

Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland

Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung



Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland

Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung

Anmerkung: Die Studie berücksichtigt die Entwicklungen bis Februar 2015

Kontakt

Claudia Walther
Senior Project Manager
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81360
Fax 05241 81-681360
claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Autor: Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

Redaktion: Sibylle Reiter

Layout: Ralf Siegel

Titelbildfoto: Thomas Kunsch

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 2 |
| 1 Die Bedeutung der Arbeit für Flüchtlinge | 4 |
| 2 Arbeit für Flüchtlinge im „Integrationsland“: der Stand der Dinge | 6 |
| 3 Das Abwehrregime für Asylbewerber seit 1980 und seine Verfestigung | 10 |
| 4 Der Bearbeitungsstau und seine einschneidenden Folgen | 16 |
| 5 Frühe und systematische Organisation der Integration | 21 |
| 6 Unterbringung, Verteilung und Aufbau von Netzwerken..... | 25 |
| 7 Was zu tun ist..... | 28 |
| 8 Das europäische Abwehrsystem und die möglichen Alternativen | 31 |
| 8.1 Arbeit direkt | 31 |
| 8.2 Alternative zum Abschottungsdilemma 1: Südosteuropa | 31 |
| 8.3 Alternative zum Abschottungsdilemma 2: Beispiel Tunesien | 33 |
| 8.4 Alternative zum Abschottungsdilemma 3: Flüchtlingslager | 34 |
| 9 Zusammenfassung | 35 |
| Literatur | 38 |

Vorwort

Kaum ein Thema bewegt die Menschen im Land zurzeit so sehr wie die aktuelle Flüchtlingskrise. Eine Welle der Hilfsbereitschaft geht durch Deutschland, aber es gibt auch Brandanschläge gegen Asylbewerberunterkünfte und Morddrohungen gegenüber Politikern, die sich für Flüchtlinge einsetzen. Der Zwiespalt zeigt sich auch demoskopisch: 51 Prozent sind der Ansicht, Deutschland könne mehr Flüchtlinge aufnehmen, während 40 Prozent die Belastungsgrenze erreicht sehen. Konsens mit 84 Prozent besteht aber unter allen Befragten, dass der Staat dafür Sorge tragen sollte, dass Flüchtlinge in Deutschland rasch arbeiten dürfen.

Doch die Realität ist davon noch weit entfernt. Obwohl zwei Drittel der Asylbewerber im erwerbsfähigen Alter sind und Qualifikationen mitbringen, liegen Fähigkeiten, Motivation und Energie der hier lebenden Asylbewerber oft monatelang brach. Aber es tut sich etwas. Mit vielen rechtlichen und politischen Neuerungen ist in den letzten Monaten in Deutschland eine prinzipielle Abkehr vom Arbeitsverbot hin zur Anerkennung von Arbeit vollzogen worden. So hat die Bundesregierung das Arbeitsverbot für Asylbewerber seit November 2014 auf drei Monate reduziert. In der vorliegenden Studie untersucht Dietrich Thränhardt, wie die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen weiter verbessert werden kann.

Zentral ist dabei die Verkürzung der Asylverfahren. Vor allem durch lange Wartezeiten auf eine Entscheidung über ihren Asylantrag sind Asylbewerber faktisch zum Nichtstun gezwungen. Obwohl die große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2013 sich das Ziel gesetzt hat, Asylanträge innerhalb von drei Monaten zu bearbeiten, betrug die durchschnittliche Wartezeit auf eine Entscheidung im vergangenen Jahr 7,1 Monate, bei manchen Herkunftsländern wie zum Beispiel Afghanistan, sogar länger (im Schnitt 16,5 Monate). Dies bedeutet für die Flüchtlinge eine extreme Belastung sowie eine lange Zeit in Unsicherheit und ohne Perspektive. Auch kann die Wartezeit bisher nur in fünf Bundesländern mit einem Sprachkurs überbrückt werden, da die Öffnung der Sprach- und Integrationskurse durch das Bundesministerium des Innern bisher noch abgelehnt wurde. All dies trägt dazu bei, dass Asylbewerber von der Bevölkerung als Belastung wahrgenommen werden. Der Antragsstau, der im europäischen Vergleich in Deutschland – absolut gesehen – besonders groß ist, muss daher dringend abgebaut werden. Die Zielmarke der Regierung, die Asylverfahren innerhalb von drei Monaten abzuschließen, ist unbedingt einzuhalten und die entsprechenden Weichen sind dafür zu stellen: Einerseits ist es erforderlich, mehr Personal in den zuständigen Behörden einzustellen, andererseits muss die Qualität der Entscheidungen verbessert werden.

Neben der Verkürzung der Asylverfahren braucht es eine konsequente Integrationsperspektive als Prinzip des Aufnahmesystems. Dazu sollte erstens die Wartezeit als Orientierungsphase mit Beratung und Begleitung genutzt werden, in der der Sprachstand festgestellt wird und entsprechende Sprach- und Orientierungskurse angeboten werden. Zweitens sollte am Anfang ein Profiling der Qualifikationen und Fähigkeiten der Asylbewerber erfolgen, das deren Ausbildungsstand, Arbeitserfahrungen und Berufsperspektiven systematisch erfasst. Drittens ist es nötig, durch Hilfe und Vernetzung die Asylbewerber aktiv in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Besonders bedenkenswert ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass Arbeitsstellen vor allem durch Netzwerke gefunden werden, die nur erschwert aufgebaut werden können, solange Asylbewerber in Sammelunterkünften untergebracht sind.

Umstritten ist, ob abgelehnten Asylbewerbern Wege in die Arbeitsmigration eröffnet werden sollten. Manche befürchten dadurch falsche Anreize, andere – wie die Schweden – sind diesen Weg gegangen. Pragmatik statt Prinzipienreiterei kann hier kreative Lösungen weisen. So sollten beispielsweise Jugendliche – unabhängig vom Ausgang ihres Asylverfahrens – für die Dauer einer Ausbildung und nach erfolgreicher Ausbildung ein Bleiberecht erhalten. Deutschland und Europa müssen aber mehr legale Wege für interessierte Arbeitsmigranten eröffnen, um sie nicht unnötig auf die unsicheren und lebensgefährdenden Fluchtwege zu drängen.

Mehr Fairness gegenüber Asylbewerbern und den Kommunen, die sie aufnehmen, ist möglich durch beschleunigte Verfahren und schnellere Wege in Arbeit. Wie dringlich das ist, zeigen die ersten beiden Monate des Jahres 2015, in denen bereits rund 52.000 neue Asylbewerber gezählt werden.

Ulrich Kober

Director
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung

Claudia Walther

Senior Project Manager
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung

1 Die Bedeutung der Arbeit für Flüchtlinge

„Finden Asylsuchende und Flüchtlinge erfolgreich Arbeit, dann nützt das den Aufnahmegesellschaften. Der Staat muss weniger für soziale Unterstützung ausgeben. Der soziale Zusammenhalt wird gestärkt, denn Arbeit hängt eng mit anderen Integrationsbereichen zusammen. Für jeden Einzelnen ist Zugang zum Arbeitsmarkt wichtig. Arbeit hilft, das Selbstwertgefühl wieder herzustellen. Arbeit ist entscheidend für menschliche Würde, sie erleichtert die Gesundung nach traumatischen Erlebnissen, sie ermöglicht finanzielle Unabhängigkeit.“

Mit diesem engagierten Plädoyer fasste der „Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Displaced Persons“ der Parlamentarischen Versammlung des Europarates im März 2014 seinen Bericht über „Flüchtlinge und das Recht auf Arbeit“ zusammen. Mit dem Recht auf Arbeit sei es nicht getan, fügte er hinzu. Flüchtlinge müssten auch in die Lage versetzt werden, es tatsächlich auszuüben. Komme es zu Verzögerungen bei Anerkennungsverfahren, so müssten die Staaten sicherstellen, dass die Asylbewerber in dieser Zeit arbeiten könnten. Gesetzliche, administrative und praktische Hürden, die der Beteiligung am Arbeitsmarkt entgegenstehen, sollten beseitigt, Integrationsprogramme vorangetrieben werden. Insbesondere seien Sprachkurse und Hilfen für den Zugang zum Arbeitsmarkt zu organisieren (COE 2014: 1; Übersetzung Dietrich Thränhardt).

Der Ausschuss kann sich mit diesen Forderungen auf einen breiten Konsens in der Forschung und auch in öffentlichen Debatten stützen. Arbeit ist immer wieder als tragender Faktor für Integration hervorgehoben worden, vor allem auch als Schlüssel für soziale Kontakte, für die Wertschätzung in der Aufnahmegesellschaft ebenso wie in Bezug auf das Selbstwertgefühl der Zuwanderer. Arbeit kann, wie der Ausschuss andeutet, auch helfen, wieder Normalität und Perspektive in ein Leben zu bringen, auch wenn vorher entsetzliche Dinge geschehen und die alten Lebensumstände zerbrochen sind. Positive Beiträge zum Wohlstand des Aufnahmelandes werden zudem immer wieder als Legitimation für Einwanderer herausgestellt, während langjährige Abhängigkeit von Sozialleistungen oft als diskreditierend betrachtet wird. Wie der neue UN Human Development Report es formuliert, ist Arbeit

„the means for unleashing human potential, creativity, innovation and spirits. It is essential to make human lives productive, worthwhile and meaningful. It enables people to earn a living, gives them a means to participate in society, provides them with security and gives them a sense of dignity. Work is thus inherently and intrinsically linked to human development.“

Das Recht auf Arbeit fügt sich in die produktive Wende in der Sozialpolitik ein, die in Deutschland unter dem Stichwort „Fördern und Fordern“ bekannt geworden ist. In diesem Zusammenhang ist der Bezug von Sozialtransfers in der politischen Diskussion immer wieder negativ besetzt worden, sei es unter dem Stichwort „Einwanderung in die Sozialsysteme“, sei es in anderem Tonfall und gegenüber einer anderen Gruppe unter der Formulierung „Wer betrügt, der fliegt“. Immer wieder sind in legitimierender oder delegitimierender Absicht auch Analysen in Bezug auf den ökonomischen Beitrag von Einwanderergruppen vorgelegt worden, zuletzt etwa in Deutschland und England in Bezug auf die EU-Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten (Brücker 2013; Calton 2014). Die jüngste Analyse des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung zeigt für Deutschland noch einmal sehr systematisch und präzise auf, dass Zuwanderer mehr an Beiträgen und Steuern einzahlen, als sie an Sozialleistungen und Bildungsausgaben beanspruchen. Sie verdeutlicht auch: Je besser die Migranten ausgebildet sind, je besser ihre Qualifikationen anerkannt und genutzt werden und je höherwertig ihre Arbeitsplätze sind – desto mehr steigt die positive Bilanz (Bonin 2014; Brücker 2015).

Ganz in diesem Sinn formuliert auch die amerikanische Regierung die Priorität von Integration durch Arbeit in ihrem Resettlement-Programm:

„Refugees receive employment authorization upon arrival and are encouraged to become employed as soon as possible. Based on years of experience, the U. S. refugee resettlement program has found that people learn English and begin to function comfortably much faster if they start work soon after arrival. Most refugees begin in entry-level jobs, even if they have high-level skills or education. With time, many if not most refugees move ahead professionally and find both success and satisfaction in the United States“ (U. S. Department of State 2014).

2 Arbeit für Flüchtlinge im „Integrationsland“: der Stand der Dinge

In Deutschland unterlagen Asylbewerber bis November 2014 zunächst einem langen Arbeitsverbot, anschließend konnten sie nur beschäftigt werden, wenn kein Deutscher oder Gleichgestellter zur Verfügung stand (Nachrangigkeitsprüfung). Dabei sind die Asylbewerber überwiegend im besten Arbeitsalter, ein Teil kommt aus gebildeten Schichten. Stammen sie aus Syrien, dem zurzeit wichtigsten Herkunftsland, so werden sie ganz überwiegend anerkannt oder genießen humanitären Schutz. Sie bleiben also in Deutschland. Gleichwohl gibt es bisher keine systematischen Regelungen, Flüchtlinge von Anfang an in das Ausbildungs- und Arbeitssystem einzubeziehen.

Tabelle 1: Altersstruktur der Asylbewerber 2013

| | | | |
|-----------------------------------|--------|----------------------------|--------|
| Jugendliche unter 18 Jahre | 35,4 % | Jugendliche unter 18 | 35,4 % |
| 18–40 Jahre | 53,6 % | 18–60 Jahre (Arbeitsalter) | 63,1 % |
| 40–50 Jahre | 6,7 % | | |
| 50–60 Jahre | 2,8 % | | |
| über 60 Jahre | 1,4 % | über 60 Jahre | 1,4 % |

Quelle: BAMF 2014

Wegen der langen Wartezeiten im Anerkennungssystem werden Energie und Initiative der Asylbewerber lange Zeit still gestellt. Haben sie qualifizierte Berufe erlernt, so verfällt ihr Wissen. Anschließend bleiben ihnen oft nur Beschäftigungen unterhalb ihrer Qualifikationen und Möglichkeiten; vielfach sind sie arbeitslos. Damit schöpfen sie ihre Fähigkeiten nicht aus und können weder zur Entwicklung des Einwanderungslandes beitragen noch Angehörigen im Herkunftsland helfen. Daraus ergeben sich suboptimale Effekte für die Migranten ebenso wie für das Einwanderungsland.

Aus diesen Zusammenhängen heraus werden Asylbewerber in der Öffentlichkeit vielfach als Belastung wahrgenommen. Die Medien berichteten im Herbst und Winter 2014/15 von immer größeren Zahlen von Antragstellern, Schwierigkeiten bei der Unterbringung, vorübergehenden Aufnahmestopps in Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen, untragbaren Zuständen in einigen Aufnahmeeinrichtungen und von Protesten. Die Diskussion um die rasch wachsenden Zahlen und die Unterbringungsprobleme in den Ländern und Gemeinden strahlt negativ auf das Integrationsklima insgesamt aus. Die Wahlkampagnen der AfD in Sachsen, Thüringen und Brandenburg im Sommer 2014 erinnerten an Parolen in den 1990er Jahren. Auch die „Pegida“-Proteste um die Jahreswende 2014/15 konzentrierten sich häufig auf ein Unbehagen in Bezug auf Asyl und Ausländer, obwohl sie die Aufnahme Verfolgter im Prinzip anerkannten.

In den letzten Jahren hat die Debatte um den Zugang zur Arbeit auch die deutsche Asylpolitik erreicht. Am 6. November 2014 ist das Arbeitsverbot für Asylbewerber, das zeitweise bis zu fünf Jahre gegolten hatte, auf drei Monate zurückgeführt worden. Der Zeitraum der Nachrangigkeit für Asylbewerber auf dem Arbeitsmarkt, in der jeweils geprüft werden muss, ob ein Deutscher, EU-Bürger oder mit diesen Gleichberechtigter zur Verfügung steht, ist auf 15 Monate reduziert worden. Wirtschaftsverbände und humanitäre Organisationen fordern die vollständige Abschaffung des Arbeitsverbots und der Nachrangigkeit (BDA 2014; Öchsner 2015). Die rheinland-pfälzische Landesregierung forderte in einem Bundesrats-Antrag im Februar 2015 Übergangsmöglichkeiten für Asylbewerber in Richtung auf einen Arbeitsstatus (Antrag 2015).

Die Hürden beim Zugang zur dualen Ausbildung sind gesenkt worden. Seit Anfang 2009 wird auf die Vorrangprüfung verzichtet, wenn man einen Ausbildungsberuf ergreifen will. Seit dem 1. Juli 2013 gibt es für Geduldete keine Wartefrist beim Zugang zu Ausbildungen mehr, die BA muss auch nicht mehr prüfen, ob es sich um einen anerkannten Ausbildungsberuf handelt. Geduldete können in Zukunft nach einem Aufenthalt von mindestens 15 Monaten in Deutschland Berufsausbildungsbeihilfe bzw. BAFöG beziehen. Geduldete in einem Ausbildungsverhältnis können eine „Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung“ bekommen. „Seit Juli 2011 kann darüber hinaus schulisch gut integrierten Geduldeten im Alter zwischen 15 und 20 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden“ (Schreyer, Bauer und Kohn 2015). Die Veränderungen entsprechen einer neuen Sicht auf den Ausbildungssektor, in dem zunehmend über zu wenige Bewerber geklagt wird; nicht nur in wirtschaftsstarken Regionen, sondern auch in den neuen Bundesländern, die inzwischen unter dem eklatanten Absturz der Geburtenzahlen nach der Wiedervereinigung leiden.

Die oben beschriebenen Erleichterungen sind erste Schritte zur Auflösung eines Grundwiderspruchs der heutigen deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik:

- Einerseits unternimmt Deutschland große Schritte auf dem Weg zu einer rationalen Einwanderungspolitik, die dem wohlverstandenen Eigeninteresse der Bundesrepublik dient und angesichts der demographischen Lücke und des kommenden Fachkräftebedarfs Einwanderung zulassen und optimieren will.
- Andererseits war Deutschlands Asylregime bis in die jüngste Vergangenheit stark auf Abwehr ausgerichtet und bot Asylbewerbern kaum Anreize, sich in Deutschland wohlfühlen. Erst nach einem Hungerstreik von Flüchtlingen sind 2013 die Formulierungen in der bayerischen „Asyl-durchführungsverordnung“ gestrichen worden, die explizit festlegten, dass die Aufenthaltsbedingungen für Asylbewerber „die Bereitschaft zur Rückkehr in das Heimatland fördern“ sollten.

