

Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik

Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen

Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik

Armin Laschet, Vorsitz

Stellvertretender Bundesvorsitzender der CDU,
Fraktions- und Landesvorsitzender der CDU Nordrhein-Westfalen und
ehemaliger Integrationsminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Heinrich Alt

Bundesagentur für Arbeit

Günter Burkhardt

Geschäftsführer PRO ASYL

Peter Clever

Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung
der Deutschen Arbeitgeberverbände

Dr. Michael Griesbeck

Vizepräsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Prof. Dr. Renate Köcher

Geschäftsführerin des Instituts für Demoskopie Allensbach

Dr. Ulrich Maly

Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg und
Vizepräsident des Deutschen Städtetags

Bilkay Öney

Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg

Roland Preuß

Süddeutsche Zeitung

Hans Peter Wollseifer

Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks

Prof. Dr. Christine Langenfeld, ständiger Gast

Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen
für Integration und Migration

Inhalt

Vorwort	9
Zusammenfassung	13
1 Einführung	19
1.1 Deutsche Flüchtlings- und Asylpolitik im europäischen Rahmen	20
1.1.1 Rahmenbedingungen der deutschen Flüchtlingspolitik	21
1.1.2 Ziele und Zielkonflikte der deutschen Flüchtlingspolitik	24
1.1.3 Handlungsfelder und Gestaltungsspielräume für politische Entscheidungen: Dimensionen der Integrationspolitik	24
1.1.4 Was steht auf dem Spiel – was kann gewonnen werden?	26
1.2 Begriffsklärungen und -definitionen: Flucht, Asyl und Migration	27
1.2.1 Begriffe des Politischen – Politik der Begriffe: Fremde, Flüchtlinge und Migranten	27
1.2.2 Der historische Ursprung des Flüchtlingsschutzes	29
1.2.3 Echoeffekte: Regelungen und Schutzbestimmungen	30
1.2.4 Wege ins Asyl – Schritte der Integration	33
1.2.5 Rahmungen für eine Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik	35
1.2.6 Exkurs: »Bleibeperspektive« – Vom politischen Konzept zum administrativen Begriff	36
1.3 Zahlen – Daten – Fakten	38
1.3.1 Einleitung	38
1.3.2 Der politische und demografische Rahmen: Herkunfts-, Zugangs- und Strukturdaten	39
1.3.3 Räumliche Verteilung in Deutschland	47
1.3.4 Anerkennung, Schutz, Rückkehr und Rückführung von Flüchtlingen	50
2 Zugang und Asylverfahren	55
2.1 Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge unabhängig vom individuellen Asylrecht	56
2.1.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele	56
2.1.2 Aktuelle Fragen und Entwicklung	56
2.1.3 Ausgangssituation und Rahmen: Staaten und Flüchtlinge als Akteure	57
2.1.4 Möglichkeiten des Zugangs zum Schutz für Flüchtlinge	60
2.1.5 Neue Zugänge: Möglichkeiten und Wege der Beeinflussung von Fluchtbewegungen	63
2.1.6 Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele	68
2.1.7 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	72

2.2	Asylverfahren	74
2.2.1	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	74
2.2.2	Aktuelle Fragen	75
2.2.3	Der aktuelle politische Rahmen: Asylverfahren unter den Bedingungen institutionellen Umbaus	75
2.2.4	Der Ablauf eines Asylverfahrens	75
2.2.5	Sachstand und Möglichkeiten zur Verfahrensoptimierung	79
2.2.6	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	82
3	Aufnahme und Integration	85
3.1	Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden – Kommunen entlasten	86
3.1.1	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	86
3.1.2	Aktuelle Fragen und Entwicklung	87
3.1.3	Unterbringung und Wohnen: Von der Erstaufnahme zum regulären Wohnungsmarkt	89
3.1.4	Stand der Debatte: Bedingungen und Optionen	94
3.1.5	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	100
3.2	Zugang zu Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Asylbewerber: Von der Erstversorgung bis zur psychosozialen Behandlung	102
3.2.1	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	102
3.2.2	Aktuelle Fragen und Entwicklung	103
3.2.3	Zugang zu Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung	103
3.2.4	Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele	107
3.2.5	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	111
3.3	Sprachvermittlung und Spracherwerb für Flüchtlinge: Praxis und Potenziale außerschulischer Angebote	113
3.3.1	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	113
3.3.2	Aktuelle Fragen und Entwicklung	114
3.3.3	Sprachvermittlung und Spracherwerb: Angebote und Konzepte	115
3.3.4	Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele	123
3.3.5	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	126

3.4	Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge:	
	Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen	129
3.4.1	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	129
3.4.2	Aktuelle Fragen und Entwicklung	130
3.4.3	Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge	130
3.4.4	Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele	138
3.4.5	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	140
3.5	Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge:	
	Informationen erheben – Zugänge erleichtern	143
3.5.1	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	143
3.5.2	Aktuelle Fragen	144
3.5.3	Arbeitsmarktzugang: Rahmenbedingungen und Möglichkeiten	144
3.5.4	Stand der Debatte: Perspektiven und Potenziale der Arbeitsmarktintegration	153
3.5.5	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	159
4	Rückkehr	165
4.1	Rückführung und Abschiebung, Unterstützung freiwilliger Rückkehr und Perspektiven der Rückkehr	166
4.1.1	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	166
4.1.2	Aktuelle Fragen und Entwicklung	167
4.1.3	Flüchtlingsschutz – freiwillige Rückkehr – Abschiebung: Daten und Praxis	167
4.1.4	Der Ablauf von Rückkehr- und Abschiebungsverfahren	168
4.1.5	Sachstand: Rückkehr und Abschiebung zwischen gesetzlicher Theorie und realer Praxis	170
4.1.6	Stand der Debatte: Optionen und Alternativen	175
4.1.7	Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	178
5	Gesellschaftspolitische Fragen	181
5.1	Flüchtlings- und Asylpolitik als globale, europäische und nationale Aufgabe: Herausforderungen für die Zukunft	182
5.1.1	Perspektiven und Horizonte der Asyl- und Flüchtlingspolitik	182
5.1.2	Die internationale Verantwortung Deutschlands: Flüchtlingspolitik jenseits der Grenzen	184
5.1.3	Standortbestimmung und Selbstvergewisserung: Perspektiven der Integrationspolitik	186
5.1.4	Die deutsche Einwanderungsgesellschaft in Europa: Sozialer und narrativer Zusammenhalt	188

Anhang I: Tabellen und Verzeichnisse	193
Tabellen	194
Abbildungsverzeichnis	198
Tabellenverzeichnis	198
Infoboxen	198
Abkürzungsverzeichnis	199
Literaturverzeichnis	201
 Anhang II: Die Arbeit der Robert Bosch Expertenkommission	 215
Strategien und Lösungen für die Zukunft entwickeln:	
Zum Selbstverständnis und zur Arbeitsweise der	
Robert Bosch Expertenkommission	216
Erklärung von Günter Burkhardt, PRO ASYL	218
Gutachten für die Arbeit der Robert Bosch Expertenkommission	224
Einbindung weiterer Experten	225
Die Mitglieder der Robert Bosch Expertenkommission	226
Das wissenschaftliche Sekretariat der Robert Bosch	
Expertenkommission	229
 Impressum	 232

Vorwort

Die Krisen in der Welt werden zahlreicher und komplexer. Viele der regionalen Konflikttherde sind dabei nicht nur vor Ort eng miteinander verzahnt. Die Folgen von Bürgerkriegen, *failing states* und wirtschaftlichen Notsituationen betreffen heute auch mehr denn je die Gesellschaften Europas. Die Globalisierung ist längst kein abstraktes Phänomen mehr – Ereignisse, die sich in vermeintlich fernen Regionen der Welt abspielen, wirken sich direkt auf unseren Lebensalltag aus. Wohl keine andere Krise der vergangenen Jahre hat diesen Zusammenhang so deutlich vor Augen geführt wie die europäische Flüchtlingsfrage, die in Teilen Europas zu einer dramatischen humanitären Krise erwachsen ist.

Dabei fand und findet sich Deutschland – Zufluchtsort für einen Großteil der nach Europa strebenden Flüchtlinge – im Mittelpunkt der Krise wieder. Über eine Million Asylsuchende sind im Jahr 2015 zu uns gekommen: Viele flohen vor Terror und Bürgerkrieg, andere vor politischer oder religiöser Verfolgung. Für manche war es die schlichte Hoffnung auf ein besseres Leben. Was auch immer die Motive der Menschen, die bei uns um Asyl bitten, waren oder sind: Ihr Kommen in so großer Anzahl hat unsere Gesellschaft erheblich in Bewegung versetzt. Kein anderes Thema prägt die politische und gesellschaftliche Debatte im Land heute so sehr wie die Flüchtlingsfrage. In keinem anderen Politikbereich ist es in den vergangenen Monaten zu einer solch regen Gesetzgebungstätigkeit gekommen. Während viele Bürgerinnen und Bürger im Spätsommer 2015 eine bisher ungekannte und weltweit beachtete Willkommenskultur gegenüber Flüchtlingen an den Tag legten, mehrten sich mittlerweile die Anzeichen, die ein tief sitzendes Unsicherheitsgefühl in großen Teilen der Bevölkerung anzeigen. Sachliche Argumente haben es in einem immer stärker aufgeheizten Debattenklima zunehmend schwer.

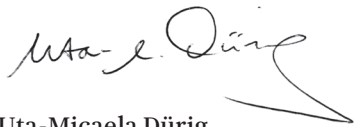
Diese Entwicklung hat die Arbeit der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik nicht einfacher gemacht. Sicher: Auch im März 2015, als die Kommission zum ersten Mal zusammentrat, gehörte die Flüchtlingspolitik bereits zu einem der wichtigsten Politikfelder. Die seitdem erfahrungsgewordene Dimension der Flüchtlingsbewegungen nach Deutschland hat die Erwartungen an die Politik und auch an die Arbeit der Kommission noch einmal deutlich erhöht. Denn auch wenn nicht alle Menschen bei uns werden bleiben können: Die mit der Unterbringung und Integration von hunderttausenden Schutzsuchenden verbundene Herausforderung – zumal in so kurzer Zeit – ist ohne Beispiel. Diese Erkenntnis bestärkte die Kommission in ihrer Überzeugung, dass eine erfolgreiche deutsche Flüchtlingspolitik auf Konzepten beruhen muss, die über den Tag hinaus tragen. Konzepte, die auch einen Beitrag zu einem neuen integrations- und flüchtlingspolitischen Grundkonsens in unserer Gesellschaft leisten können.

Um diesen Anspruch erfüllen zu können, leiteten zwei Grundprämissen die Kommissionsarbeit: Einerseits folgt der nun vorliegende Bericht einem ganzheitlichen Ansatz, der den gesamten »Zyklus« des deutschen Asylsystems betrachtet. Andererseits stellte die Zusammensetzung der Kommission sicher, dass hochrangige Vertreter aller gesellschaftlichen Gruppen gleichberechtigt an einem Tisch saßen.

Die Kommission zeichnete ein heterogener und parteiübergreifender Charakter aus. Neben Repräsentanten staatlicher Institutionen wie der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge waren auch die deutsche Wirtschaft, die kommunalen Spitzenverbände, die Menschenrechtsorganisation PRO ASYL sowie Vertreter aus Politik, Medien und Demoskopie Teil der Kommission. Zahlreiche weitere im Thema engagierte Akteure, wie Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Religionsgemeinschaften und Flüchtlingsselfstorganisationen, wurden mittels Anhörungen in die Kommissionsarbeit eingebunden. Hinzu kam die Einholung wissenschaftlicher Expertisen durch Gutachten und eine fortlaufende Begleitung durch ein wissenschaftliches Sekretariat. Ohne dessen hervorragende Arbeit wäre die Erstellung eines so umfangreichen Berichts im Umfeld eines durchaus wechselhaften medialen und gesellschaftlichen Klimas sowie mit Blick auf die sich stetig wandelnden politisch-rechtlichen Grundlagen des Asylsystems nicht möglich gewesen.

Die Vorschläge der Kommission beziehen sich sowohl auf Herausforderungen kurzfristiger als auch langfristiger Natur. Zu Ersteren gehören vor allem die Unterbringung und gesundheitliche Versorgung der Flüchtlinge. Ihre Bewältigung erfordert einen politischen »Sprint«, zu dem staatliche und gesellschaftliche Akteure bereits angesetzt haben. Die noch vor uns liegenden langfristigen Herausforderungen können als Teil eines politischen »Marathonlaufs« gesehen werden, zu dem die Unterrichtung und Betreuung von Flüchtlingskindern, die Sprach- und Wertevermittlung und die Arbeitsmarktintegration gehören. Zudem müssen die Asylverfahren verbessert und auch neue Wege bei den in Teilen notwendigen Rückführungen gefunden werden. Ziel muss es sein, eine erfolgreiche Integration der anerkannten Flüchtlinge zu ermöglichen sowie die gesellschaftliche Akzeptanz und die Funktionsfähigkeit des deutschen Asylsystems zu erhalten. In jedem der genannten Teilbereiche müssen wir dem Dreiklang folgen: Sehen – Erkennen – Handeln. Der einzelne Mensch muss dabei immer im Mittelpunkt stehen. Das verlangt das Menschenbild, das dem Recht in Deutschland und Europa zugrunde liegt.

Der Bericht ist kein politisches Programm. Er enthält vielmehr Handlungsempfehlungen, die sich an politische und gesellschaftliche Verantwortungsträger richten. Die Kommission ist zudem weit davon entfernt zu behaupten, dass das vorliegende Papier die Flüchtlingskrise lösen könnte – nichts wäre vermessener. Der Bericht ist eher zu sehen als ein sachlicher Impuls in einer Zeit, in der die Debatte allzu oft von emotionalen und polarisierenden, ja bisweilen schrillen Tönen geprägt wird. Die integrationspolitische Erfolgsgeschichte, auf die Deutschland zurückblickt, kann und muss um ein neues Kapitel ergänzt werden. Dafür müssen wir jetzt die richtigen Weichenstellungen vornehmen. Hierzu will die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik ihren Beitrag leisten.



Uta-Micaela Dürig
Geschäftsführerin
Robert Bosch Stiftung GmbH



Armin Laschet
Vorsitzender der Kommission

April 2016

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik entstand zwischen März 2015 und Februar 2016. Er liefert Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge, um einen sachlichen und lösungsorientierten Beitrag zur Diskussion um das politisch zentrale und auch strittige Thema der Flüchtlingsaufnahme und -integration zu leisten. Die durch die Kommission behandelten Themenfelder orientieren sich vorrangig am Ablauf einer Flüchtlingsbiographie und den daraus resultierenden Schritten zwischen Zugang, Aufnahme, Asylverfahren, Anerkennung oder Rückführung bei Nichtanerkennung. Somit liegt der Schwerpunkt der Empfehlungen auf Fragen, die in Deutschland zu beantworten sind. In erster Linie wurde dabei die integrationspolitische Dimension betont. Die europäischen und globalen Verflechtungen der Flüchtlingsbewegungen wurden hingegen nur am Rande behandelt. Im Einzelnen spricht der Kommissionsbericht die folgenden acht Handlungs- und Themenfelder an und formuliert dazu Empfehlungen:

1. Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge
2. Asylverfahren
3. Unterbringung und Wohnen
4. Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung
5. Sprachvermittlung und Spracherwerb
6. Zugang zu Bildungseinrichtungen
7. Ausbildung und Arbeitsmarktzugang
8. Rückkehr, Rückführung und Abschiebung

Darüber hinaus wurden in der Robert Bosch Expertenkommission noch die Themen der räumlichen Verteilung und der finanziellen Reorganisation der Flüchtlingsaufnahme und -eingliederung diskutiert und auf das Potenzial für Reformen hin ausgelotet. Hierzu entstanden separat veröffentlichte Gutachten des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln mit dem Titel »Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus« sowie »Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen« des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln.

1. Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge nach Deutschland und Europa

Die Robert Bosch Expertenkommission spricht sich im Bereich der Flüchtlingsaufnahme für eine klare Trennung von Asylrecht und sonstiger regulärer Migration aus. Nur der Gruppe von tatsächlich verfolgten Menschen ist zunächst bedingungsloser Schutz für Leib und Leben zu gewähren. Allerdings braucht der *Zugang* von Flüchtlingen auch neue Regelungen, die Deutschland entlasten und Europa besser und verantwortungsvoller einbinden. Eine, wenn auch nicht einfache Lösung der Flüchtlingskrise muss auf europäischer Ebene erzielt werden. Daher spricht sich die Robert Bosch Expertenkommission dafür aus, in den nächsten beiden Jahren auf EU-Ebene Aufnahmeprogramme für mehrere hunderttausend Flüchtlinge aufzulegen und ihre faire Verteilung durch EU-Resettlement-Programme zu ermöglichen. So würden nicht nur die Aufgaben und Lasten besser verteilt, sondern auch die Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland und die Bearbeitung der Verfahren verbessert werden.

2. Asylverfahren

Zur nötigen Verbesserung der *Asylverfahren* spricht sich die Robert Bosch Expertenkommission dafür aus, die Kapazitäten des zuständigen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu optimieren, insbesondere durch die rasche Besetzung vakanter Stellen und die Abordnung von Mitarbeitern aus anderen Verwaltungsbereichen. Für die Modernisierung der elektronischen Verwaltung zwischen Bund, Ländern und Kommunen braucht es neue Initiativen und finanzielle Investitionen, die zu einer einheitlichen elektronischen Akte führen. In den Außenstellen des BAMF könnten Anhörungs- und Entscheidungsverfahren beschleunigt werden, indem künftig die Anhörung und Entscheidung unverzüglich nach der persönlichen Anhörung durch ein und dieselbe Person vorgenommen werden.

3. Unterbringung und Wohnen

Die Frage der *Unterbringung* und des *Wohnens* von Flüchtlingen ist drängend, nicht zuletzt, da hier zeitnah Engpässe überwunden und die Kommunen entlastet werden müssen. Dazu muss die Erstaufnahme neu organisiert werden. Die Robert Bosch Expertenkommission empfiehlt u. a. verschiedene Maßnahmen zum Um- und Ausbau von Erstaufnahmeeinrichtungen und die Schaffung bundesweit verbindlicher Standards für Gemeinschaftsunterkünfte. Vor allem braucht es aber eine deutliche Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus durch gemeinsame Initiativen von Bund, Ländern und Kommunen. Auch sieht die Robert Bosch Expertenkommission weitere Spielräume bei der Vereinfachung steuerlicher und baurechtlicher Vorgaben. Die Verteilung von Flüchtlingen auf Länder und Kommunen sollte künftig stärker Kriterien wie die regionale demografische Entwicklung, den Zustand der Kommunalfinanzen und die jeweilige Situation auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt berücksichtigen.

4. Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung

Auch im Bereich der *Gesundheitsversorgung* für Flüchtlinge und Asylbewerber gibt es Reformbedarf. Zunächst sollten Erstaufnahmeeinrichtungen besser für die gesundheitliche Betreuung von Flüchtlingen ausgestattet werden, indem mehr medizinisches und psychologisches Personal vorgehalten und Angebote der mobilen Versorgung ausgebaut werden. Die Not- und Akutversorgung für Asylbewerber sollte aus Sicht der Robert Bosch Expertenkommission in eine bundeseinheitliche Regelversorgung auf Basis einer Gesundheitskarte übergehen. Das Impfangebot für Flüchtlinge und die psychosoziale Betreuung traumatisierter Personen sollten erweitert werden.

5. Sprachvermittlung und Spracherwerb

Die außerschulische *Sprachvermittlung* und der *Spracherwerb* für Flüchtlinge bedürfen nach Ansicht der Robert Bosch Expertenkommission ebenfalls einiger Neuerungen. So sollte der Zugang zu Sprach- und Orientierungskursen für Personen mit guter Bleibeperspektive dauerhaft und nicht nur nachrangig gewährleistet werden. Sprachliche Qualifikationen von Flüchtlingen sollten bereits in Erstaufnahmeeinrichtungen festgestellt werden. Das Angebot der BAMF-Integrationskurse muss deutlich erweitert werden. Darüber hinaus müssen auch die Regelinstitutionen besser für die Sprachvermittlung an Flüchtlinge ausgestattet werden, u. a. durch den Ausbau von Angeboten zu Deutsch als Zweitsprache. Auch sieht die Robert Bosch Expertenkommission bei der Vernetzung von Regelangeboten und zivilgesellschaftlichen Initiativen zum Spracherwerb Möglichkeiten, ungenutzte Potenziale zu heben.

6. Zugang zu Bildungseinrichtungen

Im Bereich der *Bildungseinrichtungen* empfiehlt die Robert Bosch Expertenkommission, den Zugang zu frühkindlicher Bildung für Flüchtlingsfamilien zu verbessern, um möglichst früh eine offensive Integrationspolitik beginnen zu können. Für den Schulbesuch von Flüchtlingskindern ist kurzfristig vor allem der stetige Ausbau des Angebots von flächendeckenden Vorbereitungsklassen eines der wichtigsten Ziele. Eine weitere Herausforderung besteht bei Berufsschulen, für die die Robert Bosch Expertenkommission empfiehlt, diese auch für nicht mehr schulpflichtige Heranwachsende und junge Erwachsene zu öffnen, um die Integration durch das duale System zu erleichtern. Für die Lehreraus- und -fortbildung sollten laufende Prozesse kontinuierlich ausgebaut werden, insbesondere mit Blick auf die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten im Umgang mit sprachlicher und kultureller Heterogenität, aber auch die Ausbildung für Deutsch als Zweitsprache.

7. Ausbildung und Arbeitsmarktzugang

Der Zugang von Flüchtlingen zu *Ausbildungsmöglichkeiten* und zum *Arbeitsmarkt* ist mittel- und langfristig eine der wichtigsten politisch-gesellschaftlichen Aufgaben. Hier sollte nach Auffassung der Robert Bosch Expertenkommission frühzeitig angesetzt werden, um schnell Genaueres über die schulischen und beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen zu erfahren. Die Empfehlungen der Robert Bosch Expertenkommission zielen hier auf die systematische wissenschaftliche Erhebung und Auswertung von Informationen, aber auch auf einen effektiveren Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden. Die Arbeitsaufnahme sollte für Flüchtlinge mit Bleibeperspektive weiter erleichtert werden. Ein Baustein bei diesem Vorhaben ist die Modifikation der noch bestehenden Vorrangprüfung für Asylsuchende, aber auch die Öffnung von Möglichkeiten zur Zeitarbeit für alle arbeitsberechtigten Asylbewerber und Geduldeten, unabhängig von deren Qualifikation. Reformpotenzial sieht die Robert Bosch Expertenkommission im Bereich der Arbeitsverwaltung, z. B. durch ein besseres Schnittstellenmanagement zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern. Auch sollten bestehende arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente für Flüchtlinge mit Bleibeperspektive voll eingesetzt werden. Ungenutzte Potenziale sieht die Robert Bosch Expertenkommission bei der Förderung von Existenzgründungen für Flüchtlinge.

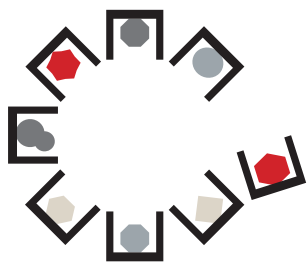
8. Rückkehr, Rückführung und Abschiebung

Auch bei der *Rückkehr und Abschiebung* von nicht anerkannten Asylbewerbern sieht die Robert Bosch Expertenkommission Raum für Reformen. Die Anreize für eine freiwillige Rückkehr sollten durch eine bessere und systematischere Beratung ausgebaut werden. Das Rückführungsmanagement muss frühzeitig einsetzen und gegebenenfalls stärker mit Anreizen operieren. Auch ist langfristig eine bessere Verzahnung von Flüchtlings- und Rückkehrpolitik mit der Entwicklungspolitik in den Herkunftsregionen zielführend.

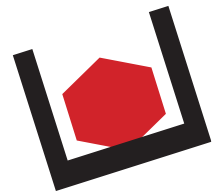
Schlussbemerkung

Die Handlungsfelder im Bereich der Flüchtlingspolitik sind mannigfaltig. Um einen Erfolg dieser Politik zu gewährleisten, muss daher *gleichzeitig* auf *verschiedenen* Ebenen angesetzt werden. Verzahnungen und Verschränkungen der flüchtlingspolitischen Bereiche sind notwendig, um etwaige Hebelwirkungen zu ermöglichen. Dies gilt zum Beispiel für die Vernetzung von Sprachmaßnahmen, bildungspolitischen Ansätzen und dem Zugang zum Arbeitsmarkt.

So wichtig jede Einzelmaßnahme für sich genommen auch sein mag – zum Erfolg wird sie erst, wenn auf der politischen und verwaltungstechnischen Ebene Strukturen entstehen und Prozesse in Gang gesetzt werden, die die Flüchtlingspolitik grundsätzlich als Politik der Integration und Teilhabe verstehen. Dies ist eine gewaltige Herausforderung. Ihre Bewältigung ist nicht zum Nulltarif zu haben. Aber sie sollte mit Blick auf die Zukunft als notwendige Investition getätigt werden.



1 Einführung



1.1

Deutsche Flüchtlings- und Asylpolitik im europäischen Rahmen

»Ich wünschte, die Erinnerung an die geflüchteten und vertriebenen Menschen von damals könnte unser Verständnis für geflüchtete und vertriebene Menschen von heute vertiefen. Und umgekehrt: Die Auseinandersetzung mit den Entwurzelten von heute könnte unsere Empathie mit den Entwurzelten von damals fördern.«

Bundespräsident Joachim Gauck am 20. Juni 2015, dem »Weltflüchtlingstag« und dem »Gedenktag für die Opfer von Flucht und Vertreibung«, im Deutschen Historischen Museum in Berlin.

»In der Flüchtlings- und Asyldebatte ist eigentlich alles gesagt«, kommentierte die Frankfurter Allgemeine Zeitung schon am 27. Juli 2015.¹ Die Ereignisse haben seitdem allerdings eine neue Dimension angenommen und die Debatte ist alles andere als erschöpft. Ganz im Gegenteil: Flucht und Asyl sind nach wie vor hochaktuelle und kontrovers diskutierte Themen. Um Lösungen der »Flüchtlingskrise« wird in Deutschland und Europa weiterhin gerungen, jedoch haben sich die Rahmenbedingungen seit dem Sommer des Jahres 2015 deutlich verändert. Die andauernd hohen Zahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen² haben zu Polarisierungen, politischen Konsequenzen und pragmatischen Anpassungen geführt, und zwar auf verschiedenen Ebenen und unterschiedlichen Politikfeldern. Die Frage nach der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen beschäftigt nicht nur die bundesdeutsche Öffentlichkeit und Politik intensiv, sondern auch die Europäische Union und die internationale politische Ebene. Die weltweite Debatte über die aktuelle Flüchtlingspolitik in Deutschland und deren Neuausrichtung spiegelt die europäische und internationale Dimension des Themas. Dabei werden auch die gesetzlichen Handlungsspielräume der verschiedenen Ebenen zunehmend kritisch zur Diskussion gestellt. Vorschläge für eine Neujustierung der deutschen Flüchtlingspolitik müssen daher zum einen die Rahmenbedingungen der deutschen Flüchtlingspolitik beleuchten. Zum Zweiten müssen etwaige Zielkonflikte, die sich im Spannungsfeld von Migration und staatlichem Steuerungsanspruch ergeben, benannt und auf ihre Bedeutung hin analysiert werden. Drittens braucht es Klarheit über die tatsächlich existierenden

¹ Kommentar von Peter Sturm in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 27.07.2015, S. 8.

² Personenbezogene Bezeichnungen, die sich zugleich auf Frauen und Männer beziehen, werden zur besseren Lesbarkeit in der Regel nur in der männlichen Form angeführt. Gemeint sind ausdrücklich auch alle nicht männlichen Personen. Die Verwendung des Begriffs »Flüchtling« wird analog zur sprachgebräuchlichen Verwendung auch für (noch) nicht anerkannte Flüchtlinge verwendet und beschreibt alle Menschen, die in Deutschland Schutz suchen. Zu einer genaueren Unterscheidung der Begriffe vgl. Kapitel 1.2.

Gestaltungsspielräume für politische Entscheidungen im Bereich der Asyl- und Integrationspolitik. Und nicht zuletzt bedarf es einer möglichst konkreten Vorstellung davon, was durch neue Maßnahmen mittel- und langfristig erreicht werden soll.

1.1.1 Rahmenbedingungen der deutschen Flüchtlingspolitik

Der Rahmen für die deutsche Flüchtlingspolitik wird durch drei entscheidende Faktoren abgesteckt. Erstens sind die bestehenden *rechtlichen Regelungen* in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu nennen. Zweitens die *Akteure aus dem Bereich der Politik und Verwaltung*, die für die Konzeption und Umsetzung dieser Politik verantwortlich sind. Und drittens die jeweils *aktuellen Flucht- und Migrationsbewegungen*, auf die sowohl die politischen Akteure als auch die Öffentlichkeit mit Debatten und Handlungen reagieren.

Die *Ebene der rechtlichen Regelungen* hat eine nationalstaatliche, eine europäische und eine internationale, also völkerrechtliche Dimension. Die Ansprüche auf Flüchtlingsschutz gehen teils aus internationalem Recht hervor, wie etwa durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (UN-Menschenrechtscharta), das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) oder die Europäische Menschenrechtskonvention. Die politische Praxis des Zugangs und der Verteilung ist europarechtlich geregelt (Dublin-Abkommen). Die Fragen der Aufnahme, Anerkennung und Integration von Flüchtlingen fallen dagegen in die Kompetenz der einzelnen Nationalstaaten – unter Beachtung und Umsetzung der EU-Richtlinien wie Aufnahme-, Asylverfahrens- und Rückführungsrichtlinie. Die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Ebenen greifen ineinander, bilden aber auch Konfliktfelder, wie die Debatte um nationalstaatliche und unionsrechtliche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten gegenwärtig zeigt. Eine Zuspitzung erfährt diese Auseinandersetzung seit Mitte 2015 mit Blick auf die Frage der Grenzkontrollen und der Verteilung von Flüchtlingen auf die unterschiedlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Die *Ebene der politischen Akteure* ist in Europa ebenfalls verschränkt, und zwar zwischen den Nationalstaaten und der EU. Zugleich fehlt eine tragfähige internationale Architektur mit handlungsfähigen und politisch potenten Akteuren. Die relevanten Institutionen auf Seiten der EU sind neben der Kommission vor allem der Europäische Rat bzw. der Rat der Innen- und Justizminister. Somit liegt trotz zunehmender rechtlicher Europäisierung der Asylpolitik der politische Entscheidungsdruck doch vorwiegend bei den Vertretern der Nationalstaaten, sieht man von der nationalen und europäischen Gerichtsbarkeit ab, die die Entscheidungen juristisch prüft. Auch wenn sich auf Seiten der ausführenden Institutionen und der administrativen Kompetenzen in den letzten Jahren eine zunehmende

Europäisierung vollzogen hat,³ sind und bleiben die Nationalstaaten immer noch entscheidende politische Akteure im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik. Dies zeigt sich umso mehr, je stärker die Funktionsfähigkeit des 1999 beschlossenen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beeinträchtigt oder in Frage gestellt wird. Die Entwicklungen des Jahres 2015 haben das gemeinsame europäische System zunehmend unterminiert.

Ob es auch substanziell wieder voll in Kraft treten wird, gegebenenfalls in reformierter Form, oder was in Zukunft an seine Stelle treten kann, ist eine zurzeit noch offene Frage. Darüber hinaus bleibt zu klären, welche Perspektive die weitere Europäisierung (Harmonisierung) der Flüchtlings- und Asylpolitik hat, auch mit Blick auf die Entwicklung gemeinsam abgestimmter Politiken, Konzepte und Strategien zur Angleichung der Integrationspolitiken für Flüchtlinge, die auf Dauer in Europa bleiben werden. Diese Politik, sei es im Bereich des Spracherwerbs, des Zugangs zu Bildung, des Eintritts in den Arbeitsmarkt oder der Einbürgerung von Flüchtlingen, folgt bislang rein nationalen Regeln. Hier fehlt es noch gänzlich an europäischen Perspektiven und Politiken.

Drittens sind die *aktuellen Flucht- und Migrationsbewegungen* die derzeit eigentlich treibende Kraft der Flüchtlings- und Asylpolitik. Solange die Zahl der Flüchtlinge gering blieb, war dieses Politikfeld relativ unbedeutend. Steigende Flüchtlingszahlen aber ziehen ein erhöhtes Maß an politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit nach sich, haben Integrationsnotwendigkeiten zur Folge, drohen die Kommunen zu überfordern und führen zu einer starken Politisierung auf europäischer Ebene wie auch in den einzelnen Nationalstaaten der EU. Hier trifft die derzeitige Entwicklung zum Teil auf verstärkte Renationalisierungsprozesse und erstarkende rechtsnationale Bewegungen, die daraus Kapital zu schlagen suchen. Gesellschafts- und parteipolitisch zeigt sich – nicht erst seit dem Jahr 2015 –, dass die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen von rechtsnationalen und rechtspopulistischen Parteien in einer langen Tradition migrations- und ausländerfeindlicher Politik aufgegriffen wird. Solche Entwicklungen sind seit Jahren, teils Jahrzehnten, in zahlreichen westeuropäischen Ländern sichtbar.⁴ Parteien wie der Front National, die Dänische Volkspartei, der belgische Vlaams Belang oder die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) besetzen und bearbeiten das Feld einer fremdenfeindlichen,

3 Beispiele hierfür sind die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU (Frontex), das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) oder auch die Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken (EURODAC).

4 Auch in Mittel- und Osteuropa, wo die Voraussetzungen unterschiedlich sind, wird das Thema zunehmend als migrationspolitisches und nationales politisiert und negativ aufgeladen. Für die nationalistischen und rechtspopulistischen Parteien in Mittel- und Osteuropa gehörte das Thema Migration und Migrationsminderheiten bislang allerdings nicht zum Kern des politischen Programms. Eher zielte deren Rhetorik auf autochthone Minderheiten wie Roma, Juden oder ethnonationale Minderheiten benachbarter Staaten.

gegen Migration im Allgemeinen und Flüchtlinge im Besonderen gerichteten Politik, ebenso wie auch das Feld der EU-Kritik. Sie sind mit dieser Zweipunktpolitik – gegen Europa, gegen Migration – in viele nationale Parlamente eingezogen, teils auch in Regierungsverantwortung gelangt. In Deutschland gab es vorwiegend aus historischen Gründen bisher eine in dieser Hinsicht abweichende Entwicklung. Rechtspopulistischen Parteien dieser Art gelang es nicht, in den Bundestag einzuziehen, allerdings waren und sind sie in Landes- und kommunalen Parlamenten vertreten. Sie beeinflussen durch ihre Präsenz den Diskurs in der Bevölkerung, den Medien und den demokratischen Parteien.

Die Gewalt gegen Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte ist rapide angestiegen. Im Jahr 2015 gab es laut Bundeskriminalamt allein 1.005 Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte.⁵ Die öffentlichen und medialen Debatten, geprägt von Stimmungen, Sorgen und Ängsten in der Bevölkerung, haben sich in Deutschland im Verlauf der »Flüchtlingskrise« zunehmend intensiviert und polarisiert. Welchen Effekt dies auf die politische und parlamentarische Entwicklung in Deutschland haben wird, lässt sich nicht eindeutig prognostizieren. Repräsentative Umfragen⁶ legen aber nahe, dass es auch in der Bundesrepublik zu einer weiteren Politisierung der Flüchtlingsfrage kommen wird.

5 ZEIT ONLINE (2015): BKA: Sprunghafter Anstieg bei Straftaten gegen Asylunterkünfte, 28.01.2016, <http://www.zeit.de/news/2016-01/28/migration-bka-sprunghafter-anstieg-bei-straftaten-gegen-asyl-unterkuenfte-28155405>

6 So dokumentierte der Deutschland-Trend der ARD am 03.02.2016, dass 81 Prozent der Befragten meinten, die Bundesregierung habe die Flüchtlingssituation nicht im Griff. Gleichzeitig stieg die Zustimmung zur rechtspopulistischen Alternative für Deutschland bei der Sonntagsfrage auf 10 Prozent. Damit wäre sie drittstärkste politische Kraft.

1.1.2 Ziele und Zielkonflikte der deutschen Flüchtlingspolitik

Aus den völkerrechtlich verbindlichen humanitären Verpflichtungen resultiert der Anspruch, verfolgten und schutzbedürftigen Menschen Zuflucht zu gewähren. Mit Blick auf die nationalen Interessen kann aber auch eine Reduzierung der Flüchtlingszahlen angestrebt werden, sei es, um Verteilungskonflikte zu vermeiden, sei es, um politischer Polarisierung vorzubeugen. Andererseits kann die Einwanderung vieler vornehmlich junger Menschen, die eine neue Lebensperspektive suchen, für Deutschland angesichts des demografischen Wandels mittel- und langfristig auch eine große Chance sein – zumindest, wenn die Integration gelingt. Unterhalb dieses übergeordneten Zielkonflikts zwischen völkerrechtlichen humanitären Verpflichtungen und nationalen Interessen sind die eher praktischen und pragmatischen Ziele der deutschen Flüchtlings- und Asylpolitik in ihrem europäischen und internationalen Rahmen angesiedelt:

- :: Schutz von politisch Verfolgten und Kriegsflüchtlingen;
- :: eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen innerhalb des Bundesgebiets und zwischen den Gebietskörperschaften;
- :: die Funktionsfähigkeit des deutschen Asylsystems einschließlich einer funktionierenden Rückkehr nicht schutzberechtigter Personen;
- :: die gelungene Integration von schutzbedürftigen Asylsuchenden;
- :: eine solidarische Flüchtlingsaufnahme innerhalb der EU;
- :: die Aufrechterhaltung eines gemeinsamen europäischen Asyl- und Flüchtlingssystems;
- :: die Kommunikation der Flüchtlingspolitik in die deutsche Öffentlichkeit und die Schaffung von Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme und -integration.

Diese Kernziele der deutschen Flüchtlingspolitik werden in der jüngeren Debatte oft um zusätzliche Überlegungen erweitert, beispielsweise um die Sorge, die Handlungsfähigkeit des deutschen Nationalstaats aufrechtzuerhalten, nicht zuletzt mit Blick auf die Frage der Grenzkontrolle und der Grenzsicherung.

1.1.3 Handlungsfelder und Gestaltungsspielräume für politische Entscheidungen: Dimensionen der Integrationspolitik

Die Flüchtlings- und Asylpolitik ist im Jahr 2015 stark in Bewegung geraten, nicht zuletzt mit der Verabschiedung des ersten Asylpakets im Herbst. Zentrale Ziele des Gesetzgebungsverfahrens waren die Ausweitung der Teilhabechancen für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive und eine klare Unterscheidung von Flüchtlingen nach Gruppen (sichere Herkunftsstaaten vs. Bleibeperspektive). Diese politische Maßnahme war ein Versuch zur Begrenzung der Zuzugszahlen und zur beschleunigten Integration von Personen, die längerfristig in Deutschland bleiben werden.

Im Bereich der innenpolitischen Aufgaben dominieren wiederum zum Teil Fragen des »Krisenmanagements«, angefangen mit den Herausforderungen der Aufnahme (Wohnen und Unterbringung) über eine gelingende Integration durch Sprach- und Bildungsmaßnahmen (Spracherwerb, Zugang zu Bildungsinstitutionen in Deutschland) und die mögliche Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt bis hin zu Fragen der Zugehörigkeit und der gemeinsamen Wertebasis mit der deutschen Einwanderungsgesellschaft. Diese hier skizzierten Integrationsfelder sind zentral für die Gestaltung der deutschen Flüchtlings- und Asylpolitik. Nicht zuletzt deshalb stellt das vorliegende Gutachten sie in den Mittelpunkt der Analyse und der Handlungsempfehlungen, die am Ende eines jeden Themenschwerpunktes ausgesprochen werden.

Die Entscheidung der Kommission zur Begrenzung ihrer Arbeit auf die Reform- und Handlungsperspektiven in Deutschland bedeutet nicht, dass die europäischen oder internationalen Perspektiven zu vernachlässigen sind. Ganz im Gegenteil: Schlüssel zur Lösung der »Flüchtlingskrise« liegen gerade im internationalen und europäischen Raum. Die Forderung, Fluchtursachen zu bekämpfen, ist nicht falsch, nur weil sie allgemeiner Natur ist. Dies gilt auch für die ebenso allgemeine Forderung, Europa müsse im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik koordiniert und abgestimmt handeln.

Angesichts der Bedeutung, die der Integration der Flüchtlinge zukommt, und der Tatsache, dass sich diese auf unabsehbare Zeit noch vor allem im nationalstaatlichen Rahmen vollziehen muss, legt die Kommission den Schwerpunkt auf die Themen mittel- und langfristiger Integration in Deutschland. Das nationale »Management« der kurzfristigen Herausforderungen der Verteilung und der ersten Unterbringung wird demgegenüber zurückgestellt. Hier sind die staatlichen Akteure derzeit dabei, Lösungen zu erarbeiten. Die Inhalte und Themen der Kommissionsarbeit im Laufe der letzten zwölf Monate konzentrierten sich daher auf die Fragen einer nachhaltigen Integrationspolitik in der deutschen Gesellschaft. Dabei wurden jeweils die unterschiedlichen Dimensionen diskutiert und analysiert, um zu pragmatischen Lösungsvorschlägen innerhalb bestehender oder zu schaffender Gestaltungsspielräume zu gelangen. Ein Hauptanliegen war dabei, auf die Realisierbarkeit unter den vorhandenen politischen Rahmenbedingungen und die praktische Umsetzbarkeit der Handlungsempfehlungen zu achten. Dabei wurden nicht nur die verschiedenen Dimensionen der Integrationsbereiche, sondern auch deren institutionelle und thematische Differenzierung ins Auge gefasst. Ziel der Kommissionsarbeit war es, von der Absichtserklärung »Deutschland schafft das!« zu einem lösungsorientierten Ansatz des »Wie schafft Deutschland das?« zu gelangen.

1.1.4 Was steht auf dem Spiel – was kann gewonnen werden?

Flüchtlingsaufnahme, Flüchtlingsintegration und Flüchtlingspolitik haben sich im Laufe des letzten Jahres zum dominierenden politischen Thema in Deutschland und Europa entwickelt. Damit geht einher, dass das Thema politisch kontrovers diskutiert wird. Wahrnehmungen und Szenarien der Flüchtlingspolitik reichen von düsteren Untergangsvisionen bis hin zu Hoffnungen, dass sich durch diese neue Vielfalt ein vielfacher Nutzen – wirtschaftlich, demografisch und kulturell – abzeichne. Die Wahrheit liegt vermutlich in der Mitte. Die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen (aber auch ihre Rückkehr in die Herkunftsländer) bieten viele Chancen, jedoch auch Risiken.

Ohne Pathos oder Übertreibung sprechen viele Argumente dafür, dass es bei der Flüchtlingspolitik im europäischen Raum um eine Nagelprobe für die Glaubwürdigkeit der bisherigen EU als Wertegemeinschaft und für ihre Handlungsfähigkeit geht. Nach der Finanz- und Währungskrise ist die »Flüchtlingskrise« die zweite wirkliche Bewährungsprobe der erweiterten Europäischen Union. Dabei zeigt sich, dass die noch junge Union der 28 Mitgliedstaaten durch unterschiedliche historisch und politisch bedingte Erfahrungen und Erwartungen, nicht nur in Ost und West, geprägt wird. Gelingt es der Union, die Herausforderung zu meistern, kann Europa unter den Bedingungen von akzeptierter Vielfalt gestärkt und geeint aus der Krise hervorgehen.

Die starke Politisierung in Europa wie auch in der deutschen Gesellschaft ist ambivalent. Auch sie birgt Chancen und Risiken zugleich. Der gesellschaftspolitische Streit um die Flüchtlingspolitik hat bereits zur politischen Fragmentierung, auch zur Radikalisierung geführt und könnte diese weiter verstärken. Der Streit hat aber mit Blick auf die lebhaften politischen Debatten und das zunehmende ehrenamtliche Engagement auch das Potenzial zur gesellschaftlichen Bindung und zur Herausbildung gemeinsamer Vorstellungen und Werte. Es ist ein Prozess gesellschaftlicher Selbstverständigung. Dieser setzt allerdings voraus, dass Europa und die deutsche Gesellschaft bereit sind, die Herausforderungen anzunehmen und daraus einen Zukunftsentwurf zu schmieden. Das grundsätzliche Bekenntnis Deutschlands und Europas zu einer Wertegemeinschaft, die den Umgang mit Flüchtlingen und die Wahrung von deren Menschenrechten zu ihrem Prüfstein macht, könnte einen Ausgangspunkt für diesen Zukunftsentwurf bilden.

Es mag in der Flüchtlings- und Asyldebatte schon vieles gesagt worden sein, aber die Debatte ist noch längst nicht am Ende angekommen, zumal weitere Entscheidungen bevorstehen. Das hier vorgestellte Gutachten will einen Beitrag leisten, die Debatten zu bereichern und Entscheidungen auf den Weg zu bringen, um die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zu einer deutschen und europäischen Erfolgsgeschichte zu machen.

1.2

Begriffsklärungen und -definitionen: Flucht, Asyl und Migration

1.2.1 Begriffe des Politischen – Politik der Begriffe:

Fremde, Flüchtlinge und Migranten⁷

Die Begriffe Asyl, Flucht, Vertreibung und Migration stecken ein derzeit überaus kontroverses politisches Feld ab. Flüchtlinge und Migranten sind zu dominanten diskursiven Figuren der *globalen* Gegenwart geworden. Zudem fungieren sie als typische und repräsentative Figuren *europäischer* medialer und politischer Diskurse, um gleichzeitig im allgemeinen Sprachgebrauch, in Abgrenzung zum *nationalen* Kollektiv, das Fremde oder das Andere zu symbolisieren. In den Bildern von Migration spiegelt sich das gesellschaftlich-kollektive »Wir« des jeweiligen Aufnahmelandes durch das »Sie«, die Anderen, wider. Im Verhältnis zu Flüchtlingen und Migranten bestimmen sich die Spielräume sozialer Vergemeinschaftung, ethnisch-kultureller Grenzen und nationaler Zugehörigkeit. Dabei sind viele von ihnen – frei nach dem Soziologen Georg Simmel – de facto einfach Menschen, die heute kommen, um morgen zu bleiben und um übermorgen Teil eines neuen kollektiven »Wir« zu werden. Doch gelten diese Aussagen nicht allgemein und nicht für alle Gruppen gleichermaßen. Es gibt eine fein austarierte, nicht nur begriffliche Abstufung von Herkunfts- und Statusgruppen, wenn es darum geht, Migranten in der deutschen Gesellschaft zu thematisieren und sichtbar werden zu lassen. Das weite Feld der Wahrnehmung spannt sich von gut ausgebildeten, aber meist gar nicht als Migranten betrachteten westeuropäischen Fachkräften bis zu sogenannten »Armutsflüchtlingen« aus Afrika, die schon aufgrund ihrer Hautfarbe selbst bei größtmöglicher Integration »die Fremden« bleiben.

Unter dem Druck der gegenwärtigen globalen Ereignisse und Entwicklungen, wie zunehmende Fluchtbewegungen, wird heute politisch lebhaft über den Zugang von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge oder Migranten nach Europa diskutiert. Die Begriffe sind ein wichtiger Teil des politischen Diskurses geworden, womit eine Politisierung der verwendeten Begriffe einhergeht sowie ihre rechtliche Bestimmung und Abgrenzung. Zwischen politischer und terminologischer Wirklichkeit besteht ein wechselseitiges Verhältnis: Einerseits prägt die Wirklichkeit internationaler Migrations- und Fluchtbewegungen die Kategorien der Wahrnehmung und Analyse. Andererseits setzen die begrifflichen Kategorien den Rahmen, wie etwas aufgenommen und wie Politik gestaltet wird. Die Möglichkeiten und Chancen, die Flüchtlingspolitik neu auszurichten, sollten daher auch im Kontext dieser Interdependenz von

⁷ Der Bericht wurde parallel zur Arbeit der Robert Bosch Expertenkommission im Zeitraum von März 2015 bis Februar 2016 verfasst. Bis Redaktionsschluss erfolgte aufenthaltsrechtliche bzw. flüchtlingspolitische Änderungen sowie neu erschienene wissenschaftliche Publikationen wurden nach Möglichkeit noch berücksichtigt.

Begriffen und Politik verortet werden, um nicht allein im Bereich des administrativ und sozial-technisch Machbaren zu verbleiben. Wer die Begriffe prägt und füllt, gestaltet damit auch die Wahrnehmungsmuster und Handlungsfelder der Zukunft.

Flüchtlinge und Migranten eint, dass sie (meist) als Fremde gelten. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden sie oft als die Ausländer gleichgesetzt und sprachlich, ethnisch, kulturell oder religiös als »die Anderen« empfunden. Jedoch sind Flüchtlinge und Migranten politisch und juristisch unterschiedliche Kategorien.

Der Begriff des Flüchtlings ist völkerrechtlich klar definiert. Es bestehen juristisch kodifizierte Anerkennungs- sowie staatlich geregelte Aufnahme- und Bleibekriterien. Demgegenüber ist ein übergeordnetes internationales Migrationsrecht erst in Ansätzen zu erkennen. Die Anerkennung und Aufnahme als Migrant unterliegt einzelstaatlichen Regeln und Regulierungen. Migration, insbesondere Arbeitsmigration, wird in Abgrenzung zu Flucht (und Vertreibung) in der Regel mit Freiwilligkeit verbunden, Flucht hingegen mit Zwang, Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen. Asyl und (Arbeits-)Migration sind daher zwei rechtlich getrennte Systeme. Jedes folgt seiner eigenen politischen Logik und Rhetorik, die unterschiedliche Integrationsperspektiven und -verläufe nach sich ziehen. Arbeitsmigration gilt als steuerbar, Fluchtbewegungen hingegen nicht oder nur in Teilen; hier greifen völkerrechtliche Verpflichtungen. Soweit zumindest die Theorie: Die politische und soziale Wirklichkeit ist weniger trennscharf. Migrationsmotive sind oft verwoben; die heutige globale Migration entspricht häufig nicht mehr dieser schematischen kategorialen Abgrenzung. Denn oft handelt es sich in der Realität um gemischte Migrationsbewegungen (*mixed-migration flows* oder *migration-asylum-nexus*), also Wanderungsbewegungen von Menschen, die aus unterschiedlichen oder auch wechselnden Gründen ihre Heimat verlassen, aber gleiche Wege benutzen und ein ähnliches Mobilitätsverhalten aufweisen. Die Frage der gleichen Zugangswege für unterschiedliche Gruppen und unterschiedlich motivierte Migranten ist also wesentlich. Ein Beispiel dafür ist die »Arabellion« in Tunesien und Ägypten. Hier kreuzten sich die Migrationsbewegungen von politischen Flüchtlingen und ausgebildeten Fachkräften. Beide Gruppen gelangten auf gleichen Wegen in europäische Zielländer.

An diesem Beispiel zeigt sich, dass es notwendig ist, die Begriffe zu klären, um die soziale und politische Wirklichkeit angemessen abzubilden und begriffliche Neuerungen in die politische Landschaft einzuführen. Die Flüchtlingspolitik neu auszurichten ist also sowohl eine terminologische als auch eine praktisch-politische Herausforderung. Im Rahmen der Neuausrichtung dieser Politik sollte die

Diskussion der Begriffe des Politischen daher immer auch die Politik der Begriffe ins Auge fassen.

1.2.2 Der historische Ursprung des Flüchtlingsschutzes

Individuelle Flucht, aber auch kollektive Vertreibungen sind alte und allgegenwärtige Menschheitserfahrungen. Dies zeigt sich sowohl in religiösen und mythologischen Motiven (Vertreibung aus dem Paradies, Auszug aus Ägypten, Aeneas-Epos, Marias und Josefs Flucht nach Ägypten) als auch in der realen Geschichte (Reformations- und Revolutionsflüchtlinge, Dreißigjähriger Krieg, die Aufhebung des Edikts von Nantes usw.). Massenhafte Flucht aufgrund staatlicher Verfolgung und die völkerrechtlich geregelte Anerkennung von Flüchtlingen als schutzbedürftig sind hingegen untrennbar mit der Moderne des 20. Jahrhunderts verbunden. Erst die politischen Erfahrungen und massenhaften Gräueltaten im »Jahrhundert der Flüchtlinge«⁸, der Erste und Zweite Weltkrieg sowie der Holocaust, haben ein internationales und nationales Flüchtlingsschutz- und Asylregime sowie institutionelle Regeln hervorgebracht.

Der Völkerbund ernannte nach dem Ersten Weltkrieg den ersten Hohen Kommissar für Flüchtlinge, stellte Flüchtlingspässe aus und definierte 1926 erstmals völkerrechtlich den Begriff des Flüchtlings.⁹ Diese Definition umfasste staatenlose Personen und solche, die nicht mehr unter dem Schutz der Regierung ihres Heimatstaates standen. Jedoch wurden spezifische Verfolgungsursachen noch nicht als Statusmerkmal für Flüchtlinge benannt. Politisch zielte die Regelung fallbezogen auf die Flüchtlinge aus der nachrevolutionären Sowjetunion (nach 1917) und die aus dem Osmanischen Reich 1915 vertriebenen und geflohenen Armenier. In seiner politischen Wirkung war der Flüchtlingsschutz dieser Zeit klar umrissen, auf konkrete Fälle begrenzt und galt noch nicht universell.

An diesen beiden Fallbeispielen lassen sich jedoch exemplarisch Strukturen und Ursachen von Flüchtlingsbewegungen aufzeigen: Das Wechselspiel von Staatsgründungen (*state formation*) bzw. Staatszerfall¹⁰ und/oder Nationsbildung (*nation building*), das von Kriegen und politischen Umbrüchen begleitet wird, bildet oftmals

8 Wingenroth, Carl D. (1959): Das Jahrhundert der Flüchtlinge, in: Außenpolitik 10/1959, S. 491–499.

9 Société des Nations (Hrsg.) (1926): Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés Russes et Arméniens, signé à Genève le 12 mai 1926, complémentaire aux arrangements du 5 juillet 1922 et 31 mai 1924, Genf 1926.

10 Zolberg, Aristide (1983): The Formation of New States as a Refugee-Generating Process, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science: The Global Refugee Problem: U.S. and World Response, Vol. 467, S. 24–38.

eine der wesentlichen Ursachen für Fluchtbewegungen. Diese Diagnose gilt – neben weiteren, der komplexeren globalen Situation Rechnung tragenden – auch heute noch, z. B. für Afghanistan, den Irak, für Syrien. Selbst für Teile des Westbalkans ließe sich argumentieren, dass Probleme der Staatsgründung und einer sich prozesshaft vollziehenden Nationsbildung mit zu den strukturellen Ursachen der aktuellen Flüchtlingsbewegung aus dieser Region gehören. Auch der Zerfall von Staaten und Nichtstaatlichkeit zählen zu den Ursachen, warum Menschen flüchten. Zu dem Ringen um Staatlichkeit und Nationsform kann man im weiteren Sinn auch die Aufstände gegen Diktaturen, Bürgerkriege und die Konflikte zwischen ethnischen und religiösen Gruppen zählen. Hinzu können externe militärische Interventionen kommen, die die Konflikte nicht lösen, sondern verstärken. Afghanistan und Irak sind Beispiele dafür.

1.2.3 Echoeffekte: Regelungen und Schutzbestimmungen

Das Ende des Zweiten Weltkriegs bedeutete für die rechtliche Regulierung des Flüchtlingsschutzes einen tiefen Einschnitt. Angesichts hoher Flüchtlingszahlen nach dem Zweiten Weltkrieg sah man die politische Notwendigkeit, Flüchtlingsfragen international zu regeln. Dabei zielten die Überlegungen darauf ab, die unmittelbaren Probleme zu lösen und zukünftig politische und humanitäre Katastrophen zu verhindern. Dieser historische und politische Kontext war die Geburtsstunde des modernen internationalen Flüchtlingsschutzes, der sich seitdem im Wechselspiel zwischen der internationalen (UN), der supranationalen (EU) und der nationalstaatlichen Ebene vollzieht. Gerahmt wurden der internationale Schutz von Flüchtlingen und die Universalisierung dieses Schutzes dadurch, dass die Menschenrechte, wie sie 1948 in der UN-Menschenrechtscharta und 1953 in der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgenommen worden sind, kodifiziert wurden.

Die 1951 verabschiedete und 1954 in Kraft getretene Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und das 1949 im Grundgesetz kodifizierte Recht auf Asyl (Art. 16) wurden für Deutschland zu den beiden zentralen Regelungen für den Schutz von Flüchtlingen und die Gewährung von Asyl. Schutzsuchende werden unter dem Begriff Asylsuchende subsumiert, auch wenn es sich im engeren Sinn um Flüchtlinge handelt.

Die mittlerweile von 146 Staaten angenommene Genfer Flüchtlingskonvention definiert den Flüchtlingsbegriff und kodifiziert die Rechte und Pflichten von Flüchtlingen. Laut Konvention ist jede Person ein Flüchtling, die »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will« (Art. 1a Abs. 2 GFK).

Die Konvention verfügt in Art. 33 Abs. 1 das Verbot, einen Flüchtling in Gebiete auszuweisen und zurückzuführen, »in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht« ist. Als grundlegende Rechte von Flüchtlingen wurden in der GFK die Freiheit der Religionsausübung (Art. 4), das Recht auf Freizügigkeit (Art. 26), das gleiche Recht auf Arbeit (Art. 17 bis 19 und Art. 24), der gleiche Zugang zu Bildung (Art. 22) und zu Sozialleistungen (Art. 23) festgelegt. Die Konvention war anfänglich auf Europa und das aus dem Zweiten Weltkrieg resultierende Flüchtlingsgeschehen begrenzt (»Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind«). Erst 1967 wurde die Genfer Flüchtlingskonvention mit dem Protokoll von New York zeitlich und geografisch erweitert.

Die um das Protokoll von 1967 ergänzte Konvention gilt heute nicht nur in der Mehrzahl aller Staaten, sie ist auch Teil des EU-Vertrags von Lissabon und der EU-Grundrechtscharta. In der deutschen Gesetzgebung hat sie heute ihren Niederschlag im Asylgesetz (§ 3 Abs. 1 AsylG) gefunden.¹¹ Dieses Gesetz erläutert im Detail die Verfolgungshandlungen, die Verfolgungsgründe und die Akteure, von denen die Verfolgung ausgehen muss, um den Status als Flüchtling laut Genfer Konvention zuerkannt zu bekommen.

Im Katalog der Grundrechte des Grundgesetzes (Art. 16 GG) wurde 1949 zudem das Individualrecht auf Asyl (»Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«, heute Art. 16a GG) durch den Parlamentarischen Rat der sich konstituierenden Bundesrepublik verankert. Dies erfolgte unter dem Eindruck der noch unmittelbaren Erfahrungen der NS-Zeit und des Zweiten Weltkriegs. Jedoch war der Blick vielmehr durch die Erfahrungen des Exils und der politischen Verfolgung in den frühen 1930er Jahren in Deutschland geprägt als durch die Erfordernisse der Nachkriegszeit.

Der Anspruch auf Asyl laut Grundgesetz ist enger gefasst als die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Als Asylgründe gelten Verfolgung aus politischen Gründen, aufgrund des Geschlechts oder der ethnischen Herkunft, aber nicht die weiter gefassten Gründe der Genfer Flüchtlingskonvention wie Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Allerdings legt die Rechtsprechung den Begriff politische Verfolgung nicht ganz so eng aus. Als politisch verfolgter Flüchtling kann auch anerkannt werden, wer staatlicher Verfolgung aufgrund religiöser Gründe oder anderer »unverfügbarer Merkmale« – d. h. für das Individuum gar nicht oder schwer zu beeinflussender

¹¹ Mit Wirkung vom 24.10.2015 wurde das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) in Asylgesetz (AsylG) umbenannt.

Eigenschaften – ausgesetzt ist.¹² Das vormalig uneingeschränkte Grundrecht auf Asyl ist 1993 durch eine Grundgesetzänderung eingeschränkt worden (Asylkompromiss). Mit der Grundrechtsänderung wurde eine Liste sicherer Herkunftsstaaten geschaffen, deren Staatsangehörige kein Recht auf Asyl geltend machen können. Außerdem wurde die Kategorie der sicheren Drittstaaten geschaffen, in die Flüchtlinge, sofern sie einen solchen Staat passiert haben, bevor sie in Deutschland um Zuflucht nachsuchen, zurückgeführt werden können, um dort ihren Asylantrag zu stellen. Außerdem initiierte der Asylkompromiss verkürzte bzw. beschleunigte Verfahren vor Ort an den internationalen Flughäfen Deutschlands.

Die Genfer Flüchtlingskonvention und der Art. 16 des Grundgesetzes sind damit die beiden zentralen rechtlichen Anspruchsgrundlagen für die Anerkennung als Flüchtling bzw. Asylberechtigter in Deutschland. Allerdings ergibt sich eine weitere Möglichkeit, Schutz und ein Bleiberecht zu erhalten, nämlich de jure durch subsidiären Schutz, die Erteilung eines Abschiebeverbotes oder de facto trotz Ablehnung des Asylbegehrens durch die temporäre Aussetzung einer Abschiebung durch Duldung. Subsidiärer Schutz, der im Asylverfahren mit geprüft wird, ergibt sich, wenn ein Flüchtling »stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht« (§ 4 Abs. 1 AsylG), also zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse vorliegen.¹³ Dieser Schutzstatus wurde in Europa im Jahr 2004 in der Qualifikationsrichtlinie¹⁴ kodifiziert und in die nationale Rechtsordnung der Mitgliedstaaten umgesetzt. Bei einer Duldung hingegen wird eine Abschiebung, z. B. aufgrund von Krankheit, wegen eines fehlenden Passes, einer ungeklärten Staatsangehörigkeit oder weil eine Herkunftsregion als Kriegsgebiet nicht angesteuert werden kann, vorerst nicht vollzogen. Die Nichtanerkennung bzw. Ablehnung als Flüchtling oder Asylberechtigter führt für einen abgelehnten Asylsuchenden zur Ausreisepflicht, sofern nicht eine Duldung erfolgt, ein subsidiärer Schutz gewährt, ein Abschiebeverbot ausgesprochen oder der Weg durch die gerichtlichen Instanzen angetreten wird.

Neben diesen individuell geregelten Schutzmechanismen für Individuen gibt es gruppenbezogene Schutzmechanismen, wie die Um- und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Personen im Rahmen von Resettlement-Programmen des UNHCR oder nationalstaatlichen Relocation-Programmen. Deutschland beteiligt sich

12 »Politische Verfolgung im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG ist grundsätzlich staatliche Verfolgung. Eine Verfolgung ist dann eine politische, wenn sie dem Einzelnen in Anknüpfung an seine politische Überzeugung, seine religiöse Grundentscheidung oder an für ihn unverfügbare Merkmale, die sein Anderssein prägen, gezielt Rechtsverletzungen zufügt, die ihn ihrer Intensität nach aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen« (BVerfGE 80, 315).

13 Als ernsthafter Schaden gelten die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

14 Richtlinie 2004/83/EG vom 29.04.2004, zuletzt geändert durch EU-Richtlinie 2011/95.

beispielsweise seit 2012 in geringem Ausmaß an UNHCR-Resettlement-Programmen. Laut § 23 AufenthG besteht in Deutschland außerdem die Möglichkeit, Kontingentflüchtlinge aufzunehmen. Dabei handelt es sich um ein vom Bundesinnenministerium festgesetztes Aufnahmekontingent von Flüchtlingen aus Krisengebieten im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen. Angewandt wurde dieses Instrument z. B. für vietnamesische *boat people* Ende der 1970er Jahre, für Juden aus der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten nach 1990 oder im Jahr 2013 für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien.

Tabelle 1: Status-Kategorien im und nach dem Asylverfahren

Im Asylverfahren	Nach dem Asylverfahren			
	Anerkennung	Aufenthaltstitel	Ablehnung	Aufenthaltsstatus
Asylbewerber/ § 55 (1) AsylG (Aufenthaltsgestattung)	GFK-Flüchtlinge	§ 25 (2) AufenthG/ Aufenthaltserlaubnis für zunächst 3 Jahre*	Geduldete	§ 60a AufenthG durch Landesbehörde/ Aufenthaltserlaubnis für 6 Monate
	Asylberechtigte	§ 25 (1) AufenthG/ Aufenthaltserlaubnis für zunächst 3 Jahre*		
	Subsidiär Schutzberechtigte	§ 25 (2) AufenthG/ Aufenthaltserlaubnis für zunächst 1 Jahr*		
	Personen mit Abschiebeverbot	§ 25 (3) AufenthG/ Aufenthaltserlaubnis für zunächst 1 Jahr**		
	Personen mit Niederlassungserlaubnis	§ 26 (3) AufenthG/ Verfestigung des Aufenthaltstitels nach 3 Jahren Aufenthaltserlaubnis		

* Anspruch auf Aufenthaltstitel ** Soll-Regelung

Quelle: eigene Darstellung.

