1–22.

Judith, Wiebke 2016: Stellungnahme an den Innenausschuss für die Sachverständigenanhörung am 25.04.2016. Über den Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten (Drucksache 18/8039). Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V., Berlin.

Jungen, Anita 2013: Dialog schaffen. Wünsche und Erwartungen von Eltern afghanischer Herkunft an das frühkindliche Bildungssystem, Berlin.

K

Kälin, Walter/Künzli, Jörg 2008: *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel.

Karakayali, Juliane/zur Nieden, Birgit/Kahveci, Çağrı/Groß, Sophie/Heller, Mareike/Güteryüz, Tutku 2016: „Willkommensklassen“ in Berlin. Mit Segregation zur Inklusion? Eine Expertise für den Mediendienst Integration, Berlin.

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

Kecskes, Robert 2000: Soziale und identifikative Assimilation türkischer Jugendlicher, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 10: 1, 61–78.

Kelley, Colin P./Mohtadi, Shahrzad/Cane, Mark A./Seager, Richard/Kushnir, Yochanan 2015: Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112: 11, 3241–3246.

Kennedy, Steven/McDonald, James Ted/Biddle, Nicholas 2006: The Healthy Immigrant Effect and Immigrant Selection: Evidence from Four Countries. SEDAP Research Paper 164, Hamilton, CD.

Kenyon Lischer, Sarah 2016: Conflict and Crisis Induced Displacement, in: Loescher, Gil/Sigona, Nando/Fiddian-Qasimiyeh, Elena (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, 317–329.

- Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai 2016: Sicherheit delegieren. EU-Agenturen in der inneren und äußeren Sicherheit. SWP-Studie, Berlin.
- Kirchhof, Paul 2013: Staatliche Souveränität als Bedingung des Asylrechts, in: Jochum, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau, Marcel (Hrsg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg, 105–122.
- Kleinschmidt, Julia 2013: Die Aufnahme der ersten „boat people“ in die Bundesrepublik. (<http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/170611/die-aufnahme-der-ersten-boat-people-in-die-bundesrepublik>, 18.11.2016)
- Klemm, Klaus 2016: Schülerinnen und Schüler aus Flüchtlingsfamilien: Eine Expertise zum Personalbedarf, Essen.
- Kloas, Peter-Werner 2007: Ausbildungsbausteine, Module und anderes „Teufelszeug“. Eine Bewertung der neuen Strukturvorschläge für die Berufsausbildung, Bonn.
- KMK 2015a: Hochschulzugang und Hochschulzulassung für Studienbewerberinnen bzw. Studienbewerber, die fluchtbedingt den Nachweis der im Heimatland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung nicht erbringen können, Berlin.
- KMK 2015b: Kultusministerkonferenz: „Mit Bildung gelingt Integration!“. (<https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/kultusministerkonferenz-mit-bildung-gelingt-integration.html>, 20.06.2016)
- KMK 2016a: Bericht der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung, Berlin.
- KMK 2016b: Schulpflicht und Recht auf Bildung von Migranten ohne Aufenthaltsstatus (Stand: Juli 2016), Berlin.
- Kogan, Irena/Weißmann, Markus 2013: Immigrants' Initial Steps in Germany and Their Later Economic Success, in: *Advances in Life Course Research*, 18: 3, 185–198.
- Kohls, Martin 2014: Wirksamkeit von Wiedereinreiseperrn und Rückübernahmeabkommen. Working Paper 58 des BAMF, Nürnberg.
- Körber-Stiftung 2016: Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der deutschen Außenpolitik. Aktualisierung 2016, Hamburg.
- Koser, Khalid/Kuschminder, Katie 2015: Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants, Genf.
- Krasniqi, Arton/Sutter, Brigitte 2015: Refugee Resettlement to Europe 1950–2014: An Overview of Humanitarian Politics and Practices. Mim Working Paper Series 15: 1, Malmö.
- Kroh, Martin/Brücker, Herbert/Kühne, Simon/Liebau, Elisabeth/Schupp, Jürgen/Siegert, Manuel/Trübzwetter, Parvati 2016: Das Studiendesign der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg, 13–21.
- Kumin, Judith 2015: Welcoming Engagement. How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union, Brüssel.
- Küpper, Beate/Rees, Jonas/Zick, Andreas 2016: Geflüchtete in der Zerreißprobe. Meinungen über Flüchtlinge in der Mehrheitsbevölkerung, in: Zick, Andreas (Hrsg.): Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016, Bonn, 83–110.
- L**
- Labman, Shauna 2016: Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?, in: *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 32: 2, 67–80.
- Lange, Jörg 2008: Migration und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in: *APuZ*, 58: 46, 21–27.
- Langenfeld, Christine 2015: Tausche Arbeit gegen Asyl – Ein integrations- und arbeitsmarktpolitisch riskanter Weg, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 7, 193.
- Langenfeld, Christine 2016: Merkels Politik ist kein Rechtsbruch. Gastbeitrag für Zeit Online vom 02.02.2016. (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/angela-merkel-fluechtlingspolitik-verfassung/komplettansicht>, 18.08.2016)
- Langenfeld, Christine/Dörig, Harald 2016: Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 1, 1–5.
- Langenfeld, Christine/Faßmann, Heinz 2015: Steuern und schützen. Kollektive Aufnahme, begrenzter Zugang, Integration – Grundsätze für eine zukunftsfähige Flüchtlingspolitik. Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 12.11.2015. (<http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/grundsätze-fuer-eine-zukunftsfähige-fluechtlingspolitik-13907040.html>, 10.01.2017)
- Langenfeld, Christine/Weisensee, Claudius 2015: Flüchtlinge ins Gewerbegebiet, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 35: 4, 132–138.
- Lauterpacht, Hersch 1948: The Universal Declaration of Human Rights, in: *British Yearbook of International Law*, 25, 354–381.
- Lehner, Roman 2015: Dublin, Schengen und der Stöpsel. Verfassungsblog, Beitrag vom 18.09.2015. (<http://verfassungsblog.de/dublin-schengen-und-der-stoepsel/>, 18.08.2016)

- Lehner, Roman* 2016: „Was folgt aus welchem Status?“ – Bildungsrechtliche Folgen, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 64: 3, 329–344.
- Lehner, Roman/Lippold, Andreas* 2016a: Kurzexpertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Wohnsitzauflage für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte (Stand: 25.01.2016), Göttingen/Berlin.
- Lehner, Roman/Lippold, Andreas* 2016b: Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte: Was lässt das (Europa-)Recht zu?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 36: 3, 81–89.
- Léonard, Sarah/Kaunert, Christian* 2016: The Extra-Territorial Processing of Asylum Claims, in: *Forced Migration Review*, 51/2016, 48–50.
- Lindner, Jenny* 2015: Was bringen „sichere Herkunftsstaaten“?, Berlin.
- Lindström, Channe* 2005: European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?, in: *Social Policy and Administration*, 39: 6, 587–605.
- Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques* 2005: A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages, in: *Journal of Economic Surveys*, 19: 3, 451–477.
- Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques* 2008: Empirical Evidence on the Local Labour Market Impact of Immigration. IZA Discussion Paper 3418, Bonn.
- Lübbe, Anna* 2016: Ist der Flüchtlingsschutz zeitgemäß? Herausforderungen und Weiterentwicklungsansätze. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration für das Jahresgutachten 2017, Fulda.
- Lukas, Waldemar* 2011: Migranten im Niedriglohnssektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten. Working Paper 39 des BAMF, Nürnberg.
- Lutz, Anne Kathrin* 2016: § 6 BeschV, in: Offer, Bettina/Mävers, Gunter (Hrsg.): *Beschäftigungsverordnung: Kommentar*, Baden-Baden.
- M**
- Manacorda, Marco/Manning, Alan/Wadsworth, Jonathan* 2012: The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain, in: *Journal of the European Economic Association*, 10: 1, 120–151.
- Martin, Susan/Weerasinghe, Sanjula/Taylor, Abbie* 2014: What is Crisis Migration?, in: *Forced Migration Review*, 45/2014, 5–6.
- Marx, Reinhard* 2016: Europäische Integration durch Solidarität beim Flüchtlingsschutz, in: *Kritische Justiz*, 49: 2, 150–166.
- Massumi, Mona/von Dewitz, Nora/Grießbach, Johanna/Terhart, Henrike/Wagner, Katarina/Hippmann, Kathrin/Altinay, Lale/Roth, Hans-Joachim/Becker-Mrotzek, Michael* 2015: Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen, Köln.
- Matrix Insight Ltd./ICMPD/ECRE* 2012: European Commission Directorate-General Home Affairs. Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures Carried out in Member States with Short- and Long-Term Reintegration Measures in the Countries of Return, Brüssel.
- Médecins sans Frontières* 2016: EU States' Dangerous Approach to Migration Places Asylum in Jeopardy Worldwide. (<http://www.msf.org/en/article/eu-states%E2%80%99-dangerous-approach-migration-places-asylum-jeopardy-worldwide>, 13.10.2016)
- Mediendienst Integration* 2016: Unterbringung. Sind Flüchtlinge ein Konjunktur-Motor für den Wohnungsbau? Recherche des Mediendienstes Integration (August 2016), Berlin.
- Melander, Erik/Öberg, Magnus* 2006: Time to Go? Duration Dependence in Forced Migration, in: *International Interactions*, 32: 2, 129–152.
- Messner, J. J./Haken, Nate/Taft, Patricia/Blyth, Hannah/Lawrence, Kendall/Graham, Sebastian Pavlou/Umaña, Felipe* 2015: *The Fund for Peace: Fragile States Index 2015*, Washington D. C.
- Meyer, Frauke* 2014: „Das ist für uns schon ein Experiment.“ Erfahrungen von Ausbilderinnen und Ausbildern mit jungen Flüchtlingen in der dualen Ausbildung, Hamburg.
- Meysen, Thomas/Beckmann, Janna/González Méndez de Vigo, Nerea* 2016: Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Rechtsexpertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München.
- Micinski, Nicholas R./Weiss, Thomas G.* 2016: *The European Migration Crisis: Can Development Agencies Do Better? Future United Nations Development System Briefing 372016*, New York.