Deutschland ist in den letzten Jahren von Politikern und Wissenschaftlern zum „Integrationsland“ erklärt worden. So sprach etwa Bundeskanzlerin Merkel im Oktober 2014 davon, Deutschland habe das „Potenzial und die Möglichkeiten (...), ein tolles Integrationsland zu sein“ (FAZ 2014). Die OECD hat Deutschland ein sehr positives Zeugnis über seine neue Gesetzgebung zur Arbeitsmigration von Qualifizierten aus Drittstaaten ausgestellt. Im internationalen Vergleich spricht sie von den „fewest restrictions on labour migration for highly skilled occupations“ (OECD 2013: 15). Seit 2013 ist Deutschland zum zweitwichtigsten Einwanderungsland nach den USA geworden: Die Zuwanderung gestaltet sich hierzulande jedoch reibungsloser als in dem klassischen Einwanderungsland USA mit seinen 400.000 Abschiebungen pro Jahr und seinen elf Millionen „Illegalen“.

In der Öffentlichkeit besteht weitgehender Konsens über einen Bedarf an Zuwanderung von Fachkräften aufgrund der demographischen Lücke. Umfragen zeigen ein erhebliches Vertrauen der Deutschen in die gegenwärtige Integrationspolitik der Bundesregierung (SVR 2014) – im Gegensatz zu gravierenden Problemen in vielen Nachbarländern. Politikwissenschaftlich wird Deutschlands Weg „vom restriktiven Außenseiter zum liberalen Musterland“ in der Arbeitsmigrationspolitik als „rapider Politikwechsel“ beschrieben (Kolb 2014: 71). Auch internationale Medien berichten inzwischen über die Veränderung: Die New York Times hat Deutschland in einem großen Artikel als „new land of opportunity for immigrants“ beschrieben (Faiola 2014). In offiziellen Reden ist viel die Rede von „Willkommens-“ und „Anerkennungskultur“.

In diesem Kontext hat sich seit 2005 schrittweise auch ein Lernprozess in Bezug auf die Arbeitsintegration von Asylbewerbern und Geduldeten entwickelt. Aus der Erkenntnis heraus, dass sich

einige Asylverfahren sehr lange hinziehen, viele Geduldete nicht abgeschoben werden können, Kinder und Jugendliche in Situationen des Provisoriums und der Unsicherheit aufwachsen und weder den Beteiligten noch Deutschland mit langen Jahren von Ungewissheit und Sozialleistungsbezug gedient ist, sind seit 2005 die „Härtefallregelungen“ institutionalisiert worden. Ein wesentliches Kriterium bei der Anerkennung als Härtefall ist die erfolgreiche Integration ins Arbeitsleben. Sie wurde von den Betroffenen trotz der Regelungen erreicht, die der Arbeitsaufnahme entgegenstanden.

Das Arbeitsverbot wurde zunehmend als problematisch empfunden, vor allem, weil Geduldete und ihre Kinder oft lange Jahre in Deutschland lebten. Daher finanzierte der Bund mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds Arbeitsförderungsprogramme. Einige Jahre bestanden also Arbeitsverbot und Arbeitsförderung nebeneinander. Die Förderungsmaßnahmen waren zunächst auf Geduldete beschränkt, die vor einem bestimmten Stichtag nach Deutschland gekommen waren. Dieser Stichtag und die Definition der Bleibeberechtigten wurden mehrfach verändert. Immer wieder stellte sich heraus, dass Gruppen, die in Deutschland bleiben würden, nicht erfasst waren und einbezogen werden sollten (Mirbach und Schobert 2011).

Als nächsten Schritt führte das Bundesarbeitsministerium von „2008 bis 2014 (...) das aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) teilfinanzierte Programm ‚Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge‘ (‚Bleiberechtsprogramm‘) durch. In der zweiten Förderperiode waren 28 Beratungsnetzwerke mit rund 230 Einzelprojekten aktiv. Flüchtlingsgruppen mit mindestens nachrangigem Arbeitsmarktzugang wurden bei ihrer Integration in Ausbildung und Beschäftigung unterstützt. Die in allen Bundesländern vertretenen Netzwerke arbeiteten als Schnittstelle zwischen Zielgruppen, Behörden und Arbeitgebern. In einigen Regionen waren Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter Teil des Netzwerks“ (Schreyer, Bauer und Kohn 2015; Mirbach et al. 2014).

Im Anschluss daran begann die Bundesagentur für Arbeit (BA) 2014 ein Pilotprogramm, indem die beruflichen Fähigkeiten von Asylbewerbern frühzeitig erfasst werden sollen, um sie besser in Arbeit vermitteln zu können. Die BA arbeitet dabei mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und lokalen Trägern zusammen. Manfred Schmidt, der Präsident des BAMF, hatte schon im Sommer 2013 öffentlich angeregt, Flüchtlinge frühzeitig nach ihren Arbeitsfähigkeiten zu befragen und gegebenenfalls in einen Status als Arbeitsmigranten zu transferieren. 2013 hatte der damalige Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich diese Diskussion noch unterbunden (Ritzer 2013). Nach dem Regierungswechsel machte Präsident Schmidt diesen Vorschlag erneut; daraufhin wurde die Idee umgesetzt, allerdings als kleines Versuchsprogramm.

Nach der Bleiberechtsregelung im Gesetzentwurf vom 3. Dezember 2014 ist geplant, abgelehnten Asylbewerbern, die acht Jahre in Deutschland gelebt haben (mit Kindern sechs Jahre, bei Jugendlichen vier Jahre), eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Als Bedingungen sind ausreichende Deutschkenntnisse und die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts vorgesehen. Der Bundesrat hat am 6. Februar 2015 gefordert, eine besondere Rechtsstellung für Auszubildende zu schaffen, damit sie eine Ausbildung machen und anschließend im erlernten Beruf arbeiten können. Auch Wirtschaftskreise drängen auf eine Öffnung in diese Richtung (z. B. Wollseifer 2015). Die Bundesministerien für Arbeit und Soziales, für Wirtschaft und Energie sowie für Bildung und Forschung haben zusammen mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, dem Deutschen Gewerkschaftsbund, der IG Metall, der IG Bergbau, Chemie, Energie, dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag, dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Bundesagentur für

Arbeit 2014 die Erklärung „Partnerschaft für Fachkräfte in Deutschland“ beschlossen, in der sie auch auf Flüchtlinge eingehen.

Prinzipiell ist mit diesen Maßnahmen die Wende vom Arbeitsverbot zur Anerkennung von Arbeit vollzogen. Nach wie vor ist die Lage jedoch extrem widersprüchlich: In den ersten drei Monaten nach ihrer Ankunft unterliegen Asylbewerber einem Arbeitsverbot. Andererseits wird später von Geduldeten erwartet, dass sie eine ausreichend bezahlte Arbeit gefunden haben. Dann gelten sie als integriert und profitieren von der Bleiberechtsregelung. Ganz in diesem Sinn formulierte Bundesinnenminister Thomas de Maizière bei der Einbringung des Gesetzes zum Bleiberecht und zur Aufenthaltsbeendigung am 6. März 2015:

„Wer viele Jahre hier lebt, wer hier wesentliche Integrationsleistungen erbringt, wer unsere Sprache spricht, wer seinen Lebensunterhalt überwiegend selbst sichert und – natürlich – wer keine großen Straftaten begangen hat, der soll nun auch eine dauerhafte Bleibeperspektive in Deutschland erhalten.“

Nach wie vor weigert sich der Bund, Asylbewerber in das Integrationskurs-Programm einzubeziehen und damit die Qualifikationen zu vermitteln, die später erwartet werden. Die Länder Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind mit eigenen Sprachkurs-Programmen eingesprungen.

Trotz aller Widersprüchlichkeit tritt an die Stelle eines Abschreckungskonzepts allmählich ein Bemühen um Arbeitsintegration, auch wenn dies nicht oder noch nicht so emphatisch geäußert wird, wie dies der anfangs zitierte Ausschuss der Versammlung des Europarats getan hat.

Die folgende Analyse geht davon aus, dass Arbeit entscheidend für die integrative Verankerung von Flüchtlingen in der Gesellschaft ist und dass dadurch am effektivsten Gemeinsamkeiten entstehen können, die sich nicht nur für die Betroffenen, sondern vor allem auch für die Kinder positiv auswirken, die in Deutschland aufwachsen.

Um die gegenwärtigen Probleme in ihrer Komplexität zu verstehen, ist hier zunächst ein Blick auf das Abwehrregime der vergangenen 30 Jahre und dessen Ratio nötig. Anschließend geht es um den Bearbeitungsstau bei den Asylanträgen, der heute die Lebensrealität der Asylbewerber und die Aufnahmesituation in den Ländern und Kommunen in ganz Deutschland prägt und wachsende Unruhe hervorruft. Dabei handelt es sich um Schwierigkeiten und Probleme, die Deutschland selbst geschaffen hat. Erst danach können wir uns den eigentlichen konstruktiven Perspektiven zuwenden.

3 Das Abwehrregime für Asylbewerber seit 1980 und seine Verfestigung

In scharfem Gegensatz zum breiten Integrationskonsens, der sich seit dem Bericht der Süssmuth-Kommission der Bundesregierung und der Müller-Kommission der CDU im Jahr 2001 schrittweise entwickelt hat, stand in den letzten Jahrzehnten die Gestaltung des Asylbereichs. Integration war für Asylbewerber offiziell nicht intendiert, ihr Zuzug sollte nicht ermutigt werden. Das zwischen 1980 und 1993 geschaffene sehr restriktive Regime für Asylbewerber und Geduldete wirkte desintegrativ. Es hinderte Asylbewerber daran, Initiativen zu entwickeln und ihr Leben produktiv zu gestalten. Die Regelungselemente waren

- Arbeitsverbot,
- Zuweisung des Wohnorts,
- Beschränkung der Bewegungsfreiheit („Residenzpflicht“),
- Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften mit wenig Raum für den Einzelnen,
- verordnete zentrale Gemeinschaftsverpflegung und der Abbau von Küchen, in denen sich Asylbewerber selbst Essen zubereiten konnten,
- Absenkung der Sozialleistungen durch das Asylbewerberleistungsgesetz,
- Sach- statt Geldleistungen,
- Einschränkung der Gesundheitsversorgung und
- Abschaffung der Sprachförderung (Wolken 1988; Schuth 1988).

Insgesamt entstand ein äußerst restriktives Regime, das die Asylbewerber daran hinderte, Initiativen zu entwickeln und ihr eigenes Leben produktiv zu gestalten.

Wie intensiv die Integration von Asylbewerbern und Geduldeten verhindert werden sollte, wird aus den bis Ende 2013 geltenden Formulierungen der bayerischen „Asylsozialberatungs-Richtlinie“ deutlich. Interessanterweise wurde in der Richtlinie sogar eine negative Prognose für die Mehrzahl der Asylverfahren formuliert.

Asylsozialberatungs-Richtlinie Bayern, gültig 2009–2013

Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und von Ausländerinnen und Ausländern in staatlichen Unterkünften (Asylsozialberatungs-Richtlinie – AsylSozBR) Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 5. Januar 2007 Az.: V 5/6571/1/06 geändert durch Bekanntmachung vom 7. Januar 2010 (AllMBl: 3)

1.1.1 Ein Schwerpunkt der Asylsozialberatung ist, dass die Betroffenen, die sich bis zum Abschluss des Asylverfahrens bzw. nach einem ablehnenden Asylverfahren nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, durch die Bereitstellung von Orientierungshilfen, Beratung und Information in die Lage versetzt werden, die auftretenden Alltagsprobleme besser bewältigen zu können.

Da der Personenkreis lediglich sozial zu versorgen ist, darf die Beratung und Betreuung keine Maßnahmen umfassen, die der sozialen, sprachlichen oder beruflichen Integration in die deutsche Gesellschaft dienen. Die Fähigkeit zur Reintegration in die Herkunftsländer soll erhalten bleiben.

1.1.2 Weiterer Schwerpunkt der Asylsozialberatung ist, die Betroffenen objektiv und realistisch über ihre Situation in Deutschland, d. h. insbesondere über die bereits bestehende oder in absehbarer Zeit eintretende Ausreisepflicht bzw. über die geringen Anerkennungsquoten im Asylverfahren aufzuklären und auf entsprechende Hilfsangebote im Freistaat Bayern für eine freiwillige Rückkehr oder Weiterwanderung hinzuweisen.

Dieses Regime war teuer, auch wegen seiner restriktiven Seiten. Beispielsweise gestaltete sich die Organisation der Gemeinschaftsverpflegung aufwändiger als die Kosten für Selbstverpflegung. Asylbewerber und Geduldeten wurden damit auch im privaten Bereich Gestaltungsmöglichkeiten entzogen, sie wurden mehr als nötig abhängig gemacht. Die deutsche Praxis war charakterisiert durch hohe Regelungsdichte mit hohen Kosten – ganz im Gegensatz etwa zur Abwehrpraxis in Italien, wo vielfach schlicht keine Leistungen erhältlich waren und Flüchtlinge sich im informellen Sektor selbst helfen mussten (zum europäischen Nord-Süd-Gefälle bei den Leistungssystemen und Anreizen vgl. Efionayi-Mäder et al. 2001). Insbesondere waren auch die Verwaltungskosten hoch, unter anderem wegen der vielfältigen Einzelleistungen, Kontrollen und Genehmigungen, mit denen eine Entmündigung der Asylbewerber einherging.

Die Ratio der Arbeitsverbote ist nur dann voll verständlich, wenn man die Zusammenhänge mit der generellen Arbeitspolitik Deutschlands betrachtet. Nach der ersten Ölkrise war seit 1974 die Arbeitslosigkeit in Deutschland wieder angestiegen. Daraufhin versuchte die deutsche Politik, den Arbeitsmarkt durch Reduzierung des Arbeitskräfteangebots zu entlasten. Das wirksamste Mittel dazu waren Frührenten und Frühpensionierungen. Damit sollten Arbeitsplätze für Jüngere freigemacht werden und in der Tat verzeichnete Deutschland im internationalen Vergleich eine niedrige Jugendarbeitslosigkeit. Diese Politik der Verknappung des Arbeitskräfteangebots beruhte auf einem breiten Konsens und konnte sich auch auf bekannte Wissenschaftler berufen; auch international wurde die deutsche Krisenpolitik als erfolgreich gewürdigt. Soziologen wie Ulrich Beck, Jeremy Rifkin und Richard Sennett sagten damals voraus, dass den westlichen Gesellschaften die „Arbeit ausgehen“ würde – Vorhersagen, die sich nicht bestätigt haben. Auch das Prognos-Institut machte entsprechende Vorhersagen (Afehdlt und Rogge 1988).

Von den Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt waren nicht nur Asylbewerber betroffen, auch zugezogenen Familienmitgliedern von Ausländern wurden Beschränkungen auferlegt. Motiviert war dies von dem Wunsch, die Arbeitslosigkeit nicht weiter ansteigen zu lassen; es handelte sich also

um einen Schutz des Arbeitsmarktes vor Einwanderung. Da über Familiennachzug gleichwohl Menschen einwanderten, wurde mit diesen Maßnahmen aber nicht nur die Aufnahme von Arbeit, sondern auch die Integration behindert. Besonders sichtbar war diese Entwicklung an der Arbeitsbeteiligungsrates türkischer Frauen. Sie lag bis 1973 außerordentlich hoch, am Ende der Beschränkungsmaßnahmen aber sehr niedrig. Im Anschluss daran verbreitete sich das Stereotyp der an das Haus gefesselten türkischen Frau, das bis heute existiert (Umut und Kofman 2003). In Filmen wie „40 qm Deutschland“ (1985) wurde dieses Stereotyp künstlerisch zugespitzt und den patriarchalischen Mentalitäten der Einwanderer zugeschrieben.

Seit 1979 die Asylbewerber-Zahlen zum ersten Mal steil anstiegen, entwickelte sich eine Negativkonkurrenz der europäischen Staaten um möglichst geringe Attraktivität. In Deutschland war 1980 der erste Höhepunkt mit 107.818 Asylanträgen erreicht. Da türkische Staatsangehörige um 1980 wegen der politischen und wirtschaftlichen Krise sowie des Militärputsches in ihrem Heimatland die größte Flüchtlingsgruppe waren, ergab sich in Deutschland auch ein Zusammenhang zwischen dem Anwerbestopp, dem Familiennachzug und den Regelungen für Asylbewerber. Deutschland versuchte, die Zuwanderung durch Restriktionen zu reduzieren. Stolz erklärte der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth in der Sitzung des Bundesrates Nr. 491 am 18. Juli 1980:

„Ich kann Ihnen ein Geheimnis verraten: Es gibt nur ein Land, in dem die Zahl [der Asylbewerber] gesunken ist; das ist Baden-Württemberg. Das hängt damit zusammen, dass wir im Vorgriff die Arbeitserlaubnis versagt haben, was Wunder gewirkt hat. Wenn wir ab 1. September die ersten sieben Sammellager in Betrieb nehmen, werden Sie sehen, dass die Zahl noch schneller heruntergeht. [...] Interessant ist, dass die Zahl 5.000 in Baden-Württemberg im Juni auf nur noch 1.400 abgesunken ist und eine weitere Tendenz aufweist. Der Grund ist ganz einfach: Die Türken bleiben in Baden-Württemberg aus, weil sie keine Arbeitserlaubnis erhalten und nicht mehr ihre Kontaktadressen anlaufen können, sondern sich in Sammellager begeben müssen“ (BR-PIPr 491: 361 B).