1.2.4 Wege ins Asyl – Schritte der Integration

Einmal in Deutschland angekommen, durchläuft ein Asylbewerber verschiedene Stationen. Nach der Einreise auf dem Land- oder Luftweg werden die Asylbewerber gemäß dem Königsteiner Schlüssel auf zentrale Erstaufnahmeeinrichtungen der Bundesländer verteilt und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) prüft den Asylantrag. Der Ausgang dieses Asylverfahrens entscheidet über einen dauerhaften Aufenthalt, die Rücküberstellung an einen anderen europäischen Staat oder die Rückführung in das Herkunftsland. Die Verteilung von Flüchtlingen auf die Bundesländer wird laut Königsteiner Schlüssel nach Bevölkerungsgröße und

Wirtschaftskraft der Bundesländer vorgenommen.¹⁵ Die Länder wiederum weisen den Landkreisen und kreisfreien Städten die Asylbewerber zu. Die Landkreise verteilen sie dann auf die Kommunen. Die Verteilungspraxis der einzelnen Bundesländer und Landkreise ist bundeslandspezifisch geregelt. Nicht alle Landkreise bekommen in jedem Bundesland Asylbewerber zugewiesen, nicht alle Kommunen in einem Landkreis nehmen sie auf.¹⁶

In den Landkreisen und Kommunen findet dann eine – ggf. längerfristige – Unterbringung statt, entweder in Sammelunterkünften oder dezentral in Wohnungen. Ansprüche auf materielle Versorgung ergeben sich bundeseinheitlich durch das Asylbewerberleistungsgesetz, wobei die Kosten den Kommunen vom Bund über die Länder in Höhe von bis zu 670 Euro monatlich pro Asylbewerber erstattet werden. Die ebenso im Asylbewerberleistungsgesetz festgelegte gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern obliegt unmittelbar den Behörden der Länder.

Das Recht auf und die Pflicht zu einem Integrationskurs des BAMF haben alle anerkannten Flüchtlinge. Außerdem besteht für Asylbewerber aus Eritrea, dem Irak, dem Iran und Syrien die Möglichkeit, nachrangig zu Integrationskursen zugelassen zu werden. Für die rechtliche Regelung der Beschulung von schulpflichtigen Asylbewerbern und Schutzberechtigten zeichnen die Bundesländer verantwortlich.

Für Asylsuchende besteht (seit November 2014) die Möglichkeit, nach dreimonatigem Aufenthalt eine Beschäftigung oder eine Ausbildung aufzunehmen. Allerdings unterliegt das Recht auf Beschäftigung in den ersten 15 Monaten des Aufenthaltes in der Regel der Vorrangprüfung. Es kann nur in Anspruch genommen werden, wenn es keinen gleich gut qualifizierten Bewerber mit deutscher oder EU-Staatsangehörigkeit gibt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt Asylbewerbern allerdings verwehrt, solange sie in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht sind, was mitunter bis zu sechs Monaten oder bis zum Abschluss des Verfahrens andauern kann. Anerkannte (GFK-)Flüchtlinge, Asylberechtigte und Personen, die europäischen subsidiären Schutz genießen, haben einen vollen, bedingungslosen Zugang zum Arbeitsmarkt. Für Personen, die einem Abschiebeverbot unterliegen

15 Der Königsteiner Schlüssel legt die Beteiligung der Bundesländer an gemeinsamen Finanzierungen fest. Der Beitrag eines Landes wird nach Bevölkerungszahl (zwei Drittel) und Steueraufkommen (ein Drittel) gewichtet. Vgl. hierzu auch Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2016): Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen, Gutachten im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Köln.

16 Zwei kontrastierende Beispiele sind Hessen und Niedersachsen. Während Niedersachsen eine Gleichverteilung auf alle Landkreise vornimmt, teilt Hessen die Asylbewerber spezifisch nach wirtschaftlicher und demografischer Tragfähigkeit der Landkreise zu. Vgl. hierzu auch Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus, Gutachten im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Köln.

(nationaler subsidiärer Schutz) oder die geduldet sind, besteht hingegen ein restriktiverer Zugang: Geduldete werden wie Asylsuchende behandelt, Personen mit einem Abschiebeverbot kann die Ausübung einer abhängigen Beschäftigung gestattet werden. Hierbei muss die Bundesagentur für Arbeit nicht beteiligt werden. Eine Vorrang- und Gleichwertigkeitsprüfung findet nicht statt.

1.2.5 Rahmungen für eine Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik

Die Definitionen und rechtlichen Bestimmungen des Flüchtlingsschutzes und der Asylpolitik sind klar festgelegt, teils durch internationale Konventionen, teils durch europäische Verordnungen und Richtlinien, teils durch nationales Recht. Trotz der globalen und europäischen Dimension bleibt die Umsetzung des Flüchtlingsschutzes in weiten Bereichen eine praktische Aufgabe im nationalstaatlichen Rahmen. Die politische Debatte und Rahmung der Flüchtlingspolitik ist dementsprechend nach wie vor stark von nationalen Diskussionen, Argumenten und Interessen geprägt. Auf europäischer Ebene sind die Fragen des Zugangs und der innereuropäischen Verteilung angesiedelt, auf nationalstaatlicher jedoch jene der Anerkennung, Aufnahme, Integration und Rückkehr bzw. Rückführung.¹⁷

Der funktionale Zusammenhang der heutigen Flüchtlingspolitik im nationalen wie im internationalen Bereich kann zwischen den drei Polen der Verantwortung, der Sicherheit und der Potenziale der Flüchtlingspolitik verortet werden. Diese drei Bereiche haben teils nationale, teils internationale Dimensionen. Eine Verantwortung besteht auf drei Ebenen – gegenüber Asylsuchenden und Schutzberechtigten, gegenüber den auf EU-Ebene kooperierenden Staaten und gegenüber der einheimischen Bevölkerung und deren Interessen. Im Kontext des Themas Sicherheit spielen Fragen der Sicherheit von Flüchtlingen auf der Flucht und in der Aufnahmegesellschaft, der Sicherung, Stabilität und Belastbarkeit sozialer und ökonomischer Systeme und der Grenzsicherheit eine bedeutende Rolle. Die Frage nach den Potenzialen von Fluchtmigration und Flüchtlingen ist vorwiegend innenpolitischer Natur. Eine Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik ist nicht in allen Bereichen gleichermaßen möglich oder nötig, da unterschiedliche Akteure beteiligt sind und somit Interessen und Interessenkonflikte unterschiedlich ausgeprägt sind. Die Frage nach der Aufnahme und Integration von Asylbewerbern und Schutzberechtigten in den deutschen Arbeitsmarkt, die Sozialsysteme, die Gesellschaft und die Kultur zeigt zahlreiche Reformoptionen.

¹⁷ Bei Rücküberstellungen von einem europäischen Staat zum anderen im Rahmen der Dublin-Verordnung kreuzen sich europäische und nationale Regelungen und Verfahren.

1.2.6 Exkurs: »Bleibeperspektive« – Vom politischen Konzept zum administrativen Begriff

Im Laufe des Jahres 2015 wurde der politische Begriff der Asylbewerber mit »(guter) Bleibeperspektive« geprägt. Er zielte darauf, eine Unterscheidung zwischen Asylbewerbern aus Herkunftsländern mit hoher und niedriger Anerkennungsquote treffen zu können. Konkret ging es vor allem um die Unterscheidung zwischen den Nicht-EU-Ländern Südosteuropas (Albanien, Kosovo, Serbien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien) und Herkunftsländern in außereuropäischen Kriegs- und Krisengebieten (Eritrea, Irak, Iran, Somalia und Syrien). Hintergrund der Überlegung war, schnellere Verfahren und Abschiebungen für Asylbewerber »ohne Bleibeperspektive« zu ermöglichen und gleichzeitig besser und früher mit den Integrationsmaßnahmen für jene mit Aussicht auf Anerkennung beginnen zu können.

Die politische Vokabel der »guten Bleibeperspektive« erlangte rechtliche Bedeutung, als das Asylpaket I im Herbst 2015 verabschiedet wurde. Das Konzept wurde integrationspolitisch relevant mit Blick auf den Zugang zu den Sprach- und Orientierungskursen (Integrationskurse) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, die Dauer des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen und den damit einhergehenden Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Asylbewerber ohne »gute Bleibeperspektive« erhalten keinen Zugang zu den Integrationskursen. Nur im Fall der Anerkennung steht ihnen dieser zu. Asylbewerber mit »guter Bleibeperspektive« können hingegen schon während des Asylverfahrens an den Kursen teilnehmen, so es freie Plätze gibt. Zudem müssen Asylbewerber ohne »gute Bleibeperspektive« nun bis zu sechs Monate oder bis zum Abschluss ihres Verfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben. Dies schließt sie vom deutschen Arbeitsmarkt aus. Asylbewerber mit »guter Bleibeperspektive« haben dagegen bereits nach drei Monaten einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt, sofern sie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben.

Als Maßstab für die Zuerkennung einer »guten Bleibeperspektive« setzte das Bundesministerium des Innern die Anerkennungsquote des Jahres 2014 fest. Asylbewerber aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent werden als Personen mit »guter Bleibeperspektive« klassifiziert. Dies traf auf vier Länder zu: Eritrea, den Irak, den Iran und Syrien, nicht aber auf Afghanistan oder Somalia.

Die Robert Bosch Expertenkommission definiert das Konzept »Bleibeperspektive« etwas umfassender als das Bundesministerium des Innern:

Unter Flüchtlingen mit »guter Bleibeperspektive« versteht die Robert Bosch Expertenkommission Asylbewerber, die folgende Eigenschaften mitbringen:

1. Entweder stammen sie aus einem Herkunftsland, aus dem im jeweiligen Vorjahr mehr als 50 Prozent einen Schutz in Deutschland zugesprochen bekommen haben. Maßgeblich für die Quote sind die inhaltlichen Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, das heißt, sogenannte Dublin-Fälle, für die andere EU-Staaten zuständig sind, werden bei der Bestimmung der Quote nicht berücksichtigt (bereinigte Schutzquote).
2. Oder sie sind Angehörige einer Minderheit, die regelmäßig ebenfalls zu mehr als 50 Prozent Schutz in Deutschland zugesprochen bekommt, auch wenn dies nicht für die Gesamtzahl der Asylbewerber aus diesen Ländern zutrifft. Ein Beispiel dafür sind die Angehörigen der Ahmadiyya aus Pakistan.

1.3

Zahlen – Daten – Fakten

1.3.1 Einleitung

Konkrete und korrekte Zahlen und Daten zum Thema Asyl und Flucht sind in vielerlei Hinsicht die Grundlage politischer Entscheidungen und möglicher Reformen: Anhand der Zugangszahlen wird beispielsweise die Verteilung von Asylbewerbern vorgenommen. Für die Mittelzuweisung an die Kommunen dienen Aufnahmezahlen als Basis. Auf europäischer Ebene wird die Debatte um eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik nicht zuletzt auch über Ausmaß und Umfang der Fluchtmigration und die gerechte Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten geführt, wie die seit dem Jahr 2015 geführte Debatte lebhaft vor Augen führte. Zahlen und Daten und deren Verbalisierung (etwa im Sinne der »Flüchtlingsströme«) sind daher selbst ein politisches bzw. politisierbares Thema.

Zu Beginn des Jahres 2015, als die Robert Bosch Expertenkommission ihre Arbeit aufnahm, lag die offizielle Prognose des BAMF für das Jahr 2015 bei 300.000 Asylbewerbern. Die Bundesländer wiesen jedoch bereits im April 2015 darauf hin, dass Deutschland bis zu 500.000 Flüchtlinge aufnehmen müssen. Im August 2015 korrigierten das BMI und das BAMF die offizielle Prognose auf 800.000 Personen für das Jahr 2015, nachdem bis zur Jahresmitte 179.000 Asylanträge gestellt worden waren. Letztlich lag die Zahl der neu registrierten Flüchtlinge für das Jahr 2015 bei knapp 1,1 Millionen Personen, von denen bis Jahresende aber erst 476.000 einen Asylantrag bei einer Außenstelle des zuständigen BAMF stellen konnten. Diese Unstimmigkeiten um Zahlen und Prognosen waren auch ein Symptom der Konflikte, bei denen es um politische und finanzielle Verantwortung und die Lasten der unterschiedlichen Gebietskörperschaften ging. Unter dem politischen Druck der stetig anwachsenden Flüchtlingszahlen¹⁸ und dem Eindruck der Flüchtlingskatastrophen im Mittelmeer – im Jahr 2015 ertranken laut der International Organization for Migration (IOM) 3.770 Flüchtlinge beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren¹⁹ – geriet auch die politische Debatte, wie die Flüchtlingspolitik zu regeln sei, in Bewegung. Sowohl auf der europäischen als auch auf der Bundesebene wurden ad hoc Flüchtlingsgipfel einberufen und politische Entscheidungen gefällt, um die Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsaufnahme neu auszurichten. Das kurzfristige Ziel richtete sich in erster Linie darauf, die Zugangszahlen zu reduzieren sowie die Flüchtlinge zu verteilen und unterzubringen, erst in zweiter Linie ging es darum, humanitäre Katastrophen zu vermeiden.

18 Seit dem Jahr 2009 waren die Antragszahlen von 33.033 Personen auf 202.834 im Jahr 2014 gestiegen.

19 Missing Migrants Project, International Organization for Migration, <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>

Langfristige Konzepte, um die Fluchtursachen zu bekämpfen, spielten hingegen nur eine untergeordnete Rolle, auch wenn die im Mai 2015 von der EU-Kommission vorgestellte Agenda hierzu Überlegungen enthielt.²⁰

1.3.2 Der politische und demografische Rahmen:

Herkunfts-, Zugangs- und Strukturdaten

Zuwanderung von Asylbewerbern spielte in der Bundesrepublik erstmals Ende der 1970er Jahre eine bedeutende quantitative Rolle – zu jener Zeit noch im Rahmen des Ost-West-Konflikts ein fast ausschließlich europäisches Thema. Im Jahr 1980, in der Volksrepublik Polen war das Kriegsrecht verhängt worden, beantragten erstmals mehr als 100.000 Personen Asyl in der Bundesrepublik. Das Ende des Kalten Kriegs 1989/90, die folgenden Grenzöffnungen sowie die Kriege im zerfallenden Jugoslawien Anfang bis Mitte der 1990er Jahre, aber auch internationale Konflikte außerhalb Europas setzten das Thema Asyl dann ganz oben auf die politische Agenda. Die stark ansteigenden Asylbewerberzahlen der frühen 1990er Jahre lösten eine kontroverse politische Debatte aus, die 1993 in der Änderung des Grundrechts auf Asyl mündete (Asylkompromiss). Die politische Quintessenz des Asylkompromisses war die Schaffung einer Liste sicherer Herkunfts- und Drittstaaten. Zwar wird das Recht auf Asyl nach wie vor individuell geprüft, die Wahrscheinlichkeit aber für Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsstaat, als Asylberechtigter anerkannt zu werden, ist seitdem sehr gering. Asylbewerber, die einen sicheren Drittstaat passieren, werden – zumindest in der Theorie – an diesen Drittstaat zurücküberwiesen, um dort einen Asylantrag zu stellen. In der Folge dieser rechtlichen Neuregelungen sanken die Asylbewerberzahlen.

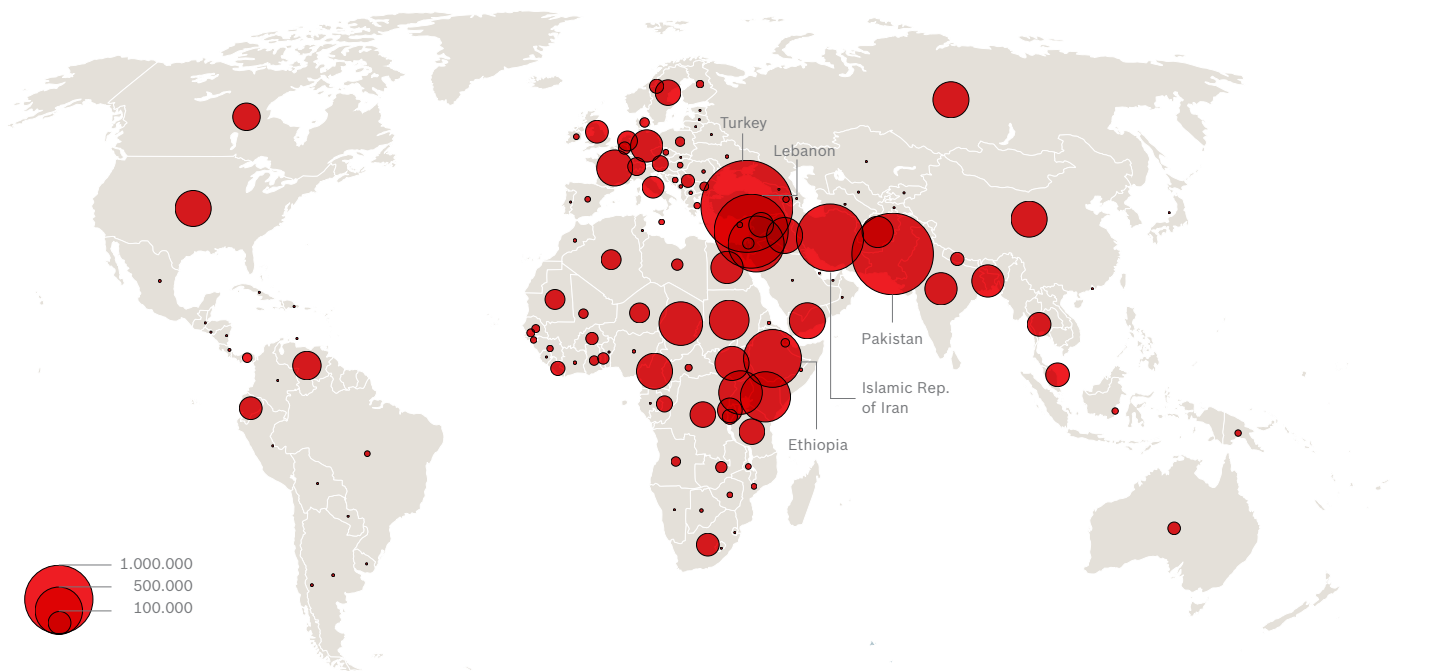
Zwei große politische und soziale Entwicklungen haben die Struktur der Flucht-migration und die Asylpolitik in den letzten 20 Jahren nachhaltig beeinflusst und verändert: Europäisierung und Globalisierung. Die EU-Erweiterung und die interne Freizügigkeit im Schengen-Raum führten einerseits zu stärkerer Grenzregulierung und -kontrolle nach außen, andererseits wurde durch die europäische Harmonisierung des Asylrechts, insbesondere durch das Dublin-Abkommen, ein Zuständigkeits- und Redistributionssystem innerhalb der EU geschaffen. Zugleich kam es zu einer zunehmenden Globalisierung der Migration und Flüchtlingsbewegungen. Außer-europäische Herkunftsländer erlangten nun an Bedeutung gegenüber europäischen. Allerdings gilt die These von der Globalisierung von Flüchtlingsbewegungen mit Blick auf Europa und Deutschland nur eingeschränkt. Die absolute Mehrheit der

²⁰ Konkret wurden am 27.05.2015 folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

a. Um- und Neuansiedlung von Flüchtlingen auf Grundlage eines Verteilungsschlüssels, b. öffentliche Konsultation zur Blue-Card-Richtlinie, c. Aktionsplan gegen Schlepper, d. Leitlinien zur Abnahme von Fingerabdrücken ankommender Flüchtlinge, e. Notumsiedlung von 40.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland in andere EU-Mitgliedstaaten.

ca. 60 Millionen Flüchtlinge weltweit (Stand 2015) gelangt nicht nach Europa. Es handelt sich bei diesen Flüchtlingen im Wesentlichen um Binnenvertriebene oder Personen, die in benachbarte Länder fliehen, z. B. von Syrien in den Libanon oder die Türkei. Auch mit Blick auf die Herkunftsländer der Asylbewerber, die Deutschland erreichen, trägt die Globalisierungsthese nur begrenzt. Außereuropäische Asylsuchende stammen vorwiegend aus Regionen des Nahen Ostens, aus Teilen Zentralasiens und aus bestimmten Ländern im Osten und Norden Afrikas, während Lateinamerika als Herkunftskontinent unbedeutend ist.

Karte 1: Globale Flüchtlingsverteilung (Mitte 2015)

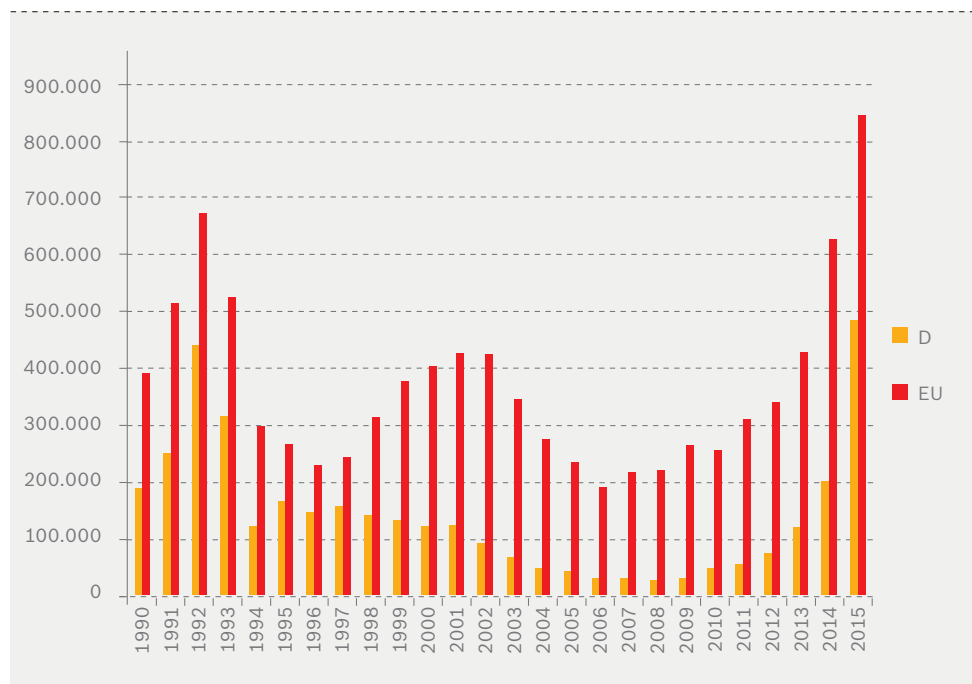


Quelle: United Nations High Commissioner for Refugees (2015a): Mid-Year Trends 2015.

Dass Europa aber durchaus als Herkunftsregion zeitweise wieder an Bedeutung gewinnen kann, zeigte die Entwicklung der Jahre 2014 und 2015, als Südosteuropa, vor allem das Kosovo und Albanien, vorübergehend eine bedeutsame Herkunftsregion von Asylbewerbern war. Gleichzeitig hat Europa als Herkunftskontinent von Asylbewerbern an Bedeutung verloren, da durch die EU-Erweiterungen Menschen aus Bulgarien und Rumänien nach der EU-Mitgliedschaft 2009 und der vollen Freizügigkeit ab 2014 nun im Rahmen eines rechtlich verbrieften Anspruchs auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb der EU wandern können.

Die Zahl der Asylbewerber in der Europäischen Union zeigte über die letzten 25 Jahre deutliche Schwankungen. Sie bewegte sich jährlich zwischen einem Maximum von gut 670.000 Personen im Jahr 1992 und einem Minimum von knapp 200.000 im Jahr 2006, bevor mit 1,1 Millionen registrierten Asylbewerbern im Jahr 2015 ein neuer Rekord aufgestellt wurde. Die Zu- und Abnahme der Asylbewerberzahlen war einerseits von der Entwicklung politischer und wirtschaftlicher Krisen in den Herkunftsländern beeinflusst, andererseits von der Praxis der EU und europäischer Nationalstaaten, die Grenzen zu kontrollieren, wie auch von der Attraktivität des europäischen Wirtschaftsraums. Die politischen Krisen im ehemaligen Jugoslawien, in Afghanistan, im Irak und gegenwärtig in Syrien spiegeln sich deutlich in der Entwicklung der Asylbewerberzahlen wider.

Abbildung 1: Asylbewerber in der EU und in Deutschland (1990–2015)



EU: jeweilige Zahl der Mitgliedstaaten (1990: 15, 2004: 25, 2007: 27, 2013: 28).

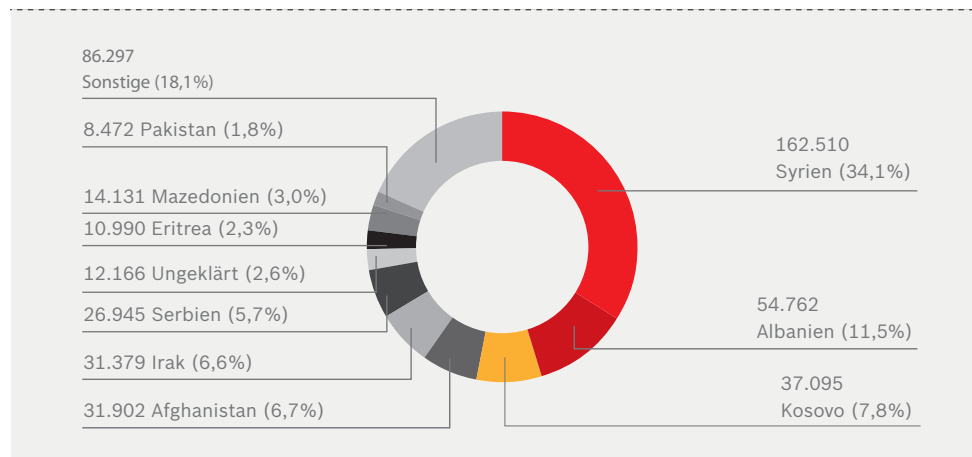
Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.

Die Ursache für die seit dem Jahr 2008 moderat, seit dem Jahr 2012 stark steigenden Asylbewerberzahlen liegen sowohl in politischen und militärischen Krisen außerhalb Europas (Afghanistan, Eritrea, Irak, Somalia, vor allem aber Syrien) wie auch in sozioökonomischen Entwicklungen in Südosteuropa (Albanien, Kosovo, Serbien). Der Anstieg der Asylbewerberzahlen in Deutschland verlief seit dem Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens im Jahr 1997 bis zum Jahr 2014 weitgehend synchron zu der EU insgesamt. Allerdings schwankte in diesem Zeitraum der Anteil

Deutschlands an den Asylbewerbern in Europa erheblich. Während in den Jahren 1992 und 1996 noch jeweils 39,5 Prozent aller Asylbewerber in Europa in Deutschland einen Antrag auf Asyl stellten, waren es 2004 und 2005 nur noch 15 Prozent. Im Jahr 2014 lag diese Zahl bei 25 Prozent, im Jahr 2015 bei 36 Prozent.

Im Jahr 2015 stellten Flüchtlinge aus Syrien mit knapp 34 Prozent die größte einzelne Herkunftsgruppe von Flüchtlingen in Deutschland. Die Länder Südosteuropas (Albanien, Mazedonien, Kosovo, Serbien) machten zusammen 28 Prozent aus. Aus Afghanistan stammten 6,7 und aus dem Irak 6,6 Prozent der Flüchtlinge. Aus Eritrea stammten weitere 2,3 Prozent, aus Pakistan 1,8 Prozent. Die Herkunft von 2,6 Prozent der Asylbewerber ist ungeklärt. Gut 18 Prozent aller Asylbewerber entfielen auf kleinere Gruppen aus unterschiedlichen Herkunftsländern.

Abbildung 2: Herkunftsländer von Asylbewerbern in Deutschland (2015)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, eigene Darstellung.

Auf die zehn zahlenmäßig stärksten Herkunftsländer entfielen in den letzten zehn Jahren durchschnittlich zwischen 55 und 71 Prozent der Asylerstanträge in Deutschland. Zwar ist die Aufnahme von Flüchtlingen in Europa und Deutschland ein global bedingtes Phänomen, es hat aber eine regional- und länderspezifische Ausprägung. Afghanistan, der Irak und Syrien gehörten seit 2005 (fast) kontinuierlich zu den bedeutendsten zehn Herkunftsländern von Flüchtlingen in Deutschland. Bis zum Jahr 2013 galt dies auch für die Russische Föderation. Allerdings verschob sich die Spitzenposition vom Irak (2006–2009) und von Afghanistan (2010, 2011) über Serbien (2012) und Russland (2013) hin zu Syrien (seit 2014).

Tabelle 2: Die zehn Hauptherkunftsländer von 2006 bis 2015 (Erstanträge)

Herkunftsland	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015										
Afghanistan	10	531	9	675	2	3.375	1	5.905	1	7.767	2	7.498	4	7.735	4	9.115	4	31.902		
Albanien																5	7.865	2	54.762	
Aserbaidschan																				
Bosnien und Herzegowina											9	2.025				7	5.705			
China																				
Eritrea													10	3.616	3	13.198	8	10.990		
Indien		10	413	10	681															
Irak	1	2.117	1	4.327	1	6.836	1	6.538	2	5.555	2	5.831	4	5.352	8	3.958	10	5.345	5	31.379
Iran, Islam. Republik	7	611	7	631	5	815	5	1.170	4	2.475	4	3.352	6	4.348	6	4.424				
Kosovo ***			4	879	4	1.400	7	1.614	3	1.395	10	1.906				6	6.908	3	37.095	
Libanon	9	601	8	592																
Mazedonien					5	2.466	10	1.131	5	4.546	5	6.208	8	5.614	9	14.131				
Nigeria		9	503	10	561	9	791													
Pakistan									6	2.539	7	3.412	7	4.101			10	8.472		
Russische Föderation	5	1.040	5	772	6	792	7	936	10	1.199	7	1.689	8	3.202	1	14.887				
Serbien und Montenegro*	3	1.828																		
Serbien**	4	1.354	2	1.996	8	729			3	4.978	3	4.579	1	8.477	3	11.459	2	17.172	6	26.945
Somalia											6	2.235		9	3.786	9	5.528			
Syrien	8	609	6	634	7	775	8	819	8	1.490	5	2.634	3	6.201	2	11.851	1	39.332	1	162.510
Türkei	2	1.949	3	1.437	2	1.408	3	1.429	9	1.340	8	1.578								
Vietnam	6	990	4	987	3	1.042	6	1.115												
Ungeklärt																		7	12.166	
Summe	11.630	12.292	14.512	18.254	27.022	34.730	46.967	72.025	115.782	390.352										
Hauptherkunftsländer																				
Asylanträge insgesamt	21.029	19.164	22.085	27.649	41.332	45.741	64.539	109.580	173.072	476.649										
Prozentanteil der Top-Ten-Länder an den Gesamtzugängen	55,3%	64,1%	65,7%	66,0%	65,4%	75,9%	72,8%	65,7%	66,9%	81,9%										

Die Rangziffer ist den absoluten Zahlen jeweils vorangestellt.

* Daten 2006 umfassen den Zeitraum 01.01.–31.07.2006.

** Daten 2006 umfassen den Zeitraum 01.08.–31.12.2006, Daten 2008 beinhalten bis 30.04.2008 auch Antragsteller aus dem Kosovo.

*** Das Herkunftsland Kosovo wird seit dem 01.05.2008 getrennt in der Statistik erfasst.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014, S. 17, und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, eigene Darstellung.

Die endgültige Zahl an Personen, die als Asylbewerber nach Deutschland gekommen sind und heute noch im Land leben (*stocks*) – sei es mit einem entsprechenden Flüchtlings- oder Asylstatus, sei es als Eingebürgerte – lässt sich nicht genau beziffern, da die eingebürgerten Personen in dieser amtlichen Statistik nicht mehr erfasst werden. Das Ausländerzentralregister (AZR) weist aber jene Personen nach Statusgruppen und Herkunftsländern separat aus, die tatsächlich noch einen entsprechenden Status haben (Tabelle 3). Für das Jahr 2014, das Jahr mit den aktuellsten verfügbaren Zahlen, ergibt sich folgendes Bild.

Tabelle 3: Flüchtlinge und Asylbewerber nach Statusgruppen (2014)

Status	Anzahl	Davon aus fünf Hauptherkunftsländern				
		Syrien	Afgh.	Irak	Türkei	Iran
Asylberechtigt	38.301	2.818	2.393	1.509	12.748	5.877
Flüchtling	109.219	24.619	8.311	34.978	5.696	11.380
Abschiebungsverbot	37.478	4.731	13.277	1.773	1.443	854
Subsidiärer Schutz	13.151	8.597	1.124	306		253
Duldung	13.748	n. b.	473	1.166	544	n. b.
Nicht vollziehbar ausreisepflichtig	23.709	n. b.	n. b.	657	2.420	n. b.
Ausreise unmöglich	49.898	n. b.	2.761	2.125	5.400	n. b.
Qualifizierte Geduldete	135	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Aufnahme aus dem Ausland	1.361	162	777	34	16	109
Härtefälle	6.026	240		349	715	156
Besonders gelagerte politische Interessen	52.975	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Altfallregelung oder Kinder von Geduldeten	1.770	105	39	54	152	n. b.
Gut integrierte Jugendliche	3.954	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.	n. b.
Asylsuchende	178.027	23.214	15.950			6.584
Gesamt	529.752	64.486	45.105	42.951	29.134	25.213

n. b. = nicht bekannt

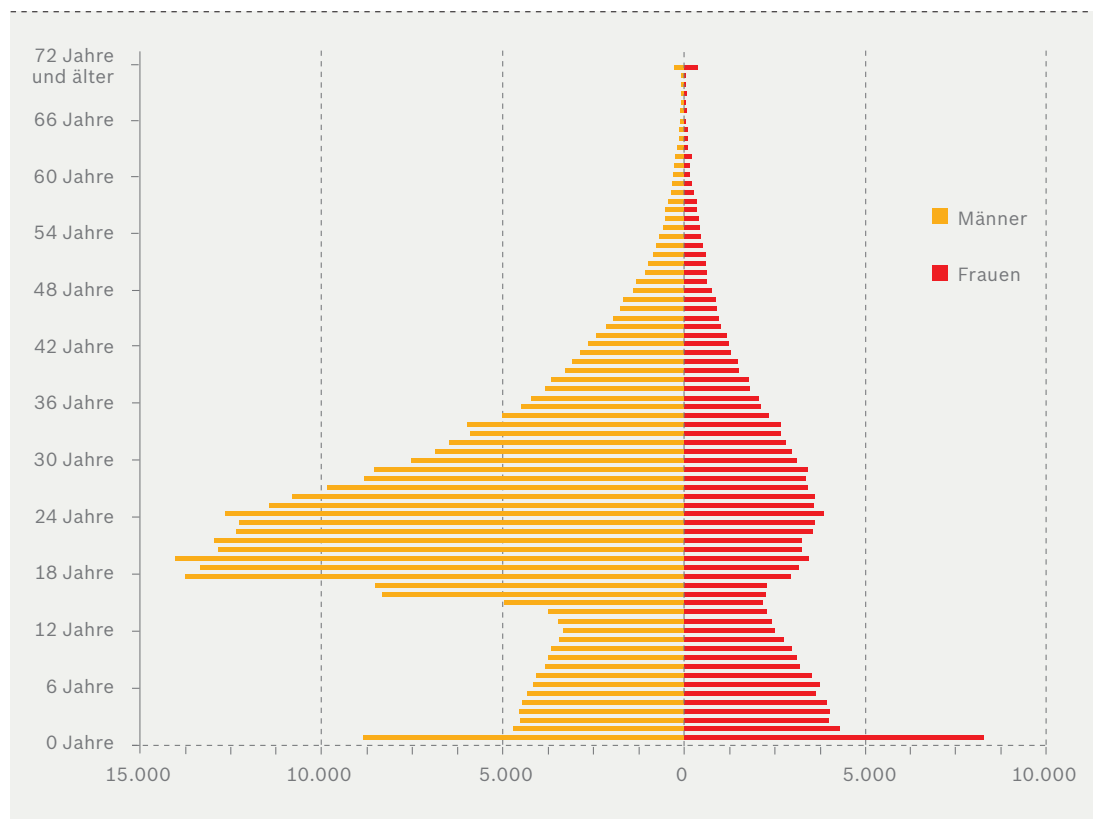
Quelle: Ausländerzentralregister (Stand 31.12.2014), Darstellung: David Schiefer.

Demnach lebten im Jahr 2014 knapp 530.000 Personen in Deutschland, die als Flüchtlinge oder Asylbewerber ins Land gekommen waren. Allerdings hatten sie einen sehr unterschiedlichen Rechtsstatus, der von Asylsuchenden mit Aufenthaltsgestattung oder geduldeten Personen bis hin zu Asylberechtigten oder anerkannten Flüchtlingen reichte. Die mit Abstand größte Gruppe umfasste die Personen mit Aufenthaltsgestattung (33 Prozent), gefolgt von anerkannten Flüchtlingen (21 Prozent).

28 Prozent der Gesamtgruppe hatten den Status als Asylberechtigter oder anerkannter Flüchtling. Insgesamt entfielen (statistisch nachvollziehbar) auf die fünf häufigsten Herkunftsländer (Syrien, Afghanistan, Irak, Türkei, Iran) knapp 40 Prozent oder 208.000 Personen.

Fluchtmigration nach Deutschland hat eine geschlechts- und altersspezifische Struktur. Die Zusammensetzung der Flüchtlingsbevölkerung weicht deutlich von jener der deutschen Gesamtbevölkerung ab, wie man am Beispiel der Bevölkerungspyramide der Asylbewerber des Jahres 2015 zeigen kann. Zwei Strukturmerkmale sind besonders augenfällig. Erstens stellten im Jahr 2015 Jahr mehr als doppelt so viele Männer wie Frauen einen Antrag auf Asyl in Deutschland (M: 68,5 Prozent; F: 31,5 Prozent), wobei die geschlechtsspezifische Verteilung je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich ausfiel (s. Abbildung 3).

Abbildung 3: Bevölkerungspyramide von Asylbewerbern in Deutschland im Jahr 2015 (Erst- und Folgeanträge)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, eigene Darstellung.

Zweitens betraf Fluchtmigration vor allem jüngere Menschen unter 40 Jahren, die 89 Prozent der männlichen und 86 Prozent der weiblichen Asylbewerber ausmachten. Ein Großteil dieser jüngeren Flüchtlinge kam im Familienverband. Bei 36 Prozent der Altersgruppe unter 40 Jahren handelte es sich um Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Davon waren wiederum 9,7 Prozent (14.439) unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Auffällig ist die überproportional hohe Anzahl von Säuglingen (< 1 Jahr). Sie stellten unter weiblichen Asylbewerbern mit 8.282 Personen (5,5 Prozent) die mit Abstand größte, bei männlichen Asylbewerbern mit 8.851 Personen (2,7 Prozent) auch noch eine der größeren Altersgruppen. Hierfür bieten sich einige Erklärungen an. Mütter mit Säuglingen sind eine besonders prekäre bzw. verwundbare Gruppe in Kriegs- und Krisengebieten und haben daher eine größere Neigung, Schutz durch Flucht zu suchen. Oder aber junge weibliche Flüchtlinge werden gezielt nach ihrer Ankunft schwanger, um als Schwangere bzw. Mütter von Säuglingen eine größere Chance auf Anerkennung und eine Bleibeperspektive zu haben.

Die größte Alterskohorte männlicher Asylbewerber stellten im Jahr 2015 mit 13.746 Personen (4,2 Prozent) die 18-Jährigen (Frauen: 2.952 Personen, 2,0 Prozent). Dafür kann es verschiedene Erklärungen geben. Eventuell spielt der Eintritt in das Erwachsenenalter, also die Möglichkeit, autonome, von den Eltern unabhängige Entscheidungen zu fällen, bei jungen Männern eine bedeutende Rolle für die Bereitschaft zur Fluchtmigration. Vielleicht ist die hohe Anzahl 18-Jähriger auch partiell auf einen Erhebungseffekt zurückzuführen. Flüchtlinge ohne Papiere werden aufgrund psychologischer und medizinischer Untersuchungen auf ihr Alter geschätzt. Auch könnte der Eintritt ins wehrfähige Alter eine Rolle spielen: Flucht als Möglichkeit, dem Einsatz in kriegesischen Konflikten zu entgehen.

Demografisch betrachtet – unabhängig von Herkunft, Sprachkenntnissen und beruflichen Qualifikationen – könnten anerkannte Flüchtlinge einen Beitrag leisten, die Folgen des demografischen Wandels für die alternde deutsche Bevölkerung mit schwach besetzten Alterskohorten unter 40 Jahren, einer niedrigen Geburtenrate und einer fortschreitenden Alterung der Gesamtbevölkerung zu minimieren. Die überwiegend jungen Menschen, die als Asylbewerber nach Deutschland kommen, haben potenziell noch eine längere Erwerbsbiographie vor sich.

Tabelle 4: Verteilung von Asylbewerbern nach Geschlecht auf Herkunftsländer im Jahr 2015

Hauptherkunftsländer	Asylerstanträge				
	insgesamt	männliche Antragsteller		weibliche Antragsteller	
Syrien, Arab. Rep.	158.657	117.130	73,8%	41.527	26,2%
Albanien	53.805	32.466	60,3%	21.339	39,7%
Kosovo	33.427	21.528	64,4%	11.899	35,6%
Afghanistan	31.382	22.923	73,0%	8.459	27,0%
Irak	29.784	21.109	70,9%	8.675	29,1%
Serbien	16.700	8.512	51,0%	8.188	49,0%
Ungeklärt	11.721	8.145	69,5%	3.576	30,5%
Eritrea	10.876	8.227	75,6%	2.649	24,4%
Mazedonien	9.083	4.723	52,0%	4.360	48,0%
Pakistan	8.199	7.597	92,7%	602	7,3%
Summe Top-Ten-Länder	363.634	252.360	69,4%	111.274	30,6%
Sonstige	78.265	53.224	68,0%	25.041	32,0%
Herkunftsländer gesamt	441.899	305.584	69,2%	136.315	30,8%

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

Weibliche und männliche Flüchtlinge kamen im Jahr 2015 nicht zu gleichen Teilen aus allen Herkunftsländern. Unter den Asylbewerbern aus den nicht-europäischen Ländern dominierten die Männer, die je nach Land zwischen 70 (Irak) und über 90 Prozent (Pakistan) aller Asylbewerber ausmachten. Unter den Asylbewerbern aus den europäischen Ländern war die Anzahl von Männern und Frauen ausgewogener. Zwar kamen aus diesen Ländern auch mehr Männer als Frauen, doch bewegte sich der prozentuale Anteil männlicher Asylbewerber hier nur zwischen 51 und 64 Prozent.

1.3.3 Räumliche Verteilung in Deutschland

Asylbewerber werden auf die Bundesländer gemäß dem Königsteiner Schlüssel verteilt, d. h. gemäß der Quote, die sich aus der Bevölkerungsgröße des Landes und dem Steueraufkommen des Vorjahres ergibt. Da die Anzahl der in den jeweiligen Bundesländern gestellten Meldungen als Asylsuchende von der durch den Königsteiner Schlüssel berechneten Zahl in der Regel abweicht, kommt es zu einer Umverteilung von Asylbewerbern zwischen den Bundesländern. Im Einzelfall kann der prozentuale Wert von Asylerstanträgen in einem Bundesland und der Quote nach dem Königsteiner Schlüssel um einige Prozentpunkte (für das Jahr 2015 z. B. in Berlin oder Nordrhein-Westfalen) abweichen, so dass die Notwendigkeit von Umverteilungen entsteht. Bei der Verteilung von Asylbewerbern durch den Bund auf die Länder werden die demografische Entwicklung, die Wohnungssituation, die

Arbeitsmarktsituation oder die Existenz bereits vorhandener Migranten- und Flüchtlings-Communities nicht berücksichtigt.

Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte bzw. die Kommunen innerhalb der Länder ist hingegen eine Ermessensentscheidung des jeweiligen Landes bzw. des Landkreises.

Tabelle 5: Verteilung der Asylbewerber (Ersteinträge) auf die Bundesländer (2015)

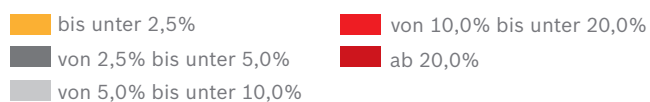
Bundesländer	Asylerstanträge		Quote nach dem Königsteiner Schlüssel
	absoluter Wert	prozentualer Wert	
Baden-Württemberg	57.578	13,03 %	12,97 %
Bayern	67.639	15,31 %	15,33 %
Berlin	33.281	7,53 %	5,05 %
Brandenburg	18.661	4,22 %	3,08 %
Bremen	4.689	1,06 %	0,94 %
Hamburg	12.437	2,81%	2,53%
Hessen	27.239	6,16%	7,32%
Mecklenburg-Vorpommern	18.851	4,27%	2,04%
Niedersachsen	34.248	7,75%	9,36%
Nordrhein-Westfalen	66.758	15,11%	21,24%
Rheinland-Pfalz	17.625	3,99%	4,83%
Saarland	10.089	2,28%	1,22%
Sachsen	27.180	6,15%	5,10%
Sachsen-Anhalt	16.410	3,71%	2,86%
Schleswig-Holstein	15.572	3,52%	3,39%
Thüringen	13.455	3,04%	2,75%
Unbekannt	187	0,04%	
Insgesamt	441.899	100,00%	100,00%

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, eigene Darstellung.

Karte 2: Quotenverteilung von Asylbewerbern laut Königsteiner Schlüssel (2016)



Verteilungsquoten nach dem Königsteiner Schlüssel
für die Anwendung im Jahr 2016



1.3.4 Anerkennung, Schutz, Rückkehr und Rückführung von Flüchtlingen

Entscheidungen über Asylgesuche können in drei große Kategorien gefasst werden. Erstens die Anerkennung als Schutzberechtigte und Schutzbedürftige (Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzbedürftige, Abschiebungsverbote), zweitens die Ablehnung und drittens die Erledigung eines Falles, ohne in der Sache zu entscheiden (»formelle Entscheidung«). Formelle Entscheidungen umfassen all jene Fälle, die sich vor der Entscheidung des BAMF erledigen, z. B. wegen der Zuständigkeit eines anderen EU-Staates (Dublin III), der Rücknahme eines Asylantrags oder des Wechsels des Aufenthaltsstatus durch Heirat. Im Jahr 2015 fielen (nur noch) 17,8 Prozent aller Asylanträge in diese Kategorie. 32,4 Prozent der Asylgesuche wurden abgelehnt und 50,5 Prozent anerkannt (Schutzquote) oder zumindest mit einem temporären Schutzrecht beschieden (subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot). Berücksichtigt man die »formellen Entscheidungen« nicht, ergibt dies eine »bereinigte Gesamtschutzquote« von gut 60 Prozent. Die (Gesamt-)Schutzquote von Asylsuchenden ist seit dem Jahr 2007, in dem verstärkt Flüchtlinge aus dem Irak aufgenommen wurden, stark angestiegen. Die Ablehnungsquote ist entsprechend gesunken.

Tabelle 6: Entscheidungen über Asylanträge (2006–2015)

Jahr	Insgesamt					Sachentscheidungen					Formelle Entscheidungen		
		Davon Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familien-asyl)	Davon Anerkennungen als Flüchtling (gem. § 3 Abs. 1 AsylG)		Davon Gewährung von subsidiärem Schutz (gem. § 4 Abs. 1 AsylG)		Davon Feststellung eines Abschiebungsverbot (gem. § 60 Abs. 5 bzw. § 7 AufenthG)		Davon Ablehnungen				
2006	30.759	251	0,8%	1.097	3,6%	144	0,5%	459	1,5%	17.781	57,8%	11.027	35,8%
2007	28.572	304	1,1%	6.893	24,1%	226	0,8%	447	1,6%	12.749	44,6%	7.953	27,8%
2008	20.817	233	1,1%	7.058	33,9%	126	0,6%	436	2,1%	6.761	32,5%	6.203	29,8%
2009	28.816	452	1,6%	7.663	26,6%	395	1,4%	1.216	4,2%	11.360	39,4%	7.730	26,8%
2010	48.187	643	1,3%	7.061	14,7%	548	1,1%	2.143	4,4%	27.255	56,6%	10.537	21,9%
2011	43.362	652	1,5%	6.446	14,9%	666	1,5%	1.911	4,4%	23.717	54,7%	9.970	23,0%
2012	61.826	740	1,2%	8.024	13,0%	6.974	11,3%	1.402	2,3%	30.700	49,7%	13.986	22,6%
2013	80.978	919	1,1%	9.996	12,3%	7.005	8,7%	2.208	2,7%	31.145	38,5%	29.705	36,7%
2014	128.911	2.285	1,8%	31.025	24,1%	5.174	4,0%	2.079	1,6%	43.018	33,4%	45.330	35,2%
2015	282.726	2.029	0,7%	135.107	47,8%	1.707	0,6%	2.072	0,7%	91.514	32,4%	50.297	17,8%

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/MARIS.

Ende 2015 gab es insgesamt gut 204.000 ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland, die Mehrzahl abgelehnte Asylbewerber, von denen aber über 76 Prozent über eine Duldung verfügten, d. h. bei ihnen war die Ausreisepflicht ausgesetzt. 91.000 Asylgesuche wurden in dem Jahr abgelehnt. Ca. 60.000 teils schon in den Vorjahren abgelehnte Asylbewerber reisten aus. Bei allen anderen Asylbewerbern kam es zu einer, zumindest zeitweisen, Verlängerung des Aufenthalts und der Erteilung von Duldungen, allerdings ohne Aufenthaltstitel, weil der Rechtsweg beschritten wurde, Folgeanträge gestellt oder Abschiebungshindernisse vorgetragen wurden.

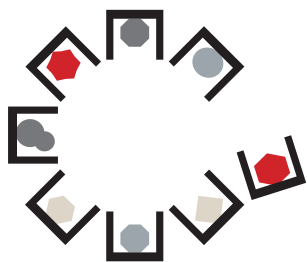
Die Anerkennung und der Aufenthalt von Asylbewerbern ist theoretisch rechtlich zwar eindeutig geregelt, aber in der Praxis wird in zahlreichen Fällen trotz der Nichtanerkennung der Aufenthalt verlängert. Für die Frage der Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik resultiert daraus die realpolitische Frage, was mit den tatsächlich dauerhaft anwesenden Personen integrationspolitisch passieren soll, auch wenn der Status nicht dem eines anerkannten Flüchtlings entspricht.

Unter den 50.000 Personen, deren Verfahren inhaltlich (Prüfung der Fluchtgründe) nicht bearbeitet wurden (»formelle Entscheidung« des BAMF), befanden sich knapp 44.892, die keinen Anspruch auf Asyl in Deutschland geltend machen konnten, da sie durch ein anderes EU-Land eingereist waren. Sie hatten also zuvor einen sicheren Drittstaat passiert, der laut Dublin-Abkommen zuständig dafür war, den Asylantrag zu bearbeiten und darüber zu entscheiden. Für diese Personengruppe wurden bei den zuständigen europäischen Partnerländern Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmeersuchen gestellt. Dies betraf vor allem Ungarn (14.587 Personen), Italien (9.231 Personen) und Bulgarien (4.744 Personen). Von den insgesamt 44.892 gestellten Übernahmeersuchen wurden tatsächlich aber nur 3.597 (8 Prozent) realisiert, waren also erfolgte Überstellungen.

Tabelle 7: Erfolgte Dublin-Überstellungen ab 100 Übernahmeersuchen (2015)

An...	Übernahmeersuchen an die Mitgliedstaaten	Erfolgte Überstellungen in den Mitgliedstaaten	
Belgien	872	321	36,8 %
Frankreich	1.885	427	22,7 %
Malta	148	27	18,2 %
Niederlande	722	126	17,5 %
Dänemark	448	71	15,8 %
Polen	3.784	556	14,7 %
Schweiz	1.159	160	13,8 %
Schweden	1.311	175	13,3 %
Spanien	2.064	271	13,1 %
Österreich	1.880	193	10,3 %
Italien	9.231	861	9,3 %
Norwegen	507	47	9,3 %
Slowak. Rep.	110	10	9,1 %
Tschech. Rep.	218	18	8,3 %
Litauen	289	23	8,0 %
Verein. Königr.	105	6	5,7 %
Rumänien	336	8	2,4 %
Ungarn	14.587	192	1,3 %
Bulgarien	4.744	39	0,8 %

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/MARIS.



2 Zugang und Asylverfahren



2.1

Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge unabhängig vom individuellen Asylrecht

2.1.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

:: Europaweite faire Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen durch EU-Resettlement-Programme ermöglichen.

:: Auf- und Ausbau temporärer Aufnahmeprogramme auf EU-Ebene im Umfang von mehreren hunderttausend Flüchtlingen (Kontingente) in den Jahren 2016 und 2017.

2.1.2 Aktuelle Fragen und Entwicklung

In der gegenwärtigen Situation stehen zwei zentrale Ziele im Mittelpunkt und zum Teil in Konflikt miteinander: einerseits bedrohten und verfolgten Menschen aus Krisengebieten einen sicheren Weg aus Not und Verfolgung zu ermöglichen und andererseits die Handlungsfähigkeit des Staates aufrechtzuerhalten. Hieraus ergeben sich aktuelle Fragen im Bereich des Flüchtlingszugangs und der Regulierung von Flüchtlingsbewegungen. Wie lässt sich die Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland und Europa steuern und kontrollieren, und welche politischen Ziele werden mit der Steuerung verfolgt? Sind die bestehenden Zugangstore und Regulierungen (Dublin III) noch funktional? Lässt sich die Frage nach Zugang und Recht auf Schutz schon an den Zugangstoren bzw. Grenzen von Aufnahmeländern oder gar in den Herkunfts- und Transitländern entscheiden? Neue Wege müssen gefunden und beschritten werden, etwa alternative Zugangsmöglichkeiten für Menschen, die als Asylbewerber kommen, aber nicht schutzberechtigt sind. Und nicht zuletzt muss eine Koordination zwischen unterschiedlichen Akteuren erfolgen, insbesondere zwischen Nationalstaaten, der Europäischen Union, Herkunfts- und Transitländern sowie internationalen Organisationen (UNHCR, IOM).

2.1.3 Ausgangssituation und Rahmen: Staaten und Flüchtlinge als Akteure

Die rechtliche Zugangsregulierung und der tatsächliche Zugang von Flüchtlingen zu Staaten, in denen sie um Schutz nachsuchen können, haben sich in den letzten Monaten zu zentralen politischen Fragen in Deutschland und Europa entwickelt. Die aktuelle Situation zeigt, dass die rechtlich-politische Steuerung der Flüchtlingsbewegungen schwieriger geworden ist. Zwar bestehen eindeutige rechtliche und politische Rahmenbedingungen und Regulierungen, doch diese werden in Teilen unterlaufen. In einer zum Teil dramatisch veränderten politisch-sozialen Wirklichkeit haben sich einige Normen und rechtliche Regeln als nicht (mehr) praxistauglich erwiesen. Somit hat die Flüchtlingskrise auch eine Kontroverse über staatliches Handeln, staatliche Steuerungsmöglichkeiten und die Aufrechterhaltung staatlicher Souveränität zur Folge. Dass der Bundesregierung vorgeworfen wird, sie habe mit ihrer Entscheidung zur Öffnung der Grenze für syrische Transitflüchtlinge in Ungarn Anfang September 2015 Rechtsbruch begangen, ist allerdings unberechtigt. Abgesehen davon, dass die deutsch-österreichische Grenze zuvor nicht »geschlossen« war, stand diese Entscheidung im Einklang mit geltendem europäischen Recht, da nach Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung ausdrücklich die Möglichkeit des Selbsteintritts von Staaten besteht.²¹ In Deutschland wird das Dublin-System korrekt angewendet, wenn die Zuständigkeit etwa für syrische Flüchtlinge übernommen wird. Dagegen beachten Kroatien, Ungarn oder Österreich teilweise nicht alle Regeln, z. B. jene der Pflicht zur Registrierung von Flüchtlingen.

Aus der klassischen Staatsdefinition²² – ein Staat verfügt über ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt – ergibt sich der Anspruch, dass ein Staat oder auch ein supranationaler Staatenverbund wie die EU Normen und Gesetze sowie das Gewaltmonopol auf seinem Staatsgebiet unter Einbeziehung und zum Wohle seiner Staatsbevölkerung durchsetzt und ausübt. Daraus resultiert im Sinne der Staatsräson die politische Entscheidung, auch Grenzen zu kontrollieren und die Mobilität von Menschen über diese Grenzen zu regulieren. Mit dem Schengen-Abkommen hat Deutschland einen Teil der Grenzsouveränität auf Europa übertragen. Daher stehen nicht kontrollierte europäische Außengrenzen im Widerspruch zu diesem Staatsverständnis.

Staaten versuchen daher, den Zugang zu ihrem Territorium zu regeln sowie die Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten zu steuern. Diese Steuerung erfolgt durch nationales, supranationales und Völkerrecht. Das internationale Recht definiert und

21 »Abweichend von Artikel 3 Absatz 1 kann jeder Mitgliedstaat beschließen, einen bei ihm von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist«.

22 Diese klassische Definition, die sogenannte Drei-Elemente-Lehre, geht auf den Juristen Georg Jellinek (1851–1911) und sein Hauptwerk »Allgemeine Staatslehre« (Berlin, 1900) zurück.

garantiert individuelle Rechtsansprüche von Schutzsuchenden. Nationales Interesse und völkerrechtliche Schutzbestimmungen stehen dabei häufig in Konkurrenz. Die aktuellen Herausforderungen der Zuwanderung von Flüchtlingen können die einzelnen Nationalstaaten aber nicht allein lösen. Es braucht ein abgestimmtes europäisches Vorgehen.

Die Beeinflussung von Fluchtbewegungen ist (nur) unter Beachtung des Völkerrechts und des Gemeinsamen Europäischen Asylrechts zulässig. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) garantieren den Schutz vor Refoulement (Grundsatz der Nichtzurückweisung) an den Grenzen. Das Refoulement-Verbot bzw. das Non-Refoulement-Gebot sieht aber grundsätzlich keinen Einreiseanspruch vor, sondern nur ein Zurückweisungsverbot in Länder, in denen den Flüchtlingen Verfolgung oder sonstige Gefahr für Leib und Leben droht. So ist es etwa erlaubt, Flüchtlinge, die an den EU-Außengrenzen ankommen, wieder zurückzuschicken, sofern sie aus einem sicheren Drittstaat kommen.

Die Frage der Klassifizierung von Staaten als »sichere Drittstaaten« hat in der Vergangenheit und aktuell zu kontroversen Debatten geführt. Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen argumentieren, dass die Situation in der Türkei gegenwärtig eine Anerkennung des Landes als sicheren Drittstaat nicht zulasse. Schutzsuchenden, die in die Türkei zurückgewiesen würden, drohten dort Menschenrechtsverletzungen bis hin zur Abschiebung in die Krisenregionen, z. B. nach Syrien und in den Irak. Nach der Verabschiedung des Aktionsplans von Europäischer Union und türkischer Regierung am 29. November 2015 seien in der Türkei willkürliche Inhaftierungen von Flüchtlingen, Misshandlungen in Haftanstalten sowie illegale Abschiebungen und Zurückweisungen nach Syrien und in den Irak dokumentiert worden. Daher handele es sich bei Rückführungen von Asylsuchenden in die Türkei um illegale Zurückweisungen, die gegen das Non-Refoulement-Gebot der GFK sowie gegen europäisches und internationales Recht verstießen.

Die Türkei habe die GFK zwar ratifiziert, behalte aber bis heute den sogenannten geografischen Vorbehalt bei. Dies bedeute, dass nur Schutzsuchende aus Europa von der Türkei selbst als Flüchtlinge anerkannt werden könnten. Alle anderen hätten in der Türkei de facto keine Schutzperspektive, kaum Zugang zum Arbeitsmarkt oder zum Gesundheitssystem und erführen zudem keine soziale Unterstützung. Somit, heißt es, könne die Türkei kein »sicherer Drittstaat« sein, denn eine solche Einstufung könne nur bei Staaten vorgenommen werden, in denen die GFK uneingeschränkt gelte. Flüchtlinge, die über die Türkei nach Europa reisten, dürften nicht dorthin zurückgeschickt werden. Es sei rechtswidrig, die Türkei zum sicheren Drittstaat zu erklären.

Nach Art. 38 der Asylverfahrensrichtlinie des Europäischen Parlaments (2013/32/EU) müssten Flüchtlinge in einem »sicheren Drittstaat« die Möglichkeit haben, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten. Zwar führe der UNHCR in der Türkei Verfahren nach der GFK durch. Jedoch erhielten Flüchtlinge durch das Verfahren keinen Schutzstatus durch den türkischen Staat, sondern lediglich die Möglichkeit, am Resettlement-Programm des UNHCR teilzunehmen und in einen anderen Staat umverteilt zu werden (Art. 62 des türkischen Asylgesetzes).

Die politische Wirklichkeit und Praxis beim Umgang mit Flüchtlingen in Europa weichen durchaus von den theoretischen und normativen rechtlichen Vorgaben ab. Die Abweichungen können in dysfunktionalen rechtlichen Regeln selbst oder in der mangelnden Durchsetzung bzw. Durchsetzbarkeit von Regeln begründet sein. Ursächlich können aber auch autonome Entscheidungen von Flüchtlingen sein, diese Regeln zu überschreiten oder de facto außer Kraft zu setzen. Massenhafte Fluchtbewegungen, wie wir sie zurzeit erleben, und die daraus resultierenden sich selbst verstärkenden Dynamiken und Prozesse verstärken den Effekt, dass staatliche Regeln schwieriger durchzusetzen sind und Flüchtlinge als handelnde Akteure an Autonomie gewinnen. Eng verbunden mit der Frage der Funktionalität bestehender Regelungen ist die Frage nach der Zielsetzung der Regulierung von Flucht- und Migrationsbewegungen. Dieses Anliegen zielt nicht per se auf Grenzschießung und Abschottung, sondern auf eine kontrollierte Öffnung des Zugangs für Flüchtlinge zum Staatsgebiet oder die Ausgestaltung unterschiedlicher Zugangswege.

2.1.4 Möglichkeiten des Zugangs zum Schutz für Flüchtlinge

Der Zugang von Asylbewerbern zu Schutzmöglichkeiten kann auf individuellen, aber auch auf kollektiven Ansprüchen und Verfahren beruhen. Allen Zugangsformen gemeinsam ist, dass der rechtswirksame Zugang zu Asyl und Flüchtlingsschutz an den physischen Aufenthalt einer Person auf dem Staatsterritorium Deutschlands gebunden ist (Territorialprinzip). Der Schutz vor Zurückweisung (Refoulement-Verbot) gilt allerdings schon an der Grenze und sogar vor den Grenzen, etwa auf hoher See, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt hat.²³

Außerdem sichern auch die Dublin-Verordnung im Verbund mit der Asylverfahrensrichtlinie und die Qualifikationsrichtlinie der Europäischen Union ab, dass jeder Asylantrag individuell geprüft und ein Schutzstatus erteilt wird, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Dies gilt auch für Asylanträge an der Grenze der Mitgliedstaaten. Die Asylverfahrensrichtlinie stellt klar, dass das Recht auf ein Asylverfahren für alle Anträge auf internationalen Schutz gilt, die im Hoheitsgebiet – einschließlich der Grenze, der Hoheitsgewässer oder der Transitzone – der Mitgliedstaaten gestellt werden (Art. 3 der Asylverfahrensrichtlinie).

Die Grundrechte-Charta der EU (GRC) garantiert das Recht auf Asyl nach Maßgabe der GFK (Art. 18 GRC) und den Schutz vor Kollektivausweisung (Art. 19 Abs. 1 GRC). Dies bietet Schutz vor Zurückweisungen ebenso wie das menschenrechtliche Zurückweisungsverbot nach Art. 19 Abs. 2 der GFK. Der Schutz vor Kollektivausweisung ebenso wie das menschenrechtliche Zurückweisungsverbot finden sich auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention, an die die EU-Mitgliedstaaten gebunden sind (Art. 4 4. EMRK-Prot., Art. 3 EMRK). Auf völkerrechtlicher Ebene folgt daraus jedenfalls die Pflicht, zu prüfen, ob sich aus Art. 33 Abs. 1 GFK und/oder Art. 3 EMRK ein Schutz vor Zurückweisung ergibt. Das Recht von Staaten auf Zurückweisung in sichere Drittstaaten wird dadurch aber nicht berührt.

Ein sekundärer kollektiver Schutz kann durch das Recht von Flüchtlingen abgeleitet werden, die Angehörigen ihrer Kernfamilie (Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, minderjährige Kinder) nachzuholen. Dieses Recht auf Familiennachzug der Kernfamilie gilt nach der Genfer Flüchtlingskonvention ebenso wie nach der Familiennachzugsrichtlinie der EU nur für »Genfer Flüchtlinge«, nicht für subsidiär Schutzberechtigte, für die jedoch europarechtliche Normen und das Grundgesetz bindend sind. Allerdings sind ausgehend durch einen Beschluss der Innenministerkonferenz subsidiär Schutzberechtigte den GFK-Flüchtlingen in Sachen Familiennachzug gesetzlich gleichgestellt worden. Dies ist wiederum im Asylpaket II für zwei Jahre ausgesetzt worden.

²³ Hirsi und andere gegen Italien (Antragsnummer 27765/09), Urteil vom 23.02.2012.

