



mit Termin

مع موعد مسبق

with appointment

با وقت ملاقات

Приём по записи

φ&λ Ηλθ' ρ

Dietrich Thränhardt, Karin Weiss

Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus

gute gesellschaft – soziale demokratie
#2017 plus

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürger_innen aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

www.fes-2017plus.de

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über die Autor_innen dieser Ausgabe

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt ist em. Professor für Politikwissenschaft der Universität Münster, Schwerpunkt Vergleichende Politik und Migrationsforschung, Herausgeber der „Studien zu Migration und Minderheiten“ und Koordinator der Steuerungsgruppe des Mediendienstes Integration.

Prof. Dr. Karin Weiss war 1993–2007 Professorin für Sozialpädagogik an der Fachhochschule Potsdam, 2007–2011 Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg und 2012–2016 Leiterin der Abteilung Integration und Migration im Ministerium für Integration, Frauen, Kinder, Jugend und Familie Rheinland-Pfalz.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Günther Schultze ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dietrich Thränhardt, Karin Weiss

Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus

3	VORBEMERKUNG
4	ZUSAMMENFASSUNG
5	EINLEITUNG
6	1 KOORDINATIONSPROBLEME UND BEARBEITUNGSSTAU
6	1.1 Engagement ohne Plan
7	1.2 Der Bearbeitungsstau beim BAMF und seine Folgen
8	1.3 Probleme für Länder und Kommunen
10	2 BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN BEI DER INTEGRATION DER FLÜCHTLINGE
10	2.1 Förderung für alle oder Selektion?
11	2.2 Dezentrale Lösungen näher an den Problemen
12	2.3 Politische und finanzielle Verantwortung
13	2.4 Kosten und Verteilung
15	3 ARBEITSFELDER DER FLÜCHTLINGSINTEGRATION
15	3.1 Sozialintegration nach der Anerkennung, Wohnsitzfestlegung
16	3.2 Soziale Beratung und Betreuung
16	3.3 Sprache und Werte
17	3.4 Bildung, Arbeits- und Berufsintegration
19	3.5 Besondere Unterstützungsangebote für Frauen und Mütter
19	3.6 Förderung der Selbstständigkeit
19	3.7 Schutzbedürftige Gruppen
20	3.8 Antidiskriminierung, Auseinandersetzung mit Rassismus, Schutz vor Arbeitsausbeutung
20	3.9 Beratung für Arbeitgeber_innen
20	3.10 Verwendbare Datengrundlage schaffen
21	4 INTEGRATION UND WEITERE ZUWANDERUNG
23	5 WAS ZU TUN IST
25	Abkürzungsverzeichnis
26	Literaturverzeichnis

VORBEMERKUNG

Die Aufnahme von über einer Million Flüchtlinge in den Jahren 2014 und 2015 hat das föderale System der Bundesrepublik Deutschland vor große Herausforderungen gestellt. Der Bund, die Bundesländer und die Kommunen mussten innerhalb kurzer Zeit die Registrierung, Unterbringung und Versorgung von vielen geflüchteten Menschen organisieren. Trotz vieler Probleme und Schwierigkeiten im Detail und den durchaus unterschiedlichen Praktiken in den Bundesländern hat sich das föderale System in Deutschland bewährt und gezeigt, dass die deutsche Gesellschaft die Aufnahme einer großen Zahl von Menschen, die vor Krieg, Bürgerkrieg und unmenschlichen Lebensbedingungen fliehen, meistern kann.

Allerdings wurde bei der Bearbeitung der Flüchtlingskrise auch deutlich, dass es beim Zusammenwirken der drei staatlichen Ebenen durchaus Reformbedarf gibt. Die verschiedenen föderalen Zahnräder greifen nicht immer reibungslos ineinander.

Der Bund ist unter anderem für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig. Die Verwaltung war auf die große Zahl von Asylsuchenden nicht vorbereitet, da Bearbeitungskapazitäten in den Jahren zuvor, angesichts geringer Asylantragstellerzahlen, abgebaut worden waren. Es kam zu einem Antragsstau, der auch heute noch nicht aufgelöst ist. Dies ist sowohl ein Problem für die betroffenen Flüchtlinge, die schnell Klarheit über ihre Lebensplanungen und -perspektiven haben wollen, als auch für die Länder und Kommunen, die Integrationsmaßnahmen anbieten. Die schnelle Bearbeitung der Asylanträge ist deshalb ein vordringliches Problem. Allerdings dürfen hierbei Qualitätsstandards bei den Asylentscheidungen nicht abgesenkt werden.

Als wenig hilfreich erweist sich vor Ort die Unterscheidung von Flüchtlingen mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive. Viele derjenigen, die in die Gruppe mit „schlechter“ Bleibeperspektive eingeordnet werden, erhalten dennoch einen Schutzstatus in Deutschland und kehren nicht in die Herkunftsländer zurück. Frühzeitige Integrationsangebote für alle sind deshalb sinnvoll und notwendig.

Deutschland hat jahrzehntelange Erfahrungen mit der Gestaltung von Integrationsprozessen. Kindergärten, Schulen und Verwaltungen haben Prozesse der interkulturellen Öffnung eingeleitet. Erzieher_innen, Lehrer_innen und Sozialar-

beiter_innen haben interkulturelle Kompetenzen erworben. Es gibt ein umfangreiches Sprachkursystem. Viele Firmen und Verwaltungen haben Belegschaften, die ethnisch, sozial und kulturell unterschiedlich zusammengesetzt sind. Und in vielen Städten funktioniert das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Der deutschen Gesellschaft und Politik stehen also vielfältige Instrumentarien zur Verfügung, auch die Integration der Flüchtlinge zu organisieren. Dies bedarf aber u. a. der Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel. Diese müssen auch dafür eingesetzt werden, die Lebensperspektiven aller benachteiligten Gruppen in unserer Gesellschaft zu verbessern und die Probleme und Konflikte in benachteiligten Stadtteilen und Regionen zu bearbeiten. Flüchtlingspolitik muss eingebettet werden in eine Gesellschafts- und Sozialpolitik, die den Abbau sozialer Ungleichheit zum Ziel hat. So kann sie auch zum Katalysator für eine bessere Gesellschaft werden.

GÜNTHER SCHULTZE

Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Seit 2014 haben Länder und Kommunen etwa 1,2 Millionen Flüchtlinge untergebracht und versorgt. Unterstützt wurden sie von dem großen Engagement zahlreicher Bürger_innen. Andererseits warten Hunderttausende Asylbewerber_innen auf eine Entscheidung über ihren Asylantrag durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), weitere Hunderttausende haben noch nicht einmal einen Antrag stellen können. Der neue Leiter des Bundesamtes hofft, die Rückstände bis Ende 2016 aufarbeiten zu können. Nur ganz wenige Flüchtlinge konnten Integrationskurse des Bundes besuchen. Die Probleme beim BAMF behindern und verzögern die Integration der Flüchtlinge und verursachen zusätzliche finanzielle, organisatorische und politische Probleme für Länder und Kommunen. Diese versuchen, durch eigene Sprachkurse und organisatorische Bemühungen integrativ zu wirken, unterstützt von vielen Ehrenamtlichen.

Diese Erfahrungen legen es nahe, den Kommunen mehr Raum in der Integration zu geben. Der Bund sollte effizient seine Kernaufgaben erfüllen, statt die kommunalen Verwaltungen mit immer neuen „Asylpaketen“ zu belasten. Zügige Asylentscheidungen sind eine zentrale Voraussetzung für schnelle Integration ebenso wie für eine schnelle Rückführung. Kontraproduktiv sind Abschreckungssignale gegen Flüchtlinge, wenn die Asylverwaltung nicht zügig funktioniert. Es ist auch unsinnig, von „Integrationsverweigerung“ zu sprechen, wenn es zu wenige Möglichkeiten zur Teilnahme an Integrationskursen gibt. Finanziell sollte der Bund vollständig für die Ausgaben für Asylsuchende aufkommen, bis eine Asylentscheidung gefallen ist. Andernfalls fällt Zeitverzug bei der Asylentscheidung den Ländern und Kommunen zur Last.

Alle Flüchtlinge sollten zügig Zugang zu Sprachkursen bekommen. Solange der Bund das nicht bewältigen kann, sollte er Alternativprogramme von Ländern, Kommunen und Ehrenamtlichen finanzieren und seine Angebote mit Ländern und Kommunen koordinieren. Aufgabe der Länder ist es, die Kinder rasch in normale Schulen zu integrieren. Jugendliche sollten schnell in Übergangsprogramme kommen, die Zugang zu den Hochschulen bzw. zur Berufsbildung ermöglichen. Erwachsenen sollten nach dem ersten Sprachkurs in Koordination mit Firmen und Kammern Arbeitsprogramme

angeboten werden, die sie an Erwerbsarbeit heranführen. Ihre Kenntnisse und Fertigkeiten sollten von Anfang an erfasst werden.

In einer gemeinsamen Anstrengung sollten wir Flüchtlinge so in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft aufnehmen, dass sie ihren Wunsch nach einem Leben in einer freien Gesellschaft erfüllen können. Gelingt das, so können die Flüchtlinge zum gemeinsamen Wohlstand beitragen und das Land hat Erfolg mit Weltoffenheit und Willkommenskultur. Gelingt es nicht, dann würde ein Teil der Flüchtlinge langfristig zu einer ökonomischen und sozialen Belastung werden, die Aktiveren würden weiterwandern.

Es kommt also darauf an, die Eigeninitiative der Flüchtlinge zu fördern und ihnen zu ermöglichen, Mitglieder unserer Gesellschaft zu werden. Das hat auch dann vielfältige Vorteile für alle Seiten, wenn sie in ihre Heimat zurückkehren, falls es gelingt, dort Frieden zu schaffen.

EINLEITUNG

Die Aufnahme von 1,2 Millionen Flüchtlingen ist zu einer Herausforderung für das föderale System der Bundesrepublik Deutschland geworden. Die Entscheidung der Bundeskanzlerin zur Öffnung der Grenzen erfolgte ohne Konsultierung der Bundesländer, sie trugen aber die Konsequenzen. Nach den geltenden Gesetzen sind Länder und Kommunen zur sofortigen Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge verpflichtet. Andererseits ist es Aufgabe des Bundes, die Asylanträge entgegenzunehmen und diese zu entscheiden – laut Koalitionsvertrag innerhalb von drei Monaten. Dass der Bund dieser Verpflichtung nicht nachkam und die Flüchtlinge nicht einmal registrieren konnte, belastete die weiteren Integrationsbemühungen der Länder und Kommunen in extremer Weise.

Länder, Kommunen und vor allem viele engagierte Bürger_innen haben die Aufnahme und Erstversorgung der Flüchtlinge geregelt. Zugleich fehlt aber vielfach die weiterführende Perspektive. Der Antragsstau bei den Anerkennungsverfahren behindert die Integration vieler Flüchtlinge. Ihre Initiative wird stillgestellt, weil sie auf eine Entscheidung über ihr weiteres Schicksal warten. Insgesamt entstehen jährlich Ausgaben in der Größenordnung des Verteidigungshaushaltes, ohne dass die Integration der Flüchtlinge bisher zufriedenstellend vorangebracht worden ist. Begleitet wird dies von immer neuen Änderungen von Bundesgesetzen, die zusätzliche Anforderungen an den Vollzug in Ländern und Kommunen stellen.

1

KOORDINATIONSPROBLEME UND BEARBEITUNGSSTAU

1.1 ENGAGEMENT OHNE PLAN

Viele Deutsche haben sich in der Flüchtlingskrise in beispielhafter Weise engagiert. Überall im Land und in ganz unterschiedlichen sozialen und politischen Milieus sind Menschen aktiv geworden, um Flüchtlingen zu helfen. Die Kommunen haben die überraschende Ankunft von etwa 1,2 Millionen Flüchtlingen in den Jahren 2014 und 2015 gut bewältigt, nur Berlin blieb lange Zeit eine Ausnahme. Die Bundesländer haben die Aufnahme koordiniert und neue Sammelunterkünfte eingerichtet.

Gleichwohl sind die Ergebnisse dieser vielfältigen Anstrengungen nicht zufriedenstellend. Zwar sind die Flüchtlinge schnell mit einem Bett und mit Nahrung versorgt worden, aber im April 2016 warteten noch über 400.000 Asylsuchende auf einen Bescheid über ihren Asylantrag und 300.000 hatten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge noch nicht einmal einen Antrag stellen können. Sehr positiv ist zu werten, dass der neue Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Frank-Jürgen Weise, realistische Schätzungen über den Stand der Verfahren veröffentlicht. Danach sind von 2013 bis 2015 etwa 1,5 Millionen Asylsuchende nach Deutschland gekommen, 1,2 Millionen sind geblieben. Weise rechnet damit, dass 55 Prozent dieser Antragsteller_innen eine Bleibeperspektive bekommen, das wären 660.000 Menschen. Davon wären 460.000 oder 70 Prozent erwerbsfähig und davon wiederum wäre die Hälfte jünger als 25 Jahre (Kastner 2016). Nicht enthalten sind in diesen Zahlen die Neuankömmlinge 2016, das waren im ersten Halbjahr 226.064. Zudem dürfte es eine große Zahl Asylsuchender geben, die keinen positiven Asylbescheid erhalten, aber gleichwohl in Deutschland bleiben werden. Dies betrifft zum Beispiel viele Flüchtlinge aus Afghanistan. Ihre Anerkennungsrate betrug im Jahr 2015 48 Prozent (BAMF 2016: 37), die große Mehrheit bleibt aber angesichts des Bürgerkriegs in Afghanistan in Deutschland. Die Gesamtzahl derer, die bleiben, dürfte also höher liegen als in Weises Schätzung. Wir veranschlagen sie hier auf etwa 900.000.

Im Jahr 2015 haben Asylsuchende kaum Zugang zu den Integrationskursen des Bundes gefunden. Teilnahmeberechtigt sind zurzeit nur Flüchtlinge mit einer guten Bleibepers-

pektive, derzeit gilt dies für Asylsuchende aus Syrien, Irak, Iran und Eritrea – Gruppen, deren Anerkennungsraten über 50 Prozent liegen. Für andere Gruppen, mit Ausnahme der Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“, sollten nach Ankündigung der Kanzlerin kürzere Orientierungskurse eingeführt werden. Offen ist jedoch, wann das passieren soll – in der neuen Integrationskursverordnung von 2016 oder im Bundesintegrationsgesetz schlägt sich diese Idee leider nicht nieder.

Der Bund will die Zahl der Integrationskurse aufstocken und auch die Bezahlung der Sprachlehrer_innen verbessern, um mehr Personal rekrutieren zu können. Es bleibt abzuwarten, wieweit dies realisiert werden wird. Angesichts der unbefriedigenden Situation bei den Anerkennungsverfahren und bei den Sprachkursen ist es schwer verständlich, wenn der für die unzureichende Organisation zuständige Bundesinnenminister im neuen „Integrationsgesetz“ Sanktionen für „Integrationsverweigerer“ fordert. Er versucht damit der Bevölkerung zu erklären, dass Flüchtlinge für die Probleme verantwortlich sind, nicht der Minister selbst.

Angesichts dieser verwirrenden „Politik aus dem Stegreif“ (Braun 2015) schwindet das Vertrauen der Bevölkerung in die Steuerungsfähigkeit der Regierung. Trotz der nach wie vor bestehenden Hilfsbereitschaft in der großen Mehrheit der Bevölkerung machen sich bei einer bedeutenden Minderheit Unwille und Hass breit. Darüber hinaus haben die andauernden Auseinandersetzungen zwischen CDU und CSU den Integrationskonsens gefährdet und delegitimieren die Flüchtlingspolitik. Es ist offensichtlich, dass die Bundesregierung in der Asylpolitik nicht mit einer Stimme spricht. Auch institutionell ist dies erkennbar. Zwar hat Bundeskanzlerin Merkel den Kanzleramtschef Altmeier zum Koordinator der Flüchtlingspolitik bestimmt und Frank-Jürgen Weise, den Chef der Bundesagentur für Arbeit (BA), in Personalunion zum Leiter des BAMF gemacht. Sie hat damit tief in den Verantwortungsbereich des Innenministers eingegriffen. Gleichwohl liegt die operative Verantwortung nach wie vor beim Innenminister. Offensichtlich gibt es immer wieder gravierende Unterschiede in den Bewertungen und unabgestimmte Aktionen. So ordnete der Bundesinnenminister an, ab 1.1.2016 die Einzelfallprüfung für syrische Flüchtlinge wieder einzuführen, was die

Prüfungsverfahren aufwendiger macht und damit den Antragsstau verlängert. Andererseits mahnt BA- und BAMF-Chef Weise eine Lösung für die rapide gestiegene Zahl von Geduldeten an, die sich zwar real in Deutschland befinden und vielfach bleiben, die es aber aufgrund rechtlicher Restriktionen schwer haben, sich zu integrieren. „Wenn wir sie nicht in ihre Heimatländer zurückführen können, müssen wir ihnen eine andere Perspektive geben. Es geht nicht an, dass Geduldete sechs oder zehn Jahre in Deutschland sind, ohne etwas arbeiten und lernen zu dürfen“ (zitiert nach Migazin, 23.5.2016).