Bis 1980 konnten Asylbewerber ohne Weiteres arbeiten. Für Flüchtlinge aus den kommunistischen Staaten des damaligen Ostblocks, die generell nicht zurückgeschickt wurden, blieb dieser Zustand zunächst noch erhalten. Dagegen wurden die Arbeitsmöglichkeiten für Asylbewerber aus anderen Regionen 1980 eingeschränkt. Am 19. Juni 1980 erließ der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit einen Runderlass, mit dem die gesetzlich vorgeschriebene Einzelfallprüfung durch ein Arbeitserlaubnisverbot für die Dauer eines Jahres ersetzt wurde. Ein Jahr später, am 3. August 1981, verabschiedete der Deutsche Bundestag das „Wartezeitgesetz“ (Sechstes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes), das eine gesetzliche Grundlage für Arbeitsverbote schuf. Auf dieser Grundlage wurde einen Monat später, am 24. September 1981, eine Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung verabschiedet, mit der das Arbeitsverbot für Asylbewerber auf zwei Jahre verlängert wurde – wieder mit Ausnahme der Ostblockflüchtlinge.

Im Bundestag wurden diese Schritte mit der „Eindämmung des Zustroms der Wirtschaftsflüchtlinge“ begründet und mit dem Argument, dass sich „ein unberechtigter Asylantrag in der Bundesrepublik schlicht nicht lohnt“. Vorausgegangen war die Einführung der Visumpflicht für Pakistan 1976 und für die Türkei, Afghanistan, Äthiopien, Iran, Sri Lanka, Indien und Bangladesch 1980. Außerdem wurden die Asylverfahren vereinfacht und beschleunigt, unter anderem mit der Abschaffung der Asylausschüsse, der Einführung des Einzelentscheider-Systems und der Reduktion gerichtlicher Berufungsmöglichkeiten (Wolken 1988: 66–71).

Administrative Begleitmaßnahmen waren die Umstellung der Sozialhilfe auf Sachleistungen, die Regelunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und die Streichung der Kindergeldzahlungen für Asylbewerber. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) kritisierte in einem Bericht von 1983 die Behandlung der Asylbewerber in der Bundesrepublik deutlich, insbesondere die räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung, die Gemeinschaftsverpflegung und die Kürzung der Sozialhilfe (Wolken 1988: 74 f.). Am 15. Januar 1987 trat schließlich das „Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften“ in Kraft. Es bestimmte, dass Asylbewerber fünf Jahre, Ostblockflüchtlinge ein Jahr nicht arbeiten durften.

Nach der Wiedervereinigung stiegen die Asylbewerberzahlen noch stärker an. Der Höhepunkt war 1992 mit 438.000 Anträgen erreicht, mehr als die Hälfte aller Anträge in Europa. Daraufhin wurden 1993 im Zuge des „Asylkompromisses“ die Sozialleistungen im besonderen „Asylbewerberleistungsgesetz“ neu geregelt. Insgesamt ging es dabei um eine Absenkung der Standards, wiederum mit dem Argument, „Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden“ – so die Charakterisierung durch das Bundesverfassungsgericht. Das Gericht betrachtete die Höhe der festgelegten Sätze in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2012 als „evident unzureichend“, insbesondere auch, weil sie seit 1993 nicht angepasst worden waren (BVerfG, 1 BvL 10/10). Vorgesehen ist im Asylbewerberleistungsgesetz ferner, die Asylsuchenden zu Arbeitsleistungen zu verpflichten, die allerdings kein Arbeitsverhältnis begründen und nur Arbeiten umfassen, die sonst nicht verrichtet würden. Diese Arbeitsleistungen sollen mit 1,05 Euro pro Stunde vergütet werden. In der Praxis werden solche Arbeitsgelegenheiten nur in geringem Maße zur Verfügung gestellt, da sie andere Beschäftigungsverhältnisse nicht substituieren dürfen.

Beide Maßnahmenpakete 1980–1982 und 1992–1993 wurden in einer Atmosphäre der Erregung, Zuspitzung und heftiger innenpolitischer Konflikte verabschiedet, begleitet von Mordanschlägen auf Flüchtlinge, Ausländer und 1992/93 auch auf behinderte Menschen. Ein Höhepunkt waren die pogromartigen Unruhen vor einer Unterkunft von Vietnamesen in Rostock, die in den entscheidenden Stunden ohne Polizeischutz blieb und in Brand gesteckt wurde. Aus Protest dagegen fanden sich Hunderttausende in vielen Städten zu „Lichterketten“ zusammen und Bundespräsident Richard von Weizsäcker rief zu einer Kundgebung in Berlin auf, an der sich 400.000 Menschen beteiligten. 1992 sprach der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl von einer „Staatskrise“; es kam zu Dutzenden von Selbstmorden verzweifelter Flüchtlinge (Prantl 1994).

Da die Auseinandersetzungen sehr grundsätzlich und emotional geführt wurden, gibt es zwar viele Pro- und Contra-Stellungnahmen zu den Maßnahmen in der politischen Diskussion und in der wissenschaftlichen Literatur, kaum jedoch Analysen über die Wirksamkeit der Maßnahmen. Ein Vergleich mit anderen Staaten zeigt aber, dass die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die Verschlechterungen der Lebensbedingungen und das Arbeitsverbot nicht entscheidend für den Rückgang bei den Flüchtlingszahlen waren (Wolken 1988: 73).

Schon die „Interministerielle Kommission Asyl“ (Schäuble-Kommission) hatte in ihrem Bericht vom 3. Juli 1985 konstatiert, dass Arbeitsverbote nicht zu einer Reduzierung der Zahl der Asylbewerber geführt hatten. Die Kommission führte weiter aus, die Verlängerung der Wartezeiten bis zur Arbeitsaufnahme werde zu höheren Sozialhilfe-Kosten führen, die Neigung zu illegaler Arbeit verstärken und möglicherweise die Kriminalität fördern. Sie schloss: „Bei einer Verlängerung der Wartezeit müssten diese Auswirkungen in Kauf genommen werden“ (Schuth 1988: 178 f.).

Für Flüchtlinge, die aus extrem menschenfeindlichen Ländern wie Eritrea, aus Bürgerkriegssituationen wie in Syrien oder aus gescheiterten Staaten wie Somalia kommen, ist ein unfreundliches Asylbewerberheim immer noch einer lebensgefährlichen Situation vorzuziehen. Das gilt auch für Menschen, die am Rande der Gesellschaft leben und beispielsweise im Winter keine Heizung haben, was aktuell oft für Asylsuchende aus den Balkanstaaten zutrifft.

Das Grundgesetz, die EU-Standards und die Genfer Flüchtlingskonvention als geltendes Völkerrecht ziehen zudem der Verschlechterung der Lebensbedingungen Grenzen. Die Grundrechte werden vom Bundesverfassungsgericht, vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und vom EU-Gerichtshof in Luxemburg geschützt und interpretiert. Ein wegweisendes Urteil ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 über ein „menschenswürdiges Existenzminimum“, das Asylbewerbern ebenso wie allen anderen Menschen in Deutschland zustehe. „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“, heißt es in diesem Urteil.

Unzulänglichkeiten in den Asylverfahren und Abschiebungshindernisse haben immer wieder dazu geführt, dass Asylbewerber und Geduldete sehr lange Zeit in Deutschland geblieben sind, meist in Abhängigkeit von Sozialleistungen. Wesentliche Verringerungen der Zahl der Asylbewerber konnten nur erreicht werden, in dem die Asylentscheidungen beschleunigt und die Rekursmöglichkeiten beschränkt wurden. 1993 wurden im „Asylkompromiss“ sichere Herkunftsländern definiert. Ebenso wurde die Drittstaatenregelungen eingeführt, mit der Flüchtlinge in einen Erstaufnahmestaat zurückgeschoben werden können und ein spezielles Flughafenregime geschaffen.

Entscheidend für die Rückgänge der Asylbewerberzahlen nach 1980 und nach 1993 waren aber Maßnahmen, die es Flüchtlingen unmöglich machten, die Grenzen nach Deutschland bzw. in die EU zu überschreiten. Der erste Schritt in diese Richtung war die Einführung der Visumpflicht für die wichtigsten Herkunftsländer der Flüchtlinge. Die Fluggesellschaften wurden verpflichtet sicherzustellen, dass sie nur Einreiseberechtigte transportieren. Andernfalls drohten Sanktionen. Mit dem Schengen-System und den Dublin-Abkommen wurde das Prinzip der Verantwortung des Erstaufnahmelandes international vereinbart. Damit konnten Flüchtlinge nicht mehr direkt an die deutschen Grenzen gelangen, abgesehen von den Flughäfen.

Die Europäische Union schloss darüber hinaus Abkommen mit mehreren Nachbarstaaten, die diese zu Grenzkontrollen und zur Rücknahme von Migranten verpflichten. Jüngstes Beispiel ist das Abkommen mit der Türkei. Wie systematisch dieses EU-Grenzregime inzwischen funktioniert, macht die Tatsache deutlich, dass sich die meisten Flüchtlinge in den letzten Jahren unter Lebensgefahr auf Boote im Mittelmeer begeben, um überhaupt eine Chance zu haben, in die Europäische Union zu kommen.

Obwohl der UNHCR die deutsche Praxis schon 1983 als „in Europa einmalige Abschreckungsmaßnahmen gegen Asylbewerber“ hart kritisiert hatte, ist das System bis 2013 weitgehend intakt geblieben. Allerdings gingen immer mehr Bundesländer von der Ausgabe von Sachleistungen zu Geldleistungen über und lockerten auch die Residenzpflicht. Die Regelsätze blieben 19 Jahre lang unverändert. Die Reformdiskussion konzentrierte sich auf andere Migrationsthemen, vor allem auf Fragen der Einbürgerung, der Integration und einer Gestaltung der Einwanderungspolitik, die Deutschland ökonomisch nützt, Engpässe bei Fachkräften vermeiden hilft und dazu beiträgt, das demographische Defizit zu verringern.

Eine öffentlichkeitswirksame Zuspitzung erfuhr die Debatte durch die Skandale in Bezug auf die unzureichende Unterbringung in Bayern und in Nordrhein-Westfalen im Herbst 2014. In der Aufnahmeeinrichtung in München, damals der einzigen in Südbayern, kam es zu chaotischen Zuständen. Menschen warteten und übernachteten im Freien. Schließlich schloss Münchens Oberbürgermeister Dieter Reiter diese Einrichtung des Freistaats Bayern wegen Überfüllung.

Bis Ende August 2014 wurden in Bayern 48 Suizidversuche von Asylbewerbern gezählt. In einer Unterkunft in Nordrhein-Westfalen kam es zu Misshandlungen von Flüchtlingen durch einen Sicherheitsdienst. Die Lage in den Bundesländern war sehr uneinheitlich. Die Zeitschrift Stern stellte in einer großen Reportage vorbildliche Verhältnisse im „armen Bremen“ der chaotischen Situation im „reichen Bayern“ gegenüber und berichtete auch über eindrucksvolle Beispiele bürgerschaftlichen Engagements¹.

Die Probleme standen mit den steigenden Asylbewerberzahlen und dem Bearbeitungsstau in Verbindung, auf den im Folgenden noch eingegangen wird. Auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2012, das ein humanitäres Versorgungsminimum für alle Menschen festlegte und damit die Asylbewerber in dieser Beziehung mit den Inländern gleichstellte, führte nicht dazu, dass das Asylbewerberleistungsgesetz aufgehoben worden wäre, obwohl die Absenkung der Standards für Asylbewerber gegenüber Inländern die Ratio des Gesetzes darstellte. Da das System inzwischen über 30 Jahre praktiziert wird und das Asylbewerberleistungsgesetz selbst über 20 Jahre gilt, ist es in der Verwaltung, bei den Entscheidern und auch bei Kritikern wie den Kirchen und den NGOs tief verankert. Asylbewerber und Flüchtlinge werden vielfach vor allem als hilfsbedürftig definiert und gesehen, als Objekte von Betreuung und weniger als Akteure und Gestalter ihres eigenen Lebens.

Mit der aktuellen Krise entsteht Handlungsdruck, der einerseits zu kritischen Zuspitzungen geführt hat, andererseits aber auch den Weg zu grundlegenden Reformen öffnen kann. An vielen Stellen wird allerdings sichtbar, dass der Übergang von einem Abwehr-Regime zu einem Aufnahme- und Integrationsregime nicht einfach ist, weil sich die Mentalitäten und Praktiken in der Verwaltung ändern müssen.

¹ Bemelburg, Helen, und Walter Wüllenweber. „Asyl made in Germany“. *Stern* (42) 9.10.2014. Mit detaillierten Berichten aus Bayern, Sachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen. Zu den steigenden Zahlen von Suizidversuchen in Bayern: Kastner, Bernd. „Hungern für ein besseres Leben“. *Süddeutsche Zeitung* (270) 24.11.2014. Weitere Berichte zur Situation in München: „Flüchtlingsdrama bringt Seehofer in Not“. *Süddeutsche Zeitung* (236) 14.10.2014; Kastner, Bernd, und Mike Szymanski. „Kein Bett, keine Decke, kein Dach“. *Süddeutsche Zeitung* (237) 15.10.2014. Müller, Frank Müller, und Mike Szymanski. „Jetzt müssen wir in den Krisenmodus“. *Süddeutsche Zeitung* (237) 15.10.2014.

Zu den Hungerstreiks im November: Glas, Andreas. „Hilferuf der Verzweifelten“. *Süddeutsche Zeitung* (273) 27.11.2014. Glas, Andreas. „Münchner Modell“. *Süddeutsche Zeitung* (274) 28.11.2014. Fahrenholz, Peter. „Das muss die Politik zum Nachdenken bringen“. *Süddeutsche Zeitung* (274) 28.11.2014.

4 Der Bearbeitungsstau und seine einschneidenden Folgen

Die Große Koalition setzte sich in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2013 das Ziel, Asylanträge innerhalb von drei Monaten zu bearbeiten. Das geschah insbesondere auf Drängen von Ländervertretern, denn Länder und Kommunen sind nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verpflichtet, Asylbewerber unterzubringen und zu versorgen, deren Anträge nicht beschieden sind. „Schnelle Asylverfahren“ sind in der Tat eine „Frage der Humanität“, wie der sächsische Innenminister Ulbig 2013 in diesem Zusammenhang auf seiner Website schrieb.

Wird ein Asylantrag innerhalb von drei Monaten entschieden und der Flüchtling anerkannt, entfallen alle Einschränkungen und alle von Deutschland bereitgestellten Integrationshilfen kommen zur Wirkung. Für diese Flüchtlinge wäre das Asylbewerberregime dann nur eine kurze Episode. Dauert das Entscheidungsverfahren aber viele Monate oder gar Jahre, so ist es prägend und hochproblematisch für die Integration und den Lebensweg der Betroffenen. Die Hungerstreiks und Flüchtlingsmärsche von Asylbewerbern in Bayern 2012/13 haben deutlich gemacht, wie problematisch die enge und ungeklärte Unterbringungssituation ist und wie die Flüchtlinge sie empfinden.

Zwischen 2013 und 2014 ging die Dauer der Asylverfahren bis zur ersten Entscheidung nach der Statistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von 7,2 auf 7,1 Monate zurück. Diese statistische Verkürzung der Bearbeitungszeit beruhte auf der Priorisierung von Antragsstellern aus Syrien einerseits und aus den Westbalkanstaaten andererseits. Mit dieser administrativen Schwerpunktsetzung verzögern sich die Verfahren von Flüchtlingen aus anderen Herkunftsländern allerdings umso mehr. Eritreer warteten schon im dritten Quartal 2014 im Durchschnitt 10,1 Monate, Afghanen 16,5 Monate und Pakistani sogar 17,6 Monate. Zu bedenken ist, dass es dabei teilweise um Gruppen mit hohen Anerkennungsraten geht. Eritreer erhalten zu 99,4 Prozent Schutz, fast ebenso vollständig wie Syrer mit 99,9 Prozent (alle Daten nach Deutscher Bundestag 2014).

Deutschland hat sich selbst Probleme im Asylverfahren geschaffen, weil das Bundesinnenministerium es ähnlich wie in den frühen 1990er Jahren zu einem Bearbeitungsstau kommen ließ. In den Jahren mit niedrigen Antragszahlen ist Personal abgebaut worden, jedoch hat man seit 2010 versäumt, ausreichend Neueinstellungen vorzunehmen. Seit 2008 hat das BAMF Jahr für Jahr weniger Anträge bearbeitet als Neuanträge eingegangen sind. Diese Effekte entstanden nicht erst mit den hohen Asylantragszahlen seit 2012, sondern schon vorher, in einer Zeit mit niedrigen Antragszahlen. Das BAMF erklärte die Anfänge der Entstehung des Staus folgendermaßen:

„Dabei muss beachtet werden, dass das Jahr 2008 eine Ausnahmesituation hinsichtlich der durch § 73 Abs. 7 AsylVfG gesetzlich vorgeschriebenen Widerrufsprüfungen darstellte. So mussten 2008 einmalig alle vor 2005 unanfechtbar gewordenen Flüchtlingsschutzgewährungen bis Ende 2008 überprüft werden“ (BAMF 2012: 30).