Der Anspruch auf Familienzusammenführung ist insofern kollektiv (bzw. sozial gebunden), als er vom Aufenthalt eines Familienmitglieds auf deutschem Territorium abhängt.

Kollektiver, durch internationale Maßnahmen gewährter Zugang zu Schutzmechanismen besteht zum Beispiel durch Umsiedlungsprogramme für Flüchtlinge und die geschlossene Aufnahme ganzer Gruppen von Flüchtlingen, etwa durch Kontingente, seien es temporäre oder dauerhafte Programme (Resettlement), über die ein Flüchtling Zugang zum Territorium eines Staates erhält. Prinzipiell besteht auf die Aufnahme in solche Schutzprogramme kein Rechtsanspruch. Der Möglichkeit, Schutz zu suchen und physischen Zugang zu einem Staatsgebiet zu erhalten, sind rechtliche Regeln, Grenz-, Pass- und Visasysteme vorgeschaltet. Allerdings dürfen Staaten nach Art. 31 Abs. 1 GFK keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängen, weil sie unrechtmäßig eingereist sind.

Das Dublin-III-System

Das Dubliner Übereinkommen, das 1997 in Kraft trat (Dublin I), sollte ein erster und entscheidender Schritt hin zur Vergemeinschaftung und Harmonisierung der Asylpolitik auf europäischer Ebene sein. Die Kernidee des völkerrechtlichen Vertrags war, zu verhindern, dass Flüchtlinge in mehreren Staaten Asyl beantragen, und zu garantieren, dass ein faires Asylverfahren gewährleistet wird. Es wurde unter anderem das Grundprinzip festgelegt, dass der »EU-Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags und die Aufnahme eines Flüchtlings [zuständig] ist, in dem sich der Schutzsuchende nachweislich zuerst aufgehalten hat«.²⁴ Das führt dazu, dass einige Mitgliedstaaten, vor allem jene im Süden und Südosten mit EU-Außengrenzen, überproportional von Flüchtlingszuwanderung betroffen sind. In den Jahren 2003 und 2013 wurde das System modifiziert, die Dublin-II- und Dublin-III-Verordnungen traten in Kraft. Art. 13 der Dublin-III-Verordnung regelt die Zuständigkeit des Ersteinreisestaates, Art. 14 Fragen der visumsfreien Einreise.

Seit 1999 ist das Dublin-Übereinkommen durch das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) gerahmt, das gleiche Standards für Asylverfahren und Asylbewerber garantieren soll (Aufnahmerichtlinie 2003, Qualifikationsrichtlinie 2004, Asylverfahrensrichtlinie 2005). Ungeachtet der detaillierten Regelungen in den genannten Richtlinien besteht weiterhin ein unterschiedliches Schutzniveau in den EU-Staaten. Ein innereuropäisches Problem ist und bleibt darüber hinaus aber

24 Schneider, Jan; Engler, Marcus und Angenendt, Steffen (2013): Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs, Berlin.
Vgl. auch Jahn, Daniela; Maurer, Andreas; Oetzmann, Verena und Riesch, Andrea (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier der FG 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin,
<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AsylpolitikKS1.pdf>

vor allem die Bestimmung der Zuständigkeit für ein Asylbegehren nach der Dublin-Verordnung und die Rücküberstellung an das zuständige Ersteinreiseland.²⁵ Damit einher geht die Frage nach einer innereuropäischen Verantwortungsteilung, die bisher nicht existiert.

Im Rahmen der Europäisierung des Asylrechts wurden zudem Informationssysteme geschaffen. Die EU etablierte im Jahr 2008 ein »Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen« (EASO), das Informationen über die Herkunftsländer von Flüchtlingen systematisiert.²⁶ Dies ist als Unterstützung des Dublin-Systems gedacht. »Im Rahmen der Dublin-III-Verordnung ist (...) ein Frühwarnsystem vorgesehen, mit dem krisenhafte Belastungen nationaler Asylsysteme rechtzeitig erkannt und mit Unterstützung durch EASO bewältigt werden sollen.«²⁷ Die novellierte Dublin-III-Verordnung hat nichts an der Problematik der ungleich verteilten Zuständigkeit der einzelnen EU-Staaten geändert. Sie hat den erfassten Personenkreis sogar noch um subsidiär Schutzberechtigte erweitert. Die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen, bei denen der überwiegende Teil der Flüchtlinge ankommt, können diese Last nicht mehr tragen.²⁸

Nachdem das Dublin-System bereits zuvor Mängel in seiner Anwendungspraxis und seiner Akzeptanz offenbart hatte, insbesondere in den Staaten mit EU-Außengrenzen, ist es 2015 in eine schwere Krise geraten. Insofern stellt sich die Frage des Zusammenhangs von Akzeptanz für das Dublin-System in Verbindung mit einem europäischen Quoten- oder Kontingentverfahren, das für die Staaten mit EU-Außengrenzen Entlastung und eine faire gesamteuropäische Regulierung schaffen könnte. Das politische Ziel, einen europäischen Verteilungsmodus und Solidaritätspakt in der europäischen Flüchtlingspolitik zu schaffen, konnte bislang weder die Dublin-Verordnung noch das Gemeinsame Europäische Asylsystem erreichen. Auf EU-Ebene wird über einen Verteilungsschlüssel diskutiert. Als ein Zwischenschritt wird die Einführung eines Notfall-Umsiedlungsprogramms angesehen, das im September 2015 vom Europäischen Rat beschlossen wurde und verpflichtende Aufnahmequoten von in Italien und Griechenland eingereisten Asylsuchenden vorsieht.

25 Schneider et al. (2014).

26 Europäischer Rat (2008): Vermerk des Vorsitzes an den Rat, »Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl« vom 24.09.2008, Nr. 13440/08, Brüssel, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2013440%202008%20INIT>

27 Schneider et al. (2014).

28 Dewan, Torun und Thielemann, Eiko R. (2006): The myth of free-riding: Refugee protection and implicit burden-sharing, in: West European Politics, 29 (2), S. 351–369. Vgl. auch Ippolito, Francesca und Velluti, Samantha (2011): The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, in: Refugee Survey Quarterly, 30 (3), S. 24–62.

2.1.5 Neue Zugänge: Möglichkeiten und Wege der Beeinflussung von Fluchtbewegungen

Welche politischen Optionen bestehen zur Beeinflussung von Flüchtlingsbewegungen? Prinzipiell sind vier Möglichkeiten zu unterscheiden: a. präventive, b. extern-reaktive, c. restriktive und d. alternative.

- :: **Präventive Maßnahmen** zielen auf die **Behebung von Fluchtursachen** in Krisengebieten (wirtschaftliche Kooperation und Hilfe, fairer Welthandel und Verbesserung der *terms of trade* sowie außenpolitische Interventionen). Von zentraler Bedeutung ist die Begrenzung und Reduzierung der kriegerischen Auseinandersetzungen durch internationale Verhandlungen, insbesondere im Nahen Osten. Dies sind jedoch keine Maßnahmen der Zugangssteuerung im engeren Sinn.
- :: **Extern-reaktive Maßnahmen** zielen auf die **Verbesserung der Situation** durch externe Hilfsangebote (z. B. durch Deutschland oder andere EU-Staaten) in den »Zwischenräumen der Flucht«, also in den Flüchtlingslagern von Erstaufnahmeländern.
- :: **Restriktive Maßnahmen** zielen auf ein **Fernhalten der Flüchtlinge** durch Grenzschießung, die Kontrolle von Flüchtlingen auf der Flucht, die Vorverlagerung von Registrierungs- oder Anerkennungsverfahren in Hotspots jenseits der Grenze des eigenen Staates oder die (dauerhafte) Einrichtung von Auffanglagern in der Nähe der Krisengebiete.
- :: **Alternative Maßnahmen** zielen hingegen auf die **Schaffung legaler Zugangswege** für Flüchtlinge, deren Anerkennung sicher oder wahrscheinlich ist. Menschen, die voraussichtlich einen Schutzstatus erhalten, soll so der gefährliche Fluchtweg erspart bleiben. Dafür könnten existierende Instrumente der Zugangsermöglichung aus- und neu aufgebaut werden, z. B. Resettlement-Programme, kollektive Aufnahmeprogramme oder Visa für humanitäre Zwecke. Diese Alternativen betreffen vorwiegend Menschen aus Kriegs- und Krisenregionen. Sie ersetzen nicht das individuelle Recht auf Asyl. Bei alternativen Zugängen kann es aber auch darum gehen, Zugänge für Menschen zu schaffen, die bislang oft nur mit Hilfe von Schleusern illegal nach Europa kommen konnten. Diese Maßnahmen beziehen sich auf allgemeine Einwanderungsmöglichkeiten wie Familiennachzug oder die Erteilung von Visa zu Bildungs- oder Erwerbszwecken und stehen Flüchtlingen wie auch anderen Drittstaatsangehörigen offen.²⁹

29 Diese Maßnahmen sind keine direkten Instrumente der Flüchtlingspolitik, wohl aber einer Migrationspolitik, die Zuwanderung von voraussichtlich nicht Schutzberechtigten durch das falsche Tor Asyl verhindern soll.

Resettlement-Programme

Resettlement ist ein bewährtes flüchtlingspolitisches Instrument der dauerhaften Neuansiedlung. Es betrifft Menschen, für die in absehbarer Zeit weder die Rückkehr in ihr Heimatland noch ein Verbleib im derzeitigen Aufnahmeland in Frage kommt. Globale Resettlement-Programme laufen über den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), der Flüchtlingsgruppen für die Neuansiedlung vorschlägt. Die Auswahlkriterien für die »umgesiedelten« Flüchtlinge sind überwiegend humanitärer Art. Der Schwerpunkt liegt auf besonders schutzbedürftigen Menschen.³⁰ Die tatsächliche Auswahl trifft das jeweilige Aufnahmeland selbst. Die Flüchtlinge erhalten volle Flüchtlingsrechte.³¹ Der Bedarf an Neuansiedlungen liegt nach Angaben des UNHCR gegenwärtig weltweit bei rund einer Million Menschen, die Prognosen für die Zukunft fallen höher aus.³² Derzeit gibt es 27 Staaten mit unterschiedlich großen Resettlement-Programmen. Jährlich ergibt dies ein Kontingent von ca. 80.000 Plätzen für Resettlement weltweit. Der Bedarf übersteigt das Angebot also bei Weitem.³³

Neben den Staaten, die traditionell ihre Flüchtlingspolitik an diesem Instrument ausrichten (USA, Kanada und Australien), hat auch Deutschland seit 2012 ein nationales Resettlement-Programm. Dieses wurde nach einer zweijährigen Pilotphase 2015 entfristet und soll von nun an jährlich 500 Menschen die Neuansiedlung ermöglichen.³⁴ Auch die EU verfügt über ein gemeinsames Resettlement-Programm, das derzeit jedoch nur auf dem Papier existiert. Obwohl finanzielle Mittel von bis zu 10.000 Euro pro aufgenommenen Flüchtling zur Unterstützung bereitstehen,³⁵ haben sich bislang nur sehr wenige EU-Länder zur Teilnahme an diesem freiwilligen Programm entschlossen. Verhandlungen des EU-Rates der Innenminister im Juli 2015 führten zu dem Beschluss, bis zum Jahr 2017 20.000 Flüchtlinge in der EU über Resettlement anzusiedeln.³⁶ Deutschland entschied sich, seine bereits aufgenommenen Flüchtlinge auf die EU-Quote (1.600 Personen) anrechnen zu lassen.

30 Für mehr Information über UNHCR-Resettlement-Kategorien siehe United Nations High Commissioner for Refugees (2011): UNHCR Resettlement Handbook, <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

31 In Deutschland ist dies der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG.

32 United Nations High Commissioner for Refugees (2015b): UNHCR Refugee Resettlement Trends 2015, <http://www.unhcr.org/559e43ac9.html>

33 United Nations High Commissioner for Refugees (2014): Progress Report on Resettlement, <http://www.unhcr.org/53aa90bf9.html>

34 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014b): Für ein neues Leben in Frieden. Staatssekretärin Haber begrüßt Resettlement-Flüchtlinge aus Syrien am Flughafen in Hannover, Pressemitteilung, Ausgabe 0035/2014, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/20141203-0035-pressemitteilung-bmi-ankunft-resettlement.html>

35 Europäische Union (2014): Verordnung Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 150/168, 20.05.2014, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516&from=DE>

36 Vgl. Mediendienst Integration (2015): Nur einige EU-Länder wollen Flüchtlingen helfen, 22.07.2015, <http://mediendienst-integration.de/artikel/fluechtlingspolitik-eu-staaten-einigen-sich-nur-auf-verteilung-eines-teils-der-fluechtlinge-in-der-u.html>

Programme zur temporären kollektiven Aufnahme von Flüchtlingen

Im Gegensatz zu Resettlement-Programmen, deren Ziel die permanente Neuan-siedlung ist, bieten humanitäre Aufnahmeprogramme einen zunächst nur vorüber-gehenden Schutz. Es bestehen aber Verlängerungsmöglichkeiten für die Schutz-gewährung. Durch die Aufnahmeprogramme werden einer vorab definierten Gruppe die sichere Einreise und ein (temporärer) Aufenthaltsstatus ermöglicht. Dauern Krieg und Verfolgung im Herkunftsland jedoch viele Jahre an, wird aus einem temporären Aufenthalt ein Daueraufenthalt. Der Vorteil dieser Programme liegt in der Schnelligkeit, mit der auf eine Krisensituation reagiert werden kann.

In Deutschland ist die Aufnahme schutzbedürftiger Personen durch § 23 des Auf-enthaltsgesetzes geregelt. Es gab drei Bundesprogramme und gibt derzeit noch Aufnahmeprogramme einiger Länder, die seit 2011 vor allem für Bürgerkriegsflücht-linge aus Syrien mit Angehörigen in Deutschland konzipiert wurden. Die Programme unterscheiden sich u.a. in der Kontingentgröße, in ihren Auswahlkriterien, beim Aufenthaltsort der Antragsberechtigten und im Rechtsstatus der Flüchtlinge nach der Einreise. Durch die Länderprogramme können nur Menschen mit Verwandten in Deutschland aufgenommen werden. Letztere müssen zudem bereit und in der Lage sein, eine Verpflichtungserklärung zu unterzeichnen, welche die Übernahme sämtlicher Kosten des Lebensunterhalts auf unbestimmte Zeit umfasst. Das macht es sehr vielen Personen unmöglich, ihre Angehörigen nachzuholen. Die 15 Länder-programme³⁷ unterscheiden sich voneinander, was zu sehr unterschiedlichen Situationen für die Flüchtlinge führt. Je nach Programm ergibt sich ein unterschied-licher Aufenthaltsstatus. Das Bundesprogramm und die Länderprogramme gewähren nicht die gleichen Rechte wie eine Anerkennung als Flüchtling im indivi-duellen Asylverfahren. Als Konsequenz stellte fast die Hälfte der in die Länder-programme aufgenommenen Flüchtlinge einen erneuten Asylantrag.³⁸ Insgesamt hat Deutschland von 2013 bis Mitte 2015 rund 35.000 Menschen aus Syrien innerhalb dieser Programme aufgenommen.³⁹

37 Bayern hat als einziges deutsches Bundesland kein Landesprogramm eingerichtet.

38 Engler, Marcus (2015): Sicherer Zugang: Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland, SVR Policy Brief, Berlin.

39 Ebd.

Erteilung von Visa aus humanitären Gründen

Anders als in den Aufnahmeprogrammen wird durch die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen nach einer vorläufigen Prüfung ein temporäres Visum ausgestellt. Die Visaberechtigten können sich dann legal in das Zielland begeben, wo ihr Asylantrag bearbeitet wird. Diese Art der Aufnahme bezeichnet man als geschützten Zugang. Obwohl die EU-Visabestimmungen⁴⁰ keine besonderen Visa aus humanitären Gründen umfassen, können Mitgliedstaaten nach Art. 25 Abs. 1 des EU-Visakodex⁴¹ im Einklang mit humanitären oder nationalstaatlichen Regelungen dreimonatige Schengen-Visa ausstellen. Diese Visa sind auf das Gebiet des jeweiligen Nationalstaats beschränkt.⁴² Ein Beispiel hierfür sind die 1.400 Asylvisa, die Frankreich zwischen 2012 und 2015 für syrische Staatsangehörige ausstellte, um deren sichere Einreise zu gewährleisten. Derzeit gibt es 16 EU-Mitgliedstaaten, die diese Form der Visaerteilung nutzen. Die EU-Kommission versteht geschützte Zulassungsverfahren als einen komplementären Mechanismus zum Resettlement.⁴³

40 Europäische Union (2012): Verordnung Nr. 154/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), L 58/3, 29.02.2012, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0154&from=EN>, bzw. Europäische Union (2009): Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:jl0028>

41 »Diese Verordnung legt die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Hoheitsgebiete der EU-Länder fest. Sie bestimmt auch die Nicht-EU-Länder, deren Staatsangehörige zur Durchreise durch die internationalen Transitzone der EU-Flughäfen ein Visum für den Flughafentransit benötigen, und regelt die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung dieser Visa.« Vgl. Europäische Union (2009): Visakodex.

42 European Union Agency for Fundamental Rights (2015): Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox, FRA Focus 02/2015, Wien, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf

43 Ebd.

Infobox 1: Familiennachzug

Der Familiennachzug zu einem bereits in Deutschland lebenden Ausländer ist in § 29 des Aufenthaltsgesetzes geregelt. Die Chance auf Familienzusammenführung hängt vom Rechtsstatus der schon im Land anwesenden Antragsteller ab.

Während für Angehörige von GFK-Flüchtlingen, Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten der Familiennachzug nach allgemeinen Regeln möglich ist, ist dies für Personen mit Abschiebeverboten, Asylbewerber und Geduldete in der Regel nicht der Fall. Bestehen zielstaatsbezogene Abschiebehindernisse bei Personen mit Abschiebeverboten, Asylbewerbern oder Geduldeten, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt und der Familiennachzug ermöglicht werden.

Der Familiennachzug ist grundsätzlich auf die Kernfamilie beschränkt.

Ein Flüchtling hat also das Recht, seinen Ehepartner oder seinen eingetragenen gleichgeschlechtlichen Lebenspartner und seine minderjährigen ledigen Kinder nachzuholen. Andere enge Verwandte wie z. B. Eltern können nur zur Vermeidung einer unverhältnismäßigen Härte nachziehen, sind im Übrigen aber vom Familiennachzug ausgeschlossen. Allerdings können unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ihre Eltern nachholen. Auch besteht für bestimmte Herkunftsländer ein erleichterter oder erweiterter Familiennachzug, zurzeit konkret für Syrien. Der Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten ist einfacher als zu anderen Drittstaatsangehörigen. Das Asylpaket II sieht allerdings die Begrenzung des Familiennachzugs durch Aussetzung der Familienzusammenführung auf zwei Jahre für subsidiär Schutzberechtigte vor. Für anerkannte Flüchtlinge entfällt in den ersten drei Monaten die Pflicht, ein gesichertes Einkommen und ausreichenden Wohnraum nachzuweisen. Die Anträge auf Familiennachzug müssen von dem in Deutschland lebenden Verwandten in der für ihn zuständigen Ausländerbehörde fristgerecht eingereicht werden. Auf Basis dieses Antrags erhalten die Familienangehörigen Visa in den Auslandsvertretungen. Die Wartezeit für einen solchen Visetermin betrug in der Vergangenheit z. B. in der Botschaft in Istanbul bis zu einem Jahr, ist in der jüngeren Zeit aber deutlich verkürzt worden.

Berufliche Qualifikation von Flüchtlingen

Der ganz überwiegende Teil der Flüchtlinge kommt aufgrund von Not und Verfolgung nach Deutschland. Sie sind aber mehr als nur Verfolgte oder Bedrängte und verfügen etwa über berufliche Qualifikationen und/oder Berufserfahrungen. Ein Teil der Flüchtlinge hat zudem Qualifikationen, die für den deutschen Arbeitsmarkt passgerecht sind. Diesen Personen stehen unter Umständen andere legale Zugangskanäle offen. Aussagekräftige repräsentative Daten dazu gibt es aber noch nicht. Vor dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien wurden im Jahr 2010 knapp 3.000 nicht humanitäre Aufenthaltstitel z. B. zu Studienzwecken oder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit an Syrer vergeben. Der Zugang wird u.a. durch mangelnde Informationen und bürokratische Hürden erschwert: Viele potenzielle Antragsteller wissen nicht, dass es diese Möglichkeiten gibt, und für die Antragstellung bedarf es der Vorlage zahlreicher Dokumente. Die entsprechenden Visa (z. B. zur Arbeitsaufnahme oder zum Studium) müssen in einer deutschen Botschaft oder einem Konsulat erteilt werden, doch der Zugang zu Auslandsvertretungen ist in Kriegs- und Krisengebieten durch lange Wartezeiten oft schwierig oder unmöglich.

2.1.6 Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele

Zwei Standpunkte und politische Zielsetzungen stehen sich in der Debatte um die Ausgestaltung von Zugängen für Flüchtlinge gegenüber: einerseits das individuelle Recht auf Asyl, andererseits das Recht des souveränen Staates, darüber entscheiden zu können, wer Zugang zum Staatsgebiet erhält.⁴⁴ Das individuelle Recht auf Asyl gewährt Zugang und Schutz für Flüchtlinge. Eine staatliche Beeinflussung von Flüchtlingsbewegungen wie bei der geregelten Arbeitsmigration ist hierbei schwierig bis unmöglich. Bestehende Optionen, etwa über eine Kontingentaufnahme, gewinnen daher in der Debatte aktuell an Relevanz.

Da das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit der hohen Zahl an Asylbewerbern gegenwärtig überfordert ist, wird auch diskutiert, die Zugangsmöglichkeiten neu oder anders zu regeln, um so die Zahl der Flüchtlinge zu reduzieren. Möglicherweise hätten alternative Optionen Vorteile gegenüber dem individuellen Asylverfahren. Gegen die Öffnung alternativer Zugänge wird oft eingewandt, dass sie zusätzlich weitere Menschen nach Deutschland bringen könnten. Flüchtlingsorganisationen und Verbände weisen darauf hin, dass es oft gerade auch Familienangehörige oder Schutzbedürftige mit Bezügen zu Europa sind, die mangels alternativer Wege die gefährliche Überfahrt über das Mittelmeer wagen.

44 Auf einer anderen Ebene liegt die Frage nach Flüchtlingsschutz als generelles politisches Ziel, das aber unter den Bedingungen eines geordneten Zugangs zum Staatsterritorium eines Schutzstaates erfolgen sollte. Kriegs- und Krisensituationen stehen jedoch dem Ziel staatlicher Ordnung und Organisation entgegen.

Die folgenden Überlegungen und Argumente sprechen für die Nutzung der bestehenden alternativen Zugangswege:

- :: Es entsteht ein größerer Gestaltungsspielraum, darüber zu entscheiden, nach welchen Kriterien Menschen aufgenommen werden sollen;
- :: Das Asylsystem wird entlastet;
- :: Die Zusammensetzung der Migranten nach Alter und Geschlecht kann beeinflusst werden;
- :: Schleppern wird der Markt für ihre illegalen Tätigkeiten genommen;
- :: Legale und sichere Zugangswege führen dazu, dass weniger Menschen auf der Flucht ums Leben kommen.

Resettlement und Programme für die kollektive Aufnahme von Flüchtlingen

Resettlement und kollektive Aufnahmeprogramme haben sich bereits als Alternativen bewährt. Sie werden allgemein positiv eingeschätzt,⁴⁵ auch wenn es über deren genaue Ausgestaltung im Detail noch Meinungsunterschiede geben mag. Regelungsbedarf gibt es mit Blick auf die Fortsetzung und die Ausgestaltung der existierenden Länderprogramme. Die bestehenden Unterschiede im föderalen System führen dazu, dass die jeweiligen Rechtsansprüche nicht einheitlich sind, sondern vom Wohnort der Verwandten im konkreten Bundesland abhängen. Diese heterogenen Strukturen binden andernorts benötigte Arbeitskapazitäten in den Ausländerbehörden.⁴⁶ Eine weitere Folge ist eine hohe Anzahl von Wechseln in individuelle Asylverfahren. Da kollektive Aufnahmeprogramme das Asylsystem entlasten sollen, ist dieser nicht beabsichtigte Effekt kontraproduktiv.

Zusätzlich bestehen Probleme mit den Verpflichtungserklärungen zur Unterhalts-sicherung für die aufgenommenen Personen. Die Nichtbefristung der Erklärungen stellt eine enorme Anforderung für die sich Verpflichtenden dar, die damit unkalkulierbare Risiken eingehen.⁴⁷ Bundesländer, in denen die Belastung auf mehrere Menschen aufgeteilt werden kann (z. B. Schleswig-Holstein), mildern dieses Risiko ab. Der internationale Vergleich mit Kanada zeigt, dass es alternative Möglichkeiten für Verpflichtungserklärungen gibt. Dort können auch nicht verwandte Personen, Gruppen oder Vereine einen Flüchtling unterstützen.⁴⁸ Die Verpflichtung endet in Kanada zudem nach einem Jahr. Diese Variante hat sich bewährt und fördert eine breitere Einbeziehung der einheimischen Bevölkerung in die Aufnahme- und Integrationsprozesse.

45 Engler (2015).

46 Ebd.

47 Ebd.

48 Herberge für Menschen auf der Flucht e. V.: <https://herberge-fuer-menschen.de>

Europäische Kontingentlösung

Ein weiterer Diskussionsvorschlag zielt auf die erhebliche Ausweitung solcher Programme durch die Schaffung einer gesamteuropäischen Kontingentlösung. Diese Art des legalen, kollektiven Flüchtlingszugangs wäre zumindest für die Bundesrepublik nicht neu. So nahm Deutschland bis zum Jahr 1985 etwa 30.000 vietnamesische Bootsflüchtlinge im Rahmen eines Kontingents auf. Auch Juden aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion konnten von 1991 bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 als Kontingentflüchtlinge nach Deutschland kommen. Im März 2013 hatte die damalige Bundesregierung beschlossen, 5.000 syrischen Bürgerkriegsflüchtlingen, vor allem aus dem Libanon, durch ein solches Programm Schutz zu gewähren. Sie konnten auf legalem Wege per Charterflug in die Bundesrepublik einreisen.

In der aktuellen Flüchtlingskrise haben sich bisher vor allem die deutsche Bundesregierung und einige westeuropäische Staaten für ein EU-weites Kontingent ausgesprochen. Obwohl dafür noch kein Konzept vorliegt, sind die grundsätzlichen Voraussetzungen und Charakteristika der Idee bekannt. Demnach müssten sich zunächst alle oder ein Großteil der EU-Mitgliedstaaten auf nationale Kontingente oder einen festen Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge einigen. Besteht Klarheit über den Verteilungsmechanismus, könnte die EU oder ein Verbund kerneuropäischer Staaten den Umfang eines (nur für Syrien-Flüchtlinge) oder mehrerer (auch für afrikanische, irakische oder afghanische Flüchtlinge) gemeinsamer Kontingente benennen. In deutschen Regierungskreisen wird hier ein Kontingent von mehreren hunderttausend Flüchtlingen als realistisch und notwendig erachtet. Die Kontingentflüchtlinge würden dann entweder direkt aus den betreffenden Krisenregionen oder aber aus Hotspots entlang der EU-Außengrenzen nach Europa gebracht und verteilt. Die erste Option würde eine Kooperation mit dem Flüchtlingshilfswerk UNHCR voraussetzen, das bei der Auswahl und Registrierung der Flüchtlinge Hilfestellung leisten müsste. Im Rahmen der zweiten Option bedürfte es großer Erstaufnahmeeinrichtungen in der Türkei, die von den europäischen Staaten gemeinsam betrieben werden.

Die Vorteile einer Kontingentlösung liegen auf der Hand. So würde vielen Bürgerkriegsflüchtlingen der gefährliche und teure Weg über das Mittelmeer und die Balkanroute erspart bleiben. Die Opferzahlen im Mittelmeer könnten reduziert werden. Zudem würde Schleppern die Geschäftsgrundlage entzogen, da es für viele Flüchtlinge einen legalen Weg der Einreise in die EU gäbe. Die aufnehmenden Staaten könnten sich weit besser auf die Ankunft einer bestimmten Zahl von Flüchtlingen zu einem abgesprochenen Zeitpunkt vorbereiten. Die kostspieligen und zeitaufwendigen Prozesse der Asylverfahren würden für diese Gruppe entfallen, die Versorgung im Schutz gewährenden Land könnte besser geplant werden. Die momentan von der

Flüchtlingskrise besonders betroffenen EU-Staaten wie Griechenland, Slowenien, Italien, Österreich, Schweden oder Deutschland würden spürbar entlastet. Und es würde nicht zuletzt zu mehr Gerechtigkeit gegenüber schutzbedürftigen Frauen und Kindern führen, die gegenwärtig die Verlierer im System des »Rechts des Stärkeren« sind.

Den vielen Vorteilen stehen aber einige offene Fragen gegenüber. Es wird gemeinhin bezweifelt, dass der Syrien-Konflikt rasch beigelegt werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es kaum realistisch, dass ein ein- oder zweimaliges europäisches Kontingent von mehreren hunderttausend Flüchtlingen ausreicht, um die humanitäre Notlage in der Türkei und den Nachbarstaaten Syriens zu lindern. Selbst wenn es zu einer jährlichen Aufnahme von mehreren hunderttausend Flüchtlingen in Europa käme, bliebe die Frage, wie mit individuellen Asylanträgen umzugehen ist, die nach Erfüllung des nationalen Teilkontingents und trotz Schließung der EU-Außengrenzen in Deutschland gestellt werden. Denn grundsätzlich verbietet das Non-Refoulement-Gebot (Art. 33 Abs. 1 GFK) die Ausweisung und Zurückweisung von Flüchtlingen in Regionen, in denen Verfolgung oder Gefahr besteht.

Die größte Herausforderung auf dem Weg zu einer Kontingentlösung stellt aber die im Vorfeld notwendige Übereinkunft zwischen den EU-Staaten dar. Der Ansatz, einen Verteilschlüssel für Flüchtlinge auf EU-Ebene einzuführen, konnte bisher nicht verwirklicht werden. Zwar konnten sich die EU-Innenminister im September 2015 im Grundsatz darauf einigen, 160.000 Flüchtlinge, vor allem aus Griechenland und Italien, auf alle EU-Mitglieder umzuverteilen. Der Plan wartet aber noch auf seine praktische Umsetzung. Bis Anfang Februar 2016 sind gerade einmal knapp 500 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien verteilt worden.⁴⁹ Diese Erfahrungen zeigen, welche politischen Herausforderungen mit der Realisierung einer gesamt-europäischen Kontingentlösung verbunden sind.

49 Europäische Kommission (2016): Kommission legt Bericht über Fortschritte in der europäischen Flüchtlingspolitik vor, 10.02.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_de.htm

2.1.7 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:

k = kurzfristig

m = mittelfristig

l = langfristig

Resettlement

1. Die Verhandlungen über eine europaweite faire Aufnahme von Flüchtlingen durch EU-Resettlement-Programme werden zielführend fortgesetzt und ein sub-stanzielles Programm wird vereinbart. Auch die USA und andere Staaten sollten sich am Resettlement von syrischen, irakischen und afghanischen Flüchtlingen beteiligen. Diese Programme ersetzen nicht das individuelle Recht auf Asyl. **l**

Temporäre Aufnahmeprogramme

2. Temporäre Aufnahmeprogramme werden 2016 und 2017 auf europäischer Ebene aufgelegt. In den Jahren 2016 und 2017 werden mehrere hunderttausend Flüchtlinge aufgenommen. Diese Kontingente können gleichermaßen zu einer Steuerung als auch Reduzierung der Flüchtlingsbewegungen führen. Die Aufnahmekriterien wägen nationale Interessen und besondere Schutzbedürftigkeit ab. **k**
3. Alternativ sind das Bundesprogramm bzw. die Länderprogramme wieder aufzunehmen bzw. fortzuführen. In diesem Fall sollten die Aufnahmeprogramme des Bundes und der Länder einheitlich gestaltet werden. **k**
4. Zusätzlich zu Familienangehörigen können nicht verwandte Personen, Gruppen oder Vereine Verpflichtungserklärungen abgeben. Die Verpflichtung wird auf ein Jahr oder bis zum Zeitpunkt der Erwerbstätigkeit des Flüchtlings beschränkt (*Private-Sponsorship-Programme*). **m**

Visaerteilung

5. Humanitäre Schutzvisa im Rahmen bestehender Spielräume des EU-Visakodex werden von Mitarbeitern der deutschen Auslandsvertretungen voll ausgeschöpft. **k**
6. Die Möglichkeit von Ausnahmen von der Visapflicht für Flüchtlinge wird geprüft. **m**

Migration jenseits humanitärer Gründe

7. Möglichkeiten zur Migration auch aus nicht humanitären Gründen, etwa in Form legaler Arbeitsmigration, werden, wo möglich, in Krisenregionen stärker bekannt gemacht und beworben. Dafür werden zusätzliche Stellen für entsprechende Beratung in den Auslandsvertretungen und sonstigen deutschen Organisationen im Ausland (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Auslandshandelskammern, politische Stiftungen, Deutscher Akademischer Austauschdienst usw.) eingerichtet. 

2.2 Asylverfahren

2.2.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

:: **Verwaltungsorganisation verbessern**, u.a. durch a) eine schnelle Besetzung der vakanten Stellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit qualifiziertem Personal und einem Schwerpunkt auf Entscheidern, b) die übergangsweise Versetzung von Beamten anderer Bundesbehörden an die Dienststellen des BAMF und c) eine Modernisierung und Synchronisierung der EDV-Systeme aller mit der Flüchtlingsverwaltung beschäftigten Behörden hin zu einer einheitlichen elektronischen Akte.⁵⁰

:: **Vereinfachung und Beschleunigung der Anhörungs- und Entscheidungsverfahren**, u.a. durch die Durchführung der Tatsachenermittlung und Entscheidung unverzüglich nach der persönlichen Anhörung durch ein und dieselbe Person.

⁵⁰ Vgl. dazu den Gesetzesentwurf vom 18.12.2015 »Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken« (BT-Drucksache 18/7043).

2.2.2 Aktuelle Fragen

Zur Durchführung von Asylverfahren stellen sich vor allem verfahrenstechnische Fragen: Nach welchen Regeln laufen Aufnahme- und Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge ab? Wie verläuft die Information und Aufklärung von Asylbewerbern? Wie gut ist der Zugang der beteiligten Stellen zu fallspezifischen Informationen? Wie lassen sich rasche Entscheidungen direkt im Anschluss an die Anhörung durch den Entscheider ermöglichen? Wie lässt sich insgesamt das Verfahren vereinfachen und beschleunigen?

In dieses Kapitel ist folgendes Gutachten eingeflossen: Dr. Reinhard Marx (2015): »Durchführung von Asylverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Gängige Praxis und mögliche Potenziale zur Verbesserung. Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung«

2.2.3 Der aktuelle politische Rahmen: Asylverfahren unter den Bedingungen institutionellen Umbaus

Die Bearbeitung von Asylanträgen hat sich in den letzten Monaten zu einer zentralen politischen Aufgabe in Deutschland entwickelt. Der Antragsanstieg hat zu einem weiteren Rückstau bei der Abwicklung von Verfahren geführt. Ende 2015 waren 365.000 Verfahren anhängig.⁵¹ Das BAMF konnte dem Anspruch an zeitnahe Bearbeitung und Entscheidung von Anträgen nicht mehr gerecht werden.

Die Organisation der Asylverfahren ist Veränderungen unterworfen, u.a. durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, das zum 24. Oktober 2015 in Kraft trat.⁵² Die neuen gesetzlichen Regelungen haben zwar keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Ablauf von Asylverfahren, aber durchaus mittelbare. So kam es zur Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer: Asylanträge von Personen aus diesen Ländern sind grundsätzlich als unbegründet abzulehnen, es sei denn, der Antragsteller beweist das Gegenteil. Zusätzlich wurde gesetzlich bestimmt, dass bei der Abschiebung von Flüchtlingen keine vorherige Ankündigung mehr nötig ist. Das Gesetz hat also auch Auswirkungen auf die Entscheidungen und Folgen von Asylverfahren.

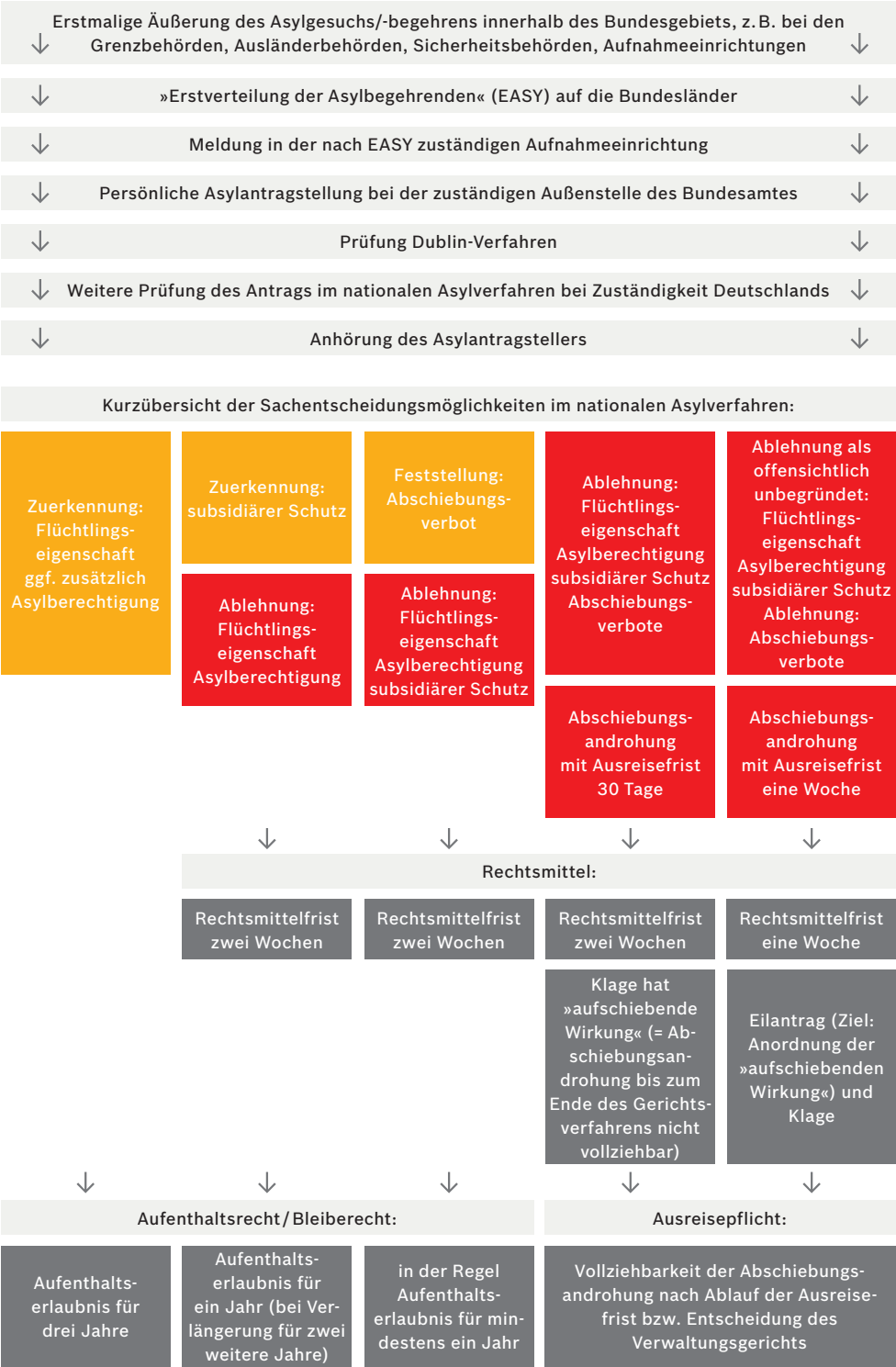
2.2.4 Der Ablauf eines Asylverfahrens

Der Ablauf des Asylverfahrens ist im Asylgesetz (bis Oktober 2015: Asylverfahrensgesetz) geregelt. Das Asylgesetz bestimmt nicht nur die inhaltlich-materielle Seite des Asylverfahrens, sondern ebenso dessen Verfahrensablauf, ist also auch eine Art von »Asylprozessordnung« für das Verfahren. Der prozedurale Ablauf reicht von der Antragstellung bis zur Anerkennung bzw. in der Konsequenz auch bis zur Rückkehr oder der Abschiebung von Asylbewerbern.

51 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015.

52 Siehe Bundesministerium des Innern (2015): Referentenentwurf. Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Stand 19.11.2015, http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/AsylGneu_191115.pdf

Abbildung 4: Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens⁵³



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a): Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens, Stand Juli 2015.

53 Vereinfachte Darstellung eines Asylverfahrens eines volljährigen Antragstellers. Nicht jede theoretische Variante eines Einzelfalles ist abgebildet.

Das Aufnahmeprozedere beginnt mit der Einreise und der Registrierung des Asylbewerbers im IT-Erfassungssystem (EASY-System). Die Daten des Asylbewerbers werden aufgenommen und in das Ausländerzentralregister eingespeist. Bei der Registrierung werden auch Fingerabdrücke genommen, und es wird ein Foto gemacht, sofern der Antragsteller über 14 Jahre alt ist.⁵⁴ Die Angaben des Asylbewerbers werden in einer elektronischen Akte erfasst, die bislang allerdings informationstechnisch und rechtlich oft nicht bundesweit kompatibel ist, da von den beteiligten Behörden unterschiedliche Systeme und Programme verwendet werden. Soweit die Einleitung eines Strafverfahrens wegen illegalen Grenzübertritts erfolgt, wird dieses in den meisten Fällen eingestellt. Es folgt, oft mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, die persönliche Antragstellung auf Asyl bei der zuständigen Außenstelle des BAMF. Bei der Antragstellung erfolgen eine Rechtsaufklärung und die Aufnahme weiterer Daten unter Hinzuziehung eines Dolmetschers. Im späteren Asylverfahren werden die Asylberechtigung (nach Art. 16a Abs. 1 GG) und das Recht auf internationalen Schutz (Flüchtlingsschutz nach § 3 Abs. 1 und der subsidiäre Schutz nach § 4 Abs. 1 AsylG, z. B. für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge greifend) geprüft. Für die Prüfung dieses Anspruchs muss in der Regel eine Einzelfallanhörung durch dafür ausgebildete Entscheider durchgeführt werden, gegebenenfalls mit Unterstützung durch einen Dolmetscher und einen Rechtsbeistand. Nach einer Belehrung über (Mitwirkungs-)Pflichten in für den Asylbewerber verständlicher Sprache bzw. Übersetzung werden Fragen an den Antragsteller gerichtet, die sich auf die Ermittlung der Tatsachen beziehen, die gegebenenfalls für die Rückführung oder Abschiebung erforderlich sind. Im Rahmen dieses Fragenkatalogs werden asylrelevante Tatsachen bereits gestreift. Es folgt die Darlegung der Asylgründe durch den Antragsteller. Der Entscheider stellt anschließend – in variierendem Umfang – zu den einzelnen Sachthemen gezielte Fragen an den Asylbewerber. Die Darstellung des Gesamtkontextes sowie die Fragen und Antworten des Antragstellers werden protokolliert.

Die Verfahrenshoheit liegt beim BAMF. Asylsuchende selbst können in jeder Phase des Verfahrens weitere schriftliche Erklärungen zu ihren Asylgründen abgeben. Zudem können sie in jeder Verfahrensphase Erkenntnismittel wie Beweismittel, Zeitungsartikel, Gutachten oder ärztliche Nachweise einreichen. Das Recht auf persönliche Anhörung dagegen endet nach deren einmaliger Durchführung.

Dem Antragsteller geht nach Abschluss der rechtlichen Prüfungen ein schriftlicher Bescheid durch das BAMF inklusive einer Rechtsbehelfsbelehrung zu. Bei Anerkennung als Asylberechtigter oder Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention resultiert daraus ein Anspruch auf eine ein- bis dreijährige, bei subsidiärem Schutz

⁵⁴ Diese Daten werden mit denen der europäischen Datenbank EURODAC abgeglichen, um festzustellen, ob bereits in einem anderen EU-Land ein Asylantrag gestellt worden ist.

auf eine einjährige, bei Verlängerung zweijährige Aufenthaltserlaubnis. Besteht kein Anspruch auf einen Schutzstatus, wird eine Abschiebungsandrohung ausgesprochen. Bei Ablehnung der Asylberechtigung bzw. der Flüchtlingseigenschaft und Verneinung eines subsidiären Schutzes wird durch das BAMF ein Abschiebeverbot geprüft. Der einmal erteilte Duldungsstatus führt in der Praxis oft zu Kettenduldungen (nach § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Wird im Prüfungsverfahren festgestellt, dass keine Zuständigkeit der Bundesrepublik besteht, wird (theoretisch) die Rücküberstellung des Asylbewerbers nach der Dublin-Verordnung an den zuständigen Transitstaat veranlasst.⁵⁵

Gegen die Abschiebeandrohung besteht eine einwöchige Rechtsbehelfsfrist. Wird der Einspruch abgewiesen, kann mittels einer Klage der Rechtsweg beschritten werden.⁵⁶ Ändert sich die Situation des abgelehnten Asylbewerbers bzw. jene im Herkunftsland (z. B. durch neue Verfolgungsgründe), kann ein Folgeantrag (nach § 71 AsylG) gestellt werden. Alternativ bzw. zusätzlich zum Klageweg besteht die Möglichkeit, dass sich die Härtefallkommission des zuständigen Bundeslandes mit dem Fall abgelehnter Asylbewerber (»vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer«) befasst und ein Bleiberecht erwirkt, wenn die Abschiebung aus humanitären Gründen nicht zumutbar ist.

Abweichend vom regulären Verfahren für Asylbewerber, die auf dem Landweg eingereist sind, existiert seit der Änderung des Asylrechts im Jahr 1993 das Flughafenverfahren (§ 18 AsylG). Dafür werden die Anträge auf Asyl in einem verkürzten Verfahren durch eine am Flughafen tätige Gerichtsbarkeit in der Transitzone entschieden, also vor der Einreise in die Bundesrepublik.

Bei anerkannten Asylbewerbern erfolgt spätestens nach drei Jahren eine erneute Prüfung des Rechts auf Schutz, die sogenannte Widerrufsprüfung (nach § 73 Abs. 2a AsylG). Wird der Schutzstatus widerrufen, prüft die Ausländerbehörde, ob weiterhin ein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel besteht oder die Rückkehr ins Herkunftsland angeordnet wird.

55 Im Oktober 2010 ist die Praxis der Rücküberstellung für das Transitland bzw. Ersteinreiseland Griechenland von der Bundesrepublik ausgesetzt worden.

56 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014a): Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Asylantragstellung – Entscheidung – Folgen der Entscheidung, Nürnberg, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/ablauf-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile

2.2.5 Sachstand und Möglichkeiten zur Verfahrensoptimierung

Entscheider im Asylverfahren

Derzeit sind ca. 1.300 Mitarbeiter des BAMF Entscheider im Asylverfahren, davon ca. 400 Sonderentscheider, die von anderen Behörden abgeordnet sind. Von den 7.300 Mitarbeitern, die gemäß dem Haushaltsgesetz 2016 als Gesamtpersonal des Bundesamtes vorgesehen sind (inklusive der 4.000 Neueinstellungen des Jahres 2016), werden 1.700 Entscheider sein. Hinzu kommen noch Sonderentscheider als Abordnungen aus anderen Behörden, um den Rückstau an Altfällen abzubauen.⁵⁷ Ende 2015 gab es einen Gesamtrückstau von 666.000 bis 760.000 unerledigten Fällen.⁵⁸ Der erfolgreiche Abschluss eines Verfahrens hängt aber nicht allein von der Anzahl der Entscheider ab, sondern auch von Verfahrensschritten in der Arbeit der BAMF-Außenstellen. Engpässe gibt es u.a. auch bei der Zustellung der Bescheide.

Für die Vorbereitung absolvieren neu eingestellte Entscheider⁵⁹ eine ca. sechswöchige Einführungs- und Vorbereitungsphase im Qualifizierungszentrum des BAMF in Nürnberg. Sie nehmen zu Beginn ihrer Tätigkeit an Anhörungen teil, die erfahrene Entscheider durchführen. Die Vorbereitung der Entscheider zielt stark auf die Technik der Befragung, weniger auf vertiefte rechtliche Kenntnisse. Interkulturelle Qualifizierung wird den Entscheidern derzeit nicht flächendeckend angeboten.

Verfahrensrechte

Im Asylgesetz fehlt es an spezifischen Vorschriften, die sich auf die Belehrung während der Anhörung im Asylverfahren beziehen. Es sind allerdings EU-Verfahrensrichtlinien zu berücksichtigen, u.a. das Recht des Antragstellers, in einer ihm verständlichen Sprache unterrichtet und mithilfe eines Dolmetschers angehört zu werden. Anhand eines Mustertextes werden die Asylsuchenden allgemein über ihre Mitwirkungs- und Informationspflichten (= Darlegungslasten) belehrt. Eine spezifische Belehrung über Verfahrensrechte erfolgt in der Regel nicht. Die beteiligten Dolmetscher fassen den eineinhalb Seiten umfassenden Text in der Regel für den Antragsteller zusammen.

57 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016c): BAMF stellt Plan für 2016 vor, Pressemitteilung, Ausgabe 004/2016, 05.02.2016, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160205-004-presseeinladung-bilanz-pk.html?nn=1366068>

58 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015.

59 Voraussetzung für eine Anstellung als Entscheider ist ein abgeschlossenes Bachelor- oder Diplom-Studium (FH) der Fachrichtungen öffentliche Verwaltung, Public Management, Verwaltungswissenschaften, Staatswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften oder ein anderer an einer Hochschule erworbener gleichwertiger Abschluss (mindestens Bachelor).

Zu einem ordentlichen Verfahren gehören auch situationsbezogene Belehrungen,⁶⁰ damit der Antragsteller während seiner Darlegungen versteht, worauf es für die Behörde ankommt. Ein potenzielles Defizit im Verfahren kann der Umfang der Darlegungspflicht durch Asylbewerber sein. Sie ist die *wichtigste Mitwirkungspflicht* des Antragstellers.⁶¹ Daraus ergeben sich Umfang und Art der Sachverhaltsfeststellung. Hierbei sollte zwischen *persönlichen Erlebnissen und Erfahrungen* des Antragstellers einerseits sowie den *allgemeinen Verhältnissen* im Herkunftsland des Asylsuchenden andererseits unterschieden werden.⁶²

Entscheidungspraxis

Nach EU-Recht (Art. 31 Abs. 2 RL 2013/32/EU) sind Asylverfahren »so rasch wie möglich« abzuschließen. Hierfür soll ab Juli 2018 eine verbindliche Frist von sechs Monaten nach der Antragstellung gelten. Eine Verlängerungsmöglichkeit um weitere neun Monate wird eingeräumt, wenn sich komplexe Fragen ergeben, eine große Anzahl Asylsuchender gleichzeitig Asyl beantragt oder die Verzögerung dadurch bedingt ist, dass der Antragsteller seinen Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen ist. Danach ist das Asylverfahren in diesem Fall innerhalb von 15 Monaten abzuschließen. Es vergehen in Deutschland derzeit allerdings allein von der Meldung als Asylsuchender bis zur Antragstellung zum Teil mehrere Monate. Die unionsrechtlich zulässige Frist für den Abschluss des Asylverfahrens ist damit oft auch unter Berücksichtigung der Ausnahmekategorien erschöpft.

Ein Grund für die lange Dauer der Verfahren ist der Umstand, dass Anhörer und Entscheider nicht identisch sind. In einem Großteil der Fälle handelt es sich um zwei unterschiedliche Personen. Die Entscheider arbeiten sich für die Entscheidung in die Akten und Protokolle des Anhörers ein und entscheiden dann allein aufgrund der Aktenlage. Es sind keine plausiblen Gründe für die Verfahrensweise eines zeitlichen Auseinanderfallens von Anhörung und Entscheidung ersichtlich, zumal der Anhörer den erforderlichen Eindruck für die Beweiswürdigung direkt und in persona gewinnt.

60 BVerfGE 94, 166 (202, 204) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678.

61 Die EU-Qualifikationsrichtlinie (Art. 4 Abs. 1 und 2, 2011/95/EU) enthält wesentliche Vorgaben zur Verpflichtung des Asylbewerbers, die Sachinformationen zu seinem Fall mitzuteilen (Darlegungslast).

62 BVerwG, InfAuslR 1982, 156 (156 f.); BVerwG, InfAuslR 1983, 76 (77); BVerwG, InfAuslR 1984, 129; BVerwG, DÖV 1983, 207; BVerwG, BayVBl. 1983, 507; BVerwG, InfAuslR 1989, 350 (351); BVerwG, EZAR 630 Nr. 8.

Priorisierung von Anträgen und Fällen

Es besteht derzeit eine doppelte Überlastung des BAMF: einerseits durch die hohe Zahl der nicht erledigten Altfälle, andererseits durch neu hinzukommende Fälle, die leicht zu aufgestauten oder unerledigten Altfällen werden können. In dieser Situation sind zwei Lösungen denkbar: erstens die Reduktion der Antragszahlen, was von der Verwaltung nicht, von der Politik nur begrenzt beeinflusst werden kann, und zweitens die Reorganisation der Verwaltungspraxis, um die Effizienz der Bearbeitung und Entscheidung zu erhöhen. Um Effizienzsteigerungen zu ermöglichen und Bearbeitungszeiten zu verkürzen, sind drei Schritte möglich: erstens die vorrangige Bearbeitung von Altfällen und zweitens die Klassifizierung von Neuanträgen in schnell und weniger schnell zu bearbeitende und zu entscheidende Fälle. Letzteres wird vom BAMF bereits in einem Musterprojekt (Heidelberger Modell) erprobt und soll bundesweit eingeführt werden.⁶³ Eine mögliche dritte Lösung zur Beschleunigung der Verfahren besteht in der vereinfachten Antragstellung für Antragsteller aus bestimmten Herkunftsländern, wie sie für syrische Staatsangehörige bis zum 31. Dezember 2015 praktiziert wurde (Verzicht auf Einzelfallprüfung bei Gruppenverfolgung).

63 In diesem Projekt werden Neuanträge in drei Gruppen klassifiziert: 1. eindeutige Fälle mit Bleibeperspektive: schnelle Entscheidung, 2. eindeutige Fälle ohne Bleibeperspektive: schnelle Entscheidung, 3. sonstige Fälle: längerer Entscheidungsweg.

2.2.6 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge. Leitend für die folgenden Empfehlungen ist das primäre Ziel, die Verfahren bei Wahrung der Rechtssicherheit zu beschleunigen und zu vereinfachen.

k = kurzfristig

m = mittelfristig

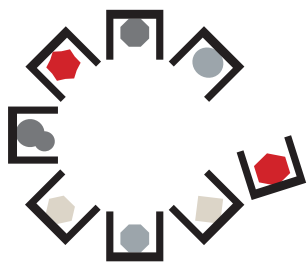
l = langfristig

Verwaltungsorganisation

1. Die noch vakanten Stellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sollten umgehend mit qualifiziertem Personal besetzt werden, insbesondere im Bereich der Entscheider. Falls es nicht genügend externe Bewerber für die offenen Stellen gibt, müssen übergangsweise Beamte anderer Bundesbehörden an die Dienststellen des BAMF versetzt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass hierdurch keine Absenkung der Qualität der Asylentscheidungen erfolgt. **k**
2. Die Informationstechnologie aller im Bund, in den Ländern und in den Kommunen mit der Flüchtlingsverwaltung beschäftigten Behörden wird modernisiert und synchronisiert, so dass durchweg mit einheitlichen elektronischen Akten gearbeitet werden kann. Die Kommission begrüßt daher die Absicht des Datenaustauschbeschleunigungsgesetzes, Maßnahmen in diese Richtung zu implementieren. **m**

Ablauf des Anhörungs- und Entscheidungsverfahrens

3. Die Asylantragstellung sollte direkt nach der Einreise ermöglicht werden, so dass dort auch alle nötigen Daten zentral erfasst und verarbeitet werden. Bei der Gelegenheit ist auch die Identitäts- und Sicherheitsprüfung durchzuführen. **m**
4. Die Praxis des zeitlichen und personellen Auseinanderfallens von Entscheidung und persönlicher Anhörung wird geändert: Ermittlungen und Entscheidungen werden künftig zeitnah zur persönlichen Anhörung, spätestens aber innerhalb einer Monatsfrist von ein und derselben Person vorgenommen bzw. getroffen, sofern sich aufgrund der Anhörung nicht weiterer Aufklärungsbedarf ergeben hat. Ausnahmen von dieser Regelung bedürfen der Begründung. **m**



3 Aufnahme und Integration



3.1

Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden – Kommunen entlasten

3.1.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

- :: **Erstaufnahme und zentrale Unterbringungsmöglichkeiten reorganisieren**, u. a. durch den Um- und Ausbau von Erstaufnahmeeinrichtungen, bundesweit verbindliche Standards für Gemeinschaftsunterkünfte sowie eine bessere Versorgung und Betreuung besonders Schutzbedürftiger.
- :: **Massive Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus**, u. a. durch eine konzentrierte Förderungsaktion von Bund, Ländern und Kommunen, die Senkung der Grunderwerbssteuer und eine weitere Vereinfachung des Bau-, Umwelt- und Vergaberechts.
- :: **Reform der Mechanismen zur Verteilung von Flüchtlingen auf Länder und Kommunen**, u. a. durch eine Einbeziehung der Kriterien Demografie, Kommunalfinanzen, Arbeits- und Wohnungsmarkt.

3.1.2 Aktuelle Fragen und Entwicklung

Im Laufe des Jahres 2015 wurde durch den starken Anstieg der Asylbewerberzahlen deutlich, dass die damit verbundene höhere Nachfrage nach angemessener Unterbringung in Deutschland nur schwer gedeckt werden konnte. Die anhaltend hohen Asylbewerberzahlen führen zu einem Engpass an Wohnraum und erhöhen vielerorts den Druck auf das (kommunale) Wohnraummanagement. Die Frage, wie die kurzfristige Unterbringung und das dauerhafte Wohnen einer steigenden Zahl von Flüchtlingen künftig geregelt werden können, hat daher aktuell eine hohe Brisanz. Die Suche nach Lösungen steht dabei im Spannungsfeld zwischen dem menschenrechtlich Angemessenen, dem politisch Gewollten und dem organisatorisch und finanziell Machbaren.

Dieses Kapitel wurde bereits im Januar 2016 durch die Robert Bosch Expertenkommission als Themendossier »Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden – Kommunen entlasten« veröffentlicht.

»Wohin mit den Menschen?« Diese Frage ist angesichts steigender Asylbewerberzahlen vor allem deswegen besonders akut, weil ein in diesem Ausmaß steigender Bedarf an Unterkünften nicht vorhergesehen werden konnte. Außerdem erfolgte der Auf- und Ausbau von (erschwinglichem) Wohnraum schon in den vorausgehenden Jahren nicht in der gleichen Geschwindigkeit, wie die Nachfrage in der Gesamtbevölkerung anstieg. Die Aufnahme von Flüchtlingen verschärft diese ohnehin bestehenden Engpässe, vor allem in den schnell wachsenden Großstädten Westdeutschlands. Die Kommunen warnten bereits im Jahr 2014, dass die Versorgung der Flüchtlinge mit Wohnraum die strapazierten kommunalen Haushalte zunehmend überfordere. Forderungen nach Hilfen durch den Bund resultierten im Juni und September 2015 in der Zusage zur Einstellung von sechs Milliarden Euro in den Bundeshaushalt 2016, von denen drei Milliarden den Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Von den Bundesgeldern fließen über vier Jahre 500 Millionen Euro jährlich in die Wohnraumbeschaffung.

Über den akuten Bedarf der Unterbringung hinaus zielt die Frage nach der kurz- und mittelfristigen Wohnraumplanung der öffentlichen Hand. Was sind Kriterien für die Belastbarkeit lokaler und regionaler Wohnungsmärkte? Braucht es eine Neuausrichtung des sozialen Wohnungsbaus? Der Bund plant die Unterstützung der Länder und Kommunen beim Wohnungsbau und die Schaffung bezahlbaren Wohnraums durch die Ausweitung und/oder Wiederaufnahme des sozialen Wohnungsbaus, also die deutliche Intensivierung des geförderten Wohnungsbaus für Personen in schwieriger sozialer Situation. Dies ist nicht nur, aber auch eine Folge der beschriebenen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt durch die verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen.

Eine grobe Bedarfsschätzung für neuen Wohnraum für Flüchtlinge ergibt sich aus folgender Formel: die Gesamtzahl der jährlich eintreffenden Flüchtlinge multipliziert mit der Anerkennungsquote geteilt durch die Familiengröße (ca. vier) plus Familiennachzug. Für das zurückliegende Jahr 2015 käme man auf dieser Grundlage

auf einen ungefähren Wohnungsbedarf von zwischen 60.000⁶⁴ und 125.000 Wohnungen.⁶⁵ Bei der Bedarfsschätzung sollte die Altersstruktur in Rechnung gestellt werden, insbesondere die hohe Anzahl der jungen Erwachsenen und jugendlichen Flüchtlinge. Diese demografische Tatsache hat möglicherweise Konsequenzen für Wohnformen im Rahmen öffentlicher Wohnungsbauprogramme.

Eine aktuell zu lösende Frage ist die geplante Änderung von Standards und Bauvorschriften für die zügige Errichtung von zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge. Durch das in Kraft getretene Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz werden Abweichungen von geltenden Vorschriften ermöglicht und bürokratische Hürden abgebaut. Als kurzfristig wirkende Maßnahme kann auch der Koalitionsbeschluss vom September 2015 gelten, nach dem den Kommunen Bundesliegenschaften mietzinsfrei und zügig zur Verfügung zu stellen sind.

Kapazitäts- und Finanzengpässe waren im Jahr 2015 zwei zentrale Probleme. Wie sich die Aufstockung der Mittel für die Flüchtlingsaufnahme auf die Unterbringung auswirkt, wird sich im Laufe des Jahres 2016 zeigen. Einige Bundesländer kritisierten schon im Spätsommer 2015, dass die Erhöhung der Mittel nicht ausreichen werde. Insbesondere von Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen sowie Wohlfahrtsverbänden wird aber auch die Art und Weise der Unterbringung von Asylbewerbern kritisiert, etwa in Zelten, Tragluft- und Turnhallen. Sie fordern verbindliche und menschenrechtskonforme Standards in Gemeinschaftsunterkünften sowie vorzugsweise die direkte und schnelle Integration von Asylbewerbern in den regulären Wohnungsmarkt.

64 Vgl. tatsächliche Antragszahlen 2015: Erst- und Folgeanträge 2015: 476.649; Gesamtschutzquote 2015: 49,8%; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

65 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (2015): Auswirkungen der erhöhten Zuwanderung auf demographische Prognosen und die Folgen für den Wohnraumbedarf in Deutschland, S. 14, http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/257363/storage/master/file/8284571/download/Wohnraumbedarf%20Gutachten%20IW%20K%C3%B6ln.pdf

3.1.3 Unterbringung und Wohnen: Von der Erstaufnahme zum regulären Wohnungsmarkt

Politische und administrative Zuständigkeiten: Erstverteilung und Erstunterbringung
Welche Rolle bei der Unterbringung der Flüchtlinge sollen die Erstaufnahmeeinrichtungen spielen? Gibt es Möglichkeiten und die Notwendigkeit, diese Einrichtungen auszubauen und zu reorganisieren? Wie sollen die Kompetenzen und Verpflichtungen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften geregelt werden?

Die Unterbringung von Flüchtlingen fällt in den Aufgabenbereich der Länder und Kommunen. Laut § 44 Abs. 1 AsylG sind »die Länder verpflichtet, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie (...) in den Aufnahmeeinrichtungen die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen«. Die Unterbringung ist in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich geregelt und durchläuft verschiedene Stufen der Zuständigkeit. Asylsuchende werden in Deutschland zunächst in zentralen Landeserstaufnahmeeinrichtungen untergebracht. Im weiteren Verlauf des Verfahrens erfolgt die Verteilung auf die Landkreise und Städte zur Unterbringung in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen. Prinzipiell ist die Erstaufnahme Ländersache, in der Praxis reichen die Länder diese Aufgabe jedoch zum Teil an die Kommunen durch. Rechtlich beginnt die kommunale Zuständigkeit erst, wenn der Asylantrag positiv entschieden, der Flüchtlingsstatus anerkannt oder die Duldung ausgesprochen ist.

Bevor eine Verteilung erfolgen kann, müssen Flüchtlinge sich an der Grenze oder im Land als asylsuchend zu erkennen geben. Sie werden zuerst an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung verwiesen, dort registriert und durch das EASY-System der längerfristig für sie zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung zugewiesen. Die Verteilung auf die einzelnen Bundesländer erfolgt gemäß dem Königsteiner Schlüssel (§ 45 AsylG). Die Herkunftsländer spielen bei der Verteilung ebenfalls eine Rolle, insbesondere, da es in den einzelnen Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bestimmte sprachliche Spezialisierungen gibt. Als Folge der von Süden nach Norden verlaufenden Hauptfluchtrouten ergibt sich eine deutliche Mehrbelastung der südlichen Bundesländer, insbesondere Bayerns. Diese Mehrbelastung trifft auch die am stärksten in Anspruch genommenen Erstanlaufstellen im Inland, z. B. in Berlin. Da das EASY-System nur tagsüber zwischen 6 und 20 Uhr arbeitet,⁶⁶ Züge mit Flüchtlingen jedoch oft nachts ankommen, entsteht ein hoher Bedarf an kurzfristigen Unterbringungsmöglichkeiten für eine Nacht an den Knotenpunkten der Migrationsrouten.