Das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen wurde durch die Flüchtlingskrise stark belastet. Länder und Kommunen waren kurzfristig mit umfassenden und kostspieligen Aufgaben konfrontiert, die durch Entscheidungen des Bundes hervorgerufen worden waren. Dazu gehörte insbesondere die Unterbringung und Versorgung, anschließend aber auch die Integration der Flüchtlinge. Funktionsdefizite beim Bund zwangen die Länder zu weiteren kostspieligen Maßnahmen, wie etwa die zusätzliche Erfassung von Daten für die Registrierung und die Einrichtung von Sprachkursen, um die Flüchtlinge nicht ohne erste integrative Maßnahmen zu lassen. Bitter reagierten die Länder, wenn der Bund sie aufforderte, mehr Ausweisungen vorzunehmen, obwohl der Bund bei der Registrierung enorm hinterherhinkte und ohne Asylentscheidung keine weiteren Maßnahmen möglich waren.

Nachdem die Flüchtlingszahlen seit März 2016 stark zurückgegangen sind, wird die große Aufgabe deutlich, die alle Gebietskörperschaften zusammen lösen müssen: die Integration der Flüchtlinge in Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur. Dazu bedarf es einer strukturierten Zusammenarbeit, in der alle Partner ihre Aufgaben erfüllen. Gibt es keine effiziente Zusammenarbeit, drohen große Folgeprobleme.

Es geht darum, allen Asylsuchenden rasch eine Entscheidung über ihren Asylantrag zu geben. Integration bedarf einer klaren Perspektive. Eine wichtige Voraussetzung jeglicher Integration ist das Erlernen der deutschen Sprache. Nur in sehr wenigen Berufen wie im IT-Bereich oder bei bestimmten Hilfsarbeiten kommt man ohne gute deutsche Sprachkenntnisse aus. Nach allen Erfahrungen dauert es lange, bis Flüchtlinge ins Arbeitsleben eingegliedert werden können. Praktika und Kooperationen können dies erleichtern. Da etwa ein Drittel der Flüchtlinge Kinder und Jugendliche sind, sind die Bildungseinrichtungen sehr gefordert und müssen ausgebaut werden. Jugendliche müssen an das deutsche duale System herangeführt werden, um ins Arbeitsleben integriert zu werden. All dies muss rasch geschehen, denn ohne eine funktionierende Integration droht Frustration auf allen Seiten, vor allem auch bei den Flüchtlingen, die große Hoffnungen auf Deutschland setzen. Außerdem drohen hohe Kosten für die Sozialsysteme und politische Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung.

Die Landtagswahlen im Jahr 2016 zeigen, dass das föderale System durch die Flüchtlingskrise durchgeschüttelt wird. Es kam einerseits zu starken Gewinnen einer neuen Protestpartei, andererseits aber zu Wahlsiegen von Vertrauenspersönlichkeiten wie Malu Dreyer und Winfried Kretschmann, die für eine klare Linie und für moralische Integrität ebenso wie für Effizienz standen.

1.2 DER BEARBEITUNGSSTAU BEIM BAMF UND SEINE FOLGEN

Lange Zeit hatte die Bundespolitik auf die bereits seit 2009 steigenden Flüchtlingszahlen nicht reagiert. Dem bei den Koalitionsverhandlungen 2013 vorgetragenen Wunsch der Länder nach zügiger Bearbeitung der Asylgesuche kam sie nicht nach, bis die Krise mit dem Rücktritt des damaligen BAMF-Präsidenten Schmidt am 17.9.2015 offensichtlich wurde (Braun 2015; Thränhardt 2014, 2015).

Nach Öffnung der Grenzen im September 2015 waren die Organe des Bundes (Bundespolizei und BAMF) nicht in der Lage, die Asylsuchenden vollständig zu registrieren. Bis heute gibt es keine genauen Angaben darüber, wie viele Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind und wie viele Nichterfassungen und Doppelzählungen es gegeben hat. Bis zur Sperrung der mazedonisch-griechischen Grenze Anfang März 2016 wuchs die Bearbeitungslücke beim BAMF immer weiter an. Weise, der neue Leiter des Bundesamtes, schätzte den Bearbeitungsstau am 5.2.2016 auf 700.000 bis 800.000 Personen. „Diese Situation ist nicht akzeptabel“, erklärte Weise auf seiner Pressekonferenz. „Es ist für die Menschen schlimm und nicht akzeptabel, so lange zu warten. Es ist für die Integration und auch für den Arbeitsmarkt schlecht.“ Wenn der Status der Flüchtlinge nicht geklärt sei, werde „nicht eingestellt“ (Öchsner 2016). Ende März 2016 gab es 3.271 Untätigkeitsklagen gegen das BAMF wegen nicht erfolgter Asylbescheide (Migazin 2016b).

Schon seit 2009 waren die Zahlen der Asylsuchenden Jahr für Jahr angestiegen, zunächst moderat, dann immer stärker. Die Länder hatten bei den Koalitionsverhandlungen 2013 auf eine Aufstockung des Personals beim BAMF gedrängt. Dieses Anliegen wurde in den Koalitionsvertrag aufgenommen, aber nur zögerlich angegangen und bei Weitem nicht ausreichend umgesetzt (Thränhardt 2014). Seit Anfang 2015 bezweifelten sachkundige Verantwortliche in den Ländern die vom Bundesinnenministerium veröffentlichten Zahlen. Es wurde deutlich, dass einerseits immer mehr Asylsuchende auf die Länder und Kommunen verteilt und dort versorgt wurden. Zum großen Teil hatten sie sich bei der Bundespolizei gemeldet und waren dort erfasst worden. Andererseits bekamen sie aber beim BAMF wegen der Kapazitätsschwierigkeiten keinen Termin. Die Daten der Ersterfassung nach der Erstverteilung der Asylbegehrenden (EASY), ebenfalls koordiniert beim BAMF, und die Asylantragszahlen der offiziellen BAMF-Statistik differierten immer mehr, bis Bundesinnenministerium (BMI) und BAMF Ende 2015 schließlich dazu übergingen, die Differenz offenzulegen und die EASY-Zahlen zusätzlich zu nennen. Für das Jahr 2015 betrug die Differenz zwischen der Zahl der gestellten Asylanträge und der Zahl der Asylsuchenden, die in den Ländern registriert wurden, schließlich 649.995 Personen. Von den Fachleuten wurde die Differenz „EASY-Gap“ getauft.

Da die EASY-Registrierung keine personenbezogene Identifizierung einschließt, bezeichnete der EASY-Gap gleichzeitig eine umfangreiche Sicherheitslücke. Trotz der ständigen Terrorwarnungen aus dem Bundesinnenministerium und trotz der BMI-Gesamtzuständigkeit für Sicherheit, Bundespolizei und Asylverfahren wurde eine Situation zugelassen, in der Hunderttausende Menschen aus Krisengebieten nach Deutschland

kamen, ohne identifiziert worden zu sein. Gleichzeitig war der Aufwand für die Strafverfahren wegen illegaler Grenzüberschreitung enorm, mit denen jeder Asylsuchende zu nächst überzogen wird. Diese Verfahren werden anschließend routinemäßig eingestellt – ein sinnloses Beschäftigungsprogramm für Polizei und Justiz. Eine Umfrage von *Spiegel Online* (2016) bei den Justizministerien von 14 Bundesländern ergab für 2015 und das erste Quartal 2016 672.561 solcher Verfahren, die meisten davon inzwischen wegen Geringfügigkeit eingestellt (Spiegel Online 2016).

Das Land Rheinland-Pfalz begann angesichts der mangelnden Aufgabenerfüllung durch die Bundesorgane selbst die Registrierung im MARIS-System des Bundes mit der Identitätsfeststellung durchzuführen, um diese Sicherheitslücke zu schließen. Andere Bundesländer zogen nach.

Neue Gremien der Bund-Länder-Zusammenarbeit wurden gegründet, um Kooperation zu erleichtern und schnelle Lösungen zu ermöglichen. Auf mehreren Treffen der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder wurden teilweise einschneidende Gesetzesänderungen zur Begrenzung der Zugangszahlen und schnelleren Rückführung abgelehnter Asylsuchender diskutiert, aber auch Integrationsmaßnahmen wie die Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende mit Bleibeperspektive.

Angesichts der massiv steigenden Kosten in Ländern und Kommunen, die für die Unterbringung und Versorgung zuständig sind, erklärte sich der Bund nach längeren Diskussionen zu einer Pauschalzahlung für das Jahr 2015 und einer Pro-Kopf-Zahlung von 670 Euro pro Flüchtling und Monat von der Einreise bis zum Erstasylbescheid ab 2016 bereit. Das sollte etwa zwei Drittel der reinen Unterbringungs- und Aufenthaltskosten decken, in den Ballungszentren allerdings weniger. Inzwischen hat der Bund auch die Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge und zusätzliche Gelder für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge übernommen. Die Länder fordern jedoch eine höhere Kostenbeteiligung des Bundes. Sie machen Ausgaben in Höhe von 21 Milliarden Euro geltend (Bohsem/Gammel 2016). Der Bund hat eine Gegenrechnung von 16 Milliarden Euro aufgemacht, die jedoch auch Ausgaben für Entwicklungshilfe und Bundeswehreinheiten im Ausland enthält und von daher wenig glaubwürdig ist (Gammel 2016). Im Juli 2016 wurde ein Kompromiss gefunden, mit dem die Länder allerdings nicht zufrieden sind. Der Bund zahlt für die Jahre 2016 bis 2018 noch einmal 6 Milliarden Euro.

Die Verteilung der überwiegend über Österreich und Bayern einreisenden Asylsuchenden unter den Bundesländern nach dem Königsteiner Schlüssel spielte sich ein. Die Länder bauten einerseits die Kapazitäten ihrer Sammelunterkünfte stark aus und verteilten andererseits Asylsuchende auf die Kommunen. Bei der Erstattung der Kosten an die Kommunen gehen die Länder unterschiedlich vor, auch dabei gab es angesichts der großen finanziellen Belastungen bedeutende Aufstockungen, die die bestehenden Etats weit überstiegen.

Unterbringung und Verpflegung der Flüchtlinge wurden geregelt, allerdings auch mit vielen Notunterkünften, die auf die Dauer unbefriedigend sind und ersetzt werden müssen. Immerhin sind die meisten Turnhallen inzwischen geräumt worden. Bei der weiteren Integration zeigen sich Probleme.

Der Bearbeitungsstau beim Bundesamt behindert den Beginn von Integrationsmaßnahmen und die Arbeitsaufnahme, weil Arbeitgeber_innen begrifflicherweise zögern, Menschen mit ungeklärtem Rechtsstatus einzustellen. Die Flüchtlinge werden in ihrer Initiative stillgelegt und können kein neues Leben beginnen. Dabei ist klar, dass die meisten von ihnen auf absehbare Zeit bleiben werden, vor allem wenn sie aus Syrien, dem Irak, Eritrea oder auch Afghanistan kommen. Die Gesamtschutzquote ist in den ersten fünf Monaten des Jahres 2016 auf 61,5 Prozent gestiegen (BAMF 2016a: 10) und auch ein Teil der Nichtanerkannten wird faktisch bleiben. Da auch nicht abzusehen ist, in welchem Ausmaß die Zuwanderung weitergehen und wie sie gestaltet werden wird, entsteht Unsicherheit.

Ende Juni 2016 schätzte Frank-Jürgen Weise den EASY-Gap noch auf 150.000 Personen. Es gab 485.492 unerledigte Verfahren beim BAMF, zusammen also noch etwa 635.000 nicht bearbeitete oder noch nicht gestellte Asylanträge. Weise hoffte, bis Ende des Sommers den EASY-Gap aufarbeiten zu können, sodass die Asylbewerber_innen dann wenigstens ins Verfahren gebracht werden wären (BMI- und BAMF-Websites und Presseberichte).

1.3 PROBLEME FÜR LÄNDER UND KOMMUNEN

Der Bearbeitungsstau beim Bundesamt stellt die Länder und Kommunen vor große Probleme. Große Gruppen von Asylsuchenden verbleiben deutlich länger im Asylaufnahmesystem als nötig. Dadurch entstanden bei den Ländern zusätzliche Kosten in Milliardenhöhe, da Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zunächst ausschließlich von Ländern und Kommunen getragen wurden. Dabei geht es zum einen um aussichtsreiche Asylsuchende, deren Antrag noch nicht bearbeitet worden ist. Zum anderen gab es viele Asylsuchende, die erkennbar wenig Chancen auf Asyl hatten, aber gleichwohl lange Zeit untergebracht werden mussten. Anfang 2015 waren das viele Menschen aus Südosteuropa, Ende 2015 kleinere Gruppen aus Marokko, Tunesien und Algerien. Dieses Dilemma kann von lokalen und regionalen Stellen nicht gelöst werden und bindet viel Energie, auch von Ehrenamtlichen. Kinder gehen Monate oder Jahre in Schulen und Kindergärten und haben doch keine Bleibeperspektive. Menschen verlieren ihre Motivation, wenn sie erkennbar keine Zukunft in Deutschland haben. Ein spezielles Problem sind Tausende Pässe, die beim BAMF nicht mehr auffindbar sind und Rückführungen erschweren. Einige Bundesländer beschafften daraufhin Passersatzpapiere („Laissez passer“) und erstatteten den Betroffenen die Kosten für die Neuausstellung von Pässen im Heimatland. Begrifflicherweise sind die Länder verärgert, wenn Bundesminister ihnen in dieser Situation vorwerfen, nicht genügend Abschiebungen durchzuführen.

Zur Krise oder auch zum Skandal wurden all diese Probleme weniger auf der Bundesebene, sondern auf der Lokal- und Landesebene – etwa bei der Unterbringung in Bayern, Sachsen und Berlin oder bei den Ausschreitungen an Silvester 2015 in Köln, Hamburg und Stuttgart. Hier ging es um Asylsuchende aus Marokko und Algerien, die mit dem großen Strom nach Deutschland eingereist waren, wegen der dama-

ligen Zuständigkeiten der BAMF-Außenstellen schwerpunktmäßig nach NRW verteilt wurden, keine Bleibeperspektive hatten, deren Verfahren im Schnitt anfangs fast zwei Jahre dauerten und deren Rückführung selbst bei Ausreisepflicht schwierig bleibt. Auch die Verhandlungen des Bundesinnenministers in Algerien und Marokko haben an dieser Situation nichts geändert.

Wie die OECD (2016) in ihrem neuen Bericht feststellt, ist es für Flüchtlinge wichtig, rasch ein neues Leben anfangen zu können. Klare Perspektiven helfen nicht nur materiell, sondern auch bei der Überwindung von Traumata, sie machen eine Orientierung auf eine bessere Zukunft möglich. Andererseits verfügen Flüchtlinge weniger als andere Einwanderergruppen über berufliche oder familiäre Verbindungen und Netzwerke, die ihnen bei der Integration helfen könnten. Das macht es noch wichtiger, die staatlichen Integrationshilfen optimal zu strukturieren und zeitnah einzusetzen. Erfüllen die staatlichen Organe ihre Aufgaben effizient, so kann die aktive Zivilgesellschaft sich auf weitere Integrations Schritte konzentrieren, statt staatliche Defizite zu kompensieren.