2008 wurden 37.215 und 2009 10.534 Widerrufsverfahren durchgeführt, sie wurden prioritär behandelt. Dies ging zu Lasten der Erst- und Folgeanträge und erzeugte die ersten Stauwirkungen. Von 2010 auf 2011, zeitgleich mit dem Amtsantritt von Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich, sank die Zahl der Entscheidungen sogar ab, obwohl die Zahl der Anträge anstieg.

Erst im Koalitionsvertrag vom November 2013 wurde eine Aufstockung des Personals angekündigt. Das Bundesministerium des Innern gab die Stellen jedoch erst nach Verabschiedung des Haushalts

im Mai 2014 frei, sie wurden schrittweise bis zum November 2014 besetzt. Die neuen Entscheider mussten dann noch eingearbeitet werden. Im Haushaltsplan 2015 sind 350 weitere Stellen vorgesehen. Nach Auskunft der Bundesregierung vom November 2014 wird das BAMF darüber hinaus durch gerade einmal acht Mitarbeiter aus dem Verteidigungsministerium und sieben Beschäftigte der Bundespolizei „vorübergehend unterstützt“. Der Bearbeitungsstau hat daher im Jahr 2014 um 77.923 Personen zugenommen. Es ist also nicht zu erkennen, dass das Bundesinnenministerium auf die Brisanz der Situation angemessen reagiert.

Tabelle 2: Der Bearbeitungsstau bei den Asylanträgen 2008–2014

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Anträge | 28.018 | 33.033 | 48.589 | 53.347 | 77.651 | 127.023 | 202.834 |
| Entscheidungen | 20.817 | 28.816 | 48.187 | 43.362 | 61.826 | 80.978 | 128.918 |
| Unerledigte Anträge insgesamt | 18.278 | 22.710 | 23.289 | 33.773 | 49.811 | 95.743 | 169.166 |

Jeweils Jahresende.

Quelle: BAMF. Schlüsselzahlen Asyl 2014. Nürnberg 2015 sowie eigene Berechnungen.

Nach den Angaben auf der Website des Bundesinnenministeriums am 12. März 2015 haben in den Monaten Januar und Februar 2015 insgesamt 51.938 Personen in Deutschland Asyl beantragt, darunter waren 45.173 Erstanträge und 6.765 Folgeanträge. Gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr (26.069 Personen) bedeutet dies eine Zunahme um 25.869 Personen oder 99,2 Prozent. Insgesamt 14.213 Anträge wurden von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien gestellt – das waren 54,5 Prozent aller in diesem Zeitraum in Deutschland gestellten Asylanträge.

Nach der Asylgeschäftsstatistik für den Monat Februar hat das BAMF von Januar bis Februar 2015 35.386 Entscheidungen getroffen (Vorjahr: 22.505). Ende Februar 2015 lag die Zahl der noch nicht entschiedenen Anträge bei 188.435, davon 167.749 Erstanträge und 20.686 Folgeanträge (Vormonat: 178.250 anhängige Verfahren).

Von den 35.386 Entscheidungen beruhten nur 10.239 auf Anhörungen, die übrigen wurden auf Grund der Aktenlage getroffen. Die Zahl der Anhörungen stieg nur geringfügig um 3,4 Prozent, die der Entscheidungen jedoch um 57,2 Prozent.

Bei den anhängigen Erstverfahren ragten Ende 2014 die Herkunftsländer Syrien mit 20.348 Personen, Eritrea mit 15.132, Afghanistan mit 12.299, Serbien mit 7.975 und Pakistan mit 6.784 nicht beschiedenen Asylbewerbern heraus (BAMF 2015).

Auch im internationalen Vergleich ist der Bearbeitungsstau auffällig. Die europäische Statistikbehörde Eurostat veröffentlicht dazu vierteljährlich Schaubilder, in denen Deutschland beim Bearbeitungsstau regelmäßig und mit weitem Abstand an der Spitze liegt. Nach der Systematik von Eurostat ergeben sich noch höhere Zahlen als nach der nationalen Statistik. Für Dezember 2014 –, den letzten Monat, zu dem Daten vorliegen – verzeichnet Eurostat 221.335 unerledigte Anträge. Die Diskrepanz im europäischen Vergleich ist in Tabelle 3 aufgelistet. Einige europäische Länder haben ebenfalls Bearbeitungsprobleme, andere haben ihre Staus reduzieren können. Die einzige Erklärung

für die Diskrepanz zwischen Deutschland und den Nachbarländern ist die mangelnde Bearbeitungs-kapazität.

Nur in Deutschland und Großbritannien war 2014 die Zahl der unbearbeiteten Anträge höher als die der Neuanträge – und dies, obwohl die Antragszahlen in mehreren Nachbarstaaten höher sind als in Deutschland, wenn man sie pro Einwohner berechnet (Spalte 2). Zu erkennen ist allerdings auch, dass Deutschland unter den größeren Ländern die weitaus höchsten Antragszahlen hat.

Tabelle 3: Länder mit den meisten Asylanträgen pro Einwohner und nicht entschiedenen Ver-fahren

| | Asylanträge 2014 pro eine Million Einwohner | Asylanträge 2014 | Unbearbeitete Asylan-träge Ende 2014 |
|-----------------------|---|------------------|--------------------------------------|
| Schweden | 8.415 | 81.180 | 54.325 |
| Österreich | 3.295 | 20.035 | k. A. |
| Dänemark | 2.610 | 14.680 | 8.245 |
| Norwegen | 2.565 | 13.205 | 4.480 |
| Schweiz | 2.595 | 23.555 | 19.210 |
| Deutschland | 2.510 | 202.645 | 221.195 |
| Belgien | 2.025 | 22.710 | 15.415 |
| Weitere große | Länder mit geringeren | Antragszahlen | |
| Italien | 1.065 | 64.625 | 45.750 |
| Frankreich | 955 | 82.735 | 36.520 |
| Großbritannien | 495 | 31.745 | 31.930 |

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/4/45/Asylum_applicants_%28inclu-ding_first_time_asylum_applicants%29%2C_Q4_2013_%E2%80%93_Q4_2014.png

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyencntzm&lang=en;](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyencntzm&lang=en)

Nach den EU-Standards werden auch die vor den Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren mit eingerechnet. Ende 2013 waren das in Deutschland 39.439 laufende Gerichtsverfahren. Auch diese Zahlen steigen Monat für Monat an, und zwar in einem gewissen zeitlichen Abstand zum Anstieg der Asylanträge. Auch hier ist die Bearbeitungskapazität zu gering – trotz der weitgehenden Ein-schränkungen der Berufungsmöglichkeiten bei den Verwaltungsgerichten, die in den 1980er und 1990er Jahren durchgesetzt wurden.

Aus dem hohen Prozentsatz der korrigierenden Entscheidungen der Gerichte wird zudem deutlich, dass bei den Entscheidungen des BAMF beträchtliche Qualitätsmängel bestehen. Im Jahr 2013 wurden 13 Prozent aller Entscheidungen durch Gerichte korrigiert: 0,4 Prozent der Antragsteller er-hielten eine Asylberechtigung, 7,5 Prozent Flüchtlingsschutz und für 5,1 Prozent wurde ein Abschiebungsverbot ausgesprochen. Bei Antragstellern aus dem Herkunftsland Iran waren 39,1 Prozent der Klagen erfolgreich, bei Afghanen 43,4 Prozent.

Auch 32,0 Prozent der BAMF-Entscheidungen über Syrer im Jahr 2013 wurden durch Gerichte auf-gehoben (BAMF 2014: 56). Pro Asyl zieht daraus mit Recht den Schluss, dass „eine deutliche Qualitätsverbesserung der Entscheidungen beim Bundesamt“ notwendig wäre (Pro Asyl 2015). Da-bei ist zu beachten, dass bis 1980 Anerkennungsausschüsse über die Asylanträge entschieden. Zur Beschleunigung der Verfahren wurden mit dem „Zweiten Gesetz zur Beschleunigung des Asylver-fahrens“ weisungsgebundene Einzelentscheider eingeführt (Wolken 1988: 68).

Verfolgt man die Entwicklung der Zahlen, so wird die problematische Ausnahmestellung Deutschlands deutlich. Die Zahl der unerledigten Anträge steigt von Monat zu Monat. Lange Bearbeitungszeiten führen zu negativen Anreizstrukturen, die die Verfahren und alle Beteiligten belasten. Nicht nur die Zahl von Flüchtlingen mit großen Aussichten auf Anerkennung ist stark angestiegen, sondern auch die der Asylbewerber mit geringen Aussichten (etwa aus Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien). Dass diese drei Länder im Herbst 2014 zu „sicheren Herkunftsländern“ erklärt worden sind, ändert an diesen Tendenzen wenig, solange die Verfahren lange andauern. Deutlich wird dieser Zusammenhang daran, dass 90 Prozent der in der EU gestellten Asylanträge von Serben, 85 Prozent von Bosniern und 89 Prozent von Mazedoniern auf Deutschland entfallen. Entgegen den Erwartungen des Bundesinnenministers sanken nach der Erklärung der drei Länder zu sicheren Herkunftsstaaten die Antragszahlen nicht, sondern sie stiegen im Januar 2015 noch einmal an.

Hinzu kam Anfang 2015 eine neue Welle von Asylanträgen aus dem Kosovo, die nach Berichten der Deutschen Botschaft im Kosovo von den langen Bearbeitungszeiten in Deutschland motiviert ist. *„Als Hauptmotiv nennt die Botschaft (...), dass die Verfahren in Deutschland immer noch so lange dauerten, dass sich ein Asylantrag in Anbetracht der Sozialleistungen in jedem Fall rechne“* (Preuss 2015). *„Insbesondere Deutschland ist attraktiv, weil die Verfahren dort im Durchschnitt fast fünf Monate brauchen (...) Einzige Möglichkeit, die Zahl der Asylansuchen zu verringern, ist es, das bürokratische Prozedere zu verkürzen“* (Wöfl 2015).

Ein Licht auf die Situation wirft auch der Hinweis, dass die neue Migration aus dem Kosovo nicht in die Schweiz geht, obwohl diese während der Kosovo-Krise ein Hauptziel der Flüchtlinge aus dem Kosovo war (Dahinden 2005). In der Schweiz werden Asylanträge von Kosovo-Flüchtlingen inzwischen innerhalb von 48 Stunden beschieden – mit der Konsequenz, dass die Reiseorganisatoren ihre Klienten nach Deutschland lenken. Seit März 2015 ist die Zahl der Asylbewerber aus dem Kosovo wieder gesunken, stattdessen werden verstärkt Anträge aus Albanien gestellt.

Als Konsequenz haben in Deutschland die Staueffekte 2013 und 2014 noch stärker zugenommen. Gleichzeitig gingen die Antragszahlen zwischen 2013 und 2014 (jeweils erste Jahreshälfte) in vielen Nachbarländern, unter anderem in Frankreich, Spanien, Portugal, Belgien, Luxemburg, der Schweiz, Polen, Ungarn und Kroatien zurück (UNHCR 2015: 10). Das ist ein deutliches Indiz dafür, dass der Bearbeitungsstau entscheidend dazu beiträgt, die Asylbewerber nach Deutschland zu lenken. Das immer wieder proklamierte Ziel, die „wirklich verfolgten“ Flüchtlinge aufzunehmen und andere nicht zu akzeptieren, wird konterkariert.

Der Bearbeitungsstau stellt eine extreme Belastung für die Flüchtlinge und ihre Integrationsfortschritte dar. Sie sind gezwungen, lange Zeit in Unsicherheit zu verbringen, ohne zu wissen, was ihre Perspektive ist. Sie müssen längere Wartezeiten hinnehmen und ihre Initiative wird jahrelang stillgelegt. Betreuer berichten, dass gerade junge Flüchtlinge mit großer Motivation und Hoffnung nach Deutschland kommen. Werden sie aber jahrelang „mit kaum überwindlichen Mauern konfrontiert, besteht die Gefahr lähmender Angst und Verzweiflung“ (Schreyer, Bauer und Kohn 2015). Die beengten Verhältnisse in den Unterkünften tragen zusätzlich zu den psychischen Problemen bei, die viele Asylbewerber auf Grund ihrer Fluchtgeschichte mitbringen. Abhilfe könnte nur eine entscheidende Personalaufstockung bei den Entscheidern schaffen.

Für die Akzeptanz in der Bevölkerung ist es auch nicht gut, viele Menschen im arbeitsfähigen Alter auf engem Raum zu konzentrieren und öffentlich sichtbar zu machen, dass sie unbeschäftigt sind und versorgt werden. Auch für den wenig informierten Betrachter wird dann klar, dass etwas im System nicht funktioniert. Es entsteht Unmut, der sich in lokalen Spannungen äußert. Die Kommunen müssen große Energie in die vorläufige Unterbringung der Asylsuchenden investieren, statt sich um die endgültige Integration zu kümmern.

Bisher werden die Ursachen und Zusammenhänge der Staueffekte in der Öffentlichkeit kaum diskutiert, die Debatte dreht sich eher um lokale Schwierigkeiten bei der Unterbringung. Das hängt sicherlich mit der Debattenkultur in der Asylpolitik zusammen, die ideologisch stark aufgeladen ist und pragmatische Aspekte wenig berücksichtigt, auch wenn sie für alle Beteiligten wichtig sind. Eine Entlastung der Verfahren durch eine generelle vorläufige Anerkennung aller syrischen Flüchtlinge (die ohnehin bleiben dürfen bzw. allenfalls in Nachbarländer zurücküberstellt werden) wie in Schweden ist in Deutschland unterblieben. Immerhin gibt es seit Dezember 2014 eine Schnellbearbeitung für Flüchtlinge aus Syrien innerhalb von zwei Wochen.

Es wird geraume Zeit dauern, bis der Bearbeitungsstau beseitigt sein wird. Zurzeit gibt es noch keinerlei Anzeichen dafür; der Stau nimmt Monat für Monat zu – im Januar 2015 um 7.207 Menschen. Auch in Zukunft ist sicherlich damit zu rechnen, dass es ein Auf und Ab bei den Asylanträgen geben wird. Nötig sind eine flexiblere Gestaltung des Personaleinsatzes und vor allem eine effizienz- und problemorientierte Entscheidungsfindung im zuständigen Bundesministerium des Innern. In diesem Zusammenhang haben mehrere Gutachten und eine Resolution des Rates für Migration mit über 10.000 Unterschriften Zweifel an der Eignung des Innenministeriums geäußert und die Zuordnung der Einwanderungs- und Asylpolitik zu einem Ministerium gefordert, das konstruktiv mit der sozialen und wirtschaftlichen Integration befasst ist (Sachverständigenrat 2013; Rat für Migration 2013; Triadafilopoulos 2014: 490).

Seit Jahren wird auch der Vorschlag gemacht, die Widerrufsprüfungen abzuschaffen, mit denen nach drei Jahren die Asylentscheidungen noch einmal überprüft werden. Sie binden, wie aus der oben zitierten Erklärung des BAMF hervorgeht, viel Bearbeitungskapazität. Im Jahr 2013 kam es bei 13.633 Prüfverfahren nur in jedem 20. Fall zu einer Aberkennung eines Flüchtlingsstatus, wobei diese Widerrufe bei einer gerichtlichen Überprüfung wiederum nur zu 37 Prozent Bestand hatten. Für die Betroffenen – politisch verfolgte und häufig traumatisierte Flüchtlinge – sind die Verfahren dennoch sehr belastend (Deutscher Bundestag 2014: 2). Bei Flüchtlingen aus den Ländern Somalia, Burma, Äthiopien, Pakistan und China gab es gar keine Widerrufe. Hier stellt sich erneut die Frage nach der Qualität der Entscheidungen beim BAMF und nach dem Zusammenhang der qualitativen Defizite mit der unnötigen schematischen Durchführung massenhafter Verfahren.

Die obligatorischen und anlasslosen Widerrufsprüfungen für alle Asylberechtigten gibt es nur in Deutschland. Sie stellen darüber hinaus eine beträchtliche Verunsicherung für die anerkannten Flüchtlinge dar, die – wie ausgeführt – vorher durch äußerst langwierige Verfahren gegangen sind. Die obligatorischen Widerrufsprüfungen sollten abgeschafft werden. Unberührt davon bleiben anlassbezogene und begründete Widerrufe.