66 Oberhuber, Nadine (2015): Endstation München, in: ZEIT ONLINE, 02.09.2015, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/fluechtlinge-bayern-grenzkontrollen-aufnahmelager-registrierung>

Asylbewerber unterliegen zunächst bis zu sechs Wochen der Pflicht, in einer für sie zuständigen Einrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1 AsylG). Die maximale Aufenthaltsdauer in einer Erstaufnahmeeinrichtung soll bisher nicht mehr als drei, laut Asylrechtsreform für Asylbewerber inzwischen sechs Monate betragen. Erst wenn die Asylsuchenden in der für sie zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung angekommen sind, kann der Asylantrag gestellt werden. Zu jeder Erstaufnahmeeinrichtung gehört eine BAMF-Außenstelle. Die räumliche Nähe soll die Möglichkeit eröffnen, unbegründete Asylanträge schnell zu erkennen, die Verfahren zu einem zügigen Abschluss zu führen und abgelehnte Asylbewerber zeitnah abzuschieben. Zusätzlich soll in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine erste medizinische und gegebenenfalls psychologische Versorgung und asylrechtliche Aufklärung der Asylbewerber erfolgen. Wird das Verfahren nicht durch Rückkehr oder Abschiebung beendet, reichen die Bundesländer theoretisch nach drei Monaten den Auftrag der längerfristigen Unterbringung nach einer jeweils länderspezifischen Verteilungspraxis und eigenen Verteilungsschlüsseln an die Landkreise bzw. Kommunen weiter. Praktisch funktioniert dieses Verfahren aber oft nicht mehr in dieser vorgesehenen Art und Weise, sondern erfolgt derzeit unter einem Notregime oder auf Zuruf.

Die Verteilung auf die Landkreise und Kommunen

Die Verteilung auf die Landkreise und Städte erfolgt in ein-, zwei- oder dreistufigen Verfahren.⁶⁷ In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg bleibt die Zuständigkeit für die Unterbringung zentral beim Land (einstufiges Verfahren). Die Mehrheit der Flächenstaaten und das Bundesland Bremen reichen den Auftrag der längerfristigen Unterbringung direkt an die Kommunen bzw. Stadtteile weiter (zweistufiges System). Diese sind durch Landesaufnahmegesetze dazu verpflichtet, Asylbewerber Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Im dreistufigen Unterbringungssystem (Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern) wird der Unterbringung in kreisangehörigen Gemeinden eine weitere vorläufige zentrale Unterbringung durch die Landkreise und kreisfreien Städte vorgeschaltet. In der zweiten Stufe ist die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorgeschrieben.

Die Kostenerstattung bzw. -übernahme durch die Länder für die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen in den Kommunen ist von Land zu Land unterschiedlich geregelt.⁶⁸ Obwohl eine angemessene Kostenerstattung nach dem

67 Vgl. auch Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus, Gutachten im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Köln.

68 Vgl. auch Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2016): Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen, Gutachten im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Köln.

Konnexitätsprinzip⁶⁹ festgeschrieben ist, unterscheidet sich die Kostenübernahme bzw. -erstattung für Unterbringung und Wohnen zwischen den einzelnen Bundesländern deutlich. So übernimmt das Land Bayern die Kosten direkt zu 100 Prozent, während Nordrhein-Westfalen Pro-Kopf-Pauschalen zahlt, die nur 30 Prozent der Kosten decken.⁷⁰

Da die Anzahl der Asylbewerber die Kapazitäten der vorhandenen Landeserstaufnahmeeinrichtungen seit Mitte 2015 deutlich übersteigt, versuchen die Bundesländer, »die Asylbewerber zügig aus der Aufnahmeeinrichtung (zu) entlassen, um Platz für Neuankömmlinge zu schaffen«.⁷¹ Diese Praxis führt dazu, dass die Länder die Asylbewerber oftmals vorzeitig auf die Kommunen verteilen, mit problematischen Konsequenzen: Erstens werden Kommunen meist erst kurzfristig über die Anzahl der unterzubringenden Asylbewerber informiert, so dass eine Vorbereitung der Unterkünfte oder ein Einbezug der lokalen Bevölkerung erschwert werden. Zweitens findet die vorgeschriebene medizinische Erstuntersuchung dann nicht in den Erstaufnahmeeinrichtungen, sondern in den Kommunen statt, was bei begrenzten medizinischen Kapazitäten wiederum zu Engpässen führen kann. Drittens werden auch Asylsuchende ohne Bleibeperspektive auf die Kommunen weiterverteilt. In der Summe führt dies zu einer immer stärkeren Belastung für die kommunalen Haushalte und kann sich zudem negativ auf die Akzeptanz der Neuankömmlinge vor Ort auswirken.

Unterbringung in den Kommunen

Welche Art der Anschlussunterbringung gewählt wird, ob Gemeinschaftsunterkunft oder eigene Wohnungen, unterscheidet sich von Land zu Land und wird (mit Ausnahme von Hamburg) in landeseigenen Aufnahmegesetzen und dazugehörigen Verordnungen und Erlassen geregelt. Generell gilt für Asylbewerber im laufenden Verfahren eine pauschale Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 Abs. 1 AsylG). Was dies konkret bedeutet, hängt stark von der Situation vor Ort ab. Es gibt bisher keine bundesweit verbindlichen Mindeststandards für den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften. Da in vielen Kommunen günstiger Wohnraum knapp ist, werden seit 2014/15 leer stehende Häuser, Kasernen, Hotels und Altenheime oder ehemalige Gewerberäume angemietet bzw. erworben und umfunktioniert.

69 Das Konnexitätsprinzip ist eine »verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Regel, nach der die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Finanzierungshoheit) von demjenigen Aufgabenträger zu tragen sind, der über Art und Intensität der Aufgabenerfüllung entscheidet (»Wer bestellt, bezahlt«). Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon: »Konnexitätsprinzip«, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/konnexitaetsprinzip.html>

70 Müller, Andreas (2013): Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), BAMF Working Paper 55, Nürnberg.

71 Müller, Andreas (2015): Flüchtlingsaufnahme im Föderalen System, in: Caritas: Migration und Integration-Info, Nr. 3, Köln, S. 3.

Auch werden Verträge direkt an Betreiber privater Firmen vergeben oder Notlösungen wie die Unterbringung in Zeltstädten, Containerdörfern oder sogar auf Flusskreuzfahrtschiffen umgesetzt. Unter Zeitdruck und aufgrund der hohen Zugangszahl kommt es teils auch zur Anmietung eigentlich unzumutbarer Unterkünfte und zum Abschluss wirtschaftlich nachteiliger Verträge. Dieser Notstand ist allerdings regionalspezifisch. Neben stark geforderten und überforderten Kommunen gibt es auch solche, die bislang keine oder nur sehr wenige Flüchtlinge aufnehmen.⁷²

Trotz der pauschalen Unterbringungsverpflichtung besteht zwischen den Bundesländern eine große Differenz bei der Frage, ob Flüchtlinge eher in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen untergebracht werden. Die Wohnungsquote reicht von nur einem Drittel in Baden-Württemberg bis zu gut 90 Prozent in Schleswig-Holstein.⁷³ Die Form der Unterbringung (Gemeinschaftsunterkunft vs. Wohnung) hängt von der Situation vor Ort ab, also der Auslastung des lokalen Wohnungsmarkts und der Finanzsituation der Kommune bzw. der Erstattung der Kosten durch das Land an die Kommune. Auch politische Erwägungen spielen hierbei eine Rolle, wie etwa jene, dass die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften weniger Anziehungskraft auf potenzielle »Wirtschaftsflüchtlinge« ausübt.

72 Vgl. Aumüller, Jutta; Daphi, Priska und Biesenka, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Expertise, gefördert und herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung.

73 Vgl. Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Hrsg. Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main, S. 70.

Infobox 2: Eingeschränkte Freizügigkeit für Flüchtlinge?

Die Erfahrungen mit der Verteilung von Flüchtlingen, teils auch mit der räumlichen Konzentration von Freizügigkeit genießenden Flüchtlingen, hat die politische Forderung nach einer Einschränkung der Freizügigkeit (Wohnortpflicht) anerkannter Flüchtlinge ins Gespräch gebracht. Damit geht die Hoffnung einher, eine Entlastung von Großstädten und Ballungsräumen mit einer zu großen Anzahl an Flüchtlingen zu erreichen. Auch schwingt die Annahme mit, so ließen sich »Parallelgesellschaften« oder gar »ethnische Ghettos« verhindern. Zurzeit gilt für drei Monate eine Residenzpflicht, d. h. die Freizügigkeit von Flüchtlingen ist begrenzt auf den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ausländerbehörde (Landkreis / kreisfreie Stadt) oder das Bundesland. Für Flüchtlinge, die Sozialleistungen beziehen, besteht darüber hinaus eine Wohnsitzauflage. Transferempfänger können ihre Wohnung nicht frei wählen, dürfen sich allerdings außerhalb der Stadt oder des Landkreises bewegen. Einen Wohnsitzwechsel muss die zuständige Ausländerbehörde im Einzelfall prüfen.

In der aktuellen politischen Debatte ist noch unklar, ob die Wohnortpflicht über eine Wohnsitzauflage hinausgehen soll, also ein Umzug auf begrenzte Zeit auch dann verwehrt bleiben soll, wenn der Lebensunterhalt durch eigene Arbeit bestritten werden kann. Erfahrungen mit einer Wohnortpflicht liegen aus der Vergangenheit im Bereich der Aussiedleraufnahme und -integration vor. Für Spätaussiedler bestand zwischen 1989 und 2009 eine Wohnortpflicht. Deren Auswirkung für die Integration wird durchaus positiv bewertet.⁷⁴ Kritisch eingewendet wird, dass die Wohnortpflicht die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren könne. Migrationshistorische Erfahrungen weisen außerdem darauf hin, dass ethnische Communities für eine Übergangszeit durchaus positive Auswirkungen haben können. Mit Blick auf Flüchtlinge ist auch zu beachten, dass die Genfer Flüchtlingskonvention Freizügigkeit für GFK-Flüchtlinge gewährt.

74 Worbs, Susanne; Bund, Eva; Kohls, Martin und Babka von Gostomski, Christian (2013): (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. Forschungsbericht 20. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt

Sobald ein Asylverfahren positiv entschieden ist, können sich anerkannte Flüchtlinge frei auf dem Wohnungsmarkt bewegen. Die Wohnpflicht in den Unterbringungseinrichtungen entfällt. Die Möglichkeit zur Integration von anerkannten Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt wird vornehmlich vom lokalen Wohnungsmarkt und von dessen Angebot bestimmt. Vor allem in den Großstädten und in vielen Universitätsstädten sind die Mietpreise für Neuvermietungen in den letzten Jahren deutlich gestiegen.⁷⁵ Bezahlbarer Wohnraum ist daher knapp und ohne ein regelmäßiges Beschäftigungsverhältnis und Einkommen generell kaum zugänglich.

Mit der wachsenden Zahl der Anerkennungen entsteht so eine zunehmende Konkurrenz mit anderen einkommensschwachen Gruppen innerhalb der Bevölkerung. Zusätzlich zur Wohnungsknappheit in Ballungsräumen gilt es für Flüchtlinge, weitere Hürden beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt zu überwinden, da sie mit den Bedingungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt nicht oder nur wenig vertraut sind. Sie sind meist nicht dazu in der Lage, sich ohne rechtliche oder sprachliche Unterstützung auf dem Wohnungsmarkt zurechtzufinden und ihre Interessen gegenüber Vermietern und anderen Akteuren zu wahren.⁷⁶ Auch ist Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Wohnungsmarkt empirisch dokumentiert.⁷⁷

3.1.4 Stand der Debatte: Bedingungen und Optionen

Die systematischen Fragen zur kurzfristigen Unterbringung und zum dauerhaften Wohnen von Flüchtlingen zielen auf die Bedingungen und die politische Praxis in folgenden Bereichen:

1. Die Erstverteilung von Asylbewerbern auf die Länder;
2. Die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen;
3. Die Weiterverteilung auf die Kommunen;
4. Die Form der Unterbringung in den Kommunen;
5. Die Integration von (anerkannten) Asylbewerbern in den regulären Wohnungsmarkt.

⁷⁵ Voigtländer, Michael (2015): Optionen für bezahlbaren Wohnraum, IW Policy Paper 14/2015, Köln.

⁷⁶ Vgl. Wendel (2014), S. 83.

⁷⁷ Müller, Annkathrin (2015): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wohnungsmarkt_20150615.pdf?__blob=publicationFile

Die konkrete Debatte um die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen wird dabei durch fünf Aspekte strukturiert:

1. Die durch erhöhte Flüchtlingszahlen auch höhere Nachfrage nach Unterkunftsplätzen und Wohnungen für Asylbewerber und Flüchtlinge;
2. Das sich (regionalspezifisch) verknappende Angebot an Unterkunftsplätzen und Wohnraum;
3. Die politischen, rechtlich-administrativen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die das Angebot an Unterkunftsplätzen und Wohnraum bestimmen, z. B. Wohnungsbauprogramme und die Bewirtschaftung und Steuerung lokaler Wohnungsmärkte;
4. Die Abwägung von rein pragmatischen mit menschenrechtlichen Erwägungen;
5. Finanzielle Fragen und Fragen der Zuständigkeit von Bund, Ländern, Landkreisen und Kommunen.

Vertreter der Kommunen bzw. der kommunalen Spitzenverbände betonen, dass die kommunalen Haushalte der Mehrbelastung durch die derzeitige Verteilungspraxis nicht mehr gewachsen seien. Zu den akuten finanziellen Herausforderungen kommen strukturelle Probleme. Die Unterbringungskapazitäten sind in vielen Kommunen ausgereizt bis erschöpft. Es fehlt an geeigneten Immobilien, die im Einklang mit allen bau- und sicherheitsrechtlichen Vorschriften für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden können. Um die Kommunen zu entlasten, so Forderungen des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, müsste zunächst die Nachfrage nach Unterkunftsplätzen und Wohnungen verringert werden. Dafür werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Ausbau der Kapazitäten des BAMF zur Beschleunigung der Asylverfahren, um eine Beendigung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber aus den Erstaufnahmeeinrichtungen heraus zu garantieren. Generell bedeutet eine kürzere Verfahrensdauer eine Verkürzung der Gesamtaufenthaltsdauer und somit eine Entlastung des Unterbringungssystems. Für anerkannte Flüchtlinge erhöht dies die Chance, schneller zu Kunden auf dem kommunalen Wohnungsmarkt zu werden.
2. Schaffung zusätzlicher zentraler Erstaufnahmeeinrichtungen, um die maximale Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen zu ermöglichen und den Kommunen so ausreichend Zeit für die Aufnahme neuer Flüchtlinge zu gewähren.⁷⁸
3. Strikte Unterscheidung bei der Erstunterbringung und Verteilung von Flüchtlingen nach den Kriterien Herkunftsland und /oder Bleibeperspektive.

⁷⁸ Diese ersten beiden Maßnahmen wurden bereits auf dem Flüchtlingsgipfel im Juni 2015 beschlossen, sind jedoch bislang nicht oder nicht vollumfänglich in die Praxis umgesetzt worden.

Flüchtlinge aus Ländern Südosteuropas gelten aufgrund ihrer geringen Anerkennungsquote (0,1 bis 0,2 Prozent) als Personen mit niedriger Bleibeperspektive. Trotz der geringen Chance auf Asyl werden sie aufgrund der Kapazitätsengpässe in den Erstaufnahmeeinrichtungen derzeit auf die Kommunen weiterverteilt und belegen dort Wohnraum. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom November 2015 wurde für Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten die maximale Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen auf sechs Monate bzw. bis zur Beendigung des Verfahrens ausgedehnt. PRO ASYL und Amnesty International kritisieren die Unterscheidung in Flüchtlinge erster und zweiter Klasse. Sie befürchten, dass bei solchen Praktiken der Unterscheidung das Resultat des Asylverfahrens vorweggenommen werde. Außerdem beanstanden sie eine Ungleichbehandlung von Menschen, die laut Gesetz als Asylbewerber zunächst die gleichen Rechte haben.

Ist eine dezentrale Unterbringung in Wohnungen einer zentralen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften in jedem Fall und für alle Gruppen vorzuziehen? Inwiefern berücksichtigt das derzeitige System der Verteilung von Flüchtlingen Aspekte wie den demografischen Wandel (Schrumpfung und Alterung) oder das Arbeitsplatzangebot in einer Region? Welche Rolle sollten solche Faktoren gegebenenfalls künftig spielen? Die Diskussion um die Art und Weise der Unterbringung dreht sich um die Frage menschenrechtskonformer Unterkünfte, der pragmatische und finanzielle Überlegungen gegenüberstehen. Menschen- und Flüchtlingsrechtsorganisationen plädieren dafür, dass eine dezentrale Unterbringung in Wohnungen jener in Gemeinschaftsunterkünften generell vorzuziehen sei. Dies sei eine menschenwürdigere Form der Unterbringung, genüge dem Recht auf Wohnen, ermögliche gesellschaftliche Teilhabe und beuge Stigmatisierung bzw. Ausgrenzung vor. Befürworter der Wohnungsunterbringung fordern die Aufhebung der pauschalen Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 AsylG). Dem gegenüber stehen administrative, ökonomische, aber auch sicherheitspolitische Überlegungen. Die hohe Zahl der Flüchtlinge führt in vielen Kommunen allerdings auch zur faktischen Unmöglichkeit, diese in Wohnungen unterzubringen.

Das stärkste Argument für die gemeinschaftliche Unterbringung lautet, dass sie kostengünstiger sei. Die Möglichkeit der besseren Versorgung und Unterstützung durch Sozialarbeiter sowie der Verweis auf den engen Wohnungsmarkt in Ballungszentren werden als weitere Argumente für die zentrale Unterbringung vorgebracht. Dagegen spricht, dass die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zu Mehrkosten bei der Gesundheitsversorgung führt. Laut einer Studie der Universität Heidelberg erhöht das Leben in Gemeinschaftsunterkünften die Risiken für

Infektionen und psychische Erkrankungen.⁷⁹ Zudem ist in Regionen mit Wohnungsleerstand, insbesondere in ländlichen Räumen und in den ostdeutschen Bundesländern, eine dezentrale Unterbringung meist kostengünstiger, nicht zuletzt, weil dann die Kosten für Bewachung und Sicherheit wegfallen.

Diese Tatsache in Verbindung mit der Überlegung, dass Flüchtlinge helfen könnten, die Bevölkerung in demografisch schrumpfenden und alternden Regionen zu stabilisieren, hat zu Forderungen geführt, strukturschwache Regionen überproportional an der Aufnahme von Asylbewerbern zu beteiligen.⁸⁰ Diese Vorschläge laufen auf einen Demografie-Faktor hinaus (Verteilung umgekehrt proportional zur Bevölkerungsdichte), der allerdings nicht im Einklang mit wirtschaftlichen Gegebenheiten, wie etwa einem schwachen Arbeitsmarkt, steht. Da Flüchtlinge mit der Anerkennung auch das Recht auf freie Berufs- und, so sie keine Sozialleistungen beziehen, Wohnortwahl erhalten, ist fraglich, ob solche Maßnahmen die langfristig erwünschten Effekte überhaupt herbeiführen können.

Die zentrale Unterbringung erhöht die Sichtbarkeit von Flüchtlingen bei gleichzeitiger räumlicher Abgrenzung, insbesondere in kleinen Kommunen. Dies kann negative Auswirkungen auf die Akzeptanz durch die lokale Bevölkerung haben. Flüchtlinge werden dann eher als Fremde, Eindringlinge oder potenzielle Konkurrenz wahrgenommen. Die hohe Zahl von Übergriffen auf Flüchtlinge und Brandanschlägen auf Asylbewerberunterkünfte – 1.005 Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte im Jahr 2015 – veranschaulicht dieses Problem.⁸¹ Dezentrale Unterbringung sowie eine gezielte Moderation im Vorfeld der Aufnahme kann die Akzeptanz bei der eingesessenen Bevölkerung mitunter erhöhen.

Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsrechtsorganisationen und die Kirchen fordern seit Jahren bundesweite verbindliche Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte. Gefordert werden ausreichend Wohnraum pro Person, die Wahrung der Privatsphäre und die Gewährleistung von Sicherheit sowie ausreichender Platz in Gemeinschaftsräumen. Außerdem wird gefordert, Gemeinschaftsunterkünfte nicht an Standorten ohne ausreichende Infrastruktur, wie Anbindung an den

79 Bozorgmehr, Kayvan und Razum, Oliver (2014): Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi Experimental Study in Germany, 1994–2013, in: PLoS ONE, 10 (7), S. 4.

80 Siehe die Vorschläge des Goslarer Oberbürgermeisters Oliver Junk in: Bielicki, Jan (2014): »Goslar profitiert von Flüchtlingen«, in: Sueddeutsche.de, 21.11.2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/oberbuergermeister-oliver-junk-goslar-profitiert-von-fluechtlingen-1.2230279>, und des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Kretschmann in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online (2015): Kretschmann im Gespräch. »Die Länder des Westbalkan gehören zu Europa«, 26.07.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kretschmann-im-gespraech-die-laender-des-westbalkan-gehoeeren-zueuropa-13721581.html>

81 ZEIT ONLINE (2015): BKA: Sprunghafter Anstieg bei Straftaten gegen Asylunterkünfte.

Nahverkehr, Schulen oder Einkaufsmöglichkeiten, einzurichten. Auch wird kritisiert, dass die in der EU-Richtlinie 2013/33/EU (Art. 18 Abs. 4) festgelegten Maßnahmen zum Schutz vor sexueller Gewalt in Deutschland bisher nicht gelten, da die Richtlinie noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurde. Alleinstehende Frauen und sexuelle Minderheiten genießen daher in den Gemeinschaftsunterkünften bislang keinen besonderen Schutz vor (sexueller) Gewalt oder Diskriminierung, die man z. B. im Kontext der Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie durch eine nach Geschlechtern getrennte Unterbringung verhindern könnte. Bei gemischter Unterbringung müssen, so die Forderung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Standards geschaffen werden, die geschlechtsspezifische Gewalt verhindern. Konkret bedeutet dies: abschließbare Duschen und Toiletten, Aufsichtspersonal, das aus Frauen und Männern besteht, und die Möglichkeit, im Falle von Übergriffen den Auszug von Opfer oder Täter aus der Einrichtung zu ermöglichen, um sie zu separieren.⁸²

Der Forderung der Kommunen, Bauvorschriften zu ändern, um auch Immobilien außerhalb von Wohngebieten (z. B. Gewerberäume in Gewerbegebieten) für die Unterbringung von Flüchtlingen nutzen zu können, wurde mit der Verabschiedung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes entsprochen. Kritisch wird hierzu angemerkt, dass solche Übergangslösungen sich womöglich verfestigen und zur Regelpraxis werden. Weitere Forderungen zielen auf die (temporäre) Erleichterung von Bestimmungen und Verordnungen im Bau-, Umwelt- und Vergaberecht, wie die Absenkung von überhöhten baulichen Sicherheitsanforderungen oder die Einschränkung von europaweiten Ausschreibungen, um den Bau neuen Wohnraums zu beschleunigen. Diese Ausnahmeregelungen könnten aber im Widerspruch zur noch umzusetzenden EU-Richtlinie 2013/33/EU (Art. 18 Abs. 9) stehen, in der gefordert wird, dass bei Aussetzung von Standards »unter allen Umständen die Grundbedürfnisse gedeckt« bleiben müssen.

Die Knappheit an Wohnraum hat außerdem zu einer neuen Debatte darüber geführt, wie der öffentliche Wohnungsbau wieder in Schwung gebracht werden kann. Die Vorschläge des Jahres 2015 zielten auf die Schaffung von neuem und günstigem Wohnraum durch eine Städte- und Wohnungsbauförderung der öffentlichen Hand. Zudem wurde vorgeschlagen, Baugrundstücke durch öffentliche Förderung erschwinglicher zu machen. Dazu bedürfte es der Aufstockung bestehender, aber vor allem der Schaffung neuer Programme von Bund, Ländern und Kommunen. Ein Teil der Vorschläge wurde durch die Beschlüsse des Bund-Länder-Gipfels vom September 2015 bereits auf den Weg gebracht.

82 Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nr. 32, Berlin.

Im historischen Vergleich der letzten 20 bis 25 Jahre zeigt sich, dass in Zeiten mit weniger angespannten Wohnungsmärkten schon deutlich mehr Geld für den öffentlichen Wohnungsbau zur Verfügung gestanden hat. Daher richten sich die Forderungen der Länder und Kommunen auf ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes (Stand Ende 2015: Länder 1,4 bis 1,5 Milliarden Euro, Bund 0,52 Milliarden Euro). Außerdem wird die Umstellung von Kreditsubventionen auf »verlorenen Zuschuss pro Quadratmeter« – eventuell auch temporär (z. B. auf fünf Jahre) – gefordert. Eine weiterführende Forderung zielt auf die Kombination von Wohnungsbau- und Städtebauförderung sowie Anreize für Investoren wie Investitionszulagen oder höhere Abschreibungssätze.

Ergänzend zu den bisher vorherrschenden Formen der Unterbringung wäre eine weitere Option, die große Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung besser zu nutzen. Das Potenzial der Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in privaten Wohnungen und Wohngemeinschaften, wie sie von verschiedenen Initiativen in Deutschland und Österreich praktiziert wird, ist noch nicht ausgereizt.⁸³ Diese Art der Unterbringung finanziert sich bisher allein über Mikrospenden und *crowdfunding* und wird durch fehlende personelle und finanzielle Kapazitäten in ihrem Erfolg gebremst. Auch käme eine sofortige Unterbringung bei Verwandten, sofern solche in Deutschland wohnen, einer Erleichterung für den Wohnungsmarkt gleich.

83 Beispielhaft genannt sei die Initiative »Flüchtlinge Willkommen«, die Zimmer in Wohngemeinschaften für Flüchtlinge vermittelt: <http://www.fluechtlinge-willkommen.de>

3.1.5 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:

k = kurzfristig

m = mittelfristig

l = langfristig

Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen

1. Die Erstaufnahme- und Ersthilfeeinrichtungen werden rund um die Uhr geöffnet und für Asylsuchende zugänglich gemacht. Das EASY-System sollte im Schichtbetrieb ebenfalls 24 Stunden am Tag betreut werden. Alternativ werden genügend kurzfristige Unterbringungsmöglichkeiten in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Knotenpunkte der Migrationsrouten zur Verfügung gestellt. Obdachlosigkeit, sei es auch nur für kurze Zeit, sollte unbedingt vermieden werden. **k**
2. Für Gemeinschaftsunterkünfte werden verbindliche und bundesweit einheitliche gesetzliche Mindeststandards eingeführt. Dies impliziert u. a. die Einrichtung von Räumlichkeiten für Sprachkurse und Kinderbetreuung, separaten Schlaf- und Duschräumen für (alleinreisende) Frauen und die Ausstattung mit Gesundheitszentren. **m**
3. Die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU wird vom Bundestag zügig verabschiedet, damit die europäisch vereinbarten Schutzpflichten für besonders schutzbedürftige Asylbewerber und Flüchtlinge wirksam werden. **k**

Gesetzgebung und Verwaltung

4. Es erfolgt eine konzertierte Aktion von Bund, Ländern und Gemeinden zur Förderung des öffentlichen Wohnungsbaus für alle Menschen, die auf kostengünstigen Wohnraum angewiesen sind (Auflegung von zweckgebundenen Maßnahmen: Bauprogramme, insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, Erhöhung der Abschreibung für Neubauten, Senkung der Grunderwerbssteuer, öffentlich bezuschusster Grunderwerb für Baugrundstücke). **m**
5. Möglichkeiten zur Verlängerung auslaufender Belegungsbindungen im sozialen Wohnungsbau werden geprüft. **l**
6. Das Bau-, Umwelt- und Vergaberecht wird durch eine interministerielle Arbeitsgruppe des Bundes systematisch auf weitere Möglichkeiten der Vereinfachung geprüft, die schnellere Bautätigkeiten für den privaten und öffentlichen Wohnungsbau zulassen. **k**

7. Für Asylbewerber mit Bleibeperspektive sowie für andere einkommensschwache Gruppen wird eine Möglichkeit geschaffen, sie in alle wohnungspolitischen Instrumente einzubeziehen und ihnen den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen (Förder- oder Ansparmodelle, Kooperation mit Bausparkassen, Einsatz von Bundes- und Landesmitteln). 

Organisationsfragen und Finanzierung

8. Die Unterbringung in Kommunen erfolgt stärker nach Kriterien der Belastbarkeit (Wirtschaft/kommunale Finanzen, Arbeitsmarkt, Demografie, Wohnungsmarkt), was zur Einführung neuer bzw. landes- und regionalspezifischer Verteilungsschlüssel führen würde. 
9. Insbesondere kleinere Kommunen und Dörfer sollten sich auf freiwilliger Basis um Flüchtlinge »bewerben« können, um so u. U. ihre Infrastruktur und Angebote der Daseinsvorsorge zu stabilisieren (Kita, Schule, Verkehrsanbindung, Einkaufsmöglichkeiten, Dienstleistungen, Kultur, Vereinswesen usw.). Hier wären zukünftig Landesvereinbarungen denkbar.
10. Die Unterbringung von Flüchtlingen wird durch ein wettbewerbs- und anreizorientiertes Modell gesteuert: Die Kostenerstattung der Länder an die Kommunen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern erfolgt progressiv. Je mehr Asylbewerber eine Kommune pro 1.000 Einwohner aufnimmt, desto höher fallen die Kostenerstattungen aus. 
11. Kommunen mit Wohnraummangel, die gezielt in den Wohnungsbau für einkommensschwache Gruppen – nicht exklusiv für Flüchtlinge – investieren, wird seitens der Länder eine jährliche Sonderzahlung pro neuer Wohnungseinheit gewährt. 

Sonstiges

12. Kommunen entwickeln im Vorfeld und während der Flüchtlingsaufnahme präventive und begleitende Informations- und Kommunikationsstrategien mit ihren Bürgern, um die Aufnahmebereitschaft zu erhalten und zu erhöhen.  - 
13. Es werden zukünftig Anreize für die einheimische Bevölkerung geschaffen, zu große Wohnungen aufzugeben, z. B. durch die Übernahme von Umzugs- und Renovierungskosten.
14. Es werden zukünftig Informationssysteme eingerichtet, die anerkannten Flüchtlingen helfen, ihrer Lebenslage entsprechend (Arbeit, Schule, Community, Religion, Freizeit etc.) einen geeigneten Wohnort auszuwählen.

3.2

Zugang zu Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Asylbewerber: Von der Erstversorgung bis zur psychosozialen Behandlung

3.2.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

- :: Versorgung in den Erstaufnahmeeinrichtungen ausbauen, u. a. durch die Gewinnung und Reaktivierung von qualifiziertem medizinischen und psychologischen Personal für eine dortige Tätigkeit sowie den Einsatz von mobilen Versorgungszentren und Ärzteneinheiten.
- :: Sicherstellung einer ausreichenden, präventiven und langfristig kosteneffizienten Gesundheitsversorgung, u. a. durch die Umwandlung der Not- und Akutversorgung für Asylbewerber in eine bundeseinheitliche Regelversorgung (über deren Leistungskatalog eine unabhängige Expertenkommission entscheidet), eine Verbesserung des Impfangebots und die Aufstockung der Mittel für psychosoziale Betreuung in Erstaufnahmeeinrichtungen.
- :: Unterbringung von traumatisierten, schwer erkrankten und behinderten Flüchtlingen in urbanen und nicht ländlichen Regionen, u. a. um eine leichtere Erreichbarkeit von medizinischen Angeboten zu gewährleisten.

3.2.2 Aktuelle Fragen und Entwicklung

Wie soll der Zugang von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu medizinischen Leistungen, von der Erstaufnahme bis zur längerfristigen Versorgung, geregelt werden und in welchem Umfang könnte eine Einbeziehung in das kassenärztliche Regelangebot erfolgen? Wie können und sollen fluchtspezifische Erkrankungen behandelt werden? Welcher institutionellen und personellen Kapazitäten sowie fachlichen, sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen bedarf es dafür bei Ärzten, Pflegepersonal, Krankenhäusern, Arztpraxen und Behandlungszentren?

Die Debatte über diese zentralen gesundheitspolitischen Fragen im Bereich Asyl und Flüchtlinge wird durch die bestehenden rechtlich-administrativen Rahmenbedingungen, die stark gestiegenen Flüchtlingszahlen und die dadurch bedingte höhere Nachfrage nach medizinischen Leistungen bei nicht gleichmäßig wachsendem Leistungsangebot für die Zielgruppen abgesteckt. Dafür sind vor allem folgende Bereiche und Handlungsfelder relevant, die bislang überwiegend, aber nicht nur in die Kompetenzen der Bundesländer und der Kommunen fallen:

1. Die ärztliche Erstuntersuchung von Asylbewerbern in Erstaufnahmeeinrichtungen;
2. Der Impfschutz von Asylbewerbern;
3. Der Leistungsumfang für Asylbewerber und Flüchtlinge;
4. Der praktische Zugang für Asylbewerber zu Gesundheitsleistungen;
5. Die medizinische und psychologische Behandlung besonders Schutzbedürftiger;
6. Die interkulturellen Kompetenzen im Gesundheitswesen.

3.2.3 Zugang zu Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung

Die ärztliche Erstuntersuchung von Asylbewerbern in Erstaufnahmeeinrichtungen Das Asylgesetz (§ 62 AsylG) regelt die verbindlichen Gesundheitsuntersuchungen für Asylbewerber, die im Rahmen der Aufnahme und Antragstellung in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden. Es werden ärztliche Untersuchungen auf übertragbare Krankheiten (z. B. Tuberkulose, Ruhr, Hepatitis), Impfschutz und auf Schwangerschaft durchgeführt. Je nach Bundesland bzw. Einrichtung findet außerdem eine weitergehende Diagnostik statt (z. B. Untersuchung auf Allergien oder chronische Erkrankungen). Die Landesgesundheitsbehörden oder die zuständigen Gesundheitsämter bestimmen im Einzelnen den Umfang der Untersuchung und den Arzt. Für die Untersuchung in der medizinischen Anlaufstelle sind Amtsärzte oder in Erstaufnahmeeinrichtungen eingesetzte Ärzte zuständig. Teils wird die Aufgabe auch durch niedergelassene Ärzte und Krankenhausärzte außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen durchgeführt, teils erst später in den Kommunen.

Dieses Kapitel wurde bereits im Februar 2016 durch die Robert Bosch Expertenkommission als Themendossier »Zugang zu Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Asylbewerber: Von der Erstversorgung bis zur psychosozialen Behandlung« veröffentlicht.

Der Impfschutz von Asylbewerbern

Die Feststellung des Impfschutzes ist im Asylbewerberleistungsgesetz (§ 4 Abs. 3 AsylbLG) geregelt: »Die zuständige Behörde stellt die (...) amtlich empfohlenen Schutzimpfungen (...) sicher«. Bei der Feststellung eines mangelnden Impfschutzes von Asylbewerbern besteht die Möglichkeit, Impfplücken durch den öffentlichen Gesundheitsdienst oder durch von diesem beauftragte Ärzte zu schließen. Dies geschieht je nach Bundesland entweder durch zentrale Impfstellen in den Erstaufnahmeeinrichtungen oder individuell im Rahmen der Flüchtlingen zugänglichen gesundheitlichen Leistungen. Da in Deutschland keine Impfpflicht mehr besteht, ist dieses Angebot freiwillig. In der Regel bezieht sich die Schutzimpfung bei Erwachsenen auf gängige Infektionskrankheiten (Diphtherie, Tetanus), bei Kindern auch auf die Impfungen gegen Kinderkrankheiten (Masern, Mumps, Röteln). Der Deutsche Ärztetag wies 2015 darauf hin, dass Ärzte in der Realität aber oft »monatelang oder sogar jahrelang dafür kämpfen« müssten, präventive Leistungen wie Impfungen bei Asylbewerbern vorzunehmen, da sie mitunter nicht als Behandlung akuter Erkrankungen gelten.⁸⁴ Mit der Verabschiedung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes nahm die Politik diese Kritik auf und ergänzte § 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes. Es wird empfohlen, zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten Schutzimpfungen und medizinisch gebotene Vorsorgeuntersuchungen zu erbringen. Außerdem heißt es nun: »Die zuständige Behörde (...) stellt sicher, dass den Leistungsberechtigten frühzeitig eine Vervollständigung ihres Impfschutzes angeboten wird«.

Der Leistungsumfang für Asylbewerber und Flüchtlinge

Der mögliche Umfang medizinischer Leistungen hängt vom Rechtsstatus der Personengruppe ab. Asylberechtigte und Flüchtlinge gemäß Genfer Flüchtlingskonvention sind regulär in der gesetzlichen Krankenkasse versichert. Sie haben denselben Anspruch auf medizinische Leistungen wie alle anderen Pflichtversicherten auch. Asylbewerber und Geduldete haben für die ersten 15 Monate keinen Anspruch auf volle medizinische Leistungen. Erst mit dem Erhalt eines regulären Aufenthaltstitels bzw. nach 15 Monaten Aufenthalt stehen ihnen diese Leistungen zu. Zuvor haben sie nur Anspruch auf eine medizinische Notversorgung (Akutversorgung, keine präventiven Maßnahmen), die im § 4 AsylbLG geregelt ist.

Asylbewerber werden in Bremen und Hamburg, seit 1. bzw. 25. Januar 2016 auch in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, mit der Ausstellung einer Chipkarte zwar regulär bei der Krankenkasse angemeldet, aber auch mit einer Chipkarte steht

84 Bundesärztekammer (Hrsg.) (2015): 118. Deutscher Ärztetag. Beschlussprotokoll, Frankfurt am Main, http://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/downloads/pdf-Ordner/118._DAET/118DAETBeschlussprotokoll20150515.pdf

ihnen – zumindest in Bremen und Hamburg – nur das durch das Asylbewerberleistungsgesetz eingeschränkte Spektrum medizinischer Leistungen zur Verfügung. Das nordrhein-westfälische Modell erweitert dagegen den Leistungskatalog über das Asylbewerberleistungsgesetz hinaus. Grundsätzlich besteht mit einer Chipkarte die Möglichkeit zur freien Wahl des Arztes ohne vorherige bürokratische Hürden.

Der praktische Zugang für Asylbewerber zu Gesundheitsleistungen

Das Verfahren des praktischen Zugangs zu medizinischen Leistungen ist für Asylbewerber in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie Nordrhein-Westfalen stellen aufgrund einer Vereinbarung mit den örtlichen Krankenkassen Chipkarten zur Verfügung, mit denen ein einfacher Zugang zu den eingeschränkten medizinischen Leistungen gewährt wird, ohne dass die Beantragung von Krankenscheinen nötig ist. Brandenburg will diesem Modell folgen. In allen anderen Bundesländern erfolgt die Not- bzw. Akutversorgung über Krankenscheine, die einzeln, fallspezifisch und regelmäßig neu bei den Gesundheits- und Sozialämtern beantragt und durch die behandelnden Ärzte abgerechnet werden müssen. Das neue Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz bestimmt, dass die Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte auf Landesebene vereinbart werden kann. Eine bundesweit einheitliche Regelung ist daher künftig auf absehbare Zeit nicht gegeben.

Die medizinische Behandlung besonders Schutzbedürftiger

Flüchtlinge aus Krisen- und Kriegsgebieten, vor allem aus Afghanistan, dem Irak, Syrien und Tschetschenien, weisen als Folge von traumatischen Erlebnissen (Kriegsalltag, Verfolgung, Todesdrohungen, Folter, sexueller Missbrauch) oftmals posttraumatische psychische Störungen auf, die einer schnellen Behandlung bedürfen, um nicht chronisch zu werden und somit zu langwierigen Leiden und kostenintensiven Folgebehandlungen zu führen. Die Diagnose posttraumatischer Belastungssyndrome erfolgt unter Umständen schon im Rahmen der ärztlichen Erstuntersuchung, die notwendige Therapie aber erst später bei darauf spezialisierten Ärzten oder in speziellen Behandlungszentren. Insbesondere sind hier die bundesweit 30 Psychosozialen Zentren und Initiativen für die Behandlung von Flüchtlingen und Folteropfern⁸⁵ sowie niedergelassene Therapeuten mit den nötigen Fach-, aber auch Sprachkenntnissen zu nennen. Das Angebot an qualifizierten Therapeuten kann die Nachfrage nach Therapieleistungen zurzeit nicht decken, was zu monatelangen Wartezeiten oder zur Nichtbehandlung führt, mit den oben genannten negativen Folgen sowohl für die Betroffenen als auch das gesamte Gesundheitssystem.

85 Die Zentren und Initiativen sind im Dachverband der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF) organisiert, <http://www.baff-zentren.org>

Innerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen fällt in der Betreuung von besonders Schutzbedürftigen den Sozialdiensten und den dortigen Sozialarbeitern eine herausragende Rolle zu. Deren Anzahl ist bisher jedoch nicht analog zu den höheren Zugangszahlen an Asylbewerbern gestiegen. Die von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen geforderte Zielvorgabe von einem Sozialarbeiter für 50 bis 80 Asylbewerber wird in den Erstaufnahmeeinrichtungen in der Regel nicht erreicht. Teils ist das Angebot an Sozialarbeitern und Sozialpädagogen so knapp, dass die ausgeschriebenen Stellen nicht besetzt werden können.

Politisch eng verzahnt mit der Frage nach psychologischen und psychotherapeutischen Behandlungsangeboten für Flüchtlinge ist die Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen. Die Richtlinie bestimmt Schutznormen für Flüchtlingsgruppen, die eine besondere Schutzbedürftigkeit haben, wie (unbegleitete) Minderjährige, Menschen mit Behinderung, schweren körperlichen oder psychischen Erkrankungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Menschen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Für Angehörige dieser Gruppen muss laut EU-Richtlinie (Art. 19 Abs. 4) »die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung« gewährt werden.

Die Umsetzung der Richtlinie vom 26. Juni 2013 in nationales Recht hätte bis zum 20. Juli 2015 durch den Bundestag erfolgen müssen. Sie steht auf Bundesebene aber noch immer aus. Aus dem Verstreichen der Frist für die Umsetzung kann ein Rechtsanspruch für traumatisierte Flüchtlinge auf psychotherapeutische Behandlung abgeleitet werden.

Die interkulturellen Kompetenzen im Gesundheitswesen

Die Ärzteschaft und das Pflegepersonal in Deutschland sind zwar eine gut ausgebildete und überdurchschnittlich internationale Berufsgruppe mit zum Teil mehrsprachigen, aber nicht notwendigerweise spezifischen interkulturellen Kenntnissen. Auf die interkulturellen Herausforderungen der Flüchtlingsaufnahme sind sie ebenso wenig systematisch vorbereitet wie die Gesamtgesellschaft. Dies gilt für den ländlichen Raum noch einmal mehr als für den städtischen, für den Osten des Landes mehr als für den Westen. In strukturschwachen ländlichen Regionen sind für in der Regel nicht motorisierte Flüchtlinge Arztpraxen und Krankenhäuser oft schwer zu erreichen. Auch stellt sich dort für Asylbewerber ohne ausreichende Deutsch- oder Englischkenntnisse noch stärker die Frage nach den Möglichkeiten der Kommunikation mit Ärzten und Pflegepersonal.

3.2.4 Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele

Die Debatte um die medizinische und psychosoziale Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen ist in den oben skizzierten Handlungsfeldern von strukturellen Bedingungen und fach- bzw. themenspezifischen Fragen geprägt, die eher auf der organisatorischen Ebene liegen. Zu den strukturellen Bedingungen gehören die stark gestiegenen Asylbewerberzahlen. Dadurch liegt auf dem Aufnahme- und Versorgungssystem für Asylbewerber und Flüchtlinge ein überaus starker Arbeits- und Finanzdruck. Der steigenden Anzahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen steht bislang kein entsprechender Mittel- und Personalaufwuchs der betroffenen medizinischen Institutionen gegenüber. Dies wird u.a. im Bereich der ärztlichen Erstuntersuchungen, aber auch der therapeutischen Behandlung traumatisierter Personen deutlich. Die Fachverbände, z. B. die Bundesärztekammer oder der Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen, beklagen diese Tatsache und haben mehrfach darauf hingewiesen, dass in Erstaufnahmeeinrichtungen mittlerweile zum Teil mangelhafte oder auch chaotische Zustände herrschen, die eine angemessene gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern verhindern.⁸⁶

Die ärztliche Erstuntersuchung von Asylbewerbern in Erstaufnahmeeinrichtungen⁸⁷ ist ohne eine bessere Ausstattung mit medizinischem Personal nicht mehr in der gesetzlich vorgesehenen Art und Weise zu leisten. De facto wird die Erstuntersuchung zurzeit nicht mehr für alle Asylbewerber in den Erstaufnahmeeinrichtungen durchgeführt, so dass die Verantwortung damit teils von den Ländern auf die schon stark belasteten Kommunen übergeht.⁸⁸ Da die Länder und Kommunen die ohnehin gestiegenen Ausgaben für die Aufnahme und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen nur noch schwer schultern können, ist gerade in der Gesundheitsversorgung ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes notwendig, gegebenenfalls in Kooperation mit den Ländern. Ziel wäre es, die Länder zu befähigen, alle Erstaufnahmeeinrichtungen mit zentralen medizinischen Anlaufstellen auszustatten, die sowohl in akuten Phasen als auch dauerhaft funktionsfähig sind.⁸⁹

86 Emmrich, Julia (2015): Jeder Flüchtling sollte innerhalb von drei Tagen einen Arzt sehen, in: Hamburger Abendblatt, 27.08.2015, <http://www.abendblatt.de/politik/article205607061/Jeder-Fluechtling-sollte-innerhalb-von-drei-Tagen-einen-Arzt-sehen.html>; vgl. auch Tagesschau.de (2015): Binnen drei Tagen einen Arzt sehen, 27.08.2015, und Stern.de (2015): Ärztepräsident Montgomery fordert bessere medizinische Versorgung von Flüchtlingen, 27.08.2015, <http://www.stern.de/politik/deutschland/aerztepraesident-frank-ulrich-montgomery-fordert-bessere-medizinische-versorgung-von-fluechtlingen-6421906.html>

87 Vgl. Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften (2015): Zur Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, Kurz-Stellungnahme, S. 3f., http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2015_Gesundheit_Asylsuchende_01.pdf

88 Giaramita, Nina (2015): Gesundheits-Check überfordert Kommunen, in: WDR aktuell, 06.08.2015, <http://www1.wdr.de/themen/aktuell/medizinische-versorgung-fluechtlinge-100.html>

89 PG Asyl (2015): Modellprojekt für eine neue Erstaufnahmeeinrichtung in Bayern, Würzburg/München, <http://www.pgasyl.de/PGAsyl-Konzept>

Der Überwindung bestehender Engpässe bei der ärztlichen Erstuntersuchung von Asylbewerbern, so eine Forderung des Präsidenten der Bundesärztekammer, müsse auch mit der Aktivierung von niedergelassenen Ärzten und Krankenhausärzten sowie pensionierten Medizinerinnen begegnet werden. Eine schnellere Erstuntersuchung, das zeigt u.a. die Berliner Praxis, kann auch durch den Einsatz mobiler medizinischer Praxen (Behandlungsbusse) oder mobiler Ärzteteams erreicht werden, die flexibel und bedarfsgerecht Außenstellen von Erstaufnahmeeinrichtungen aufsuchen können.

Die Verbesserung des Impfschutzes ist flächendeckend nötig, da in stark belegten Gemeinschaftsunterkünften sonst die Ansteckungsgefahr steigt oder gar Seuchengefahr droht. Eine ausreichende Zahl der in den Erstaufnahmeeinrichtungen eingesetzten Ärzte ist hier hilfreich. Impfungen müssen allerdings nicht notwendigerweise in den Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgen, sondern können auch durch niedergelassene Ärzte oder in vertraglicher Kooperation mit benachbarten Krankenhäusern und Kliniken vorgenommen werden.

Neben diesen eher organisatorisch-praktischen Fragen geht es grundsätzlich um den Zugang zu und den Umfang der medizinischen Versorgung: Die Diskussion um einen vereinfachten Zugang von Asylbewerbern zu medizinischen Leistungen dreht sich um den Übergang von einem Krankenschein- auf ein Gesundheitskartensystem. Als politische Beispiele werden die Erfahrungen aus den Bundesländern Bremen und Hamburg diskutiert. Dort wurde 2005 (Bremen) bzw. 2012 (Hamburg) das bürokratisch aufwendige Krankenscheinsystem auf eine elektronische Gesundheitskarte umgestellt. Dies erwies sich als kostengünstiger und effizient, da der Verwaltungsaufwand auf allen Seiten deutlich sank. Nicht nur die Asylbewerber selbst profitieren von dem vereinfachten Verfahren, auch die Gesundheitsämter, Sozialämter und Arztpraxen werden entlastet, wenn die Verwaltung der Gesundheitsleistungen in das etablierte Krankenkassensystem überführt wird. Entsprechend stellt das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz den Ländern frei, künftig eine solche Gesundheitskarte einzuführen.

Zentral ist indes die Frage nach dem Leistungsumfang, der mit einer Aufnahme in die gesetzliche Krankenversicherung einhergehen soll. Es bestehen Bedenken, dass eine solche Reform einen Anreiz für weitere Asylmigration nach Deutschland darstellen könnte und so die Kosten für die Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern insgesamt deutlich steigen würden. Mit Blick auf die (vergleichsweise) junge Altersstruktur von Asylbewerbern und Flüchtlingen ist zumindest eine wachsende Kostenbelastung jedoch eher unwahrscheinlich, wenn man in Rechnung stellt, dass

das Gros der Kosten im Gesundheitswesen vornehmlich durch ältere und hochbetagte Menschen verursacht wird, deren Morbidität deutlich höher liegt.

Die jüngste wissenschaftliche Längsschnittstudie für die Jahre 1994 bis 2013 zeigte gar, dass eine vollumfängliche Aufnahme von Asylbewerbern in die reguläre Krankenversicherung kostengünstiger gewesen wäre.⁹⁰ Das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Wohlfahrtsverbände und auch der Deutsche Ärztetag des Jahres 2015 vertreten zudem die Auffassung, dass es sich beim Zugang zur Gesundheitsversorgung um ein Menschenrecht handele, das nicht eingeschränkt werden dürfe oder teilbar sei.⁹¹

Die erhöhten Flüchtlingszahlen haben bisher keinen akuten und dauerhaften Engpass in der Regelversorgung durch Krankenhäuser und niedergelassene Ärzte verursacht. Generell ist die quantitative Versorgung mit Ärzten bzw. medizinischen Dienstleistungen, wenn auch regional unterschiedlich, im internationalen Vergleich in Deutschland nach wie vor gut bis sehr gut.⁹² Die zusätzlichen Fall- und Behandlungszahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen fielen bislang im gesundheitlichen Regelbetrieb trotz hoher Flüchtlingszahlen nicht stark ins Gewicht.

Allerdings gilt diese allgemeine Aussage nicht mit Blick auf die psychotherapeutischen Angebote für besonders schutzbedürftige Personen, insbesondere traumatisierte Flüchtlinge.⁹³ Hier besteht ein akuter Engpass. Erfolgreiche Therapien können in der Regel nur in der Muttersprache der Patienten, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Übersetzern, angeboten werden. Es gibt zurzeit aber sowohl einen akuten Mangel an institutionellen Einrichtungen für diese Leistungen als auch an Psychotherapeuten mit den notwendigen Fach- und Sprachkenntnissen. Außerdem ist es nicht möglich, Dolmetschertätigkeiten bei den Krankenkassen abzurechnen. Gegenwärtig wird nur ein Bruchteil der behandlungsbedürftigen (Kriegs-)Flüchtlinge mit posttraumatischen Belastungssyndromen angemessen versorgt.⁹⁴ Hier bedarf es, so die Dachorganisation der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer,

90 Bozorgmehr und Razum (2015).

91 Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): Einschränkungen in der Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge fortgeschrieben, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/einschraenkungen-in-der-gesundheitsversorgung-fuer-fluechtlinge-fortgeschrieben/>

92 Auf 100.000 Einwohner kommen in Deutschland durchschnittlich 153 Vertragsärzte. Die Versorgung ist je nach Bundesland bzw. Region aber sehr unterschiedlich (Bremen: 205 Ärzte, Sachsen-Anhalt: 126 Ärzte). Eine Unterversorgung (25 % unter dem Durchschnitt) gibt es bislang vor allem in einigen ländlichen Gebieten, z. B. in Mittelhessen und in Teilen Ostdeutschlands.

93 Vgl. Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften (2015), S. 5f.

94 Vgl. die detaillierten Angaben in Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2015b): Versorgungsbericht zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, Berlin, http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2015/09/Versorgungsbericht_mit-Umschlag_2015.compressed.pdf

einer besseren finanziellen und personellen Ausstattung sowie eines starken Ausbaus der Versorgungs- und Behandlungsmöglichkeiten, nicht zuletzt um langfristigen Erkrankungen und damit krankheitsbedingten Folgekosten vorzubeugen.⁹⁵

Die Frage nach der interkulturellen Qualifikation der Ärzteschaft und des Pflegepersonals in Deutschland ist nicht erst durch die Herausforderung der verstärkten Flüchtlingsaufnahme aufgekommen, fügt ihr aber eine zusätzliche Facette hinzu. Eine bessere interkulturelle Qualifizierung des Personals im Gesundheitssektor zielt sowohl auf langfristige Entwicklungen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung als auch auf kurzfristig angebotene Trainings für Ärzte und Pflegepersonal.

95 Zu den konzeptionellen Vorschlägen der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) zur Versorgung von Flüchtlingen vgl. Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2015a): Forderungen zur gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter in der Bundesrepublik Deutschland, http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2014/07/Forderungen-und-Konzept-zur-Umsetzung-der-EU-Aufnahmerichtlinie_17_07_2015.pdf

3.2.5 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:

k = kurzfristig

m = mittelfristig

l = langfristig

Gesundheitliche Versorgung in Erstaufnahmeeinrichtungen

1. Erstaufnahmeeinrichtungen werden künftig dauerhaft besser mit ärztlichem und pflegerischem Personal ausgestattet, so dass eine Erstuntersuchung von Asylbewerbern innerhalb der ersten drei Tage nach Ankunft gewährleistet ist. Ziel ist die flächendeckende Einrichtung medizinischer Versorgungszentren in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Dazu wird auch auf bislang nicht ausgeschöpfte Ressourcen zurückgegriffen, z. B. Ärzte und Pflegepersonal im Ruhestand oder Medizinstudenten im Praktischen Jahr. Zu begrüßen ist die durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eröffnete Möglichkeit, wonach medizinisch ausgebildete Kräfte unter Asylsuchenden in die medizinische Erstversorgung Asylsuchender eingebunden werden dürfen. **k**
2. In den Außenstellen der Erstaufnahmeeinrichtungen werden, wo möglich und nötig, mobile ärztliche Versorgungszentren und mobile Ärzteneinheiten eingesetzt. **k**
3. Der schnelle Zugang zu Notversorgung in Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber wird sichergestellt, um durch medizinisch qualifiziertes Personal die Notwendigkeit einer Behandlung Bedürftiger feststellen zu können. **m**

Angebot gesundheitlicher Leistungen

4. Der Zugang zu Impfangeboten für Asylbewerber wird verbessert, durchgängig gewährleistet und gegebenenfalls für ausgewählte Krankheiten verbindlich gemacht. Ziel sollte ein flächendeckender Impfschutz sein. **k**
5. Die Not- und Akutversorgung für Asylbewerber wird der gängigen Praxis entsprechend aus präventiven Gründen und damit im Sinne einer langfristigen Kosteneffizienz durch eine bundeseinheitliche Regelversorgung ersetzt. Über die Ausgestaltung des Leistungskatalogs dieser Regelversorgung, aus der ggf. bestimmte kassenärztliche Regelleistungen (z. B. Zahnprothetik) ausgeklammert bleiben, entscheidet eine unabhängige Expertenkommission. Das Asylbewerberleistungsgesetz (§ 4) wird entsprechend modifiziert. **m**

6. Die Behandlungsmöglichkeiten für traumatisierte Flüchtlinge werden verbessert, indem die Mittel für Sozialdienste und die Zahl der Sozialarbeiter in Erstaufnahmeeinrichtungen erhöht werden. Interkulturell geschulte Psychologen behandeln traumatisierte Flüchtlinge sowohl akut in der Erstaufnahmeeinrichtung als auch bei Bedarf längerfristig. Die finanzielle Förderung und personelle Ausstattung der entsprechenden Behandlungszentren wird dem tatsächlichen Bedarf angepasst. 

Organisationsfragen

7. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eröffnet den Ländern die Möglichkeit, eine Gesundheitskarte für Asylbewerber einzuführen. Dafür sollten bundesweite Standards gelten, damit eine unterschiedliche Ausgestaltung nicht zu Fehlanreizen in bestimmten Ländern führt. Daher sollte die Gesundheitskarte möglichst flächendeckend eingeführt werden, so dass der Zugang zu Gesundheitsleistungen vereinfacht, Bürokratie abgebaut wird und somit Kosten gespart werden. 
8. Traumatisierte, schwer erkrankte und behinderte Flüchtlinge werden vorwiegend in Städten, nicht im peripheren ländlichen Raum untergebracht, um die leichtere Erreichbarkeit von Ärzten, Krankenhäusern, therapeutischen Angeboten sowie Übersetzungsmöglichkeiten zu gewährleisten. 

Gesetzgebung und Verwaltung

9. Die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU wird vom Bundestag zügig verabschiedet, damit die europäisch vereinbarten Schutzpflichten für besonders schutzbedürftige Asylbewerber und Flüchtlinge wirksam werden. 
10. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesärztekammer, der Kassenärztlichen Vereinigung, der Krankenkassen sowie des Bundesgesundheitsministeriums und der Landesgesundheitsministerien entwickelt in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Strategie, wie aktuelle und zukünftige Herausforderungen der gesundheitlichen Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen gemeistert werden können (*capacity building* für Krisenzeiten). Außerdem ermittelt die Gruppe den künftigen Bedarf an interkultureller Qualifizierung im Gesundheitsbereich, nicht nur, aber vor allem mit Blick auf die gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen. So könnten auch Konzepte erarbeitet werden, um die therapeutische Arbeit mit traumatisierten Flüchtlingen in die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften aufzunehmen. 

3.3

Sprachvermittlung und Spracherwerb für Flüchtlinge: Praxis und Potenziale außer- schulischer Angebote

3.3.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

- :: Asylbewerbern einen verbesserten Zugang zu Sprach- und Orientierungskursen ermöglichen, u. a. durch dauerhafte Öffnung und den gleichrangigen Zugang zu den Kursen für Personen mit hoher Bleibeperspektive, durch die Feststellung sprachlicher Qualifikationen bereits in Erstaufnahmeeinrichtungen und die Ausweitung und Differenzierung der BAMF-Integrationskurse.
- :: Regelinstitutionen besser für Sprachvermittlung und interkulturelle Herausforderungen ausrüsten, u. a. durch den Ausbau von Angeboten zu Deutsch als Zweitsprache und die interkulturelle Ausbildung und Sensibilisierung von Lehrkräften.
- :: Zivilgesellschaftliche Initiativen zum Spracherwerb stärken und unterstützen, u. a. durch kommunale Ehrenamtskoordinatoren, dauerhafte Netzwerke ehrenamtlicher Sprach- und Integrationslotsen und die Reaktivierung im Ruhestand befindlicher Deutschlehrer und Dozenten auf freiwilliger Basis.

In das Kapitel ist das im Auftrag der Robert Bosch Stiftung erstellte Gutachten »Bildungszugang und Deutscherwerb für Flüchtlinge in Deutschland« von Prof. Dr. Christoph Schroeder et al. (2015), Lehrstuhl für Deutsch als Zweit- und Fremdsprache am Institut für Germanistik der Universität Potsdam, mit eingeflossen.

Es wurde bereits im November 2015 durch die Robert Bosch Expertenkommission als Themendossier »Sprachvermittlung und Spracherwerb für Flüchtlinge: Praxis und Potenziale außerschulischer Angebote« veröffentlicht.

3.3.2 Aktuelle Fragen und Entwicklung

Die Sprachvermittlung an Flüchtlinge steht durch deren große Zahl aktuell und in absehbarer Zukunft vor großen Herausforderungen. Dies wird die staatlich finanzierten Sprachkurse, die Schulen, aber auch die weiterführenden Bildungsinstitutionen und Unternehmen betreffen, sobald die Flüchtlinge ihr Recht auf Integrationskurse wahrnehmen, der Pflicht zum Schulbesuch nachkommen und in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt einbezogen werden. Der Ausweitung von Sprachlernangeboten als Folge der starken Nachfrage wird in vielen Bereichen auch eine Anpassung, Modernisierung und bessere finanzielle Ausstattung von Institutionen der Sprachvermittlung und Bildung folgen müssen.

Welche Art von (frühzeitiger) Sprachförderung für Flüchtlinge ist sinnvoll, finanzierbar, integrationspolitisch notwendig und angemessen? Gibt es Möglichkeiten und die Notwendigkeit, die staatlich finanzierten Integrationskurse auszubauen oder zu reformieren? Bedarf es weiterer spezifischer und flexibler Angebote (staatlich finanzierter) Sprachkurse, z. B. mehr Alphabetisierungskurse, berufsbegleitende Kurse oder Kurse mit bilingualen Lehrern? Kann ehrenamtliches Engagement systematischer und nachhaltig in die Sprachvermittlung einbezogen werden? Dies sind nur einige Fragen, die sich im Bereich des Spracherwerbs von Flüchtlingen gegenwärtig stellen.

Grundsätzlich ist der möglichst frühe Zugang von Flüchtlingen zur deutschen Sprache ein wesentlicher Bestandteil der gesellschaftlichen Integration dieser Personengruppe.⁹⁶ Gleichzeitig darf die Kompetenz in der Sprache des Aufnahmelandes nicht als einzige Voraussetzung für Integration missverstanden werden: Neben dem Eintauchen in die Sprache gehört die Teilnahme am sozialen Leben des Aufnahmelandes zu den stärksten positiven Einflussfaktoren im Zweitspracherwerb.⁹⁷ Der erfolgreiche Deutscherwerb und die gelungene soziale Integration bedingen sich wechselseitig. Sowohl Einwanderer als auch Einwanderungsgesellschaft sind hier gefordert: Die Akzeptanz von Mehrsprachigkeit im Aufnahmeland und die Möglichkeit, insbesondere im Behördenalltag, sich auch in der Erstsprache verständigen zu können, ist ebenfalls eng mit der Frage nach der Migrationspolitik als Sprachpolitik verknüpft.

96 Siehe Höhne, Jutta und Michalowski, Ines (2015): Long-term Effects of Language Course Timing on Language Acquisition and Social Contacts: Turkish and Moroccan Immigrants in Western Europe, *International Migration Review*, Vol. 4, S. 1–30.

97 Siehe Siegel, Jeff (2003): Social Context, in: Catherine H. Dougherty und Michael H. Long (Hrsg.): *The Handbook of Second Language Acquisition*, Malden/Oxford, S. 178–223.

3.3.3 Sprachvermittlung und Spracherwerb: Angebote und Konzepte

Die Vermittlung der deutschen Sprache an Asylbewerber und Flüchtlinge ist je nach Status-, Alters-, teils auch Bildungsgruppe und sprachlichen Vorkenntnissen unterschiedlich geregelt. Außerdem unterscheiden sich Form, Dauer und Inhalte der Sprachvermittlung nach der damit befassten Institution (z. B. Sprachschulen und -kurse im Rahmen der durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geförderten Sprach- und Orientierungskurse [Integrationskurse], Kurse von Volkshochschulen, Schulen, Hochschulen sowie zivilgesellschaftliche oder ehrenamtliche Angebote). Das Wissen über die Sprachkenntnisse von Flüchtlingen ist in der Regel gering: Es erfolgt bislang keine generelle und systematische Feststellung der Sprachfähigkeiten von Asylbewerbern im Deutschen und in anderen von den Bewerbern beherrschten Sprachen im Aufnahme- und Anerkennungsverfahren. Erst wenn der Besuch von Sprachkursen oder Bildungsinstitutionen ansteht, erfolgt eine Sprachstandserfassung.

Sprachkurseangebote: Grundlegende Sprachförderung (BAMF-Integrationskurse)

Die seit 2005 etablierten Integrationskurse des BAMF ermöglichen rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländern grundsätzlich die Teilnahme an einem Integrationskurs (Sprach- und Orientierungskurs). Sie werden vom BAMF in Zusammenarbeit mit Ausländerbehörden, dem Bundesverwaltungsamt, Kommunen, Migrationsdiensten und Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende durchgeführt. Das BAMF »gewährleistet ein ausreichendes Kursangebot« (§ 1 Integrationskursverordnung). Somit haben Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte einen gesetzlichen Anspruch auf Teilnahme an einem solchen Kurs.⁹⁸ Bei nicht ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache besteht für Angehörige dieser Gruppen die Pflicht zur Teilnahme. Asylbewerber und Geduldete fielen bisher aus dem Teilnehmerkreis der Zugangsberechtigten heraus.