Zugang zu Integrationsmaßnahmen seitens des Bundes haben lediglich Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive, derzeit sind dies diejenigen, die aus Staaten mit einer mindestens 50-prozentigen Anerkennungsquote kommen. Damit fallen viele durch das Raster. So liegt Afghanistan knapp unter dieser Quote, dennoch bleibt die weitaus überwiegende Anzahl der Asylsuchenden aus Afghanistan zunächst in Deutschland, da aufgrund der höchst unsicheren Situation im Herkunftsland eine Rückführung nicht möglich ist. Andere Staaten, z. B. Pakistan, nehmen ihre Staatsangehörigen nur unter hohen Voraussetzungen zurück, sodass auch hier der Anteil derer, die bleiben, relativ hoch ist. Bei anderen bestehen Abschiebungshindernisse, etwa aus gesundheitlichen Gründen. Eine relativ hohe Rückführungsquote gibt es derzeit nur für Menschen aus den als „sichere Herkunftsländer“ eingestuften „Westbalkanstaaten“. Die Rückkehr erfolgt überwiegend freiwillig. Dennoch bleiben auch viele Asylsuchende aus dem „Westbalkan“ über einen langen Zeitraum im Lande, da die Verfahren beim Bundesamt nach wie vor lange dauern. Erst in der letzten Zeit werden diese Verfahren relativ schnell bearbeitet, und Neuankömmlinge verbleiben nach der neuen Gesetzeslage bis zur Rückführung in der Erstaufnahme (BAMF 2016b). In den Kommunen leben jedoch nach wie vor Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern, die bereits seit längerem in Deutschland sind und oftmals schon Integrationsleistungen erbracht haben.

Nicht in allen Fällen ist eine Rückführung umsetzbar, sei es aus gesundheitlichen, sozialen oder faktischen Gründen. Spätestens wenn solche Asylsuchenden auf die Kommunen verteilt werden, muss auch ihnen ein Zugang zu Sprache, Ausbildung und Arbeit gewährt werden, sofern keine Perspektive auf eine zeitnahe Rückführung besteht. Selbst bei einer Rückkehr in das Heimatland zu einem späteren Zeitpunkt können Sprach- und berufliche Kompetenzen von großem Vorteil sein, nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für die Stabilisierung des Landes.

Viele Bundesländer haben inzwischen eigene Sprachkurse eingeführt, die jeder/jede Asylsuchende in Anspruch nehmen kann, auch die ohne gesicherte Bleibeperspektive. Auch während der „Wartezeit“ ist die deutsche Sprache hilfreich (auch

für die Behörden, die mit den Asylsuchenden zu tun haben). Und nicht zuletzt ist der bürokratische Aufwand für die Sprachkurssträger hoch, Flüchtlinge mit und ohne Bleibeperspektive zu unterscheiden. Die Unterscheidung führt vor Ort zu Frustrationen nicht nur bei den Flüchtlingen, sondern auch bei denen, die eine Teilnahme am Sprachkurs vor Ort ablehnen müssen. Die politische Entscheidung fällt auf diejenigen vor Ort zurück, die sie umsetzen müssen.

Mehrere Bundesländer investieren auch in die Aus- und Fortbildung ehrenamtlicher Sprachlehrer_innen. Rheinland-Pfalz führt beispielsweise die Ausbildung durch ein Projekt der Volkshochschulen durch und finanziert Lehrmaterialien für ehrenamtliche Kurse, Bayern hat ein Onlineprogramm zur Ausbildung geschaffen (SZ 2016a). Es unterstützt die Kurse mit 500 Euro pro Kurs.

2

BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN BEI DER INTEGRATION DER FLÜCHTLINGE

Welches sind die wichtigsten strukturellen Probleme bei der Aufnahme und Integration der Flüchtlinge? Wie ist die Zuständigkeitsverteilung, wie kann sie verbessert werden?

2.1 FÖRDERUNG FÜR ALLE ODER SELEKTION?

Grundlegend für die Integration in Staat und Gesellschaft ist der rechtliche Status. Bleiben Flüchtlinge längere Zeit in einer unklaren rechtlichen Situation, so behindert das die Integration. Prinzipiell ist das inzwischen anerkannt, entscheidende Schritte sind eingeleitet worden. Das BAMF hat unter seiner neuen Leitung ein ehrgeiziges Arbeitsprogramm gestartet, mit dem der Bearbeitungsstau im Jahr 2016 aufgearbeitet werden soll. Gleichzeitig wurde ein neuer Ausweis eingeführt, mit dem ein Datenabgleich zwischen Bundespolizei, BAMF und den Länderinstitutionen erfolgen kann. Die Länder übernehmen zusätzlich zu ihren übrigen Aufgaben Registrierungsfunktionen. Das Anerkennungsverfahren wird dadurch beschleunigt, dass Cluster nach Herkunftsländern und Anerkennungschancen gebildet werden. Entsprechend wird auch die Unterbringungssituation geregelt. Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsländern“ bleiben in Sammelunterkünften, damit sie relativ rasch zurückgeführt werden können.

Während 2015 nur wenige Asylsuchende an Integrationskursen teilnehmen konnten, plant das BAMF für 2016 für 350.000 Teilnehmer_innen aus dem „humanitären Bereich“. Die Finanzmittel werden entsprechend aufgestockt, fraglich bleibt, ob es gelingt, ausreichend viele Kurse bereitzustellen. Das Kursangebot wird weiter ausdifferenziert, und es werden besondere Angebote für schnell Lernende, Analphabeten, Jugendliche, Mütter und Eltern gemacht. Außerdem gibt es ein Kombinationsmodell zur gleichzeitigen Arbeitsmarktintegration (BAMF 2016b).

Die Bundeskanzlerin hat sich in der Pressekonferenz zum „Asylpaket 3“ deutlich für rasche und effektive Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber_innen ausgesprochen – abgestuft nach „guter“ und „schlechterer Bleibeperspektive“. Sie betonte, dass „sonst Schäden eintreten, die nie wieder gut zu machen sind“. Wörtlich führte sie aus:

„Wir haben einen Beschluss gefasst, dass wir nächste Woche – am 22. April – nicht nur qualitativ ein Integrationskonzept mit den Ländern diskutieren werden, sondern dass wir als Bund auch ein Bundesgesetz zur Integration machen werden. Das ist zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland der Fall. Es ist ein qualitativer Fortschritt, dass der Bund dies als eine gesetzliche Aufgabe mit dem Prinzip ‚Fordern und Fördern‘ ansieht und hier verlässliche Angebote macht, und zwar abgestuft nach Flüchtlingen mit einer guten Bleibeperspektive und nach Flüchtlingen mit einer nicht so guten Bleibeperspektive, aber ein Angebot für jeden und auch Pflichten für jeden, der hier bei uns ankommt. Der Kern ist natürlich, zu versuchen, möglichst viele Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wenn sie zu uns kommen. (.....)“

Wir werden eine Reihe von Maßnahmen treffen, die deutlich machen: Es gibt bei Angeboten in Bezug auf Integrationsmaßnahmen eine Pflicht zur Mitarbeit. Wir werden die verschiedenen Ausbildungsangebote in dem Gesetz mit verschiedenen Möglichkeiten ausführlich darstellen: ausbildungsbegleitende Hilfen, assistierte Ausbildung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für Menschen mit guter Bleibeperspektive, Orientierungskurse für Flüchtlinge mit schlechterer Bleibeperspektive – immer mit einkalkulierend, dass diese Flüchtlinge vielleicht unser Land wieder verlassen, aber das, was sie bei uns gelernt haben, dann natürlich zu Hause verwenden können, aber auch wissend, dass, wenn wir Menschen erst einmal ein Jahr oder anderthalb Jahre nichts anbieten, Schäden eintreten, die nie wieder gut zu machen sind“ (Merkel Pressekonferenz 2016).

Ganz im Gegensatz zu dieser engagierten Aussage setzt die Bundesregierung diese Ankündigung bisher allerdings nicht um. Nach der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage im Bundestag ist noch nicht entschieden, wann die angekündigten „Orientierungskurse“ starten werden. Ausgeschrieben worden ist bisher nur ein Pilotprojekt für ganze 2.400 Menschen. „Wann die Orientierungskurse als reguläres Instrument für Asylsuchende ohne eine gute Bleibeperspektive starten, ist in der Bundesregierung noch nicht entschieden“ (Diekmann/Reimann 2016).

Zugang zu den Integrationskursen erhalten nach der neuen Fassung des § 5cbb5 Integrationsverordnung „Personen,

die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“ (Verordnung 2016: 5). Die Formulierung ist bewusst offen gehalten, wird aber offensichtlich so angewandt, dass nur Asylbewerber_innen aus Ländern mit mehr als 50-prozentiger Bleibeperspektive berücksichtigt werden. Die Integrationsbeauftragte hat das bedauert (Özoguz 2016). Damit bleiben Asylsuchende aus Afghanistan, Pakistan und anderen Herkunftsländern ausgeschlossen. Allein in Bezug auf Afghan_innen betrifft dies ca. 68.376 Personen, deren Verfahren noch nicht entschieden sind. Geht man von der bisherigen Anerkennungsrate aus, so werden etwa 34.000 von ihnen einen positiven Asylentscheid erhalten. Weitere 25.000 werden ebenfalls in Deutschland bleiben. Die Wartezeit für diese Gruppe liegt zurzeit bei ca. 15 Monaten, zusätzlich könnte eine unbekannte Anzahl noch keinen Antrag stellen.

Wie die Bundeskanzlerin ausgeführt hat, ist es wenig sinnvoll, Menschen über längere Zeit ohne Zugang zu Arbeit und Bildung zu lassen. Eingeschränkt ist bisher auch der Zugang zur Arbeit durch das Prinzip der „Nachrangigkeit“ von Asylsuchenden gegenüber anderen Arbeitskräften. Diese Einschränkung, die die Arbeitsaufnahme behindert, soll nun für einen Zeitraum von drei Jahren ausgesetzt werden, allerdings nur in bestimmten „Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation“ (Verordnung 2016). Dabei haben einige Bundesländer ihre Arbeitsmärkte voll geöffnet. Mecklenburg-Vorpommern hält ihn ganz geschlossen, Nordrhein-Westfalen hat die Ruhrgebietsstädte mit hoher Arbeitslosigkeit nicht einbezogen. Während all dies aus Arbeitsmarktgründen nachvollziehbar ist, hat Bayern gerade die strukturstarken Bereiche München, Nürnberg und Augsburg ausgeschlossen.

In den offenen Arbeitsagenturbezirken soll auch eine Beschäftigung durch Leiharbeit möglich werden. In der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf und zur Verordnung am 20.6.2016 (BT-Drs. 18(11)681) im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Bundestages ist die Kompliziertheit der Regelungen von einigen Sachverständigen kritisiert worden. Kritisiert wurde auch häufig das Missverhältnis zwischen unzureichenden Zugangsmöglichkeiten zu den Integrationskursen und den neu eingeführten Sanktionen. Insgesamt ist das Maßnahmenpaket während der Beratungen stark verändert worden. Zwischen den zielgerichteten Ankündigungen der Bundeskanzlerin und der Umsetzung klafft eine deutliche Lücke.

Länder und Kommunen sind also weiterhin mit einer Situation konfrontiert, in der der Bund zwar viele Flüchtlinge ins Land gelassen hat, diesen aber keine Integrationsmaßnahmen anbietet oder sie ihnen sogar verwehrt. Länder und Kommunen sind nach wie vor von suboptimalen Bundesgesetzen bzw. mangelndem Vollzug in ihrer Regelungsfähigkeit betroffen. Negativ wirkt sich auch die Hektik der Bundesgesetzgebung aus. Der Bundesinnenminister versucht mit immer neuen „Asylpaketen“ Aktivität zu zeigen und damit die gravierenden Vollzugsprobleme in den Hintergrund treten zu lassen, die er zu verantworten hat. Länder und Kommunen sind mit immer neuen Regelungen konfrontiert, die sie umsetzen müssen. Für die Kommunen, die ohnehin die großen Zahlen von Neuzugängen zu bewältigen haben, bedeutet das eine große zusätzliche Belastung. Schon für die Vergangenheit wurde aufgezeigt, dass die komplexe Rechtslage

im Verwaltungshandeln auf der lokalen Ebene große Schwierigkeiten hervorruft und den Gesetzesvollzug beeinträchtigt (Eule 2014).

2.2 DEZENTRALE LÖSUNGEN NÄHER AN DEN PROBLEMEN

Seit dem Gutachten des früheren Sachverständigenrates der Bundesregierung von 2004 ist immer wieder für eine straffe zentrale Steuerung der Migrations- und Integrationspolitik plädiert worden. Mit einer „übergreifenden strategischen Ausrichtung“ (Sachverständigenrat 2004: 434) sollte die Integrationspolitik neu ausgerichtet werden. Allerdings wurde mit der Aufgabenerweiterung für das BAMF seit 2005 lediglich die Sprachförderung dem Bund zugeordnet – „Verwaltungsvollzug durch den Bund als Ausnahmefall“, so der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen (2012: 61). Üblich in der deutschen politischen Kultur sind zudem ständige Appelle für zentralstaatliche Lösungen mit dem Versprechen, dass dann alles einheitlicher und besser werde. Zuweilen nimmt das kuriose Formen an, wie im Appell des früheren Neuköllner (Berlin) Bezirksbürgermeisters Buschkowsky, der bis dahin eher durch lokale Kreativität und Eigenwilligkeit aufgefallen war: „Ich plädiere für ein eigenes Bundesministerium für Integration. Nur über die Bundessteuerung lassen sich Irrwege und ideologische Spielereien in der Provinz ausbremsen“ (Buschkowsky 2016: 10).

Die Erfahrungen in der Flüchtlingskrise haben exakt das Gegenteil gezeigt. Wie oben geschildert, haben die Organe des Bundes in der Flüchtlingskrise weitgehend versagt. Das Bundesamt erwies sich als unfähig, die Asylanträge zügig zu bearbeiten oder auch nur anzunehmen. Pässe gingen in einer zentralen Sammelstelle des Bundesamtes verloren. Der Bundesinnenminister verzögerte den Personalaufbau beim Bundesamt. Die vom Bund angekündigten Sammelunterkünfte wurden nicht gebaut. Sprachkurse werden nicht in ausreichender Zahl angeboten. Die Vergütung der Sprachkurslehrer_innen wurde erst sehr verspätet angehoben, mit der Folge, dass zu wenig qualifiziertes Personal eingestellt werden konnte. Vorbildlich funktionierten die Technische Nothilfe des Bundes und die Bundeswehr, sobald sie zur Unterstützung eingeschaltet wurden – beides allerdings Organisationen außerhalb der Migrationsverwaltung.

Andererseits haben sich die föderalistischen und dezentralen Strukturen sehr bewährt. Die Länder und Kommunen handelten eigenverantwortlich. Sie setzten ihre eigenen Finanzmittel ein und erhoben anschließend Refinanzierungsforderungen an den Bund. Sie waren auch in der Lage, mit den örtlichen und regionalen bürgerschaftlichen Organisationen, Kirchen, Sportvereinen und vielen anderen Trägern Lösungen zu finden und sich mit den Hunderttausenden Freiwilligen zu koordinieren oder mit deren Selbstkoordination zusammenzuarbeiten. Gestützt und getragen wurde dieses funktionierende Engagement von der großen Hilfsbereitschaft und Empathie, die bis heute anhält (Karakayali 2016). Viele individuelle Berichte zeigen, dass auf lokaler und auch auf persönlicher Ebene gute Lösungen gefunden worden sind.

Was bedeuten diese Erfahrungen für die weitere Integrationsgestaltung? Die Integration einer so großen Gruppe, die

bisher keine Berührung mit der deutschen Lebensumwelt hatte, wird nur möglich sein, wenn sich möglichst viele Akteure an dieser komplexen Aufgabe beteiligen und wenn die staatlichen Organe mit der Zivilgesellschaft zusammenwirken. Selbstständiges und gestaltendes Handeln von Bürgermeister_innen, Landrät_innen und vielen anderen Akteuren wird unverzichtbar sein. Solche Initiativen sollten durch zentrale Festlegungen nicht gehemmt, sondern gefördert werden. Nach allen Erfahrungen haben die Bundesorgane weder die Mittel noch den spezifischen Sachverstand, um die Integration auf lokaler Ebene voranzutreiben.