5 Frühe und systematische Organisation der Integration

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass Integration von Anfang an integrierter Bestandteil der Aufnahmesystems sein muss. Zu einem Aufnahmesystem gehören insbesondere eine frühe Erfassung des Sprachstandes und ein standardmäßiges Angebot von Sprachkursen, angepasst an den Leistungsstand der Asylbewerber. Sprach- und Orientierungskurse sind seit der Verabschiedung des Integrationsgesetzes 2005 regulärer und zum Teil auch verpflichtender Bestandteil der deutschen Integrationspolitik. Sie sollten auch für Asylbewerber wieder zugänglich gemacht werden; damit kann auch das Vakuum des Wartens ausgefüllt werden, in dem sie sich sonst befinden. Wie in den Jahren 2014 und 2015 von vielen Seiten bemerkt worden ist, macht ein solches Angebot auch für Asylbewerber Sinn, die Deutschland wieder verlassen werden (z. B. Wollseifer 2015): Sie werden qualifiziert und bekommen eine positive Beziehung zu Deutschland. Die Integrationsministerkonferenz fordert seit 2013 Sprachkurse für Asylbewerber, wie sie für andere Migranten existieren. Das Bundesinnenministerium hat dies bisher jedoch immer wieder abgelehnt. Angesichts dieser Lücke haben die Länder Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein inzwischen mit eigenen Mitteln Sprachkurse eingerichtet.

Ein früher und systematischer Beginn der Integrationsbemühungen sowie eine klare und eindeutige Zielsetzung und Durchführung des Integrationsprogramms sind sowohl in Bezug auf die Qualität der behördlichen Implementation als auch auf die Motivation der Flüchtlinge wichtig. Eine eindeutige und klare Integrationsperspektive, die den Behörden als Anleitung dient, erleichtert die zielgerichtete Implementation sehr.

Eine neue Analyse der Praxis der Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen bei der Durchführung öffentlich finanzierter Programme zur Integration von Jugendlichen ins duale Berufsbildungssystem offenbart extrem unterschiedliche Vorgehensweisen. So werden Aufenthaltsbewilligungen in ähnlich gelagerten Fällen zwischen einem Monat und mehreren Jahren erteilt (Schreyer, Bauer und Kohn 2015). Grund ist die Komplexität und Widersprüchlichkeit der ausländerrechtlichen und integrativen Zielstellungen, mit denen die oft schlecht ausgestatteten Ämter überfordert sind (Eule 2014). Als Konsequenz ergeben sich Fehlentscheidungen und vor allem zeitliche Verzögerungen, die wiederum zu verlängertem Sozialleistungsbezug führen.

Wie unterschiedlich die neueren Öffnungstendenzen in der Realität ankommen, macht auch ein vergleichender Blick auf die Ergebnisse einer Gesetzesänderung von 2009 deutlich. Damals wurden für „Bildungsinländer“ mit Duldungsstatus, also in Deutschland Ausgebildete, Möglichkeiten geschaffen, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Nach § 18a Aufenthaltserlaubnisgesetz kommen dafür Bildungsinländer in Frage, die eine qualifizierte Berufsbildung oder ein Hochschulstudium abgeschlossen haben, zwei Jahre lang eine Beschäftigung ausgeübt haben, die einem Hochschulabschluss angemessen ist oder die drei Jahre lang als Fachkräfte gearbeitet haben. Insgesamt hatten Ende 2014, also fünf Jahre später, gerade einmal 135 Personen von dieser Bestimmung profitiert. Die Aufschlüsselung auf die Bundesländer, in Tabelle 4 nach Einwohnerzahl geordnet, zeigt, wie extrem unterschiedlich diese Möglichkeit umgesetzt wurde. Bezeichnend ist dabei, dass die Länder mit höheren Erfolgszahlen alle drei Unterkategorien ausgeschöpft haben.

Tabelle 4: Aufenthaltserlaubnis für integrierte Bildungsinländer, Ergebnisse Ende 2014

| Land | | Land | |
|-------------------|----|------------------------|----|
| NRW | 2 | Schleswig-Holstein | 0 |
| Bayern | 27 | Brandenburg | 16 |
| Baden-Württemberg | 50 | Sachsen-Anhalt | 0 |
| Niedersachsen | 1 | Thüringen | 50 |
| Hessen | 9 | Hamburg | 23 |
| Sachsen | 0 | Mecklenburg-Vorpommern | 0 |
| Rheinland-Pfalz | 1 | Saarland | 27 |
| Berlin | 2 | Bremen | 9 |

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3987: 10.

Ähnliche Unterschiede zeigen die Ergebnisse der Härtefallkommissionen. Dabei ist Berlin führend, mit etwa vier Mal so vielen Fällen wie Bayern und mehr Fällen als in Nordrhein-Westfalen (Deutscher Bundestag 2015: 14). Ebenso unterschiedlich gestalten sich die Ergebnisse bei den „Altfall-Regelungen“, mit denen lange Zeit in Deutschland befindliche Geduldete einen Aufenthaltsstatus bekamen, wenn sie als integriert galten. Davon profitierten insgesamt 1.770 Personen, mehr als die Hälfte davon in Nordrhein-Westfalen. In Baden-Württemberg waren es dagegen nur 46 Personen (ebd.: 17).

Für die Motivation der Asylbewerber ist ein früher, konstruktiver und systematischer Beginn integrativer Programme ebenfalls wichtig. Die neue Untersuchung zu den Berufsbildungsprogrammen für Geduldete berichtet über die negativen Folgen langer Zeiten der Unsicherheit und der Angst vor Abschiebung. Die Autoren zitieren eine Schulleiterin mit der Aussage:

„Diese Angst, dieses Damokles-Schwert (Anmerkung des Autors: der Abschiebung). Das ist wirklich ein Angstzustand, der nicht mehr frei werden lässt. Die haben eh genug Probleme, weil sie an den Onkel denken, den die Bombe erwischt hat und an den Bruder im Iran oder die Schwester. Das ist eh unglaublich viel. Und wenn das dann frei ist, ja, dann geht's wieder“ (Schreyer, Bauer und Kohn 2015: 7).

Es ist evident und allgemein anerkannt, dass die Kenntnis der Landessprache die Basis für Integration und auch für Arbeitsintegration ist. Im allgemeinen Integrationsdiskurs wird dies immer wieder betont. Sehr früh mit dem Sprachkurs anzufangen ist für die Motivation wichtig und erfolgversprechend. Einschränkungen des Erlernens der Sprache auf ein limitiertes Niveau, wie dies in Bayern vorgeschrieben worden ist, sind unwürdig und unsinnig. Sie zeigen, dass der Übergang von der Integrationsverweigerung zur Integrationsförderung noch nicht ganz vollzogen ist.

Für Kinder und Jugendliche besteht Schulpflicht. Dazu gehört auch die Einbeziehung in die Berufsbildung. Hierzu gibt es erste Erfahrungen in den Flüchtlingsklassen an den bayerischen Berufsschulen und auch in anderen Bundesländern (Gag und Schroeder 2012). Dabei gibt es quantitative Herausforderungen in Bezug auf ausreichende Angebote und qualitative Probleme in Bezug auf die Ausbildung der Lehrer, die sehr heterogene Klassen unterrichten müssen. Vielfach wird jedoch berichtet, dass der Lernwille sehr ausgeprägt ist. Beispielschulen mit besonderen pädagogischen Konzepten arbeiten erfolgreich daran, den besonderen Lernwillen der Jugendlichen zu fördern und sie zu Schul- und Berufsabschlüssen zu bringen (Tutmann 2012; Dahmann 2015).

Ebenso ist es nötig, die Übergänge zu den Hochschulen zu erleichtern. Dabei kann auf die Erfahrungen zurückgegriffen werden, die die Universitäten und Fachhochschulen mit Anerkennungen und Vorbereitungskursen haben, zum Teil auch mit Studierenden aus Ländern des Mittleren Ostens, aus dem auf Grund der Menschenrechtsrechtlage die meisten Flüchtlinge kommen. Schon bisher ist dies für anerkannte Asylberechtigte durchaus gelungen. Diese Perspektive muss jedoch auf alle Flüchtlinge ausgeweitet werden, die sich langfristig in Deutschland aufhalten.

Bei der frühen Erfassung des Ausbildungsstandes, der Arbeitserfahrungen und der Berufsperspektiven kann an das gemeinsame Projekt von BAMF und BA angeknüpft werden. Dabei wurden die Qualifikationen von Asylbewerbern an sechs Standorten erhoben, und zwar aus Herkunftsgruppen, bei denen hohe Anerkennungsraten gegeben sind. Die Begleitforschung konstatierte, dass die Asylbewerber arbeiten wollten und dass allein schon die Perspektive einer Arbeitsvermittlung einen hohen Motivationsschub auslöste. Einig waren sich alle an dem Modellprojekt Beteiligten, dass Deutschkurse fundamental für den Zugang zur Arbeit seien. Auch in diesem Modellprojekt konnten solche Kurse aber nur teilweise angeboten werden (Daumann et al. 2015). Bis Oktober 2014 waren ganze 292 Asylbewerber in das Programm aufgenommen worden, von 8.000 Asylbewerbern lag das Einverständnis zur Teilnahme an dem Projekt vor. Während in diesem Projekt zunächst vorgesehen war, Flüchtlinge aus Ländern mit hohen Anerkennungschancen einzubeziehen, fordern die Autoren der Begleitforschung mit Recht die Einbeziehung aller Asylbewerber. Nur mit einer Gesamterfassung kann das gesamte Potenzial ausgeschöpft werden. Erfassung ist eine Grundbedingung für die weitere Vermittlung.

Der nächste Schritt ist die Aufnahme in die Erfassungssysteme der BA, damit eine Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage stattfinden kann. Das ist insbesondere deswegen wichtig, weil die Verteilung über das ganze Bundesgebiet vielfach dazu führt, dass sich Flüchtlinge in Kommunen und Regionen aufhalten, in denen ihre Fähigkeiten nicht eingesetzt werden können. Die Verteilung über das ganze Bundesgebiet nach dem "Königsteiner Schlüssel" bietet zwar für die Erstunterbringung große Vorteile, weil es nicht zu Konzentrationen kommt. Sie hat jedoch für die berufliche Integration Nachteile, weil der Arbeitsmarkt in Städten mit hoher Arbeitslosigkeit wie Berlin oder Gelsenkirchen wenig aufnahmefähig ist.

Deswegen muss es Bewerbungsmöglichkeiten überregional ohne Bindung an den zugewiesenen Standort geben. Wie bei anderen Arbeitskräften sind dazu die Fördermöglichkeiten der BA einzusetzen. Da Flüchtlinge weniger ortsgebunden sind als Einheimische, liegt hier ein Mobilitätspotenzial vor, das sowohl den Flüchtlingen als auch der Wirtschaft helfen kann, auf Personalbedarf flexibel zu reagieren.

Ein wichtiges Desiderat ist die Koordination der Arbeitsvermittlung mit der örtlichen Wohnverteilung der Flüchtlinge. Werden die Qualifikationen früh erfasst, so können sie bei der Wohnortzuweisung berücksichtigt werden. Es wird dann möglich sein, Flüchtlinge dort unterzubringen, wo sie Arbeit finden oder gute Chancen haben, Arbeit zu finden.

Aus der neuen Gesamtbefragung der BA zur Arbeitstätigkeit von Migrant*innen wissen wir, dass Flüchtlinge trotz aller Schwierigkeiten in vielen Fällen Arbeit gefunden haben, wahrscheinlich allerdings meist unterhalb ihrer Qualifikation. Die repräsentative Befragung weist auf, dass 15 Prozent der in Deutschland berufstätigen Menschen mit Migrationshintergrund als Flüchtlinge nach Deutschland

gekommen sind. Die Daten der Untersuchung zeigen, dass 50 Prozent der Flüchtlinge in Deutschland erwerbstätig sind. Das ist weniger als bei anderen Migrantengruppen, aber doch mehr als die Autoren der Studie erwartet hatten.²

Auch die Berichte der Härtefallkommissionen zeigen, dass Asylbewerber Arbeit suchen und finden, wenn auch meist gering bezahlt und unterhalb ihrer Qualifikationen. Insgesamt machen diese Erfahrungen optimistisch dafür, dass es mit einer klaren Orientierung auf Integration und Integrationsförderung sowie mit einer breiten Beteiligung der Gesellschaft gelingen kann, die Flüchtlinge in Deutschland schneller, zahlreicher und qualifikationsorientierter in Arbeit zu bringen.

² Persönliche Vorabmitteilung von Herbert Brücker, Leiter der Untersuchung, 28.10.2014. 15 Prozent der in der Stichprobe Repräsentierten sind Flüchtlinge, das ist etwas weniger als ihr Anteil an der gesamten Migrantenbevölkerung, der 20 Prozent beträgt, dieser Wert erlaubt aber doch eine valide Auswertung. Vgl. auch Brücker et al. 2014: 7.

6 Unterbringung, Verteilung und Aufbau von Netzwerken

Das Asylverfahren kennt die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und in privaten Wohnungen. Während das Bundesgesetz lange den Vorrang der Gemeinschaftsunterkünfte vorsah, regelten die Bundesländer die Unterbringung in der Vergangenheit sehr unterschiedlich. Baden-Württemberg sieht sogar drei Phasen vor: die anfängliche dreimonatige Unterbringung in einer „Landeserstaufnahmeeinrichtung“ (LEA), die anschließende zweijährige „vorläufige Unterbringung“ in einem Kreis oder in einer Stadt und schließlich die „Anschlussunterbringung“ in Wohnungen.

In den letzten Jahren haben die hohen Zugangszahlen die Verhältnisse in unterschiedlicher Weise verändert. Beispielsweise brachte das Saarland traditionell Asylbewerber und auch Geduldete über lange Jahre in einer Sammelunterkunft in Lebach unter. Wegen der hohen Zahlen erfolgt jetzt früher eine Unterbringung in den Gemeinden. Andere Bundesländer versuchen, die Zeit in den Sammelunterkünften etwas zu verlängern, um die Kommunen zu entlasten. Baden-Württemberg hat seine zweite Phase der „vorläufigen Unterbringung“ unter der rot-grünen Regierung von vier auf zwei Jahre verkürzt. Bayern, Rheinland-Pfalz und viele Kommunen richten neue Gemeinschaftsunterkünfte ein, weil sie keine privaten Unterbringungsmöglichkeiten mehr finden. Wie oben ausgeführt, ist die Realität zudem sehr stark von der Fähigkeit des Bundesamtes abhängig, die Verfahren zeitgerecht durchzuführen, außerdem von den Erfolgchancen der Klagen gegen die Entscheidungen und der Geschwindigkeit der Gerichtsverfahren. Probleme ergeben sich überwiegend aus einer verzögerten Entscheidungspraxis des Bundesamtes.

Für die Lebensrealität, die Integration und damit auch auf die Möglichkeit, Beschäftigung zu finden oder eine selbstständige Existenz aufzubauen, ist die Art und die Kontinuität der Unterbringung extrem wichtig. Unterbringung in großen Gemeinschaftsunterkünften (in früheren Jahrzehnten sprach man weniger euphemistisch von Lagern) ist wenig erfolgversprechend für die Eingliederung in die Gesellschaft. Die Ratio solcher Großanlagen ist ja die Trennung der Betroffenen von der übrigen Bevölkerung, außer in der Phase des Ankommens, wenn es um Registrierung und erste Orientierung geht. Problematisch ist auch der mehrfache Wechsel der Unterbringung, wie es das Gesetz in Baden-Württemberg vorsieht. Nachbarschaftliche Zusammenhänge können auf diese Weise nur sehr schwer entstehen.

Wenn der Prozess der Anerkennung durch das Bundesamt zügig vor sich geht und keine Staus entstehen, kann die dezentrale Unterbringung schon nach wenigen Wochen erfolgen. Dann kann die nachbarschaftliche Aufnahme durch engagierte Bürger, Kirchengemeinden, Sportvereine etc. ihre volle Wirkung entfalten. Vor allem bei humanitären Katastrophen wie zurzeit in Syrien, aber auch schon in früheren Jahrzehnten, angefangen bei den Ungarnflüchtlingen 1956, ist die Hilfsbereitschaft groß. Hieran können sich die ersten Schritte zur sozialen Integration anschließen. Seit Beginn der Syrien-Krise ist überall in Deutschland große Hilfsbereitschaft und großes Engagement festzustellen. Der Asylkoordinator der Evangelischen Kirche in Bayern sprach in diesem Zusammenhang von einem „Aufstand der Empathie“ (Bingener und Soldt 2015).

Die Hilfsbereitschaft wird am besten wirksam, wenn sie in professionelle Strukturen eingebunden ist; die Verantwortlichen in diesen Strukturen können die Bedürfnisse der Flüchtlinge einschätzen und das ehrenamtliche Engagement koordinieren, gemeinsam mit Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Sportvereinen und auch spontanen Zusammenschlüsse, die mit den kommunalen Stellen zusammenarbeiten (Han-Broich 2015). In der Analyse des Instituts für Demoskopie Allensbach (Asyl 2014) wird diese positive Stimmung im Einzelnen belegt, vor allem im Vergleich mit der Stimmung 20 Jahre

vorher. Die neue Studie der Bertelsmann Stiftung zur Willkommenskultur (2015) zeigt allerdings präzise die Ambivalenz der Situation auf, insbesondere auch die eher skeptische Haltung großer Bevölkerungsteile in den neuen Bundesländern. Auch die Angriffe auf Flüchtlingsheime haben in den letzten Monaten zugenommen.