Mielke, Katja/Grawert, Elke 2016: Warum Afghanistan kein sicheres Herkunftsland ist. BICC Policy Brief 1/2016, Bonn.

Migration Policy Institute/SVR-Forschungsbereich 2016: Improving Education for Migrant-Background Students: A Transatlantic Comparison of School Funding, Washington D. C.

Migration Watch UK 2016: The EU Turkey Deal: Could a Similar Deal Be Struck with North African Countries? (<https://news.migrationwatchuk.org/2016/04/27/the-eu-turkey-deal-could-a-similar-deal-be-struck-with-north-african-countries>, 21.11.2016)

Ministerium für Bildung Schleswig-Holstein 2016: Flüchtlingskinder lernen Deutsch. (http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/sprachbildung/sprache_fluechtlinge_infotext.html, 30.08.2016)

Mohler, Markus H. F. 2016: The EU's Triple Problem Revealed by the Refugee/Mass Influx Crisis. Guest Lecture at the University of Belgrade (30.05.2016), Belgrad.

Moore, Will H./Shellman, Stephen M. 2004: Fear of Persecution: Forced Migration, 1952–1995, in: Journal of Conflict Resolution, 40: 5, 723–745.

Moore, Will H./Shellman, Stephen M. 2006: Refugee or Internally Displaced Person? To Where Should One Flee?, in: Comparative Political Studies, 39: 5, 599–622.

Morgenstern, Matthias 2003: Kirchenasyl in der Bundesrepublik Deutschland. Historische Entwicklung – Aktuelle Situation – Internationaler Vergleich, Opladen.

Morris-Lange, Simon/Brands, Florinda 2016: German Universities Open Doors to Refugees: Access Barriers Remain, in: International Higher Education, 84/2016, 11–12.

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

Müller, Andreas 2015: Flüchtlingsaufnahme im föderalen System, in: Neue Caritas. Migration und Integration – Info, 3/2015, 2–3.

Müller, Bettina/Haase, Marianne/Kreienbrink, Axel/Schmid, Susanne 2012: Klimamigration. Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion. Working Paper 45 des BAMF, Nürnberg.

Münch, Sybille 2009: „It's All in the Mix“: Constructing Ethnic Segregation as a Social Problem in Germany, in: Journal of Housing and the Built Environment, 24: 4, 441–455.

Münch, Ursula 1993: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung und Alternativen, Opladen.

Musterd, Sako 2005: Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, and Effects, in: Journal of Urban Affairs, 27: 3, 331–348.

N

n-tv 2016: Auszug aus „Marhaba, Flüchtling!“. Unsere Scharia heißt Grundgesetz. Beitrag vom 19.03.2016. (<http://www.n-tv.de/leute/buecher/Unsere-Scharia-heisst-Grundgesetz-article17257811.html>, 19.12.2016)

Nathan, Max 2014: The Wider Economic Impacts of High-Skilled Migrants: A Survey of the Literature for Receiving Countries, in: IZA Journal of Migration, 3: 4, 1–20.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine 2016: The Economic and Fiscal Consequences of Immigration, Washington D. C.

Nauck, Bernhard 2004: Familienbeziehungen und Sozialintegration von Migranten, in: IMIS-Beiträge, 23, 83–104.

Neubauer, Larissa 2016: Flucht und erzwungene Migration. Prävention weiterdenken. Konferenzbericht Berliner Sommerdialog 2016, Berlin.

New York Times 2016: For Obama, an Unexpected Legacy of Two Full Terms at War. Beitrag vom 14.05.2016. (http://www.nytimes.com/2016/05/15/us/politics/obama-as-wartime-president-has-wrestled-with-protecting-nation-and-troops.html?_r=0, 23.08.2016)

Noll, Georg 2003: Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones, in: European Journal of Migration and Law, 5: 3, 303–341.

Noske, Barbara 2015: Die Zukunft im Blick. Die Notwendigkeit, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge Perspektiven zu schaffen, Berlin.

Nußberger, Angelika 2016: Flüchtlingsschicksale zwischen Völkerrecht und Politik: Zur Rechtsprechung des EGMR zu Fragen der Staatenverantwortung in Migrationsfällen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 35: 12, 815–822.

NZZ am Sonntag 2016: Sebastian Kurz zur Flüchtlingskrise: „Die europäische Politik begünstigt das Sterben im Mittelmeer“. Beitrag vom 05.06.2016. (<http://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/fluechtlingskrise-in-europa-kein-durchkommen-nach-europa-ld.86927>, 10.01.2017)

O

Oberwittler, Dietrich 2007: The Effects of Ethnic and Social Segregation on Children and Adolescents: Recent Research and Results from a German Multilevel Study. WZB/AKI Discussion Paper Nr. SP IV 2007-603, Berlin.

OECD 2016a: OECD Regions at a Glance 2016, Paris.

OECD 2016b: Regional Well-Being in OECD Countries: Germany, Paris.

OHCHR/UNAMI 2015: Report on the Protection of Civilians in the Armed Conflict in Iraq: 1 May – 31 October 2015, Bagdad.

ÖIF 2016a: „Mein Leben in Österreich“ – Werte- und Orientierungskurse für Flüchtlinge. (<http://www.integrationsfonds.at/themen/kurse/werte-und-orientierungskurse/?L=8>, 12.05.2016)

ÖIF 2016b: Werte- und Orientierungskurse für Flüchtlinge. Mitteilung vom 29.01.2016. (<http://www.integrationsfonds.at/monitor/detail/article/werte-und-orientierungskurse-fuer-fluechtlinge/>, 12.05.2016)

ÖIF/BMEIA 2016: Lernunterlage zum Werte- und Orientierungskurs. „Mein Leben in Österreich“ – Chancen und Regeln, Wien.

Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche 2017: Aktuelle Zahlen: Kirchenasyle bundesweit (aktuell zum 13.01.2017). (<http://www.kirchenasyl.de/aktuelles/>, 17.01.2017)

Oltmer, Jochen 2016a: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München.

Oltmer, Jochen 2016b: Migration vom 19. bis zum 21. Jahrhundert, Berlin/Boston.

ONE 2016: The 2016 Data Report: A Bolder Response for a Changing World, Washington D. C.

Orgad, Liav 2009: ‚Cultural Defence‘ of Nations: Cultural Citizenship in France, Germany and the Netherlands, in: European Law Journal, 15: 6, 719–737.

Orgad, Liav 2015: The Cultural Defense of Nations. A Liberal Theory of Majority Rights, Oxford, UK.

Otto, Johanna/Migas, Karolin/Austermann, Nora/Bos, Wilfried 2016: Integration neu zugewanderter Kinder und Jugendlicher ohne Deutschkenntnisse. Möglichkeiten, Herausforderungen und Perspektiven, Münster.