Aus diesen Erfahrungen kann man ableiten, dass zusätzliche Bundeszuständigkeiten nicht weiterhelfen würden. Das gilt auch für die Idee der Etablierung einer zusätzlichen „Gemeinschaftsaufgabe“, die der Landkreistag vorgeschlagen hat. Richtig und weiterführend an dieser Idee ist es, dass es sich bei der Flüchtlingsintegration um eine herausfordernde Aufgabe handelt, die großen Mitteleinsatz erfordert und in der der Bund die Länder und Kommunen finanziell unterstützen muss. Das sollte aber angesichts der Dringlichkeit der Sache auch ohne Verfassungsänderung möglich sein. Wichtiger als eine langwierige Verfassungsdiskussion und die Schaffung einer neuen Superstruktur über den Dingen ist aber eine funktionierende Implementation, in der jede Politikebene zeitgerecht und effektiv das tut, wofür sie verantwortlich ist: Der Bund schafft die außenpolitischen Rahmensetzungen, stellt Grenzkontrolle und Identifikation sicher, wickelt die Asylentscheidung ab und stellt die Integrationskurse; die Bundesagentur ist für die Arbeitsvermittlung und unterstützende Maßnahmen zuständig; die Länder gewährleisten die Erstaufnahme und die Bildungsintegration, die Kommunen verantworten die endgültige Aufnahme, die Unterbringung und Versorgung. Es wäre nicht hilfreich, diese Aufgabenzuordnung jetzt zu verändern, sondern sie muss funktionieren. Wenn dies geschieht, kann sich die Zivilgesellschaft zusätzlich gut einbringen.

2.3 POLITISCHE UND FINANZIELLE VERANTWORTUNG

Nach dem vielbeschworenen Konnexitätsprinzip zahlt die politische Ebene, die die Probleme regelt und verursacht. Insofern wäre es angemessen, die Finanzierung von Aufenthalt und Unterbringung bis zur Entscheidung über die Asylanerkennung ganz dem Bund zu übertragen, wie das in der Schweiz der Fall ist (Thränhardt 2016a). Nach der bisherigen Regelung tragen die Länder und Kommunen nach wie vor zu erheblichen Teilen die Kosten, die bei einer verspäteten Entscheidung über die Gewährung von Asyl entstehen. Kosten entstehen nicht nur für Unterkunft und Verpflegung, sondern auch für Verwaltung, Betreuung, Sprachkurse, Integration in Schule und Kita, im Wohnungsbau und bei vielen anderen Aufgaben. Gleichzeitig haben die Länder keinen Einfluss darauf, wie der Bund den Zugang nach Deutschland regelt. Dieser Zusammenhang sorgt für Spannungen im föderalen System.

Die Einberufung von Ministerpräsidentenkonferenzen und des regelmäßig tagenden „Bund-Länder-Koordinierungstables Asyl“ beim Bundesinnenministerium hat diese Probleme zwar lindern, aber nicht wirklich lösen können. Fraglich ist

auch die Effektivität der Koordinierungsrolle des Chefs des Bundeskanzleramtes. Sie wurde eingeführt, nachdem die Defizite bei der Aufgabenerfüllung von BMI und BAMF deutlich wurden und mit dem Rücktritt des ehemaligen BAMF-Präsidenten auch zu personellen Konsequenzen führten. An der ausführenden Zuständigkeit des BMI und der Diskrepanz zwischen Bearbeitungsstau beim Bund und den daraus folgenden Kosten bei Ländern und Kommunen hat sich gleichwohl nichts geändert.

Schon vor der Flüchtlingskrise haben Fachleute gefordert, die Federführung in der Migrations- und Integrationspolitik einem Ministerium zu übertragen, das nicht hauptsächlich auf Sicherheit fixiert ist, etwa das Arbeits- und Sozialministerium (SVR 2013; Rat für Migration 2013; europäisch vergleichend Thränhardt 2014a; Filsinger et al. 2013). Die Asylkrise hat diese Kritik an der Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums eindrucksvoll und auch schmerzvoll bestätigt. Die Bundeskanzlerin setzte sich zwar in zentralen Entscheidungen über das BMI hinweg, geriet aber wegen der Diskrepanzen in den politischen Prioritäten und der daraus folgenden mangelnden Qualität und Effektivität der administrativen Zusammenarbeit in ein Umsetzungsproblem, das wiederum einen großen Vertrauensverlust hervorrief. Sichtbar wurde diese Problemlage auch in der speziellen Zuspitzung der politischen Kontroversen in den Landtagswahlkämpfen, in der charismatische Ministerpräsident_innen das Grundvertrauen repräsentierten und wiederherstellten, das in der Regierungskoalition in Berlin strittig geworden war. Die Bundeskanzlerin wurde in den Wahlkämpfen von ihren eigenen Parteifreund_innen desavouiert („Plan A2“)¹.

Asylsuchende und Geduldete werden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz finanziert. Die Ratio dieses Gesetzes war eine Absenkung der Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe, Deutschland sollte auf diese Weise als Asylnahmeland weniger attraktiv gemacht werden. Das Bundesverfassungsgericht charakterisierte dies als Bemühung, „Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden“. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18.7.2012 wurde diese Abstufung jedoch für verfassungswidrig erklärt. Der Kernsatz des Urteils lautet: „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“ Damit ist die Ratio dieses Sondergesetzes nicht mehr existent, die Höhe der Leistungen wurde inzwischen weitgehend angepasst. Das Asylbewerberleistungsgesetz wird jedoch weiter aufrechterhalten, die Leistungen sollen nach den neuesten Gesetzesänderungen bei Verstößen auch wieder abgesenkt werden, um „weniger Anreize“ zu schaffen. Exakt dies hatte das Bundesverfassungsgericht gerügt. Die Länder zahlen weiter nach einem Bundesgesetz und haben nur Einfluss auf die Ausgestaltung in Bezug auf Sach- oder Geldleistungen oder einer Kombination von beidem. Interessant

¹ Mit dem „Plan A2“ setzten sich die CDU-Kandidat_innen Julia Klöckner (Rheinland-Pfalz) und Guido Wolf (Baden-Württemberg) von der Bundeskanzlerin und ihrer Öffnungspolitik ab. Sie schlugen nationale Abgrenzungsmaßnahmen und insbesondere „Tageskontingente“ für die Flüchtlingsaufnahme in den Kommunen vor. Die Asylsuchenden, die darüber hinaus kommen würden, seien in „Grenzzentren“ unterzubringen (Klöckner 2016).

ist hier noch einmal ein Vergleich mit der Schweiz: Dort zahlt der Bund den Kantonen eine kostendeckende Pauschale, die auch die Verwaltungskosten abdeckt. Die Kantone entscheiden andererseits über die Ausgestaltung und die Höhe der Leistungen autonom (Thränhardt 2016a).

Eingeschränkt ist nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die gesundheitliche Versorgung, damit sollten Kosten gesenkt werden. Diese Regelung widerspricht mindestens für schutzbedürftige Gruppen, vor allem Kinder und Jugendliche und Traumatisierte, der EU-Aufnahmerichtlinie von 2013, die der Bund bis heute nicht in nationales Recht umgesetzt hat. Im Frühjahr 2015 lag dazu bereits ein Referentenentwurf vor, dieser wurde jedoch angesichts der starken Zugangszahlen zurückgestellt. Gleichwohl ist die Richtlinie nach Ablauf der Umsetzungsfrist seit dem 20.7.2015 unmittelbar gültig. Inzwischen hat die EU ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eröffnet, es läuft bereits in der zweiten Stufe.

Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wird medizinische Versorgung nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen gewährt. Wichtige Vorsorgemaßnahmen, wie z. B. Kariesprophylaxen bei Kindern, fallen nicht darunter. Da bei vielen Asylsuchenden die Zähne oft in einem schlechten Zustand sind, entstehen hier letztendlich Folgekosten in großer Höhe. Immer wieder kommt es auf der kommunalen Ebene zu Problemen um die Bewilligung oder Ablehnung medizinischer Leistungen, in deren Folge ärztliche Atteste und Gegenatteste hohe Verwaltungskosten verursachen, da meist letztendlich die kommunale Ebene Kostenträger ist und verständlicherweise vermeidbare Kosten auch vermeiden will. Für die Kommunen bedeutet die Nichtumsetzung einer EU-Richtlinie eine zusätzliche Komplikation, weil sie EU-Recht hinzuziehen müssen, wenn sie korrekt handeln wollen, statt sich einfach an deutsches Recht halten zu können. Tun sie das nicht, so können sie verklagt werden und verlieren die Prozesse.

Während des Asylverfahrens und für Geduldete liegt die finanzielle Verantwortung überwiegend bei Ländern und Kommunen, auch wenn der Bund seit Anfang 2016 über eine Pauschale während der Dauer des Verfahrens einen Teil der Kosten übernimmt. Sind die Flüchtlinge anerkannt, so gelten für sie die Regelungen des SGB II, bei nicht Erwerbsfähigen SGB XII. Verantwortlich ist dann der Bund über die Arbeitsagenturen, zum Teil in Kooperation mit den Kommunen. Mit der Anerkennung wechselt also die vorrangige finanzielle Verantwortung von den Ländern zum Bund. Arbeitet das Bundesamt langsam, so werden die Länder und Kommunen höher belastet. Wird die Abwicklung der Asylanträge beschleunigt, so verlagert sich die Finanzlast stärker zum Bund bzw. in Teilen auf die Kommunen. Angesichts der hohen Zugangszahlen geht es dabei um beträchtliche Summen.

Dazu kommen die Kosten für Integrationsleistungen von Ländern und Kommunen. Dabei ist auch zu diskutieren, was zu den Integrationskosten gehört. Neben den Lebenshaltungskosten sind sicherlich die Sprach- und Integrationskurse und die Verwaltungskosten einzubeziehen, aber auch die zusätzlichen Ausgaben für Wohnungsbau, Schulen, Kindergärten und andere Infrastruktureinrichtungen. Allein für frühkindliche Bildung, Schule und Berufsausbildung schätzen die Autor_innen des neuen Bildungsberichts die Kosten auf

2,2 bis 3 Milliarden Euro (DIPF 2016: 202). Die KMK hatte mit 2,3 Milliarden Euro einen ähnlichen Betrag geschätzt (DIPF 2016: 202).

2.4 KOSTEN UND VERTEILUNG

Dabei kann es allerdings je nach örtlichen Bedingungen zu sehr unterschiedlichen Konstellationen kommen. Während in Wachstumskernen wie im Münchner, Frankfurter und Stuttgarter Raum, aber zum Beispiel auch in Potsdam, Neubauten nötig sein werden, wird man im ländlichen Raum, in vielen Orten in Ostdeutschland, aber auch im nördlichen Ruhrgebiet, froh sein, die örtlichen Bildungsinstitutionen aufrechterhalten und leerstehende Wohnungen an Flüchtlinge vermieten zu können. Kurzfristig werden die meisten Flüchtlinge allerdings keine neue Steuerkraft mitbringen. All das gehört zu einer komplexen Analyse.

Das Researcheteam correctiv.org hat untersucht, welche Kosten Kommunen bei Unterbringung und Verpflegung entstehen. Die erstaunlich unterschiedlichen Ergebnisse sind in einer interaktiven Karte dargestellt worden (Friedrichs/Malter 2016). Nicht überraschend ist dabei, dass die Unterbringung auf dem Land kostengünstiger ist als in den Großstädten, in denen ohnehin Wohnungsmangel herrscht. Erstaunlich sind aber die Diskrepanzen zwischen gleichartigen Gebietskörperschaften, z. B. zwischen den benachbarten Landkreisen Karlsruhe mit 1.500 Euro und Rhein-Neckar mit 304 Euro pro Flüchtling und Monat, beide im selben Ballungsraum gelegen. Ähnlich diskrepanz fällt der Vergleich zwischen den benachbarten ländlichen Landkreisen Zollernalbkreis mit 971 Euro und Sigmaringen mit 302 Euro aus. Die benachbarten Kreise Bautzen mit 930 Euro und Meißen mit 396 Euro sind ein weiteres Beispiel. Interessant ist auch die Angabe der Großstadt Leipzig, die auf nur 388 Euro kam – ganz im Gegensatz zu anderen Großstädten, in denen zum Teil immer noch Flüchtlinge in Turnhallen untergebracht werden.

Die Verfügbarkeit ungenutzter Liegenschaften, die Bereitschaft der Eigentümer_innen und vor allem die wirtschaftliche Geschicklichkeit der Städte und Kreise einerseits und der Anbieter andererseits sind die wichtigsten Erklärungsfaktoren. Einige Städte und Kreise haben langfristig geplant und sich auf die Ankunft von Flüchtlingen vorbereitet (das Beispiel der Stadt Münster bei Köhnke 2014), andere fühlten sich vollkommen überrascht. Die Auskunftsbereitschaft der Kommunen war allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt, von daher sollte man zurückhaltend mit der Kritik an den auskunftsbereiten Städten und Kreisen sein. Die bayerischen Landkreise haben sich an der Umfrage überhaupt nicht beteiligt. Sie hatten am vehementesten protestiert („Landräte proben den Aufstand“, SZ 2016b), bis hin zu einer Demonstrationsbusfahrt des Landshuter Landrats Dreier mit Flüchtlingen nach Berlin. Die Flüchtlinge waren dabei über den Zweck der Reise im Unklaren gelassen worden.

Auch die Länder haben keine Klarheit über die Kosten bei den Kommunen. Einige Länder erstatten Pauschalen für untergebrachte Flüchtlinge pro Kopf und Monat bzw. Jahr, und zwar zwischen 6.800 Euro pro Jahr in Thüringen und 13.000 Euro pro Jahr in Hessen, andere rechnen nach den nachgewiesenen Kosten ab. Insgesamt sind die Kosten intransparent –

zum Teil ein Ergebnis der plötzlichen Öffnung der Grenzen im September 2015, die zu sofortigem Handeln zwang, zum anderen Teil ein Problem verbesserungswürdiger Verwaltungsführung. Wenn man wegen der speziellen Situation im Herbst 2015 auch keine allzu rigiden Urteile über die finanziellen Entscheidungen von damals fällen sollte, wird doch klar, dass es viel Optimierungsbedarf gibt.

Die Länder haben im April 2016 eine Kostenschätzung in Höhe von 20,9 Milliarden Euro vorgelegt. Da es sich um eine Schätzung handelt, ist sie mit Unsicherheiten belastet. Klar wird aber die Größenordnung der Ausgaben. Inzwischen werden die gestiegenen Ausgaben auch in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt und als staatlich induziertes zusätzliches Wachstum wahrgenommen, unter anderem in einer Studie des Internationalen Währungsfonds (Aiyar et al. 2016: 12). Auch hat die Versorgung der Flüchtlinge zu deutlichem Beschäftigungswachstum geführt – allerdings bisher ganz überwiegend bei deutschen Betreuer_innen und weniger bei Flüchtlingen.

Welche Dimensionen die Kosten haben können, macht auch die Zahl von 250.000 Euro pro Flüchtling deutlich, die die EU-Kommission als Transfersumme zwischen aufnahmebereiten und nicht aufnahmebereiten EU-Ländern ins Spiel gebracht hat. Sie wirkt zunächst sehr hoch. Rechnet man aber die Kosten von 1.000 Euro pro Monat und Jahr, die zurzeit überwiegend in Deutschland angesetzt werden, auf 20 Jahre hoch, so kommt man in etwa auf diesen Betrag. Für eine Million Flüchtlinge würde das den astronomischen Betrag von 250 Milliarden Euro ausmachen. Aus einer solchen Hochrechnung wird noch einmal deutlich, wie stark es auch in Bezug auf die entstehenden Kosten darauf ankommt, dass zügig Integration erreicht wird und die Flüchtlinge arbeiten können. Es macht einen entscheidenden Unterschied, ob Flüchtlinge sehr lange von sozialen Transfers abhängen oder ob sie zum Sozialprodukt beitragen. Bonin (2016) hat dazu eine Modellrechnung auf der Grundlage von einer Million Flüchtlinge vorgelegt, die das rechnerisch genau ausbuchstabiert.

