

Die aktuelle Flüchtlingspolitik

Im Lichte der im Vorkapitel skizzierten Entwicklungslinien kann nun zu den Dimensionen der aktuellen Flüchtlingspolitik übergeleitet werden. Dabei soll zunächst ihre europapolitische Dimension (3.1) und im Anschluss die innenpolitische Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland (3.2) beleuchtet werden.

EUROPAPOLITISCHE DIMENSIONEN

Seit den Sommermonaten des Jahres 2015 hat die Flüchtlingspolitik die Euro-Krise, speziell die Griechenlandrettung, an der Spitze der europapolitischen Agenda abgelöst. In ähnlichen Mustern wie auch schon beim Thema Griechenland ist die europäische Spitzenpolitik hier in einen dauerhaften Krisenmodus geraten mit vielen Gipfeln und Dissonanzen unter den Mitgliedsstaaten. Dass die europäische Flüchtlingspolitik bereits seit langem erhebliche Defizite aufwies, war Fachleuten nicht unbekannt. Doch erst in der jüngeren Vergangenheit kam es zu einer dramatischen Zuspitzung.¹²³ Die wesentlichen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene sollen in knappen Umrissen skizziert werden:

Bereits in den Jahren 2013 und 2014 machten sich immer mehr Menschen auf den gefährlichen Weg über das Mittelmeer. Die mediale Berichterstattung über immer wieder kenternde Flüchtlingsboote, was tausende Todesopfer forderte, führten dazu, dass die europäische Flüchtlingspolitik langsam in das politische Bewusstsein der europäischen Regierungen und Öffentlichkeiten vordrang, wengleich das Thema Eurorettung und Griechenlandkrise in dieser Zeit noch im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stand. Im Oktober 2013 reagierte Italien auf die immer größer werdenden Zahlen von ertrunkenen Flüchtlingen im Mittelmeer und startet die Seenotrettungsaktion „mare nostrum“. Ziel war es, sowohl in Not geratene Flüchtlinge zu retten als auch illegale Schlepper und Schleuser zu verfolgen. Als im Frühjahr 2014 mit den wärmeren Temperaturen die Flüchtlingsströme weiter anwuchsen und die Situation in den Auffanglagern auf der zwischen Tunesien und Italien angesiedelten Insel Lampedusa – die Italien als Vorposten zum Abfangen illegaler Einwanderer dient – unerträgliche Zustände erreichte, ließ Italien viele Flüchtlinge ungehindert weiterreisen. Aus Kostengründen wurde die Aktion „mare nostrum“ im November 2014 eingestellt



Soldaten der italienischen Marine untersuchen im Rahmen der Mission „Mare Nostrum“ ein Flüchtlingsboot.

und die EU initiierte die Nachfolgemission „Triton“, die allerdings deutlich kleiner ausgestattet war. Die Kürzung der Lebensmittelversorgung durch das World Food Program (WFP) der Vereinten Nationen in den Flüchtlingslagern in Jordanien und im Libanon im Dezember 2014 trug dazu bei, dass sich immer mehr Menschen auf den Weg nach Europa machten.

Zwischen Januar und März 2015 starben 479 Menschen im Mittelmeer bei dem Versuch, Europa zu erreichen. Am 19. April 2015 sank ein Schiff mit 900 Flüchtlingen, von denen die allermeisten starben.¹²⁴ Neben der Mittelmeerroute suchten nun auch immer mehr Flüchtlinge den Weg über Land und wählten dabei vor allem die sogenannte Balkan-Route. Im Sommer 2015 spitzte sich die Situation dramatisch zu. Im Juni begann die ungarische Regierung unter Viktor Orbán damit, einen Zaun an der Grenze zu Serbien zu errichten, der Ende August fertiggestellt wurde. Am ersten Septemberwochenende sammelten sich schließlich tausende Flüchtlinge am Bahnhof von Budapest, ohne zu wissen, wie und wohin es für sie weiterging. Im Lichte dieser humanitären Notsituation erlaubte Bundeskanzlerin Merkel die Einreise dieser „gestrandeten“ Flüchtlinge. Gleichzeitig wandte Deutschland die Dublin-Regeln in Bezug auf aus Syrien stammende Flüchtlinge nicht mehr an. Infolgedessen kam es zu immer größeren Einreisewellen, die zunächst vor allem die süddeutschen Regionen völlig unvorbereitet trafen und die nur durch ein enormes Engagement vieler ehrenamtlich tätiger Bürger einigermaßen bewältigt werden konnten.