Bei der Zuteilung von Sozialwohnungen neigen sowohl private als auch kommunale und staatliche Wohnungsgesellschaften vielfach dazu, Migranten und insbesondere auch Flüchtlinge in bestimmten Wohneinheiten zu konzentrieren. Das hat betriebswirtschaftliche Gründe, weil sich auf diese Weise der sonstige Wohnungsbestand leichter stabil halten lässt. Der große Nachteil dabei ist allerdings die Konzentration von Migranten, Flüchtlingen und eventuell auch anderen Gruppen in bestimmten Wohneinheiten. Bei einer Vollbefragung in Münster wurde festgestellt, dass die Migranten sich gern integrieren wollten, aber aufgrund der beschriebenen Mechanismen relativ separiert von der übrigen Bevölkerung untergebracht worden waren. Die Stadt änderte daraufhin ihre Politik und unterstützte die Migranten dabei, in der ganzen Stadt Wohnungen anzumieten (Michalowski et al. 2006). Auch die Unterkünfte für neu ankommende Flüchtlinge wurden über die ganze Stadt verteilt.

Das Argument richtet sich also gegen die Konzentration von Flüchtlingen, anderer Migranten und einkommensschwacher Schichten in bestimmten Wohnblöcken oder Stadtvierteln. Es richtet sich jedoch nicht gegen soziale Netzwerke von Migranten, seien sie religiöser, sprachlicher, regionaler, beruflicher oder anderer Art. Vielmehr können solche Netzwerke Vermittlungs- und Verständigungsleistungen erbringen, zu denen behördliche Einrichtungen nicht in der Lage sind. Im Fall der jüdischen Einwanderung aus der ehemaligen Sowjetunion räumte die Bundesrepublik den jüdischen Gemeinden sogar eine Art Definitionsmonopol über die Einwanderung ein mit der Erwartung, dass sich die Neueinwanderer den Gemeinden anschließen, sie stärken und neue Gemeinschaften bilden. Auch die katholischen Migrantengemeinden italienischer, spanischer, polnischer, portugiesischer und anderer Sprachen haben in dieser Hinsicht über Jahrzehnte große Bedeutung gehabt (Winterhagen 2013). Soziale Kontakte in Migrantengruppen, seien sie formeller oder informeller Art, können bei der Orientierung in der Einwanderungsgesellschaft helfen und nicht nur sprachlich, sondern auch kulturell und sozial Übersetzungshilfen leisten. Wie effektiv dies ist, hängt von der Dichte der Netzwerke ebenso ab wie von der Qualität ihrer Vernetzung mit der allgemeinen sozialen Umwelt und den Gemeinsamkeiten mit ihr. So kann der aktuelle Bürgerkrieg in Syrien einerseits große Sympathien mit den Opfern hervorrufen, andererseits aber auch Furcht vor Konflikten.

Eine aktuelle Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigt erneut, dass Arbeitsplätze am häufigsten durch persönliche Kontakte, vor allem über eigene Mitarbeiter der Firmen, vermittelt werden. Erst danach folgen mit weitem Abstand Internet-Stellenbörsen, Anzeigen und andere Vermittlungswege (Brenzel et al. 2014: 4). Aktuelle Presseberichte zeigen einen immer geringeren Vermittlungserfolg der Arbeitsagenturen (Öchsner 2015a). Eine schwedische Untersuchung zeigt ganz ähnliche Ergebnisse (Frykman 2012). Die OECD kommt in einer neuen vergleichenden Untersuchung zu den Beschäftigungschancen von Migranten ebenfalls zu dem Ergebnis, dass informelle Kontakte bei der Arbeitssuche zentral sind:

“In all OECD countries, much hiring is through informal contact with employers. The question of contacts and networks goes well beyond the ‘I’ll put you in touch with’. Sometimes, a contact may just be a mere hint that there is an employer who might be interested. Having contacts is not only an issue for people who immigrated as adults, but also for the children of immigrants raised and educated in the host country. The reason is that contact with the first employer – generally for apprenticeship or internships – often comes about through the parents’ personal networks. The lack of direct contact between employers and immigrants also fuels the formers’ misgivings about the latters’ skills and productivity. A Swedish study (Åslund et al. 2009) found that managers are generally much more likely to hire workers with their same ethnic background, except in cases where the applicant was a former employee” (OECD 2014: 66).

Von daher ist der Aufbau von Netzwerken sicherlich der Königsweg nicht nur zur sozialen Integration, sondern auch zur Arbeitsintegration, vor allem wenn in diesen Netzwerken auch die Arbeitsgesellschaft vertreten ist. Das Engagement von Kirchengemeinden, Vereinen, vielen Einzelpersonen und spontan gebildeten Fördergruppen kann dann nicht nur in karitativer Hilfe, sondern in wirklicher Sozial- und Arbeitsintegration realisiert werden.

Internationale Erfahrungen mit Einwanderern, die ohne Arbeitsplatzangebot kommen, zeigen ebenfalls große Schwierigkeiten bei der Arbeitsintegration. Das gilt sogar für das Beispiel der hoch qualifizierten und sehr selektiv nach einem Punktesystem ausgewählten Einwanderer in Kanada, die ökonomisch schlecht integriert sind und deshalb vielfach Taxi fahren oder Teller waschen (O’Shea 2009; Thränhardt 2014). Erklärt wird dieses Phänomen des fehlenden „Matchings“ vor allem mit mangelnden Netzwerken. Die kanadische Regierung unternimmt große Anstrengungen, diese Probleme mit Trainings- und Förderprogrammen zu lösen, ohne dass dies bisher gelungen wäre.

Mit der Belegung des Arbeitsmarktes und dem weitreichenden Integrationskonsens in Politik und Gesellschaft sind heute in Deutschland gute Voraussetzungen gegeben, um die bisher extrem unbefriedigende Situation zu verändern. Der Arbeitsmarkt ist sehr aufnahmefähig, wie aus der zitierten Untersuchung ebenfalls hervorgeht (Brenzel et al. 2004). Es zeigen sich erste Probleme bei der Gewinnung nicht nur von Fachkräften, sondern auch von Arbeitskräften in allen Qualifikationsstufen, auch im Osten Deutschlands. Dies ist aus ökonomischer Perspektive eine gute Rahmenbedingung für die Arbeitsintegration von Zuwanderern.

In Deutschland gibt es weniger Wohnsegregation als in Nachbarländern wie Frankreich, den Niederlanden, Skandinavien oder Großbritannien oder gar in den USA. Gründe sind die dezentrale Struktur des Landes, der soziale Wohnungsbau und die Wohnungspolitik, Programme wie die „soziale Stadt“ und der weitreichende sozialstaatliche Konsens. Das wird immer dann besonders klar, wenn Probleme wie in den französischen Banlieus auf die Tagesordnung kommen. Diese immer noch weitgehend gemischte Sozialstruktur des Landes, mag sie auch mancherorts gefährdet sein, ist eine große Chance für den sozialen Zusammenhalt und auch für praktische Probleme wie die Arbeitssuche. Es kommt darauf an, auch die Flüchtlinge in diese Zusammenhänge einzubeziehen.

7 Was zu tun ist

Der heutige Stand der rechtlichen Veränderungen und der Haltung der Bundesregierung zu Arbeitsaufnahme und Förderung wurde am 16. Februar 2015 in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zusammengefasst (Deutscher Bundestag 2015). Dabei wird klar, dass bisher keine Öffnung zu einer allgemeinen integrativen Grundeinstellung geplant ist. Es bleibt vorläufig bei partiellen Maßnahmen, die in Bezug auf die Arbeitserlaubnis noch dazu befristet sind. Das Arbeitsintegrationsprogramm bleibt quantitativ minimal. Mit den steigenden Asylzahlen ist die Öffnungsbereitschaft offensichtlich auch schon wieder in einen Krisenmodus geraten.

Nicht abzusehen ist die Abarbeitung des in Kapitel 3 geschilderten Bearbeitungsstaus bei den Asylverfahren. Im Gegenteil: Das Bundesinnenministerium erklärte im Februar 2015, es sehe keinen Anlass, über die bisherigen Planungen hinaus das Personal aufzustocken.

Zu fordern ist demgegenüber eine klar integrative Perspektive mit folgenden Elementen:

Beschleunigung der Anerkennungsverfahren, so dass sie im Regelfall nach sechs Wochen abgeschlossen sind. In dieser Zeit werden die Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Parallel zum Asylverfahren werden ihr Sprachstand, ihr Bildungs- und Ausbildungsstand und ihre Berufsqualifikationen erfasst sowie ihre Berufswünsche erfragt. Sie werden in Bezug auf ihre Möglichkeiten und Perspektiven beraten und – wenn sie bleiben dürfen – in die Systeme der BA aufgenommen. Kinder und Jugendliche erhalten einen ersten Unterricht bzw. eine Kindergartenbetreuung. Abgelehnte werden in Bezug auf die Rückkehr, eine mögliche Weiterwanderung oder andere Möglichkeiten beraten. Eine besondere Rechtsstellung für Auszubildende ist zu schaffen, damit sie eine Ausbildung machen und anschließend im erlernten Beruf arbeiten können, ohne dass sie oder ihre ausbildenden Arbeitgeber eine Abschiebung während der Ausbildung befürchten müssen.³

Zu diesen Möglichkeiten muss eine Umwandlung des Asylbewerberstatus in einen Arbeitsstatus gehören, wie das in Schweden schon mit Erfolg praktiziert wird (Parusel 2015). Schweden ist aber nicht nur in Bezug auf Asylbewerber ein Vorbild für die Öffnung. Es hat seinen Arbeitsmarkt generell geöffnet, vorausgesetzt, es werden die schwedischen Tariflöhne gezahlt. Generell sollten deutsche Landes- und Kommunalbehörden die Möglichkeit haben, Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen zu erteilen, ohne dass Menschen in das Asylverfahren gehen müssen. Das Grundgesetz bestimmt, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 83). Auch im Ausländerrecht sollte ihnen dazu wieder ein entsprechender Spielraum gegeben werden, wie dies in der heute viel kritisierten Zeit der Anwerbung der Fall war. Ein aktueller Fall kann dies illustrieren (Kasten).

³ s. weiter oben: Bundesratsbeschluss vom 6.2.2015

Ein paradigmatischer Fall: Wie unnötig Asylverfahren statt Arbeitsverhältnisse entstehen

Der Fall: Eine ukrainische Familie hat nach Verfolgung und Verletzung des Vaters in der Ostukraine Zuflucht bei Freunden in Bayern gefunden. Die Beziehung geht auf die Fremdarbeiter-Zeit der Großmutter auf dem Bauernhof zurück („eine lange währende Verpflichtung“). Die Familie fürchtet um Leben und Sicherheit, falls sie zurückkehrt. Die Kinder sind gut in der Schule integriert, der Vater ist Radioingenieur und hat eine Stelle als Elektriker angeboten bekommen, die Wohnung ist gesichert. Die Familie genießt allgemein Sympathie und Wohlwollen, auch bei allen Entscheidungsinstanzen.

Migrationsbewertung: Gewinn für das Einwanderungsland und für die Betroffenen. Wegen der Fluchtsituation auch Entlastung für das Herkunftsland. Triple Win.

Ausländerrechtliche Entscheidung: Das Landratsamt und die Staatsregierung sehen keine Lösung. Die Familie wird anheimgestellt, Asyl zu beantragen. Sie würde dann in eine Unterkunft verbracht und die Gastgeber würden mit den hohen Kosten belastet. Sie würde also ins Asyl gedrängt. Der Antrag würde wahrscheinlich abgelehnt werden (inländische Fluchtalternative). Alternative: Die Familie kehrt ins Heimatland zurück und stellt von dort aus einen Antrag auf ein Arbeitsvisum. Die Dauer dieses Verfahrens wäre nicht abzusehen. Der Vater schließt aus, illegal im Land zu bleiben. „Fiat lex, pereat mundus“⁴ könnte man mit einem klassischen Juristenspruch kommentieren. Der bayerische Integrationsbeauftragte und der Petitionsausschuss des Landtags kommen ebenfalls zu keinem anderen Ergebnis.

Pragmatische Lösung: Fragt man Praktiker in anderen Bundesländern, so wird eine Lösung über die Härtefallkommission empfohlen, die es in jedem Bundesland gibt. Oder eine Absprache mit dem Konsulat in Kiew und den übrigen an einem Verfahren Beteiligten, um zu einer raschen Erledigung zu kommen.

Gesetzlicher Änderungsbedarf: Es sollte eine Regelung wie in Schweden eingeführt werden, nach der jeder Zuwanderer Arbeit aufnehmen darf, vorausgesetzt, er wird zum Tariflohn beschäftigt.

Quellen: Sarah Kanning. „Lieber Landtag, bei uns ist Krieg“. Die Familie Yasko hat bei Freunden im Landkreis Friedberg eine Zuflucht gefunden. Nun muss sie zurück in ihre Heimat. Denn für einen Daueraufenthalt wäre ein Arbeitsvisum oder ein Asylantrag Voraussetzung. *SZ-Online*. 24.3.2015. „Taten statt ‚warmer Worte‘“. Landtag berät über Aufenthalt einer ukrainischen Familie. *SZ-Online*. 25.3.2015.

Auch die Gerichtsverfahren sind zu beschleunigen, so dass möglichst alle Fälle in einer überschaubaren Zeit geklärt werden. Soweit dennoch abgelehnte Asylbewerber faktisch in Deutschland bleiben, erhalten sie vollen Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten.

⁴ Lat. „Es geschehe Recht, auch wenn die Welt darüber zugrunde geht“.

Nach etwa zwei Monaten erfolgt die Verteilung in die Kommunen und soweit möglich in Wohnungen. Dabei wird versucht, Perspektiven für eine Integration in das Arbeitsleben bzw. in Bildungs- und Ausbildungskarrieren im Sinn eines Matchings zu berücksichtigen. Die BA gibt dazu auf Grund ihrer Bedarfsmeldungen Empfehlungen, um Arbeitsangebot und Nachfrage zur Deckung zu bringen.

Die verbleibenden Integrationshindernisse, insbesondere die Nachrangigkeitsprüfung, werden beseitigt. Das Arbeitsverbot wird auf einen Monat zurückgeführt.

In den Städten und Gemeinden, in denen den Flüchtlingen Wohnungen zugewiesen werden, aktiviert man die lokalen Beratungs- und Informationsdienste. Es werden Sprach- und Orientierungskurse für die Erwachsenen angeboten, die Kinder kommen in die Regelschule und erhalten Sprachunterricht, geeigneten Jugendlichen werden spezielle Berufsbildungskurse angeboten. Die Zivilgesellschaft, also Kirchengemeinden, Vereine aller Art sowie interessierte und engagierte Bürger werden einbezogen. Verbindungen zur lokalen Wirtschaft werden aufgebaut, um geeignete Arbeitsplätze zu finden und zu besetzen. Finden sich keine geeigneten lokalen Angebote, so wird auf dem regionalen und überregionalen Arbeitsmarkt gesucht.

Die bestehenden Arbeitsförderungsprogramme werden fortgeführt. Wichtiger als alle Sonderprogramme sind jedoch das Funktionieren des Aufnahmeprozesses im angestrebten zeitlichen Rahmen von sechs bis acht Wochen und die Aktivierung der Zivilgesellschaft. Der Kern der Willkommenskultur besteht darin, dass die Behördenprozesse zügig funktionieren, dass jede Behörde ihre Rolle angemessen erfüllt, dass die Flüchtlinge als aktive Menschen angenommen werden und die Chance erhalten, schnell selbst aktiv zu werden. Oder, wie die OECD es formuliert hat:

“Migrants need to be seen as a resource rather than a problem and integration policies as an investment to make the best use of their skills” (OECD 2014: 11).

8 Das europäische Abwehrsystem und die möglichen Alternativen

8.1 Arbeit direkt

Das deutsche und europäische Asylsystem ist mit dem Problem belastet, dass es für viele Menschen die einfachste oder sogar die einzige Möglichkeit ist, überhaupt in ein wohlhabendes Land zu gelangen. Besonders deutlich wird dieses Dilemma bei der aktuellen Migration aus dem Kosovo und anderen südosteuropäischen Ländern nach Deutschland. Sie entsteht aus ganz ähnlichen Motiven wie die Arbeitswanderungen aus den benachbarten Staaten Rumänien, Bulgarien, Italien, Griechenland und Kroatien, die allesamt EU-Mitglieder sind und deren Bewohner deshalb freien Zugang haben.

In Abschnitt 8 zeigen wir an drei Beispielen, wie die Zuwanderung von Arbeitskräften organisiert werden könnte, um den Teufelskreis zu durchbrechen. Dabei ist klar, dass es nicht von heute auf morgen Gesamtlösungen geben kann. Es kommt aber darauf an, Teillösungen zu finden und zu organisieren, die für sich selbst tragfähig sind und zugleich als Beispiel für weitere Entwicklungen dienen können. Wenn legale und real zugängliche Wege existieren, schwindet der Druck, jede Chance wahrzunehmen, um in das gewünschte Land zu kommen.

Gleichfalls entfällt die Notwendigkeit, an einer einmal gelungenen Einwanderung festzuhalten. Man kann vielmehr auch auf Dauer oder vorübergehend in das Herkunftsland zurückkehren und dort leben, wo es am günstigsten ist und wo man leben will. Man gewinnt Souveränität über seine eigenen Lebensentscheidungen, wie das für die Menschen in den reichen Ländern selbst verständlich ist und wie es zu den großen Errungenschaften der EU gehört.