3

ARBEITSFELDER DER FLÜCHTLINGSINTEGRATION

3.1 SOZIALINTEGRATION NACH DER ANERKENNUNG, WOHSITZFESTLEGUNG

Der Königsteiner Schlüssel regelt die Verteilung der Asylsuchenden (ebenso wie der Spätaussiedler_innen und Kontingentflüchtlinge) auf die Länder. Diese verteilen weiter auf die Kommunen. Kritik ist an dem Schlüssel aus zwei gegensätzlichen Perspektiven geäußert worden. Vertreter_innen von Ballungsgebieten haben angeregt, mehr Flüchtlinge in strukturschwache Gebiete zu schicken, mit dem Argument, dort stehe Wohnraum zur Verfügung. Der baden-württembergische Ministerpräsident Kretschmann und andere Westdeutsche haben gefordert, mehr Flüchtlinge in die neuen Bundesländer zu bringen, weil dort freier Wohnraum zur Verfügung stehe. Umgekehrt wird argumentiert, dass Integration über Arbeit erfolge und dass deshalb die Ballungsräume besonders geeignet zur Ansiedlung von Flüchtlingen seien. Es sei widersprüchlich, viele Menschen in Gebiete zu bringen, aus denen die Menschen aufgrund mangelnder Perspektiven wegziehen. Bekannt ist zudem, dass die Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, in den neuen Bundesländern und insbesondere in Sachsen weniger ausgeprägt ist. Mehr Zuweisungen würde die Situation dort nicht erleichtern. Von daher haben einige Kritiker_innen argumentiert, es sei unzumutbar, Flüchtlinge in Gebiete zu bringen, in denen sie Schikanen ausgesetzt seien.

Während diese Stellungnahmen mit der Versorgung der Flüchtlinge mit Wohnraum bzw. mit Arbeitsmöglichkeiten argumentieren, geht es bei anderen Diskussionen um Planung und Planungssicherheit. Der Landkreistag und andere Verbände fordern eine Wohnsitzzuweisung auch für anerkannte Flüchtlinge, solange sie Sozialhilfe beziehen. Andernfalls würden die Flüchtlinge ganz überwiegend in die Großstädte ziehen, dort mit ihren Landsleuten ethnische Kolonien bilden und den ohnehin engen Wohnungsmarkt zusätzlich belasten. Argumentiert wird auch mit der Planungssicherheit für die Kommunen, wenn sie in Wohnungsbau investieren. Der Bund hat diese Argumente inzwischen in das „Integrationsgesetz“ aufgenommen, das im Juli 2016 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde.

Bei diesen Entwicklungen geht es nicht nur um Wohnungsfragen, sondern auch um demografische Perspektiven.

Mit den großen Zuwanderungen von Flüchtlingen und der gleichzeitigen Nettoeinwanderung aus der Europäischen Union in der Größenordnung von 500.000 Menschen pro Jahr hat sich die demografische Situation Deutschlands verändert, die gängigen Prognosen der letzten Jahre sind nicht mehr gültig. Gerade für strukturschwache und überalterte Kommunen ist die neue Zuwanderung eine Chance. Sie sollten sie in Kooperation der formalen Gremien mit der Zivilgesellschaft nutzen. In einigen Kommunen gibt es dazu gute Ansätze.

Es ist simplifizierend und irreführend, nur zwischen strukturschwachen Gebieten ohne berufliche Perspektiven (bzw. „dem Osten“) und wirtschaftsstarken Großstädten mit Wohnungsmangel zu unterscheiden. Das Bild ist wesentlich differenzierter. Öffentlich bekannt geworden ist dazu die Stellungnahme des Bürgermeisters von Goslar. Er beschreibt eine Stadt, in der es sowohl eine große Zahl leerstehender Wohnungen als auch eine Nachfrage nach Arbeitskräften und Auszubildenden gibt, also ideale Voraussetzungen für die Ansiedlung arbeitswilliger Menschen.

Die Diskussion um die Wohnortwahl sollte nicht nur die Belange einer geordneten Verwaltung in den Blick nehmen, sondern vor allem auch die Fähigkeiten, Ambitionen und Kompetenzen der Flüchtlinge selbst. Beratung kann die Flüchtlinge unterstützen, sie kann ihre Eigenentscheidung aber nicht ersetzen. Unser System der sozialen Marktwirtschaft beruht auf der Prämisse, dass die Bürger_innen ihre Entscheidungen selbst treffen und in Notlagen unterstützt werden, damit ihre Fähigkeiten und Möglichkeiten verbessert werden. Arbeitsmarktexpert_innen weisen immer wieder darauf hin, dass Arbeitsvermittlungen mehrheitlich nicht durch formale Prozesse zustande kommen, sondern mithilfe von Beziehungsnetzen. Dabei ist es unwichtig, ob das über Kontakte mit Einheimischen läuft oder über Kontakte mit anderen Flüchtlingen oder früher eingewanderten Landsleuten. Wichtig ist die Existenz solcher Netze und der Vermittlungserfolg. Ähnliches gilt für die soziale Neuorientierung.

Nach der Phase des schnellen Ausbaus der Erstaufnahme, in der es zu vielen Notaufnahmeeinrichtungen kam, müssen jetzt die Unterbringungsmöglichkeiten auf einen angemessenen Standard ausgebaut bzw. in den Kommunen neuer Wohnraum geschaffen werden. Dazu ist ein breites Wohnungsbau-

programm notwendig, mit dem Bund und Länder den kommunalen Mittel zur Verfügung stellen. Die im Juni 2016 angekündigten 800 Millionen Euro werden hierfür sicherlich nicht ausreichen.

3.2 SOZIALE BERATUNG UND BETREUUNG

Wichtig für eine erfolgreiche Integration sind auch Standards für Beratung und Betreuung. Dazu gehören Sozialberatung, psycho-soziale Beratung für traumatisierte Flüchtlinge, Kinderbetreuung und Sprachangebote für alle Altersgruppen. Hier sind Länder und Kommunen durch den Bund zu unterstützen, indem z. B. psycho-soziale Zentren mitfinanziert und Betreuungsstrukturen unterstützt werden. Auch Angebote für Schutzbedürftige sind sicherzustellen. Der Bund hat durch die erwähnte Absage an die Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie in nationales Recht, in der insbesondere Standards für die Betreuung von Schutzbedürftigen festgelegt werden, ein klares Signal in die falsche Richtung gesetzt. Dennoch hat die EU-Richtlinie insofern unmittelbare Geltung, als Länder und Kommunen gehalten sind, sich möglichst weitgehend daran zu orientieren. Das gilt z. B. bei der Frage nach dem Gewaltschutz für Frauen und Minderjährige, bei der Unterstützung von Behinderten, bei der Versorgung von Traumatisierten, auch wenn der Bund die ihm zukommende Aufgabe der Schaffung notwendiger rechtlicher Rahmenbedingungen nicht nachgekommen ist.

Integration kann nur gelingen, wenn der Prozess von Anfang an begleitet und die notwendige Unterstützung angeboten wird. Wichtigster Baustein dabei ist die Migrationsberatung. Da die bundesfinanzierten Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste nicht über ausreichende Kapazität verfügen und außerdem die MBE nur anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerber_innen mit „guter Bleibeperspektive“ offen stehen, haben die Bundesländer eigenfinanzierte Beratungsstellen aufgebaut, um die Lücken zu füllen. Diese wiederum werden durch eigene Angebote der Freien Wohlfahrtspflege ergänzt. Nicht immer werden die Angebote koordiniert. Es kommt zu regionalen Über- als auch Unterangeboten aufgrund fehlender Absprachen und insbesondere einer fehlenden partnerschaftlichen Koordination zwischen Bund und Ländern.

Ergänzt wird diese Beratungsstruktur durch verschiedene Projekte, die vor allem durch den europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) gefördert werden. Die Mittel werden durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vergeben. Hier ist der Mangel an Absprachen und Koordination mit den Ländern besonders deutlich. Zwar haben die Länder die Möglichkeit, ein Ranking über die beantragten Projekte abzugeben, dies wird jedoch nur selten vom Bundesamt berücksichtigt. Die Integrationsministerkonferenz hat wegen dieser Missstände 2016 sogar einen Beschluss gefasst, in dem das Bundesamt zu besseren Absprachen mit den Ländern aufgefordert wird, um Projekte vor Ort besser mit anderen Angeboten koordinieren zu können.

Eine große Chance für Flüchtlinge in Deutschland besteht in dem intensiven ehrenamtlichen Engagement, das nach wie vor lebendig ist. Gelingt es, dieses Engagement nicht mit dem Stopfen von Löchern bei der staatlichen Versorgung aufbrau-

chen zu lassen, wie das noch Anfang 2016 in Berlin zu beobachten war, sondern der Integration zuzuwenden, so besteht damit eine Chance auch für die Vermittlung von Arbeit. Viele lokale Beispiele, über die die Medien berichten, deuten in diese Richtung, vor allem in überschaubaren Zusammenhängen.

Ehrenamtliche Helfer_innen haben in der Vergangenheit in Betreuung und Beratung Herausragendes geleistet, der Einsatz Ehrenamtlicher kann aber keine Dauerlösung sein. Es müssen Strukturen geschaffen werden, die Ehrenamt und Hauptamt verantwortungsvoll verbinden. Vielfach fehlt es an Begleitung, Koordination und an Qualifizierungsangeboten für Ehrenamtliche. Viele Kommunen und Bundesländer haben schon Koordinations- oder Anlaufstellen für ehrenamtliches Engagement eingerichtet.

Auch Migrantenorganisationen und Migrationsbeiräte müssen einbezogen werden. Sie können als Brückenbildner wirken, muttersprachliche Beratung und Orientierung anbieten, bei der Erstorientierung helfen und wichtige integrierende soziale Netzwerke bieten (Weiss 2013).

Angebote des Bundes sind mit der Förderung durch Länder und Kommunen zu koordinieren und zu verbinden. Der Ausbau der Freiwilligendienste ist zu begrüßen, aber bei Weitem nicht ausreichend. Neben Begleitung, Koordinierung, Qualifizierung und Supervision sind aber auch klare rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, z. B. in Bezug auf die Vorgabe eines Führungszeugnisses, Grenzen für ehrenamtliche Tätigkeit oder auch Haftungsfragen und Versicherungsschutz.

Es ist wichtig, qualifizierte Flüchtlinge in allen Bereichen möglichst früh aktiv einzubeziehen und zwar durch das ganze berufliche Spektrum hindurch. Nach wie vor sind sehr viele Menschen in Deutschland in vielen unterschiedlichen Milieus und Lebensbereichen aktiv in der Unterstützung der Flüchtlinge, auch wenn das in den Medien nicht mehr so spektakulär berichtet wird wie im Herbst 2015. Auch die generelle Offenheit der Gesellschaft ist im internationalen Vergleich nach wie vor sehr hoch (Amnesty International 2016).

3.3 SPRACHE UND WERTE

Sprache ist der Schlüssel zur Integration. Trotz aller Anstrengungen reichen die bisherigen Sprachangebote nicht aus. Für die Integrationskurse des Bundes gilt das sowohl vom Umfang der Stunden her wie vom Umfang des Angebotes. 2015 konnten nur wenige Flüchtlinge von den Integrationskursen profitieren. Nur 19,2 Prozent der Teilnehmer_innen waren Flüchtlinge aus Syrien, unter den TOP 10 der Herkunftsländer waren sonst nur EU-Länder (BAMF 2016a, 6). Auch mit dem geplanten Ausbau werden nicht ausreichend Plätze zur Verfügung stehen, Flüchtlinge werden mit anderen Berechtigten um die Plätze konkurrieren. Mit dem Integrationsgesetz verpflichtet sich der Bund zwar, mehr Plätze zur Verfügung zu stellen, dies gilt jedoch vor allem für den Personenkreis, der zur Teilnahme verpflichtet ist. Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive können zwar zur Teilnahme verpflichtet werden, erhalten in den meisten Fällen jedoch lediglich eine Teilnahmeberechtigung und finden oft keinen Platz.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ergänzte das Sprachangebot des Bundes Ende 2015 mit erheblichen Mitteln, die allerdings sehr kurzfristig, zeitlich befristet und

unkoordiniert auf den Markt geworfen wurden. Ab 2018 sollen die bisherigen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten berufsbegleitenden Sprachkurse, die derzeit vom BAMF organisiert werden, vollständig durch die BA gesteuert werden. Das Angebot wird erheblich ausgeweitet. Dies lässt eine bessere Verzahnung von berufsbezogenem Sprachkurs und Arbeitsmarktintegration zu, z. B. durch integrierte Praktika oder Verknüpfung von Ausbildungselementen und Sprachkurs. Voraussetzung für eine Teilnahme ist allerdings ein abgeschlossener Integrationskurs. Davon sind aber Asylsuchende aus Ländern ohne „gute Bleibeperspektive“ grundsätzlich ausgeschlossen. Für 2016 sind 100.000 Plätze in den berufsbegleitenden Kursen geplant, für 2017 dann 200.000. Ob dieses Angebot ausreichend ist, wird sich zeigen.

Viele Länder haben ergänzend eigene Sprachkursangebote entwickelt, die, entsprechend den jeweiligen Möglichkeiten vor Ort, nicht immer kompatibel mit den Sprachkursangeboten des Bundes sind. Darüber hinaus hat jedes Land eigene Curricula entwickelt, je nach den vorhandenen Möglichkeiten. Es fehlt an qualifizierten Sprachlehrer_innen. Inzwischen hat das BAMF die Honorare für die Integrationskurse erhöht, und in der Konkurrenz um die wenigen Sprachlehrer_innen verlieren die Kursträger von Ländern und Kommunen. Mehr Kooperation statt Konkurrenz wären hier dringend notwendig. Ebenso ist es erforderlich, die in der Vergangenheit stark reduzierten Kapazitäten für die Ausbildung von Sprachlehrer_innen wieder zu erhöhen. Dies gilt nicht nur wegen der Flüchtlinge. Vergessen wird derzeit schnell, dass auch im Rahmen der EU-Freizügigkeit, der Neueinwanderung in den Arbeitsmarkt oder auch im Familiennachzug deutlich mehr Menschen nach Deutschland kommen als noch vor wenigen Jahren. Auch diese sind zwingend auf Sprachkursangebote angewiesen. Sprache ist und bleibt der Schlüssel zur Integration. Hierfür ist Sorge zu tragen, und dies ist nach der Gesetzeslage vorrangig eine Aufgabe des Bundes.

An vielen Stellen bieten Ehrenamtliche Sprachangebote an, die meist wenig koordiniert sind und naturgemäß nicht immer den notwendigen Qualitätsanforderungen genügen. Allerdings stellen sie wenigstens ein Grundangebot sicher, das derzeit unverzichtbar ist. Rheinland-Pfalz ist deshalb inzwischen dazu übergegangen, Qualifizierungen für ehrenamtliche Sprachlehrer_innen und Lehrmaterialien für ehrenamtliche Sprachangebote zu finanzieren. Insgesamt fehlt es jedoch an Koordination und abgestimmten Angeboten.

Als Konsequenz aus den wachsenden Problemen mit unterschiedlichen Grundwerten, die insbesondere infolge der Silvesternacht in Köln eine große öffentliche Aufmerksamkeit erlangten, werden mehr und mehr Kurse zur Wertevermittlung angeboten, entweder integriert in Sprachkurse oder als eigenständiges Angebot. Auch hier gibt es ein qualitativ sehr unterschiedliches und manchmal eher zufälliges Angebot. Grundlegende Koordination und ein abgestimmtes Curriculum fehlen derzeit noch völlig.

Die Ereignisse von Köln haben unsere Gesellschaft verunsichert, obwohl eine kleine Gruppe von Tätern hier ausschlaggebend war, die für die große Zahl der Asylsuchenden nicht repräsentativ ist. Mit Flyern und dem Angebot von Kurzkursen zur Wertevermittlung ist es allerdings nicht getan, sollten

Grundwerte nicht akzeptiert werden. Eine Integration in unsere Gesellschaft wird vor allem durch Integrationsmaßnahmen und ein kulturelles Miteinander ermöglicht, das Teilhabe zulässt. Hier fehlen derzeit Konzepte, aber vor allem auch finanzielle Mittel. Ebenso muss unsere Gesellschaft über die tatsächlich geringe Kriminalitätsbelastung durch Flüchtlinge aufgeklärt und das subjektive Sicherheitsgefühl wieder hergestellt werden. Die Polizeistatistiken zeigen ein extrem diskrepantes Bild. Die großen Gruppen von Asylsuchenden aus Syrien, dem Irak und Afghanistan haben eine „deutlich unterdurchschnittliche“ Kriminalitätsbelastung. Demgegenüber gibt es bei kleinen Gruppen aus Nordafrika, Georgien und Serbien eine sehr hohe Kriminalitätsbelastung (Bundeskriminalamt 2016; Hackensberger et al. 2016). Während die genannten großen Gruppen hohe Anerkennungsraten haben, wird bei den genannten kleinen Gruppen nur in wenigen Ausnahmefällen Asyl gewährt

Bisher noch nicht diskutiert wurde die Frage, wie Grundwerte auch so vermittelt werden können, dass sie übernommen und als eigene Werte angenommen werden. Die reine Kenntnis der Grundwerte in der Bundesrepublik allein reicht nicht aus und führt nicht automatisch dazu, diese Werte auch anzuerkennen und zu leben. Dies gilt für Zugewanderte wie für Einheimische. Übergriffe von Einheimischen sind genauso zu verfolgen und zu thematisieren wie Übergriffe von Flüchtlingen auf Einheimische.