Oyserman, Daphna/Lee, Spike W. S. 2008: Does Culture Influence What and How We Think? Effects of Priming Individualism and Collectivism, in: Psychological Bulletin, 134: 2, 311–342.

P

Papagianni, Georgia 2013: Forging an External EU Migration Policy: From Externalization of Border Management to a Comprehensive Policy?, in: European Journal of Migration and Law, 15: 3, 283–299.

Parusel, Bernd 2015: Spurwechsel und zirkuläre Migration in Schweden – Ansätze eines flexiblen Migrationsmanagements, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft, Baden-Baden, 257–280.

Pascouau, Yves 2015: Heads Buried in the Sand: Member States Block Solutions to the Refugee Crisis, Brüssel.

Pastore, Ferruccio/Roman, Emanuela 2014: Implementing Selective Protection. A Comparative Review of the Implementation of Asylum Policies at National Level Focusing on the Treatment of Mixed Migration Flows at EU's Southern Maritime Borders. Paper for the Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, Turin/Berlin.

Pelzer, Marei 2008: Flüchtlinge im Verschiebebahnhof. Die EU-Zuständigkeitsverordnung „Dublin II“, Frankfurt am Main.

Pelzer, Marei/Pichl, Maximilian 2016: Wohnsitzauflage und Residenzpflicht: Aktuelle Einschränkungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 3, 96–101.

Peri, Giovanni 2010: The Effect of Immigrants on U. S. Employment and Productivity. FRBSF Economic Letter, 2010-26, San Francisco.

Peri, Giovanni/Yasenov, Vasil 2015: The Labor Market Effects of a Refugee Wave: Applying the Synthetic Control Method to the Mariel Boatlift. NBER Working Paper 21801, Cambridge, MA.

Peukert, Alexander/Hillgruber, Christian/Foerste, Ulrich/Putzke, Holm 2016: Einreisen lassen oder zurückweisen? Was gebietet das Recht in der Flüchtlingskrise an der deutschen Staatsgrenze?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 4, 131–136.

Peutz, Nathalie 2006: Embarking on an Anthropology of Removal, in: Current Anthropology, 47: 2, 217–241.

Phillimore, Jenny 2011: Refugees, Acculturation Strategies, Stress and Integration, in: Journal of Social Policy, 40: 2011, 575–593.

Pichl, Maximilian 2015: Europäische Freizügigkeit für Flüchtlinge: Warum die EU-Quote gegen die Interessen der Flüchtlinge gerichtet ist. Verfassungsblog, Beitrag vom 18.05.2015. (<http://verfassungsblog.de/europaeische-freizuegigkeit-fuer-fluechtlinge-warum-die-eu-quote-gegen-die-interessen-der-fluechtlinge-gerichtet-ist/>, 18.05.2015)

Pischke, Jörn-Steffen/Velling, Johannes 1997: Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labor Markets, in: The Review of Economics and Statistics, 79: 4, 594–604.

Porter, Matthew/Haslam, Nick 2005: Predisplacement and Postdisplacement Factors Associated with Mental Health of Refugees and Internally Displaced Persons, in: *Journal of the American Medical Association*, 294: 5, 602–612.

Poutrus, Patrice G. 2009: Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er bis zu den 1970er Jahren, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 35: 1, 135–175.

Pries, Ludger 2016: Migration und Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung, Frankfurt am Main/New York.

PRO ASYL e. V. 2016a: Der EU-Türkei-Deal und seine Folgen. Wie Flüchtlingen das Recht auf Schutz genommen wird, Frankfurt am Main.

PRO ASYL e. V. 2016b: EU-Afghanistan Konferenz: Aufbau der Abschiebelogistik. Mitteilung vom 04.10.2016. (<https://www.proasyl.de/news/eu-afghanistan-konferenz-aufbau-der-abschiebelogistik/>, 16.12.2016)

PRO ASYL e. V. 2016c: Europäischer Gerichtshof setzt hohe Hürden für Wohnsitzauflage. Mitteilung vom 02.03.2016. (<https://www.proasyl.de/news/europaeischer-gerichtshof-setzt-hohe-huerden-fuer-wohnsitzauflage/>, 12.04.2016)

Putzke, Holm 2016: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615), b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644), c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653), d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651), Berlin.

R

Rat der Europäischen Union 2016a: Rat (Justiz und Inneres), 20.05.2016. (<http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2016/05/20/>, 13.10.2016)

Rat der Europäischen Union 2016b: Rat (Justiz und Inneres), 09.–10.06.2016. (<http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2016/06/9-10/>, 13.10.2016)

Rauch, Dominique/Mang, Julia/Härtig, Hendrik/Haag, Nicole 2016: Naturwissenschaftliche Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungshintergrund, in: Reiss, Kristina/Sälzer, Christine/Schiepe-Tiska, Anja/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.): PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation, Münster, 317–347.

Regionalverbund Ruhr 2012: Bildungsbericht Ruhr, Münster.

Relikowski, Ilona/Schneider, Thorsten/Linberg, Tobias 2015: Rezeptive Wortschatz- und Grammatikkompetenzen von Fünfjährigen mit und ohne Migrationshintergrund. Eine empirische Untersuchung aus bildungssoziologischer Perspektive, in: *Frühe Bildung*, 4: 3, 135–143.

Renner, Günter 2002: Aktuelle und ungelöste Probleme des Asyl- und Flüchtlingsrechts, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main, 179–206.

Rheinische Post Online 2016: Abschiebung kostet NRW Millionen. Beitrag vom 15.07.2016. (<http://www.rp-online.de/politik/abschiebung-kostet-nrw-millionen-aid-1.6121056>, 09.12.2016)

Rijpma, Jorrit 2016: The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management? Study for the European Parliament, Brüssel.

Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, Stuttgart.

Robert Bosch Stiftung 2014: Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmungen und Haltungen der Bevölkerung 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage durchgeführt vom Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

Romiti, Agnese/Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Kosyakov, Yuliya/Liebau, Elisabeth/Rother, Nina/Schacht, Diana/Scheible, Jana A./Siegert, Manuel 2016: Bildung und Sprache, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg, 46–63.

Roth, Steffen J. 2016: Wie die Integration der Flüchtlinge gelingen kann. Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 05.06.2016. (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/integration-der-fluechtlinge-in-die-arbeitswelt-14266188.html>, 28.11.2016)

Ruf, Martina/Schauer, Maggie/Elbert, Thomas 2010: Prävalenz von traumatischen Stresserfahrungen und seelischen Erkrankungen bei in Deutschland lebenden Kindern von Asylbewerbern, in: Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie, 39: 3, 151–160.

Ruge, Kay 2016: Residenzpflicht als Voraussetzung für Integration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 3, 89–96.

S

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2015: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/16, Wiesbaden.

Salentin, Kurt 2004: Ziehen sich Migranten in „ethnische Kolonien“ zurück?, in: Bade, Klaus J./Bommers, Michael/Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 97–116.

Santel, Bernhard 1995: Loss of Control: The Build-up of a European Migration and Asylum Regime, in: Miles, Robert/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion, London/Cranbury, 75–91.

Schallock, Tobias 2016: Tracking. Konsequenzen der Leistungsgruppierung von Schülerinnen und Schülern für die Leistungsentwicklung, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden, 287–330.

Schammann, Hannes/Younso, Christin 2016: Studium nach der Flucht? Angebote deutscher Hochschulen für Studieninteressierte mit Fluchterfahrung. Empirische Befunde und Handlungsempfehlungen, Hildesheim.

Scharenberg, Katja 2011: Leistungsheterogenität und Kompetenzentwicklung. Zur Relevanz klassenbezogener Kompositionsmerkmale im Rahmen der KESS-Studie, Münster.

Scherr, Albert 2015: Abschiebungen: Verdeckungsversuche und Legitimationsprobleme eines Gewaltakts, in: Kursbuch 183. Wohin flüchten?, Hamburg, 60–74.

Schieber, Julia 2013: Komplementärer Schutz: Die Aufenthaltsrechtliche Stellung nicht rückführbarer Personen in der EU (The Right to Residence of Non-Returnable Persons in the EU), Baden-Baden.

Schier, Michael/Voigtländer, Michael 2016: Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand. IW Köln, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 1/2016, Köln.

Schimany, Peter 2014: Asylmigration nach Deutschland, in: Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld, 33–66.