Die Entwicklung der Aufnahmezahlen in den EU-Ländern 2014/2015

Die Asylantragszahlen aus Nicht-EU-Ländern in die EU sind seit 2006 permanent angestiegen. Ab 2012 kam es zu einem signifikanten Anstieg der Asylantragszahlen, welche 2012 noch bei circa 300.000 lagen, 2013 bereits bei ungefähr 430.000 und ein Jahr später schon bei um die 600.000. Dieser Aufwärtstrend fand im Jahr 2015 vorerst seinen Höhepunkt.¹²⁵

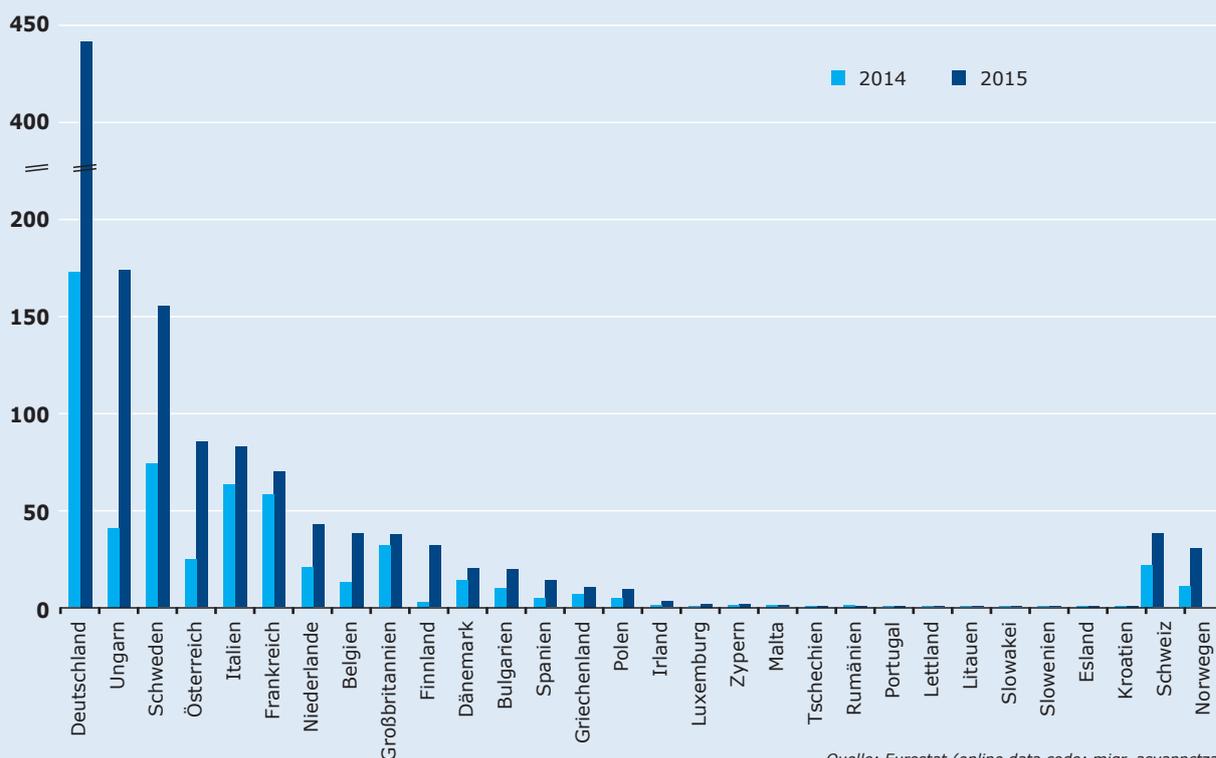
Für das Jahr 2014 gibt es genaue Übersichten über die Entscheidungen von Asylanträgen aller EU-28 Mitgliedstaaten. Die meisten Entscheidungen über Asylanträge gab es in Deutschland, Frankreich, Schweden und Italien. Besonders in Frankreich ist es interessant zu sehen, dass von den knapp 70.000 Entscheidungen nur circa 15.000 positiv ausgefallen sind. Von knapp 360.000 Entscheidungen über Asylanträge im Jahr 2014 wurden nahezu 200.000 abgelehnt. Die geringste Anzahl negativer Entscheidungen gab es in Bulgarien. Rein quantitativ betrachtet gab es die meisten positiven Entscheidungen in Deutschland, Schweden und Italien. Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutzstatus sind Grundlage für die häufigsten positiven Entscheidungen von Asylanträgen.¹²⁶ Für das Jahr 2015 sind die Daten noch nicht in dieser