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sieht vor, dass auch Asylbewerber, bei denen ein rechtmäßiger dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, Zugang zu diesen Kursen erhalten. Zudem ermöglicht das Gesetz eine Sonderregelung, um schneller bei der Verbesserung der grundlegenden Sprachförderung voranzukommen, und eröffnet dazu die Möglichkeit, vor dem 31. Dezember 2015 beginnende Sprachkurse befristet aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu finanzieren. Diese Regelung soll schnelle Absprachen zwischen den Kommunen, den Trägern der Sprachkurse, z. B. den Volkshochschulen, und den Agenturen vor Ort ermöglichen. Die dauerhafte Finanzierung dieser Maßnahme über Steuermittel steht bei der Haushaltsaufstellung des Bundes für 2016 zur Debatte.

⁹⁸ Ebenfalls haben EU-Bürger und Spätaussiedler sowie deutsche Staatsangehörige unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zu den Integrationskursen.

Integrationskurse werden bundesweit angeboten. Kursanbieter sind private oder öffentliche Träger wie Volkshochschulen oder private Sprachschulen. Nach der letzten Erfassung im Januar 2016 gab es 1.393 Kursträger.⁹⁹ Die Kosten werden anteilig durch die Teilnehmer getragen, sofern keine Kostenbefreiung seitens des BAMF vorliegt. Der Kurs ist in der Regel in einen Sprachkurs mit 600 Unterrichtseinheiten und einen Orientierungskurs mit 60 Unterrichtseinheiten unterteilt und in Vollzeit zu absolvieren. Spezialsprachkurse des BAMF wie Alphabetisierungskurs, Intensivkurs, Förderkurs, Frauen-, Eltern- oder Jugendintegrationskurs umfassen bis zu 900 Unterrichtseinheiten. Die Kurse des BAMF werden mit einer Prüfung abgeschlossen (skalierter »Deutsch-Test für Zuwanderer«). Als erfolgreich bestanden gilt der Kurs, wenn in der Prüfung das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) erreicht wurde, also Sprachkenntnisse zur Bewältigung von Alltagssituationen ohne Hilfe Dritter vorhanden sind. Der Nachweis des Sprachniveaus B1 ist für Ausländer in Deutschland eine Voraussetzung für die Niederlassungserlaubnis und eine spätere Einbürgerung.

Die Kurse werden von Lehrkräften geleitet, die über eine spezielle Zulassung des BAMF verfügen. Hiermit sollen eine hohe fachliche Qualifikation sowie pädagogische und interkulturelle Kompetenz gewährleistet werden. Das Bundesamt hat seit 2005 über 26.000 Dozenten für die Unterrichtung in Integrationskursen zugelassen. In den meisten Fällen sind die Lehrkräfte freiberuflich angestellt. Sie arbeiten überwiegend als Honorarkräfte mit einem Vergütungsdurchschnitt von 20,20 Euro pro Unterrichtseinheit, ohne Kündigungsschutz oder Fortzahlungsanspruch im Krankheitsfall.¹⁰⁰ Kursträger erhalten pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer in Regelkursen 2,94 Euro pro Unterrichtseinheit. Die Anbieter gehen also in Vorleistung. Sprachkursteilnehmer, die nicht zur Teilnahme verpflichtet worden sind, leisten einen Eigenbeitrag von 1,20 Euro pro Unterrichtseinheit. Für verpflichtete Teilnehmer, Spätaussiedler und Empfänger von Sozialtransfers ist das Angebot kostenlos.¹⁰¹

99 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016d): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2015-quartal-1-bis-3-bund.pdf;jsessionid=AF381570F6AD76332D42AA3FBDB4108F.1_cid359?__blob=publicationFile

100 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2014): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, S. 47.

101 Schroeder, Christoph und Zakharova, Natalia (2015): Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? Kritische Bilanz und Ausblick. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 8, S. 257–262.

Ein in Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut erstelltes Rahmencurriculum bildet die Grundlage des Sprachkurses und dient somit auch der Orientierung zur Erstellung der Lehrmaterialien durch Fachverlage.¹⁰² Die zu nutzenden Materialien werden vom BAMF zugelassen und sind in kurstragende Lehrwerke und Zusatzmaterialien untergliedert. Sie behandeln Themen des alltäglichen Lebens und bereiten auf einen Einstieg in die Arbeitswelt vor. Die Teilnehmer tragen für die verwendeten Lehrwerke die Kosten.

Im Jahr 2014 gab es 211.000 Personen, die für einen BAMF-Integrationskurs teilnahmeberechtigt waren. Dies entsprach einem Anstieg von 26 Prozent im Vergleich zu 2013. Für das erste Dreivierteljahr 2015 lag diese Zahl bei knapp 197.000 Personen, so dass zu Jahresende mit mindestens 250.000 Teilnahmeberechtigten zu rechnen war. Im Laufe des Jahres 2016 ist – bei weiterhin hohen Flüchtlingszahlen – mit einem weiteren starken Anstieg der Teilnahmeberechtigten zu rechnen, der dann bei deutlich über 300.000 Personen liegen dürfte. Im Jahr 2014 begannen 161.000 Personen einen Integrationskurs, darunter knapp 15 Prozent Kurswiederholer. 62 Prozent der Kursteilnehmer waren Freiwillige, 38 Prozent Verpflichtete. 81.000 Personen, davon viele, die ihren Kurs schon im Jahr 2013 begonnen hatten, absolvierten den Sprachtest mit Erfolg (A2 oder B1).

Die Anzahl der Flüchtlinge mit Schutzberechtigung unter den Sprachkursteilnehmern wird statistisch nicht separat ausgewiesen. Allerdings lassen sich Rückschlüsse über die Staatsangehörigkeit ziehen. Im Jahr 2014 lagen syrische Staatsangehörige mit neun Prozent aller neuen Kursteilnehmer auf Platz 2 der Gesamtteilnehmer. Im ersten Quartal 2015 war ihr Anteil bereits auf 14 Prozent gestiegen (Platz 1). Der Anstieg der Flüchtlingszahlen spiegelt sich also, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, in den Zahlen der neuen Kursteilnehmer. Unter den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten neuer Kursteilnehmer fand sich 2014/15 außer Syrien allerdings keines der anderen zehn Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen. Gut 50 Prozent der neuen Kursteilnehmer hatte eine EU- oder die türkische Staatsangehörigkeit.

Für die Durchführung der BAMF-Integrationskurse standen 2014 im Haushalt des Bundesministeriums des Innern 244 Millionen Euro zur Verfügung. Die Förderung von Sprachkursteilnehmern aus diesen öffentlichen Geldern erfolgt grundsätzlich bis zum Erreichen des Niveaus B1, sofern die maximal geförderte Stundenzahl nicht überschritten wird. Für einen Kurs von 660 Stunden erhält ein Kursanbieter pro Teilnehmer maximal 1.940,40 Euro (2,94 Euro pro Unterrichtseinheit x 660 h = 1.940,40 Euro, gegebenenfalls inklusive Eigenanteil).

102 Vgl. Goethe-Institut (Hrsg.) (2007): Rahmencurriculum für Integrationskurse. Deutsch als Zweitsprache, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/KonzepteLeitfaeden/rahmencurriculum-integrationskurs.pdf?__blob=publicationFile

Sprachkursangebote: Berufsbezogene Sprachförderung (ESF-BAMF-Kurse)

Das BAMF bietet seit dem Jahr 2008 auch eine berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Qualifizierung für Personen mit Migrationshintergrund im Bundesgebiet an. Diese Kurse werden bis 2017 durch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Das Angebot steht u.a. auch Teilnehmern des Bundesprogramms »ESF-Integrationsrichtlinie Bund« offen, also auch Flüchtlingen. Die Kurse richten sich an nicht mehr schulpflichtige, arbeitsfähige Menschen mit Migrationshintergrund. Ziel der bundesweiten ESF-BAMF-Kurse ist die Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt, also die Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung. Die Kursdauer beträgt maximal 730 Unterrichtseinheiten und die Dauer der Teilnahme ist in Vollzeit auf maximal sechs und in Teilzeit auf maximal zwölf Monate festgelegt. Die Teilnahme ist kostenlos.

Vor Beginn der Maßnahme wird eine Kompetenzfeststellung bei den Teilnehmern durchgeführt.¹⁰³ Der Deutschunterricht beinhaltet die Vermittlung von berufs(feld)- und arbeitsplatzbezogenen Inhalten, von Kenntnissen über kommunikative Regeln am Arbeitsplatz und von sprachlichen Fähigkeiten. Unterrichtet wird je nach Bedarf der Lerngruppe unter dem Einsatz von authentischem Unterrichtsmaterial. Des Weiteren werden die Teilnehmer durch Fachunterricht, Betriebsbesichtigungen und Praktika auf die Berufswelt vorbereitet.

Im Jahr 2014 standen 81 Millionen Euro zur Förderung des Projektes bereit.¹⁰⁴ Die ESF-BAMF-Kurse sprechen seit 2012 im Vergleich zu den Integrationskursen einen erweiterten Teilnehmerkreis an, nämlich auch jene Flüchtlinge, die keinen Anspruch auf einen Integrationskurs haben und mindestens einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt besitzen, also eingestellt werden können, wenn kein gleich gut qualifizierter EU-Bürger zur Verfügung steht. Somit haben auch Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung nach dreimonatigem Aufenthalt oder Geduldete Zugang zu den Sprachkursangeboten.¹⁰⁵

Prinzipiell sollten für die Teilnahme an einem ESF-BAMF-Kurs Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 nachgewiesen werden. In der Praxis reicht jedoch schon das Niveau A1 als Zugangsvoraussetzung aus.¹⁰⁶ Spezielle Vorkurskurse gibt es seit dem Frühjahr 2015 nicht mehr. Die Anforderungen an die Lehrkräfte entsprechen jenen für die Integrationskurse. Die verwendeten Lehrmaterialien unterliegen wegen der sehr unterschiedlichen Lernvoraussetzungen keinen engen Vorgaben.¹⁰⁷

103 ESF-Verwaltungsstelle (Hrsg.) (2015): Förderhandbuch zum ESF-BAMF-Programm. Berufsbezogenes Deutsch als Zweitsprache, S. 24, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/ESF/01_Grundlagen/foerderhandbuch.pdf?__blob=publicationFile

104 Flüchtlingsrat NRW e.V. (Hrsg.) (2014): Deutschkursangebote für Flüchtlinge, Bochum, S. 13.

105 Ebd., S. 10.

106 ESF-Verwaltungsstelle (Hrsg.) (2015), S. 8.

107 Ebd., S. 22 ff.

Die Vergütung der Lehrkräfte erfolgt nach den jeweiligen Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes.¹⁰⁸

Fördermaßnahmen nach dem Sozialgesetzbuch

Das Sozialgesetzbuch sieht für Anspruchsberechtigte außerdem im Rahmen beruflicher Erstorientierung Sprachfördermaßnahmen vor (Förderung mit Anteilen zum Spracherwerb laut § 45 SGB III). Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz regelt den Zugang zu Sprachkursen für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und Geduldete neu. Ihnen wird nun laut SGB III nachrangig die Möglichkeit gewährt, im Rahmen verfügbarer Kursplätze an Integrationskursen teilzunehmen.

Weitere ausgewählte Sprachkursangebote: Länder, Kommunen, Volkshochschulen, zivilgesellschaftliche Initiativen

In den einzelnen Bundesländern besteht darüber hinaus eine Vielfalt landesspezifischer und kommunaler Angebote, teils als systematisches Kursangebot, teils als Förderung eigenständiger Institutionen oder als Unterstützung ehrenamtlicher Arbeit. Auch die Arbeitsagenturen und Jobcenter bieten mit Qualifizierungsmaßnahmen verbundene Spracherwerbsmöglichkeiten an. Außerdem bestehen ungezählte ehrenamtliche Initiativen, z. B. bei Kirchengemeinden und Vereinen, die meist ohne öffentliche Unterstützung Sprachunterricht anbieten.

Seit 2013 führt der Freistaat Bayern mit fachlich-inhaltlicher Unterstützung des BAMF die Kurse »Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber« durch, die auch Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung den Zugang zu Deutschkursen zertifizierter Bildungsträger gewähren.¹⁰⁹ Im Vordergrund steht der mündliche Spracherwerb.¹¹⁰ Das Land Baden-Württemberg hat das Programm »Chancen gestalten – Wege der Integration in den Arbeitsmarkt öffnen« aufgelegt. Dadurch können Flüchtlinge, sobald sie in der vorläufigen Unterbringung in den Stadt- und Landkreisen sind, kostenfrei an professionellen Sprachkursen von bis zu 600, bei berufsbezogenen Kursen bis zu 700 Unterrichtseinheiten teilnehmen. Das Programm ist grundsätzlich auch für Personen offen, deren Sprachförderbedarf wegen des fehlenden Zugangs zu anderen Förderangeboten, insbesondere zu den Integrationskursen des Bundes, nicht abgedeckt werden kann.

108 ESF-Verwaltungsstelle (Hrsg.) (2015), S. 14.

109 Weiser, Barbara (2013): Recht auf Bildung für Flüchtlinge. Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Flüchtlinge und Migranten mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), Informationsverbund Asyl und Migration e.V. (Hrsg.): Beilage zum Asylmagazin 11/2013, Berlin, S. 35. Vgl. auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2015): Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber in Bayern, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integration/Sonstiges/konzept-kurse-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile

110 Flüchtlingsrat NRW e.V. (2014), S. 15.

Auch in anderen Bundesländern wie Hamburg oder Brandenburg werden Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung durch Programme aus Ländermitteln und Mitteln des ESF in ihrem Spracherwerb unterstützt. Das Land Brandenburg ging mit seiner Initiative der Öffnung der Integrationskurse für Flüchtlinge ohne Teilnahmeberechtigung (Laufzeit endete im Mai 2015) gleich zwei Aspekte der aktuellen Debatte an: Zum einen wurde die frühe und strukturierte Sprachförderung der Flüchtlinge ohne Zugang zum Integrationskurs gewährt. Zum anderen konnten erst durch die neuen Teilnehmer Integrationskurse geschaffen werden, die den Bedarf im Bundesland Brandenburg in der Breite abdeckten.¹¹¹ Andere Bundesländer unterhalten weitere Projekte, z. B. Schleswig-Holstein die Maßnahme »STAFF«, die ein Startpaket für Flüchtlinge zur Verfügung stellt, das neben einer Ausstattung mit Schulmaterialien eine sprachliche Erstorientierung über die Volkshochschulen umfasst.¹¹² Das Land Niedersachsen bietet sogenannte Wegweiskurse an, d. h. muttersprachliche Informationseinheiten über wesentliche Lebensbereiche in Deutschland mit einem kleinen Sprachlabor mit ersten Möglichkeiten zum Spracherwerb.

Im Bereich der höheren Bildung haben Flüchtlinge mit Hochschulzugangsbe-
rechtigung an Hochschulen die Möglichkeit zur Teilnahme an den regulären Sprach-
vorbereitungskursen und zum Ablegen der Deutschen Sprachprüfung für den
Hochschulzugang ausländischer Studienbewerber (DSH). Hier handelt es sich nicht
um spezifisch auf Flüchtlinge zugeschnittene Angebote. Die Hochschulen bieten
im Rahmen ihrer Sprachlernzentren teilweise eine kostengünstige Option zur
Teilnahme an dem dortigen Sprachkursangebot an, ohne einen bestimmten Aufent-
haltsstatus vorauszusetzen. An zahlreichen Hochschulen wird durch den Einsatz
des Studierendenrats oder anderer Studierendeninitiativen ein kostenloses oder
kostengünstiges Angebot an Deutschkursen für Flüchtlinge gestellt. Immer mehr
Universitäten vermitteln Patenschaften zwischen einheimischen Lehramtsstudieren-
den und Flüchtlingen und ermöglichen so Praxis- und Berufserfahrung einerseits
und den Zugang zum Spracherwerb andererseits. In diesen Fällen sind die Lehr-
kräfte nicht fertig ausgebildet, jedoch durch ihre bereits absolvierten Lehrveranstal-
tungen meist fachlich kompetent. Die Vergütung des Unterrichts ist eher gering
oder dieser wird zum Großteil ehrenamtlich geleistet.

¹¹¹ Flüchtlingsrat NRW e.V. (2014), S. 17.

¹¹² Webseite STAFF-Programm Schleswig-Holstein,
<http://www.vhssegeberg.de/2013/11/staff-sh-starterpaket-fuer-fluechtlinge-in-schleswig-holstein>

Die Volkshochschulen sind als öffentliche Weiterbildungseinrichtungen, die unter anderem durch Integrationskurse Sprachvermittlung für Migranten anbieten, eine wichtige Anlaufstelle auch für Flüchtlinge ohne Zugang zu Integrationskursen. Durch kostenfreie oder finanziell geförderte Deutschkursangebote stellen sie einen breiten Zugang zur Sprachvermittlung und bieten darüber hinaus Spezialkurse an, z. B. Kurse für Frauen oder Deutschkurse für syrische Flüchtlinge.¹¹³ Die Lehrkräfte sind qualifiziert und werden je nach Bundesland entsprechend den dortigen Tarifen vergütet. Der Kursaufbau ist strukturiert und meist kann auf praktische Vorerfahrungen zurückgegriffen werden. Allerdings unterscheiden sich die Angebote der einzelnen Volkshochschulen und sind nicht einheitlich geregelt.

Zivilgesellschaftliche Initiativen bieten eine Vielzahl von Sprachlernangeboten für Flüchtlinge und Asylbewerber. Die Finanzierung dieser nicht gewinnorientierten Sprachkurse erfolgt aus unterschiedlichen Quellen, so z. B. durch Eigen- oder EFS-Mittel, Fördermittel von Kirchen, Ländern, Kommunen, dem Bund oder durch Spenden. Teilweise werden die Angebote durch Sachleistungen oder die Bereitstellung von räumlichen und personellen Kapazitäten unterstützt. Zur Deckung von Materialkosten werden kleine Beiträge der Teilnehmer erhoben. Generell ist aber ein kostenloser Zugang angestrebt.¹¹⁴ Viele Lehrkräfte haben eine Qualifikation im Bereich Deutsch als Fremdsprache oder Deutsch als Zweitsprache. Dies ist aber nicht immer gewährleistet. Die Kontinuität und Qualität der Kurse liegt bei freiwilligen Initiativen meist in der Verantwortung der ehrenamtlichen Mitarbeiter. Diese Angebote können sich aufgrund ihrer Flexibilität, da sie keinen staatlichen Vorgaben unterliegen, gut an die individuellen Interessen und Voraussetzungen der Flüchtlinge anpassen.

Auch Unternehmen, die das Arbeitskräftepotenzial von Flüchtlingen im Auge haben, beginnen, sich in der Flüchtlingsintegration und der Sprachvermittlung zu engagieren, so z. B. Siemens in Kooperation mit der Stadt und der Universität Erlangen oder die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft zusammen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration in ihrem Projekt »Integration durch Arbeit«.¹¹⁵ Zudem gibt es zahlreiche unternehmerische Initiativen, die sich in Vorbereitung und Planung befinden.

¹¹³ Flüchtlingsrat NRW e.V. (2014), S. 28.

¹¹⁴ Ebd., S. 29 ff.

¹¹⁵ Vgl. die Vorstellung des Projekts auf der Webseite: Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.: Integration durch Ausbildung und Arbeit: IdA 120, <https://www.vbw-bayern.de/vbw/ServiceCenter/Fl%C3%BChtlingsintegration/Besch%C3%A4ftigung-erproben/IdA-Integration-durch-Arbeit.jsp>

Spracherwerb in Kindertagesstätten und Schulen

Jenseits der Sprachkurse, ob staatlich, zivilgesellschaftlich, privat oder kommerziell organisiert, sind die Regelinstitutionen des Bildungssystems, also Kindertagesstätten und Schulen, mit der Sprachvermittlung an Flüchtlinge befasst.

Der Umgang mit Zwei- und Mehrsprachigkeit gehört in den einzelnen Bundesländern in der Regel zu den Bildungs- und Erziehungszielen von Kindergärten. Die zusätzliche Sprachvermittlung und die Förderung des Spracherwerbs von Flüchtlingskindern in Kindertagesstätten sind jedoch in das individuelle Ermessen der einzelnen Institutionen gestellt. In einigen Bundesländern gibt es dafür Förderprogramme. Systematische Programme für Deutsch als Zweitsprache gehören bislang jedoch nicht in das Regelangebot, es sei denn, es handelt sich um bilinguale Kindertagesstätten. Ein strukturiertes Wissen um Mehrsprachigkeit und Sprachstandsfeststellung kann allerdings nicht für alle Erzieher vorausgesetzt werden, gehört jedoch seit einigen Jahren bereits zur Ausbildung.

Viele Schulen sind mittlerweile vergleichsweise gut auf die Sprachvermittlung an Kinder aus Familien mit nichtdeutscher Herkunftssprache eingerichtet, aber nicht notwendigerweise auf Flüchtlinge mit ihren aufenthaltsrechtlichen Besonderheiten, spezifischen Bildungsbedürfnissen und (psycho-)sozialen Bedingungen wie z. B. Traumatisierungen. Ob es perspektivisch auch separate Vorbereitungsklassen nur für Flüchtlingskinder geben sollte, muss im Einzelfall geprüft werden.

Die schulischen Zugänge und Angebote für Deutsch als Zweitsprache folgen unterschiedlichen Mustern. Neben speziellen (Sprach-)Vorbereitungsgruppen oder -klassen ausschließlich für Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache gibt es auch die unmittelbare Aufnahme in die Regelklassen mit begleitendem Sprachförderunterricht oder Mischformen zwischen diesen beiden Angeboten. Beide Regelsysteme (Kindertagesstätten und Schulen) eignen sich auch als Anknüpfungspunkt für Sprachkurse für Eltern.¹¹⁶ Außerdem bieten Berufsschulen, wenn auch nicht flächendeckend, Sprachförderklassen an, die sich aber nicht speziell an Flüchtlinge richten.

¹¹⁶ Beispielhaft sind die lokalen Programme von »Mama/Papa lernt Deutsch«, die bundesweit an verschiedenen Standorten durchgeführt werden.

3.3.4 Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele

Die frühzeitige und kompetente Vermittlung der deutschen Sprache ist für Flüchtlinge (wie generell für Menschen nicht-deutscher Muttersprache) die Basis für die Teilhabe an der deutschen Gesellschaft – das ist gesellschaftspolitischer Konsens. Daher ist der Zugang zu den Angeboten für den Spracherwerb ein entscheidender Faktor. Für Flüchtlinge und Asylbewerber dreht sich die Debatte u.a. um die Frage, mit welchem Rechtsstatus der Zugang zu staatlich finanzierten Integrationskursen möglich sein soll. Sollen nur anerkannte Asylbewerber oder auch schon Asylsuchende in das bestehende System der Integrationskurse einbezogen werden? Im letzteren Fall stellen sich zwei Fragen: Wie kann diese Angebotsausweitung organisatorisch und finanziell bewältigt werden? Und soll innerhalb der Zielgruppe der Asylsuchenden noch einmal differenziert werden, etwa nach Bleibeperspektive oder Herkunftsland?

Sprachkurse wie auch virtuelle Sprachlernangebote¹¹⁷ sollten in erster Linie an den sprachlichen Bedürfnissen der Teilnehmer ausgerichtet sein. Das Wissen um diese Bedürfnisse ist vor allem dort vorhanden, wo die konkrete Integration stattfindet – in den Kommunen, bei den Jobcentern, den Sprachkursanbietern und den Teilnehmern der Sprachkurse selbst. Daher stellt sich die Frage nach dezentralen Strukturen, die dieser Tatsache Rechnung tragen könnten. Denkbar wäre etwa die gesamte Verlagerung von finanziellen und organisatorischen Entscheidungen auf die kommunale Ebene. Eine damit verbundene politische und organisatorische Frage ist, ob die Verwaltung und Abrechnung staatlicher Sprachkurse zentral und auf der Basis festgesetzter Zuschüsse erfolgen sollte. Alternativen wären Modelle, die mit niveaubehängigen Sprachgutscheinen operieren, was einen stärkeren Wettbewerb zwischen den Sprachkursanbietern und Wahlmöglichkeiten für Flüchtlinge nach sich zöge.¹¹⁸ Die Umstellung auf solch eine Gutschein- bzw. Zertifikatslösung wäre zwar nach wie vor mit Verwaltungsaufwand verbunden, der aber subsidiär geregelt geringer ausfallen könnte.

Neben dieser übergeordneten organisatorischen Frage wird die Angebotspalette von Integrationskursen unterschiedlicher Niveaus diskutiert. Von Seiten des BAMF heißt es, dass der Nachfragetrend in Richtung Allgemeiner Sprachkurse gehe, in denen sich allerdings oft Teilnehmer mit sehr unterschiedlichen kognitiven und sprachlichen Kompetenzen wiederfinden. Dies führt zu einem Niveau auf unterem Mittelmaß, das zahlreiche Teilnehmer unterfordert, einige aber immer noch überfordert. Der Trend zum Allgemeinen Sprachkurs könnte aus der Logik der Kursorganisation

117 Vgl. zum Beispiel <http://www.papagei.com/> oder <http://www.sofatutor.com/deutsch/sprache-und-kommunikation/spracherwerb>

118 Vgl. dazu das kanadische Pilotprojekt »Language Training Vouchers Pilot Initiative« und dessen Evaluierung: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/language-training/index.asp>

und -finanzierung resultieren, da für Sprachkursanbieter der Anreiz besteht, die Kurse mit der maximalen Teilnehmeranzahl zu füllen und somit einen höheren Grad an Kostendeckung und Gewinn zu erzielen. Der Trend könnte aber auch der veränderten Teilnehmerschaft geschuldet sein. So ist der Anteil der meist jungen EU-Bürger mit guten Bildungsvoraussetzungen in den letzten Jahren von einem Zehntel auf die Hälfte gestiegen. Diese Menschen benötigen in der Regel keinen speziellen Integrationskurs. Die speziellen Alphabetisierungs- und Jugendintegrationskurse verzeichnen dennoch seit drei Jahren kontinuierliche Steigerungen bei den absoluten Teilnehmerzahlen. Die Steigerungen in den Allgemeinen Sprachkursen liegen jedoch darüber.

In den Flächenländern außerhalb größerer Städte ist die Zahl potenzieller Teilnehmer für Spezialkurse oft zu gering. Kostendeckende Spezialkurse kommen nicht zustande. Die Teilnehmer finden sich daher in Allgemeinen Sprachkursen wieder. Eine Kooperation oder eine organisatorische Absprache zwischen den im Wettbewerb stehenden Kursanbietern findet in der Regel nicht statt, um durch Koordination ausreichend Teilnehmer für die Spezialkurse zu rekrutieren. Es wäre zu prüfen, ob ein stärker nachfrage- und nicht angebotsorientiertes Gutscheinsystem dieses Problem lösen könnte. Es würde den Anreiz für Kursanbieter setzen, durch ein spezialisiertes Angebot und gegebenenfalls Kooperation mit anderen Anbietern (»Du den Allgemeinen Integrationskurs, ich den Jugendkurs«) möglichst viele Gutscheine einzulösen und ein flexibles, an der Nachfrage orientiertes Angebot vorzuhalten.

Neben diesen Aspekten werden die finanzielle Ausstattung der Sprachkurse und die Honorierung der Lehrenden diskutiert. Die Vergütung der Sprachlehrer, so die häufig vorgebrachte Kritik, ist zu niedrig, eine angemessene soziale Absicherung in der Regel nicht gegeben. Um den branchenüblichen Netto-Mindestlohn zu erzielen und die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts angemessen zu honorieren, bedürfte es nach Auffassung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) eines Bruttolohns von 30 Euro pro Unterrichtseinheit. Kritik wird auch an der Praxis laut, Lehrkräfte nicht regulär sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen.¹¹⁹ Eine qualitative Weiterentwicklung der Integrationskurse durch eine bessere Ausstattung und Honorierung der Lehrkräfte ist als politisches Ziel der Großen Koalition bereits im Koalitionsvertrag von 2013 festgelegt worden. Die Umsetzung dieser politischen Absicht steht aber noch aus.

Die Kosten für die Sprachkurse werden selbst ohne eine bessere Bezahlung der Lehrkräfte als Folge der gestiegenen Flüchtlingszahlen stark anwachsen. Geht man davon aus, dass 50 Prozent der 1,1 Millionen Flüchtlinge des Jahres 2015 anerkannt

119 Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2015): Reform der Integrationskurse gefordert, <http://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/reform-der-integrationskurse-gefordert>

werden, also ein Anrecht auf einen Integrationskurs haben, davon rund zwei Drittel zwischen 18 und 65 Jahre alt sind und rund 70 Prozent diesen Kurs in Anspruch nehmen, müssten für 250.000 Flüchtlinge als neue Kursteilnehmer Integrationskurse angeboten werden. Dafür wären, legt man die bisherigen Kosten zugrunde, allein 500 Millionen Euro nötig. Hinzu kämen die Kosten für ca. 80 bis 85.000 EU-Staatsangehörige (120 Millionen Euro) und für sonstige Drittstaatsangehörige, die keinen Flüchtlingsstatus haben (geschätzt 35 Millionen Euro). Das heißt, dass die Mittel für die Integrationskurse von 244 auf mindestens 455 Millionen Euro steigen müssten. Noch nicht eingerechnet wäre der Finanzbedarf z. B. für jene Asylbewerber, die im Rahmen der frühzeitigen Öffnung an einem Integrationskurs teilnehmen können oder via Familiennachzug bzw. spezielle Umsiedlungsprogramme (Relocation) ins Land kommen. Setzt die Große Koalition die Absicht des Koalitionsvertrags um, die Lehrkräfte angemessen zu bezahlen, müssten noch einmal mindestens 110 Millionen Euro mehr eingestellt werden. Die verstärkte Nachfrage nach Integrationskursen könnte aber auch zu einer besseren Auslastung und damit zu einer besseren Einnahmesituation der Kursträger führen und sie in die Lage versetzen, höhere Honorare zu bezahlen.

Ein bereits erkanntes Problem innerhalb der Sprachvermittlung für Jugendliche in der Berufsausbildung ist die ungenügende Verbindung von Sprachkursen und Berufsschulen. Zwar gibt es spezielle Jugendintegrationskurse des BAMF, es fehlt aber die systematische und dauerhafte Koordination von berufsvorbereitenden Maßnahmen im Übergangssystem und dualer Ausbildung mit Sprachförderung sowie die Fortentwicklung der Jugendintegrationskurse zu Kursen, die Berufsvorbereitung und Ausbildung zielgenau und abgestimmt begleiten.

Die ESF-BAMF-Kurse, die auf die Verbindung von Spracherwerb und beruflicher Qualifikation zielen, lassen die Mehrzahl der Flüchtlinge außer Acht, die keine oder nur geringe Vorkenntnisse der deutschen Sprache haben. Ohne die Wiedereinführung von Einführungskursen (Vorschaltkurse) geht hier Potenzial verloren. Mit dem Koalitionsbeschluss vom 6. September 2015 besteht die Aussicht, dass diese Lücke geschlossen wird, da »die Mittel für arbeitsmarktbezogene Maßnahmen und für berufsbezogene Deutschförderung entsprechend dem Bedarf« aufgestockt werden sollen. Eine offensichtliche Lücke, nicht nur im Bereich der Sprachvermittlung, besteht in der Koordination ehrenamtlicher Initiativen mit den bestehenden Regelangeboten. Dies umfasst nicht nur die Abstimmung der Sprachangebote, sondern auch die Möglichkeit für Ehrenamtliche, systematische Aus- und Weiterbildung im Bereich Sprachvermittlung bzw. Deutsch als Fremd- oder Zweitsprache zu erhalten. Hier fehlt es an Strukturen, finanziellen Mitteln und zum Teil auch an Wertschätzung ehrenamtlichen Engagements.

3.3.5 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:

k = kurzfristig

m = mittelfristig

l = langfristig

1. Die sprachlichen Qualifikationen und die Bildungs- und Berufsbiographien von Asylbewerbern werden frühzeitig bereits im Zuge des Aufnahme- und Anerkennungsprozesses in den Erstaufnahmeeinrichtungen festgestellt (Erweiterung des bisher nur als Modellprojekt laufenden Programms *Early Intervention*). **k**
2. Der Zugang für Asylbewerber mit Bleibeperspektive zu BAMF-Integrationskursen erfolgt nicht nachrangig, sondern gleichrangig zu anerkannten Asylbewerbern. **k**
3. Es werden freiwillige Sprachlernangebote in Erstaufnahmeeinrichtungen geschaffen, z. B. durch Ehrenamtliche, Teleteaching und web- und smartphone-basierte Zugänge. Ausgangspunkt könnte das Programm Lesestart sein, das vom BMBF ab März 2016 auf Flüchtlinge ausgedehnt und in Erstaufnahmeeinrichtungen angeboten wird. Für webbasierte Angebote eignen sich z. B. das Sprachlernangebot der Deutschen Welle oder die App der VHS. Nicht nur zum Zweck des Spracherwerbs ist die Verfügbarkeit von WLAN in allen Erstaufnahmeeinrichtungen sinnvoll. Dies würde Flüchtlingen ermöglichen, die Zeit dort produktiv zu nutzen. **k**
4. Die Kursangebote innerhalb des Systems der grundlegenden Sprachförderung (BAMF-Integrationskurse) werden ausgeweitet und stärker differenziert. **m**
5. Die aus Kostengründen im Frühjahr 2015 eingestellten Vorschaltkurse für die berufsbezogene Sprachförderung (bisher »ESF-BAMF-Kurse«), die erst mit dem Sprachniveau A2 beginnen, werden wieder eingerichtet. Die berufsbezogene Sprachförderung muss auch Geduldeten und Asylbewerbern mit hoher Bleibeperspektive offenstehen. Dies sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gewährleisten, das durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern nähere Einzelheiten der berufsbezogenen Deutsch-Sprachförderung zu regeln, insbesondere auch zur Grundstruktur und zu den Zielgruppen. **m**

6. Die bisher aus ESF-Mitteln kofinanzierte und bis 2017 befristete berufsbezogene Sprachförderung wird entfristet und auf eine langfristig ausreichende finanzielle Basis gestellt. 
7. Für BAMF-Integrationskurse oberhalb des Niveaus B1 wird ein Darlehenssystem etabliert, so dass finanzielle Förderung auch für höhere Niveaus möglich ist. Voraussetzung für ein Darlehen ist ein gesicherter Aufenthaltsstatus. 
8. An ausgewählten bundesdeutschen Hochschulen werden für Flüchtlinge und sonstige Personen, die die Aufnahme eines Studiums planen, Sprachvorbereitungskurse eingerichtet oder bestehende Kurse geöffnet. Alternativ werden akademische Sprachzentren bzw. Studienkollegs an Schwerpunktstandorten der einzelnen Bundesländer eingerichtet bzw. Plätze an bestehenden Studienkollegs aufgestockt, um die Vorbereitung auf das erforderliche Sprachniveau zu ermöglichen. 
9. Es ist zu prüfen, ob die Mittelverwaltung für Integrationskurse durch das BAMF auf ein Gutscheinsystem für Kursteilnehmer umgestellt werden kann. In solch einem System wird Kursanbietern und Lehrkräften für erfolgreiche Sprachkursabsolventen ein Bonus gezahlt. 
10. Die BAMF-Integrationskurse werden einem regelmäßigen externen Monitoring unterzogen, das nicht nur organisatorische Fragen, sondern auch die Ziele und Erfolge der Sprachvermittlung untersucht. Die Evaluationsergebnisse bilden die Basis, um die Kurse weiter zu verbessern. Dabei muss auch der Frage nachgegangen werden, wie die Integrationskurse so erweitert werden können, dass sie einen Beitrag zur Vermittlung von kulturellem Basiswissen und grundlegenden Werten leisten. 
11. Ehrenamtliche Sprachvermittlung für Flüchtlinge wird durch Ehrenamtskoordinatoren systematisch mit staatlichen Angeboten sowie mit anderen Integrationsangeboten verbunden. Die Aufgabe wird auf kommunaler Ebene angesiedelt. 
12. Für ehrenamtliche Deutsch-Lehrkräfte werden Möglichkeiten zur Aus- und Fortbildung im Bereich Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache eingerichtet. 

13. In den Bereich der ehrenamtlichen Sprachvermittlung (aber auch bei weitergehenden Integrationsangeboten) werden, insbesondere für die Flüchtlinge aus Syrien, Community-Organisationen wie Kulturvereine und geeignete religiöse Einrichtungen systematisch einbezogen und mit öffentlichen Mitteln gefördert. Voraussetzung ist die Qualitätssicherung der Angebote. Das Community-Engagement könnte mit einem Kofinanzierungsmodell stimuliert werden, indem etwa jeder Spenden-Euro durch vier Euro aus öffentlichen Mitteln ergänzt wird. 
14. An Hochschulen werden (weitere) Patenschaftssysteme eingerichtet. Studierende erhalten für ihr Engagement bei der Flüchtlingsintegration mithilfe der Durchführung von Sprachkursen studienrelevante Credit Points. 
15. Die Länder und Kommunen bauen Netzwerke ehrenamtlicher Sprach- und Integrationslotsen für Flüchtlinge auf, welche die professionelle Sprachvermittlung unterstützen können. 
16. Im Ruhestand befindliche Deutschlehrende und Dozenten werden durch die Kommunen auf freiwilliger Basis reaktiviert, um Sprachvermittlung zu organisieren und Sprachunterricht anzubieten. 
17. Die Sprachvermittlung an Flüchtlingsfamilien kann durch kombinierte Schul-Volkshochschul-Kurse ergänzt werden: Eltern und Kinder lernen partiell gemeinsam. 

3.4

Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge: Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen

3.4.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

:: **Zugang zu frühkindlicher Bildung für Flüchtlingsfamilien und Informationsgrundlagen verbessern**, u. a. durch die Einführung einer systematischen und standardisierten Sprachstandserhebung bei allen Vierjährigen im Rahmen der Schulfähigkeitsprüfung in allen Bundesländern.

:: **Schulbesuch von Flüchtlingen und Schulorganisation auf eine neue gesetzliche Grundlage stellen und reorganisieren**, u. a. durch die Einführung der Schulpflicht für Flüchtlingskinder in allen Bundesländern, die Einführung von flächendeckenden Vorbereitungsklassen für das Erlernen der deutschen Sprache in allen Bundesländern und die Verpflichtung der Berufsschulen, auch nicht mehr schulpflichtige Heranwachsende und junge Erwachsene zu unterrichten und in das duale System zu integrieren.

:: **Lehreraus- und -fortbildung umstrukturieren**, u. a. durch die Integration der Querschnittsaufgabe »Umgang mit sprachlicher und kultureller Heterogenität« in die Lehrerbildung, begleitende Weiterbildungen für die Lehrkräfte der Vorbereitungsklassen zum Thema Trauma und Traumatisierungen und die gesetzliche Verankerung der »Ausbildung für Deutsch als Zweitsprache« in der Lehrerausbildung.

In das Kapitel ist das im Auftrag der Robert Bosch Stiftung erstellte Gutachten »Bildungszugang und Deutscherwerb für Flüchtlinge in Deutschland« von Prof. Dr. Christoph Schroeder et al., Lehrstuhl für Deutsch als Zweit- und Fremdsprache am Institut für Germanistik der Universität Potsdam, eingeflossen.

Es wurde bereits im Dezember 2015 durch die Robert Bosch Expertenkommission als Themendossier »Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge: Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen« veröffentlicht.

3.4.2 Aktuelle Fragen und Entwicklung

Wie sollen Zugang, Integration und Teilhabe von Flüchtlingen mit Blick auf Kindertagesstätten (Kitas), allgemeinbildende und berufsbildende Schulen geregelt werden und welche zusätzliche Personal- und Mittelausstattung benötigen die Bildungsinstitutionen? Wie müssen der Erwerb und die Vermittlung der deutschen Sprache in Schulen organisiert werden, um möglichst schnell die Teilnahme am Regelunterricht zu ermöglichen? Welcher zusätzlichen Qualifikationen der Lehrerschaft bedarf es, um Deutsch erfolgreich als Zweitsprache zu vermitteln?

Diese Fragen umreißen knapp das komplizierte Geflecht von bildungs- und flüchtlingspolitischen Themen im föderalen Rahmen der deutschen Bildungslandschaft. Die gestiegene Zahl an Flüchtlingen stellt das Bildungssystem vor die Frage, wie die neu ins Land gekommenen schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen aufgenommen und erfolgreich eingegliedert werden können. Die verschiedenen Bildungsinstitutionen, von der Kita bis zur Hochschule, stehen durch die aktuellen Entwicklungen vor strukturellen Herausforderungen und Problemen, die sowohl institutionell-personeller als auch inhaltlich-konzeptioneller Natur sind: Ausbau der Kapazitäten hinsichtlich des Personals und der Räume einerseits, (Weiter-)Entwicklung spezifischer Lehrangebote für die Zielgruppe und Qualifizierung des Lehrpersonals andererseits. Beides bedarf voraussichtlich erhöhter Finanzmittel im Bildungsbereich, damit die Bildungseinrichtungen, deren Mitarbeiter sowie die Schüler nicht überbelastet werden.

3.4.3 Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge

Zahlen und Fakten

Im Jahr 2015 sind etwa eine Million Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Von ihnen erhalten voraussichtlich 400.000 Personen eine Anerkennung oder ein vorübergehendes Bleiberecht, wenn man von einer 40-prozentigen Schutzquote ausgeht. Blicke die Altersstruktur der Flüchtlinge ähnlich wie im Jahr 2014, wären knapp 25 Prozent aller Flüchtlinge zwischen 1 und 16 Jahre alt und damit im kitafähigen oder schulpflichtigen Alter. In absoluten Zahlen wären dies insgesamt 248.000 Kinder und Jugendliche – davon 99.000 mit Schutzstatus. Von den 248.000 Kindern und Jugendlichen wären 155.000 im schulpflichtigen Alter (6 bis einschließlich 16 Jahre) und 94.000 im Krippen- bzw. Kindergartenalter (1 bis 6 Jahre) mit einem gesetzlichen Anspruch auf einen Kitaplatz.

Gemessen an der Gesamtschülerzahl von 11 Millionen entspräche dies bezogen auf die schulpflichtigen Kinder einem Wachstum von 1,4 Prozent. Für die gut 2,7 Millionen Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und Tagesbetreuungen betrüge der Zuwachs (an Kindern zwischen 1 und 6 Jahren) 3,5 Prozent (94.000) – in beiden Fällen vorausgesetzt, dass alle Flüchtlingskinder unabhängig von der

Bleibeperspektive einen Betreuungsplatz in Anspruch nähmen oder eingeschult würden. Geht man nur von jenen Kindern aus, die eine Bleibeperspektive haben (40-prozentige Schutzquote), wären es 0,6 Prozent Zuwachs bei den Schülern und 1,4 Prozent (37.000) bei den Kitakindern. Flüchtlingseltern schicken ihre Kinder allerdings vergleichsweise deutlich seltener in Kitas, so dass die tatsächliche Zahl der benötigten Kitaplätze darunter liegen dürfte. Zum Vergleich: Aus demografischen Gründen sank die Anzahl der Schüler zwischen den Schuljahren 2013/14 und 2014/15 trotz bereits hoher Flüchtlingszahlen in den Jahren 2013/14 um 0,7 Prozent. Aus der hohen Zahl der Flüchtlinge folgte also nicht notwendigerweise eine starke quantitative Überlastung der Schulen. Allerdings sagen reine Quantitäten noch nichts über die qualitative Mehrbelastung aus, die aus den besonderen Bedürfnissen (Spracherwerb, soziale Betreuung) von geflüchteten Kindern und Jugendlichen resultieren. Auch ist die Verteilung dieser Kinder und Jugendlichen auf einzelne Institutionen, Stadtteile oder Quartiere sehr unterschiedlich, so dass es in konkreten Fällen zu Mehr- und Überbelastungen einzelner Bildungsinstitutionen oder Sozialräume (z. B. Innenstadtbezirke mit »Brennpunktschulen«) kommen kann.

Recht auf Bildung für Flüchtlinge

Das Grundgesetz legt in Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 das Recht auf Bildung fest. Dieses Recht gilt sowohl für Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit als auch für asylsuchende Minderjährige. Das im Grundgesetz verbürgte Recht auf Bildung wird von der UN-Kinderrechtskonvention gerahmt. Art. 28 der Konvention postuliert »das Recht des Kindes auf Bildung« und fordert die Vertragsstaaten auf, »den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich [zu] machen«, »weiterführende Schulen allgemeinbildender und berufsbildender Art [zu] fördern [und] sie allen Kindern verfügbar und zugänglich [zu] machen, allen entsprechend ihren Fähigkeiten den Zugang zu den Hochschulen mit allen geeigneten Mitteln [zu] ermöglichen und Bildungs- und Berufsberatung allen Kindern verfügbar und zugänglich [zu] machen«. Weiterhin untermauern das Unionsrecht in der Charta der Grundrechte (Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 GRC) und die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie diese Regelungen für minderjährige Flüchtlinge. Sie ergänzen das grundsätzliche Recht auf Bildung auch um den Punkt der Unentgeltlichkeit und um die Pflicht eines Angebots von Vorbereitungs- und Sprachkursen. Spätestens drei Monate nach der Stellung eines Asylantrags muss der Zugang zum Bildungssystem ermöglicht und gewährt werden.¹²⁰

¹²⁰ Weiser (2013), S. 8 f.

Zugang zu frühkindlicher Bildung

Flüchtlingskinder haben wie alle anderen Kinder in Deutschland nach § 24 SGB VIII ab der Vollendung des ersten Lebensjahres bundesweit einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz. Dafür müssen die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 SGB VIII vorliegen, nämlich ein »gewöhnlicher Aufenthalt« nachgewiesen werden. Dies ist normalerweise mit der Zuweisung zu einem Landkreis bzw. einer Kommune und dem Auszug aus der Erstaufnahmeeinrichtung der Fall. Bis Anfang November 2015 war dieser Auszug de jure nach drei Monaten möglich, nach dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes kann er nun auf bis zu sechs Monate verzögert werden. Die deutsche Rechtsprechung sieht den Zeitpunkt eines »gewöhnlichen Aufenthalts« spätestens nach sechs Monaten als gegeben an.¹²¹

De facto ist der Zugang zu Kitaplätzen für Flüchtlinge aufgrund der knappen Zahl an Plätzen aber schwierig. Insgesamt sind Flüchtlingskinder in deutschen Kitas unterrepräsentiert. Über den Weg der gerichtlichen Klage Plätze zu erstreiten, ist für Flüchtlinge eher ungewöhnlich, da ihnen meist die Rechts- und Institutionenkenntnis fehlt. (Nicht repräsentative) Umfragen zeigen auch, dass Kinder aus Flüchtlingsfamilien, insbesondere solange sie in Sammelunterkünften wohnen, »so gut wie gar nicht in die Kita gehen und nur sehr selten in den Hort.«¹²² Zusätzlich spielen auch generell aus Sicht von Eltern mit Migrationshintergrund normative und interkulturelle Hürden eine Rolle, die einen Kitabesuch verhindern. Eltern der ersten Zuwanderergeneration argumentieren oft, ihre Kinder seien zu jung, um den Tag in der Krippe zu verbringen. Oder sie bemängeln die unzureichende interkulturelle Öffnung der Einrichtungen.¹²³

Gut eingespielt sind für Kinder aus Familien nicht-deutscher Herkunftssprachen mittlerweile die Sprachstandsfeststellung im letzten Kitajahr bzw. beim Übergang zur Schule und entsprechende Sprachfördermaßnahmen in der Kindertagesstätte oder der darauf folgenden Grundschule. In fast allen Bundesländern – Ausnahmen sind Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – werden Sprachstandserhebungen durchgeführt und sind – außer in Hessen – auch obligatorisch.¹²⁴ Allerdings sind die Sprachstandserhebungen bundesweit nicht einheitlich und damit auch nicht vergleichbar: »Vor allem die föderale Struktur des deutschen Bildungswesens sowie die strukturell und demografisch unterschiedlichen Gegebenheiten haben zu einer

121 Vgl. Kita-Server Rheinland-Pfalz, <https://kita.rlp.de/Fluechtlingskinder.730.0.html>

122 Flüchtlingsrat Berlin e.V. (2013): Die schulische Situation von Flüchtlingskindern und -jugendlichen: Empfehlungen des Flüchtlingsrats Berlin, http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Empfehlungen_FR_Schule_Fluechtlingskinder.pdf

123 Lokhande, Mohini (2015): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, SVR Policy Brief, Berlin.

124 Lisker, Andrea (2010): Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Kindergarten und beim Übergang in die Schule, Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, S. 22, http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Expertise_Sprachstandserhebung_Lisker_2010.pdf

breiten Diversifikation von Sprachstandserhebungsverfahren und Sprachfördermaßnahmen geführt.«¹²⁵

Schulbesuchsrecht und Schulpflicht

Schulpflicht und Schulbesuchsrecht¹²⁶ werden in den Bundesländern durch die Schulgesetze der einzelnen Bundesländer geregelt. Die Schulpflicht wird unterschieden in eine Vollzeitschulpflicht, die neun bis zehn Jahre beträgt, und eine sich anschließende Berufsschulpflicht. Die gesetzlichen Regelungen zur Schulpflicht und zum Schulbesuchsrecht unterscheiden sich zwischen den Bundesländern (vgl. Tabelle 8 im Anhang). Sachsen und Sachsen-Anhalt kennen lediglich ein Schulbesuchsrecht für Flüchtlinge, jedoch keine Schulpflicht. In Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen gilt eine Warteregulung (drei bzw. sechs Monate), bevor dort die Schulpflicht einsetzt. Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben eine De-facto-Warteregulung, da die Schulpflicht dort erst einsetzt, nachdem die Asylbewerber einer Gemeinde zugewiesen worden sind und die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben. Nur Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein gewähren den Zugang zur schulischen Bildung für minderjährige Flüchtlinge sofort nach der Registrierung. Bei Flüchtlingen mit Duldungsstatus gilt nicht in allen Bundesländern eine sofortige Schulpflicht der Kinder im schulpflichtigen Alter.

Schulische Vorbereitungsklassen¹²⁷

Alle Bundesländer sehen die Einrichtung von Vorbereitungsklassen¹²⁸ für Flüchtlingskinder vor, in denen diese sprachlich und fachlich auf den Regelunterricht vorbereitet werden. Die Förderangebote der einzelnen Bundesländer sind jedoch sehr unterschiedlich, sowohl was die institutionellen und curricularen Vorgaben als auch die didaktischen Methoden angeht. Unterschiede in den institutionellen Vorgaben bestehen vor allem darin, wie der vom Regelunterricht und damit von den Regelklassen getrennte Unterricht in Vorbereitungsklassen organisiert und durchgeführt wird. Es gibt sowohl den langfristig separaten Unterricht als auch

¹²⁵ Lisker, Andrea (2010), S. 42.

¹²⁶ Das Schulbesuchsrecht besagt, dass nicht die Pflicht zum Schulbesuch besteht, sondern lediglich auf Wunsch der Besuch einer Schule gewährt wird. Dies setzt voraus, dass die Eltern oder ihre Vertreter in der Lage sind, diesen Wunsch gegenüber der Schule zu artikulieren. Dies kann bei neu eingereisten Flüchtlingen aufgrund mangelnder Sprach- und Institutionenkenntnis in der Regel nicht vorausgesetzt werden.

¹²⁷ Vgl. Massumi, Mona; von Dewitz, Nora; Griebach, Johanna; Terhart, Henrike; Wagner, Katarina; Hippmann, Kathrin; Lale, Altinay; Becker-Mrotzek, Michael und Roth, Hans-Joachim (2015): Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Herausgegeben vom Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, Köln, http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Publikationen/MI_ZfL_Studie_Zugewanderte_im_deutschen_Schulsystem_final_screen.pdf

¹²⁸ In den Bundesländern sind diese sehr unterschiedlich benannt: »Willkommensklassen«, »Deutschförderklassen/-gruppen«, »Vorbereitungsgruppen/-klassen«, »Lerngruppen für Neuzugänge/für Seiteneinsteiger«, »Vorkurse«.

die Verschränkung mit dem Regelunterricht von Anfang an. Die Lernziele der Vorbereitungs-klassen sind ebenso unterschiedlich definiert wie die Dauer des Verbleibs, der bis zu zwölf Monate betragen kann.¹²⁹ In der Praxis ist die konkrete Umsetzung der Maßnahmen weitgehend den einzelnen Schulen überlassen. Im Rahmen des Spracherwerbs in Vorbereitungsklassen ist die Zweitalphabetisierung in der lateinischen Schrift eine Sonderfrage. Mit der steigenden Zahl der Flüchtlinge steigt auch die Zahl jener Schüler, die bereits eine schulische Vorbildung haben, die nicht nur in einer anderen Sprache, sondern auch in einer anderen Schrift erfolgt ist. Bislang nehmen nur die Bundesländer Bremen, Hamburg und Hessen dieses Thema explizit in ihre schulgesetzlichen Regelungen auf.

Mit Blick auf die drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und (teils) Berlin ist zu erwähnen, dass hier anders als in anderen Bundesländern die Verleihung des »Deutschen Sprachdiploms« (DSD) als Zertifikat erfolgt: Der Deutschunterricht in den Vorbereitungsklassen hebt hier explizit darauf ab, die Teilnehmer bis zum Sprachkompetenzlevel B1 (selbstständige Sprachverwendung, untere Stufe) des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) zu bringen. Dies wird hier mit dem Deutschen Sprachdiplom (DSD 1) zertifiziert, das ursprünglich für den Einsatz in deutschen Auslandsschulen entwickelt wurde. Seit einiger Zeit wird es auch für die schulische Erstintegration in Schulen in Deutschland eingesetzt.¹³⁰ Vor allem in Hamburg wurden hierfür didaktische Ansätze entwickelt.¹³¹ Vorteile des DSD sind, dass es sich um ein international anerkanntes Zertifikat mit einem klar definierten didaktischen Rahmen handelt. Sein Erwerb und Nachweis nützt auch jenen Schülern, deren Asylantrag abgelehnt wird oder deren Duldung ausläuft.

Berufsschulen

Problematisch ist vielfach der Schulbesuch von Heranwachsenden, die der Volljährigkeit schon nah sind. In einigen Bundesländern wird die Schulpflicht bzw. das Schulbesuchsrecht nicht an einer Altersgrenze festgemacht, sondern daran, ob bereits eine neunjährige Vollzeitschulpflicht absolviert worden ist. Wenn die Berufsschulpflicht an die Volljährigkeit geknüpft wird, verwehren andere weiterführende Schulen oft die Unterrichtung jugendlicher Flüchtlinge. Für diese Jugendlichen

129 Für die einzelnen Maßnahmen der Bundesländer vgl. Tabelle 10 »Schulische Fördermaßnahmen in den einzelnen Bundesländern« im Anhang. Nicht alle Bundesländer geben eine zeitliche Begrenzung an; einige haben auch eine Kompetenzregelung (Niveaustufe B1 als Voraussetzung für die Beschulung in der Regelklasse, z. B. Bremen).

130 Kultusministerkonferenz (2015): Hochschulzugang und Hochschulzulassung für Studienbewerberinnen bzw. Studienbewerber, die fluchtbedingt den Nachweis der im Heimatland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung nicht erbringen können. Beschluss vom 03.12.2015, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_12_03-Hochschulzugang-ohne-Nachweis-der-Hochschulzugangsberechtigung.pdf

131 Europaschule Gymnasium Hamm: Erwerb des Deutschen Sprachdiploms, <http://www.gyha.de/schulprofil/index.php?module=webpage&id=24>

besteht dann wiederum auch keine Berufsschulpflicht – und Regelschulen sind nicht verpflichtet, Kinder ab 16 Jahren zu beschulen.¹³² Dies bedeutet, dass insbesondere für jugendliche Flüchtlinge zwischen 16 und 18 Jahren in einigen Fällen ein Schulbesuch aufgrund dieser strukturellen Hürden nicht möglich ist. Diese Jugendlichen erlangen dann in der Regel keinen berufsqualifizierenden Schulabschluss. Der Ausbildungsmarkt, eine berufliche Perspektive und damit eine gelingende Integration bleiben ihnen versperrt.

Für die Berufsschulen stellt sich die Frage, wie durchgängig der Besuch gewährleistet werden kann, auch wenn die Altersgrenzen der Schulpflicht womöglich schon überschritten worden sind. Als mögliches Beispiel einer konstruktiven Lösung kann die Regelung im Bundesland Bayern gelten. Die Aufnahme an einer Berufsschule findet hier zwischen dem 15. und dem 21. Lebensjahr statt und kann bei Bedarf bis zum 25. Lebensjahr erweitert werden. Voraussetzung für eine Aufnahme ist, dass noch kein in Deutschland anerkannter Schulabschluss vorliegt und es auch noch keine Möglichkeit gab, diesen zu erwerben. Die BAF-Klasse (»Klasse für berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge«) gliedert sich in zwei einjährige Stufen. Über den gesamten Zeitraum hinweg werden die Jugendlichen zudem sozialpädagogisch begleitet. Die erste Stufe ist die »Vorklasse«, in welcher der Schwerpunkt vornehmlich auf dem Spracherwerb liegt und die Jugendlichen eine intensive Sprachförderung erfahren. Weiterhin findet eine erste berufliche Orientierung statt. Im zweiten Jahr, dem Berufsintegrationsjahr, wird neben der berufsvorbereitenden die allgemein- und berufssprachliche Ausbildung weitergeführt und es finden Betriebspraktika statt. Mit dem Abschluss der BAF-Klasse erwerben die Jugendlichen einen allgemeinbildenden Abschluss.¹³³

Deutsch als Zweitsprache: Lehreraus- und -fortbildung

In der Ausbildung von Lehrern für den Schuldienst setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass der Schulerfolg eng mit der erfolgreichen Heranführung von Schülern an die Bildungssprache verknüpft ist und dass angesichts der Entwicklung einer inklusiven Schule alle Lehrer auf den Umgang mit sprachlicher Vielfalt in den Schulklassen und die sprachlichen Anforderungen ihres Fachs vorbereitet werden müssen.¹³⁴ Die Integration von Flüchtlingskindern in die Regelschulen führt den bereits laufenden Prozess sprachlicher Heterogenisierung durch Schüler mit Migrationshintergrund fort.

132 Boettcher, Johanna (2013): Ausschluss von schulischen Angeboten. Junge Flüchtlinge in Schleswig-Holstein, in: Der Schlepper Nr. 67/68, http://www.frsh.de/fileadmin/schlepper/schl_67_68/s67-68_82-85.pdf

133 Gaigl, Wolfgang und Haase, Michael (2014): Die Beschulung von berufsschulpflichtigen Asylbewerbern und Flüchtlingen (BAF), http://www.lernenvorort-muehldorf.de/fileadmin/user_upload/PDFs/14-07-14_Bildungsfahrt_Vortrag_BAF.pdf

134 Gogolin, Ingrid; Lange, Imke; Michel, Ute und Reich, Hans H. (Hrsg.) (2013): Herausforderung Bildungssprache – und wie man sie meistert, Förmig Edition 9, Münster.

Der Umgang mit sprachlicher Heterogenität hat sich in einer Reihe von Bundesländern als Querschnittsaufgabe in der ersten Phase der Lehrerbildung in unterschiedlichen Modellen etabliert.¹³⁵ Berlin und Nordrhein-Westfalen haben obligatorische Module zu Deutsch als Zweitsprache in die Ausbildung von Lehrern aller Fächer und Schulstufen integriert. Niedersachsen hat Themen wie Mehrsprachigkeit, Diagnostik und Methoden eines sprachsensiblen Unterrichts unmittelbar in die fachdidaktische und erziehungswissenschaftliche Ausbildung aufgenommen. Weitere Bundesländer (Schleswig-Holstein, Bayern, Thüringen) bieten »Deutsch als Zweitsprache« als Grundstudium oder als zertifiziertes Teilstudium für die Primarstufe und die Sekundarstufe I an, im Falle Bayerns neuerdings an der LMU und TU München (in Kooperation der beiden Hochschulen) auch als Teilstudienangebot für angehende Berufsschullehrer. Das Bundesland Bremen integriert Fragen des Umgangs mit sprachlicher Vielfalt in ein obligatorisches Modul »Umgang mit Heterogenität in der Schule«. Noch gibt es allerdings viele Bundesländer, die Deutsch als Zweitsprache allenfalls fakultativ im Rahmen des Deutschstudiums oder im Rahmen einer einzigen obligatorischen Lehrveranstaltung in der Primarstufenausbildung anbieten.

In den Landesfortbildungsinstituten der Bundesländer sowie in kommunalen Einrichtungen und Hochschulen, die sich mit der Qualitätsentwicklung von Schulen befassen, werden in der Regel Fort- und Weiterbildungsangebote für Lehrer mit dem Themenschwerpunkt »Deutsch als Zweitsprache« angeboten.¹³⁶ Ähnlich wie bei den entsprechenden Modulen in der ersten Phase der Lehrerbildung stehen hier Themen wie die Heranführung von Schülern an die Bildungssprache, der Umgang mit sprachlicher Heterogenität in den Schulklassen und die sprachlichen Anforderungen des Fachs im Vordergrund.

Hochschulen

Der Hochschulzugang ist in allen Bundesländern für Flüchtlinge generell möglich, sofern die notwendigen sprachlichen und sonstigen Zugangsbedingungen vorliegen und mit Dokumenten nachgewiesen werden können. Im Bundesland Berlin wird der Zugang für Asylsuchende und Geduldete jedoch administrativ erschwert. Bei der Studienaufnahme können in Einzelfällen in einer Reihe von Bundesländern länderspezifische (Hochschulzugang) mit bundesrechtlichen Bestimmungen (Aufenthaltsrecht) in Konflikt stehen, wenn etwa eine Zulassung für einen Studienort besteht, aber der Wohnort nicht gewechselt werden darf.

135 Vgl. Baumann, Barbara und Becker-Mrotzek, Michael (2014): Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache an deutschen Schulen: Was leistet die Lehrerbildung? Überblick, Analysen und Handlungsempfehlungen. Herausgegeben vom Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache. Köln, http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/user_upload/Mercator-Institut_Was_leistet_die_Lehrerbildung_03.pdf

136 Siehe für ein Fallbeispiel die Fortbildungsmodule »Durchgängige Sprachbildung/ Deutsch als Zweitsprache« des Landesinstituts für Schule und Medien Berlin-Brandenburg, <http://www.lisum.berlin-brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb2.c.427676.de>

Fragen praktischer Zugangsvoraussetzungen für Flüchtlinge zu einem Hochschulstudium in Deutschland wurden Anfang Dezember 2015 von der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz neu geregelt. Seitdem gilt ein dreistufiges Verfahren, in dem erstens die persönlichen Voraussetzungen (asyl- und aufenthaltsrechtlichen Bedingungen), zweitens die Bildungsbiographie (Plausibilitätsprüfung) und drittens die Studierfähigkeit geprüft wird.¹³⁷

Wesentlich für die Aufnahme eines Studiums ist die gesicherte Studienfinanzierung, die bei Vorliegen der Voraussetzungen (Aufenthaltsstatus und Altersgrenze, gegebenenfalls auch bereits erbrachte ausländische Studienleistungen oder -abschlüsse) durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (§ 8 BAföG) auch für Ausländer erfolgen kann. Anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis haben einen Anspruch auf BAföG-Leistungen. Geduldete Personen und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel (subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot, Unmöglichkeit der Ausreise: § 25 Abs. 3, Abs. 4 Satz 2 oder Abs. 5 AufenthG) können hingegen erst nach vier Jahren BAföG-Förderung beanspruchen. Die Wartezeit ist zum 1. Januar 2016 auf 15 Monate reduziert worden.

Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, also noch nicht anerkannte Flüchtlinge bzw. Asylbewerber, unterliegen hingegen den allgemeinen Anforderungen für Ausländer. Sie müssen einen fünfjährigen Aufenthalt in Deutschland vor Beginn des Studiums und vorangegangene rechtmäßige Erwerbstätigkeit nachweisen, alternativ einen dreijährigen Aufenthalt eines Elternteils und dessen rechtmäßige Erwerbstätigkeit. Anerkannte Flüchtlinge haben grundsätzlich Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch. Ein (nur) zu Studienzwecken gültiges Aufenthaltsrecht wird aber in der Regel gefährdet, wenn diese Leistungen in Anspruch genommen werden.

