

Flucht und Migration

Einleitung zum Heftschwerpunkt

von Jan Krüger, Thilo Scholle und Stefan Stache

Foto: © Jonathan Stutz - fotolia.com



Einwanderungsland auf Probe

Die Bilder von den HelferInnen am Münchener Hauptbahnhof scheinen eine Ewigkeit her zu sein. Kurz zuvor waren mit Zustimmung der Bundesregierung tausende Flüchtlinge aus Budapest nach Deutschland aufgebrochen. In keinem Jahresrückblick fehlten jene Willkommensszenen, die das solidarische und humanitäre Engagement breiter Bevölkerungsteile symbolisierten. Dagegen sahen sich Teile jener Milieus, die vor allem durch Pegida und die AfD oder zum Teil von CDU/CSU repräsentiert wurden, durch die politischen Öffnungen und die Flüchtlingshilfebewegung herausgefordert. In ihrer (eher) autoritären Wahrnehmung war die Aussetzung des Dublin-Abkommens ein ordnungspolitischer Sündenfall. Ihre politischen AkteurInnen forderten vehement den Schutz der Grenzen ein und warnten, teils mit deutlichen fremdenfeindlichen Ressentiments, vor Überforderung oder vor Identitätsverlust.

Wie steht es heute um die Perspektiven einer solidarischen Flüchtlingspolitik in Europa und Deutschland? Mit dieser Frage beschäftigt sich dieser Heftschwerpunkt.

Fluchtbewegungen in Zahlen

Seit dem Jahr 2010 steigen die Flüchtlingszahlen lt. UNHCR dramatisch an. Die UN-Organisation zählte 2015 über 65 Millionen Flüchtlinge weltweit.¹ 62 Prozent kommen aus nur fünf Staaten, in denen die Sicherheitslage prekär ist bzw. Kriegszustände herrschen. Hauptfluchtgründe sind nach wie vor kriegerische Auseinandersetzungen. Bedeutsam sind darüber hinaus auch ökonomische und zunehmend klimabedingte Krisensituationen. In der Fluchtursachenforschung hat sich noch keine abgrenzende Zählmethodik durchge-

1 UNHCR: Globals Trends 2015, S.6, <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf> (Zugriff 21.06.2016)

setzt.² Eine Studie des norwegischen Flüchtlingsrates kam 2013 zu dem Schluss, dass klimatische Bedingungen zu mehr Flucht- und Migration führen werden als kriegerische Konflikte.³ Der Umgang mit ökonomischen und klimabedingten Fluchtgründen wird eine der wichtigsten Fragen für die Flüchtlingsdebatte im internationalen Kontext sein. Gerade mit Blick auf die Anerkennung von Klimaveränderungen als Fluchtgrund stehen öffentliche und völkerrechtliche Debatten noch am Anfang.

In den meisten politischen Reaktionen im Sommer 2015 spielte es kaum eine Rolle, dass die Situation an den europäischen Außengrenzen seit langem ausgesprochen dramatisch ist. Schwere Schiffsunglücke mit hunderten Toten und eine bei weitem nicht ausreichende Seenotrettung sind seit vielen Jahren trauriger Alltag im Mittelmeer. Das System der Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Asylanträgen im Rahmen der Europäischen Union funktionierte seit Jahren nicht – bzw. kaum im Sinne der Schutzsuchenden. Der Fachöffentlichkeit war das bekannt. Die Proteste von Flüchtlingen, die im September 2012 einen Marsch nach Berlin antraten, bekamen nur kurzfristige mediale Aufmerksamkeit. Die Protestcamps in Hamburg und Berlin 2013 wurden mehr als lokale, denn als bundesweite Themen betrachtet und scheiterten an der Heterogenität der Beteiligten.⁴ Erst im Juli 2015 wurde dann aus einem Nischen- ein Megathema.