Form ausgewertet, sondern nur für die einzelnen Quartale 2015 verfügbar. Insgesamt wurden 573.200 Entscheidungen über Asylanträge beschlossen. Dabei fielen 292.575 positiv aus gegenüber 280.625 abgelehnten Anträgen in den EU-28 Mitgliedstaaten. Auch in 2015 wurden die meisten Entscheidungen über Asylanträge in Deutschland, Frankreich, Schweden und Italien beschlossen.¹²⁷

Um die Entwicklungen des Jahres 2014 mit denjenigen des Jahres 2015 zu vergleichen, wurden erstens die Asylantragszahlen in den einzelnen Ländern 2015 und zweitens der prozentuale Anteil der positiven Entscheide über Asylanträge in diesen Ländern ausgewertet. Die Berechnungen beruhen auf den momentan zur Verfügung stehenden, gerundeten Zahlen und können von den tatsächlichen Werten abweichen.

Ungarn, Österreich, Finnland und Schweden verzeichnen von 2014 auf 2015 einen Anstieg der Asylanträge von teilweise weit über 50 Prozent, während sich in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten die Anträge verdoppelt haben. In Deutschland stieg die Zahl von 202.834 Asylanträgen (2014) auf 476.649 (2015).

Anzahl der Asylanträge aus nicht EU-Ländern in die EU- und EFTA-Mitgliedstaaten



Quelle: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Entscheidungen über Asylanträge aus nicht EU-Ländern in erster Instanz 2014

	Entscheidungen insgesamt	Positive Entscheidungen			Abgelehnt	
		insgesamt	Flüchtlingsstatus	Subsidiärer Schutzstatus		Humanitäre Gründe
EU-28 ¹	357.425	160.070	89.710	54.845	15.510	197.360
<i>Belgien</i>	20.335	8.045	6.460	1.585	-	12.290
<i>Bulgarien</i>	7.435	7.000	5.165	1.840	-	430
<i>Tsch. Republik</i>	1.000	375	75	285	15	625
<i>Dänemark</i>	8.055	5.480	3.765	1.625	90	2.580
<i>Deutschland</i>	97.275	40.560	33.310	5.175	2.075	56.715
<i>Estland</i>	55	20	20	0	0	35
<i>Irland</i>	1.060	400	130	270	-	660
<i>Griechenland</i>	13.305	1.970	1.270	590	115	11.335
<i>Spanien</i>	3.620	1.585	385	1.200	0	2.035
<i>Frankreich</i>	68.500	14.815	11.980	2.835	-	53.685
<i>Kroatien</i>	235	25	15	10	-	210
<i>Italien</i>	35.180	20.580	3.640	7.625	9.315	14.600
<i>Zypern</i>	1.305	995	55	940	0	310
<i>Lettland</i>	95	25	5	20	-	70
<i>Litauen</i>	185	70	15	55	0	110
<i>Luxemburg</i>	885	120	105	15	-	765
<i>Ungarn</i>	5.445	510	240	250	20	4.935
<i>Malta</i>	1.735	1.260	190	900	165	475
<i>Niederlande</i>	18.790	12.550	2.485	9.290	775	6.240
<i>Österreich ²</i>	16.610	4.920	3.160	1.760	-	11.690
<i>Polen</i>	2.700	720	260	165	295	1.980
<i>Portugal</i>	155	40	20	20	-	115
<i>Rumänien</i>	1.585	740	370	370	0	845
<i>Slowenien</i>	95	45	30	10	-	50
<i>Slowakei</i>	280	170	0	95	75	110
<i>Finnland</i>	2.340	1.270	490	475	300	1.070
<i>Schweden</i>	39.905	30.650	10.245	19.095	1.310	9.255
<i>Ver. Königreich</i>	25.870	10.050	8.990	110	950	15.820
<i>Island</i>	120	30	15	10	5	90
<i>Liechtenstein</i>	10	0	0	0	0	10
<i>Norwegen</i>	7.640	4.905	3.590	1.140	175	2.735
<i>Schweiz</i>	21.800	15.410	6.140	2.640	6.630	6.390

1 | Ohne Entscheidungen in Österreich. 2 | 2013.
 Quelle: Eurostat (Online-Datencode: migr_asycdfsta), [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_on_\(non-EU\)_asylum_applications,_2014_\(number,_rounded_figures\)_YB15_III-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications,_2014_(number,_rounded_figures)_YB15_III-de.png)

In welchem Land der Asylantrag gestellt wird, hängt zum einen von den so genannten „Sog-Faktoren“ ab. Damit sind die historischen Beziehungen (z. B. ehemalige Kolonien), mögliche Sprachkenntnisse, etablierte ethnische Gemeinschaften oder die wirtschaftliche Situation gemeint. Die Entscheidung über den jeweiligen Asylantrag ist länderspezifisch und variiert in den meisten Fällen. Zwar ist der Flüchtlingsstatus nach EU-Recht definiert, die Asyl- und Migrationspolitik unterscheidet sich jedoch national und führt dadurch zu unterschiedlichen Asylprozessen.