Schmeidl, Susanne 1997: Exploring the Causes of Forced Migration: A Pooled Time-Series Analysis, 1971–1990, in: Social Science Quarterly, 78: 2, 284–308.

Schmeidl, Susanne 2014: Heeding the Warning Signs: Further Displacement Predicted for Afghanistan, in: Forced Migration Review, 46/2014, 41–44.

Schmidt, Adela 2015: Die vergessene Richtlinie 2001/55/EG für den Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen als Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 35: 7, 205–212.

Schmidt, Christoph M. 1997: Immigrant Performance in Germany: Labor Earnings of Ethnic German Migrants and Foreign Guest-Workers, in: The Quarterly Review of Economics and Finance, 37, 379–397.

Schmidt, Manfred 2014: Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 23. Juni 2014 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ (BT-Drucksache 18/1528) sowie zum Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Schutzbedarf von Roma aus Westbalkanstaaten anerkennen“ (BT-Drucksache 18/1616), Berlin.

Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel 2010: Rückkehrunterstützung in Deutschland. Working Paper 31 des BAMF, Nürnberg.

Schon, Justin 2015: Focus on the Forest, not the Trees: A Change-point Model of Forced Displacement, in: Journal of Refugee Studies, 28: 4, 437–467.

Schönwälder, Karen 2007: Residential Segregation and the Integration of Immigrants. Britain, the Netherlands and Sweden. WZB/AKI Discussion Paper Nr. SP IV 2007-602, Berlin.

Schönwälder, Karen/Söhn, Janina 2009: Immigrant Settlement Structures in Germany: General Patterns and Urban Levels of Concentration of Major Groups, in: Urban Studies, 46: 7, 1439–1460.

Schraven, Benjamin/Trautner, Bernhard/Leininger, Julia/Loewe, Markus/Grävingholt, Jörn 2016: How Can Development Policy Help to Tackle the Causes of Flight?, German Development Institute Briefing Paper 2, Bonn.

- Schulte, Johannes* 2015a: Neue Regelungen zur bauplanungsrechtlichen Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden – Anmerkungen zum Gesetzesentwurf vom 29.09.2015. Beitrag vom 30.09.2015. (<http://www.jurop.org/oefbbaurecht/neue-vorgaben-an-die-bauplanungsrechtliche-unterbringung-von-fluechtlingen-und-asylbegehrenden-anmerkungen-zum-gesetzesentwurf-vom-29-09-2015/>, 13.04.2016)
- Schulte, Johannes* 2015b: Neues Baurecht durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz – Was regelt § 246 BauGB n. F.? Beitrag vom 04.11.2015. (<http://www.jurablogs.com/go/neues-baurecht-durch-das-asylverfahrensbeschleunigungsgesetz-was-regelt-ss-246-baugb-n-punkt-f>, 13.04.2016)
- Schupp, Jürgen/Brücker, Herbert/Friedrich, Martin/Holst, Elke/Kosyakova, Yuliya/Kroh, Martin/Richter, David* 2016: Werte, Persönlichkeitsmerkmale, soziale Beziehungen und subjektives Wohlbefinden, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg, 76–95.
- Schuster, Liza/Majidi, Nassim* 2015: Deportation Stigma and Re-Migration, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41: 4, 635–652.
- Semyonov, Moshe/Glikman, Anya* 2009: Ethnic Residential Segregation, Social Contacts, and Anti-Minority Attitudes in European Societies, in: *European Sociological Review*, 25: 6, 693–708.
- Simons, Harald/Weiden, Lukas* 2016: Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland. Vorschlag für eine nachhaltige regionale Verteilung. Endbericht der empirica ag für den Zentralen Immobilien Ausschuss e. V., Berlin/Bonn.
- Sirries, Steffen/Böhm, Axel/Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya* 2016: Auf der Flucht – Motive und Kosten, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg, 21–34.
- Skordas, Achilles* 2016: Temporary Protection Directive 2001/55/EC, in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hrsg.): *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, München, 1054–1107.
- Sommer, Hans-Eckard* 2014: Öffentliche Anhörung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ (BT-Drucksache 18/1528), Berlin.
- Spiegel* 1991: Flüchtlinge, Aussiedler, Asylananten. Ansturm der Armen. Nr. 37, 09.09.1991.
- Spiegel* 2016: Brüssel lässt die Kanzlerin abblitzen. Nr. 41, 08.10.2016.
- Spiegel Online* 2016: Merkel bei Erdogan. Auf der Kippe. Beitrag vom 23.05.2016. (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/angela-merkel-bei-recep-tayyip-erdogan-fluechtlingsabkommen-auf-der-kippe-a-1093631.html>, 19.12.2016)
- Spieß, Katharina/Westermaier, Franz/Marcus, Jan* 2016: Kinder und Jugendliche mit Fluchthintergrund nutzen freiwillige Bildungsangebote seltener – mit Ausnahme der Schul-AGs, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 35, 765–773.
- Stadt Duisburg* 2012: Sozialbericht 2012 der Stadt Duisburg. Schwerpunktthema: Prekäre Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen, Duisburg.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* 2012: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Berlin.
- Stathmann, Rolf* 2016: § 17a AufenthG, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): *Ausländerrecht: Kommentar*, 2. Auflage, Baden-Baden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2016a: Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung. 31.12.2014. (http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp, 16.06.2016)
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2016b: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Bruttoinlandsprodukt. BIP in jeweiligen Preisen 2014. (http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb27_jahrtab65.asp, 16.06.2016)
- Statistisches Bundesamt* 2008: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2007. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2009: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2008. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2010: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2009. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2011: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2010. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2012: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2011. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2013: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2012. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2014: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2013. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2015a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2014. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2015b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2016a: Allgemeinbildende und berufliche Schulen. Schüler/innen nach Schularten. (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Schulen/Tabellen/AllgemeinBildendeBeruflicheSchulenSchulartenSchueler.html>, 30.06.2016)

Statistisches Bundesamt 2016b: Arbeitslose, Arbeitslosenquote, Gemeldete Arbeitsstellen: Bundesländer, Jahre. 2014. GENESIS-Online Datenbank. Indikator 13211-0007, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2016c: Asylbewerberleistungen: Empfängerinnen und Empfänger nach Bundesländern. Regelleistungen insgesamt nach Bundesländern und Art der Unterbringung am 31.12.2015. (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_EmfaengerBL.html, 28.11.2016)

Statistisches Bundesamt 2016d: Ausländer: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht, Ausgewählte Aufenthaltstitel, Ländergruppierungen. Stichtag 31.12.2015. GENESIS-Online Datenbank. Indikator 12521-0026 (Stand: 29.11.2016), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2016e: Ausländer: Kreise, Stichtag, Geschlecht, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. Stichtag 31.12.2015. GENESIS-Online Datenbank. Indikator 12521-0040 (Stand: 30.11.2016), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2016f: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung am 1. März 2015 nach Ländern. (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Tabellen/Tabellen_BetreuungsquoteMigrationshintergrund.html;jsessionid=D3DCCEFAE1E218606BE6819D47A27EF.cae2, 29.08.2016)

Statistisches Bundesamt 2016g: Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag. Stichtag: 31.12.2015. GENESIS-Online Datenbank. Indikator 12411-0009 (Stand: 29.11.2016), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2016h: Bevölkerung: Kreise, Stichtag. Stichtag: 31.12.2015. GENESIS-Online Datenbank. Indikator 12411-0014 (Stand: 30.11.2016), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2016i: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2015. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Steinberg, Guido 2013: Der Irak und der syrische Bürgerkrieg, in: SWP-Aktuell, 46/2013, 1–8.

Steinberg, Guido 2016: Die „Volksmobilisierung“ im Irak, in: SWP-Aktuell, 52/2016, 1–8.

Steiner, Nikolaus/Paßlick, Jakob 2016: Afghanistans „sichere Gebiete“ – das zynische Spiel der Bundesregierung. Monitor-Manuskript vom 17.03.2016, Köln.

Stiegeler, Klaus Peter 2016: § 19a AufenthG, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht: Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft 2016: Integration durch Hochschulbildung. (<http://www.hochschul-barometer.de/>, 23.02.2017)

Strohmeier, Klaus Peter 2010: Soziale Segregation. Herausforderung der Städte im 21. Jahrhundert, in: Das Programm Soziale Stadt. Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte. Publikation der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 66–83.

Sturm, Gabriele 2007: Residentielle Segregation von Migrantinnen und Migranten in deutschen Großstädten, in: Münchner Statistik, 2. Quartalsheft 2007, 25–31.