Im Jahr 2015 wurden 476.649 und damit mehr Asylanträge verzeichnet als in jedem anderen Jahr seit Beginn der offiziellen Statistik. Der vorherige Höchststand war 1992 bei 438.191 Anträgen – vor allem aufgrund

des Balkankonfliktes. Die Politik reagierte damals mit den als „Asylkompromiss“ bekannt gewordenen Gesetzesverschärfungen. Die Zustimmung der SPD zu der erforderlichen Änderung des Grundgesetzes war innerparteilich hoch umstritten und von teils scharfer Kritik aus der politischen Linken begleitet. Zusammen mit den Dublin-Verordnungen der EU sanken in der Folge die Asylantragszahlen bis auf einen Tiefstand im Jahr 2007, in dem nur noch ca. 28.000 Menschen einen Asylantrag stellten. Seitdem stieg die Zahl bedingt durch Krisen und Konflikte wieder an.⁵ Waren es zu Anfang vor allem AntragsstellerInnen aus dem Irak, aus Somalia, Afghanistan, Mazedonien und Serbien, kamen seit 2011 vor allem die Bürgerkriegsflüchtlinge aus Libyen und Syrien hinzu. Hatte bis in den Herbst 2015 hinein in den öffentlichen Debatten zunächst das Paradigma von Hilfsbereitschaft und Aufnahmebereitschaft für Schutzsuchende dominiert, kippte die Situation zunehmend. Ein Grund hierfür bestand darin, dass es dem rechten Flügel der Unionsparteien zunehmend gelang, nicht mehr die Fluchtgründe der Menschen in den Herkunftsregionen, sondern vermeintliche „Pull-Faktoren“ in Form von angeblich zu hohen Sozial- und sonstigen Leistungen für Flüchtlinge in Deutschland in den Mittelpunkt der Debatten zu rücken.

Die Debatte in Deutschland

Das erste Asylpaket aus dem Herbst 2015 enthielt Verschärfungen der bestehenden Asylgesetze, aber auch Maßnahmen zur Integration bzw. zur Unterstützung von Ländern und Kommunen, die bei der Unterbringung auf organisatorische Schwierigkeiten stießen. Kurzfristig musste nach Flächen gesucht werden, Zeltstädte aufgebaut und Sporthallen zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden. Die Registrierung der Flüchtlinge ist bis heute

2 Sophia Wirsching: Klimabedingte Migration: Ein Bericht aus der Praxis, <http://fluechtlingsforschung.net/klimabedingte-zwangsmigration-einblick-aus-der-praxis/>, (Zugriff 16.06.2016)

3 Norwegian Refugee Council: Global Estimates 2015, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20150713-global-estimates-2015-en.pdf> (Zugriff 16.06.2016)

4 Elias Steinhilper: Selbstbewusst und laut – politische Proteste von Geflüchteten, in: bpb-Kurz dossiers, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurz dossiers/227542/politische-proteste-von-gefluechteten?p=0>, (Zugriff 16.06.2016)

5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, April 2016, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-april-2016.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff 16.06.2016)

nicht vollständig abgeschlossen. Auch hier offenbarten sich die Auswirkungen der seit Ende der 1990er Jahre betriebenen Entstaatlichung. Nicht genutzte Liegenschaften wurden veräußert und Personal in Behörden wurde abgebaut. Während aufgrund der Dublin-Abkommen vor allem die südeuropäischen Länder die Folgen von Flucht und Vertreibung bewältigen mussten, baute Deutschland Kapazitäten zugunsten der öffentlichen Haushalte ab.

Diese Lücke wurde vor allem durch ehrenamtliches Engagement aufgefangen.⁶ Teile der HelferInnen sahen sich in ihren solidarischen Einstellungen auch mit Blick auf die materiellen und personellen Ressourcen jedoch nicht ausreichend in den politischen Diskursen repräsentiert. Die Bundesregierung hatte erst spät reagiert, obwohl sich die Verschärfung der Flüchtlingskrise schon lange vorher abgezeichnet hatte. Angesichts der Mängel bei der Bereitstellung von Ressourcen, der Koordination und des Ausbleibens einer Integrationsstrategie verstärkte sich auch bei den Wählermilieus mit solidarischeren oder weniger autoritären Haltungen der Eindruck einer Überforderung. Der SPD gelang es kaum, eine eigene glaubwürdige Integrationsstrategie zu entwickeln und in die Koalition einzubringen. So fand auch der Integrationsplan von Manuela Schwesig, Andrea Nahles, Barbara Hendricks, Aydan Özoguz und Malu Dreyer kaum bundespolitische Resonanz.⁷ Zugleich entwickeln sich im konkreten Handeln von Bund, Ländern und Kommunen durchaus pragmatische und progressive Ansätze, wie die Integration von Flüchtlingen gestaltet werden kann. Vom alten Paradigma, dass Hilfen zum Spracherwerb und zur Arbeitsmarktintegration erst mit der vollständigen rechtlichen Anerkennung als Flüchtling beginnen dürfen, sind wir tatsächlich schon ein gutes Stück weit entfernt.