3.4 BILDUNG, ARBEITS- UND BERUFS- INTEGRATION

Der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz gilt auch für Kinder aus Flüchtlingsfamilien, nach Auffassung von Expert_innen der Kinder- und Jugendhilfe auch für die Zeit der Erstaufnahme (Meyen et al. 2016: 31). Hier besteht erheblicher Nachholbedarf. Nur wenige Länder haben Kinderbetreuung durch Fachkräfte in allen Erstaufnahmeeinrichtungen sichergestellt, beispielsweise Rheinland-Pfalz. Gerade die Kinderbetreuung in der Erstaufnahme kann Kinder ebenso wie ihre Eltern an die Betreuung in einer Kita heranführen, erste Sprachkenntnisse vermitteln und den Kindern Raum zum Ausleben und Spielen geben.

Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter müssen von Anfang an Unterricht bekommen, auch während der Erstaufnahme. Sie sollen möglichst schnell Deutsch lernen und ins reguläre Schulsystem aufgenommen werden. Das ist Aufgabe der Länder. Schulabschlüsse müssen mit staatlicher Förderung nachgeholt werden können, ebenso muss eine berufliche Ausbildung angeboten werden. Hier besteht ein großes Interesse vor allem der mittelständischen Wirtschaft, das bisher noch nicht ansatzweise aktiviert worden ist.

Die Möglichkeiten, einen Schulabschluss nachzuholen, sollten ausgeweitet werden. Dies gilt auch für Jugendliche, die nicht mehr schulpflichtig sind, jedoch einen Schulbesuch anstreben. Oft sind durch die Flucht oder die Lebensumstände davor Bildungskarrieren abgebrochen worden, obwohl sowohl das Potenzial als auch die Motivation vorhanden waren. Es gilt, vor allem für Jugendliche und junge Erwachsene Modelle zu entwickeln, die schulische und berufliche Bildung miteinander verbinden, um die Potenziale

dieser jungen Menschen im Interesse aller, der Asylsuchenden als auch der deutschen Gesellschaft, nutzbar zu machen.

Bildung, Arbeit und eigene Existenzsicherung stehen im Zentrum der Persönlichkeitsentfaltung und der sozialen Anerkennung. Von daher ist es für Flüchtlinge wichtig, Arbeit zu finden. Andernfalls werden sie auf die Dauer nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sozial randständig. Ihre Fähigkeiten schwinden, ihr Selbstbewusstsein geht zurück und ihre Würde leidet. Allerdings haben, wie auch die OECD (2016) in ihrer neuen Studie feststellt, Flüchtlinge im Vergleich zu anderen Einwanderungsgruppen besonders geringe Chancen auf Zugang zur Arbeitswelt. Im Unterschied zu Arbeitszuwanderern und Arbeitszuwanderinnen haben sie keine Arbeitsplatzzusage, im Unterschied zu Familienzuwandern und Familienzuwanderinnen haben sie keinen Zugang zu etablierten Netzwerken. Weitere Probleme können darin bestehen, dass sie oft administrativ an Wohnorte verteilt werden, ohne dass die wenigen Netzwerke berücksichtigt werden, über die sie verfügen könnten, und dass sie in Sammelunterkünften mit wenig Zugang zur Gesellschaft untergebracht werden.

Von daher ist es wichtig, berufliche Fähigkeiten und Ambitionen möglichst früh zu erfassen und in Informationssysteme einzuspeisen, um Vermittlungen zu ermöglichen. BAMF und BA haben das Programm „Early Intervention“ durchgeführt, um Arbeitsperspektiven für Asylsuchende zu erproben, allerdings zunächst nur an einigen Modellstandorten und für ausgewählte Gruppen von Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive. Verschiedene Länder, z. B. Rheinland-Pfalz, haben mit eigener Finanzierung ähnliche Programme aufgelegt, allerdings ohne die Beschränkung auf wenige Herkunftsländer. Bisher liegen jedoch nur Auswertungen zum Programm „Early Intervention“ vor (Büschel et al. 2015).

Die Ergebnisse sind ambivalent. Nur ein relativ kleiner Anteil der Asylsuchende verfügt über anererkennungsfähige Zeugnisse oder Ausbildungen. Selbst für die Gruppe der relativ gut qualifizierten Teilnehmenden bestanden hohe Hürden im Arbeitsmarktzugang. Zentrale Hindernisse liegen vor allem in den nicht ausreichenden Angeboten von Deutschkursen. Mangelnde Sprachkenntnisse erschweren den Übergang in Qualifizierungsmaßnahmen. Die Schnittstelle zwischen den Rechtsbereichen SGB III und SGB II mit einem Wechsel des Leistungsbezugs nach der Anerkennung führte zu Brüchen in der Betreuung und Vermittlung.

Die schulische Vorbildung der Asylsuchenden zeigt erhebliche Unterschiede nach Herkunftsstaaten. So verfügen nach einer Studie des BAMF (2016e: 5) 27,0 Prozent der Asylsuchenden aus Syrien und 35,2 Prozent derer aus dem Iran über einen Hochschulabschluss, weitere 26,6 Prozent der Syrer_innen und 42,2 Prozent der Iraner_innen haben ein Gymnasium abgeschlossen. Dagegen haben 18,1 Prozent der Asylsuchenden aus Mazedonien und 18,2 Prozent aus Serbien gar keine Schule besucht, weitere 48,5 Prozent der Mazedonier_innen und 53,1 Prozent der Serb_innen hatten lediglich eine Grundschule besucht.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass etwa 50 Prozent der Asylsuchenden unter 25 Jahre alt sind, ihr Land also meist in einer Phase verlassen haben, in der eine Berufsausbildung noch nicht beendet worden ist. In vielen Herkunftsländern gibt es keine so ausdifferenzierten Berufsausbil-

dungswege wie in Deutschland. Insgesamt ist die Motivation zu Bildung und Ausbildung sehr hoch.

Es ist wichtig, Informationen zur Vorbildung und Ausbildung bundesweit zu sammeln und zu verbreiten und möglichst früh in das System der Bundesagentur für Arbeit einzuspeisen. Die Personalunion der Leitung der BA und des BAMF bietet sicherlich eine besondere Chance, die beiden Systeme zu vernetzen und ein gutes Kommunikationssystem zu schaffen, sobald das BAMF seine Rückstände aufgearbeitet hat. Seit Juni 2016 weist die BA die Arbeitsmarktlage der Flüchtlinge systematisch aus (BA 2016). Dabei wird erneut deutlich, dass es einerseits eine Gruppe mit hohem Bildungsstand, andererseits eine Gruppe ohne jegliche Schulbildung gibt und dass die Umsetzung von Bildung in Arbeitsmarktperspektiven Probleme bereitet. Mit der nachholenden Erfassung der Flüchtlinge durch das BAMF werden auch immer mehr Flüchtlinge anschließend im BA-System erfasst werden. Die dortigen Zahlen werden dann immer aussagekräftiger sein.

Ergänzt werden muss ein System der Kompetenzerfassung mit einem flexiblen System der beruflichen (Nach-)Qualifikation, um unterschiedliche berufliche Bildungswege aus den verschiedenen Herkunftsländern zu den Anforderungen des deutschen Systems kompatibler zu machen.

Auch in Bezug auf Einheimische ist allerdings bekannt, dass Arbeitsplätze ganz überwiegend nicht über formale Strukturen, sondern über private Kontakte vermittelt werden. Das gilt vor allem für nichtakademische Bereiche, in denen die Arbeitsplatzsuche weit weniger formalisiert ist als bei hoch bezahlten Positionen. In der Anwerbezeit 1961–73 haben Betriebe ihre Beschäftigten oft gebeten, Bekannte und Verwandte zu rekrutieren. Auch der relative Erfolg bei der Familienmigration beruht auf derartigen informellen Vermittlungen.

Die Expertenkommission der Robert Bosch Stiftung hat zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen Vorschläge unterbreitet, um den Zugang zu Ausbildung und Arbeit zu erleichtern (Robert Bosch Stiftung 2016). Allerdings beziehen sich einige Vorschläge nur auf anerkannte Flüchtlinge, Geduldete und Asylsuchende mit „guter Bleibeperspektive“ und schließen damit ganze Gruppen von Asylsuchenden aus. Andere Vorschläge, beispielsweise in Bezug auf die Vorangprüfung beim Zugang zum Arbeitsmarkt, sind bereits durch die neue geplante Gesetzeslage überholt. Mit dem Integrationsgesetz ist im Juli 2016 beschlossen worden, 100.000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten in Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen in und um Unterkünfte zu schaffen. Damit sollen Asylsuchende schon vor Abschluss der Verfahren an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, gleichzeitig sollen Teilhabe und Akzeptanz erhöht werden. Die Vergütung pro Stunde wurde mit dem Gesetz allerdings von bisher 1,05 Euro auf 0,80 Euro herabgesetzt.

Aus der schwedischen Integrationspraxis können zwei Anregungen aufgegriffen werden: einmal die Möglichkeit des „Spurwechsels“ (Parusel 2016: 14). Danach ist es für Asylsuchende möglich, eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten, wenn sie einen Arbeitsplatz nachweisen können, der den üblichen tariflichen Bedingungen entspricht. Der Wechsel kann direkt vollzogen werden. Deutschland hat diesen Vorschlag im „Asylpaket 2“ für Asylsuchende aus West-

balkanstaaten aufgegriffen, allerdings in einer Form, der ihn faktisch verunmöglicht. Es wurde nämlich festgelegt, dass Asylsuchende ins Herkunftsland zurückkehren müssen, um von dort einen Arbeitsvisumsantrag zu stellen. Hintergrund war die Befürchtung von Attraktionseffekten. Da die Botschaften für diese neue Aufgabe kein ausreichendes Personal haben, bildeten sich auch dort Bearbeitungsstaus und die Möglichkeit wurde faktisch hinfällig. Außerdem ist der in Aussicht genommene Arbeitsplatz wegen des langen Zeitablaufs anderweitig meist schon besetzt. Hier wäre eine Vereinfachung nach dem schwedischen Modell zu empfehlen.

Eine weitere nachahmenswerte schwedische Praxis ist der „individuelle Integrationsplan“ (Parusel 2016: 18). Hier wird mit dem Flüchtling eine Vereinbarung über Arbeits- und Bildungsaktivitäten im Umfang von 40 Wochenstunden getroffen, verteilt auf zwei Jahre. „Kernbestandteile sind der Besuch des Sprachkurses ‚Schwedisch für Einwanderer‘ (SFI), Kurse in Gesellschaftskunde, arbeitsvorbereitende Maßnahmen wie beispielsweise Praktika und Probeanstellungen oder auch die Teilnahme an subventionierten arbeitsmarktpolitischen Programmen“ (Parusel 2016: 18 f.). Wichtig ist hier die planmäßige Zeitstruktur, mit der Flüchtlinge in die Arbeitsgesellschaft aufgenommen werden und vielfältige Kenntnisse erwerben und Kontakte etablieren können. Die Programme ähneln denen für schwedische Arbeitslose.

3.5 BESONDERE UNTERSTÜTZUNGS-ANGEBOTE FÜR FRAUEN UND MÜTTER

Aus den Ländern wird berichtet, dass Frauen von den Möglichkeiten einer beruflichen Beratung und Kompetenzfeststellung weniger Gebrauch machen als Männer. Hier sind mehr Unterstützungsmöglichkeiten zu schaffen. Etwa ein Drittel aller im EASY-System registrierten Asylsuchenden sind weiblich, allerdings schließt das Minderjährige ein. Nach Schätzungen des Personals in Gemeinschaftsunterkünften kann man davon ausgehen, dass die Mehrheit der volljährigen Frauen Kinder hat. Genaues Datenmaterial liegt jedoch aufgrund fehlender Auswertungen nicht vor.

Auch wenn es grundsätzlich richtig ist, möglichst viele Kinder von Asylsuchenden in die regulären örtlichen Kinderbetreuungseinrichtungen zu integrieren, müssen Übergangslösungen geschaffen werden. Viele Mütter können und wollen nach den oft traumatischen Bedingungen der Flucht ihre Kinder zunächst nicht ohne Weiteres in ihnen unbekannte Hände geben, sondern sie in der Nähe wissen, bis sie Vertrauen gefasst haben. In vielen Gemeinschaftsunterkünften ist eine Kinderbetreuung gar nicht möglich, oder das System einer öffentlichen Kinderbetreuung ist ihnen nicht bekannt und ungewohnt. Hier müssen ortsnahe Kinderbetreuungsmöglichkeiten geschaffen werden. Die Abschaffung der Kinderbetreuung bei den Integrationskursen mit Hinweis auf die örtliche Betreuung hat die Teilnahme von Müttern am Spracherwerb erschwert. Hier ist dringend den besonderen Bedürfnissen von Müttern Rechnung zu tragen. Berufsberatung, Kompetenzfeststellung oder auch Qualifikationsangebote sollten Wege suchen, den Müttern die Inanspruchnahme durch flexible Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu erleichtern, bis der Übergang in die regulären Betreuungsangebote möglich ist.

Eine andere Hürde für die Arbeitsmarktintegration asylsuchender Frauen ist die weitgehende Ablehnung des Kopftuches auf dem Arbeitsmarkt. Für viele derzeit in Deutschland asylsuchende Frauen ist das Tragen eines Kopftuchs Normalität, es wird jedoch in der deutschen Gesellschaft oft mit der Identifizierung mit anderen Werten verbunden. Dies erschwert die Arbeitsmarktintegration von Frauen zusätzlich.

3.6 FÖRDERUNG DER SELBSTSTÄNDIGKEIT

Ein derzeit kaum diskutierter Weg in die Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen ist der Weg in die Selbstständigkeit. Unternehmertum von Migrant_innen wird nach wie vor im öffentlichen und auch wissenschaftlichen Diskurs nur eingeschränkt wahrgenommen (Leicht 2016). Leicht und Langhauser (2014) weisen insbesondere darauf hin, dass es hierbei nicht nur um Nischenökonomien geht. Gerade qualifizierte Migrant_innen machen sich deutlich eher selbstständig als Geringqualifizierte. Nach Leicht stellen Migrantenunternehmen heute rund 18 Prozent aller Arbeitsplätze in inhabergeführten mittelständischen Unternehmen in Deutschland.

Eine bundesweite Willkommenskultur sollte also nicht nur eine abhängige Beschäftigung im Blick haben, sondern auch eine Selbstständigenperspektive fördern und in die Beratungs- und Unterstützungsangebote mit aufnehmen.

3.7 SCHUTZBEDÜRFTIGE GRUPPEN

Gelingende Arbeitsmarktintegration ist nicht nur von den individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen abhängig, sondern auch von der gesamten Lebenssituation des Individuums.

Wie bereits erwähnt, hat der Bund die EU-Aufnahmerichtlinie von 2013 nicht in nationales Recht umgesetzt. Im Frühjahr 2015 lag ein Referentenentwurf vor, dieser wurde jedoch angesichts der starken Zugangszahlen zurückgestellt. Derzeit hat die EU ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eröffnet. Die Nichtumsetzung erschwert die Arbeitsmarktintegration derjenigen, die nach dieser Richtlinie besondere Betreuung und Unterstützung genießen sollten. Dies betrifft z. B. die schulische Förderung von Jugendlichen, die besonderen Bedürfnisse von Frauen, die Förderung von Behinderten und die Unterstützung und das Bereitstellen von angemessenen Therapiemöglichkeiten bei Traumatisierungen oder anderen psychischen Erkrankungen. Nach Schätzungen von Expert_innen ist mit einem Anteil von etwa 40 Prozent Traumatisierten unter den Flüchtlingen zu rechnen. Die Versorgung dieser Menschen ist höchst lückenhaft und wird fast ausschließlich über die Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge sichergestellt, die meist über Projektmittel finanziert werden, wegen fehlender Regelfinanzierung aber immer wieder in ihrer Existenz bedroht sind. Sie können den Bedarf bei Weitem nicht decken.