Eine Fördermöglichkeit besteht für studierende Flüchtlinge durch den Garantiefonds der Otto Benecke Stiftung zur Integration von zugewanderten Studierenden und Hochschulabsolventen. Er wird durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanziert. In diesem Rahmen wurden seit 1965 mehr als 400.000 Migranten bei der Fortsetzung und Ergänzung ihrer akademischen Ausbildung in Deutschland unterstützt, lange Zeit vornehmlich Aussiedler. Das Förderprogramm richtet sich an junge Flüchtlinge, jüdische Kontingentflüchtlinge oder Spätaussiedler bzw. deren Angehörige, die in Deutschland leben, die Hochschulreife in Deutschland erwerben möchten und sich auf ein Hochschulstudium vorbereiten. Ziel ist neben der Fortsetzung der im Herkunftsland unterbrochenen akademischen Ausbildung insbesondere die schnelle gesellschaftliche Integration. Zu den Förderberechtigten gehören auch anerkannte Flüchtlinge

137 Kultusministerkonferenz (2015).

und Asylberechtigte, nicht allerdings Flüchtlinge, deren Aufnahmeverfahren noch nicht abgeschlossen ist.¹³⁸ Darüber hinaus gibt es eine wachsende Zahl von Stipendienangeboten der einschlägigen Stipendienwerke für Flüchtlinge sowie Mentorenprogramme zu ihrer Begleitung, u.a. durch die Deutsche Universitätsstiftung.

Alternativ zum regulären Hochschulstudium bieten viele Hochschulen Flüchtlingen mittlerweile »Schnupperstudien« oder den Status als Gasthörer an. Darüber hinaus stellt sich jedoch weiterhin die Frage, wie das Potenzial von studierfähigen und akademisch ausgebildeten Flüchtlingen (besser) genutzt werden kann. Welche (vereinfachten) Zugänge können Hochschulen öffnen, um diese Zielgruppe schnell sprachlich und fachlich zu qualifizieren?

3.4.4 Stand der Debatte: Forderungen und mögliche Ziele

Die Bildungsplanung hängt nicht unwesentlich von einer verlässlichen Daten- und Informationsbasis ab. In Bezug auf schulpflichtige Flüchtlinge ist die Datenbasis aber in vielen Bereichen unsicher oder nicht vorhanden. Zwar sind Gesamtzahl und Altersverteilung junger Flüchtlinge rückblickend bekannt, dies erlaubt für zukünftige Planungen aber immer nur eine unsichere Prognose. Informationen zum Bildungshintergrund von Flüchtlingen werden bislang im Aufnahmeverfahren nicht systematisch erhoben. Zudem ist die Bleibedauer von Flüchtlingen aus nachvollziehbaren Gründen nicht bekannt. Insofern besteht erhebliche Unsicherheit für die Bildungsprognosen und -planung und die Debatte ist von vielen Unwägbarkeiten geprägt.

Im Bereich der Aufnahme von Flüchtlingskindern in Kindertagesstätten stehen fünf Fragen im Mittelpunkt der Diskussion. Wie kann der rechtliche Anspruch auf einen Kitaplatz in der Praxis verwirklicht werden? Wie werden die nötigen Kapazitäten an Einrichtungen und Personal geschaffen und finanziert? Wie kann man Flüchtlingseltern informieren und mobilisieren, um ihre Kinder in die Kita zu schicken? Welche niederschwelligen alternativen Angebote der frühkindlichen Bildung sowie der Eltern- und Familienbildung sind möglich? Bei der Sprachstandserhebung stellt sich außerdem die Frage nach der bundesweiten und verbindlichen Durchführung sowie nach der Vereinheitlichung und damit Vergleichbarkeit.¹³⁹ Auch im frühkindlichen Bereich ist die verbesserungsbedürftige flächendeckende Qualifizierung des Personals ein zentrales Problem.

¹³⁸ Otto Benecke Stiftung e.V.: Förderprogramm Garantiefonds, <http://www.obs-ev.de/programme/foerderprogramm-garantiefonds/>

¹³⁹ Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Hessen bilden hier die Ausnahmen.

Im *Schulbereich* ist die Frage nach der durchgängigen Einführung der Schulpflicht, nicht nur eines Schulbesuchsrechts wie in Sachsen und Sachsen-Anhalt, ein Diskussionspunkt. Auch wird eine Ausweitung und einheitliche bzw. bessere Strukturierung der Vorbereitungsklassen gefordert. Grundsätzlich gilt, dass mit Blick auf das Wechselverhältnis zwischen sozialer Integration und Sprachlernerfolg ein früher, zumindest teilweiser Besuch der Regelklasse erfolgversprechender ist als ein völlig getrennter Unterricht über Monate, wenn nicht Jahre hinweg. Auch in der Übergangszeit kann z. B. in weniger sprachintensiven Fächern wie Musik, Sport oder Kunst bereits ein gemeinsamer Unterricht aller Schüler stattfinden. Einige Bundesländer legen die Einbeziehung in die Regelklasse nicht eindeutig fest, so dass ein langfristig getrennter Schulunterricht für Flüchtlinge bzw. neu zugewanderte Schüler möglich ist. Ein weiteres Problem liegt darin, dass nur wenige Bundesländer klare Kompetenzziele für die Vorbereitungsgruppen definieren.

Positiv hervorzuheben sind hier die Regelungen im Bundesland Schleswig-Holstein im Bereich Deutsch als Zweitsprache im Rahmen der Vorbereitungsklassen. In den dort getroffenen Regelungen für aus dem Ausland neu zugewanderte Schüler ohne Deutschkenntnisse wird beim Spracherwerb zwischen drei Stufen (Basisstufe – Aufbaustufe – Integrationsstufe) mit jeweils klaren Kompetenzbeschreibungen unterschieden. Mit steigender Stufe wird der Besuch des Regelunterrichts intensiviert, bis schließlich in der Integrationsstufe der Übergang in die Regelklasse erfolgt. Um als Flächenstaat der Herausforderung der räumlich verteilten und somit schwerer erreichbaren kleinen Lerngruppen zu begegnen, sind für die erste und die zweite Stufe Zentren für Deutsch als Zweitsprache (»DaZ-Zentren«) eingerichtet worden, in denen speziell ausgebildete Lehrkräfte qualitativ hochwertigen Anfangsunterricht erteilen. Die DaZ-Zentren beziehen auch die Eltern in ihre Arbeit ein.¹⁴⁰ Bei den Berufsschulen ist die Gewährleistung des Schulrechts auch nach der Beendigung der Schulpflicht besser zu regeln. Das bayerische Beispiel könnte hier als Vorbild dienen.

Im Bereich der Hochschulen stehen zunächst Fragen des Zugangs und der Fördermöglichkeiten (BAföG, Stipendien) für Flüchtlinge im Mittelpunkt der Diskussion. Ein zu lösendes Problem ist auch der Nachweis oder Ersatz oft nicht verfügbarer Papiere, Dokumente und Zertifikate, die für die Hochschulzulassung benötigt werden. Hier bestünde die Möglichkeit, Qualifikationen auch auf Basis von Sekundärzeugnissen anzuerkennen.

140 Bildungsportal Schleswig-Holstein: Deutsch als Zweitsprache,
<http://daz.lernnetz.de/content/index.php>

3.4.5 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:

k = kurzfristig

m = mittelfristig

l = langfristig

Frühkindliche Bildung

1. Zukünftig wird in allen Bundesländern systematisch der Sprachstand bei allen Vierjährigen im Rahmen der Schulfähigkeitsprüfung erhoben. Die Bundesländer stimmen ihre Standards dafür ab. **m**
2. Über den Zugang zu frühkindlicher Bildung sollten Flüchtlingseltern bereits in Erstaufnahmeeinrichtungen systematisch informiert werden. **k**

Schulbesuch und Schulorganisation

3. In allen Bundesländern wird die Schulpflicht für Flüchtlingskinder, nicht nur ein Recht auf Schulbesuch, gesetzlich verankert. Die Änderung betrifft die Bundesländer Sachsen und Sachsen-Anhalt. **k**
4. Im Einklang mit der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33 beginnt die Schulpflicht für Flüchtlingskinder in allen Bundesländern spätestens drei Monate nach Antragstellung. **k**
5. Für schulpflichtige Flüchtlingskinder werden flächendeckend in allen Bundesländern und allen betroffenen Schulen und Schularten Vorbereitungsklassen für das Erlernen der deutschen Sprache eingerichtet, gegebenenfalls in Kooperation von Schulverbünden. Vorbereitungsklassen sollen eine Brückenfunktion haben. Die möglichst frühzeitige Integration von Schülern in die Regelklassen sollte explizites Ziel in allen Bundesländern sein. **k**
6. Vorbereitungsklassen für Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache sowie zusätzlicher Sprachunterricht werden gegebenenfalls auch in den Schulferien angeboten. Flüchtlingskinder werden zudem systematisch in andere Ferienbetreuungsangebote eingebunden, um ihre soziale Integration und ihre Sprachkenntnisse zu fördern. **k**
7. In den Erstaufnahmeeinrichtungen werden, gegebenenfalls in Kooperation mit den Schulen, Sprachförderkurse für Kinder zur Alltagsbewältigung vom ersten Tag an eingerichtet sowie begleitende Sprachvorbereitungskurse für Eltern von Flüchtlingskindern, um gegebenenfalls vernetztes Lernen im Familienverband zu ermöglichen. **m**

8. Schulen, die Vorbereitungsklassen für Flüchtlingskinder einrichten, beziehen die Eltern im Sinne einer aufsuchenden und begleitenden Elternarbeit ein. Die Schulelternvertretungen ziehen zu ihren Sitzungen beratend jeweils zwei Elternvertreter aus Flüchtlingsfamilien hinzu. Alternativ berufen die Schulleitungen der betroffenen Schulen Flüchtlingselternbeiräte ein, die der Schulleitung und den Lehrkräften beratend zur Seite stehen können. Die gezielte Flüchtlingsintegration wird in die Schulentwicklungsprogramme aufgenommen. 
9. Für die Vorbereitungsklassen werden klare curriculare Vorgaben und Kompetenzziele entwickelt. Insbesondere in Flächenstaaten kann dafür das schleswig-holsteinische Modell als Muster dienen. 
10. Berufsschulen haben grundsätzlich auch nicht mehr schulpflichtige Heranwachsende und junge Erwachsene (bis zu einem Alter von 21 Jahren, in Ausnahmefällen 25 Jahren) aufzunehmen, um diese (nach bayerischem Vorbild) in das duale System zu integrieren. Berufsschulen in privater Trägerschaft werden für alle schulgeldfrei. 

Lehreraus- und -fortbildung

11. Der Umgang mit sprachlicher und kultureller Heterogenität ist als Querschnittsaufgabe in die Lehrerbildung zu integrieren. Dafür bedarf es nicht nur geeigneter Materialien und Handreichungen, sondern auch der durchgängigen Berücksichtigung des Themas in der Lehreraus- und -fortbildung. 
12. Zukünftig sollte der gleichzeitige Deutschunterricht in der dominanten Familiensprache und im Deutschen die Regel für den Erwerb der deutschen Sprache durch Flüchtlingsschüler sein. Dafür sind eine verstärkte Einstellung von Lehrkräften mit Kompetenzen in den Herkunftssprachen der Flüchtlinge sowie die Entwicklung von sprachkontrastivem Unterrichtsmaterial nötig. 
13. Die Lehrkräfte der Vorbereitungsklassen erhalten eine (begleitende) Weiterbildung zum Thema Trauma und Traumatisierungen von Flüchtlingskindern. Entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten sollten auch für Schulpsychologen und Schulsozialarbeiter eröffnet werden. 
14. Die Ausbildung für Deutsch als Zweitsprache wird gesetzlich in der Lehrerbildung verankert. 
15. Die Lehrerfortbildungseinrichtungen der Bundesländer erhöhen das Angebot im Bereich Deutsch als Zweitsprache. 

16. Eine bundesweite Datenbank wird allen Lehrkräften Materialien für die Vorbereitungsgruppen zur Verfügung stellen. Dies betrifft auch curriculare Materialien und Vorschläge für die Zweitalphabetisierung in lateinischer Schrift und die Förderung der familiensprachlichen Kompetenzen. 

Hochschulzugang

17. Hochschulen und Länder sollen die bestehenden rechtlichen Spielräume nutzen, um Asylbewerbern mit Bleibeperspektive und Geduldeten ein Studium und vorausgehend den zügigen Erwerb der notwendigen Deutschkenntnisse zu ermöglichen. Der Aufenthalt muss für die Dauer des Studiums gesichert sein. Geduldete sollten Zugang zum BAföG ab Feststellung der Duldung erlangen, nicht erst nach 15 Monaten (Stand ab Januar 2016) oder vier Jahren (bis Dezember 2015). Zu prüfen ist auch, wie der Zugang zum BAföG für Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive erleichtert werden kann, ohne Fehlanreize zu setzen. Bundesweit ist die in den letzten Jahren zurückgegangene Zahl der Plätze in Studienkollegs zur einjährigen Vorbereitung auf ein Studium wieder deutlich auszubauen. 

Bildungsverwaltung

18. Die Kultusministerkonferenz richtet eine Taskforce zum Thema Schulunterricht für Flüchtlingskinder ein, die den Bedarf der einzelnen Bundesländer abgleicht, die nötige Arbeitsteilung zwischen den Ländern koordiniert, mit den Kultusministerien der Länder Absprachen zur (temporären) Einstellung von Sprachlehrkräften trifft und Beispiele guter Praxis sammelt, dokumentiert und zugänglich macht. 
19. Die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur »Interkulturellen Bildung und Erziehung in der Schule« aus dem Jahr 2013 werden um entsprechende Passagen zum Thema Flüchtlingsaufnahme und -integration sowie Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache für Flüchtlinge erweitert. 
20. Das Programm »Bildung und Teilhabe« im Rahmen der Grundsicherung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wird auf Wirksamkeit für Zuwanderer überprüft und entbürokratisiert. 
21. Professioneller Nachhilfeunterricht ist gebührenfrei für alle im Internet verfügbar zu machen. 

3.5

Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge: Informationen erheben – Zugänge erleichtern

3.5.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

:: **Informationserhebung und -bereitstellung verbessern**, u. a. durch ein mehrstufiges System im Feststellungsverfahren zu den schulischen und beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen, die Anfertigung einer umfassenden Längsschnittstudie zur beruflichen Situation (Qualifikation und Teilhabe) von Flüchtlingen und einen effektiveren und automatischen Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden der Flüchtlingsaufnahme und -integration.

:: **Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erleichtern und beschleunigen**, u. a. durch die Einführung einer konkreten Vorrangprüfung für Asylsuchende mit Bleibeperspektive und Geduldete; die generelle Öffnung der Zeitarbeit für alle arbeitsberechtigten Asylbewerber und Geduldeten unabhängig von der Qualifikation; ein deutlich verbessertes Schnittstellenmanagement zwischen Arbeitsagenturen (selbstverwaltete, beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung) und Jobcentern (steuerfinanzierte nachgeordnete staatliche Behörde des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) bis hin zu gezielter, aufgaben- oder zielgruppenbezogener Abschaffung der Doppelstruktur z. B. für Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher und eine Übernahme der Gebühren durch Bund oder Länder bei einer Anerkennung von Berufsqualifikationen berufstätiger Antragsteller.

:: **Unterstützungsmaßnahmen und Netzwerke ausbauen**, u. a. durch Gewährung des vollen Zugangs zu arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten für Flüchtlinge mit Bleibeperspektive und eine stärkere Förderung von Existenzgründungen von Flüchtlingen.

3.5.2 Aktuelle Fragen

Wie kann man den Übergang von Flüchtlingen aus Sprach- und Integrationskursen und Bildungsinstitutionen in den Arbeitsmarkt effizient gestalten? Und welcher (zusätzlichen) öffentlichen Mittel und Instrumente der Arbeitsmarktförderung bedarf es, um die berufliche Integration von Flüchtlingen und Einwanderern auch langfristig zu einem Erfolg zu machen? Wie kann die Arbeitsverwaltung angemessen auf die Herausforderungen der Flüchtlingsintegration reagieren?

Wie lassen sich die Qualifikationen der Flüchtlinge ermitteln und wie kann die Validierung bzw. Anerkennung dieser Qualifikationen möglichst unkompliziert vorgenommen werden? Welcher Art von Aus- und Fortbildungen bedarf es? Wie können interessierte Unternehmen und geeignete Arbeitskräfte aus der Gruppe der Eingewanderten zusammengeführt werden?

Welchen Beitrag kann die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt leisten, um den demografischen Wandel der deutschen Bevölkerung (Alterung, Schrumpfung, Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials) abzufedern? Wie kann auf der anderen Seite Konkurrenz zwischen Einheimischen und Flüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt verhindert werden und wie groß ist die Gefahr, dass dauerhaft eine neue Schicht von Transferempfängern oder Langzeitarbeitslosen entsteht? Soll es eine Chance für abgelehnte Asylbewerber geben, trotz Ablehnung vorübergehend oder dauerhaft auf den deutschen Arbeitsmarkt zu gelangen, so es eine ausreichende Nachfrage nach deren Arbeitskraft und Qualifikation gibt?

3.5.3 Arbeitsmarktzugang: Rahmenbedingungen und Möglichkeiten

Die Aufnahme und der Schutz von Flüchtlingen sind vom Bereich der regulären Arbeitsmigration strikt zu unterscheiden. Ausgangspunkt für die Aufnahme von Flüchtlingen sind humanitäre Gründe und der Schutz von Leib und Leben verfolgter Personen. Hier geht es daher um die Frage: »Wer braucht uns?«. Die geregelte Einwanderung in den Arbeitsmarkt folgt hingegen den Nützlichkeitsabwägungen eines Staates bzw. einer Volkswirtschaft, geleitet von der Fragestellung: »Wen brauchen wir?«. Dennoch kann die Aufnahme von Flüchtlingen, sei sie kurz- oder längerfristig, erhebliche Implikationen für den Arbeitsmarkt entfalten, wie u.a. die oben skizzierten Fragen zeigen. Drei Verschränkungen zwischen der Aufnahme von Flüchtlingen, deren Arbeitsmarktintegration und der Rückwirkung der Flüchtlingsaufnahme auf die weitere Arbeitsmigration sind hier zu nennen. Erstens weist die politische Unterscheidung von Flucht und Arbeitsmigration in der sozialen Wirklichkeit oft Schnittstellen auf (*mixed migration* bzw. gemischte Migrationsmotive).

Zweitens wird die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt oder deren Statuswechsel vom Flüchtling zum Arbeitsmigranten kontrovers diskutiert.¹⁴¹

Drittens hat selbst die rein humanitär bedingte und begründete Aufnahme von Flüchtlingen spätestens dann einen Effekt auf den Arbeitsmarkt, wenn die Flüchtlinge anerkannt sind, einen festen Aufenthaltsstatus haben und für mindestens drei Jahre vollen Zugang zum Arbeitsmarkt genießen oder aber Transferleistungen durch die Arbeitsverwaltung beziehen.

Die Arbeitsaufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Deutschland ist detailliert gesetzlich geregelt.¹⁴² Sie hängt insbesondere vom Aufenthaltsstatus ab. Die folgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick zum Arbeitsmarktzugang bzw. zur Arbeitsmarktbeschränkung für Flüchtlinge.

141 Siehe auch das Kapitel 2.1 »Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge unabhängig vom individuellen Asylrecht« und die dort diskutierten Lösungsansätze.

142 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016e): FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/ZugangArbeitFluechtlinge/zugang-arbeit-fluechtlinge-node.html> sowie GGUA Flüchtlingshilfe e. V.: Erfordernis einer Arbeitserlaubnis bzw. Zustimmung zur Beschäftigung, http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Erfordernis_einer_Arbeitserlaubnis_bzw.pdf, und Deutscher Gewerkschaftsbund (2015a): Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen, MIA-Information, Berlin, <http://www.dgb.de/themen/++co++36880fec-4bd1-11e5-822f-52540023ef1a>

Tabelle 11: Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen¹⁴³

	Asylsuchende	Subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbote, humanitärer Aufenthalt	Asylberechtigte und Flüchtlinge (GG, 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 drei Monaten erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt Siehe § 32, 2 BeschV
Unselbstständige Arbeit	1.–3. Monat Arbeitsverbot 4.–15. Monat mit Vorrangprüfung Ab 16. Monat ohne Vorrangprüfung	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt	1.–3. Monat Arbeitsverbot 4.–15. Monat mit Vorrangprüfung Ab 16. Monat ohne Vorrangprüfung
Hochqualifizierte Tätigkeit; Arbeit bei Verwandten	Nach drei Monaten erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt Siehe § 32, 2 BeschV
Selbstständige Arbeit	Selbstständige Arbeit ist nicht erlaubt	Selbstständige Arbeit kann auf Antrag erlaubt werden	Selbstständige Arbeit ist erlaubt	Selbstständige Arbeit ist nicht erlaubt

Quelle: Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. (2015b): Erstinfos für Asylsuchende, Hannover, S. 13.
 AsylG (Asylgesetz), AufenthG (Aufenthaltsgesetz), GG (Grundgesetz), GFK (Genfer Flüchtlingskonvention),
 BeschV (Beschäftigungsverordnung).

Mit dem erfolgreichen Abschluss des Asylverfahrens und der Anerkennung als Schutzberechtigte besteht für Flüchtlinge (anerkannte Asylberechtigte, GFK-Flüchtlinge, Personen mit subsidiärem Schutz, durch Abschiebungsverbote geschützte Personen, Personen mit dem Status des humanitären Aufenthaltes) der volle und uneingeschränkte Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.¹⁴⁴ Es kann sowohl eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen als auch eine selbstständige Tätigkeit ausgeübt werden. Der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten wird hingegen restriktiver gehandhabt und reguliert. Allerdings wurde er für diese Gruppe im November 2014 im Sinne einer Liberalisierung neu geregelt. Seitdem besteht auch schon vor der Anerkennung die Möglichkeit, nach drei Monaten Aufenthalt eine unselbstständige Beschäftigung aufzunehmen.

143 »Personen aus sicheren Herkunftsländern, wie etwa den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien, die ihren Asylantrag nach dem 31.08.2015 stellen, müssen während des gesamten Asylverfahrens in Aufnahmeeinrichtungen wohnen und dürfen somit keiner Beschäftigung nachgehen.«
 Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016e): FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen.

144 Eine Ausnahme besteht nur für Personen, bei denen ein Abschiebungsverbot vorliegt. Ihnen wird eine Arbeitserlaubnis individuell erteilt, vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016e): FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen.

Zuvor war dies erst nach neun Monaten (Asylbewerber) bzw. einem Jahr (Geduldete) möglich. Allerdings gilt für diese Personengruppen nach wie vor für insgesamt 15 Monate die Vorrangprüfung bzw. das EU-Inländerprimat (früher vier Jahre, siehe Infobox).¹⁴⁵ Die Beschäftigung von Asylsuchenden ist also nur möglich, wenn kein bevorzogter Inländer oder EU-Ausländer mit gleicher Qualifikation zur Verfügung steht.

Infobox 3: Vorrangprüfung für Flüchtlinge

Die sogenannte Vorrangprüfung wird in der Regel nicht personenbezogen, sondern als abstrakte arbeitsmarktpolitische Prüfung durchgeführt. Das bedeutet, dass einem Flüchtling mit Bleibeperspektive oder einem Geduldeten der Zugang zur Beschäftigung verweigert werden kann, auch wenn kein Bevorzogter auf den freien Arbeitsplatz vermittelt wird. Im Ergebnis wird der einer Vorrangprüfung Unterworfene dadurch an früher Integration in Arbeit gehindert, ohne dass dem Arbeitgeber für seinen freien Arbeitsplatz eine andere bevorzugte Person zur Verfügung gestellt würde. Eine so konstruierte Vorrangprüfung ist arbeitsmarkt- und integrationspolitisch nicht funktional. Alternativen wären die Abschaffung der Vorrangprüfung oder das Umsteuern weg von der abstrakten hin zur konkreten Vorrangprüfung. Letztere könnte etwa so gestaltet werden, dass dem Flüchtling der Arbeitsplatz offenstünde, wenn nicht innerhalb von z.B. zwei Wochen eine bevorzugte Person konkret vermittelt werden kann.

Außerdem hängt die Möglichkeit des Arbeitsmarktzugangs von der Voraussetzung ab, dass die betreffenden Personen nicht mehr in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht sind. Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 1. November 2015 wurde die Dauer des Aufenthaltes in einer Erstaufnahmeeinrichtung für Asylbewerber aber von maximal drei auf maximal sechs Monate verlängert. Für Personen aus sicheren Herkunftsländern gilt diese Aufenthaltspflicht bis zur Entscheidung des Verfahrens, bei Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise bzw. Abschiebung, also mitunter auch länger als sechs Monate. Diese Regelung führt de facto zu einer Einschränkung des 2014 ermöglichten Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber nach drei Monaten. Ab dem 16. Monat des Aufenthalts besteht auch für Asylbewerber und Geduldete ein voraussetzungsloser und uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt. Bei Asylbewerbern ist zu diesem Zeitpunkt das Asylverfahren meist abgeschlossen. Berufliche Selbstständigkeit ist für Asylbewerber und Geduldete nicht möglich.

¹⁴⁵ Für Auszubildende wurde die Vorrangprüfung am 01.08.2015 aufgehoben.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt hängt für Asylsuchende und Geduldete zudem von der Erteilung einer Arbeitserlaubnis ab.¹⁴⁶ Diese wird durch die lokale Ausländerbehörde ausgestellt, die zuvor allerdings die Zustimmung der zuständigen Arbeitsagentur einholen muss. Die Arbeitsagentur kann die Zustimmung (laut § 33 BeschV) nach beruflicher Tätigkeit, Arbeitgeber, Region oder Lage und Verteilung der Arbeitszeit beschränken, was in der Praxis einem Arbeitsverbot gleichkommen kann.¹⁴⁷ Die erforderliche Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu Praktika ist dagegen seit dem 1. August 2015 so gut wie aufgehoben.

Zugang von Flüchtlingen zu betrieblicher Ausbildung

Eine Spezialfrage bildet der Zugang junger Flüchtlinge zur betrieblichen Ausbildung. Flüchtlingen unter 21 Jahren, deren Asylantrag abgelehnt wurde, kann eine Duldung erteilt werden, wenn eine qualifizierte Berufsausbildung aufgenommen wird. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sind davon aber ausgeschlossen.

Beginnt ein qualifizierter Asylbewerber eine betriebliche Ausbildung, ist zurzeit nicht gewährleistet, dass die Ausbildung bis zum Schluss absolviert werden kann, sofern das Asylverfahren negativ endet und ein Bescheid zur Ausreise ergeht. Die zuständige Ausländerbehörde soll in diesem Fall für die Ausbildung eine auf ein Jahr begrenzte Duldung erteilen und diese bei Aussicht auf Abschluss der Ausbildung jeweils um ein Jahr verlängern. Für Auszubildende wie Arbeitgeber bedeutet dies allerdings eine Restunsicherheit. Arbeitgeber argumentieren, diese Regelung sei ein Hindernis, Asylbewerber als Auszubildende einzustellen, da man ein erhöhtes betriebliches Risiko eingehe und keine sichere Planungsperspektive habe. Aus diesem Grund sprechen sich die Wirtschaftsverbände dafür aus, einen bundeseinheitlichen gesicherten Aufenthalt für junge Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive zu schaffen. Auch für Geduldete in Berufsausbildung und Studium empfehlen sie, eine gesicherte Anschlussperspektive nach erfolgreichem Abschluss zu gewährleisten. Jedenfalls ist eine ausbildungsfreundliche Handhabung dieser Regelung durch die zuständigen Ausländerbehörden vor Ort zu gewährleisten.

146 »Anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber, die vom Bundesamt einen positiven Bescheid erhalten haben, dürfen grundsätzlich uneingeschränkt arbeiten. Eine Ausnahme sind Abschiebungsverbote: Liegt ein Abschiebungsverbot im Bescheid vor, erteilen die Ausländerbehörden ihre Arbeitserlaubnis gesondert.« Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016e): FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen.

147 Vgl. PRO ASYL (2015): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BR Drs. 446/15, 29.09.2015, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2015_10_09_Zweite_Stellungnahme_von_PRO_ASYL_zum_Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz_18_4_417_-_pdf

Fördermöglichkeiten für den Zugang zu Ausbildung, Arbeit und Selbstständigkeit¹⁴⁸

Anerkannte Flüchtlinge haben vollen Zugang zu den regulären Angeboten der Arbeitsmarktförderung, während für Asylsuchende und Geduldete das Leistungsspektrum eingeschränkt ist. Für Jugendliche bzw. Auszubildende besteht Zugang zu einer Reihe allgemeiner und spezieller Informations- und Fördermöglichkeiten, wie etwa dem Programm Jobstarter Plus für junge Flüchtlinge, die eine Ausbildung beginnen wollen. Dieses Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) wendet sich seit Mai 2015 gezielt auch an Flüchtlinge.

Bisher hatten Geduldete erst nach vier Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in Deutschland Anspruch auf Berufsausbildungshilfe, die gegebenenfalls die Ausbildungsvergütung aufstockt. Seit dem 1. Januar 2016 kann der Anspruch auf Berufsausbildungshilfe schon nach 15 Monaten in Anspruch genommen werden. Wird die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, sofern eine Stelle angetreten wird, die den Lebensunterhalt sichert und der Ausbildung entspricht.

Neben dem oben skizzierten Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe existieren als Fördermöglichkeiten der Arbeitsverwaltung (neben Jugendberufshilfe und berufsbildenden Schulen) die Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme (BvB), die Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III), während der Ausbildung die ausbildungsbegleitenden Hilfen für den Auszubildenden (§ 75 SGB III) und die Assistierte Ausbildung als Unterstützung des Betriebs (§ 130 SGB III). Bei der Assistierten Ausbildung erfolgt für förderungsbedürftige junge Menschen (Lernbeeinträchtigte und sozial Benachteiligte) während oder auch schon vor der betrieblichen Ausbildung eine Förderung durch die Agentur für Arbeit. Die Maßnahme zielt auf den Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten, die Förderung fachtheoretischer Kenntnisse und die Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses. Die ausbildungsbegleitenden Hilfen zielen in die gleiche Richtung, gelten aber in der Regel für die Einstiegsqualifizierung. Sie können jedoch auch – je nach Bedarf – auf die gesamte Dauer der Ausbildung ausgeweitet werden. Eine bis zu zwölfmonatige Einstiegsqualifizierung in Höhe von bis zu 216 Euro monatlich als Zuschuss an den Ausbildungsbetrieb ist auch laut § 54a SGB III möglich.¹⁴⁹

148 Siehe dazu auch die Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales »Neustart in Deutschland«, <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/inhalt.html>

149 Vgl. qualiboXX – Portal für den Übergang von Schule zu Beruf (2015): Flüchtlinge dürfen jetzt unter erleichterten Bedingungen arbeiten. Interview mit Jens Dieckmann, Bundesinstitut für Berufsbildung, am 15.09.2015, http://www.qualiboxx.de/www/interview-dieckmann.php?s_id=44720477855744471144636953695240

Generell können Asylbewerber nach Ablauf der dreimonatigen Wartefrist auch in »Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung« einbezogen werden, die ohne Zustimmung der Ausländerbehörde oder der Arbeitsagentur nach § 45 SGB III erfolgen (Erstattung von Lehrgangskosten, Prüfungsgebühren, Fahrt- und Unterkunftskosten, Kinderbetreuungskosten, Arbeitskleidung und -ausrüstung). Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ermöglicht zudem seit dem 24. Oktober 2015 die Förderung von Asylsuchenden mit Bleibeperspektive, die noch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen. Sie können in die Arbeitsfördermaßnahmen nach den §§ 44 und 45 des SGB III einbezogen werden, also in die berufliche Eingliederung von Ausbildungssuchenden, von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitsuchenden und Arbeitslosen. Diese Regelung ist für Asylsuchende mit Bleibeperspektive vorerst bis zum 31. Dezember 2018 begrenzt.

Selbstständigkeit und der Zugang zur Existenzgründungsförderung im Rahmen der allgemeinen Fördermöglichkeiten ist nur für anerkannte Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigte möglich. Spezielle Förderprogramme, die sich gezielt an Flüchtlinge, insbesondere vormals selbstständige Flüchtlinge wenden, gibt es bislang nicht.

Zugangshindernisse zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt in der Praxis

Der integrationspolitisch geforderte sowie wirtschaftlich und sozial sinnvolle frühzeitige Arbeitsmarktzugang für anerkannte Flüchtlinge und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive erweist sich in der Praxis aus verschiedenen Gründen oft als schwierig. Dem rechtlich möglichen Zugang stehen tatsächliche Zugangsbarrieren entgegen. Diese reichen von Sprachhürden über die Schwierigkeiten der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen¹⁵⁰ bis hin zur alltagspraktisch oft schwierigen Einbeziehung in arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen und der Frage nach der konkreten Erhebung und Definition der Bleibeperspektive.

Im Bereich der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen beraten die bestehenden IQ-Netzwerke¹⁵¹ in den Ländern, aber auch die Handwerks- sowie die Industrie- und Handelskammern.

Hinzu kommt generell die gegenwärtige Überforderung der Asyl- und Arbeitsmarktverwaltung durch die hohe Zahl von Asylbewerbern sowie die verbesserungsfähige Organisation der Verwaltungsprozesse, die nicht immer einfach, übersichtlich und sachlogisch sind.

150 Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara und Strien, Karsten (2015): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>

151 Vgl. Förderprogramm der Bundesregierung »Integration durch Qualifizierung (IQ)«: <http://www.netzwerk-iq.de> und <http://www.netzwerk-iq.de/publikationen/iq-good-practice.html>

Mangelnde Kenntnisse der deutschen Sprache sind ein entscheidendes Hindernis für die schnelle Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Insbesondere fehlt es noch an einem der Nachfrage entsprechenden Angebot von Sprachkursen, die berufsvorbereitend oder ausbildungs- und berufsbegleitend sind.¹⁵²

Die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen ist im April 2012 durch das Anerkennungsgesetz vereinfacht worden, wovon auch Flüchtlinge profitieren können.¹⁵³ Bis Ende 2014 wurden insgesamt 44.000 Anträge auf Anerkennung gestellt, denen zu über 90 Prozent, teils unter Auflagen, entsprochen wurde. Staatsangehörige aus Ländern, die nicht zu Herkunftsländern von Flüchtlingen zählen, dominierten die Gruppe der Antragsteller deutlich. Unter den 20 häufigsten Staatsangehörigkeiten von Antragstellern befanden sich nur sieben Länder, die 2014 nicht als sichere Herkunftsländer galten. Dies entsprach 4.446 Anträgen (10 Prozent), davon 642 von syrischen Staatsangehörigen (1,5 Prozent).¹⁵⁴

Das Anerkennungsverfahren ist für die Antragsteller mit Kosten in Höhe von bis zu 600 Euro verbunden, welche die Antragsteller selbst tragen müssen. Allerdings besteht für arbeitslose und arbeitssuchende Antragsteller die Möglichkeit der Kostenerstattung durch die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter. Eine Kostenübernahme kann gewährt werden, wenn »die Anerkennung des ausländischen Bildungsabschlusses für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt individuell erforderlich ist«.¹⁵⁵

Für Flüchtlinge, die Sozialleistungen beziehen, besteht die Verpflichtung, ihren Wohnsitz am Ort des Leistungsbezugs zu nehmen und beizubehalten (Wohnsitzprinzip), d. h. in der entsprechenden Stadt oder dem Bundesland zu wohnen. Ein Wohnsitzwechsel zwecks Arbeitsaufnahme ist nur mit Erlaubnis der Ausländerbehörde möglich.

152 Vgl. Kapitel 3.3 zur Sprachvermittlung und zum Spracherwerb für Flüchtlinge.

153 Das »Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« gewährt unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus die Möglichkeit zur Prüfung ausländischer Abschlüsse auf Gleichwertigkeit.

154 Von den 4.446 Personen waren aber nur ein Teil Flüchtlinge; vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung. Anerkennung in Deutschland (2014): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2014, http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php

155 Vgl. Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen »Anerkennung in Deutschland«.

Zugänge zum Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit, Öffnung von Tarifverträgen und »Spurwechsel« in die Arbeitsmigration

Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde auch der Zugang für Flüchtlinge zu Zeit- bzw. Leiharbeit neu geregelt, der schon lange von den Interessenverbänden der Zeitarbeitsbranche¹⁵⁶ wie auch von Arbeitgeberorganisationen gefordert worden war. Für Fachkräfte unter den Asylbewerbern und Geduldeten ist der Zugang zu Zeitarbeit nun nach drei Monaten Aufenthalt möglich, für Geringqualifizierte erst nach 15 Monaten. Zuvor war Asylbewerbern der Zugang zu Zeitarbeit generell erst nach vierjährigem Aufenthalt möglich. Diese partielle Öffnung des Arbeitsmarkts für Flüchtlinge durch das Instrument Zeitarbeit erfährt allerdings – aus jeweils unterschiedlichen Gründen – sowohl von Seiten der Arbeitgeber¹⁵⁷ als auch der Gewerkschaften¹⁵⁸ Kritik. Während die Arbeitgeber eine weitergehende Öffnung der Zeitarbeit für Asylsuchende gewünscht hätten, wird von den Gewerkschaften diese Form der Arbeitsmarktöffnung generell kritisiert.

Im Herbst 2015 wurden erstmals auch für die Einbeziehung von Flüchtlingen modifizierte Tarifverträge vereinbart, und zwar zwischen dem Verband der Metall- und Elektro-Industrie Nordrhein-Westfalens und der IG Metall Nordrhein-Westfalen. Die Qualifizierung von Flüchtlingen kann hier nun auf Basis eines Fördervertrags zu den gleichen Konditionen wie für nicht ausbildungsfähige Jugendliche erfolgen. Für Flüchtlinge besteht allerdings in diesem Modell kein Anspruch auf Übernahme in eine Festanstellung.¹⁵⁹

Ein direkter Wechsel aus dem Asylverfahren in die Arbeitsmigration (»Spurwechsel« oder direkte Brücke in den Arbeitsmarkt) ist bislang in der Regel rechtlich nicht möglich, es sei denn, es handelt sich um Ausbildungsverhältnisse. Diese Möglichkeit zur Erlangung eines Aufenthaltstitels und Zugangs zum Arbeitsmarkt wird derzeit in diversen Varianten diskutiert. Unterschiedliche Kriterien für den Spurwechsel könnten sich z. B. nach dem Zeitpunkt des Wechsels (im laufenden oder erst nach dem Asylverfahren), den persönlichen Voraussetzungen (Qualifikation, Anerkennung/Ablehnung) oder der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitsvertrag oder Jobangebot) ergeben.

156 Siehe u. a. Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (2015): Verantwortungsvolle Beschäftigung von Flüchtlingen ermöglichen – gesetzliche Hemmnisse für die Zeitarbeit abbauen, 07.09.2015, https://www.ig-zeitarbeit.de/system/files/2015/igz-positions-papier_fluechtlinge.pdf

157 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015): Richtige Vorschläge, aber noch dringender Änderungsbedarf, 07.10.2015, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/\\$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf)

158 Deutscher Gewerkschaftsbund (2015b): Stellungnahme zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Flüchtlingspolitik: Deutschland kann Herausforderungen bewältigen, 25.09.2015, <http://www.dgb.de/themen/++co++f06e6006-62af-11e5-a00f-52540023ef1a>

159 Arbeitgeberverbände Siegen-Wittgenstein (2015): Tarifparteien öffnen Tarifvertrag für Flüchtlinge, 21.09.2015, http://www.vdsm.net/agvsiwi/index.php?option=com_content&view=article&id=209:tarifparteien-oeffnen-tarifvertrag-fuer-fluechtlinge&catid=14:aktuelles&Itemid=113

3.5.4 Stand der Debatte: Perspektiven und Potenziale der Arbeitsmarktintegration

Die Debatte um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen spiegelt selbstverständlich auch die Interessen und Positionen unterschiedlicher Akteure wider. Eine vorwiegend integrationspolitisch argumentierende Position meist staatlicher Akteure steht neben einer stärker arbeitsmarktorientierten und am demografischen Wandel ausgerichteten Position von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen. Damit kontrastiert eine dritte, flüchtlings- und integrations skeptische Position, wie sie sich in Teilen der Gesellschaft und teils auch in politischen Parteien zeigt.

Die integrationspolitische Sicht betont, dass Flüchtlinge, von denen viele auf Dauer bleiben werden, durch einen schnellen und einfachen Zugang zum Arbeitsmarkt (und damit zur Gesellschaft) eine bessere Integrationsperspektive erhalten. Verantwortung für das eigene Leben in Deutschland durch schnellen Zugang zu Erwerbsarbeit zu übernehmen, Sozialkontakte zu Einheimischen herzustellen, so das Argument, sei dafür hilfreich. Um dies zu ermöglichen, seien derzeit schnelle Investitionen in wirksame Integrationsmaßnahmen notwendig. Heutige Versäumnisse dagegen würden langfristig hohe Folgekosten nach sich ziehen. Innerhalb des integrationsorientierten Lagers wird allerdings über das richtige Ausmaß des Arbeitsmarktzugangs gestritten, z. B. über den Zeitpunkt des vollständigen Zugangs, die dazu berechtigten Gruppen und die Möglichkeit des Status- bzw. Spurwechsels vom Flüchtling zum Arbeitsmigranten.

Die stärker arbeitsmarktorientierte Position wird von der Annahme getragen, dass Migration, ob Fluchtmigration oder gesteuerte Arbeitsmigration, helfen könne, die wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen im Rahmen des globalen Wettbewerbs zu meistern (*replacement migration*). Ein zunehmender, sektorenspezifischer Mangel an Fachkräften und Auszubildenden auf dem deutschen Arbeitsmarkt müsse gedeckt werden, wird argumentiert, und mit einer schrumpfenden und alternden einheimischen Bevölkerung sei das wirtschaftliche und soziale Niveau des Landes in Zukunft nicht aufrechtzuerhalten.¹⁶⁰ Dafür bedürfe es Zuwanderung in den Arbeitsmarkt, für die sei aber das Asylverfahren grundsätzlich der falsche Weg. Vielmehr wäre dies Gegenstand eines Einwanderungsgesetzes. Im Zeitalter der Globalisierung und der starken weltwirtschaftlichen Verflechtung der deutschen Wirtschaft sei es von großem Nutzen, Mitarbeiter aus möglichst vielen unterschiedlichen Ländern und Kulturen zu haben. Auch im Inland Sorge eine vielfältige Belegschaft für Wettbewerbsvorteile in der sogenannten ethnischen Ökonomie.

160 Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom 28. April 2015, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html>

Im Gegensatz dazu betont die flüchtlings- und integrationsskeptische Position, dass die Aufnahme und dauerhafte Integration von Flüchtlingen in Konkurrenz zu den Arbeitsmarktchancen der Einheimischen stehe, die Aufgabe nationaler Souveränität bedeute oder gar die Grundlagen der deutschen Gesellschaft bzw. die Existenz des deutschen Volkes bedrohe.

Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge

Der politischen Debatte um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mangelt es noch an verlässlichen empirischen Daten und systematischen Befragungen oder Erhebungen: Bislang gibt es keine aussagekräftigen repräsentativen Zahlen über die Qualifikationen von Flüchtlingen. Systematische flächendeckende Erhebungen werden im Rahmen des Asylverfahrens nicht vorgenommen. Sie sind aus verschiedenen Gründen auch schwierig: Die Prüfung der Asylberechtigung und die Erhebung anderer persönlicher Daten im gleichen Verfahren würde zwei sehr unterschiedliche Ziele vermischen. Es ist zweifelhaft, ob in der schwierigen Situation und Atmosphäre einer Anhörung durch die Einzelfallentscheider des BAMF korrekte, vollständige und wahrheitsgetreue Angaben zu Bildungs- und Berufsqualifikationen gemacht würden, zudem können diese beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen meist nicht mit entsprechenden Zeugnissen oder Zertifikaten nachgewiesen werden. Diese Wissenslücke, so eine Forderung im politischen Raum, gilt es zu schließen.

Das Institut für Arbeitsmarktforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) plant ab Frühjahr 2016 in Kooperation mit dem BAMF eine größere Studie, die helfen soll, dieses Informationsdefizit systematisch anzugehen. Bis dahin sollten viele verallgemeinernde Angaben und Prognosen zur Qualifikation und Arbeitsmarkteignung von Flüchtlingen eher mit Zurückhaltung betrachtet werden. Erste systematische, wenn auch nicht repräsentative Daten lieferte im Jahr 2015 das Pilotprojekt *Early Intervention/Jeder Mensch hat Potenzial*, eine Kooperation der BA mit dem BAMF. Hierfür wurden in neun Städten die Qualifikationsprofile und Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive und Fachkräftepotenzial erhoben, um sie zügig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁶¹ Das Projekt diente aber nicht in erster Linie der Datenerhebung, sondern der Erhebung des Potenzials von Asylsuchenden im noch laufenden Verfahren. Flüchtlingen mit Bleibeperspektive und guten beruflichen Qualifikationen wurden dafür ein qualitativ sehr guter Sprachkurs, Betriebspraktika und Coaching durch die Arbeitsverwaltung angeboten. Auf Landesebene gibt es ähnliche Projekte.

¹⁶¹ Daumann et al. (2015).

2016 wird erwartet, dass sich die Zahl der arbeitslosen und arbeitssuchenden Flüchtlinge in der Arbeitslosenstatistik niederschlägt.¹⁶² Jene Flüchtlinge, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen sind und eine Anerkennung erhalten, werden dann keine Leistungen mehr über das Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, sondern Anspruch auf Arbeitslosengeld II (»Hartz IV«) haben und somit in der Arbeitslosenstatistik geführt. Damit dürfte die Zahl der Leistungsempfänger – zumindest für eine Übergangszeit – ansteigen. Das Paradox dabei ist: Je schneller das BAMF den Rückstau der unbearbeiteten und der neuen Asylanträge bearbeiten kann, desto eher ist ein Anstieg der arbeitslos registrierten Flüchtlinge zu erwarten.

Wie sich das Verhältnis der Arbeitsverwaltung zu den mit der Flüchtlingsanerkennung und Flüchtlingsintegration befassten Ämtern und Behörden entwickelt, ist eine derzeit offene Frage. Mit der Neubesetzung der Leitung des BAMF in Personalunion mit dem Vorstandsvorsitzenden der BA sind ein grundlegender Umbau und eine deutlich verstärkte Kooperation der großen BA mit dem vergleichsweise kleinen BAMF zu erwarten. So werden beispielsweise jetzt schon BA-Mitarbeiter vorübergehend zum BAMF abgeordnet. Zugleich erfolgt die Reorganisation des BAMF nach dem Vorbild der Modernisierung der früheren Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit durch externe Beratung und interne Umstrukturierung.

Im Bereich der Arbeitsverwaltung und der Ausländerbehörden werden zudem Änderungen von Zuständigkeiten und Kompetenzen diskutiert, z. B. durch die Abschaffung von Doppelstrukturen in der Arbeitsverwaltung: Zurzeit gelten Flüchtlinge, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, als Nichtleistungsempfänger. Sie werden von den Arbeitsagenturen betreut. Wechseln sie – in der Regel nach drei Monaten – in die Grundsicherung, geht die Zuständigkeit auf das örtliche Jobcenter über. Dieser Rechtskreis- und Betreuungswechsel verhindert die nahtlose Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung. Gründe dafür sind u. a. die schmaleren Budgets der Jobcenter und die Tatsache, dass sie nicht zur Weiterführung der Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden können. Die Arbeitsagenturen dagegen sind personell und finanziell derzeit besser ausgestattet, verlieren aber nach spätestens drei Monaten die Zuständigkeit. Eine Kontinuität des Rechtskreises und der Betreuung wäre eine sinnvolle Alternative.¹⁶³

162 Die Prognose des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rechnet für das Jahr 2016 mit zusätzlich 130.000 arbeitslosen Flüchtlingen. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Szenarien zur Prognose von Flüchtlingseffekten auf die Arbeitslosigkeit, Aktuelle Berichte 15/2015, http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1515.pdf

163 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015), S. 18–19.

Die derzeitige Organisation der Erteilung einer Ausbildungs- und Arbeitserlaubnis steht ebenfalls zur Diskussion, vor allem mit Blick auf die Praxis der Ausländerbehörden, die von Kommune zu Kommune teilweise sehr variiert. Grundlage ihrer Entscheidungen sind – das ergibt sich aus der rechtlichen Logik und Verantwortung – ausländerrechtliche Erwägungen, während arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte keine oder eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Die Entscheidungen der Ausländerbehörden sind für die Arbeitsagenturen aber bindend. Auch hier gibt es Potenzial für besseren Informationsaustausch und Verwaltungsreformen, z. B. indem man etablierten Modellen des *one stop government* folgt, also die administrativen Prozesse in einer Hand und an einem Ort bündelt.

Die verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen hat im Jahr 2015 auch die Debatte um die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen neu belebt. Da die Qualifikationen von Flüchtlingen selten den deutschen Bildungsabschlüssen und Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes entsprechen, werden von der Arbeitsverwaltung flexiblere Lösungen diskutiert, die über die bestehenden Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes hinausgehen. So machte der Vorstandsvorsitzende der BA und Leiter des BAMF, Frank-Jürgen Weise, im Oktober 2015 den Vorschlag, »mehr Spielraum bei der Anerkennung von Kompetenzen [zu ermöglichen], auch wenn sie nicht in unser gängiges System von Zertifikaten und Urkunden passen«.¹⁶⁴ Außerdem plädierte er für das Instrument der Nachqualifizierungen im Rahmen der Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Im Bereich der Ausbildung jugendlicher Asylbewerber bzw. Geduldeter wird von Arbeitgeberseite (z. B. durch den Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) gefordert, den auszubildenden Flüchtlingen eine fünfjährige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zu erteilen, drei Jahre für die Ausbildung, zwei Jahre, um im Anschluss an die Ausbildung im Beruf arbeiten zu können.¹⁶⁵ Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften vertreten zwar entgegengesetzte Positionen zum Thema Öffnung der Zeitarbeit für Flüchtlinge, in Fragen des Mindestlohns und der Einhaltung von Tarifverträgen sind sie sich aber weitgehend einig. Beide sind im Allgemeinen gegen die Absenkung des Mindestlohns und von Tarifvertragsstandards für Flüchtlinge.¹⁶⁶ Jedoch wird konkret der Vorschlag diskutiert, ob ein Flüchtling, der in seinem Herkunftsland länger als ein Jahr ohne Beschäftigung war, in der Frage des Mindestlohns nicht wie

¹⁶⁴ Thieme, Thomas (2015): Arbeit ist die beste Form der Integration, in: Stuttgarter Zeitung, 31.08.2015, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundesagentur-chef-frank-juergen-weise-arbeit-ist-die-beste-form-der-integration.990d02b3-acd5-4aa2-9a9c-4e6ca52254b3.html>

¹⁶⁵ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015) sowie Deutscher Gewerkschaftsbund (2015b).

¹⁶⁶ Vgl. ebd. sowie Deutscher Gewerkschaftsbund (2015b).

ein inländischer Langzeitarbeitsloser zu betrachten sein könnte. Dann griffe der Mindestlohn erst ab dem siebten Beschäftigungsmonat.¹⁶⁷

Der Spurwechsel vom Asylverfahren in die Arbeitsmigration wird kontrovers diskutiert. Eine Position befürwortet den Spurwechsel aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen. Er sollte, so das Argument, daher für qualifizierte (junge) Personen generell und aus bereits laufenden Verfahren möglich gemacht werden, um das Potenzial dieser Menschen für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft zu nutzen. Eine vermittelnde Position plädiert für die Möglichkeit zum Spurwechsel nur für abgelehnte Asylbewerber mit dem Potenzial zur Fachkraft. Diese Personen hätten, so die Überlegung, nach der Rückkehr ins Heimatland ohnehin als Fachkraft die Möglichkeit, über andere Zugänge (z. B. Blue Card, Zugang in einen Mangelberuf laut Beschäftigungsverordnung, Hochqualifizierte laut Zuwanderungsgesetz) nach Deutschland einzuwandern. Daher solle ihnen der Umstand der Rückreise, eines aufwendigen Antragsverfahrens und der Wiedereinreise erspart bleiben.

Eine Gegenposition argumentiert, dass durch einen Spurwechsel ein nicht beabsichtigter Anreiz für nicht mehr steuerbare Arbeitsmigration gesetzt werde. Eine weitere Gegenposition lautet, dass das Asylrecht generell nicht dem Zweck der Arbeitsmigration dienen dürfe, auch wenn dies im aufgeklärten Eigeninteresse des Landes oder der Wirtschaft liegen mag. Asylrecht und utilitaristische Überlegungen seien nicht miteinander vereinbar. Eine etwas anders gelagerte Kritik lautet, dass »Rosinenpickerei« im Bereich des Asylrechts nicht legitim sei, zu Ungerechtigkeiten führe und letztlich das Asylrecht aushöhle oder zu einem Zweiklassenrecht mache, da es nach »erwünschten« und »unerwünschten« Einwanderern unterscheide.¹⁶⁸

167 Deutscher Gewerkschaftsbund (2014): Mindestlohn-Check Nr. 4 – Sind Langzeitarbeitslose wirklich vom Mindestlohn ausgenommen?, <http://www.dgb.de/themen/++co++c4bed4b2-7b3e-11e4-8571-52540023ef1a>

168 Vgl. z. B. Position des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit Raimund Becker in Presseportal (2015): Rheinische Post: Bundesagentur: Blue Card soll top-qualifizierte Flüchtlinge aus Asylverfahren herausholen, 18.07.2015, die Position des Deutschen Industrie- und Handelskammertags, in Kruschke, Guido (2015): DIHK fordert »Spurwechsel« zur Arbeitsmigration von Flüchtlingen, in: Produktion, 20.08.2015, die Position der Vorsitzenden des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Christine Langenfeld, in: Creutzburg, Dietrich (2015): Sachverständigenrat Migration. Akzeptanz für Einwanderung nicht überstrapazieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.08.2015, sowie Voigt, Claudius (2015): Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen? Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik (WISO Direkt).

Infobox 4: Qualifikation von Flüchtlingen für die Rückkehr in das Herkunftsland¹⁶⁹

Die berufliche Qualifikation von anerkannten Flüchtlingen ist ein zentraler Bereich der mittel- und langfristigen Integrationspolitik. Hier bestehen sowohl Chancen für Flüchtlinge als auch für den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Wirtschaft. Allerdings sollte die Qualifikation von Flüchtlingen auch immer mögliche Rückkehrperspektiven mit ins Auge fassen. Längst nicht alle anerkannten Flüchtlinge werden in Deutschland oder Europa bleiben, wenn die Fluchtursachen beseitigt sind, z. B. der Krieg in Syrien beendet sein wird. Daher sollte bei der Qualifizierung von Flüchtlingen auch mit berücksichtigt werden, welchen Nutzen Aus- und Weiterbildungen womöglich auf dem Arbeitsmarkt der Herkunftsländer haben könnten. Dies spielt nicht zuletzt für die Frage des Wiederaufbaus kriegszerstörter Länder eine Rolle. Der Einsatz von in Deutschland qualifizierten Kräften könnte einen starken Beitrag in diesem Bereich leisten und ist durchaus im außen- und wirtschaftspolitischen Eigeninteresse Deutschlands.

¹⁶⁹ Zu ersten Ansätzen laufender Programme vgl. Adopt a Revolution, <https://www.adoptrevolution.org>, oder Leadership for Syria – Begleitprogramm für syrische Stipendiaten an deutschen Hochschulen, Deutscher Akademischer Austauschdienst: <https://www.daad.de/hochschulen/ausschreibungen/projekte/de/11342-foerderprogramme-findet/?s=1&projektid=57246624>

3.5.5 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:

 = kurzfristig

 = mittelfristig

 = langfristig

Informationserhebung und -bereitstellung

1. Die Informationsgrundlage über die Bildungs- und Berufsqualifikationen von Flüchtlingen wird verbessert, um Qualifikationen, Fähigkeiten und Fertigkeiten von Flüchtlingen frühzeitig und umfassend zu erheben. Dieses Kompetenz-erfassungs- bzw. -feststellungsverfahren wird in einem mehrstufigen System durchgeführt und in einer zentralen Datenplattform erfasst. Konkret sollten die im Folgenden genannten Schritte durchgeführt werden. Erstens: so früh wie möglich eine kurze Erhebung der Bundesagentur für Arbeit nach den Kriterien a) Tätigkeit im Herkunftsland, b) Berufsabschluss / kein Berufsabschluss (bzw. berufsqualifizierender Abschluss), c) akademischer oder nicht akademischer Abschluss, d) Sprachkenntnisse (Muttersprache/-n und Fremdsprachen). Zweitens: Durch die BA werden im Rahmen des BAMF-Integrationskurses (bei Einstufung) Berufsprofile erhoben und in Kooperation mit der Arbeitsagentur bzw. dem Jobcenter Beratungsgespräche vereinbart. Drittens: Fähigkeiten und Fertigkeiten können im Rahmen eines Praktikums in einer geeigneten Einrichtung oder im Betrieb festgestellt werden. 
2. Das Institut für Arbeitsmarktforschung und Berufsbildung der Bundesagentur für Arbeit erhebt derzeit repräsentativ wissenschaftliche Daten zur beruflichen Situation (Qualifikation und Teilhabe) von Flüchtlingen. Die Daten werden in Kooperation mit dem Sozio-ökonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung als separate Flüchtlingsstichprobe erhoben und ausgewertet. Dieses Vorhaben sollte verstetigt und als Längsschnittstudie angelegt werden. 
3. Die Bundesagentur für Arbeit richtet ein zentrales Callcenter für Flüchtlinge ein, das muttersprachliche Auskünfte zu allen Fragen rund um Ausbildung, Weiterbildung und Arbeit geben kann. Eine weitere Beratungshotline für Betriebe, die Flüchtlinge einstellen wollen, wird eingerichtet. 

4. Der Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden der Flüchtlingsaufnahme und -integration (Bundespolizei, BAMF, Ausländerämter, Polizei, BA) wird ermöglicht. Die informationsverarbeitenden Systeme und Programme werden vereinheitlicht. Im Leistungsbereich wird eine elektronische Akte eingeführt, die von der Asylbewerberleistungsstelle zur Grundsicherung mit dem Bezieher weiterwandert. 

Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

5. Die beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen werden, sofern notwendig, verbessert und beschleunigt. Das Informationsportal der Bundesregierung »Anerkennung in Deutschland« wird überarbeitet, aktualisiert und das mehrsprachige Angebot um die Sprachen der Hauptherkunftsländer ergänzt. In den Berufsberatungen der Jobcenter für Flüchtlinge wird das Portal aktiv beworben und auf die Beratung durch das bundesweite »IQ-Netzwerk: Integration durch Qualifizierung« hingewiesen. 
6. Die abstrakte Vorrangprüfung wird in eine konkrete Vorrangprüfung umgewandelt. Flüchtlingen inklusive Asylsuchenden mit Bleibeperspektive steht der Arbeitsplatz offen, wenn nicht innerhalb von z. B. zwei Wochen eine bevorrechtigte Person konkret vermittelt werden kann. 
7. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist Flüchtlingen mit Bleibeperspektive nach drei Monaten zu gewährleisten. Die gesetzlichen Regelungen sind entsprechend anzupassen. 
8. Zeitarbeit wird unabhängig von der Qualifikation für alle arbeitsberechtigten Asylbewerber und Geduldeten geöffnet. 
9. Ein deutlich verbessertes Schnittstellenmanagement zwischen Arbeitsagenturen (selbstverwaltete, beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung) und Jobcentern (steuerfinanzierte nachgeordnete staatliche Behörde des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) bis hin zu gezielter, aufgaben- oder zielgruppenbezogener Abschaffung der Doppelstruktur z. B. für Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher wird eingerichtet.
10. Die Möglichkeit der Einschränkung einer Beschäftigung von Flüchtlingen nach beruflicher Tätigkeit, Arbeitgeber, Region oder Lage und Verteilung der Arbeitszeit durch die Bundesagentur für Arbeit (§ 34 Beschäftigungsverordnung) wird ersatzlos gestrichen. 

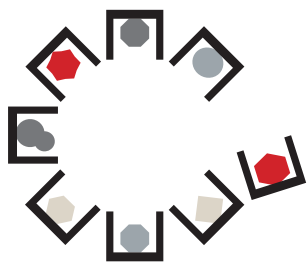
11. Das Höchstalter für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken wird gestrichen. 
12. Geduldeten ohne Arbeitsverbot und Asylsuchenden mit Bleibeperspektive wird der Zugang zu allen relevanten Förderleistungen der Berufsausbildung (Berufsausbildungsbeihilfe, assistierte Ausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen) ab Abschluss eines Ausbildungsvertrages und nicht erst nach 15 Monaten Aufenthalt ermöglicht, um den Abschluss der Berufsausbildung gezielt zu unterstützen. 
13. Für die Dauer der Ausbildung erhalten Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis statt der bisher vorgesehenen Duldung. Jedenfalls ist eine ausbildungsfreundliche Handhabung der aufenthaltsrechtlichen Regelung (§ 18a AufenthG) durch die zuständigen Ausländerbehörden vor Ort zu gewährleisten. Der erfolgreiche Abschluss einer Ausbildung führt zur sofortigen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und zu freiem Zugang zum Arbeitsmarkt. 
14. Für die Anerkennung von Berufsqualifikationen laut Anerkennungsgesetz werden von berufstätigen Antragstellern bei einem negativen Bescheid die Gebühren von Bund oder Ländern übernommen, bei arbeitslosen Flüchtlingen zahlt in der Regel die Agentur bzw. das Jobcenter. Der Ablehnungsbescheid beschreibt möglichst exakt die Differenz zur Anerkennung, damit eine eventuelle Nachschulung darauf aufbauen kann. 

Institutionelle Reformen

15. Verfahren zur Validierung von nicht zertifizierten und informell erworbenen fachlichen Kompetenzen werden eingeführt und unterstützen die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sowie individuelle Nachqualifizierungsprozesse. 
16. In der Frage des Mindestlohns sind Flüchtlinge wie inländische Langzeitarbeitslose zu betrachten. Der Mindestlohn greift erst ab dem siebten Beschäftigungsmonat. 

Unterstützungsmaßnahmen und Netzwerke

17. Flüchtlingen mit Bleibeperspektive wird der volle Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten gewährt. 
18. Die Existenzgründungsförderung für Flüchtlinge wird verstärkt, um deren Selbstständigkeit zu fördern oder die Weiterführung von Selbstständigkeit zu ermöglichen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) entwickelt in Kooperation mit dem Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V., Unternehmensverbänden, Kammern, der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern ein Konzept zur Gründungsförderung und legt ein Beratungs- und Förderprogramm auf. 
19. Bestehende Portale für die Vermittlung von Arbeit an Flüchtlinge (werkeer.de usw.) werden, gegebenenfalls in Kooperation mit den großen privaten Portalen für die Jobsuche (z. B. monster.de, jobboerse.de) ausgebaut, professionalisiert und systematisch beworben. 
20. Die Netzwerke des ESF-Bundesprogramms »Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen« werden auf allen Ebenen in alle Strategien der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen als Experten eingebunden.



4 Rückkehr



4.1

Rückführung und Abschiebung, Unterstützung freiwilliger Rückkehr und Perspektiven der Rückkehr

4.1.1 Empfohlene Maßnahmen und Ziele

- :: Die Politik setzt Anreize für eine freiwillige Rückkehr. Dafür werden entsprechende Beratungsangebote ausgebaut. Abschiebungen werden rechtskonform umgesetzt. Beides ist Grundlage für ein fallbezogenes, integriertes Rückkehr- und Rückführungsmanagement.
- :: Schaffung und Ausbau von Ansätzen zur Koppelung der Politik der Rückkehr und Rückführung mit entwicklungspolitischen Projekten.
- :: Begleitung der freiwilligen Rückkehr von qualifizierten, mit eigenem Kapital und Fähigkeiten ausgestatteten ehemaligen Flüchtlingen durch Strukturförderung und Entwicklungshilfemittel, um stabilisierende Impulse in den Herkunftsländern zu setzen.

4.1.2 Aktuelle Fragen und Entwicklung

Bei der Aufnahme von Flüchtlingen bilden die Prüfung der Anträge, die Schutzgewährung für Verfolgte und die Rückkehr nicht anerkannter Asylbewerber einen Dreiklang. Anerkennung und Aufnahme gehören genauso wie Nichtanerkennung, Abschiebung und Rückkehr zum bestehenden Asylsystem und zu der ihm innewohnenden Logik. Die aufwendigen Prüfverfahren für Asylsuchende und migrationspolitische Entscheidungen verlören ihren Sinn, wenn die Konsequenz der Ablehnung des Antrags nicht die Ausreise wäre.

Für den Bereich der Rückkehr und Abschiebung stellen sich eine Reihe von Fragen: Wie sieht die konkrete Rolle der beteiligten Institutionen bei Rückführungen und Abschiebungen aus? Woran liegt es, wenn rechtlich angeordnete und mögliche Abschiebungen nicht vollzogen werden? Wie kann das Instrument der freiwilligen Rückkehr gegenüber zwangsweisen Rückführungen besser genutzt werden? Kann eine verbesserte Rückkehrpolitik und Rückführungspraxis die Akzeptanz für Flüchtlingsaufnahme und -integration in der deutschen Bevölkerung erhöhen? Wie kann die Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Herkunftsstaaten entwicklungs- und außenpolitisch gefördert und genutzt werden?

In dieses Kapitel sind die Arbeiten von Dr. Stephan Dünnwald (Bayerischer Flüchtlingsrat e.V.) und Dietmar Martini-Emden (Leiter der Ausländerbehörde der Stadt Trier) »Gutachten zum Thema Rückkehr – Rückführung – Abschiebung. Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung« eingeflossen.