8.2 Alternative zum Abschottungsdilemma 1: Südosteuropa

Flüchtlinge aus Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Albanien und Kosovo werden zurzeit als besonderes Problem der deutschen Asylpolitik betrachtet. Ihre Asylanträge werden fast ausnahmslos abgelehnt. Gleichwohl werden immer mehr Anträge in Deutschland gestellt. Daran hat auch die Erklärung von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu „sicheren Herkunftsländern“ wenig geändert. Ein wesentlicher Grund dafür ist – wie oben beschrieben – der Bearbeitungsstau im deutschen Asylverfahren.

Der Wunsch der Menschen aus dem Kosovo, aus Serbien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Albanien, in Deutschland zu arbeiten, entsteht aus den gleichen Motiven wie in den Nachbarstaaten, aus denen große Arbeitszuwanderungen kommen. Die höchste prozentuale Steigerung weist 2013/14 die Arbeitseinwanderung aus Kroatien aus, nachdem das Land der EU beigetreten ist. Auch die Nachbarländer Rumänien, Bulgarien und Italien sind Quellen großer Arbeitseinwanderungen. Das aktuelle Dilemma rührt in großem Maß aus der Unfähigkeit Deutschlands bzw. der EU her, einen Arbeitsmigrationskanal zu öffnen bzw. die legalen Arbeitseinwanderungsmöglichkeiten zugänglich zu machen und Arbeitsvisa zu erteilen. Gleichzeitig hat die EU im Rahmen ihrer Nachbarschafts- und Beitritts politik die Grenzen so weit geöffnet, dass es leichter geworden ist einzureisen.

Wir können hier nicht auf die allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Gründe für die Krise im post-jugoslawischen Raum eingehen. Stichworte dafür sind Kriegsfolgen, Ethnisierung von Politik und Gesellschaft, kleinstaatliche Abschließung und Marktengung, Korruption und Clanstrukturen, Defizite bei der Verwendung von Hilfsgeldern, Unsicherheit und Perspektivlosigkeit. In unserem Zusammenhang können nur Arbeit und Beschäftigung behandelt werden.

Fünf der sechs Westbalkanstaaten haben inzwischen visumfreien Zugang zur EU. Kosovaren können visumfrei einreisen, wenn sie sich einen serbischen Pass besorgen. Von daher sind Zugangskontrollen im Fall dieser Länder deutlich eingeschränkt und Zuwanderung ist nur auf andere Weise regulierbar. Zugleich ist das Wanderungspotenzial aus diesen Ländern überschaubar: Kosovo hat 1,8 Millionen Einwohner.

Deutschland sollte Arbeitsvermittlungsagenturen in diesen Staaten errichten, am besten abgestimmt mit anderen EU-Ländern sowie der Schweiz und Norwegen. Diese Agenturen sollten mit den Arbeitsbehörden der Balkanstaaten zusammenarbeiten, ähnlich wie dies heute schon in der Vermittlung zwischen den EU-Staaten geschieht. Damit könnten Arbeitsuchenden Arbeitsverträge vermittelt werden, beispielsweise in Bereichen mit Personalmangel wie Handwerk, Pflegeberufe und Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft. Die Deutsch- und Landeskenntnisse, die bei vielen Menschen in diesen Ländern auf Grund früherer Arbeitsmigrationen und Fluchtbewegungen vorhanden sind, vor allem im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina, würden die Arbeitsaufnahme erleichtern. Die Kosten für solche Vermittlungsbüros würden nur einen Bruchteil der Kosten ausmachen, die jetzt für Asylverfahren aufgebracht werden, die in Sackgassen führen.

Damit entstünde als Alternative zu den Asylanträgen, die zum Scheitern verurteilt sind, eine reale Perspektive, in Deutschland und anderen Ländern zu arbeiten. Gleichzeitig käme es auf Grund der Unterstützung von Familien durch die Migranten zu Transferzahlungen, die der Wirtschaft in den Herkunftsländern helfen würden. Derartige persönliche Transfers erreichen die Bevölkerung zielgerichteter als staatliche Hilfszahlungen, die mit hohen Verwaltungskosten belastet sind, zuweilen in problematische Kanäle geflossen sind und die Bevölkerung nur eingeschränkt erreicht haben. Funktionierende ökonomische Zusammenhänge könnten zu neuen produktiven Netzwerkbildungen beitragen, die Investitionen ermöglichen, wie es sie vor dem Ausbruch der jugoslawischen Bürgerkriege in breitem Ausmaß gegeben hat.

Auf diese Weise würde ein legaler Migrationskanal direkt in Beschäftigung hinein eröffnet, mit Vorteilen für alle Seiten. An die Stelle einer chaotischen Situation in den Flüchtlingsunterkünften, die in Sackgassen und ungeklärte Zwischensituationen führt, entstünde eine konstruktive Zusammenarbeit und es kämen Menschen mit einer konkreten Perspektive. Auch in diesem Fall kommt es darauf an, die Initiative der Betroffenen in einen Rahmen zu bringen, in dem sie sich sinnvoll zu ihrem eigenen Vorteil sowie zum Vorteil sowohl des Herkunfts- als auch des Einwanderungslandes auswirken kann.

Seit dem Bericht der Global Commission on International Migration (2005) gibt es einen weitgehenden internationalen Konsens darüber, dass Entwicklung und Migration einen positiven Zusammenhang bilden können und sollen, und zwar im Sinn eines „Triple Win“, also positive Ergebnisse für die Migranten, das Herkunfts- und das Einwanderungsland. Migranten haben die Chance auf höhere Einkommen und ein besseres Leben, das Herkunftsland erhält finanzielle Transfers und den Zugang zu Entwicklungen in fortgeschritteneren Ländern, das Einwanderungsland bekommt Arbeitskräfte. Gelingt es, in dieser Weise verlässliche Migrationskanäle zu etablieren, so wird Migration planbar. An die Stelle panikartiger Massenfluchten, wie sie um die Jahreswende 2014/15 im Kosovo einsetzten, treten Einzelmigrationen und produktive Migrationsnetzwerke.

8.3 Alternative zum Abschottungsdilemma 2: Beispiel Tunesien

Im zweiten und dritten Quartal 2014 haben insgesamt 332 Tunesier Erstanträge auf Asyl in Deutschland gestellt. Kein einziger Antrag wurde positiv beschieden – im Unterschied zu Asylanträgen aus Ägypten, Libyen und vielen anderen Ländern (Deutscher Bundestag 2014: 29). Tunesien ist heute ein demokratisches Land mit einem hohen Maß an innerem Konsens und Stabilität. Da die wirtschaftliche Lage sich aber gleichwohl eher verschlechtert hat und die Arbeitschancen für junge Menschen nach der Demokratisierung nicht besser geworden sind (gerade auch für gut Ausgebildete), sind Asylanträge offensichtlich ein Versuch, in ein Land mit mehr Chancen zu gelangen. Die Flüchtlinge nehmen dafür Todesrisiken und hohe Kosten in Kauf.

Der sächsische Innenminister hat gefordert, Tunesien zum sicheren Herkunftsland zu erklären und tunesischen Asylbewerbern vorgeworfen, „Schwierigkeiten“ zu machen (MDR 2014), ohne das irgendwie zu spezifizieren. Es käme nun aber darauf an, nicht einfach nur eine Negativmaßnahme zu beschließen, was faktisch ohnehin kaum Konsequenzen nach sich ziehen würde, wie am Beispiel der Asylsuchenden aus Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien zu sehen. Stattdessen wäre ein gangbarer alternativer Weg zu eröffnen, indem Arbeitszugänge geschaffen werden. Es gibt bereits eine Reihe kleinerer Programme für Praktika und Trainings von Tunesiern und auch individuelle Erfolgsberichte.

An diese Beispiele könnte man anknüpfen: Zudem kämen auch die gut integrierten tunesischen Gemeinschaften in Deutschland mit ihren vielen Vereinen als Vermittler in Frage, ebenso die Unternehmen, die seit der Anwerbungszeit 1965 bis 1973 Tunesier beschäftigen. Schon heute betreibt die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) ein Praktika-Programm für Tunesier. Enge Verbindungen und auch Deutschkenntnisse gibt es bisher schon im Rahmen des florierenden Tunesien-Tourismus.

Tunesische Arbeitskräfte sollten einen breiteren Zugang bekommen. Dazu könnten Kurse sowie Unterstützung zum Erwerb von Sprachkenntnissen, Fachqualifikationen und Anerkennungen von Zeugnissen angeboten werden, ebenso Studienmöglichkeiten in Deutschland. Die Energie der Interessierten könnte sich dann darauf richten, sich entsprechend zu qualifizieren und beispielsweise Deutsch zu lernen, statt hohe Zahlungen an Schlepper zu leisten und Lebensgefahr bei der Überfahrt über das Mittelmeer auf sich zu nehmen. Ein Erfolg wird sich aber nur einstellen, wenn wirklich erreichbare Zugänge geschaffen werden und dies in Tunesien auch bekannt und sichtbar wird.

Bisher sind die entsprechenden Programme sehr klein und wenig geeignet, Perspektiven und Orientierungen zu schaffen. Es sollte ein Verbindungsbüro der Bundesagentur für Arbeit in Tunis errichtet werden, das den Zugang kanalisieren und fördern könnte. Auch die Visumsabwicklung wäre zu beschleunigen.

Insgesamt geht es darum, die Rahmenbedingungen so zu verändern, dass es für Migranten möglich wird, über andere Wege nach Deutschland und in andere Länder zu gelangen. Die gesetzlichen Grundlagen sind weitgehend gegeben, es fehlen jedoch Anreize, institutionelle Vorkehrungen und Offenheit für die Potenziale der Migranten. Die OECD weist explizit darauf hin, dass Migranten sehr dynamische Akteure sind:

“(M)igrants are rational agents who quickly adapt their behaviour to policy changes, amplifying or possibly neutralizing the intended effects” (OECD 2014: 11).

Bisher werden sie durch das Einreiseregime weitgehend daran gehindert, ihre Fähigkeiten auszuspielen. Tunesien könnte ein Beispielland sein, mit dem ein integriertes Management von Arbeitsmigration gelingt.

8.4 Alternative zum Abschottungsdilemma 3: Flüchtlingslager

Das deutsche Migrationssystem ist – wie die OECD (2013) bestätigt hat – von der Gesetzeslage her inzwischen bemerkenswert offen, vor allem was Hochqualifizierte angeht. Für die Menschen in den Flüchtlingslagern in den Nachbarstaaten Syriens und anderswo kommt diese Offenheit jedoch nicht zum Tragen, weil es für sie äußerst schwierig ist, die nötigen Visa zu bekommen. Die deutschen Auslandsvertretungen scheinen seit den Kontroversen um die Ukraine-Visa 2005, die damals fast zum Sturz von Außenminister Joschka Fischer geführt hätten, extrem vorsichtig bei der Visumsvergabe zu sein. Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Beschaffung der erforderlichen Dokumente. Die Botschaften gehen heute gerade in Syrien und seinen Nachbarländern sehr abwehrend vor, die „Blaue Karte EU“ scheint vielfach unbekannt zu sein.

Die oben erwähnte Triple Win-Perspektive wurde bisher immer nur auf funktionierende Staaten angewendet. Es liegt nahe, diesen positiven Zusammenhang auf Flüchtlinge zu übertragen, die rund um Syrien in Lagern und anderen provisorischen Unterkünften leben, ebenso in Pakistan, Kenia und anderen Ländern. Sie sind zum Teil gut ausgebildet, in einigen Flüchtlingslagern gibt es auch erfolgreiche Bildungsprogramme. Anschließend bestehen aber wenige Möglichkeiten, die erworbenen Kenntnisse zu verwerten. Hier sollten Kontaktaufnahmen und Vermittlungen ansetzen. Deutschland sollte ferner ein Programm auflegen, mit dem Schulabsolventen aus den Flüchtlingslagern Studienplätze und Stipendien in Deutschland eröffnet werden.

Selbstverständlich ersetzt das nicht andere Strategien, vor allem das Resettlement von Flüchtlingen nach Europa und die Lösung der Konflikte in den Herkunftsländern selbst. Die Öffnung für Arbeitsmigration kann jedoch die Probleme entschärfen und so auch den Weg für mehr Aufnahmebereitschaft ebnen.

9 Zusammenfassung

Ausgrenzung aus dem Arbeitsleben, Unterbeschäftigung und Armut sind für Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland gravierende menschliche Probleme. Zugleich schadet der Ausschluss der Asylbewerber und Geduldeter aus tätiger Arbeit dem gesamten Land, vielfältige soziale und wirtschaftliche Chancen werden nicht genutzt. Arbeiten zu können ist nicht nur Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg, sondern auch für soziale Anerkennung und Achtung, für gleichberechtigte soziale Integration und damit für soziale Kohärenz. Beschäftigung bringt neue Perspektiven und Sicherheiten und trägt damit auch zur Bewältigung traumatischer Erinnerungen und Belastungen bei. Mit der Belebung des Arbeitsmarktes und dem weitreichenden Integrationskonsens in Politik und Gesellschaft sind heute in Deutschland gute Voraussetzungen gegeben, um die bisher extrem unbefriedigende Situation zu verändern.

Die Gründe für die Ausgrenzung aus dem Arbeitsleben lassen sich in zwei Gruppen zusammenfassen: einerseits objektiv bestehende Herausforderungen aus der Flüchtlingssituation und andererseits Schwierigkeiten, die die deutsche Politik selbst geschaffen hat:

Generell ist es eine Herausforderung, Menschen in Arbeit zu bringen, die ohne konkrete Beschäftigungsperspektive zuwandern. Bei Flüchtlingen kommen vielfach besondere Belastungen hinzu: Kriegs- und Unterdrückungserfahrungen, traumatische Fluchtsituationen, Ausbildungsdefizite auf Grund chaotischer Verhältnisse im Herkunftsland, Verständigungsschwierigkeiten, fehlende oder nicht anerkannte Abschlüsse, kulturelle Unterschiede und mangelnde Einbindung in soziale Beziehungsnetze. All das sind gegebene Probleme, die systematisch angegangen werden müssen.

Eine zweite Gruppe von Problemen ist hausgemacht. Das betrifft zunächst das Arbeitsverbot für Asylbewerber – eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers seit 1980. Damit sollte unerwünschte Einwanderung abgeschreckt werden. Hinzu kamen weitere Einschränkungen: die „Residenzpflicht“, das heißt die Beschränkung auf einen bestimmten zugewiesenen Wohnort, die verpflichtende Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, Sach- statt Geldleistungen. Alle diese Maßnahmen haben die Eigeninitiative der Flüchtlinge beschnitten und eine Situation geschaffen, in der Asylbewerber und Geduldete von Zahlungen nach dem speziell für sie geschaffenen „Asylbewerberleistungsgesetz“ abhängig wurden und blieben, ohne dass es für sie Perspektiven gab. Ironischerweise finanzierte der Staat später wiederum Maßnahmen, mit denen Geduldete in Arbeit vermittelt werden sollten. Bei der Anerkennung von Härtefällen wurden vor allem Arbeit und eigener Verdienst gewürdigt, die Flüchtlinge trotz der ausgrenzenden Bedingungen erreicht hatten.

Politische Entscheidungen haben seit 2013 dazu geführt, dass hier eine Wende vollzogen worden ist: „Residenzpflicht“ und Arbeitsverbot wurden auf drei Monate reduziert. Bestehen blieb jedoch die Nachrangigkeitsprüfung bei der Arbeitsaufnahme in den ersten 15 Monaten. Dieses Hindernis sollte beseitigt werden, ebenso sollte die Zeit des Aufenthalts in den Gemeinschaftsunterkünften generell auf höchstens drei Monate reduziert werden, damit die Flüchtlinge in Kontakt mit der Gesellschaft kommen können.

Wenngleich die administrativen Hürden bei der Arbeitsaufnahme in den letzten Monaten verringert wurden, reagiert die Wirtschaft immer verständnisloser auf die verbliebenen Beschränkungen. Geblieben ist jedoch das seit 2007 steigende zentrale Integrationshindernis: der Bearbeitungsstau bei den Asylanträgen. Ende Januar 2015 zählte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 178.250 unbearbeitete Anträge. Nach den Kriterien von Eurostat waren es Ende Dezember 2014 sogar 221.195 unbearbeitete Anträge. Diese hohe Zahl ist im europäischen Vergleich ohne Parallele.

Für Asylbewerber bedeutet das, dass sie in vielen Fällen erst nach Jahren eine Entscheidung über ihren Antrag bekommen. Ihre Initiative wird dadurch lahmgelegt, ihre Integration kann nicht vorankommen. Die erwähnten Erleichterungen bei der Arbeitsaufnahme werden damit administrativ zunichte gemacht, denn für Asylbewerber ebenso wie für potenzielle Arbeitgeber ist nichts planbar, wenn das Asylverfahren noch nicht einmal begonnen hat. Viel positive Energie ehrenamtlich engagierter Bürger und kommunaler Behörden geht wegen des Bearbeitungsstaus in die Bewältigung der vorläufigen Unterbringungssituation statt in Hilfen für die endgültige Integration (Karakayali und Kleist 2015).