In der öffentlichen Debatte ist auf der einen Seite immer noch eine enorme und teils tief in den Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmustern der solidarischen Milieus verankerte Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement in der Flüchtlingshilfe zu beobachten. Auf der anderen Seite begegnen Menschen Flüchtlingen mit mehr oder weniger offen vortragenen Ressentiments. Angriffe auf deren Unterkünfte haben dramatische Ausmaße angenommen und zeigen eine wachsende Gewaltbereitschaft zur Durchsetzung von ausgrenzenden und autoritären Haltungen.⁸ Die AfD repräsentiert diese Haltungen und konnte sie bei mehreren Landtagswahlen erfolgreich mobilisieren. CSU und Teile der CDU griffen deren Positionen teilweise auf. Der Versuch, die enttäuscht-autoritären Wählermilieus zurückzugewinnen, scheiterte jedoch und verstärkte vielmehr die Mobilisierung der AfD.⁹

Besonders seit der Silvesternacht in Köln hat sich die politische und gesellschaftliche Debatte teilweise zum repressiven Pol verschoben. Im Anschluss sind die Regelungen zur Ausweisung straffällig gewordener Ausländer verschärft worden. Das im Februar beschlossene Asylpaket II setzte neben Anreizen im Kern auf eine Strategie der Sanktionen und Leistungskürzungen.

Gesellschaftliche Mehrheiten für die Aufnahme von Flüchtlingen bestehen jedoch nach wie vor. Entscheidend für deren Mobilisierung dürfte sein, vor allem die solidarischen Milieus endlich glaubwürdig zu repräsentieren. Neben einer klaren Botschaft der Integration im politischen Diskurs geht es darum, ein kohärentes Konzept für die Flüchtlingsaufnahme in der EU (wie auch für die Aufnahme, Unterbringung und Integration in Deutschland) zu entwickeln und die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

6 Priska Daphi: Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge und lokale „Willkommenskultur“, in: APuZ 14-15/2016, April 2016.

7 zur Repräsentanz solidarischer und autoritärer Einstellungen u.a. in der Flüchtlingsdebatte und deren Relevanz für den Ausgang der Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg 2016 siehe Max Reinhardt, Stefan Stache, Kai Burmeister: Zurückgefallen hinter eine erstarkte neue Rechte. Die SPD in der doppelten Krise der Repräsentation, in: Sozialismus 6/2016, S 27-32.

8 Eine laufend aktualisierte Auflistung von Angriffen wird durch das Magazin Stern und die Amadeu Antonio Stiftung geführt und findet sich unter <https://www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle>

9 Pro Asyl: Populistische Stimmungsmache auf dem Rücken von Flüchtlingen, Pressemitteilung vom 07.01.2015. Siehe auch Reinhardt, Stache, Burmeister ebd. sowie Max Reinhardt: Autoritäre Milieus, autoritäre gesellschaftspolitische Lager und Parteipräferenzen im Wandel? Biedermann und die Brandstifter, in: spw 3/2015, S.26-34.