4.1.3 Flüchtlingsschutz – freiwillige Rückkehr – Abschiebung: Daten und Praxis

Im Jahr 2015 wurde über 282.726 Asylanträge entschieden. Dabei lag die Gesamt-schutzquote bei 49,8 Prozent.¹⁷⁰ 37.220 Personen kehrten freiwillig über das Rückkehrprogramm REAG / GARP¹⁷¹ in ihr Herkunftsland zurück (vorläufige Jahreszahl). Dies war nahezu eine Verdreifachung gegenüber 2014 mit 13.574 Rückkehrern.¹⁷² 18.363 Personen wurden abgeschoben (Januar bis November 2015). Damit lag die Zahl der Abschiebungen (knapp) doppelt so hoch wie im Vorjahr. Von Januar bis November 2015 wurden 54.011 Personen neu ausreisepflichtig. Zum 30. November 2015 waren insgesamt 201.402 Personen ausreisepflichtig, 151.175 von ihnen besaßen zu diesem Zeitpunkt eine Duldung, d. h., ihre Abschiebung war vorübergehend ausgesetzt. In vielen Bundesländern lag die Anzahl der freiwilligen Ausreisen um ein Vielfaches höher als die Zahl der Abschiebungen, und sie ist insgesamt in hohem Maße gestiegen. Das Prinzip, dass eine Ablehnung des Asylantrags zur Ausreise führen soll, funktionierte insgesamt allerdings nur in eingeschränktem Umfang, mit den entsprechenden Folgewirkungen für aufnehmende Kommunen.

170 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015. Die bereinigte Schutzquote lag bei 60,6 Prozent.

171 REAG: Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany / GARP: Government Assisted Repatriation Programme; beide Programme wurden 2001 zusammengelegt.

172 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016g): Freiwillige Rückkehr mit REAG / GARP, Stand 15.02.2016, <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/FreiwilligeR%C3%BCckkehr/freiwillig-rueckkehr.html>

4.1.4 Der Ablauf von Rückkehr- und Abschiebungsverfahren

Mit dem ablehnenden Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wird dem abgelehnten Asylbewerber durch die kommunale Ausländerbehörde¹⁷³ eine Frist zur freiwilligen Ausreise genannt. Falls er die Bundesrepublik Deutschland nicht innerhalb der gesetzten Frist freiwillig verlässt, wird die Abschiebung in das Heimatland oder in jeden anderen Staat, in den er einreisen darf oder der zu seiner Rückübernahme verpflichtet ist, angedroht.

Die (angeordnete) freiwillige Rückkehr

Ausreisepflichtige, abgelehnte Asylbewerber sollen während der Ausreisefrist durch die Ausländerbehörde auf die bestehende Ausreisepflicht hingewiesen und nach der Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise befragt werden. Ihnen werden dann bestehende Fördermöglichkeiten angeboten (Übernahme der Reisekosten, Beihilfe zu Reisekosten, nach Herkunftsstaaten abhängige Starthilfen, Programme der International Organization for Migration (IOM), sonstige kommunale oder Landesfördermöglichkeiten). Ausländerbehörden, die die Förderberatung nicht selbst durchführen, verweisen an entsprechende Beratungsstellen. Zur Aufgabe der Ausländerbehörde gehört der Hinweis auf die Vorteile einer freiwilligen Ausreise und auf die rechtlichen Konsequenzen einer Abschiebung, z. B. ein Wiedereinreiseverbot.

Die freiwillige Rückkehr lässt sich in drei unterschiedliche Kategorien unterteilen:

1. Freiwillige Ausreise während des laufenden Asylverfahrens,
2. Ausreise nach erfolgter Ausreiseaufforderung innerhalb der Frist,
3. Ausreise nach Fristablauf, aber vor der Abschiebung.

Die erste Form der freiwilligen Ausreise beruht ausschließlich auf Initiative der Ausreisewilligen. Die beiden anderen sind meist Ausreisen zur Vermeidung einer Abschiebung. Die am häufigsten anzutreffende Fallkonstellation ist der Ablauf der Ausreisefrist ohne erfolgte Ausreise.

Verfügen die Betroffenen über eigenes Geld, müssen sie sich selbst ein Flugticket kaufen und dies der Ausländerbehörde vorlegen. Verfügen die Betroffenen nicht über ausreichend Geld, stellt die Ausländerbehörde bei der IOM für die Person/-en einen Antrag auf Förderung für Rückkehrhilfe (Reisekosten und Reisebeihilfen), eventuell auch für eine Starthilfe. Begleitet wird dies durch die Möglichkeit einer Rückkehrberatung, die von den Ausländerbehörden oder nichtstaatlichen Beratungsstellen durchgeführt wird.

¹⁷³ Das Bundesland Bayern hat die Bearbeitung von Verfahren durch eigens dazu eingerichtete Behörden auf Regierungsbezirksebene zentralisiert.

Die Abschiebung

Ein Asylantrag kann als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt werden. Es kann sich aber auch um eine einfache Ablehnung handeln. Im ersten Fall beträgt die Frist zur Ausreise eine Woche, im zweiten einen Monat. Die Ablehnungsentscheidung ist gleichzeitig eine Rückkehrentscheidung nach der EU-Rückführungsrichtlinie.¹⁷⁴ Ist die Entscheidung vollziehbar oder bestands- oder rechtskräftig geworden, ohne dass die Ausreise erfolgte und ohne dass der Ausreise Abschiebungshindernisse entgegenstehen, muss die abgelehnte Person abgeschoben werden (§ 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Es gilt jedoch das Primat der freiwilligen Ausreise über die Abschiebung. Wird die angeordnete Ausreise abgelehnt oder signalisiert, dass keine ernsthafte Ausreiseabsicht besteht, muss die Ausländerbehörde die Abschiebung für einen Zeitpunkt nach Eintritt der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht vorbereiten. Entschließt sich der abgelehnte Asylbewerber doch noch zur freiwilligen Ausreise und macht dies glaubhaft (z. B. durch ein Flugticket oder ein eingeleitetes IOM-Verfahren), kann die freiwillige Ausreise auch noch nach Ablauf der Frist gestattet werden (s. o.). Bis zum Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurden geplante Abschiebungstermine in der Mehrzahl der Fälle bekannt gegeben. Mit der Neuregelung vom 24. Oktober 2015 wird den Ausländerbehörden die Ankündigung des Abschiebungstermins untersagt. Es wurde auch bestimmt, dass die Annahme eines Härtefallantrags ausgeschlossen ist, wenn bereits ein Rückführungstermin feststeht.

Zur Sicherstellung der Abschiebung muss die Ausländerbehörde prüfen, ob die Anordnung von Abschiebungshaft durch das zuständige Amtsgericht erforderlich ist und ob sämtliche rechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllt werden. Ist eine Haft nicht erforderlich, beauftragt die Ausländerbehörde die Polizei oder den eigenen Vollzugsdienst mit der Durchführung der Abschiebung. Während der tatsächlichen Abschiebung ist in der Regel auch ein Mitarbeiter der Ausländerbehörde vor Ort oder telefonisch erreichbar. Verfügt die Ausländerbehörde bzw. die Kommune nicht über eigene Vollzugskräfte, bedient sie sich Landespolizisten als Vollstreckungsbeamte.

Die Landespolizei führt den Transport zur Landesgrenze oder zum Flughafen durch und übergibt die betroffene/-n Person/-en der Bundespolizei, an die dann die Zuständigkeit übergeht. Bevor die Person an Bord gebracht wird, findet bei Linienflügen in der Regel ein Informationsgespräch mit der Crew statt, das sogenannte *pre-boarding*. Es liegt in der Verantwortung der Bundespolizei, die Maßnahme abubrechen, wenn sie dies aus Gründen der Luftverkehrssicherheit oder wegen akuter medizinischer Probleme für erforderlich hält.

174 Richtlinie 2008/115/EG der EU vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Angehöriger von Nicht-EU-Ländern, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:j10014>

4.1.5 Sachstand: Rückkehr und Abschiebung zwischen gesetzlicher Theorie und realer Praxis

Rechtlicher Rahmen

Die Themen Rückkehr, Rückführungen und Abschiebung sind innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) europarechtlich durch eine Richtlinie geregelt. Diese europarechtliche Vorgabe aus dem Jahr 2008 musste bis Ende 2010 in nationales Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.¹⁷⁵ Dies erfolgte in Deutschland durch das Aufenthaltsgesetz (§§ 50 bis 62b AufenthG). Dennoch läuft gegen die Bundesrepublik Deutschland zurzeit ein Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht ausreichender oder nicht erfolgter Umsetzung der Rückführungsrichtlinie. Dabei geht es um die Fristen zur Überprüfung einer Inhaftnahme von nicht ausreisepflichtigen Personen (Art. 15 Abs. 3) und die Ausgestaltung des vorgeschriebenen Monitorings von Abschiebungen (nach Art. 8 Abs. 6).

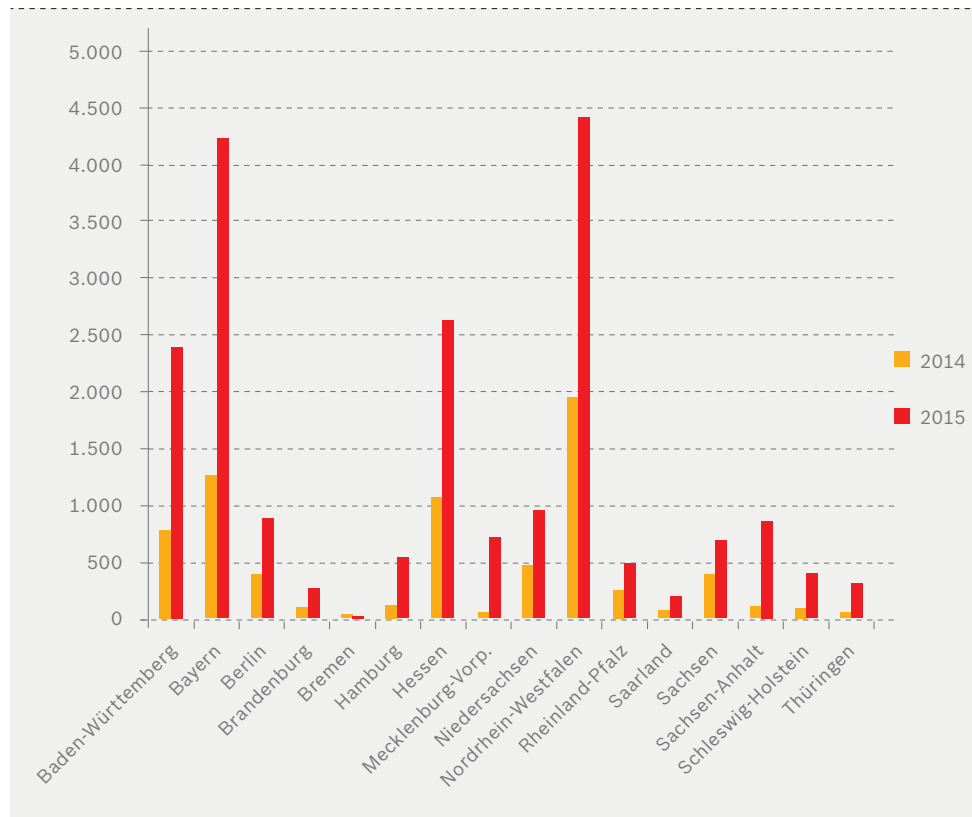
Die unterschiedliche Praxis der Rückführung und Abschiebung

Bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in die Praxis gibt es in den einzelnen Bundesländern deutliche Unterschiede. Es existieren – bei gleicher Sach- und Rechtslage – länderspezifische Regelungen, die bestimmte Personengruppen oder Fälle vorübergehend oder dauerhaft von Rückführungsmaßnahmen ausnehmen. In der Vergangenheit existierten in einigen Bundesländern Vorgaben, die grundsätzlich eine Vorankündigung des Abschiebetermins forderten. Entsprechend der unterschiedlichen Praxis in den Bundesländern fielen die Abschiebebilanzen der Länder verschieden aus. In absoluten Zahlen lagen im Jahr 2015 Nordrhein-Westfalen und Bayern mit jeweils über 4.000 Abschiebungen vorn. Umgerechnet auf die Zahl der nicht anerkannten Asylbewerber wies Bayern die höchste Abschiebequote auf, was auch daran liegen mag, dass mehr nicht asylberechtigte Personen (z. B. aus Südosteuropa) nach Bayern gelangten. Der Vergleich von Abschiebequoten ist aber aus verschiedenen Gründen nur bedingt aussagekräftig. So werden laut Bundesinnenminister nur Schutzsuchende aus den Hauptherkunftsländern gleichmäßig auf die Bundesländer verteilt, was zu unterschiedlichen Abschiebequoten in den Bundesländern führen kann.¹⁷⁶ Außerdem unterscheidet sich in den Bundesländern die Gruppe der rückgeführten Flüchtlinge stark. In einigen Bundesländern kehrt die überwiegende Mehrheit freiwillig zurück, in anderen wird mehrheitlich abgeschoben.

¹⁷⁵ Hörich, Carsten (2011): Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme, ZAR 9/2011, S. 281–286, http://www.zar.nomos.de/fileadmin/zar/doc/Aufsatz_ZAR_11_09.pdf

¹⁷⁶ So der Bundesinnenminister de Maizière bei den Berliner Sicherheitsgesprächen am 03.02.2016.

Abbildung 5: Abschiebungen nach Bundesländern und Jahren



Quelle: Bundesministerium des Innern (2016), hier: Leubecher, Marcel: Ein Bundesland schiebt so gut wie gar nicht ab, in: Die Welt, 09.02.2016, eigene Darstellung.

Rückkehrberatung und Rückkehrförderung

In Deutschland wird Rückkehrberatung bzw. -förderung im Wesentlichen durch Wohlfahrtsverbände, aber auch durch kommunale Sozial- oder Ausländerbehörden durchgeführt. Rückkehrer können, sofern sie über keine eigenen Mittel verfügen, die Hilfen des REAG/GARP-Bund-Länder-Programms in Anspruch nehmen. Dies deckt die Reisekosten und umfasst in der Regel eine Starthilfe von einigen Hundert Euro. Die IOM übernimmt die Bearbeitung von Anträgen und die Flugbuchung. Darüber hinaus können mittellosen Rückkehrern zum Teil auch Landesmittel zur Verfügung gestellt werden oder über Projekte des Rückkehrfonds bzw. dessen Nachfolgeprogramm (AMIF: Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds) – sowohl national als auch auf europäischer Ebene (wie im Projekt ERIN: European Reintegration Network) – weitere eingeschränkte Hilfen. Die Beratungsstellen sind bei Anträgen behilflich und unterstützen Rückkehrer teils auch mit Informationen zum Herkunftsland. In seltenen Fällen können Existenzgründungszuschüsse gewährt werden oder Qualifizierungsmaßnahmen (die jedoch meist auf maximal drei Monate befristet sind).

Ebenfalls in wenigen Ausnahmefällen können Beratungsstellen eine Verlängerung der Ausreisefrist erreichen, um bei der Ausländerbehörde die Vorbereitung einer organisierten Rückkehr zu ermöglichen.

Abschiebungshindernisse

Abschiebungen können ausgesetzt werden, wenn rechtliche oder tatsächliche Abschiebungshindernisse geltend gemacht werden. Das Aufenthaltsgesetz bestimmt in § 60 die *rechtlichen Abschiebungshindernisse*, die das BAMF im Asylverfahren prüft. Dazu gehört eine Bedrohung des Flüchtlings »wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung«. Von der Abschiebung in einen anderen Staat soll auch »abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht«. Weitere Abschiebungshindernisse ergeben sich »aus dem Grundgesetz, insbesondere dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit und aus der Beachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz bezeichnen auch die inländischen Vollstreckungshindernisse als rechtliche Abschiebungshindernisse«, wozu auch das Recht auf Wahrung des Ehe- und Familienlebens in Deutschland mit aufenthaltsberechtigten Familienangehörigen gehört.¹⁷⁷ Zu den *tatsächlichen Abschiebungshindernissen* gehören die nicht geklärte Identität eines Flüchtlings, krankheitsbedingte Reiseunfähigkeit, das Nichtvorhandensein eines zur Abschiebung benötigten Reisepasses, blockierte Verkehrswege, das Fehlen von (Transit-)Visa oder die Weigerung des Herkunftsstaates zur Aufnahme der betreffenden Person. Für Personen, die »vollziehbar ausreisepflichtig« sind, kann die Ausländerbehörde eine Ermessensduldung von einem Jahr aussprechen. Es kann aber nach § 25 Abs. 5 AufenthG auch eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, in der Praxis erfolgt dies erst nach mehr als 18 Monaten. Allerdings kann dies unter Umständen nach Ablauf der Duldung erfolgen.

Dies führt dazu, dass eine durchaus große Gruppe von Personen mit abgelehntem Asylantrag dennoch zu einem Aufenthaltstitel gelangt. Es gibt also nicht immer eine scharfe Trennung zwischen anerkannten Bleibeberechtigten und nicht anerkannten Ausreisepflichtigen, sondern, wie auch die Daten belegen, eine Grauzone.

Zum Stichtag 30. Juni 2015 verfügten rund 85 Prozent der 538.000 noch im Land anwesenden abgelehnten Asylsuchenden über eine Aufenthaltserlaubnis.¹⁷⁸ Dafür gab es humanitäre, politische, pragmatische und oft auch persönliche Gründe,

¹⁷⁷ Flüchtlingsrat Niedersachsen (2015a): Aufenthaltsrechtliche Situation, Hannover, <http://www.nds-fluechtlinge.org/leitfaden/14-fluechtlinge-mit-duldung/121-aufenthaltsrechtliche-situation>

¹⁷⁸ Hierfür bedarf es in der Regel der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes.

z. B. die Heirat mit einem deutschen Staatsangehörigen. 47,1 Prozent der Menschen aus dieser Personengruppe verfügten über unbefristete Aufenthaltsrechte, 36,9 Prozent über befristete. Nur 16 Prozent (also etwa 86.000 Personen) hatten eine Duldung oder waren ohne Status im Ausländerzentralregister gespeichert.¹⁷⁹ Die gegensätzlichen Optionen von Anerkennung der Schutzberechtigten einerseits und Abschiebung aller abgelehnten Asylsuchenden andererseits entsprechen also nicht der differenzierteren sozialen und politischen Wirklichkeit.

Die Durchführung von Abschiebungen ins Herkunftsland bzw. in andere EU-Staaten ist mit einer Reihe von Hindernissen und Widerständen verbunden, die teils politische, teils rechtliche, administrative, soziale, aber auch gesellschaftspolitische Gründe haben. Politisch-rechtliche Gründe sind z. B. die gesetzlich gegebenen Ermessensspielräume zur Erteilung einer Duldung aus humanitären Gründen trotz tatsächlicher Rückführbarkeit. Sie bieten einen Interpretationsspielraum für Entscheidungsträger, insbesondere im kommunal- oder auch landespolitischen Raum. Dies führt zu Vollzugsunterschieden in der Praxis. Auch generelle Abschiebestopps, wie sie in der Vergangenheit in verschiedenen Bundesländern regelmäßig zur Winterzeit für bestimmte Personengruppen oder Herkunftsregionen ausgesprochen wurden, zählen dazu.

Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen betonen, dass in den letzten Jahren auf Herkunftsländer bezogene Abschiebestopps nur eine untergeordnete Rolle spielten. Gleichwohl habe es etwa mit Blick auf Afghanistan einen bundesweit äußerst zurückhaltenden Umgang mit Abschiebungen gegeben. Faktisch habe es sich um einen unausgesprochenen Abschiebestopp gehandelt, da den politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern die Gefährlichkeit und politische Brisanz von Abschiebungen nach Afghanistan deutlich gewesen sei. Man habe weder Abzuschiebende einem Gefährdungsrisiko aussetzen noch Afghanistan mit der Aufnahme und Versorgung von Rückkehrern überfordern wollen. Man hätte dem durch einen klaren Abschiebestopp und die Erteilung von Aufenthaltstiteln Rechnung tragen können. Dies sei aber aus politischen Gründen nicht geschehen, da man am Prinzip der »Rückführbarkeit« unter den Bedingungen einer sich verbessernden Situation in Afghanistan festgehalten habe.

Die Bilanz der Rücküberstellungen von Flüchtlingen an andere EU-Staaten im Rahmen des Dublin-Verfahrens, so wird weiter argumentiert, lasse sich nicht unter den Begriff des Vollzugsdefizits fassen. Die Abschiebungs- und Überstellungshürden seien real. Mit Blick auf Bulgarien, Ungarn oder Italien gebe es gravierende Gründe, die gegen eine Abschiebung sprächen. So weise das Asylsystem in Ungarn seit

179 BT-Drucksache 18/5862.

Langem gravierende Mängel auf. Bereits 2014 hätten der UNHCR und PRO ASYL auf willkürliche Inhaftierungen von überstellten Asylsuchenden hingewiesen. Das Verwaltungsgericht Berlin habe daraufhin im Januar 2015 Rücküberstellungen nach Ungarn untersagt. PRO ASYL dokumentierte, dass Flüchtlinge in Bulgarien der Obdachlosigkeit ausgeliefert seien, nachdem sie behördliche Gewalt bis hin zur Misshandlung und Folter an der Grenze überstanden hätten. Sie hätten zudem kaum Zugang zu Arbeit, Bildung und Gesundheitsversorgung. Rückführungen in diese Staaten wären für Flüchtlinge gleichbedeutend mit Obdach- und vollkommener Perspektivlosigkeit. Wer konsequente Rücküberstellungen fordere, müsse daher in Rechnung stellen, dass trotz vielfacher Forderungen nach einer Verbesserung der Verhältnisse in diesen Staaten die Situation annähernd gleich geblieben sei. Über Rücküberstellungsmöglichkeiten werde in einer Vielzahl von verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen weiter gestritten.

Ein nicht unwichtiger Faktor für die niedrigen Abschiebezahlen ist auch die politische und emotionale Dimension des Themas. Abschiebungen polarisieren. Die Ausführungspraxis in der zuständigen Behörde ist daher oft unterschiedlich, obgleich die Gesetzeslage und die praktischen Herausforderungen bei einer Abschiebung für alle Ausländerbehörden gleich sind. Der gesetzliche Vollzug von Abschiebungen wird mitunter durchaus durch die politische oder auch persönliche Einstellung von Mandatsträgern oder Vorgesetzten beeinflusst.

Administrativ begründet sind Rückführungshindernisse, die sich aus fehlenden Abschiebungshaftplätzen, unzureichenden Strukturen zur Abklärung medizinischer Rückführungsprobleme, aus der fehlenden Möglichkeit zur Beschaffung der für eine Abschiebung notwendigen Passpapiere oder der mangelnden Kooperation anderer EU-Staaten und Herkunftsländer ergeben können.

Die »AG Rück«, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe der beteiligten Behörden, stellt fest, dass Abschiebungen einen schlechten Ruf in der Öffentlichkeit hätten und ihre Legitimität trotz einer umfassenden rechtlichen Grundlage von Kritikern häufig in Zweifel gezogen werde.¹⁸⁰ Mehrere Aspekte tragen zu diesem Legitimationsproblem von Abschiebungen bei: erstens der Grad der Integration von Flüchtlingen, die nach oft mehrjährigem Aufenthalt abgeschoben werden sollen, zum anderen wohl auch eine stärkere Wahrnehmung der Situation der Abgeschobenen in den Herkunftsländern wie etwa in Afghanistan. Die Wahrnehmung von Abschiebungen hat sich in den letzten Jahren verändert, da diese öffentlicher geworden und damit auch stärker der Kritik ausgesetzt sind, z. B. an den rechtlichen Grundlagen von Abschiebungen.

180 AG Rück (2011): Vollzugsdefizite: Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen, Trier.

Das betrifft insbesondere die Regelungen zu sicheren Drittstaaten bei Dublin-Überstellungen und sicheren Herkunftsländern.¹⁸¹ Eine wichtige Rolle im Rahmen dieser Kritik spielen oft auch lokale Medien und lokale Unterstützerguppen der Flüchtlinge.

4.1.6 Stand der Debatte: Optionen und Alternativen

Die Rückkehrpolitik, insbesondere der Aspekt Abschiebung, ist ein wichtiger Bestandteil des gesellschaftlichen Diskurses über die Aufnahme von Flüchtlingen und die Legitimität ihrer Einreise. Abschiebungen sind in diesem Diskurs ein rechtsstaatliches migrationspolitisches Mittel der Steuerung und Kontrolle. Die Legitimität, wenn auch nicht die Legalität von Abschiebungen ist aber mitunter strittig¹⁸² und ihre Durchführung von zahlreichen Schwierigkeiten begleitet. Dies führt zu Überlegungen, die Handhabung von Rückkehr und Abschiebungen anders zu organisieren.

Rückkehrberatung

Ein erster, sehr wichtiger Schritt für die erfolgreiche Rückkehr ist die frühzeitige Aufklärung über Rückkehrfördermöglichkeiten durch Informationsangebote mittels Aushängen, Flyern oder Merkblättern, und zwar unabhängig vom Verfahrensstand. Ob eher die staatlichen oder die nichtstaatlichen Institutionen oder beide Seiten die Aufklärung und Beratung wahrnehmen sollen, ist eine offene Frage. Die nichtstaatlichen Beratungsstellen sind darauf angewiesen, dass die Betroffenen sich aus eigener Initiative und eigenem Interesse an sie wenden. Die Ausländerbehörden können hingegen die verfahrensbedingten regelmäßigen Termine dazu nutzen, potenziell Ausreisewillige über die Möglichkeit der Förderung der freiwilligen Ausreise zu informieren, oder aber, wenn die Ausreisepflicht eingetreten ist, nachdrücklich unter Hinweis auf die negativen rechtlichen und finanziellen Folgen einer Abschiebung für eine geförderte freiwillige Ausreise werben.

Abschiebung

Die tatsächlichen Möglichkeiten zur Durchführung von Abschiebungen werden – so die vorherrschende öffentliche Meinung – nicht ausgeschöpft. Als Beleg dafür wird die zahlenmäßige Diskrepanz zwischen ausreisepflichtigen und tatsächlich ausreisenden nicht anerkannten Flüchtlingen herangezogen. Tatsächlich gibt es aber keine validen Zahlen zu den tatsächlichen Ausreisen.

181 Dünwald, 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, Pro Asyl e.V.; siehe auch Lersner, Ulrike Freifrau von (2008): Flüchtlinge in Deutschland. Eine psychologische Analyse der freiwilligen Rückkehr, Konstanz, http://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/10899/Diss_Lersner.pdf?sequence=1&isAllowed=y

182 Scherr, Albert (2015): Abschiebungen. Verdeckungsversuche und Legitimitätsprobleme eines Gewaltakts, in: Kursbuch, Nr. 183, S. 60–74.

Nach Bundesländern ergibt sich ein nochmals abgestuftes Bild. Da die politische Verantwortung für die Durchführung von Abschiebungen bei den Bundesländern liegt, sind deren Vorgaben nicht unwesentlich für den Verlauf von Abschiebungen.

Rückkehrförderung statt Abschiebung

Ob das Instrument der angeordneten, aber nicht zwangsweisen Rückkehr (*assisted return*) gegenüber der Abschiebung besser als bisher genutzt werden kann, ist ebenfalls ein Punkt der Debatte. Eine Erhöhung der Fallzahlen von freiwilligen Rückkehrern kann durch eine Verbesserung der Bedingungen für eine freiwillige Ausreise oder aber durch die Erhöhung der subjektiven Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise erreicht werden. Bei der Verbesserung der Bedingungen für eine freiwillige Ausreise geht es im Wesentlichen darum, hindernde Faktoren so zu gestalten, dass sie einer bestehenden Rückkehrabsicht möglichst nicht mehr im Wege stehen. Die Frage nach Mitteln und Maßnahmen zur Herstellung einer subjektiven Rückkehrbereitschaft stellt sich deutlich anders dar. Eine Ausreiseunwilligkeit, die nicht mit objektiv bestehenden und in ihrer Bedeutung auch aner kennenswerten Gründen in Zusammenhang steht, läuft im Wesentlichen immer darauf hinaus, Anreize für Betroffene zur Rückkehr zu schaffen. Dabei muss allerdings vermieden werden, dass weitere Anreize für künftige Fluchtbewegungen entstehen (Nachahmungs- und Mitnahmeeffekte).

Bei der Rückkehrförderung sollte ausgewogen und differenziert berücksichtigt werden, in welchem Verfahrens stadium sich die betroffene Person befindet. Ist die Ausreisepflicht bereits eingetreten, sollte die Anreizsetzung darauf zielen, eine Abschiebung und deren zwangsweise Durchsetzung zu vermeiden, etwa durch die Rückkehrförderung der IOM. Besteht noch keine Ausreisepflicht, ist durchaus denkbar, eine höhere Summe für die Rücknahme des Asylantrages und die dann erfolgende freiwillige Ausreise zur Verfügung zu stellen. Diskutiert wird in diesem Rahmen eine degressive Zahlung, je nach Verfahrensstand (je früher, desto höher die Zahlung). Einen solchen Ansatz erprobt die Schweiz aktuell. Die angebotenen Rückkehrbeihilfen sollten die üblichen Aufwendungen für die Einreise aber nicht übersteigen. Das bedeutet, dass ein nach Herkunftsstaaten differenziertes System zugrunde gelegt werden müsste. Auch die Frage nach prinzipiell nur einmaliger Gewährung von Rückkehrhilfen bei wiederholten Einreisen, wie sie im Rahmen der REAG/GARP-Programme schon praktiziert wird, steht im Raum.

Ungenutzte Potenziale der Rückkehr und der Rückkehrförderung

In der sozialwissenschaftlichen Forschung gelten zwei Prinzipien als Bedingung für eine erfolgreiche Rückkehr und Reintegration: die Bereitschaft (*readiness* oder *willingness*) und das Vorbereitetsein (*preparedness*).¹⁸³ Je stärker diese Aspekte berücksichtigt werden, desto erfolgreicher und nachhaltiger ist eine Rückkehr nach einer Migration oder Flucht. Zur Bereitschaft zählen insbesondere die Freiwilligkeit und die Selbstbestimmung des Rückkehrenden über die Umstände und den Zeitpunkt der Rückkehr. Die Vorbereitung umfasst nicht nur eine Informationsgewinnung über die Umstände im Herkunftsland, sondern alle Formen der Sammlung ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals. Auch bei guter Vorbereitung ist eine Rückkehr, insbesondere nach längerem Auslandsaufenthalt, ein Risiko, durchaus vergleichbar mit der eigentlichen Migration. Gelingt sie jedoch, können von Rückkehrern in ihren Heimatländern wichtige Entwicklungsimpulse ausgehen. Ähnlich wie die finanzielle Rücküberweisung von Migranten in ihre Heimatländer zählt die Rückkehr zu den von der Entwicklungspolitik zunehmend wahrgenommenen Potenzialen, mit positiven Auswirkungen auf soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklungen.¹⁸⁴

183 Cassarino, Jean-Pierre (2008): Conditions of Modern Return Migrants: Editorial Introduction. *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, UNESCO 10, S. 95–106.

184 Cassarino (2008), siehe auch Dünwald, Stephan (2014): Rückkehr als Risiko, in: Ataç, Ilker; Fanizadeh, Michael; Kraler, Albert und Manzenreiter, Wolfram (Hrsg.): *Migration und Entwicklung. Historische Sozialkunde/Internationale Entwicklung* Bd. 32, Wien.

4.1.7 Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:

k = kurzfristig

m = mittelfristig

l = langfristig

Gesetzliche Regelungen

1. Es wird sichergestellt, dass Asylbewerber frühzeitig von unabhängigen Stellen über eine freiwillige Rückkehr und Fördermöglichkeiten beraten werden, so dass ein individuelles Rückkehr- und Rückführungsmanagement ermöglicht wird. **k**

Organisation und Verwaltung von Rückkehr und Abschiebung

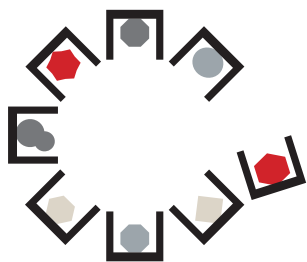
2. Die Durchführung von Abschiebungsverfahren wird in den Ländern zentralisiert (z. B. auf einer mittleren Verwaltungsebene), um die Verfahren zu professionalisieren. **k**

Anreize und Maßnahmen zur Rückkehr

3. Die Politik fördert die Möglichkeiten zur freiwilligen Rückkehr von (abgelehnten) Asylbewerbern. Freiwilligkeit, wo möglich, Zwang, wo nötig. **k**
4. In Fällen freiwilliger Rückkehr wird künftig einmalig eine degressive Rückkehrprämie gezahlt. Wer früher geht, bekommt eine höhere Prämie. **k**

Alternative Strategien der Rückkehrförderung

5. Es sollten Ansätze geschaffen bzw. bestehende Ansätze ausgebaut werden, die die Politik der Rückkehr und Rückführung gezielt mit entwicklungspolitischen Projekten in Verbindung bringen und die Rückkehrer/Rückgeführten konkret in entsprechende Projekte einbinden. Dazu bedarf es des Ausbaus zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Herkunftsstaaten. **l**
6. Die Rückkehr von qualifizierten, mit eigenem Kapital und Fähigkeiten ausgestatteten ehemaligen Flüchtlingen sollte durch Strukturförderung und Entwicklungshilfemittel begleitet werden, um stabilisierende Impulse in Herkunftsländern zu setzen. **l**



5 Gesellschaftspolitische Fragen



5.1

Flüchtlings- und Asylpolitik als globale, europäische und nationale Aufgabe: Heraus- forderungen für die Zukunft

5.1.1 Perspektiven und Horizonte der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Die Flüchtlingsfrage ist momentan zweifellos eine der großen Herausforderungen in Deutschland, Europa und weltweit. Im Laufe des turbulenten Jahres 2015 wurde ihre Dimension gar mit der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bewältigung der deutschen Einheit nach 1989/90 verglichen. Ob dieser Vergleich trägt, wird die Zukunft zeigen. Sicher ist bereits jetzt, dass das Thema Politik und Gesellschaft noch für lange Zeit beschäftigen wird. Die gegenwärtigen Herausforderungen, die mit der Beeinflussung der Flüchtlingsbewegungen, der Praxis an den europäischen Außengrenzen, einer europäischen Verantwortungsteilung und der unmittelbaren Aufnahme von Flüchtlingen durch die deutschen Bundesländer und Kommunen zu tun haben, müssen kurzfristig bewältigt werden. Mittel- und langfristig geht es darüber hinaus um weitere, übergeordnete Fragen. Drei Themen treten dabei in den Vordergrund, wenn vornehmlich die nationale Perspektive berücksichtigt wird.

Erstens stellt sich die Frage nach der *internationalen Rolle Deutschlands* im Zeitalter globaler Flüchtlingskrisen: Welche Verantwortung kann und soll Deutschland als Akteur der Flüchtlingspolitik im Bereich der Außen- und Europapolitik, der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, der Diplomatie, aber auch in der Sicherheitspolitik übernehmen? Wie können nationale Interessen mit politischer und humanitärer Verantwortung in der Flüchtlings- und Asylpolitik in Einklang gebracht werden? Diese Fragen stellen sich auch und vor allem mit Blick auf die Europäische Union. Keine Krise der vergangenen fünf Jahre hat die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation der EU-Mitglieder so deutlich vor Augen geführt wie der massive Anstieg der Flüchtlingszahlen. So muss von der politischen Debatte um eine Lösung der Flüchtlingskrise ein neuer europäischer Integrationsimpuls ausgehen, der bei einem Erfolg auch für andere zentrale Politikfelder beispielgebend sein könnte.

Zweitens wird die nicht neue und in regelmäßigen Abständen wiederkehrende Frage zu beantworten sein, wie die interne *Standortbestimmung und Selbstvergewisserung* der deutschen (Einwanderungs-)Gesellschaft erfolgt. Dazu gehört auf der operativen Ebene u. a. die Frage der Integrations- und Teilhabeperspektiven für Flüchtlinge, die auf Dauer in Deutschland bleiben und hier ihre Zukunft sehen und gestalten. Welcher grundlegenden aufenthalts- und asylrechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entscheidungen bedarf es, um die Geschichte

der Flüchtlingsaufnahme und -integration zu einer Erfolgsgeschichte zu machen, auf die man im Jahr 2030 zurückblickend sagen kann: »Ja, wir haben es gemeinsam geschafft!«?

Drittens geht es mit Blick auf die deutsche Gesellschaft um die Frage des *Zusammenhalts und der Zugehörigkeit* unter den Bedingungen des sich verändernden Nationalstaats im europäischen und globalen Kontext. Was hält die Gesellschaft zusammen? Wie bestimmt sich die Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft, die durch zunehmende Vielfalt gekennzeichnet ist? Durch welche Leit motive entstehen Bindung, Verantwortung und ein gemeinsamer Wertekonsens?

Ein alle drei Themen verbindendes Moment ist dabei eine Gesellschaftspolitik, die Fluchtbewegungen, Flüchtlingsaufnahme und die mittel- und langfristigen Konsequenzen der Flüchtlingsintegration in Rechnung stellt. In allen drei Bereichen stehen für den Staat, seine Verantwortungsträger, die deutschen Parteien sowie das Asylsystem als Ganzes die politische Glaubwürdigkeit und Akzeptanz zur Diskussion. Glaubwürdigkeit und Akzeptanz sind auch im Hinblick auf die Sorge der politischen Akteure und vieler Bürger vor einer Überforderung im Handlungsfeld von Bedeutung. Eng verbunden sind sie zudem mit Fragen nach der Werteorientierung der deutschen Flüchtlingspolitik. Was ist nach außen und innen normativ und moralisch leitend für die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik? Welche Werte bringen Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft ein? Welches gemeinsame Wertegerüst kann die Grundlage des sozialen Zusammenhalts bilden?

Der vorliegende Kommissionsbericht gibt in erster Linie pragmatische Antworten auf die unmittelbaren Fragen der Gegenwart und der nahen Zukunft, die jeweils in Handlungsempfehlungen für einzelne Politikbereiche münden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Integrationspolitik in Deutschland. Dieses Schlusskapitel soll nun der Ort sein, über die unmittelbaren und kurzfristigen Aspekte hinauszublicken und mittel- und langfristige Perspektiven ins Auge zu fassen. Dies soll entlang von Überlegungen, Fragen und Anmerkungen geschehen, die zur Debatte gestellt werden, um Anregungen für die zukünftige Ausgestaltung der deutschen Politik und Gesellschaft zu liefern. Dabei stecken die oben skizzierten drei Bereiche – die internationale Rolle Deutschlands, eine Standortbestimmung der Einwanderungsgesellschaft und die Frage nach Zusammenhalt und Zugehörigkeit – den Rahmen für die Fragen und deren Reflexion ab.

5.1.2 Die internationale Verantwortung Deutschlands:

Flüchtlingspolitik jenseits der Grenzen

Die Neuausrichtung der deutschen und europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik ist auch Teil der Frage nach der internationalen Verantwortung Deutschlands, wie sie sich seit dem Ende des Kalten Kriegs stellt. Die Globalisierung, von der internationale Migration eine Facette bildet, hat Auswirkungen auf dieses neue Ordnungsgefüge und macht die internationale Politik zum Bestandteil einer »Weltinnenpolitik«.¹⁸⁵ Man mag für das Verhältnis von Flüchtlingsbewegungen und Globalisierung die Metapher des »Rendezvous mit der Globalisierung« (Wolfgang Schäuble) nutzen. Es ist aber vermutlich sehr viel mehr als ein »Rendezvous«, nämlich eine Beziehung von bleibender Dauer. Dies zwingt zu einer Konzeption von Flüchtlings- und Asylpolitik als Element einer international geteilten Verantwortung. Diese Neupositionierung bedarf auf Seiten von Politik und Medien Überzeugungskraft und Konfliktfähigkeit auf der Grundlage fester Werte und eindeutiger Haltungen. Klare Leitlinien und Haltungen sind nicht nur nach innen notwendig, um die Zustimmung bei der eigenen Bevölkerung zu erzielen, sondern auch nach außen unverzichtbar. Dies wird umso wichtiger, da Deutschland zunehmend im Konzert der europäischen Stimmen eine bedeutende Rolle zufällt, selbst wenn die jeweilige deutsche außenpolitische Position umstritten sein mag. Diese neu entstehende Rolle zeigt sich auch im Bereich der Flüchtlingspolitik in zwei gegenläufigen Tendenzen: dem Potenzial zu Zustimmung und Konsens, aber zurzeit vor allem auch dem Potenzial zu Widerspruch und Kontroversen. Europa schaut auf Deutschland.

Welche inhaltlichen Bereiche die Neuausrichtung der Flüchtlings- und Asylpolitik im Rahmen einer neuen Außenpolitik im Detail betrifft, ist Teil einer offenen und kontroversen Debatte. Die Diskussionsstränge verlaufen von alternativen entwicklungspolitischen Konzepten zur Fluchtprävention über diplomatisches und wirtschaftliches Engagement zur Erzielung einer gerechteren internationalen Wirtschaftsordnung bis hin zu einer neuen internationalen Sicherheitsarchitektur, die auf Konfliktprävention und Konfliktlösung mit unterschiedlichen Mitteln zielt. Eine noch weitgehend ungelöste Kernaufgabe im Zusammenhang von Asylpolitik und globaler Verantwortung ist auch die Neubestimmung der Rolle Europas auf dem internationalen Parkett. Dies steht aber häufig im Konflikt mit der Wahrung nationaler Souveränität und Interessen einzelner Mitgliedstaaten der EU.

¹⁸⁵ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto (2005): Außenpolitik in der Weltinnenpolitik, in: Wiener Zeitung 01.03.2005, http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/wz_reflexionen/kompendium/?em_cnt=353177&em_cnt_page=2, oder Bartosch, Ulrich und Gansczyk, Klaudius (Hrsg.) (2009): Weltinnenpolitik für das 21. Jahrhundert. Carl-Friedrich von Weizsäcker verpflichtet, LIT-Verlag, Berlin.

Wesentliche Aufgaben sind zudem die Bekämpfung der Fluchtursachen im Rahmen internationaler Verantwortung und die daraus resultierenden Konsequenzen für ein abgewogenes weitergehendes finanzielles, wirtschaftliches und auch außenpolitisches Engagement. Sollen die oft gebrauchten Schlagworte der »Fluchtursachenbekämpfung« und der »größeren internationalen Verantwortung Deutschlands« nicht nur rhetorische Floskeln bleiben, muss die Frage nach Konzepten, Strategien und der Mittelausstattung einer solchen neuen Politik beantwortet werden. Zentral sind auch die politische Kommunikation nach innen und die Abstimmung einer solchen arbeitsteiligen *policy* mit den internationalen Partnern nach außen. Die politisch-wirtschaftliche Bekämpfung von Fluchtursachen gilt es mit einer verantwortungsbewussten internationalen Sicherheitspolitik abzuwägen.

Wie kann man eine Wiederaufbaupolitik in kriegs- und krisengeschüttelten Herkunftsländern mitdenken und antizipieren? Flüchtlingspolitik beinhaltet nicht nur eine wichtige, nach innen orientierte Integrationsperspektive, sondern auch die Möglichkeit, außenpolitisch zu wirken, indem das Bildungs- und Ausbildungspotenzial von rückkehrenden Flüchtlingen für Wiederaufbauprogramme und die Etablierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genutzt wird. Dies ist nicht nur ein humanitäres Ziel, sondern liegt auch im eigenen Interesse Deutschlands. Rückkehrende Flüchtlinge können zu »Botschaftern« Deutschlands werden, Rückkehrförderung und Begleitung in Kombination mit Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik zu einer Art deutschem Fulbright-Programm.

Weiterhin gilt es, durch bessere außenpolitische und auf die Wahrung von Menschenrechten ausgerichtete Frühwarnsysteme Fluchtprävention zu betreiben, um somit Folgeschäden und Folgekosten von Flüchtlingsbewegungen zu vermeiden. Funktionierende außenpolitische Frühwarnsysteme, die dies antizipieren und Informationen und Einschätzungen an die Entscheidungsstellen weitergeben, sind wichtig, um frühzeitig politisch reagieren zu können. Konflikte sollten möglichst erkannt werden, bevor Menschen fliehen. Konkret heißt dies, dass die Informations- und Kooperationsschnittstellen zwischen den Botschaften bzw. dem Auswärtigen Amt, der Bundesregierung, dem Bundesministerium des Innern, dem nachgeordneten BAMF und Organisationen der Zivilgesellschaft wechselseitig verbessert werden sollten. Die Erfahrung seit dem Jahr 2010 zeigt zum Beispiel, dass die Warnungen, die es u.a. aus dem BAMF mit Blick auf die steigende Zahl der Flüchtlinge aus mehreren Herkunftsländern gab, nahezu ungehört verhallten und nicht in politische Entscheidungen umgemünzt wurden. So wurde auch von verschiedenen Seiten vor Fehlentscheidungen, wie dem militärischen Eingreifen im Irak, gewarnt.

Die aktuelle Situation im Nahen Osten ist unter anderem eine Folge von solchen Fehlentscheidungen sowie den Interessen der Regionalmächte, die militärisch

ausgetragen werden. Ein Frühwarnsystem, das Deutschland und anderen Ländern ermöglicht, präventiv politisch zu agieren, wäre hilfreich. Dazu gehört in diesem Rahmen auch die stärkere Sensibilisierung des deutschen Botschaftspersonals für aktuelle und sich abzeichnende Flüchtlingskrisen (z. B. gegenwärtig in der Türkei). Ein solches Frühwarnsystem, das rechtzeitig Konflikte und deren Folgen antizipiert, bedarf zunächst eines gewissen Maßes an Investitionen. Doch hat es langfristig das Potenzial, Flüchtlingsnot zu verhindern und Kosten zu sparen. Zu einer entsprechenden Informationsbasis trägt auch die Förderung entsprechender forschender Institute und einschlägiger universitärer Institute bei.

5.1.3 Standortbestimmung und Selbstvergewisserung:

Perspektiven der Integrationspolitik

Die im Kommissionsbericht entwickelten Empfehlungen zielen vorwiegend auf die integrationspolitischen Aspekte der Flüchtlingspolitik. Dafür wurden konkrete kurz-, mittel- und langfristige Handlungsempfehlungen entwickelt, die im größeren Rahmen der Fragen nach der Standortbestimmung und der Selbstvergewisserung der deutschen Gesellschaft stehen. Der Schwerpunkt lag dabei auf der kurz- und mittelfristigen Perspektive. Die Kommission ließ sich von der Überlegung leiten, dass Verfolgten, Kriegsflüchtlingsen und Menschen, denen Menschenrechtsverletzungen drohen, bedingungslos Schutz gewährt werden muss. Neben den öffentlich anerkannten Gründen, die zum Schutz führen, ist hervorzuheben, dass es auch im Falle der Ablehnung eines Asylantrages humanitäre und rechtliche Gründe gibt, die für einen Schutz der Betroffenen sprechen.

Das heißt im Rahmen des bestehenden Asylrechts dennoch, dass in Fällen, die dessen Kriterien nicht entsprechen, die Verantwortung besteht, eine Aufenthaltserlaubnis zu verweigern. Dies ist schon aus innenpolitischen Gründen ratsam, um die Akzeptanz für eine großzügige Flüchtlings- und Integrationspolitik und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates in der deutschen Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Sonst drohen politische Unglaubwürdigkeit und die Erosion der gesellschaftlichen Akzeptanz. Insofern braucht eine gelingende Willkommenskultur als Gegenstück auch eine vernünftige und funktionierende Rückführungspraxis. Die Rückkehrpraxis muss dabei zwei unterschiedliche Dimensionen ins Auge fassen. Erstens die konsequente Rückführung nicht anerkannter Asylbewerber in ihre Herkunftsländer, sofern keine humanitären oder rechtlichen Gründe dem entgegenstehen, zweitens die Förderung einer Rückkehr anerkannter Flüchtlinge, wenn die Ursachen für Flucht und Verfolgung weggefallen sind. Die Rückkehr anerkannter Flüchtlinge nach Wegfall der Fluchtursachen zu ermöglichen und zu unterstützen, ist auch eine Verpflichtung gegenüber den Herkunftsländern, deren Gesellschaften nicht langfristig durch einen unerwünschten *brain drain* geschwächt werden sollten.

Gerade den für den Wiederaufbau eines Landes Qualifizierten muss eine Rückkehrunterstützung angeboten werden. Andererseits werden Flüchtlinge Teil der Aufnahmegesellschaft, je länger sie hier sind. Einen Zwang zur Rückkehr nach erfolgreicher Integration in die Aufnahmegesellschaft darf es nicht geben, jedoch sehr wohl Hilfestellung bei diesem für Flüchtlinge sehr schwierigen Abwägungsprozess.

Selbst wenn zukünftig eine konsequente Rückkehrpolitik umgesetzt werden sollte, wird der Schwerpunkt der nationalen Flüchtlingspolitik mittel- und langfristig auf den verschiedenen Bereichen und Ausformungen der Integrationspolitik und der gesellschaftlichen Teilhabe von Flüchtlingen liegen. Integration als Leitvokabel der politischen Debatte der letzten 15 Jahre sollte dafür begrifflich und konzeptionell neu ausgefüllt werden und sich in institutionell sichtbaren Strukturen widerspiegeln. Der Integrationspolitik wird eine intensivierte Anerkennungspolitik folgen müssen, die Teilhabe ermöglicht, wo Integration gefordert wird. Eine zukunftsfähige Integrations- und Teilhabepolitik sollte daher auf die verschiedenen Dimensionen rechtlicher Anerkennung, Gleichstellung und Partizipation ausgerichtet sein. Dazu gehören angemessene, d. h. ganz überwiegend gleiche, bürgerliche und soziale, aber auch kulturelle Rechte. Eine rechtlich vollkommene Gleichstellung kann durch Einbürgerung erfolgen.

Eine umfassende Integrations- und Teilhabepolitik für Flüchtlinge mag vorerst zu erhöhten finanziellen Belastungen und auch zu politischen Widerständen führen. Diese zusätzlichen Kosten und politischen Mühen sind aber wichtige und letztlich unverzichtbare Investitionen in die Zukunft des Landes. Sie werden sich voraussichtlich über die Zeit amortisieren. Eine zögerliche Integrationspolitik könnte zu langfristig viel größeren finanziellen, ideellen und sozialen Kosten führen. Das Scheitern von Integration könnte eine neue Gruppe von Personen entstehen lassen, die dauerhaft auf staatliche Transferleistungen angewiesen und von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen ist. Sie birgt zudem die Gefahr in ihrer Tragweite kaum absehbarer gesellschaftlicher Konflikte und Polarisierungen.

Zur Ausgestaltung der deutschen Einwanderungsgesellschaft und der erfolgreichen Integration von Flüchtlingen werden weitere konzeptionelle und gegebenenfalls institutionelle Anpassungen notwendig sein. Der deutschen Politik und Gesellschaft steht in jedem Fall ein integrationspolitischer Umbau ins Haus, und die Flüchtlingspolitik sollte dabei Teil einer gesteuerten und vernetzten Integrationspolitik werden. Dazu könnten bestehende und neue gesetzliche Regelungen in einem Einwanderungsgesetz gebündelt werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach einer verstärkten Koordination der Politikbereiche Migration und Integration über alle Ressortleitungen hinweg und der angemessenen Ausstattung einer solchen Politik mit Geld und politischer Autorität. Nicht nur die Bundesregierung, sondern auch

die Länder und Kommunen stehen vor der Herausforderung einer solchen konzeptionellen und organisatorischen Neuausrichtung.

Gelungene Integrationspolitik und -arbeit beruht auf klarer Information sowie Partizipation und Intervention unterschiedlicher Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Hierzu gehört insbesondere auch eine sehr frühzeitige Vermittlung grundlegender Regeln und Werte des Zusammenlebens in der Aufnahmegesellschaft. Wie Information und Intervention aller beteiligten Akteure zur Gestaltung einer erfolgreichen Politik beitragen können, ist eine ständig neu zu beantwortende Frage. Präventive und begleitende Maßnahmen bei Entscheidungen über Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung bedürfen aktiver Kommunikation. Hierzu zählt die Bürgerbeteiligung im kommunalen Raum (z. B. Runde Tische und Foren) ebenso wie die Vermittlung geplanter oder getroffener Entscheidungen, um Konflikte und deren Eskalation zu vermeiden. Zur Etablierung kommunikativer Foren und der Prävention von Konflikten gehört auch die Einbeziehung von Flüchtlingen und Flüchtlingsinitiativen, die die Anliegen und Sichtweisen von Flüchtlingen einbringen. Begegnung und Dialog schaffen das Potenzial für Vertrauensbildung. Willkommenskultur sollte sich vor allem auch als Begegnungs- und Vertrauenskultur entfalten.

Allerdings gehören Konflikte zu den normalen Begleiterscheinungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen in pluralistischen Gesellschaften. Nicht die Konflikte per se, sondern deren Bearbeitung bildet die Herausforderung. Politik kann versuchen, Auseinandersetzungen zu antizipieren und zu moderieren, Konflikte aber nicht grundsätzlich verhindern, da sie ein wesentlicher Teil einer auf Wettbewerb und Demokratie basierenden Gesellschaft sind. Konfliktmanagement und Kompromissfindung sollten eine kluge Verteilung von finanziellen und sonstigen Ressourcen begleiten, um Verteilungskonflikte zwischen Flüchtlingen und dauerhaft hier Lebenden zu verhindern.

5.1.4 Die deutsche Einwanderungsgesellschaft in Europa:

Sozialer und narrativer Zusammenhalt

Pluralistische Gesellschaften verhandeln kontinuierlich, wie sie die sie kennzeichnende Vielfalt zu einem nötigen Maß an Gemeinsamkeit und Einheit fügen können – als Voraussetzung für Zugehörigkeit, Teilhabe und Identifikation. Dies gilt für Einwanderungsgesellschaften umso mehr, da sie durch weitere Dimensionen kultureller und religiöser Vielfalt geprägt werden. Ethnisch-kulturelle und ethnisch-religiöse Unterschiede sind allerdings nur eine Dimension solcher Vielfalt. Unterschiede erwachsen in modernen liberal-demokratischen Gesellschaften auch aus von Migration unabhängigen oder nur mittelbar damit verschränkten Faktoren, z. B. aus sozialer Ungleichheit, politischen Gegensätzen, Geschlechterdifferenzen, beruflichem Status und unterschiedlichen Lebensformen und -stilen. Der moderne

Wohlfahrts- und Sozialstaat zielt auf gleiche Rechte und Pflichten. Aus gegebener Vielfalt entsteht zwar nicht notwendigerweise ein grundsätzlicher Konflikt, sie zwingt aber zu Aushandlungsprozessen, die ihrerseits von unvermeidbaren und notwendigen Konflikten begleitet sind.

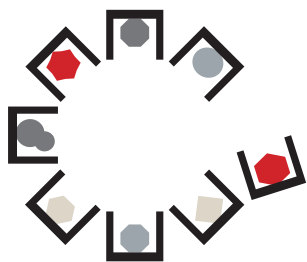
Die gesellschaftliche Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg sowie der durch Anwerbeabkommen eingewanderten Arbeitnehmer und ihrer Nachkommen sind ebenso wie der deutsche Einigungsprozess Wegmarken einer integrationspolitischen Erfolgsgeschichte, die die Bundesrepublik bereits geschrieben hat. Soll diese Erfolgsgeschichte weitererzählt werden, braucht es neue, umfassende, auch strittige gesellschaftliche Narrative auf einer gemeinsamen Basis. So ließe sich die Einwanderungsgesellschaft ausgestalten, um beides, Zugehörigkeit und Differenz, zu ermöglichen. Was ist nötig, um dazuzugehören? Neben dem Zugang zu Arbeit und sozialer Sicherung kommt Bildung und Kultur eine zentrale Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Einbeziehung von Migranten und Flüchtlingen zu. Auch spielt die Verortung der Gesellschaft in ihren historischen Traditionen, also die Bewusstmachung der jeweils eigenen Herkunft und Geschichte, eine bedeutende Rolle.

Die Herausbildung einer integrationspolitischen Weitererzählung, die Bindung herstellt und Identifikation ermöglicht, ist in erster Linie ein gesamtgesellschaftlicher Prozess. In gewissem Maße ist er auch eine Aufgabe staatlicher Bildungs- und Kulturinstitutionen. Staatliche Institutionen wie Schulen, Orte außerschulischer Bildung, Integrationskurse oder Museen können ebenso wie nichtstaatliche Institutionen an der Entwicklung von Deutungs- und Sinnangeboten mitarbeiten. Konkret heißt dies neben der Vermittlung von wertorientierter politischer Bildung u. a., dass sich auch die Geschichte der Flucht und Migration sowie der Flüchtlinge und Migranten angemessen abbilden muss. Mit dem Rekurs auf die Geschichte könnte sich ein historisches Bewusstsein dafür entwickeln, dass ein Leitmotiv in der (deutschen) Geschichte auch der Wandel durch Migration war. Vielfalt sollte auf vielen Ebenen als ein wichtiger Bestandteil deutscher Gesellschaft und Geschichte vermittelt werden.

Im Rahmen demokratischer und politischer Bildung ist es eine kontinuierliche Aufgabe, Rassismus und Vorurteile abzubauen sowie Gewaltpotenzialen entgegenzuwirken, ohne allerdings Kritik an Missständen der Einwanderungsgesellschaft zu verschweigen. Allein – laut Bundeskriminalamt – 1.005 gewaltsame Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte im Jahr 2015 unterstreichen die Notwendigkeit, der Gewalt und dem Hass gegen Fremde und Flüchtlinge politisch und gesellschaftlich mit der nötigen gesetzlichen und politischen Härte entgegenzuwirken. Offene Gewalt darf keinen Raum erhalten, und rhetorische und demagogische Hetze, die bewusst Gewaltbereitschaft produziert, ist entschieden zu bekämpfen. Die politische

Polarisierung der deutschen Öffentlichkeit um das Flüchtlingsthema darf die Gesellschaft nicht spalten. Die Sorge, dass es dauerhaft einen erfolgreichen Rechtspopulismus in den Parlamenten und auf den Straßen geben könnte, nimmt zu. Hier liegt eine große Verantwortung für Politik und Zivilgesellschaft, Bildungsinstitutionen und Medien, zu informieren und zu vermitteln. Das ist mitunter eine Gratwanderung zwischen politischer Korrektheit, notwendiger Klarheit und der Aufnahme und Äußerung von Kritik. Eine undemokratische und auf Vorurteilen basierende Ablehnung von Flüchtlingen aber braucht – wie auch Gewalt durch Flüchtlinge – eine klare Antwort und klare Entscheidungen. Radikalisierung muss vorgebeugt, Populismus widersprochen und Menschenrechten Achtung verliehen werden.

Lokale und regionale Foren politischer Auseinandersetzung und Artikulation können Zugangstore und Kommunikationsschnittstellen für Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt bilden. Dazu gehört die Bereitstellung von Informationen zum Aufbau des freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaates der Bundesrepublik. Sie ersetzt jedoch nicht die Praxis gelebter politischer Partizipation und Mobilisierung. Letztlich kommt es auf die Ein- und Ausübung demokratischer Bürgerrechte innerhalb der europäischen Wertegemeinschaft an. Diese Praxis gelebter Demokratie wird im alltäglichen Miteinander gelebt und eingeübt: in der Familie und Nachbarschaft, in Freundeskreisen, in Vereinen, in der Schule und am Arbeitsplatz. Die Mitwirkung möglichst vieler und unterschiedlicher Menschen in den kleinen Einheiten gesellschaftlicher Organisation ist für das alltägliche und dauerhafte Funktionieren von Demokratie notwendig. Insofern gilt auch hier, dass Austausch, Zusammenwirken und Begegnung Voraussetzungen für eine Vertrauenskultur sind.



Anhang I: Tabellen und Verzeichnisse



Tabellen

Die drei nachfolgenden Tabellen stellen Ergänzungen zu Kapitel 3.4 »Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge« dar.

Tabelle 8

(vgl. Weiser 2013, zit. nach Schroeder et al. 2015¹⁸⁶): Regelungen in den einzelnen Bundesländern zur Schulpflicht von Asylsuchenden und, falls keine Schulpflicht von Anfang an besteht, zum Schulbesuchsrecht

Bundesland	Schulpflicht	Schulbesuchsrecht
Baden-Württemberg	Ja, ab 6 Monaten nach Zuzug (§ 72 Abs. 1 S. 3 Schulgesetz)	Nicht geregelt
Bayern	Ja, ab 3 Monaten nach Zuzug (Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 1; S. 2 HS.2 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen)	Nicht geregelt
Berlin	Ja (§ 41 Abs. 2 Schulgesetz)	Entfällt
Brandenburg	Ja, ab Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung (§ 36 Abs. 1; § 40 Abs. 2 Schulgesetz/§ 1 Abs. 1; § 2 Abs. 1 Verordnung zum Ruhen der Schulpflicht nach Asyl-anträgen vom 30.11.1998)	Ja (§ 2 Abs. 3 S. 1 der Verordnung)
Bremen	Ja, wegen Wohnung in Bremen (§ 52 Bremisches Schulgesetz i. V. m. § 15 S. 1 Meldegesetz Bremen)	Entfällt
Hamburg	Ja (§ 37 Hamburgisches Schulgesetz/Nr. 1 Richtlinie für den Umgang mit Schulpflichtverletzungen vom 06.05.2013)	Entfällt
Hessen	Ja, ab Zuweisung zu einer Gebietskörperschaft (§ 56 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz/§ 46 Abs. 1 S. 1 Verordnung zur Gestaltung des Schulverhältnisses vom 19.08.2011)	Ja (§ 46 Abs. 3 der Verordnung)
Mecklenburg-Vorpommern	Ja, ab Zuweisung zu einer Gebietskörperschaft (§ 41 Abs. 1 S. 1 Schulgesetz/Nr. 3.4 S. 1 Bestimmungen zur Eingliederung und zum Schulbesuch von Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache in Schulen Mecklenburg-Vorpommerns vom 14.05.2006)	Ja (Nr. 3.4 S. 2 der Bestimmungen)
Niedersachsen	Ja, ab Wegfall der Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 63 Abs. 1 Nds. Schulgesetz / 3.1.1, 3.1.2. Erlass des Niedersächsischen Kultusministeriums »Ergänzende Bestimmungen zur Schulpflicht und zum Rechtsverhältnis zur Schule vom 29.08.1995«)	Nicht geregelt
Nordrhein-Westfalen	Ja, ab Zuweisung zu einer Gemeinde (§ 34 Abs. 6 S. 1 Schulgesetz)	Nicht geregelt
Rheinland-Pfalz	Ja (§ 56 Abs. 1 Schulgesetz/Rn. 2 Abs. 2 S. 2 Verwaltungsvorschrift »Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund«, 22.11.2006)	Ja (Rn. 2 Abs. 2 S. 3 der Verwaltungsvorschrift)
Saarland	Ja (§ 30 Abs. 1 S. 1 Schulordnungsgesetz/§ 1 S. 1 »Verordnung zum Unterricht für ausländische Kinder, Jugendliche und Heranwachsende sowie Schüler und Schülerinnen mit Migrationshintergrund«, 24.11.2009)	Entfällt

186 Schroeder, C. et al. (2015): Bildungszugang und Deutscherwerb für Flüchtlinge in Deutschland, Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Lehrstuhl für Deutsch als Zweit- und Fremdsprache am Institut für Germanistik der Universität Potsdam.

Sachsen	Nein (§ 26 Abs. 1 S. 1 Schulgesetz/vgl. 1.1 S. 4 Verwaltungsvorschrift zum Unterricht für ausländische Schüler an den allgemeinbildenden Schulen im Freistaat Sachsen vom 06.03.1992)	Ja (1.1 S. 4 Verwaltungsvorschrift)
Sachsen-Anhalt	Nein (§ 36 Abs. 1 Schulgesetz/Nr. 2.1 Runderlass zur Beschulung von Kindern deutscher Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sowie ausländischer Bürgerinnen und Bürger vom 26.07.2001)	Ja (Nr. 2.2 Runderlass)
Schleswig-Holstein	Ja, wegen Wohnung in Schleswig-Holstein (§§ 20 Abs. 1 S. 1, 2 Abs. 8 Schulgesetz i. V. m. § 13 Landesmeldegesetz)	Entfällt
Thüringen	Ja, ab 3 Monaten nach Zuzug (§ 17 Abs. 1 S. 2 Thüringer Schulgesetz)	Nicht geregelt

Tabelle 9

(vgl. Weiser 2013, zit. nach Schroeder et al. 2015¹⁸⁷): Regelungen in den einzelnen Bundesländern zur Schulpflicht für Migranten mit einer Duldung und, falls keine Schulpflicht besteht, zum Schulbesuchsrecht

Bundesland	Schulpflicht	Schulbesuchsrecht
Baden-Württemberg	Ja, ab 6 Monaten nach Zuzug (§ 72 Abs. 1 S. 3 Schulgesetz)	Nicht geregelt
Bayern	Ja (Art. 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen)	Entfällt
Berlin	Ja (§ 41 Abs. 2 Schulgesetz)	Entfällt
Brandenburg	Ja (§ 36 Abs. 2 Schulgesetz)	Entfällt
Bremen	Ja, wegen Wohnung in Bremen (§ 52 Bremisches Schulgesetz i. V. m. § 15 S. 1 Meldegesetz Bremen)	Entfällt
Hamburg	Ja (§ 37 Hamburgisches Schulgesetz/Nr. 1 Richtlinie für den Umgang mit Schulpflichtverletzungen vom 06.05.2013)	Entfällt
Hessen	Ja (§ 56 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz/§ 46 Abs. 1 S. 1 Verordnung zur Gestaltung des Schulverhältnisses vom 19.08.2011)	Entfällt
Mecklenburg-Vorpommern	Ja, bei Annahme des gewöhnlichen Aufenthalts im schulrechtlichen Sinn (zu Einzelheiten vgl. 3.1.2) (§ 41 Abs. 1 S. 1 Schulgesetz/Nr. 3.4 S. 1 der Bestimmungen zur Eingliederung und zum Schulbesuch von Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache vom 14.05.2006)	Nicht geregelt
Niedersachsen	Ja, wegen Wohnen in Niedersachsen (§ 63 Abs. 1 Nds. Schulgesetz/3.1.1, 3.1.2. Erlass »Ergänzende Bestimmungen zur Schulpflicht und zum Rechtsverhältnis zur Schule vom 29.08.1995«)	Entfällt
Nordrhein-Westfalen	Ja (§ 34 Abs. 6 S. 2 Schulgesetz)	Entfällt

187 Schroeder, C. et al. (2015): Bildungszugang und Deutscherwerb für Flüchtlinge in Deutschland, Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Lehrstuhl für Deutsch als Zweit- und Fremdsprache am Institut für Germanistik der Universität Potsdam.