Nicht alle traumatisierten Flüchtlinge brauchen eine Langzeittherapie, wohl aber besondere stabilisierende Unterstützungsangebote. Gerade die Wiederherstellung einer Alltagsnormalität durch Arbeit ist bei Traumatisierungen von hohem Wert und kann zu einer Heilung beitragen.

Die EU-Richtlinie ist dringend in nationales Recht umzusetzen, damit solchen Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann. Pauschale Behauptungen wie jüngst die vom Bundesinnenminister Thomas de Maizière, Ärzt_innen würden insbesondere bei psychischen Erkrankungen medizinisch nicht zu begründende Atteste ausstellen, um Rückführungen zu verhindern, tragen sicherlich nicht dazu bei, die EU-Richtlinie ordnungsgemäß umzusetzen (Meisner/Woratschka 2016). Diese Äußerungen fügen sich in eine Kette von Stellungnahmen ein, in denen der Bundesinnenminister Zahlen in die Welt setzte, für die es keine Grundlage gab. Immer ging es dabei um Abwehr gegen Flüchtlinge oder andere Migrant_innen.

3.8 ANTIDISKRIMINIERUNG, AUSEINANDERSETZUNG MIT RASSISMUS, SCHUTZ VOR ARBEITSAUSBEUTUNG

Mit den Flüchtlingen kommen Menschen auf den Arbeitsmarkt, die aus nichteuropäischen Kulturen stammen, oft einer nichtchristlichen Religion angehören und sich zunächst in unserer Gesellschaft zurechtfinden müssen. Dies erhöht ihr Risiko, Opfer von Diskriminierung zu werden. Auf den Umgang mit dem Kopftuch wurde bereits hingewiesen. Zahlreiche Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte lassen keinen Zweifel daran, dass die Bereitschaft zur Ausgrenzung in unserer Gesellschaft sichtbar und greifbar ist und dass auch vor Gewalt nicht zurückgeschreckt wird. Die Anstrengungen zur Sensibilisierung gegen Fremdenfeindlichkeit, Ausgrenzung und Rassismus müssen deshalb verstärkt werden. Die rechtlichen Möglichkeiten, sich gegen Diskriminierung zu wehren, müssen erleichtert werden, wie es verschiedene Nichtregierungsorganisationen bereits seit Langem fordern. Angesichts der deutlich gestiegenen Zahlen gewalttätiger Übergriffe auf Unterkünfte von Flüchtlingen, aber auch Angriffe auf einzelne Flüchtlinge im Alltag, wie sie aktuell der Bericht von Amnesty International (2016) auflistet, ist es dringend erforderlich, tragfähige Gewaltschutzkonzepte zu erarbeiten und die Sicherheit der Flüchtlinge zu gewährleisten. Rassistische Übergriffe sind ohne Wenn und Aber zu verfolgen und zu bestrafen.

Begleitet werden müssen diese Maßnahmen durch konsequente Sensibilisierung und die interkulturelle Öffnung von Schulen, Behörden, Sicherheitskräften und allen gesellschaftlichen Institutionen. Flüchtlinge müssen sich auch als Nachbar_innen, Kolleg_innen, in Schule und Kita willkommen fühlen, wenn Integration gelingen soll. Entsprechende Programme zur Förderung der interkulturellen Öffnung und den Abbau von Diskriminierung sind auszubauen und die gesetzlichen Grundlagen zu verbessern. Bisher haben drei Länder Landesintegrationsgesetze erlassen, die zwar die interkulturelle Öffnung postulieren, jedoch nicht eindeutig umsetzen (Weiss/Alan 2016).

Flüchtlinge gehören auch zu den Gruppen, die leicht zu Opfern von Arbeitsausbeutung werden können. Es fehlt in der Regel an Wissen über die gesetzlichen Grundlagen der Arbeit in Deutschland, über Lohnansprüche oder über die Möglichkeit, eigene Ansprüche rechtlich durchzusetzen. Auf der anderen Seite wollen und müssen Flüchtlinge oft schnell

Geld verdienen, sei es, um der zurückgebliebenen Familie zu helfen, sei es, um durch die Flucht entstandene Kosten zu decken oder um wieder ein normales Leben führen zu können. Die Gefahr, sich hierbei auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen einzulassen, ist groß. Hier müssen mehr Beratungsangebote geschaffen bzw. bestehende Beratungsstrukturen qualifiziert werden. Auch sollte der Arbeitsschutz verstärkt werden, um die Kontrollen zu verdichten.

3.9 BERATUNG FÜR ARBEITGEBER_INNEN

Um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu verbessern, sollten auch potenzielle Arbeitgeber_innen beraten werden. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen sind nicht in der Lage, eigene Spezialist_innen vorzuhalten, die sich mit der – sich ständig verändernden – Rechtslage im Aufenthalts- und Asylrecht befassen und den Flüchtlingen bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen helfen oder auch nur die Bleibeperspektive eines Flüchtlings einschätzen können. Es sollten unabhängige Servicestellen, etwa bei Kammern oder Verbänden, geschaffen werden, die Arbeitgeber_innen bei der Beschäftigung von Flüchtlingen unterstützen und beraten.

Dazu gehört auch die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) beim Ausbau der eigenen interkulturellen Kompetenz. Gerade in kleineren oder mittleren Betrieben ist nicht jeder/jede Mitarbeitende auf ausländische Kolleg_innen vorbereitet, es fehlt an Wissen oder manchmal auch an der Bereitschaft zum Umgang mit unbekanntem Gebräuchen oder unterschiedlichen Verhaltensmustern. Hier sollten Betrieben Beratungs- und Coachingmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Einige Angebote gibt es bereits, aber die jetzige Herausforderung der Integration von mehr als einer Million Menschen dürfte die Motivation von Arbeitgeber_innen, solche Unterstützungsangebote auch anzunehmen, deutlich erhöhen.

3.10 VERWENDBARE DATENGRUNDLAGE SCHAFFEN

Mit der Registrierung der Asylsuchenden im EASY- und MARIS-System und dem Ausländerzentralregister sind grundsätzliche verlässliche Daten verfügbar. Allerdings wird nur ein geringer Teil der erfassten Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, selbst Regelinstitutionen in den Ländern bekommen keine Auswertungen, mit denen sich Bedarfe, z. B. an Kita- oder Schulplätzen oder in der Gesundheitsversorgung, verlässlich planen ließen. So werden derzeit den Ländern auch keine grundlegenden Daten über die Altersstruktur von Asylsuchenden nach Geschlecht, Familienstand oder auch Gebietskörperschaft zur Verfügung gestellt. Stattdessen müssen sie über Sonderauswertungen abgefragt werden. Die Integrationsministerkonferenz hat deshalb 2016 den Bund aufgefordert, regelmäßig den Ländern verlässliche Eckdaten zur Verfügung zu stellen, um Bedarfe frühzeitig erkennen und darauf in den Regelsystemen reagieren zu können. Eine gute Datengrundlage ist die Basis für eine gute Versorgung und damit für eine gelingende Integration.

4

INTEGRATION UND WEITERE ZUWANDERUNG

Nach der Schließung der Balkan-Route und dem Abschluss des Vertrages mit der Türkei hat die Flüchtlingszuwanderung quantitativ sehr abgenommen. Das bietet eine Chance für einen neuen gestaltenden Anfang. Wird diese Chance nicht genutzt und die Reduktion der Flüchtlingszahlen einfach als willkommene Entlastung hingenommen, wie es faktisch zurzeit den Anschein hat, so werden die gleichen Probleme wieder auftreten, sollten sich die Zahlen der Flüchtlinge wieder erhöhen. Zwar wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge massive strukturelle Verbesserungen vorgenommen, der Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt verbessert, Sprachangebote ausgebaut und auf Landes- und Bundesebene UnterkunftsKapazitäten geschaffen. Die Integrationsangebote sind jedoch immer noch nicht ausreichend, es fehlt eine durchgängige Koordination, um Bundes-, Länder- und kommunale Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen. Auch die Finanzierungsfrage ist nicht abschließend geklärt. Insgesamt müssen langfristige und dauerhafte Strukturen geschaffen werden, um bei steigenden Zahlen nicht wieder auf Ad-hoc-Maßnahmen angewiesen zu sein.

Nicht übersehen werden darf auch, dass etwa 500.000 Syrer_innen – so das BAMF in einer Presseerklärung (SZ 2016c) – in der nächsten Zeit im Rahmen des Familiennachzugs erwartet werden, darunter viele Frauen, Kinder und Jugendliche. Aufgrund des Familiennachzugs wird ihr rechtlicher Status ein anderer sein als der eines Asylsuchenden. Es ist sicherzustellen, dass auch sie schnell in Integrationsmaßnahmen einbezogen werden. Parallel dazu wird der ganz „reguläre“ Zuzug in den Arbeitsmarkt weitergehen, vor allem im Rahmen der EU-Freizügigkeit oder auch als Familiennachzug zu Zugewanderten, die nicht als Flüchtlinge ins Land kamen. Dies bedeutet, dass Kindergärten und Schulen auf diese Neuzuwanderung eingestellt und vorbereitet und vor allem in den Kommunen und Nachbarschaften Integrationsangebote vorhanden sein müssen. Die Integrationsarbeit hat gerade erst begonnen.

Die Ursachen für die hohen Flüchtlingszahlen haben sich nicht verändert. Das Abkommen zwischen der EU und der Türkei verringert nicht die Zahl der Flüchtlinge, sondern kappt nur die Wege und Zwischenstationen. Libyen, Bulgarien, der Weg über das Schwarze Meer oder über Russland in die

Ukraine und dann nach Polen, die Slowakei, Ungarn, ins Baltikum oder nach Finnland kommen als mögliche Alternativrouten infrage. Auch die Ägäis-Route kann wieder aktiviert werden, mit anschließenden Schlepperaktivitäten über Mazedonien, Albanien, Bulgarien, Italien und weitere Staaten. Alle Probleme würden damit wieder auftauchen bzw. sich verstärken: Tote im Mittelmeer und auf den anderen Fluchtrouten, Auseinandersetzungen zwischen Transit- und Zielländern, ungeplante Ankunft verelendeter Flüchtlinge, die auf den Fluchtrouten ihre letzte Habe verloren oder sie an die Schlepper_innen gegeben haben. Wenn die Flüchtlinge keine Aussicht auf geordnete Wege in Aufnahmeländer haben, werden sie mit großer Energie die Möglichkeiten verfolgen, die ihnen bleiben und die mit Elend und Tod verbunden sind.

Für unsere Fragestellung ist dabei wichtig, dass sich die Energie der Flüchtlinge im Fall hermetisch geschlossener Grenzen auf die Überwindung eben dieser Grenze richten muss. Die negativen Folgen rigider Grenzsicherungen sind bekannt, sie führen zu Kriminalität, Vernichtung ökonomischen und sozialen Kapitals und haben kontraproduktive Folgen (Massey et al. 2016). Andererseits: Gibt es geordnete und legale Einwanderungswege, so können die Flüchtlinge ihre Energie in Aktivitäten investieren, die Integration vorbereiten und fördern. Während sie auf ihr Visum warten, können sie Deutsch lernen, in Verbindung mit deutschen Universitäten treten und virtuelle Studienkurse belegen. Solche Studienangebote gibt es bereits, sie könnten stärker mit der Vorbereitung für ein Studium in Deutschland verknüpft werden. Entsprechend ist es auch möglich, handwerkliche oder andere Ausbildungsgänge anzubieten, an die man in Deutschland dann anknüpfen kann. Wichtig dabei ist es, eine Perspektive zu öffnen, ein Fenster zur freien Gesellschaft, eine realisierbare Hoffnung, um die man sich bemühen kann. Die deutsche Visums-gewährung könnte sich dann entsprechend an diesen Qualifikationen ausrichten. Während die EU-Staaten ihre Visumstüren verschlossen halten, kritisieren sie inzwischen die Türkei, weil diese im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens über die 1:1-Aufnahme von Flüchtlingen nicht Hochqualifizierte, sondern hauptsächlich humanitäre Fälle einbezieht (SZ 2016d).

Deutschland und auch die EU werden nicht alle Flüchtlinge aus der Türkei und den anderen Aufnahmestaaten über-

nehmen und dementsprechend ohnehin eine Auswahl treffen müssen. Ein Kriterienbündel bei der Aufnahme sollten sicherlich humanitäre Gründe sein. Verletzte, misshandelte oder kranke Frauen, Männer und Kinder sollten Zugang finden, wie es etwa in dem humanitären Programm Baden-Württembergs für jesidische Frauen geschieht. Dafür ist der UNHCR der richtige Ansprechpartner, in dessen Auftrag humanitäre Kriterien zentral sind. Daneben ist es aber legitim und für alle Seiten positiv, wenn Integration fördernde Kriterien angewandt werden. Sie erleichtern den Zugang zur deutschen Gesellschaft, den Übergang in eigene Arbeit und eigenen Verdienst, die Akzeptanz bei der deutschen Bevölkerung und erlauben dann auch die Unterstützung Verwandter, die zurückgeblieben sind – im Sinn des Triple-Win-Konzepts, das für die Migration generell angestrebt wird: Vorteile für die Migrant_innen, das Einwanderungsland und die Zurückbleibenden zu verbinden und zu optimieren.

Eine effiziente Auswahl setzt eine ausreichende personelle Ausstattung der Botschaften oder die Entsendung spezieller Kommissionen voraus, die die Aufnahme regeln. Die bisherigen Erfahrungen mit europäischen Umverteilungen und Aufnahmesystemen sind quantitativ enttäuschend. Es wurden immer nur sehr wenige Flüchtlinge erfasst und aufgenommen. Dies führte dazu, dass die Flüchtlinge an den legalen Aufnahmesystemen verzweifelten und sich deswegen Schlepper_innen anvertrauten. Auch dies spricht für den Aufbau integrationsvorbereitender Strukturen, auf deren Aktivitäten und Standards die Aufnahmekriterien aufbauen könnten.

Soziale Integration wird auch durch Familienzusammenführung gefördert, vor allem dann, wenn die in Deutschland befindlichen Familienmitglieder einen Platz in der Gesellschaft gefunden haben. Familienzusammenführung ist nach unserer Rechts- und Werteordnung ein Wert an sich. Sie kann darüber hinaus weit intensiver Anschluss an die Gesellschaft vermitteln als es bürokratische Organisation vermag. Die Möglichkeit der Vereinigung getrennter Familien ist eine Hoffnung für die in Deutschland befindlichen Familienmitglieder und eine große Möglichkeit für die Integration. Die Familie ist ein besonders stabilisierender Faktor. Die Erschwernis des Familienachzugs bei subsidiär Geschützten, die mit dem Asylpaket 3 eingeführt wurde, wirkt sich hier kontraproduktiv aus. Sie ist auch mit dem Verfassungsgrundsatz des Schutzes der Familie nicht vereinbar.

Schon vorher waren dem Familiennachzug hohe Hürden gesetzt. Auch bei Vorliegen einer Vorabzustimmung der zuständigen Ausländerbehörde vergehen Monate bis zu einer Visumserteilung, da die zuständigen Auslandsvertretungen vollkommen überlastet sind. Hier ist dringend Abhilfe zu schaffen.