Gekommen, um zu bleiben – Problemdimensionen und Fragestellungen

Die Integration von Flüchtlingen wird die Politik in Deutschland viele Jahre beschäftigen. Doch gibt es ein einheitliches Verständnis von Integration, an dem Maßnahmen ausgerichtet werden können? Integration als Teilhabe an den ökonomischen und gesellschaftlichen Prozessen unterscheidet sich fundamental von der Vorstellung einer Integration als reine Anpassung der Einwanderer an die Mehrheitsgesellschaft. Debatten über (deutsche) Leitkultur lassen an dieser Stelle grüßen. Die Überbetonung von kulturellen Unterschieden stellt für alle Bemühungen um eine erfolgreiche Integration eine ernsthafte Bedrohung dar.

Die SPD-MinisterInnen in der Bundesregierung haben beim Thema Integration vor allem auf Arbeitsaufnahme und Bildungsangebote gesetzt und dafür repressive Verschärfungen des Asylrechts mittragen müssen. Die Rufe nach einem konsistenten Plan zur Integration gehören mittlerweile zu jedem Statement. Sigmar Gabriel hat einen neuen Solidarpakt angekündigt und Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz zur Regelung vor allem der Arbeitsmigration bekräftigt. Bislang gelang es der Sozialdemokratie aber nicht, diese Forderungen auch kohärent zu entwickeln und glaubwürdig zu vertreten. Wie ein solcher Solidarpakt auszubuchstabieren ist, und was dies für die öffentlichen Haushalte wie auch die Investitionen in soziale und öffentliche Infrastruktur konkret bedeutet, ist nach wie vor weitgehend unklar.

Für die Integration spielen der Arbeitsmarkt und die Arbeitsaufnahme eine enorme Rolle. Wie es jedoch um die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts bestellt ist, kann derzeit nicht genau prognostiziert werden. Das Aufbauen und die Anerkennung von Qualifikationen der geflüchteten Menschen werden ihre Zeit dauern und gleichzeitig viele Ressourcen erfordern. Schon jetzt ist zu sehen, dass LehrerInnen zur

Ausweitung der Kapazitäten aufgrund der jahrelangen Sparpolitik kaum zu bekommen sind.

Die EU befindet sich in einer tiefen Krise, die durch die Politik der Austerität wesentlich mitverursacht ist und Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit verhindert. Die Ankunft von Flüchtlingen in großer Zahl hat dies schonungslos offengelegt. Wie eine europäische Lösung im Umgang mit Flüchtlingen aussehen soll, ist unbeantwortet. Selbst die äußerst begrenzte Umverteilung von aufgenommenen Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union kommt nicht voran. Auch die sozialdemokratisch geführte Regierung Österreichs setzte nach einer Phase der offenen Grenzen auf Abschottung. Die Klagen von Ungarn und der Slowakei gegen die Umverteilungsbeschlüsse zeigen den fehlenden politischen Willen bei anderen. Darüber hinaus verdeutlichen sie aber auch die Fliehkräfte und die tiefe Spaltung innerhalb der EU. Insbesondere in den östlichen EU-Staaten gibt es starke nationalistische gesellschaftliche Bewegungen, die sich grundsätzlich gegen eine Aufnahme von Flüchtlingen sperren. Einziges konkretes Ergebnis europäischer Flüchtlingspolitik ist eine Vereinbarung mit der Türkei, die die Zahl derjenigen, die über Griechenland ihren Weg nach Europa suchen zwar deutlich verringert hat, dies aber nur um den Preis einer Einschränkung der Rechte der Flüchtlinge sowie einer Stärkung der autoritären politischen Kräfte in der Türkei.

Die politische Linke in Europa muss eine solidarische Antwort auf die Flüchtlingskrise entwickeln und ihre Integration mit öffentlichen Investitionen in Arbeitsplätze, Bildung, Gesundheit, Erneuerung der Infrastruktur und die Energiewende verbinden. Diese Investitionen sollten vor allem den besonders von der Wirtschaftskrise betroffenen Ländern Südeuropas zugute kommen. Solche Investitionen ließen sich u.a. über EU-Fonds anschieben, die z.B. durch eine Finanztransaktionssteuer finanziert werden und bei denen sich diejenigen Kommunen um Mittel bewerben können, die Flüchtlinge aufnehmen möchten. Auch in

Deutschland muss die Sparpolitik durch eine Strategie der sozial-ökologischen Zukunftsinvestitionen abgelöst werden.¹⁰

Von zentraler Bedeutung ist zudem die Schaffung sicherer Fluchtmöglichkeiten, um die lebensgefährliche Überfahrt mit Booten über das Mittelmehr zu verhindern.