SVR 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2015a: Asylrechtsreform: Positive Ansätze, aber auch kritische Punkte. Pressemitteilung vom 30.09.2015. (<http://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/asylrechtsreform-positive-ansaezte-aber-auch-kritische-punkte/>, 13.04.2016)

SVR 2015b: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.

SVR 2015c: Reform der Arbeitsmigrationspolitik zur Entlastung der Asylsysteme. Pressemitteilung vom 01.09.2015. (<https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/reform-der-arbeitsmigrationspolitik/>, 16.02.2017)

SVR 2016a: Einschätzungen der Bevölkerung zu Asylbewerbern: Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2016, Berlin.

SVR 2016b: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615), b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644), c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653), d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651), Berlin.

SVR 2016c: SVR nennt Kriterien für eine etwaige Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge: Integrationsperspektive muss Vorrang haben. Pressemitteilung vom 16.02.2016. (<http://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-nennt-kriterien-fuer-eine-etwaige-wohnsitzauflage-fuer-erkannte-fluechtlinge-integrationsperspektive-muss-vorrang-haben/>, 12.04.2016)

SVR 2016d: SVR: Umsetzung des Abkommens von EU und Türkei muss humanitären Grundsätzen genügen. Pressemitteilung vom 21.03.2016. (<http://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-umsetzung-des-abkommens-von-eu-und-tuerkei-muss-humanitaeren-grundsuetzen-genuegen/>, 13.10.2016)

SVR 2016e: SVR zum Integrationsgesetz: Frühe Integrationsförderung und Eingliederung in Regelsysteme konsequent ausweiten. Pressemitteilung vom 19.05.2016. (<http://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-zum-integrationsgesetz-fruehe-integrationsfoerderung-und-eingliederung-in-regelsysteme-konsequent-ausweiten/>, 02.06.2016)

SVR 2016f: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013a: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013b: Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013c: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2014: Kitas als Brückenbauer. Interkulturelle Elternbildung in der Einwanderungsgesellschaft, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2015a: Krise der europäischen Asylpolitik: Kollektive Aufnahmeverfahren mit fairen Quoten einrichten, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2015b: Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2015c: Zugangstor Hochschule: Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2016a: Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2016b: Global Migration Governance. Deutschland als Mitgestalter internationaler Migrationspolitik, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2016c: Ungleiches ungleich behandeln. Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2017a: Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2017b: Was wirklich wichtig ist: Einblicke in die Lebenssituation von Flüchtlingen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache 2016: Lehrerbildung in der Einwanderungsgesellschaft, Berlin.

T

Tagesschau.de 2016: De Maizière wirbt für Rückkehr von Afghanen: „Es gibt kein Begrüßungsgeld in Deutschland“, 01.02.2016. (<https://www.tagesschau.de/ausland/kabul-explosion-103.html>, 11.10.2016)

Tagesspiegel 2016a: Afrika: Fluchtursache Handelspolitik. Beitrag vom 30.10.2016. (<http://www.tagesspiegel.de/politik/afrika-fluchtursache-handelspolitik/14759346.html>, 19.12.2016)

Tagesspiegel 2016b: Innenminister de Maizière zu Köln: „Silvesternacht war Wendepunkt in deutscher Flüchtlingsdebatte“. Beitrag vom 25.10.2016. (<http://www.tagesspiegel.de/politik/innenminister-de-maiziere-zu-koeln-silvesternacht-war-wendepunkt-in-deutscher-fluechtlingsdebatte/14736402.html>, 19.12.2016)

Thierse, Wolfgang 2016: Das Fremde und das Eigene. Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19.04.2016. (<http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/wolfgang-thierse-ueber-integration-von-fluechtlingen-in-deutschland-14170909.html>, 19.12.2016)

Thränhardt, Dietrich 2014: Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 34: 5–6, 177–181.

Thränhardt, Dietrich 2016: Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland. Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Thym, Daniel 2014: Sitzung des Innenausschusses vom 23. Juni 2014, Wortprotokoll der 15. Sitzung Nr. 18/15, Berlin.

Thym, Daniel 2015a: Art. 77 und 78 AEUV, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Loseblattsammlung, 57. Ergänzungslieferung, München.

Thym, Daniel 2015b: Schnellere und strengere Asylverfahren, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 34: 23, 1625–1633.

Thym, Daniel 2015c: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 12. Oktober 2015. Ausschussdrucksache 18(4)404 H, Berlin.

Thym, Daniel 2016a: Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 8, 241–251.

Thym, Daniel 2016b: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615), b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644), c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653), d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651), Berlin.

Thym, Daniel 2016c: The „Refugee Crisis“ as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy, in: Common Market Law Review, 53, 1–30.

Thym, Daniel 2016d: Why the EU-Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction. Verfassungsblog, Beitrag vom 09.03.2016. (<http://verfassungsblog.de/author/daniel-thym/>, 12.10.2016)

Tietze, Wolfgang/Becker-Stoll, Fabienne/Bensel, Joachim/Eckhardt, Andrea G./Haug-Schnabel, Gabriele/Kalicki, Bernhard/Keller, Heidi/Leyendecker, Birgit 2012: NUBBEK Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit – Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick, Weimar/Berlin.

Trauner, Florian/Ripoll Servent, Ariadna (Hrsg.) 2015: Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter, London.

Trevisanut, Seline 2014: The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea, in: Leiden Journal of International Law, 37: 3, 661–675.

U

UNHCR 1977: Determination of Refugee Status No. 8 (XXVIII) – 1977. (<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e4/determination-refugee-status.html>, 05.01.2017)

UNHCR 1979: Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Genf.

UNHCR 2009: Irakische Flüchtlinge in Deutschland eingetroffen. Beitrag vom 19.03.2009. (<http://www.unhcr.de/archiv/nachrichten/artikel/5a7889f47314f02b0b13b7391347bb00/irakische-fluechtlinge-in-deutschland-eingetroffen.html>, 12.10.2016)

UNHCR 2011: UNHCR Resettlement Handbook. Division of International Protection, Genf.

UNHCR 2015a: The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees, Genf.

UNHCR 2015b: UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2014, Genf.

UNHCR 2015c: Warum Flüchtlinge nach Europa kommen. (<http://www.unhcr.de/home/artikel/be170c36ad381019e5f0f71941cd9543/warum-fluechtlinge-nach-europa-kommen.html>, 15.08.2016)

UNHCR 2016a: Global Trends. Forced Displacement in 2015, Genf.

UNHCR 2016b: Solutions. (<http://www.unhcr.org/solutions.html>, 21.10.2016)

UNHCR 2016c: UNHCR and Partners Warn in Syria Report of Growing Poverty, Refugee Needs. Pressemitteilung vom 05.07.2016. (<http://www.unhcr.org/news/press/2016/7/577b717a4/unhcr-partners-warn-syria-report-growing-poverty-refugee-needs.html>, 23.08.2016)

UNHCR 2016d: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017, Genf.

UNHCR 2017: Syria Regional Refugee Response. Last Update 05.01.2017. (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 12.01.2017)

UNICEF 2016: UNICEF-Lagebericht zur Situation von Flüchtlingskindern in Deutschland, Köln.

United Nations Department of Economic and Social Affairs 2015: Integrating Migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development. Population Facts No. 2015/5, New York.

United Nations General Assembly 2016: Resolution Adopted by the General Assembly on 19 September 2016: New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1, 3 October 2016, New York.

Uslucan, Hacı Halil 2016: Werte und Werteerziehung in türkischen Familien. Die Rolle religiöser Werteerziehung am Beispiel des Islam, in: Religion unterrichten, 2/2016, 14–16.

Uzonyi, Gary 2014: Unpacking the Effects of Genocide and Politicide on Forced Migration, in: Conflict Management and Peace Science, 31: 3, 225–243.

V

Valenta, Marko/Thorshaug, Kristin 2011: Failed Asylum-Seekers' Responses to Arrangements Promoting Return: Experiences from Norway, in: Refugee Survey Quarterly, 30: 2, 1–23.

Vallizadeh, Ehsan/Giesselmann, Marco/Romiti, Agnese/Schmelzer, Paul 2016: Der Weg der Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg, 63–76.

van Hear, Nicholas 1998: New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities, London.