Rheinland-Pfalz	Ja (§ 56 Abs. 1 Schulgesetz/Rn. 2 Abs. 2 S. 2 Verwaltungsvorschrift »Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund«, 22.11.2006)	Entfällt
Saarland	Ja (§ 30 Abs. 1 S. 1 Schulordnungsgesetz/§ 1 S. 1 »Verordnung zum Unterricht für ausländische Kinder, Jugendliche und Heranwachsende sowie Schüler und Schülerinnen mit Migrationshintergrund«, 24.11.2009)	Entfällt
Sachsen	Ja, bei Annahme des rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts im schulrechtlichen Sinn (zu Einzelheiten vgl. 3.1.2) (1.1 S. 4 »Verwaltungsvorschrift zum Unterricht für ausländische Schüler an den allgemeinbildenden Schulen vom 06.03.1992«)	Nicht geregelt
Sachsen-Anhalt	Ja, als Kinder ausländischer Bürger (§ 36 Abs. 1 Schulgesetz/Nr. 2.1 Runderlass »Beschulung von Kindern deutscher Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie ausländischer Bürgerinnen und Bürger vom 26.07.2001«)	Entfällt
Schleswig-Holstein	Ja, wegen Wohnung in Schleswig-Holstein (§§ 20 Abs. 1 S. 1, 2 Abs. 8 Schulgesetz i.V.m. § 13 Landesmeldegesetz)	Entfällt
Thüringen	Ja, ab 3 Monaten nach Zuzug (§ 17 Abs. 1 S. 2 Thüringer Schulgesetz)	Nicht geregelt

Tabelle 10

(nach Schroeder et al. 2015) Schulische Fördermaßnahmen in den einzelnen Bundesländern

Bundesland	Fördermaßnahme in der Schule
Baden-Württemberg	Vorbereitungsklassen: ab einer Zahl von 10 Kindern einjährige VABO-Klassen (Vorqualifizierungsjahr Arbeit und Beruf für Jugendliche ohne Deutschkenntnisse) in beruflichen Schulen
Bayern	Vorkurse Deutsch: vor der Grundschule, Feststellung des Sprachstandes durch SSMIK-Bogen, 240 h im Jahr Deutschförderklassen: Alle Jahrgänge (Schüler mit geringen Deutschkenntnissen), ca. 12 Schüler, in ausgewählten Fächern Unterricht getrennt von ihrer Stammklasse, in den übrigen Fächern nehmen sie am Unterricht ihrer Stammklasse teil. Klasse 1–7 à 2 Jahre: Deutschförderkurse, Grundschule: 1–4 Wochenstunden zusätzlich zum regulären Deutschunterricht, Extra ab Bewertung im Fach DaZ, Übergangsklassen für Quereinsteiger, Ziel ist Zurückführen in die Regelklasse, Lehrplan DaZ
Berlin und Brandenburg	Lerngruppen für Neuzugänge ohne Deutschkenntnisse: 28–31 Wochenstunden, Willkommensklassen/ Sprachlernklassen, Vorbereitungsklassen
Bremen	Vorkurse bis Niveau B1: parallel zum Regelunterricht, Dauer: 1–2 Jahre, zusätzliche Sprachfördermaßnahmen (SEK II), ein Alphabetisierungskurs
Hamburg	Basisklassen: bei fehlender Alphabetisierung, Dauer: 12 Monate, internationale Vorbereitungsklassen: Dauer 12 Monate, sofortige Einschulung und Beschulung bei schulischer Vorbildung
Hessen	Vorlaufkurse, Intensivsprachfördermaßnahmen, Alphabetisierungskurse, SEK II: Berufsvorbereitungsjahr in der Sonderform für Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie Ausländerinnen und Ausländer, Vorbereitung auf berufliche Ausbildung: Praktikum 2–4 Wochen
Mecklenburg-Vorpommern	Direkte Einschulung bis zur zweiten Klasse, Sprachklassen ab 7. Lebensjahr, Einsteigerklassen
Niedersachsen	Sprachlernklassen: Wenn mind. zehn Schüler mit schwachen Deutschkenntnissen an der Schule sind, jahrgangsübergreifend, max. 16 Schüler in einer Klasse, fachbezogen, in Abstimmung mit Regelunterricht, Dauer 1–2 Jahre, Förderkurs Deutsch als Zweitsprache: Wenn mind. vier Schüler aus einer Regelklasse Förderbedarf aufweisen. Vorgelagerte Schulpflicht (vor der Einschulung): vorher Sprachstandstest
Nordrhein-Westfalen	Auffangklassen: Bei Zuwanderung innerhalb eines Schuljahres, Vorbereitungs-klassen: ab 15 Schüler, zusätzliche Deutschförderung: bei geringer Anzahl an Schülern neben Unterricht in Regelklassen, Seiteneinsteigerklassen
Rheinland-Pfalz	Unterricht in Jugendhilfeeinrichtungen, Vorbereitungsklassen/-kurse Zusätzlicher Sprachunterricht in Regelklassen
Saarland	Zuordnung zu bestimmten Klassen, Flüchtlingsklassen, Projekt »Früh Deutsch lernen«
Sachsen	Vorbereitungsklassen, »Deutsch als Zweitsprache«-Klassen
Sachsen-Anhalt	Vorbereitungsklassen
Schleswig-Holstein	Basisstufe: ausschließlich Sprachunterricht in »Deutsch als Zweitsprache«-Zentren, Aufbaustufe: teilweise Unterricht in Regelklassen, Integrationsstufe: Unterricht in Regelklassen
Thüringen	Unterricht in Regelklassen, zusätzliche Deutschstunden, vereinzelt Intensivkurse: 20 Wochenstunden, 10–12 Schüler

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Asylbewerber in der EU und in Deutschland (1990–2015)	41
Abbildung 2: Herkunftsländer von Asylbewerbern in Deutschland (2015)	42
Abbildung 3: Bevölkerungspyramide von Asylbewerbern in Deutschland im Jahr 2015 (Erst- und Folgeanträge)	45
Abbildung 4: Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens	76
Abbildung 5: Abschiebungen nach Bundesländern und Jahren	171
Karte 1: Globale Flüchtlingsverteilung (Mitte 2015)	40
Karte 2: Quotenverteilung von Asylbewerbern laut Königsteiner Schlüssel (2016)	49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Status-Kategorien im und nach dem Asylverfahren	33
Tabelle 2: Die zehn Hauptherkunftsländer von 2006 bis 2015 (Erstanträge)	43
Tabelle 3: Flüchtlinge und Asylbewerber nach Statusgruppen (2014)	44
Tabelle 4: Verteilung von Asylbewerbern nach Geschlecht auf Herkunftsländer im Jahr 2015	47
Tabelle 5: Verteilung der Asylbewerber (Erstanträge) auf die Bundesländer (2015)	48
Tabelle 6: Entscheidungen über Asylanträge (2006–2015)	51
Tabelle 7: Erfolgte Dublin-Überstellungen ab 100 Übernahmeersuchen (2015)	53
Tabelle 8: Regelungen in den einzelnen Bundesländern zur Schulpflicht von Asylsuchenden und, falls keine Schulpflicht von Anfang an besteht, zum Schulbesuchsrecht	194
Tabelle 9: Regelungen in den einzelnen Bundesländern zur Schulpflicht für Migranten mit einer Duldung und, falls keine Schulpflicht von Anfang an besteht, zum Schulbesuchsrecht	195
Tabelle 10: Schulische Fördermaßnahmen in den einzelnen Bundesländern	197
Tabelle 11: Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen	146

Infoboxen

Infobox 1: Familiennachzug	67
Infobox 2: Eingeschränkte Freizügigkeit für Flüchtlinge?	93
Infobox 3: Vorrangprüfung für Flüchtlinge	147
Infobox 4: Qualifikation von Flüchtlingen für die Rückkehr in das Herkunftsland	158

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz (ehem. Asylverfahrensgesetz)
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAF	Berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DAAD	Deutscher Akademischer Auslandsdienst
DaF/DaZ	Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DSD	Deutsches Sprachdiplom
DSH	Deutsche Sprachprüfung für den Hochschulzugang ausländischer Studienbewerber
EASO	European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
EASY	IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERIN	European Reintegration (Instrument) Network
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURODAC	European Dactyloscopy (Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken)
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

GARP	Government Assisted Repatriation Programme; siehe REAG / GARP-Programm
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge)
GG	Grundgesetz
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
IntV	Integrationskursverordnung
IOM	International Organization for Migration
IT	Informationstechnologie
Kita	Kindertagesstätte
MARiS	Workflow- und Dokumentenmanagementsystem zur Vorgangs- bearbeitung im Asyl- und Dublin-Verfahren
REAG/GARP- Programm	Projekt »Bundesweite Unterstützung freiwilliger Rückkehr«; Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany (REAG) und GARP (Government Assisted Repatriation Programme)
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
STAFF	Startpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Literaturverzeichnis

A

AG Rück (2011): Vollzugsdefizite: Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen, Trier.

Arbeitgeberverbände Siegen-Wittgenstein (2015): Tarifparteien öffnen Tarifvertrag für Flüchtlinge, 21.09.2015, http://www.vdsm.net/agvsiwi/index.php?option=com_content&view=article&id=209:tarifparteien-oeffnen-tarifvertrag-fuer-fluechtlinge&catid=14:aktuelles&Itemid=113

Aumüller, Jutta; Daphi, Priska und Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Expertise, gefördert und herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung.

B

Bartosch, Ulrich und Gansczyk, Klaudius (Hrsg.) (2009): Weltinnenpolitik für das 21. Jahrhundert. Carl-Friedrich von Weizsäcker verpflichtet, LIT-Verlag, Berlin.

Baumann, Barbara und Becker-Mrotzek, Michael (2014): Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache an deutschen Schulen: Was leistet die Lehrerbildung? Überblick, Analysen und Handlungsempfehlungen. Herausgegeben vom Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache. Köln, http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/user_upload/Mercator-Institut_Was_leistet_die_Lehrerbildung_03.pdf

Bielicki, Jan (2014): »Goslar profitiert von Flüchtlingen«, in: Sueddeutsche.de, 21.11.2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/oberbuergermeister-oliver-junk-goslar-profitiert-von-fluechtlingen-1.2230279>

Boettcher, Johanna (2013): Ausschluss von schulischen Angeboten. Junge Flüchtlinge in Schleswig-Holstein, in: Der Schlepper Nr. 67 / 68, http://www.frsh.de/fileadmin/schlepper/schl_67_68/s67-68_82-85.pdf

Bozorgmehr, Kayvan und Razum, Oliver (2014): Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi Experimental Study in Germany, 1994–2013, in: PLoS ONE, 10 (7).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014a): Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Asylantragstellung – Entscheidung – Folgen der Entscheidung, Nürnberg, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/ablauf-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014b): Für ein neues Leben in Frieden. Staatssekretärin Haber begrüßt Resettlement-Flüchtlinge aus Syrien am Flughafen in Hannover, Pressemitteilung, Ausgabe 0035/2014, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/20141203-0035-pressemitteilung-bmi-ankunft-resettlement.html>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a): Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens, Stand Juli 2015, http://www.bamf.de/SharedDocs/Bilder/DE/Content/Asyl/Sonstige/ablauf-asylverfahren.png?__blob=poster&v=4

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b): Das Bundesamt in Zahlen 2014, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2014.pdf?__blob=publicationFile

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Januar 2016, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201601-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016c): BAMF stellt Plan für 2016 vor. Pressemitteilung, Ausgabe 004/2016, 05.02.2016, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160205-004-presseeinladung-bilanz-pk.html?nn=1366068>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016d): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2015-quartal-1-bis-3-bund.pdf?__blob=publicationFile

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016e): FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen (Stand: Januar 2016), <http://www.bamf.de/FAQ-Arbeitsmarktzugang-gefluechtete-Menschen>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016f): Verteilung der Asylbewerber, <http://www.bamf.de/DE/Migration/Asyl-Fluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016g): Freiwillige Rückkehr mit REAG/GARP, Stand 15.02.2016, <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/FreiwilligeR%C3%BCckkehr/freiwillig-rueckkehr.html>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/ Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2015): Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber in Bayern, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integration/Sonstiges/konzept-kurse-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile

Bundesärztekammer (Hrsg.) (2015): 118. Deutscher Ärztetag. Beschlussprotokoll, Frankfurt am Main, http://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/downloads/pdf-Ordner/118_DAET/118DAETBeschlussprotokoll20150515.pdf

Bundesinstitut für Berufsbildung. Anerkennung in Deutschland (2014): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2014, http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php

Bundesministerium des Innern (2015): Referentenentwurf. Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Stand 19.11.2015, http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/AsylGneu_191115.pdf

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015): Richtige Vorschläge, aber noch dringender Änderungsbedarf. Stellungnahme zum Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, 07.10.2015, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/\\$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf)

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2015a): Forderungen zur gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter in der Bundesrepublik Deutschland, http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2015/09/Versorgungsbericht_mit-Umschlag_2015.compressed.pdf

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2015b): Versorgungsbericht zur Psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, Berlin, http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2014/07/Forderungen-und-Konzept-zur-Umsetzung-der-EU-Aufnahmerichtlinie_17_07_2015.pdf

C

Cassarino, Jean-Pierre (2008): Conditions of Modern Return Migrants: Editorial Introduction. *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, UNESCO 10, S. 95–106.

Creutzburg, Dietrich (2015): Akzeptanz für Einwanderung nicht überstrapazieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online, 20.08.2015, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/der-svr-migration-ueber-die-debatte-um-neue-arbeitsvisa-fuer-balkan-fluechtlinge-13760375.html>

Czempiel, Ernst-Otto (2005): Außenpolitik in der Weltinnenpolitik, in: Wiener Zeitung, 01.03.2005, http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/wz_reflexionen/kompodium/?em_cnt=353177&em_cnt_page=2

D

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara und Strien, Karsten (2015): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>

Deutscher Gewerkschaftsbund (2014): Mindestlohn-Check Nr. 4 – Sind Langzeitarbeitslose wirklich vom Mindestlohn ausgenommen?, <http://www.dgb.de/themen/++co++c4bed4b2-7b3e-11e4-8571-52540023ef1a>

Deutscher Gewerkschaftsbund (2015a): Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen, MIA-Information, Berlin, <http://www.dgb.de/themen/++co++3be2bd8e-4bd1-11e5-822f-52540023ef1a>

Deutscher Gewerkschaftsbund (2015b): Stellungnahme zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Flüchtlingspolitik: Deutschland kann Herausforderungen bewältigen, 25.09.2015, <http://www.dgb.de/themen/++co++f3cf8c52-62af-11e5-a00f-52540023ef1a>

Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): Einschränkungen in der Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge fortgeschrieben, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/einschraenkungen-in-der-gesundheitsversorgung-fuer-fluechtlinge-fortgeschrieben/>

Dewan, Torun und Thielemann, Eiko R. (2006): The myth of free-riding: Refugee protection and implicit burden-sharing, in: West European Politics, 29 (2), S. 351-369.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2014): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

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, Pro Asyl e. V.

Dünnwald, Stephan (2014): Rückkehr als Risiko, in: Ataç, Ilker; Fanizadeh, Michael; Kraler, Albert und Manzenreiter, Wolfram (Hrsg.): Migration und Entwicklung. Historische Sozialkunde / Internationale Entwicklung Bd. 32, Wien.

E

Emmrich, Julia (2015): Jeder Flüchtling sollte innerhalb von drei Tagen einen Arzt sehen, in: Hamburger Abendblatt, 27.08.2015, <http://www.abendblatt.de/politik/article205607061/Jeder-Fluechtling-sollte-innerhalb-von-drei-Tagen-einen-Arzt-sehen.html>

Engler, Marcus (2015): Sicherer Zugang: Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland, SVR Policy Brief, Berlin.

ESF-Verwaltungsstelle (Hrsg.) (2015): Förderhandbuch zum ESF-BAMF-Programm. Berufsbezogenes Deutsch als Zweitsprache, http://www.bamf.de/Shared-Docs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/ESF/01_Grundlagen/foerderhandbuch.pdf?__blob=publicationFile

Europäische Kommission (2016): Kommission legt Bericht über Fortschritte in der europäischen Flüchtlingspolitik vor, 10.02.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_de.htm

Europäischer Rat (2008): Vermerk des Vorsitzes an den Rat, »Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl« vom 24.09.2008, Nr. 13440/08, Brüssel, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2013440%202008%20INIT>

Europäische Union (2009): Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:jl0028>

Europäische Union (2012): Verordnung Nr. 154/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), L 58/3, 29.02.2012, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0154&from=EN>

Europäische Union (2014): Verordnung Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 150/168, 20.05.2014, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516&from=DE>

European Union Agency for Fundamental Rights (2015): Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox, FRA Focus 02/2015, Wien, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf

F
Flüchtlingsrat Berlin e.V. (2013): Die schulische Situation von Flüchtlingskindern und -jugendlichen: Empfehlungen des Flüchtlingsrats Berlin, http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Empfehlungen_FR_Schule_Fluechtlingskinder.pdf

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2015a): Aufenthaltsrechtliche Situation, Hannover, <http://www.nds-fluerat.org/leitfaden/14-fluechtlinge-mit-duldung/121-aufenthaltsrechtliche-situation>

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2015b): Erstinfos für Asylsuchende, Hannover.

Flüchtlingsrat NRW e.V. (Hrsg.) (2014): Deutschkursangebote für Flüchtlinge, Bochum.

Frankfurter Allgemeine Zeitung Online (2015): Kretschmann im Gespräch. »Die Länder des Westbalkan gehören zu Europa«, 26.07.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kretschmann-im-gespraech-die-laenderdes-westbalkan-gehoren-zu-europa-13721581.html>

G
Gabler Wirtschaftslexikon: Konnexitätsprinzip, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/konnexitaetsprinzip.html>

Gaigl, Wolfgang und Haase, Michael (2014): Die Beschulung von berufsschulpflichtigen Asylbewerbern und Flüchtlingen (BAF), http://www.lernenvorort-muehldorf.de/fileadmin/user_upload/PDFs/14-07-14_Bildungsfahrt_Vortrag_BAF.pdf

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2015): Reform der Integrationskurse gefordert, <http://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/reform-der-integrationskurse-gefordert>

GGUA Flüchtlingshilfe e. V. (2015): Erfordernis einer Arbeitserlaubnis bzw. Zustimmung zur Beschäftigung, Münster, November 2015, http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Erfordernis_einer_Arbeitserlaubnis_bzw.pdf

Giaramita, Nina (2015): Gesundheits-Check überfordert Kommunen, in: WDR aktuell, 06.08.2015, <http://www1.wdr.de/themen/aktuell/medizinische-versorgung-fluechtlinge-100.html>

Goethe-Institut (Hrsg.) (2007): Rahmencurriculum für Integrationskurse. Deutsch als Zweitsprache, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/KonzepteLeitfaeden/rahmencurriculum-integrationskurs.pdf?_blob=publicationFile

Gogolin, Ingrid; Lange, Imke; Michel, Ute und Reich, Hans H. (Hrsg.) (2013): Herausforderung Bildungssprache – und wie man sie meistert, Förmig Edition 9, Münster.

H
Höhne, Jutta und Michalowski, Ines (2015): Long-term Effects of Language Course Timing on Language Acquisition and Social Contacts: Turkish and Moroccan Immigrants in Western Europe, *International Migration Review*, Vol. 4, S. 1–30.

Hörich, Carsten (2011): Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme, ZAR 9/2011, S. 281–286, http://www.zar.nomos.de/fileadmin/zar/doc/Aufsatz_ZAR_11_09.pdf

I
Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (2015): Auswirkungen der erhöhten Zuwanderung auf demographische Prognosen und die Folgen für den Wohnraumbedarf in Deutschland, http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/257363/storage/master/file/8284571/download/Wohnraumbedarf%20Gutachten%20IW%20K%C3%B6ln.pdf

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Szenarien zur Prognose von Flüchtlingseffekten auf die Arbeitslosigkeit, Aktuelle Berichte 15 / 2015, http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1515.pdf

Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V. (2015): Verantwortungsvolle Beschäftigung von Flüchtlingen ermöglichen – gesetzliche Hemmnisse für die Zeitarbeit abbauen, 07.09.2015, https://www.ig-zeitarbeit.de/system/files/2015/igz-positionspapier_fluechtlinge.pdf

Ippolito, Francesca und Velluti, Samantha (2011): The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, in: *Refugee Survey Quarterly*, 30 (3), S. 24–62.

J

Jahn, Daniela; Maurer, Andreas; Oetzmann, Verena und Riesch, Andrea (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier der FG 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AsylpolitikKS1.pdf>

K

Kruschke, Guido (2015): DIHK fordert »Spurwechsel« zur Arbeitsmigration von Flüchtlingen, in: Produktion, 20.08.2015, <http://www.produktion.de/nachrichten/wirtschaftspolitik/dihk-fordert-spurwechsel-zur-arbeitsmigration-von-fluechtlingen-300.html>

Kultusministerkonferenz (2015): Hochschulzugang und Hochschulzulassung für Studienbewerberinnen bzw. Studienbewerber, die fluchtbedingt den Nachweis der im Heimatland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung nicht erbringen können. Beschluss vom 03.12.2015, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_12_03-Hochschulzugang-ohne-Nachweis-der-Hochschulzugangsberechtigung.pdf

L

Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften (2015): Zur Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, Kurz-Stellungnahme, http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2015_Gesundheit_Asylsuchende_01.pdf

Lersner, Ulrike Freifrau von (2008): Flüchtlinge in Deutschland. Eine psychologische Analyse der freiwilligen Rückkehr, Konstanz, http://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/10899/Diss_Lersner.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Leubecher, Marcel (2016) : Ein Bundesland schiebt so gut wie gar nicht ab, in: Die Welt, 09.02.2016, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article151995020/Ein-Bundesland-schiebt-so-gut-wie-gar-nicht-ab.html>

Lisker, Andrea (2010): Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Kindergarten und beim Übergang in die Schule, Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Expertise_Sprachstandserhebung_Lisker_2010.pdf

Lokhande, Mohini (2015): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, SVR Policy Brief, Berlin.

M

Massumi, Mona; von Dewitz, Nora; Grießbach, Johanna; Terhart, Henrike; Wagner, Katarina; Hippmann, Kathrin; Lale, Altinay; Becker-Mrotzek, Michael und Roth, Hans-Joachim (2015): Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Herausgegeben vom Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, Köln, http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Publikationen/MI_ZfL_Studie_Zugewanderte_im_deutschen_Schulsystem_final_screen.pdf

Mediendienst Integration (2015): Nur einige EU-Länder wollen Flüchtlingen helfen, 22.07.2015, <http://mediendienst-integration.de/artikel/fluechtlingspolitik-eu-staaten-einigen-sich-nur-auf-verteilung-eines-teils-der-fluechtlinge-in-der-u.html>

Müller, Andreas (2013): Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), BAMF Working Paper 55, Nürnberg.

Müller, Andreas (2015): Flüchtlingsaufnahme im Föderalen System, in: Caritas: Migration und Integration-Info, Nr. 3, Köln.

Müller, Annekathrin (2015): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wohnungsmarkt_20150615.pdf?__blob=publicationFile

O

Oberhuber, Nadine (2015): Endstation München, in: ZEIT ONLINE, 02.09.2015, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/fluechtlinge-bayern-grenzkontrollen-aufnahmelager-registrierung>

P

PG Asyl (2015): Modellprojekt für eine neue Erstaufnahmeeinrichtung in Bayern, Würzburg / München, <http://www.pgasyl.de/PGAsyl-Konzept>

Presseportal (2015): Rheinische Post: Bundesagentur: Blue Card soll top-qualifizierte Flüchtlinge aus Asylverfahren herausholen, 18.07.2015, <http://www.presseportal.de/pm/30621/3074535>

PRO ASYL (2015): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BR Drs. 446/15, 29.09.2015, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2015_10_09_Zweite_Stellungnahme_von_PRO_ASYL_zum_Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz_18_4_417_-__.pdf

Q

qualiboXX - Portal für den Übergang von Schule zu Beruf (2015): Flüchtlinge dürfen jetzt unter erleichterten Bedingungen arbeiten, Interview mit Jens Dieckmann, Bundesinstitut für Berufsbildung, 15.09.2015, http://www.qualiboxx.de/wws/interview-dieckmann.php?s_id=44720477855744471144636953695240

R

Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechterspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nr. 32, Berlin.

S

Scherr, Albert (2015): Abschiebungen. Verdeckungsversuche und Legitimitätsprobleme eines Gewaltakts. in: Kursbuch, Nr. 183, S. 60–74.

Schneider, Jan; Engler, Marcus und Angenendt, Steffen (2013): Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs, Berlin.

Schroeder, Christoph und Zakharova, Natalia (2015): Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? Kritische Bilanz und Ausblick. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 8, S. 257-262.

Siegel, Jeff (2003): Social Context, in: Catherine H. Doughty und Michael H. Long (Hrsg.): The Handbook of Second Language Acquisition, Malden/ Oxford, S. 178-223.

Société des Nations (Hrsg.) (1926): Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés Russes et Arméniens, signé à Genève le 12 mai 1926, complémentaire aux arrangements du 5 juillet 1922 et 31 mai 1924, Genf 1926.

Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom 28. April 2015, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html>

Stern.de (2015): Ärztepräsident Montgomery fordert bessere medizinische Versorgung von Flüchtlingen, 27.08.2015, <http://www.stern.de/politik/deutschland/aerztepraesident-frank-ulrich-montgomery-fordert-bessere-medizinische-versorgung-von-fluechtlingen-6421906.html>

T

Tagesschau.de (2015): Binnen drei Tagen einen Arzt sehen, 27.08.2015, <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-gesundheit-101.html>

Thieme, Thomas (2015): Arbeit ist die beste Form der Integration, in: Stuttgarter Zeitung, Online-Ausgabe, 31.08.2015, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundesagentur-chef-frank-juergen-weise-arbeit-ist-die-beste-form-der-integration.990d02b3-acd5-4aa2-9a9c-4e6ca52254b3.html>

U

United Nations High Commissioner for Refugees (2011): UNHCR Resettlement Handbook, <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

United Nations High Commissioner for Refugees (2014): Progress Report on Resettlement, <http://www.unhcr.org/53aa90bf9.html>

United Nations High Commissioner for Refugees (2015a): Mid-Year Trends 2015, <http://www.unhcr.org/56701b969.html>

United Nations High Commissioner for Refugees (2015b): UNHCR Refugee Resettlement Trends 2015, <http://www.unhcr.org/559e43ac9.html>

V

Voigt, Claudius (2015): Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen? Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge, WISO Direkt, Mai 2015, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11437.pdf>

Voigtländer, Michael (2015): Optionen für bezahlbaren Wohnraum, IW Policy Paper 14/2015, Köln.

W

Weiser, Barbara (2013): Recht auf Bildung für Flüchtlinge. Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Flüchtlinge und Migranten mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), Informationsverbund Asyl und Migration e.V. (Hrsg.): Beilage zum Asylmagazin 11 / 2013, Berlin.

Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Hrsg. Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main.

Wingenroth, Carl D. (1959): Das Jahrhundert der Flüchtlinge, in: Außenpolitik 10/1959.

Worbs, Susanne; Bund, Eva; Kohls, Martin und Babka von Gostomski, Christian (2013): (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. Forschungsbericht 20. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Z

ZEIT ONLINE (2015): BKA: Sprunghafter Anstieg bei Straftaten gegen Asylunterkünfte, 28.01.2016, <http://www.zeit.de/news/2016-01/28/migration-bka-sprunghafter-anstieg-bei-straftaten-gegen-asylunterkuenfte-28155405>

Zolberg, Aristide (1983): The Formation of New States as a Refugee-Generating Process, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science: The Global Refugee Problem: U.S. and World Response, Vol. 467.

Zitierte Webseiten

Adopt a Revolution: <https://www.adoptrevolution.org>

Bildungsportal Schleswig-Holstein: Deutsch als Zweitsprache,
<http://daz.lernnetz.de/content/index.php>

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Neustart in Deutschland.
Alle Informationen für Asylsuchende, Arbeitsuchende und Arbeitgeber auf einen
Blick, <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/inhalt.html>

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und
Folteropfer (BAfF e.V.), <http://www.baff-zentren.org>

Citizenship and Immigration Canada (CIC): »Language Training Vouchers Pilot
Initiative«,
<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/language-training/index.asp>

Europaschule Gymnasium Hamm: Erwerb des Deutschen Sprachdiploms,
<http://www.gyha.de/schulprofil/index.php?module=webpage&id=24>

Flüchtlinge Willkommen, <http://www.fluechtlinge-willkommen.de>

Förderprogramm der Bundesregierung »Integration durch Qualifizierung (IQ)«:
<http://www.netzwerk-iq.de>

Fortbildungsmodule »Durchgängige Sprachbildung / Deutsch als Zweitsprache«
des Landesinstituts für Schule und Medien Berlin-Brandenburg,
<http://www.lisum.berlin-brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb2.c.427676.de>

Herberge für Menschen auf der Flucht e.V.: <https://herberge-fuer-menschen.de>

Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer
Berufsqualifikationen »Anerkennung in Deutschland«,
<http://www.anerkennung-in-deutschland.de>

Kita-Server Rheinland-Pfalz, <https://kita.rlp.de/Fluechtlingskinder.730.0.html>

Leadership for Syria – Begleitprogramm des DAAD für syrische Stipendiaten an
deutschen Hochschulen, <https://www.daad.de/hochschulen/ausschreibungen/projekte/de/11342-foerderprogramme-finden/?s=1&projektid=57246624>

Missing Migrants Project, International Organization for Migration,
<http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>

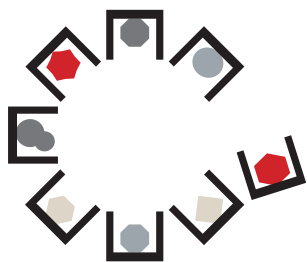
Otto Benecke Stiftung e. V.: Förderprogramm Garantiefonds,
<http://www.obs-ev.de/programme/foerderprogramm-garantiefonds>

Papagei.com – online Sprachen lernen,
<http://www.papagei.com/>

Sofatutor – Spracherwerb,
<http://www.sofatutor.com/deutsch/sprache-und-kommunikation/spracherwerb>

STAFF-Programm Schleswig-Holstein: <http://www.vhssegeberg.de/2013/11/staff-sh-starterpaket-fuer-fluechtlinge-in-schleswig-holstein/#more-4270>

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.: Integration durch Ausbildung und Arbeit: IdA 120,
<https://www.vbw-bayern.de/vbw/ServiceCenter/Fl%C3%BChtlingsintegration/Besch%C3%A4ftigung-erproben/IdA-Integration-durch-Arbeit.jsp>



Anhang II:
Die Arbeit der Robert Bosch
Expertenkommission



Strategien und Lösungen für die Zukunft entwickeln: Zum Selbstverständnis und zur Arbeitsweise der Robert Bosch Expertenkommission

Mit der im März 2015 einberufenen Robert Bosch Expertenkommission zur Neu- ausrichtung der Flüchtlingspolitik unter Vorsitz von Armin Laschet hat die Robert Bosch Stiftung zehn hochrangige Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammengebracht, um binnen Jahresfrist neue, konkrete und lösungsorientierte Handlungsoptionen und Reformvorschläge zur deutschen Flüchtlingspolitik zu entwickeln. Die Kommission verstand sich dabei als ein parteiübergreifendes und unabhängiges Gremium. Ihr »Mandat« beinhaltete den Auftrag, eine offene und sachliche Diskussion zu ermöglichen, unterschiedliche Perspektiven einzubeziehen und konstruktive, politisch umsetzbare Vorschläge und Konzepte zu entwickeln.

Das Thema der Kommissionsarbeit, die aktuelle und zukünftige Flüchtlingspolitik in Deutschland, entfaltete im Laufe des Jahres eine zuvor nicht geahnte Aktualität und Brisanz. Dies hat die alltägliche Arbeit der Kommission beeinflusst, da die politische Entwicklung bisweilen bereits diskutierte Optionen und Vorschläge der Kommission überholt hatte. Angesicht einer zunehmenden Polarisierung und Emotionalisierung der Debatte in der deutschen Öffentlichkeit verstärkte sich für die Kommission zudem die Notwendigkeit, mit ihrer Arbeit auch einen Beitrag zu einem neuen integ- rations- und flüchtlingspolitischen Grundkonsens zu leisten.

Zwischen dem 12. März 2015 und dem 21. Januar 2016 traf sich die Kommission zu fünf je eintägigen Sitzungen, in denen in konstruktiver und ergebnisorientierter Art und Weise inhaltliche Positionen entwickelt, diskutiert und zu politisch hand- habbaren Vorschlägen ausformuliert wurden. Bei Bedarf wurde über Anhörungen, Gespräche und Gutachten externe wissenschaftliche, praktische und ethische Expertise anderer Akteure in die Kommissionsarbeit eingebunden. Die Arbeit der Kommission unterstützte und begleitete ein wissenschaftliches Sekretariat.

Die Kommission hatte es sich zur Aufgabe gemacht, auf Grundlage wissenschaft- licher Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis konkrete Handlungsempfeh- lungen insbesondere für die mittel- und langfristige Integration von Flüchtlingen zu entwickeln. Die Diskussionen der Kommissionsmitglieder waren bisweilen notwen- digerweise kontrovers, aber stets von dem Willen getragen, tragfähige Kompromisse zu erzielen, die einem Praxistest standhalten können. In der Regel wurde durch die Diskussion ein Konsens erzielt, im Zweifel wurden Mehrheitsentscheidungen mit

der Möglichkeit zu einem abweichenden Votum getroffen, was sich auch im hier vorgelegten Bericht widerspiegelt. Auch dort, wo der Bericht keine abweichenden Meinungen ausweist, heißt das nicht notwendigerweise, dass alle Kommissionsmitglieder mit allen Formulierungen und Handlungsempfehlungen einverstanden waren. Vordringliches Ziel war, durch die Diskussion aller z. T. sehr unterschiedlicher Meinungen zu neuen Vorschlägen zu gelangen.

Seit November 2015 hat die Kommission vier separate Dossiers zu den Themen Spracherwerb, Bildungszugänge, Unterbringung und Wohnen sowie Gesundheitsversorgung publiziert. Der hier vorgelegte Abschlussbericht umfasst diese bereits publizierten Dossiers sowie acht weitere, bislang nicht publizierte Kapitel. Die entwickelten Ideen und Vorschläge sind zu prägnanten Handlungsempfehlungen verdichtet worden, die den einzelnen Kapiteln vorangestellt sind. Die Konkretisierung der verdichteten Empfehlungen und eine Differenzierung nach der Dringlichkeit ihrer Umsetzung (kurz-, mittel- oder langfristig) finden sich am Ende eines jeden Themenkapitels, das eingangs jeweils eine Sachstandsdarstellung und einen Überblick über die aktuelle Diskussion enthält. Die hier entwickelten Empfehlungen sollen dazu beitragen, einen konstruktiven Beitrag zur Weiterentwicklung der flüchtlingspolitischen Rahmenbedingungen zu leisten.

Erklärung von Günter Burkhardt, PRO ASYL

Abweichendes Votum von Günter Burkhardt, Geschäftsführer PRO ASYL, zum Bericht der Robert Bosch Expertenkommission

Im Frühjahr 2015, als die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik ins Leben gerufen wurde, war die Diskussion in Deutschland von einer großen Offenheit gegenüber Flüchtlingen geprägt. Es herrschte großes Verständnis dafür, dass Menschen, die vor Krieg, Terror und Verfolgung fliehen, Schutz benötigen und ihn erhalten sollen. Quer durch alle politischen Parteien zogen und ziehen sich bis heute Diskurse, wie die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen am besten gelingen und wie sie bewerkstelligt werden kann.

Die Arbeit der Robert Bosch Expertenkommission knüpft an diese Debatten und Diskurse an. Ein Gremium mit Persönlichkeiten aus den unterschiedlichsten Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hat ernsthafte Debatten geführt, Argumente abgewogen und versucht, über die aktuellen Probleme im Umgang mit einer großen Zahl von Flüchtlingen hinaus zu in die Zukunft weisenden Vorschlägen zu kommen. PRO ASYL sieht eine seiner Kernaufgaben darin, gemeinsam mit möglichst vielen gesellschaftlichen Akteuren für die Rechte der Flüchtlinge einzutreten, wozu inzwischen notwendigerweise auch die Vermittlung der Grundhaltung gehört, dass es sich um Rechte überhaupt, größtenteils um Menschenrechte handelt, die auszugestalten sind, nicht aber um generöse »Gastrechte«, die voluntaristisch zuerkannt und weggenommen – gar verwirkt – werden können. Daneben ist PRO ASYL immer bereit, mit anderen gesellschaftlichen Akteuren zu reflektieren, welche Hürden überwunden oder abgeschafft werden müssen, damit im Interesse der Betroffenen und der Aufnahmegesellschaft ein positiver Prozess entsteht. PRO ASYL tritt dafür ein, im Rahmen solcher Debatten über Integrationsprozesse zurückhaltend umzugehen mit Nützlichkeitserwägungen. Menschen, die verfolgt sind, brauchen Schutz; unabhängig davon, ob sie zunächst für die Aufnahmegesellschaft nützlich sind – eine Begrifflichkeit, die auf Menschen anzuwenden ohnehin schwierig ist. Gleichwohl sehen wir, dass Flüchtlinge enorme Potenziale mitbringen, die brachliegen. Sie sind willens und fähig, ein neues Leben zu beginnen und es aktiv zu gestalten. Es liegt im Interesse aller – sowohl der aufnehmenden Gesellschaft als auch der Flüchtlinge –, Hürden, die Integration verhindern, zu beseitigen.

In der Robert Bosch Expertenkommission wurde eine Vielzahl von Themenfeldern kontrovers behandelt. Die Positionen von PRO ASYL gingen in mancherlei Hinsicht über die Vorschläge und Beschlüsse hinaus, waren aber nicht immer mehrheitsfähig. Nachfolgend möchte ich die Punkte erläutern, die für PRO ASYL besonders wichtig sind:

Aufnahme und Integration: Unterbringung und Wohnen

Positiv sind viele der Positionen der Expertenkommission zum Thema der Unterbringung und insbesondere auch zur Notwendigkeit einer massiven Ausweitung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus in Deutschland sowie zur Einführung von bundesweit einheitlichen Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte. Für Unterkünfte bestehen bereits seit Jahrzehnten Regelungslücken, unabhängig von den hohen Asylantragszahlen. Aus Sicht von PRO ASYL ist insbesondere der Rückgang an Wohnungen im sozialen Segment im Verhältnis zum Zubau besonders bedenklich. Daher muss Bestandteil einer Neuregelung des sozialen Wohnungsbaus eine Grundgesetzänderung sein, denn nach der Übergangsregelung des Art. 143c GG kann der Bund nur bis 2019 Fördergelder in diesem Bereich den Ländern zur Verfügung stellen. Aus Sicht von PRO ASYL bedarf es weitreichenderer Forderungen, so dass die geforderten politischen Ziele auch umgesetzt werden können. Die große strukturelle Finanzierungslücke wird bei Ländern und Kommunen in Zukunft weiter bestehen.

Alle Experten sind sich einig: Je früher Integrationsmaßnahmen greifen, desto besser gelingt diese. Dem stehen aber jüngst getroffene gesetzliche Regelungen entgegen. Dazu gehört die Gesetzesverschärfung durch das Asylpaket I, nach der die Verweildauer in Erstaufnahmeeinrichtungen nun bis zu sechs Monate dauern kann und währenddessen ein Zugang zu Sprachkursen, Bildungsmaßnahmen und ggf. Arbeit so de facto nicht möglich ist.

Aufnahme und Integration: Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

Zu diesem Thema hat die Kommission eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen erarbeitet, die aus Sicht von PRO ASYL in die richtige Richtung gehen. Dissens besteht allerdings hinsichtlich des Vorschlages zum Mindestlohn, Flüchtlinge wie inländische Langzeitarbeitslose zu behandeln. Die aktuelle Situation von Flüchtlingen sollte nicht dazu missbraucht werden, den Mindestlohn auszuhöhlen. Das wäre in der Sache nicht hilfreich und im Übrigen dazu angetan, eine feindselige Stimmung gegen Flüchtlinge weiter anzuheizen. Flüchtlinge sind hoch motiviert, Fuß zu fassen. Oft fehlt es an der Anerkennung der Berufsabschlüsse und einer adäquaten Ausbildung. Ziel der Maßnahmen sollte sein, Flüchtlingen Zugang zu Bildung und Ausbildung zu ermöglichen. Der hier unterbreitete Vorschlag kann aus Sicht von PRO ASYL dazu führen, dass die Typisierung von Flüchtlingen als Langzeitarbeitslosen zu einem Verdrängungswettbewerb führt. Statt Qualifizierung und Ausbildung können kurzfristige Interessen von Arbeitgebern wie auch möglicherweise von Betroffenen dazu führen, dass die langfristig sinnvolle berufliche Qualifizierung und Ausbildung nicht vonstattengeht.

In diesem Kontext ist es auch erforderlich, dass anerkannte Flüchtlinge wie bisher ihren Wohnsitz frei wählen können. Was deutschen Arbeitssuchenden nahegelegt wird – Mobilität und Bereitschaft zum Umzug –, soll bei Flüchtlingen ins Gegenteil verkehrt werden. Ausgerechnet Flüchtlinge nun dazu zu zwingen, ihr neues Leben genau dort zu beginnen, wo Einheimische wegen mangelnder Zukunftschancen abwandern, ist integrationspolitisch gedacht geradezu absurd.

Für PRO ASYL beinhalten sowohl die Beschäftigungsverordnung, die Ausländerbehörden die Möglichkeit gibt, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu sperren sowie das Asylbewerberleistungsgesetz besondere Hürden, weshalb sich PRO ASYL für die Abschaffung dieses diskriminierenden Gesetzes einsetzt. Es vermittelt weiterhin den Eindruck, es gebe zweierlei Existenzminima, und verhindert die bruchlose Gewährung von materiellen Eingliederungs- und Integrationsleistungen aus einer Hand.

Bleibeperspektive und Kategorisierung von Flüchtlingen

Dass die Expertenkommission sich kritisch zur innenministeriellen Definition der Bleibeperspektive äußert, wonach lediglich Schutzsuchenden aus Syrien, Irak, Iran und Eritrea eine hohe Bleibeperspektive zugesprochen und damit der Weg zu Sprach- und Integrationskursen eröffnet wird, ist richtig und sachgerecht. Vor dem Hintergrund, dass Schutzsuchende aus Staaten wie Afghanistan, Somalia und einigen anderen Ländern bereinigte Anerkennungsquoten von bis zu 80 Prozent haben, ist die aktuelle Praxis staatlich gewollte Desintegration für einen Großteil derer, die bleiben werden.

Die Prima-facie-Kategorisierung von Flüchtlingen bestimmt nicht nur zunehmend deren Integrationschancen, sondern überhaupt die Möglichkeit, in individuellen und fairen Asylverfahren eine Chance zu erhalten. Für PRO ASYL steht im Mittelpunkt eine unvoreingenommen durchgeführte Prüfung der individuellen Asylanträge, aus der sich die Bleibeperspektive ergibt.

Asylverfahren

Die Expertenkommission hat sich zu einer Darstellung des Asylverfahrens entschlossen, die überwiegend geprägt ist von der Sichtweise des Bundesinnenministeriums. Deshalb ist hier für PRO ASYL nochmals hervorzuheben: Die Umsetzung der Asylpakete I und II führt zu einer monatelangen Wartezeit, bis das Asylverfahren beginnt. Schnellverfahren, verbunden mit der aktuell beim Bundesamt festzustellenden Kurzausbildung, führen zum Risiko, dass eine notwendige Sachverhaltsaufklärung zugunsten typisierender Betrachtungsweisen unterbleibt. Ein extrem verkürzter Rechtsweg und eine fehlende Asylverfahrensberatung verhindern einen effektiven Rechtsschutz. Die Situation von besonders Schutzbedürftigen (Traumatisierte etc.) wird nicht verbessert:

Die Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien in nationales Recht ist seit Juli 2015 nicht erfolgt.

Die im Herbst 2015 getroffenen politischen Entscheidungen, ab 1. Januar 2016 Dublin-Prüfungen bei syrischen Staatsangehörigen wieder einzuführen, führen auch beim Bundesamt zu Mehrarbeit. Da die Zahl der möglichen Überstellungen kaum steigen wird, wird Bürokratie aufgebaut und die Asylverfahren verlängert. Der Rückstau von ca. 770.000 unerledigten Asylverfahren sowie anhaltende Fluchtbewegungen erfordern aus Sicht von PRO ASYL politisches Handeln über die Vorschläge der Robert Bosch Expertenkommission hinaus. Dazu gehören: Die Einführung einer unabhängigen Verfahrensberatung, der Verzicht auf Dublin-Überstellungsverfahren nach Ungarn, Slowenien, Kroatien und selbstverständlich auch weiterhin nach Griechenland, der Erhalt unbürokratischer Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak. Selbst bei einer Personalgewinnung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im geplanten Maße und einer weiteren drastischen Erhöhung der Asylentscheidungszahlen ist nicht absehbar, wie man im Interesse des überlasteten Bundesamtes wie auch der durch überlange Verfahrensdauer beschwerten Asylsuchenden zu einer Lösung kommen will. Bei einem Jahr und länger anhängigen Asylverfahren ohne eine behördliche Entscheidung sollte eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Rückkehr

Die oft in der Öffentlichkeit zu hörende Position, nach der anerkannte Asylsuchende bleiben dürfen, abgelehnte allesamt abgeschoben werden müssen, ist aus Sicht von PRO ASYL ebenso falsch wie die immer wieder zu hörende Position, es werde nicht ausreichend abgeschoben. Das angebliche »Vollzugsdefizit« hält einer Prüfung in der Realität nicht stand, wobei es überhaupt nur wenige valide oder gar repräsentative Daten zu diesem Sachverhalt gibt. Die Gefährdungslage im Herkunftsland (z. B. Afghanistan) sowie die zum Teil gerichtlich festgestellte, zumindest aber aus guten Gründen umstrittene menschenrechtliche Situation von Schutzsuchenden in Staaten wie Bulgarien, Ungarn, aber auch Italien, stehen Dublin-Abschiebungen entgegen. Die festgestellten gravierenden Mängel im Aufnahmesystem bis hin zu massiven Menschenrechtsverletzungen bestehen weiter. PRO ASYL hat in der Kommission weitergehende Forderungen nach einem Abschiebestopp nach Afghanistan oder der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für die Betroffenen eingebracht.

Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge unabhängig vom individuellen Asylrecht Aufnahmeprogramme ergänzen, ersetzen aber nicht das individuelle Asylrecht. PRO ASYL unterstützt diese Grundaussage der Kommission. Die Bestrebungen der Politik, die Türkei wider alle Fakten zum sicheren Drittstaat zu erklären, so dass dann dorthin zurückgeschoben werden darf, lehnt PRO ASYL ab. Schutzsuchende aus nichteuropäischen Staaten können in der Türkei nicht als Verfolgte nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannt werden, da die GFK nur unter dem sogenannten geografischen Vorbehalt ratifiziert wurde. Die Berichte von Menschenrechtsorganisationen und Journalisten belegen, dass die Türkei seit Dezember hunderte von Schutzsuchenden nach Syrien und in den Irak abgeschoben hat. Ein Eckpfeiler jeder auf den Menschenrechten basierenden Flüchtlingspolitik muss die uneingeschränkte Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention, die solche Zurückweisungen verbieten, sein. Es ist für PRO ASYL bedauerlich, dass die Expertenkommission hierzu keine klare und eindeutige Position bezieht.

PRO ASYL begrüßt gleichwohl die Forderung, dass Europa mehrere hunderttausend Flüchtlinge im Jahr 2016 und 2017 im Rahmen von Aufnahmeprogrammen aufnehmen sollte. Angesichts der besonderen Verantwortung für die in Deutschland lebenden Menschen aus Syrien, die zum Teil deutsche Staatsbürger sind oder schon lange hier leben und sich sogar an den Kosten beteiligen, wenn sie ihre geflüchteten Angehörigen zu sich holen wollen, fordert PRO ASYL die Wiederaufnahme des Bundesprogramms sowie die Fortsetzung der Länderprogramme zur Aufnahme von Flüchtlingen. Das Auslaufen, die bereits jetzt bestehenden hohen Hürden bei einem Nachzug von Angehörigen der Kernfamilie sowie die politischen Bestrebungen, den Familiennachzug für Kriegsflüchtlinge zu verhindern, treiben Schutzsuchende in die Flüchtlingsboote. Mehr als 200 – vor allem Frauen und Kinder – sind allein im Januar 2016 zu Tode gekommen. Alternative Zugänge sind dringend erforderlich, ebenso wie die Beibehaltung bisheriger legaler Möglichkeiten des Familiennachzuges.

Blick auf Europa

Wir erleben die größte Flüchtlingskatastrophe seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Fluchtbewegungen entstehen unmittelbar vor den Toren Europas. Für PRO ASYL ist eine solidarische, an den Menschenrechten orientierte europäische Flüchtlingspolitik heute nötiger denn je zuvor. Denn Europa steht gegenwärtig vor einer Zerreißprobe. Viele stellen sich zusehends die Frage, wie sich Deutschland bzw. die Staaten Europas vor Flüchtlingen schützen können, und sehen die einzige Lösung darin, die Grenzen Europas für Asylsuchende unpassierbar zu machen.

Dass die Menschen Schutz brauchen, steht nicht mehr im Vordergrund der Debatte. Stattdessen setzt sich in Europa zunehmend ein Denken durch, das versucht, die Verantwortung für Flüchtlinge jeweils dem Nachbarstaat zu übergeben. Offen bleibt die Frage, wo dies endet. In der Konsequenz führt dies zu geschlossenen Außengrenzen und folglich zu einer faktischen Abschaffung des Menschenrechts auf Zugang zu einem individuellen Asylverfahren.

Wie will Europa weltweit für Menschenrechte eintreten, wenn es sich konsequent uneins zeigt und versucht, mit politischen, administrativen und juristischen Maßnahmen Flüchtlinge fernzuhalten? Mit welcher Legitimation will man die Nachbarstaaten Syriens und Iraks auffordern, ihre Grenzen offen zu halten, damit Menschen, die an Leib und Leben gefährdet sind, Schutz erhalten? Diesen Fragen zur Lösung der globalen, europäischen und nationalen Herausforderungen müssen wir uns stellen.

Fazit

Der Bericht der Robert Bosch Expertenkommission macht Vorschläge für eine bessere Integration Schutzsuchender in Deutschland. Wenn man sich allerdings für den frühestmöglichen Zugang zu den Integrationsmaßnahmen ausspricht, kann man nicht darauf verzichten, die dem entgegenwirkenden Faktoren aus den aktuellen Asylpaketen zu benennen.

Der seit Jahren anhaltende und sich verschärfende Versuch, in verkürzten und priorisierten Asylverfahren über das Schicksal bestimmter typisierter Personengruppen zu entscheiden, droht zu zerstören, was der Kerngehalt des Asylrechtes ist: Die individuelle Prüfung des Rechts auf Asyl.

Zentrale Aussagen im Rückführungskapitel können nicht nur vor dem Hintergrund des Fehlens valider Daten für das angebliche »Vollzugsdefizit« nicht mitgetragen werden.

Aus den hier dargelegten Aspekten zu den Einzelkapiteln wird deutlich, dass ich den Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik nicht in seiner Gesamtheit mittragen kann, obwohl ich viele Einzelvorschläge sowie die konstruktive Arbeit der Kommission nachdrücklich unterstütze. Gesellschaftliche Diskurse verschiedener Akteure sind zu organisieren, damit eine Gesellschaft, die auf den Menschenrechten basiert, für alle hier Lebenden Realität wird.

Gutachten für die Arbeit der Robert Bosch Expertenkommission

Die Robert Bosch Expertenkommission hat eine Reihe von Gutachten in Auftrag gegeben, um ihre Beratungen und Entscheidungen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zu untermauern sowie zu aktuellen Themen neue Ansätze zu untersuchen. Ergebnisse der Gutachten sind in Teilen in die Kapitel des vorliegenden Berichts eingeflossen.

Veröffentlichte Gutachten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2016): Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen, Gutachten im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016): Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus, Gutachten im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Köln.

Weitere Gutachten

Dünnwald, Stephan (2015): Rückkehr – Rückführung – Abschiebung, Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung.

Martini-Emden, Dietmar (2015): Rückkehr – Rückführung – Abschiebung, Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung.

Marx, Reinhard (2015): Durchführung von Asylverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Gängige Praxis und mögliche Potenziale zur Verbesserung. Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung.

Schroeder, Christoph; Gornitzka, Lydia und Steinbock, Dorothee (2015): Bildungszugang und Deutscherwerb für Flüchtlinge in Deutschland, Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Lehrstuhl für Deutsch als Zweit- und Fremdsprache am Institut für Germanistik der Universität Potsdam.

Einbindung weiterer Experten

Die Robert Bosch Expertenkommission hat über eine Stakeholder-Anhörung im September 2015 weitere Expertise in ihre Arbeit eingebunden. Folgende Personen haben an der Anhörung teilgenommen:

Walid Chahrour

Beratungs- und Betreuungszentrum für junge Flüchtlinge und Migranten

Dr. Stephan Dünnwald

Bayerischer Flüchtlingsrat

Katrin Gerdsmeier

Direktorin Deutscher Caritasverband e.V., Berliner Büro

Dr. Fessum Ghirmazion

IG Metall, Ressort Migration und Integration

Dr. Volker Jung

Kirchenpräsident der Landeskirche Hessen-Nassau

Aiman A. Mazyek

Vorsitzender des Zentralrats der Muslime in Deutschland

Abimbola Odungbesan

Flüchtlingsinitiative »Lampedusa in Hamburg«

Christian Reuter

Generalsekretär und Vorsitzender des Vorstands des Deutschen Roten Kreuzes e.V.

Joachim Rüffer

Beratungs- und Betreuungszentrum für junge Flüchtlinge und Migranten

Aron Schuster

Stellvertretender Direktor der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.

Wolfgang Stadler

Vorsitzender des Vorstandes des AWO Bundesverbandes e.V.

Die Mitglieder der Robert Bosch Expertenkommission

Armin Laschet, Vorsitz

Stellvertretender Bundesvorsitzender der CDU, Fraktions- und Landesvorsitzender der CDU Nordrhein-Westfalen und ehemaliger Integrationsminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Armin Laschet gehörte von 1994 bis 1998 dem Deutschen Bundestag und von 1999 bis 2005 dem Europäischen Parlament an. Von 2005 bis 2010 war er Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen. Seit 2012 ist er stellvertretender Bundesvorsitzender der CDU Deutschlands und Vorsitzender der CDU und der Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen.

Heinrich Alt

Bundesagentur für Arbeit

Heinrich Alt, geboren 1950 in Rascheid, Kreis Trier-Saarburg. Abitur 1968 in Daun, anschließend zwei Jahre im Polizeidienst des Landes Rheinland-Pfalz. Studium der Politikwissenschaft und Germanistik an der Universität Trier. Ab Januar 1977 in mehreren Führungspositionen bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, u.a. Direktor des Arbeitsamtes Bad Kreuznach. Von 1998 bis 2001 Staatssekretär im schleswig-holsteinischen Arbeits- und Sozialministerium. 2001 Rückkehr als Vizepräsident zur Bundesanstalt, ab 2002 Mitglied im Vorstand der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere zuständig für Arbeitsmarkt und Grundsicherung. Seit 1. Juli 2015 im Ruhestand.

Günter Burkhardt

Geschäftsführer PRO ASYL

Günter Burkhardt, geboren 1957, ist Gründungsmitglied und seit 1986 Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft PRO ASYL. Seit 1984 ist Günter Burkhardt Geschäftsführer der Interkulturellen Woche. Als Mitglied des Koordinierungskreises des Forums Menschenrechte koordiniert er seit vielen Jahren die Gespräche mit dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages.

Peter Clever

Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Peter Clever, Ministerialdirektor a. D., studierte Volkswirtschaft, politische Wissenschaften und Soziologie an der Universität Köln. Von 1979 bis 1984 Büroleiter und Pressesprecher von Norbert Blüm MdB. Zwischen 1985 und 1998 Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1994 bis 1996 Sonderberater bei der EU-Kommission. Seit 2003 Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Dort verantwortet er die Bereiche Arbeitsmarkt, Internationale Beziehungen einschließlich europäische Sozialpolitik sowie Bildung / Berufliche Bildung.

Dr. Michael Griesbeck

Vizepräsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Studium der Rechtswissenschaft und der Politischen Wissenschaft. Von 1988 bis 1996 tätig im Bundesministerium des Innern; seit 1996 im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge bzw. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Vizepräsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge seit 2006; seit 2012 zugleich Dozent für Recht der Zuwanderung an der Universität Regensburg.

Prof. Dr. Renate Köcher

Geschäftsführerin des Instituts für Demoskopie Allensbach

Geboren 1952 in Frankfurt am Main, hat Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Publizistik in Mainz studiert. 1985 promovierte sie in München zum Dr. rer. pol. 1977 wurde Renate Köcher wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Demoskopie Allensbach und ist seit 1988 Geschäftsführerin des Instituts.

Dr. Ulrich Maly

Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg und Vizepräsident des Deutschen Städtetags

Dr. Ulrich Maly wurde 1960 in Nürnberg geboren. Nach seinem Studium der Volkswirtschaftslehre und der Promotion zum Dr. rer. pol. war er Geschäftsführer der SPD-Stadtratsfraktion und bis 2002 Finanzreferent der Stadt Nürnberg. Seit 2002 ist er Oberbürgermeister seiner Heimatstadt. Dr. Ulrich Maly ist seit 2011 Vorsitzender des Bayerischen Städtetages. Von 2013 bis 2015 war er Präsident und seit 2015 ist er Vizepräsident des Deutschen Städtetages.

Bilkay Öney

Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg

Frau Ministerin Bilkay Öney ist im Juni 1970 geboren. Ihr Abitur machte sie am Carl-Friedrich-von-Siemens-Gymnasium in Berlin-Spandau. Anschließend studierte sie an der Technischen Universität Berlin Betriebswirtschaftslehre und Medienberatung und machte ihren Abschluss zur Diplom-Kauffrau. Von 2006 bis 2011 war sie Abgeordnete in Berlin. Seit 12. Mai 2011 ist sie Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg.

Roland Preuß

Süddeutsche Zeitung

Roland Preuß, geboren 1973 in München, arbeitet seit 15 Jahren für die Süddeutsche Zeitung. Er studierte Geschichte, Philosophie und Volkswirtschaft in Freiburg und Edinburgh. Nach dem Studium und Stationen bei der Badischen Zeitung (Freiburg) und dem Südwestdeutschen Rundfunk besuchte er die Berliner Journalistenschule. Dort war er später auch als Dozent tätig. Preuß behandelt vor allem Fragen der Zuwanderung, Integration und der Bildungspolitik. Seit 2015 betreut er das Thema des Tages auf Seite 2 der SZ.

Hans Peter Wollseifer

Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks

Der 60-jährige Maler- und Lackierermeister Hans Peter Wollseifer hat vielfältige Erfahrungen als Unternehmer und Handwerkspolitiker. Mit 21 Jahren übernahm er in Hürth bei Köln den elterlichen Malerbetrieb und baute ihn zu einem bundesweit tätigen Bausanierungsunternehmen aus. Seit Januar 2014 ist Wollseifer Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH). Sein zentrales Thema: berufliche Bildung, aktuell auch bei der Integration von Flüchtlingen.

Prof. Dr. Christine Langenfeld, ständiger Gast

Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Christine Langenfeld ist seit 2012 Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Sie 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 Integrations- und Migrationsrecht sowie das Bildungs- und Erziehungsrecht.

Das wissenschaftliche Sekretariat der Robert Bosch Expertenkommission

Wissenschaftliches Sekretariat bei der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Rainer Ohliger

Leitung

Rainer Ohliger, Sozialwissenschaftler und Historiker, leitete 2015/16 das wissenschaftliche Sekretariat der Robert Bosch Expertenkommission. Forschungs-, Vortrags- und Beratungstätigkeit sowie Publikationen in den Themenfeldern Migration, kulturelle Vielfalt und Integration, u.a. als Vorstandsmitglied des Netzwerks Migration in Europa (www.network-migration.org).

Florinda Brands

Assistenz

Florinda Brands war Assistentin im wissenschaftlichen Sekretariat. Zuvor war sie als wissenschaftliche Projektassistentin beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration tätig. Sie erwarb ihren Bachelor in Arts & Culture an der Universität Maastricht und ist Absolventin des Erasmus Mundus Masters in Migration und Interkulturellen Beziehungen (EMMIR).

Weitere Unterstützung

Nathanael Liminski

Geschäftsführung für den Vorsitzenden der Robert Bosch Expertenkommission und Geschäftsführer der CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen

Dr. Cornelia Schu

Geschäftsführerin des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Besonderer Dank gilt ebenfalls

Claus Enkler

Abteilungsleiter Grundsatzfragen der Integration,
Ministerium für Integration Baden-Württemberg

Jan Dannenbring

Abteilungsleiter Arbeitsmarkt, Tarifpolitik und Arbeitsrecht,
Zentralverband des Deutschen Handwerks

Dr. Christine Meyer

Persönliche Mitarbeiterin des Oberbürgermeisters Dr. Ulrich Maly,
Stadt Nürnberg

Verantwortlich in der Robert Bosch Stiftung

Uta-Micaela Dürig

Geschäftsführerin

Ottilie Bälz

Bereichsleiterin Gesellschaft

Dr. Olaf Hahn

Direktor Strategische Entwicklung

Raphaela Schweiger

Projektleiterin Migration und Teilhabe

Herausgegeben von der
Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31
70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Text
Rainer Ohliger
Florinda Brands

Redaktion
Otilie Bälz
Raphaella Schweiger
Nathalie Rajević
Peter Schuller

Lektorat
Sybil Volks, Lektorat Text+Stil, Berlin

Korrektorat
WIENERS+WIENERS, Ahrensburg

Umschlaggestaltung und Layout
siegel konzeption | gestaltung, Stuttgart

Copyright 2016
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten.

www.bosch-expertenkommission.de

Die Robert Bosch Stiftung bringt durch ihre Förderung auf verschiedenen Ebenen Akteure der Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft zusammen und stellt diesen eine Plattform für die gemeinsame Arbeit zur Verfügung. In diesem Rahmen entstandene Publikationen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Stiftung wider.

ISBN 978-3-939574-45-3

Die Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung gehört zu den großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. Sie investiert jährlich rund siebzig Millionen Euro in die Förderung von ca. 800 eigenen und fremden Projekten aus den Gebieten der Völkerverständigung, Bildung, Gesellschaft und Kultur sowie Gesundheit und Wissenschaft. Insgesamt hat die Stiftung seit ihrer Gründung 1964 mehr als 1,3 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit eingesetzt.

Die Robert Bosch Stiftung setzt die gemeinnützigen Ziele des Firmengründers und Stifters Robert Bosch (1861–1942) fort. Sie hält rund 92 Prozent der Geschäftsanteile an der Robert Bosch GmbH und finanziert sich aus den Dividenden, die sie aus dieser Beteiligung erhält. Die Stiftung hat ihren Sitz im ehemaligen Stuttgarter Wohnhaus von Robert Bosch. Dort und in ihrer Berliner Repräsentanz beschäftigt sie rund 140 Mitarbeiter.

In ihrem Förderschwerpunkt Migration und Teilhabe unterstützt die Stiftung insbesondere das ehrenamtliche Engagement für Flüchtlinge, die gesellschaftliche Teilhabe von Flüchtlingen und Initiativen zur Stärkung der Offenheit unserer Gesellschaft gegenüber Zuwanderung. Dabei steht die langfristige Zusammenarbeit mit kommunalen und zivilgesellschaftlichen Partnern im Vordergrund.