Notwendige Voraussetzungen für mehr Arbeitsintegration sind daher vorrangig die Auflösung des Bearbeitungsstaus durch den Einsatz von mehr Entscheidern beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Verantwortlich für diesen „Flaschenhals der Integration“ ist das Bundesinnenministerium. Zugleich sollte die Qualität der Entscheidungsverfahren verbessert werden, so dass weniger Korrekturen durch die Gerichte notwendig sind – eine weitere Quelle großer Verzögerungen bei den Verfahrensabläufen. Dazu wäre mehr Weiterbildung für die Entscheider und gegenseitige Supervision nützlich.

Von Anfang an sollte eine klar integrative Perspektive bestimmend sein, auch wenn ein Teil der Antragsteller nicht in Deutschland bleibt. Deutsch lernen ist auch für diese Gruppe besser als unstrukturiertes Warten. Das gilt vor allem auch für die Kinder, die etwa ein Drittel der Asylbewerber ausmachen. Die wichtigsten Punkte bei der Integration in Arbeit und Gesellschaft sind:

- Sprachkurse für alle von Anfang an, Anpassung der Sprachkurse an den Leistungsstand der Teilnehmer
- Frühe Erfassung des Ausbildungsstandes, der Arbeitserfahrungen und der Berufsperspektiven
- Aufnahme in die Erfassungssysteme der Bundesagentur für Arbeit
- Koordination der Arbeitsvermittlung mit der örtlichen Wohnverteilung der Flüchtlinge
- Früher Übergang in normale Wohnsituationen
- Orientierung und Information der örtlichen Bevölkerung über die Aufnahme von Flüchtlingen sowie
- Darstellung der Situation und Zusammenarbeit mit Kirchengemeinden, Vereinen, Schulen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft insgesamt.

Aus vielen Untersuchungen und Erfahrungsberichten wissen wir, dass mehr Arbeitsgelegenheiten durch informelle Kontakte vermittelt werden als durch formelle Institutionen. Das gilt vor allem für Klein- und Mittelunternehmen und für die Vermittlung von Ausbildungsverhältnissen.

Aus der neuen Gesamtbefragung der BA wissen wir, dass viele Flüchtlinge in Deutschland trotz aller Schwierigkeiten Arbeit gefunden haben, wahrscheinlich allerdings meist unterhalb ihrer Qualifikation. Auch die Berichte der Härtefallkommissionen zeigen, dass Asylbewerber Arbeit suchen und finden, wenn auch meist gering bezahlte. Insgesamt machen diese Erfahrungen optimistisch dafür, dass mit es mit einer klaren Orientierung auf Integration und Integrationsförderung sowie mit einer breiten Beteiligung der Gesellschaft gelingen kann, die Flüchtlinge in Deutschland schneller, zahlreicher und qualifikationsorientierter in Arbeit zu bringen.

Es gilt zudem, Alternativen zur gefährlichen Flucht über das Mittelmeer zu öffnen. Statt die Grenzen hermetisch zu schließen, sollten Menschen aus Flüchtlingslagern und aus Verfolgerstaaten Wege geöffnet werden, direkt nach Deutschland und Europa zu gelangen, ohne Schlepper bezahlen und sich gefährlichen Situationen aussetzen zu müssen. Deutschland sollte systematisch Menschen die Einreise ermöglichen, die einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz einnehmen können oder ein Studium aufnehmen wollen. Dazu sollten in den Herkunftsgebieten Deutschkurse und andere Qualifizierungsmaßnahmen angeboten und Stipendien vergeben werden.

Insgesamt sollten alle Schritte darauf gerichtet sein, einen Rahmen zu schaffen, in dem die Flüchtlinge aktiv werden und ihre eigene Zukunft gestalten können, statt ihre Energie auf die Überwindung von Mauern, die Finanzierung von Schleppern und die Auseinandersetzung mit Behörden und einschränkenden Gesetzen richten zu müssen.

Literatur

Aldén, Lina, und Mats Hammarstedt. Integration of immigrants on the Swedish labour market – recent trends and explanations, Working papers 9, Kalmar, Växjö, Linnéuniversitetet, 2014.

Afehldt, Heik, und Peter G. Rogge (Hrsg.). *Geht uns die Arbeit aus?* Prognos Forum Zukunftsfragen, Landsberg am Lech 1988.

Antrag des Landes Rheinland-Pfalz. Entschließung des Bundesrates. "Einwanderung gestalten – Einwanderungsgesetz schaffen". Bundesrat, Drucksache 70/15, 25.2.2015.

Bundesagentur für Arbeit. „Integration erleichtern – Sprachliche Hürden abbauen“. Presse-Info 37. 12.9.2014.

Bundesagentur für Arbeit. „Jeder Mensch hat Potenzial. Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“. Modellprojekt. Nürnberg 2014.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Das Bundesamt in Zahlen 2011*. Nürnberg 2012.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Das Bundesamt in Zahlen 2013*. Nürnberg 2014.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA. „Arbeitsmarktpotenziale von Asylbewerbern und Geduldeten zukunftsorientiert nutzen“. Positionspapier zum Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern und Geduldeten. Juli 2014.

Bendel, Petra. „Und sie bewegt sich doch?“ Die Debatte um die Verteilungssysteme in Europa. *Asylmagazin* (11) 2014. 364–369.

Bertelsmann-Stiftung. „Willkommenskultur in Deutschland. Entwicklungen und Herausforderungen“. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. Gütersloh 2015.

Bingener, Reinhard, und Rüdiger Soldt. „Auf der Arbeit, nicht auf der Flucht“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 3.2.2015.

Bonin, Holger. „Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt“. Gütersloh 2014.

Brekke, Jan-Paul. „Life on Hold. The Impact of Time on Young Asylum Seekers Waiting for a Decision“. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 5 (2) 2010. 159–167.

Brenzel, Hanna, Judith Czepek, Alexander Kubis, Andreas Moczall, Martina Rebien, Christof Röttger, Jörg Szameitat und Anja Warning. „Neueinstellungen im Jahr 2013. Robuste Personalnachfrage im Westen wie im Osten“. IAB-Kurzbericht 19. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung Nürnberg 2014.

Brücker, Herbert. "Der Sozialstaat ist der große Gewinner": Arbeitsmarktforscher Herbert Brücker über notwendige Zuwanderung. Interview. *Die Mitbestimmung* (7/8) 2013. 22–25.

Brücker, Herbert. „Fiskalische Wirkungen der Zuwanderung“, IAB. Aktuelle Berichte 6 Nürnberg 2015.

Brücker, Herbert, Ingrid Tucci, Simone Bartsch, Martin Kroh, Parvati Trübswetter und Jürgen Schupp. „Neue Muster der Migration“. IAB-Kurzbericht (21.1) 2014. 3–12.

Bund, Eva, Martin Kohls und Susanne Worbs. „Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern in Deutschland“. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik ZAR* (34). 10/2014. 349–354.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium des Innern. „Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts“. Berlin 2013.

Bundesverfassungsgericht. Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10.

Calton, Gary. "UK gains £20bn from European migrants, UCL economists reveal". *The Guardian* 5.1.2014.

Council of Europe. Refugees and the right to work. Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. Parliamentary Assembly. Doc. 13462. 24.3.2014.

Dahinden, Janine. *Prishtina – Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum*. Zürich 2015.

Dahlmann, Wolfgang. "So sollen Flüchtlingskinder einen Beruf finden". *Die Welt* 17.2.2015.

Daumann, Volker, Martin Dietz, Barbara Knapp und Karsten Strien. „Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3 2015.

Deutscher Anwaltverein et al. „Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union. Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit“. Frankfurt 2013.

Deutscher Bundestag. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3055. 5.11.2014

Deutscher Bundestag. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3850. 28.1.2015.

Deutscher Bundestag. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg u. a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betreffend „Arbeitsförderung von Asylsuchenden“. Bundestags-Drucksache 18/4031. 18.2.2015.

Deutscher Bundestag. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3987. 10.2.2015.

Efionayi-Mäder, Denise et al. *Asyldestination Europa*. Zürich 2001.

Eurostat. „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2014“. Luxemburg 2014.

Eule, Tobias G. *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*. Farnham 2014.

Faiola, Anthony. „The new land of opportunity for immigrants is Germany“. *The New York Times* 27.7.2014.

Frankfurter Allgemeine Zeitung. „Merkel: Potential für ein tolles Integrationsland.“ Einwanderungskonferenz der CDU. *FAZ*. 23.10.2015.

Frykman, Maja Povrzanović. „Struggle for Recognition: Bosnian Refugees' Employment Experiences in Sweden“. *Refugee Survey Quarterly* (31) 2012. 54–79.
<http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2012/01/08/rsq.hdr017.abstract>.

Fundamental Rights Agency FRA. „Die Grundrechte von Migranten in einer irregulären Situation in der Europäischen Union“. 2011.
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_de_webres_1.pdf.

Gemperli, Simon. „Wen der Bauer nicht kennt ...“. *NZZ Online* 9.10.2014.
www.nzz.ch/schweiz/wen-der-bauer-nicht-kennt--1.18399970.

Global Commission on International Migration. „Migration in einer interdependenten Welt: neue Handlungsprinzipien“. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Berlin 2005.

Han-Broich, Misun. „Engagement in der Flüchtlingshilfe – eine Erfolg versprechende Integrationshilfe“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (14–15) 27.3.2015.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB. „Leben, lernen, arbeiten. Wie es Migranten in Deutschland geht“. IAB-Kurzbericht 21. Nürnberg 2014.

Kanning, Sarah. „Lieber Landtag, bei uns ist Krieg.“ *Süddeutsche Zeitung* 24.3.2015. www.sueddeutsche.de/bayern/fluechtlinge-truegerische-geborgenheit-1.2407904.

Karakayali, Serhat, und Olaf J. Kleist. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. BIM. Berlin 2015.

Kolb, Holger. Vom „restriktiven Außenseiter“ zum „liberalen Musterland“. Der deutsche Politikwechsel in der Arbeitsmigrationspolitik. Friedbert W. Rüb (Hrsg.). *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik*. Sonderband 6. *Zeitschrift für Politik* (Organ der Hochschule für Politik München). Baden-Baden 2014. 71–92.

MDR. Bund soll Tunesien als sicheres Land einstufen. Sachsen will tunesische Flüchtlinge schneller abschieben. 24.12.2014.

www.mdr.de/sachsen/tunesien-asyl-sachsen100_zc-f1f179a7_zs-9f2fcd56.html.

Michalowski, Ines, Erik Snel, Jörgen Svensson und Dietrich Thränhardt. „Zuwanderer integrieren. Eine vergleichende Evaluation lokaler Programme in Münster und Enschede“. Stadt Münster 2006. www.muenster.de/stadt/zuwanderung/pdf/2006evaluation.pdf.

Mirbach, Thomas, und Berthold Schobert. „Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“. Abschlussbericht. Lawaetz-Stiftung, Univation und WSF. Hamburg, Köln und Kerpen 2011.

Mirbach, Thomas, Katrin Triebel und Christine Benning. „Auswertung Qualifikationserhebung. 2. Befragung zur Qualifikation der Teilnehmenden der Projekte des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt II. Zwischenauswertung im Rahmen der Programmevaluation“. Lawaetz-Stiftung. Hamburg 2014.

OECD. *Recruiting Immigrant Workers: Germany*. Paris 2013.

OECD. *International Migration Outlook*. Paris 2014.

O’Shea, Edwina. “Missing the Point(s). The Declining Fortunes of Canada’s Economic Immigration Program”. Transatlantic Academy. Washington D. C. 2009.

Öchsner, Thomas. „Ernüchternde Bilanz. Trotz der Rekordbeschäftigung gelingt es den staatlichen Vermittlern immer seltener, Arbeitslosen einen Job zu vermitteln“. *Süddeutsche Zeitung* 26.2.2015. www.sueddeutsche.de/wirtschaft/arbeitsvermittlung-in-deutschland-warum-arbeitslose-nicht-vom-jobwunder-profitieren-1.2366727.

Öchsner, Thomas. “Flüchtling ist kein Beruf”. Handwerkspräsident Hans Peter Wollseifer über ein Bleiberecht für Asylbewerber, Arbeiterstriche in Deutschland – und die Frage, warum eher ein Müller als ein Uzgür einen Ausbildungsplatz bekommt. *Süddeutsche Zeitung* 2.2.2015. www.sueddeutsche.de/wirtschaft/handwerkspraesident-hans-peter-wollseifer-in-deutschland-haben-arbeiterstriche-nichts-zu-suchen-1.2331653.

Partnerschaft für Fachkräfte in Deutschland. Erklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der IG Metall, der IG Bergbau, Chemie, Energie, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Zentralverbands des Deutschen Handwerks und der Bundesagentur für Arbeit. Berlin 2014.

Parusel, Bernd. "Lessons from Sweden". Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance*. Lessons from Around the Globe. Reinhard Mohn Preis 2015. Gütersloh 2015.

Prantl, Heribert. *Deutschland – leicht entflammbar*. Ermittlungen gegen die Bonner Republik. München 1994.

Preuss, Roland. „Wohin und wie weiter“. *Süddeutsche Zeitung* 10.2.2015.
www.sueddeutsche.de/politik/politik-der-sicheren-herkunftsstaaten-fluechtlingsstrom-vom-balkan-reisst-nicht-ab-1.2343254.

Pro Asyl. Zahlen und Fakten 2013. www.proasyl.de/de/themen/zahlen-und-fakten/.

Rat für Migration. „Rat für Migration fordert institutionelle Reformen in der Migrations- und Integrationspolitik“. Offener Brief. 1.10.2013.

Ritzer, Uwe. Gebt ihnen Jobs. *Süddeutsche Zeitung* 7.12.2013.
www.sueddeutsche.de/wirtschaft/arbeitsmarkt-fuer-asylbewerber-gebt-ihnen-jobs-1.1838054.

Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen. SVR für Neuordnung nach der Bundestagswahl. 13.8.2013.

Schreyer, Franziska, Angela Bauer und Karl-Heinz P. Kohn. „Betriebliche Ausbildung von Geduldeten. Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance“. IAB Kurzbericht 1. Nürnberg 2015.

Schuth, Wolfgang. „Die Lebenssituation der Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland“. Dietrich Thränhardt und Simone Wolken (Hrsg.). *Flucht und Asyl. Informationen, Analysen, Erfahrungen aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*. Freiburg 1988. 171–189.

SVR. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014. Berlin 2014.

Thränhardt, Dietrich. „Europäische Abschottung und deutscher Asylstau. Gibt es Wege aus dem Dilemma?“ *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik ZAR* (34) 5/6 2014. 177–181.

Thränhardt, Dietrich. "Steps toward Universalism in Immigration Policies: Canada and Germany". Ryerson Centre for Immigration and Settlement. Working Paper 2. Toronto 2014.

Triadafilopoulos, Triadafilos. „Zwischen Kontinuität und Wandel – Was Deutschland von der kanadischen Zuwanderungspolitik lernen kann“. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). *Vielfältiges Deutschland*. Gütersloh 2014.

Tutmann, Linda. „Erste Lektion: Kopf hoch!“ Bei Michael Stenger machen Flüchtlingskinder ihren Schulabschluss – und lernen, an sich selbst zu glauben. *Die Zeit* (43) 26.10.2012.
www.zeit.de/2012/43/Fluechtlinge-Schule-Michael-Stenger.

Ulbig, Markus. „Schnelle Asylverfahren sind eine Frage der Humanität“. www.cdu-sachsen.de/inhalte/2/aktuelles/45539.

Umut, Erel, und Eleonore Kofman. „Female Professional Immigration in Post-War Europe. Counteracting an Historical Amnesia“. Ohliger, Rainer, Karen Schönwälder und Triadafilos Triadafilopoulos (Hrsg.). *European Encounters*. Farnham 2003. 71–98.

UNHCR. Asylum Trends. First Half of 2014. 2015. www.unhcr.org/5423f9699.html.

U. S. Department of State. The Reception and Placement Program. 2014. www.state.gov/j/prm/ra/receptionplacement/index.htm.

Wendel, Kay. „Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis im Vergleich der Bundesländer“. Pro Asyl. Frankfurt 2014. www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf.

Winterhagen, Jenni. *Transnationaler Katholizismus*. Die kroatischen Migrantengemeinden in Deutschland zwischen nationalem Engagement und funktionaler Integration. Münster 2013.

Wölfl, Adelheid. „Kosovo: Wer weg kann, geht weg“. *Der Standard*. 12.2.2015.

Wolken, Simone. „Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Politik gegen Flüchtlinge?“ Dietrich Thränhardt, und Simone Wolken (Hrsg.). *Flucht und Asyl*. Informationen, Analysen, Erfahrungen aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg 1988. 62–97.

Zeit-Online. „Wirtschaft will schnellere Arbeitserlaubnis für Flüchtlinge“. Wirtschaftsvertreter fordern, dass Asylbewerber nach sechs Monaten in Deutschland arbeiten dürfen. *Zeit-Online* 7.12.2014. www.zeit.de/wirtschaft/2014-12/asylbewerber-fachkraeftemangel-fluechtlinge-arbeitsmarkt

Kontakt

Claudia Walther

Senior Project Manager

Telefon 05241 81-81360

Fax 05241 81-681360

claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de