VICE 2015: Verursachen deutsche Waffenexporte Flüchtlingsbewegungen? (<http://www.vice.com/de/read/verursachen-deutsche-waffenexporte-fluechtlingsbewegungen-291>, 11.10.2016)

Vodafone Stiftung Deutschland 2012: Lehre(r) in Zeiten der Bildungs- und zur Situation an den Schulen in Deutschland, Düsseldorf.

Voigtländer, Michael 2015: Optionen für bezahlbaren Wohnraum. Ein policy paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland. IW policy paper 14, Köln.

von Dewitz, Nora/Massumi, Mona/Grießbach, Johanna 2016: Neu zugewanderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, Köln.

von Harbou, Frederik 2015: § 17a AufenthG, Schatten-gewächs der Bleiberechtsreform – Die neue Aufenthaltserlaubnis für die Absolvierung von Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 35: 10, 343–347.

W

Weber, Albrecht 2012: Menschenrechtlicher Schutz von Bootsflüchtlings. Bedeutung des Straßburger Hirsi-Jamaa-Urteils für den Flüchtlingsschutz, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 8, 265–270.

Weichold, Karina/Silbereisen, Rainer 2012: Evaluation des Programms nelecom – Neue Lernkulturen in Kommunen: Evaluationsergebnisse der Transferphase 2010–2011, Jena.

Weiner, Myron 1996: Bad Neighbors, Bad Neighborhoods: An Inquiry into the Causes of Refugee Flows, in: International Security, 21: 1, 5–42.

Welt 2011: Flüchtlinge suchen Leben in Freiheit – und Arbeit. Beitrag vom 15.02.2011. (<https://www.welt.de/politik/ausland/article12555153/Fluechtlinge-suchen-Leben-in-Freiheit-und-Arbeit.html>, 19.12.2016)

Welt 2016a: Abschiebungen von Migranten: So soll das „Rückkehrmanagement 2017“ funktionieren. (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article159951514/So-soll-das-Rueckkehrmanagement-2017-funktionieren.html>, 14.12.2016)

Welt 2016b: Alice Schwarzer: „Kalaschnikows, Sprenggürtel und jetzt die sexuelle Gewalt“. Beitrag vom 15.01.2016. (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article151065691/Kalaschnikows-Sprengguertel-und-jetzt-die-sexuelle-Gewalt.html>, 19.12.2016)

Welt 2016c: Zana Ramadani: „Seid wütend auf die muslimischen Frauen!“ Beitrag vom 14.01.2016. (<https://www.welt.de/vermisches/article150989935/Seid-wuetend-auf-die-muslimischen-Frauen.html>, 19.12.2016)

Wendel, Kay 2014: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich (Stand: August 2014). Studie von PRO ASYL e. V., Frankfurt am Main.

Wendel, Mattias 2016: Asylrechtlicher Selbsteintritt und Flüchtlingskrise. Zugleich ein Beitrag zu den Grenzen administrativer Entscheidungsspielräume im Mehrebenensystem, in: *JuristenZeitung*, 71: 7, 332–341.

Wendt, Heike/Schwippert, Knut/Stubbe, Tobias C. 2016: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, in: *Wendt, Heike/Bos, Wilfried/Selter, Christoph/Köller, Olaf/Schwippert, Knut/Kasper, Daniel* (Hrsg.): *TIMSS 2015. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster, 317–332.

Werrell, Caitlin E./Femia, Francesco/Sternberg, Troy 2015: Did We See It Coming?: State Fragility, Climate Vulnerability, and the Uprisings in Syria and Egypt, in: *SAIS Review of International Affairs*, 35: 1, 29–46.

Westen 2016: Eltern verzweifeln: In Essen fehlen Hunderte Kita-Plätze. (<http://www.derwesten.de/staedte/essen/eltern-verzweifeln-in-essen-fehlen-hunderte-kita-plaetze-id11652240.html>, 17.01.2017)

Widgren, Jonas 1990: International Migration and Regional Stability, in: *International Affairs*, 66: 4, 749–766.

Winke, Tim 2016: Menschen mit Migrationshintergrund zahlen elf Euro mehr Miete pro Monat, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 47, 1133–1142.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages – Fachbereich Europa 2016: Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte – das Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-443/14 und C-444/14, Berlin.

Wissenschaftsrat 2016: Empfehlung zur Gewinnung, Integration und Qualifizierung internationaler Studierender, Berlin.

Woellert, Franziska/Sievert, Stephan/Neubecker, Nina/Klingholz, Reiner 2016: An die Arbeit – Wie lokale Initiativen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt beitragen können. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Discussion Paper 19, Berlin.

Wojtalewicz, Frank 2015: Auswirkungen der erhöhten Zuwanderung auf demographische Prognosen und die Folgen für den Wohnraumbedarf in Deutschland. Gutachten der d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH und des IW Köln, Köln.

Wolters Kluwer Deutschland 2016: Trotz mangelnder Ressourcen – Führungskräfte als Motor für Integration? (BeWAK Studie 2016), Köln/Koblenz.

Wong, Tom K. 2015: Rights, Deportation, and Detention in the Age of Immigration Control, Stanford.

Worbs, Susanne/Bund, Eva 2016: Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. BAMF-Kurzanalyse 01/2016, Nürnberg.

Worbs, Susanne/Bund, Eva/Kohls, Martin/Babka von Gostomski, Christian 2013: (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse, Nürnberg.

World Food Programme Turkey 2016: Off-Camp Syrian Refugees in Turkey (April 2016), Istanbul/Kairo.

Y

Yarris, Kristin/Castañeda, Heide 2015: Special Issue Discourses of Displacement and Deservingness: Interrogating Distinctions between „Economic“ and „Forced“ Migration, in: *International Migration*, 53: 3, 64–69.

Z

ZDF heute 2016: De Maizièr: Flüchtlinge nach Afrika zurückschicken, 06.11.2016. (<http://www.heute.de/bundesinnenministerium-will-fluechtlinge-nach-afrika-zurueckschicken-45839746.html>, 01.12.2016)

Zeit Online 2015a: Afrika: Ein Mann pflückt gegen Europa. Beitrag vom 30.12.2015. (<http://www.zeit.de/2015/51/afrika-eu-handelspolitik-subventionen-armut-flucht>, 19.12.2016)

Zeit Online 2015b: Flüchtlinge? Nicht bei uns! Beitrag vom 21.05.2015. (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/fluechtlinge-tschechien-polen-ungarn>, 21.05.2015)

Zeit Online 2016a: Angela Merkel: „2016 hat die Welt schwächer und instabiler gemacht“. Beitrag vom 06.12.2016. (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-12/angela-merkel-cdu-parteitag-essen-wiederwahl-parteilchefin-wahlkampf-2017>, 14.12.2016)

Zeit Online 2016b: Flüchtlinge: Türkei hindert syrische Akademiker an der Ausreise. Beitrag vom 21.05.2016. (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-05/fluechtlinge-tuerkei-syrer-bildung-eu>, 19.12.2016)

Zeit Online 2016c: Kenias Menschenrechtskommission klagt gegen Schließung von Flüchtlingslager. Beitrag vom 06.06.2016. (<http://www.zeit.de/news/2016-06/06/kenia-kenias-menschenrechtskommission-klagt-gegen-schliessung-von-fluechtlingslager-06175209>, 23.08.2016)

Zeit Online 2016d: „Mitleid ist nicht mein Motiv“. Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 20.10.2016. (<http://www.zeit.de/2016/42/afrika-fluechtlingspolitik-angela-merkel/komplettansicht>, 19.12.2016)

Zeit Online 2016e: „Sie beginnen oft bei null“. Interview mit Herbert Brücker vom 19.05.2016. (<http://www.zeit.de/2016/20/integration-fluechtlinge-jobsuche-migrationsforscher-herbert-bruecker>, 31.05.2016)

Zetter, Roger 1988: Refugees, Repatriation, and Root Causes, in: *Journal of Refugee Studies*, 1: 2, 99–106.

Zetter, Roger/Morrissey, James 2016: The Environment-Mobility Nexus: Reconceptualizing the Links between Environmental Stress, (Im)mobility, and Power, in: Fiddian-Qasmiyeh, Elena/Loescher, Gil/Long, Katy/Sigona, Nando (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, 342–354.

Zick, Andreas (Hrsg.) 2016: *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*, Bonn.

Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio 1989: *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören sieben Mitgliedsstiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration wichtige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam tragen sie den Sachverständigenrat, der 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet wurde. Der Initiative lag der Befund zugrunde, dass es einer unabhängigen Institution der wissenschaftlichen Politikberatung in diesem komplexen und emotionalisierten Themenfeld bedarf.