Die Schwerpunktbeiträge im Überblick

Allzu häufig werden verschiedene Konzeptionen von Integration miteinander vermischt. *Susi Möbbeck* und *Thilo Scholle* setzen sich in ihrem Beitrag mit dem Begriff der Integration in der politischen und öffentlichen Debatte auseinander und versuchen, Ordnung in die verschiedenen Deutungen zu bringen.

Matthias Lehnert wirft einen Blick auf den Dschungel der Asylrechtsregelungen. Insbesondere die Verschärfungen der letzten beiden Asylpakete werden von ihm einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Die Bundesregierung macht sich für eine europäische Lösung der „Flüchtlingskrise“ stark. Doch was folgt aus dieser Ankündigung? *Marei Pelzer* betrachtet den EU-Türkei-Deal, das EU-Umverteilungsprogramm, die Reform des Dublin-Systems und die neusten Vorschläge der EU-Kommission – und sieht vor allem eine Abschwächung von Rechten der Geflüchteten.

Ein Hauptansatzpunkt für Integration ist aktuell der Arbeitsmarktzugang für geflüchtete Menschen. *Annelie Buntenbach* und *Volker Roßocha* analysieren die Situation auf dem Arbeitsmarkt und formulieren Anforderungen an eine auf Arbeitsaufnahme gerichtete Integration, die gleichzeitig das Ziel Guter Arbeit nicht vernachlässigt.

Stefanie Janczyk befasst sich mit den Änderungen, die die beiden Asylpakete mit Blick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt beinhalten. Zudem betrachtet sie die Bedeutung unterschiedlicher Aufenthaltstitel. Sie setzt sich außerdem mit der drohenden Gefahr der Absenkung von sozialen Standards auseinander, die Fliehkräfte auf dem Arbeitsmarkt von Neuem beleben können.

Die SPD hat auf die Debatte mit einem neuen Solidarpaket reagiert. *Sarah Ryglewski* und *Sascha Vogt* analysieren den Inhalt und ordnen das Projekt in die Programmatik der Partei ein. Ein solches Programm wird ihrer Ansicht nach nur erfolgreich sein können, wenn Gerechtigkeit und Solidarität auch auf der Einnahmeseite, sprich in der Finanzpolitik hergestellt wird.

Populistische Stimmungsmache gegen Flüchtlinge findet häufig durch das Vehikel Kriminalität ihren Ausdruck. Vor allem eine diffuse gefühlte Sicherheitslage wird dabei zum Ausgangspunkt. *Christian Walburg* versucht in seinem Beitrag, auch Anhand der Kriminalstatistik Antworten zu finden und interpretiert die verschiedenen Befunde.

Zwei Einschätzungen aus der Sicht der SPD-Bundestagsfraktion liefern *Niels Annen* und *Karamba Diaby*. Beide machen sich für ein Einwanderungsgesetz stark, das die vielen Einzelregelungen zum Thema in einem neuen Gesetz zusammenfasst und die Verantwortung einer Mehrheitsgesellschaft festschreibt, konkrete Maßnahmen zur Teilhabe anzubieten. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der aufgeheizten politischen Atmosphäre wie *Karamba Diaby* schreibt und daraus, dass derzeit nicht auf eine europäische Gesamtstrategie zu Einwanderungsfragen zu hoffen ist, wie *Niels Annen* feststellt. ■

¹⁰ siehe hierzu den Aufruf „Das Flüchtlingsdrama: Ein Appell zum Umsteuern in Europa und in Deutschland“ in: <http://www.europa-neu-begruenden.de>

↳ Jan Krüger ist Politikwissenschaftler und lebt in Berlin.

↳ Thilo Scholle ist Mitglied der spw-Redaktion, Jurist und lebt in Lünen.

↳ Stefan Stache ist Chefredakteur der spw und lebt in Hannover.