5

WAS ZU TUN IST

Flüchtlinge sollten nicht als Problem betrachtet werden, sondern als Teil der Lösung, formulierte OECD-Generalsekretär Gurria. Sie bringen nach allen Berichten einen starken Willen zum Neuanfang mit. Sie wollen selbst aktiv sein, Geld verdienen und sich einbringen. Von daher kommt es darauf an, Bedingungen zu schaffen, in denen sie ihre Energie einbringen und nutzen können. Betreuungssysteme können die Integration voranbringen, etwa über Sprachkurse, staatliche Maßnahmen dürfen sie nicht behindern. Es darf aber nicht bei der Betreuung bleiben. Flüchtlinge müssen auch in Positionen kommen, wo sie ihren Landsleuten weiterhelfen und eine eigene Existenz schaffen können. Es gibt nicht nur syrische Ärzt_innen und Analphabet_innen, sondern auch Lehrer_innen, Erzieher_innen, Friseur_innen, Handwerker_innen und Organisationstalente. Sie können nützliche und dynamische Mitglieder unserer Gesellschaft werden, ebenso wie die vielen Millionen Flüchtlinge und Einwanderer bzw. Einwanderinnen, die ihnen vorausgegangen sind. Im Folgenden fassen wir zusammen, welche Maßnahmen wir vorrangig finden:

1. Beschleunigung der Asylverfahren. Hier hat das BAMF unter der neuen Leitung große Fortschritte gemacht, es bleibt aber noch viel zu tun. Wenn die Rückstände zum Jahreswechsel abgebaut sind, sollte das Verfahren auch qualitativ verbessert werden.
2. Sprach- und Integrationskurse für alle Flüchtlinge und Asylbewerber_innen, auch kombiniert mit Praktika und Arbeit. Damit soll auch ein strukturierter Tagesablauf geschaffen werden. Solange der Bund diese Aufgabe nicht allein erfüllen kann, muss er sich mit den Angeboten der Länder, Kommunen und der Ehrenamtlichen abstimmen und diese fördern.
3. Förderung der Arbeitsaufnahme und Abschaffung aller Arbeitsverbote, denn Arbeit ist neben Sprache der Schlüssel zu Integration und Anerkennung. Rasche Überprüfung der Qualifikationen und Aktivierung von Flüchtlingen. Förderung von Berufsausbildungen. Vereinfachung des Spurwechsels vom Asyl zum Arbeitsvisum nach schwedischem Muster.
4. Zügige Integration aller Kinder und Jugendlichen in Schule, Kindergarten und Berufsausbildung. Studienmöglichkeiten für Studierende, die ihr Studium unterbrechen mussten.
5. Ausbau der Beratungseinrichtungen, insbesondere der psychosozialen Beratung. Besondere Angebote für Frauen und Mütter, Jugendliche und andere schutzbedürftige Gruppen.
6. Kommunale Anlauf- und Koordinierungsstellen für ehrenamtliche Helfer_innen, wie in einigen Städten und Kreisen schon aufgebaut.
7. Wohnungsbauprogramme für alle zur Entspannung des Wohnungsmarktes. Anreize für Kommunen, Firmen, gemeinnützige Unternehmen und Privatpersonen.
8. Förderung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen durch Flüchtlinge, Orientierungsangebote für KMU zur Beschäftigung von Flüchtlingen.

Nötig in der Krise sind nicht ständig neue „Asylpakete“, sondern eine Auflösung der Vollzugsdefizite vor allem beim Bund. Erleichtert kann dies werden, wenn die bestehenden Regelungen praxisnah vereinfacht werden und die Kommunen und die Flüchtlinge mehr Handlungsspielräume erhalten. Dazu gehören die Aufhebung des separaten Asylbewerberleistungsgesetzes, eine Vereinfachung des Spurwechsels zu Arbeitsverhältnissen, die Ermöglichung von Sprachkursen von Anfang an für alle Flüchtlinge, die generelle Abschaffung der Arbeitsverbote und die rasche Orientierung der Flüchtlinge auf Arbeitsmöglichkeiten.

Zugleich müssen die deutschen Botschaften die geltenden Einwanderungsgesetze auch für Flüchtlinge anwenden. Auch müssen zusätzliche Möglichkeiten zur Einwanderung in den Arbeitsmarkt geschaffen werden, wie es in den Diskussionen um ein umfassendes Einwanderungsgesetz bereits wiederholt gefordert wurde. Wenn alle staatlichen Organe ihre Aufgaben zügig erfüllen, kann die Bürgergesellschaft sich auf die Integration der Flüchtlinge konzentrieren, statt Verwaltungsdefizite auszugleichen. Ziel muss es sein, die Eigeninitiative der Flüchtlinge möglichst rasch freizusetzen und zu fördern, statt sie in einem Dschungel komplizierter Regelungen zu behindern. Kritisch ist es zu sehen, wenn der Bundesinnenminister angesichts bestehender Verwaltungsdefizite Flüchtlinge für Missstände verantwortlich macht, die sie nicht verursacht haben, aber unter denen sie leiden.

Abkürzungsverzeichnis

<i>AMIF</i>	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
<i>BA</i>	Bundesagentur für Arbeit
<i>BAMF</i>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
<i>EASY</i>	Erstverteilung von Asylbegehrenden
<i>ESF</i>	Europäischer Sozialfonds
<i>DIPF</i>	Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung
<i>MBE</i>	Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zuwanderer
<i>SVR</i>	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration

Literaturverzeichnis

- Aiyar, Shekhar; Barkbu, Bergljot; Batini, Nicoletta; Berger, Helge; Detragiache, Enrica; Dizioli, Allan; Ebeke, Christian; Lin, Huidan, Linda, Kaltani; Sosa, Sebastian; Spilimbergo, Antonio; Topalova, Petia 2016: The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges, Washington: International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf> (17.6.2016).
- Amnesty International 2016: Refugee Welcome Survey 2016: The Results, London, <http://www.theguardian.com/world/2016/may/19/refugee-crisis-china-germany-uk-most-welcoming-countries-amnesty-international> (14.6.2016).
- Amnesty International 2016: Leben in Unsicherheit: Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt, <https://cloud.amnesty.de/index.php/s/H8yyqDjvPEWmlfv> (13.6.2016).
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) 2016: Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl, Nürnberg.
- BAMF 2016a: Aktuelle Zahlen zu Asyl: Mai 2016, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-mai-2016.pdf?__blob=publicationFile (17.6.2016).
- BAMF 2016b: FAQ: Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/ZugangArbeit-Fluechtlinge/zugang-arbeit-fluechtlinge-node.html> (17.6.2016).
- BAMF 2016c: Bericht zur Integrationskursstatistik für das Jahr 2015, Nürnberg.
- BAMF 2016d: Der Integrationskurs: Zentrale Informationen, Nürnberg.
- BAMF 2016e: Asylsuchende in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, Kurzanalyse 3 (2016), Nürnberg.
- Bauer, Angelika; Schreyer, Franziska 2016: Sinnvoll ist Unterstützung über Volljährigkeit hinaus, IAB-Kurzbericht 13, Nürnberg.
- Bohsem, Guido; Gammelin, Cerstin 2016: Sie müssen reden: Bund und Länder feilschen darum, wer für die Kosten der Flüchtlingsversorgung aufkommt, in: Süddeutsche Zeitung, 17.6.2016.
- Bonin, Holger 2016: Gewinne der Integration: Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Büschel, Ulrike; Daumann, Volker; Dietz, Martin; Dony, Elke; Knapp, Barbara; Strien, Karsten 2015: Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention: Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, IAB-Forschungsbericht 10 (2015), <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb1015.pdf> (20.8.2016).
- Braun, Stefan 2015: Politik aus dem Stegreif in: Süddeutsche Zeitung, 12.11.2015.
- Brücker, Herbert 2015: Zur Integration von Flüchtlingen: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie des Integrationsausschusses im Landtag Nordrhein-Westfalen am 26.8.2015, IAB-Stellungnahme 5 (2015), Nürnberg.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan 2015: Flüchtlinge und andere Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 14 (2015), Nürnberg.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Trübswetter, Parvati 2015: Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 8 (2015), Nürnberg, http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1508.pdf (10.5.2016).
- Bundesagentur für Arbeit 2016: Hintergrundinformation: Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken, Nürnberg, <https://sso.uni-muenster.de/perMail/cgi/permail/1467281063/part.2/Gefluechtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf> (20.8.2016).
- Bundeskriminalamt 2016: Kriminalität im Kontext von Zuwanderung: Ker-naussagen, Beobachtungszeitraum 1. Quartal 2016, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/lage-kriminalit%C3%A4t-kontextzuwanderung-1-2016.pdf;jsessionid=62B4E4EB8917FB-74554D8A7779D7BC1E.2_cid364?__blob=publicationFile (18.6.2016).
- Burkert, Carola 2015: Europa auf Wanderschaft: Gelingende Arbeitsmarktintegration von europäischen Zuwanderergruppen am deutschen Arbeitsmarkt?, in: Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hrsg.): Profile der Neueinwanderung: Differenzierungen in einer emergenten Realität der Flüchtlings- und Arbeitsmigration, Berlin, S. 39–58.
- Buschkowsky, Heinz 2016: Unsere Werte sind nicht verhandelbar, in: Liberal 2 (2016), Berlin.
- Diekmann, Florian; Reimann, Anna 2016: Flüchtlinge aus Afghanistan: Bundesregierung bricht Integrationsversprechen, in: Spiegel Online, 26.5.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fluechtlinge-bundesregierung-bricht-integrations-versprechen-a-1094294.html> (27.5.2016).
- DIPF 2016: Bildung in Deutschland, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, <http://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016> (16.6.2016).
- Erhardt-Maciejewski, Christian 2016: Hasswelle erreicht die Kommunen, in: Kommunal, <https://kommunal.de/artikel/hasswelle/> (21.6.2016).
- Eule, Tobias 2014: Inside Immigration Law : Migration Management and Policy Application in Germany, London.
- Friedrichs, Julia; Malter, Bettina 2016: Wie viel kosten die Flüchtlinge? in: Die Zeit, 12.5.2016, www.zeit.de/2016/21/fluechtling-kosten-haushalt-bundeslaender-unterbringung/komplettansicht (13.5.2016).
- Gammelin, Cerstin 2016: Kompromiss nicht in Sicht: Länder und Bund uneins über zentrale Fragen zu Flüchtlingen, in: Süddeutsche Zeitung, 18.6.2016.
- Hackensberger, Alfred; Kalpoky, Boris; Smirnova, Julia 2016: Warum Flüchtlinge aus diesen Ländern kriminell werden, in: Die Welt, <http://www.welt.de/politik/ausland/article156077320/Warum-Fluechtlinge-aus-diesen-Laendern-oft-kriminell-werden.html> (15.6.2016).
- Karakayali, Serhat 2016: Willkommensgesellschaft stärken: Handlungsempfehlungen zur Unterstützung ehrenamtlicher Flüchtlingsarbeit, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Klöckner, Julia 2016: Julia Klöckner erklärt Plan A2 in acht Punkten: Ein Gastbeitrag, in: Die Welt, 28.1.2016, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article151559016/Julia-Kloekner-erklart-Plan-A2-in-acht-Punkten.html> (15.7.2016).
- Köhnke, Jochen 2014: Kreative politische Konzept der Flüchtlingsaufnahme in Münster, WISO Direkt, Bonn.
- Leicht, René; Langhauser, Marc 2014: Ökonomische Bedeutung und Leistungspotenziale von Migrantenunternehmen in Deutschland, WISO Diskurs, Bonn.
- Leicht, René 2016: In einem gänzlich anderen Licht: Unternehmertum von Migrantinnen und Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 4 (2016), Bonn.
- Massey, Douglas S.; Durand, Jorge; Prn, Karen A. 2016: Why Border Enforcement Backfired, in: American Journal of Sociology 121, S. 1.557–1.600.
- Meisner, Matthias; Woratschka, Rainer 2016: De Maiziere Zahlen nicht gedeckt: „Keine echten gesundheitlichen Abschiebehindernisse“: Behauptung des Innenministers empört Ärzte, in: Tagesspiegel, 18.6.2016.
- Merkel, Angela Pressekonferenz 2016: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Bundesminister Gabriel und Ministerpräsident Seehofer, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/04/2016-04-14-merkel-gabriel-seehofer.html> (17.6.2016).

- Meysen, Thomas; Beckmann, Joanna; González Méndez de Vigo, Nerea 2016: Die Förderung von Flüchtlingskindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege aus rechtlicher Sicht, in: Forum Jugendhilfe 1 (2016), S. 30–35.
- Migazin 2016a: Deutschlehrer für Flüchtlinge sollen besser bezahlt werden, in: Migazin, 17.5.2016.
- Migazin 2016b: Untätigkeit des Staates: Immer mehr Asylbewerber ziehen vor Gericht, in: Migazin, 13.6.2016.
- Migazin 2016c: BAMF schlägt Alarm: Zahl der geduldeten Ausländer auf 160.000 gestiegen, in: Migazin, 23.5.2016.
- Öchsner, Thomas 2016: 10.000 Chancen für Flüchtlinge, in: Süddeutsche Zeitung, 6/7.2.2016.
- OECD 2016: Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige, Paris.
- Özoguz, Aydan 2016: Integrationsbeauftragte kritisiert eigenes Integrationsgesetz, in: Zeit Online, 7.7.2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-07/aydan-oezoguz-integrationsgesetz-verabschiedung-kritik> (26.7.2016).
- Parusel, Bernd 2016: Das Asylsystem Schwedens, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, i. E.
- Rat für Migration 2013: Institutionelle Reform der Integrations- und Migrationspolitik, www.change.org/de/petitionen/an-die-neue-bundesregierung-und-die-politischen-parteien-im-deutschen-bundestag-institutionelle-reform-der-integrations-und-migrationspolitik-3 (20.8.2016).
- Robert Bosch Stiftung 2016: Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik: Themendossier Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge: Informationen erheben – Zugänge erleichtern, http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_Kommissionsbericht_Fluechtlingspolitik_AusbildungArbeit.pdf (20.8.2016).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: SVR für Neuordnung nach der Bundestagswahl, Berlin, www.svr-migration.de/content/?p=5110 (24.3.2014).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: SVR für Neuordnung nach der Bundestagswahl, Berlin, www.svr-migration.de/content/?p=5110 (24.3.2014).
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: Migration und Integration: Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Berlin.
- Schamann, Hannes; Kühn, Boris 2016: Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017 plus, Bonn.
- Schreyer, Franziska; Bauer, Angela; Kohn, Karl-Heinz P. 2015: Betriebliche Ausbildung von Geduldeten: Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance, IAB-Kurzbericht 1 (2015), <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb0115.pdf> (20.8.2016).
- Späth, Rudolf; Becker, Elke 2016: Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen, Maecenata-Institut, Berlin.
- Spiegel Online 2016: Unerlaubte Einreise von Flüchtlingen: Behörden ermitteln hunderttausendfach – der Form halber, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/unerlaubte-einreise-behoerden-ermitteln-gegen-hunderttausende-fluechtlinge-a-1097150.html> (16.6.2016).
- SZ 2016a: Ausbildung für Deutschkursleiter, in: Süddeutsche Zeitung, 18.5.2016.
- SZ 2016b: Landräte proben den Aufstand, in: Süddeutsche Zeitung, 23.1.2016.
- SZ 2016c: Familiennachzug für Flüchtlinge. Syrer könnten 500.000 Angehörige nachholen, in: Süddeutsche Zeitung, 8.6.2016.
- SZ 2016d: Flüchtlingsdeal mit der Türkei. Türkei lässt hochqualifizierte Flüchtlinge nicht weiterreisen, in: Süddeutsche Zeitung, 21.5.2016.
- Thränhardt, Dietrich 2014: Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?, in: ZAR 34 (5-6/2014), S. 177–181.
- Thränhardt, Dietrich 2014a: Governance von Migration und Integration: Internationale Erfahrungen und Empfehlungen für Deutschland, in: ReformKompass, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, S. 48–60.
- Thränhardt, Dietrich 2015: Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland: Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Thränhardt, Dietrich 2015: Mobilität im offenen Europa: Brain Drain, Brain Gain, Brain Circulation, in: Christian Pfeffer-Hoffmann (Hrsg.): Profile der Neueinwanderung: Differenzierungen in einer emergenten Realität der Flüchtlings- und Arbeitsmigration, Berlin, S. 11–37.
- Thränhardt, Dietrich 2016a: Schnelligkeit und Qualität. Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich 2016b: Asylverfahren: Was kann Deutschland von den Niederlanden lernen?, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, i. E.
- Verordnung 2016: Verordnung der Bundesregierung: Verordnung zum Integrationsgesetz, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/verordnung-integrationsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (26.7.2016)
- Weiss, Karin 2013: Migrantenorganisationen und Staat. Anerkennung, Zusammenarbeit, Förderung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration (Hrsg.): Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration, S. 21–30.
- Weiss, Karin; Bircan, Alan 2016: Integrationsgesetze in den Bundesländern, in: Meier-Braun, Karl-Heinz; Weber, Reinhold (Hrsg.): Migration und Integration in Deutschland: Begriffe – Fakten – Kontroversen, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, S. 125–127.

Impressum:

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-559-5

Titelmotiv: © dpa

Gestaltungskonzept: www.stetzer.net

Layout: www.zumweissenroessl.de

Druck: www.bub-bonn.de