Der Sachverständigenrat analysiert wissenschaftlich fundiert und methodensicher; aktuelle Entwicklungen und Problemstellungen bewertet er politisch neutral. Der SVR legt jährlich ein Gutachten zu Integration und Migration vor und bezieht Stellung zu aktuellen Debatten. Damit stellt er der Öffentlichkeit fundierte Informationen zur Verfügung und liefert Handlungsoptionen für politische Entscheider in Bund, Ländern und Kommunen und für Akteure der Zivilgesellschaft. So leistet er einen Beitrag zur Versachlichung öffentlicher Debatten und gibt der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommission von den Stiftungen für drei Jahre berufen. Eine Wiederberufung ist möglich.



PROF. DR. THOMAS K. BAUER

Vorsitzender

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum

Thomas Bauer ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und Vizepräsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Migrationsforschung sowie der empirischen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomik.



PROF. DR. CHRISTINE LANGENFELD

Vorsitzende bis Juli 2016

Institut für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen

Christine Langenfeld ist Professorin für Öffentliches Recht und Direktorin der Abteilung für Staatsrecht des Instituts für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen. Ihre Forschungsfelder sind das Europarecht und der europäische Menschenrechtsschutz, das Zuwanderungsrecht sowie das Bildungs- und Erziehungsrecht. Die Juristin hat sich 2000 an der Universität des Saarlandes für die Fächer deutsches und ausländisches öffentliches Recht sowie Europa- und Völkerrecht habilitiert. Mit ihrer Wahl zur Richterin des Bundesverfassungsgerichts am 8. Juli 2016 ist Christine Langenfeld aus dem Sachverständigenrat ausgeschieden.



PROF. DR. HACI HALIL USLUCAN

Stellvertretender Vorsitzender

Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen

Hacı Halil Uslucan ist Professor für Moderne Türkeistudien und wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Entwicklungs- und Bildungspsychologie, kulturvergleichende Psychologie, Migration und psychische Gesundheit, religiöse Erziehung und Religionsunterricht sowie Jugendentwicklung und Erziehung in interkulturellen Kontexten.



PROF. DR. GIANNI D'AMATO

Geistes- und sozialwissenschaftliche Fakultät an der Universität Neuchâtel, Schweiz

Gianni D'Amato ist Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel, Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) und des Nationalen Forschungsschwerpunkts „On the Move: The Migration-Mobility Nexus“. Er ist außerdem Direktionsmitglied des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Zu den Arbeitsschwerpunkten des Politologen zählen Migration, Bürgergesellschaft, nationale Identitäten und soziale Bewegungen.



PROF. DR. PETRA BENDEL

Zentralinstitut für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Petra Bendel ist Professorin für Politikwissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zu den Schwerpunkten der Politikwissenschaftlerin zählen das europäische und deutsche Flüchtlings- und Asylsystem sowie die Integrationspolitik auf verschiedenen politischen Ebenen. Petra Bendel ist Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Beraterin verschiedener Expertenkommissionen.

**PROF. DR. WILFRIED BOS****Institut für Schulentwicklungsforschung an der Technischen Universität Dortmund**

Wilfried Bos ist Professor für Bildungsforschung und Qualitätssicherung an der Technischen Universität Dortmund und Direktor des Arbeitsbereichs Bildungsmonitoring und Schulentwicklungsforschung am Institut für Schulentwicklungsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die international vergleichende empirische Bildungsforschung und die Schulentwicklungsforschung. Er ist zudem Leiter der IGLU-, der TIMSS- und der ICILS-Studie für Deutschland.

**PROF. DR. CLAUDIA DIEHL****Fachbereich Geschichte und Soziologie an der Universität Konstanz**

Claudia Diehl ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Mikrosoziologie an der Universität Konstanz. Die Forschungsschwerpunkte der überwiegend quantitativ arbeitenden Sozialwissenschaftlerin sind internationale Wanderungsbewegungen, soziokulturelle und identifikative Integrationsprozesse von Zuwanderern sowie ethnische Grenzziehungsprozesse wie Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Sie ist Mitglied des Expertenrats Demografie beim Bundesminister des Innern und des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

**PROF. DR. HEINZ FASSMANN****Institut für Geographie und Regionalforschung an der Universität Wien**

Heinz Faßmann ist Vizerektor der Universität Wien, Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung sowie Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung (ISR) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er ist zudem Vorsitzender des Expertenrats für Integration beim Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres der Republik Österreich sowie Mitglied des Migrationsrates beim Bundesministerium für Inneres. Forschungsschwerpunkte: Stadtgeografie, Demografie und ausgewählte Themen der Migrations- und Integrationsforschung. Zum 31. Dezember 2016 ist Heinz Faßmann als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.

**PROF. DR. VIOLA B. GEORGI****Zentrum für Bildungsintegration an der Stiftung Universität Hildesheim**

Viola B. Georgi ist Professorin für Diversity Education und Direktorin des Zentrums für Bildungsintegration: Diversity und Demokratie in Migrationsgesellschaften an der Stiftung Universität Hildesheim. Zu ihren Schwerpunkten zählen Diversity Education, Heterogenität in der Schule, Bildungsmedien, historisch-politische Bildung in der Migrationsgesellschaft, Demokratiepädagogik und Citizenship Education. Sie wirkt als Beraterin in verschiedenen Expertenkommissionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Zum 1. Januar 2017 wurde Viola B. Georgi als neues SVR-Mitglied berufen.

**PROF. DR. CHRISTIAN JOPPKE****Institut für Soziologie an der Universität Bern**

Christian Joppke ist Professor für Allgemeine Soziologie an der Universität Bern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören der Islam in der westlichen Einwanderungsgesellschaft, Immigrationspolitik im internationalen Vergleich, Staatsbürgerschaft und Multikulturalismus.

**PROF. DR. DANIEL THYM****Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz**

Daniel Thym ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Direktor des dortigen Forschungszentrums Ausländer- & Asylrecht (FZAA). Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen deutsches, europäisches und internationales Migrations- und Flüchtlingsrecht, Fragen von Staatsangehörigkeit und Integration, die Entwicklung der Europäischen Union sowie den Grundrechtsschutz in Deutschland und Europa. Er ist maßgeblich beteiligt am Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen von Integration“ an der Universität Konstanz. Zum 1. September 2016 wurde Daniel Thym als neues SVR-Mitglied berufen.



Die Mitarbeiter der SVR GmbH:

Vordere Reihe v. l. n. r.: Dorothee Winden, Charlotte Wohlfarth, Sandra Hartmann, Dr. Cornelia Schu, Nadine Dierkes, Canan Dursun, Dr. Henriette Litta, Sabine Schwebel, Heidi Standt.

Hintere Reihe v. l. n. r.: Dr. Mohini Lokhande, Martin Weinmann, Dr. Jan Schneider, Anna-Lucia Graff, Simon Morris-Lange, Katrin Dölle, Alex Wittlif, Caroline Schultz.

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Cornelia Schu Geschäftsführerin SVR GmbH und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs

Cornelia Schu ist Germanistin und verfügt über langjährige Erfahrung an den Schnittstellen von Wissenschaft, Politik und dem Stiftungssektor. Eine breite integrationspolitische Expertise hat sie als Leiterin des Themenschwerpunkts Integration bei der Stiftung Mercator gewonnen. Zuvor war sie in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates tätig.

Dr. Holger Kolb Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten und Stellvertreter der Geschäftsführung

Holger Kolb ist Politikwissenschaftler und Volkswirt. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig und publiziert regelmäßig in Fachzeitschriften, vor allem zu migrationspolitischen Fragestellungen.

Dr. Henriette Litta Leiterin Bereich Geschäftsführung und Stabsstelle Organisationsentwicklung

Henriette Litta ist Politikwissenschaftlerin. Sie studierte und forschte in Berlin, Philadelphia und Singapur. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie an der Hertie School of Governance im Stab des Dekans.

Dr. Jan Schneider Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Jan Schneider ist Politikwissenschaftler und arbeitete u. a. für das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), das Kulturwissenschaftliche Institut Essen (KWI) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

Anna-Lucia Graff Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Anna-Lucia Graff ist Sozialwissenschaftlerin. Berufliche Erfahrung sammelte sie beim Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS in Bern. Schwerpunkte ihrer wissenschaftlichen Arbeit sind Asylpolitik und Rückkehrpolitik.

Dr. Mohini Lokhande Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Mohini Lokhande ist Psychologin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Konsortium „Migration and Societal Integration“ an der Universität Jena tätig. Nach ihrer Promotion koordinierte sie einen lokalen Bildungsverbund in Berlin. Sie ist zudem Lehrbeauftragte an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg.

Simon Morris-Lange Stellvertretender Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Simon Morris-Lange ist Sozialwissenschaftler mit Schwerpunkt Public Policy. Er war beim Bildungsunternehmen iversity sowie als Analyst bei der Wissenschaftsberatung Illuminate Consulting Group in den USA tätig.

Dr. Tim Müller Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Tim Müller ist Soziologe und hat seine Dissertation zum Thema Säkularisierung an der Universität Oxford verfasst. Er arbeitete u. a. als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Linköping und am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Dr. David Schiefer Wissenschaftlicher Mitarbeiter

David Schiefer ist Psychologe. Nach dem Studium promovierte und arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Jacobs University Bremen. Daneben war er Postdoctoral Fellow an der Bremen International Graduate School of Social Sciences.

Caroline Schultz Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Caroline Schultz ist Sozialwissenschaftlerin mit dem Schwerpunkt Migration Studies. Bevor sie zum SVR kam, war sie Migration Health Officer bei der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Genf. Sie promoviert und lehrt am Lehrstuhl für Politische Soziologie an der Universität Bamberg.

Martin Weinmann Stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten

Martin Weinmann ist Politikwissenschaftler. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie für ein Mitglied des Hessischen Landtags tätig. Er promoviert an der Leuphana Universität Lüneburg.

Alex Wittlif Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Alex Wittlif ist Historiker und Soziologe. Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit ist empirische Sozialforschung mit einem Fokus auf Integrationsmessung.

Charlotte Wohlfarth Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Charlotte Wohlfarth ist Sozialanthropologin mit den Schwerpunkten Migration und Entwicklung. Sie war für das Goethe-Institut und den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) in Russland und der Ukraine tätig.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin. Nach Journalistenausbildung und Studium arbeitete sie im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Dorothee Winden Kommunikationsmanagerin

Dorothee Winden ist Politikwissenschaftlerin und Absolventin der Deutschen Journalistenschule (DJS). Ihre beruflichen Stationen: Redakteurin einer überregionalen Tageszeitung, Pressesprecherin einer Bundestagsfraktion und eines Verbands.

Sandra Hartmann Volontärin Kommunikation

Sandra Hartmann ist Politikwissenschaftlerin. Erste Berufserfahrungen sammelte sie als Projektreferentin für die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler in Berlin.

Katrin Dölle Office- und Veranstaltungsmanagerin

Katrin Dölle ist Kulturwissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Kunst- und Bildwissenschaften und Kulturmanagement. Sie war in verschiedenen Kultureinrichtungen als Projektmanagerin tätig.

Canan Dursun Sekretariat

Canan Dursun hat eine Ausbildung als Kauffrau für Bürokommunikation. Sie war u. a. für eine Kanzlei und ein Kfz-Sachverständigenbüro und am Flughafen Berlin-Schönefeld tätig.

Heidi Standt Kaufmännische Assistentin der Geschäftsführung

Heidi Standt ist Diplomökonomin. Sie war als Buchhalterin, Prokuristin und kaufmännische Geschäftsführerin in mehreren Unternehmen der Bauindustrie tätig.

Nadine Dierkes, Zhim-xun Ho, Marta Misiulaityte, Lisa Vierheilig Studentische Hilfskräfte**Weitere Mitarbeit:**

Dr. Roman Lehner, Julia Baumann, Marina Gysin, Marianne Haase, Ágnes Molnár, Caroline Strotmann

Die beteiligten Stiftungen

STIFTUNG MERCATOR

Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern. Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

VolkswagenStiftung

VolkswagenStiftung

Anders als ihr Name vermuten lässt, ist die VolkswagenStiftung keine Unternehmensstiftung, sondern eine eigenständige, gemeinnützige Stiftung privaten Rechts mit Sitz in Hannover. Sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre und vergibt Mittel für die Geistes- und Sozialwissenschaften ebenso wie für die Natur- und Ingenieurwissenschaften und die Medizin. Seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit 1962 wurden mehr als 30.000 Projekte mit rund 4,2 Milliarden Euro unterstützt.

Mit einem Fördervolumen von etwa 150 Millionen Euro jährlich ist sie eine der größten Stiftungen hierzulande und die größte private wissenschaftsfördernde Stiftung in Deutschland. Die Fördermittel werden aus dem Stiftungskapital – derzeit etwa 2,7 Milliarden Euro – erwirtschaftet; hinzu kommen die Gewinnansprüche auf die vom Land Niedersachsen gehaltenen Volkswagenaktien (v. a. Dividende). Besondere Aufmerksamkeit widmet die VolkswagenStiftung dem wissenschaftlichen Nachwuchs sowie der Zusammenarbeit von Forscherinnen und Forschern auch über wissenschaftliche, kulturelle und staatliche Grenzen hinweg.

| BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Durch ihr Engagement will sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann SE & Co. KGaA. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

FREUDENBERG STIFTUNG



Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden und ist operativ tätig. Sie erprobt mit ihren Praxispartnern in lokalen Modellstandorten Förderstrategien in den Bereichen Integrationsgesellschaft, Jugend zwischen Schule und Beruf, Demokratische Kultur und Arbeit für psychisch Kranke und investiert in die Verstetigung und Verbreitung übertragbarer Ansätze. Im Mittelpunkt der Stiftungstätigkeit stehen überwiegend Praxisvorhaben für Kinder und Jugendliche, die generell auf deren soziale Integration abzielen. Ein zentraler Arbeitsschwerpunkt ist seit der Stiftungsgründung die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Aktuell steht die Umsetzung des unaufschiebbaren und unteilbaren Bildungsrechts für Kinder mit Fluchterfahrung im Fokus. Durch kleinräumige und langfristig angelegte Praxisentwicklungsprogramme wie „Ein Quadratkilometer Bildung“ soll in benachteiligten Quartieren die Integrationskraft von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft verbessert werden. Die Stiftung reagiert in erster Linie auf Initiativlücken staatlichen und kommunalen Handelns.

Robert Bosch Stiftung

Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Gesellschaft, Bildung und Völkerverständigung tätig. In den kommenden Jahren wird sie darüber hinaus ihre Aktivitäten verstärkt auf drei Schwerpunkte ausrichten:

- Migration, Integration und Teilhabe
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland und Europa
- Zukunftsfähige Lebensräume

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung mehr als 1,4 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

**Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft**

Der Stifterverband verkörpert seit 1920 die gemeinsame Verantwortung der deutschen Unternehmen für eine zukunftsfähige und lebenswerte Gesellschaft. Seine Kernthemen und Aktionsfelder sind Bildung, Wissenschaft und Innovation. Der Stifterverband setzt sich für eine starke und chancengerechte Bildung ein, für exzellente Hochschulen und international wettbewerbsfähige Forschungseinrichtungen. Seine Instrumente reichen von der Förderung junger Talente über Strukturprogramme im Hochschulbereich bis hin zu Analysen des Innovationssystems, die als Grundlage für politische Handlungsempfehlungen dienen. Der Stifterverband verbindet Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Er betreut rund 650 Stiftungen mit einem Gesamtvermögen von über 2,7 Milliarden Euro.

**Vodafone Stiftung Deutschland**

Die Vodafone Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Unter dem Leitmotiv „Menschen und Ideen fördern“ unterstützt die Stiftung als gesellschaftspolitischer Think-tank Programme im Bereich Bildung und soziale Mobilität mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft zu fördern und gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Die Vodafone Stiftung Deutschland konzentriert sich in ihrer Arbeit vor allem auf die gesellschaftlichen Herausforderungen der digitalen Transformation und den damit verbundenen Konsequenzen für das Bildungssystem, die Arbeitswelt und soziale sowie gesellschaftliche Teilhabe.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Bildnachweise

David Ausserhofer (3, 202, 203)
Dennis Börsch (3)
Wolfgang Borrs (202)
Phil Dera (203)
Michael Setzpfand (202, 203, 204)

Gestaltung

KALUZA + SCHMID Studio GmbH
Alexanderstraße 7
10178 Berlin

Druck

Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

ISSN 2199-5621

© SVR GmbH, Berlin 2017



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück.

Ihr gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in diesem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender) sowie Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke und Prof. Dr. Daniel Thym.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de