Im Jahr 2015 wurde über die Hälfte (52 Prozent) der Asylanträge in erster Instanz¹²⁸ innerhalb der EU angenommen. Die höchsten Werte akzeptierter Asylanträge, mit jeweils über 80 Prozent, gab es in den Ländern Bulgarien, Malta, Dänemark und Niederlande. Litauen, Ungarn und Polen hingegen haben um die 80 Prozent der Anträge abgelehnt. Bei der finalen Entscheidung über Asylanträge wurden in der EU gerade einmal knapp 15 Prozent angenommen, während 85 Prozent¹²⁹ abgelehnt wurden.¹³⁰

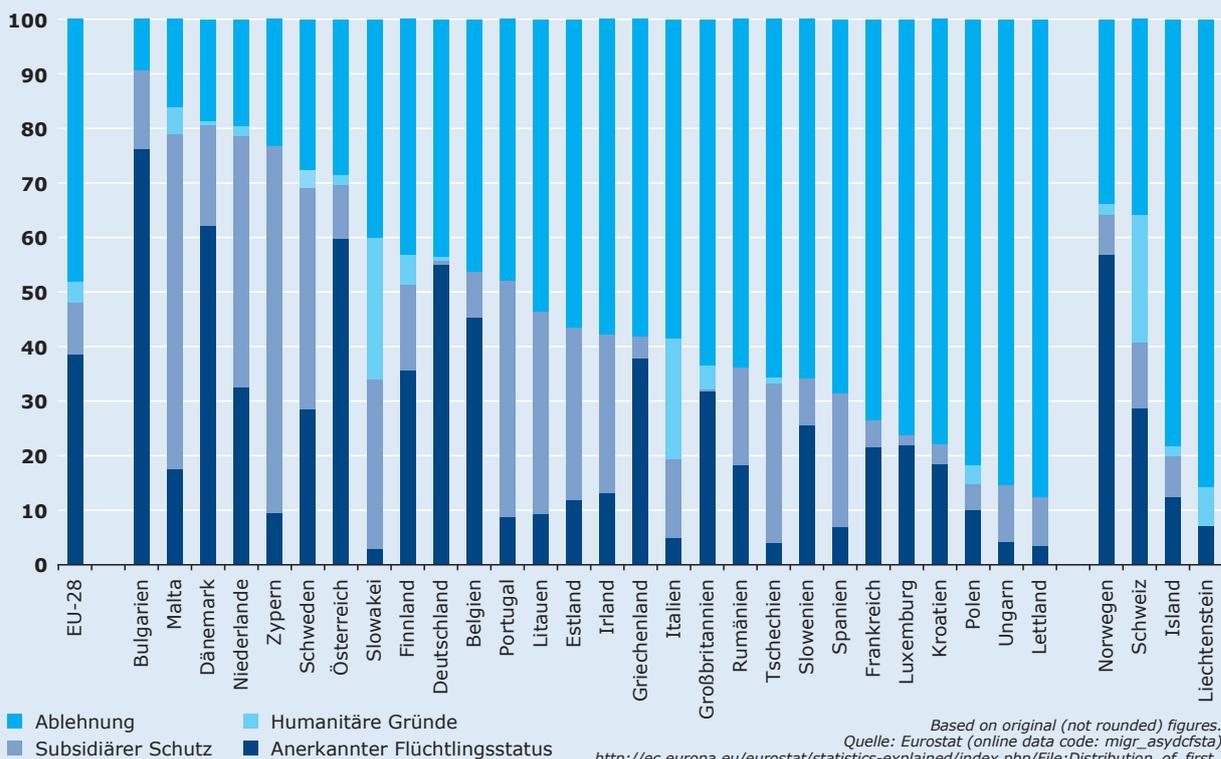
Es ist interessant zu sehen, dass einige Länder, die eine geringe Asylantragszahl haben, auch nur einen geringeren Prozentsatz an angenommenen Anträgen vorweisen (s. Tabelle oben). Umgekehrt haben Län-

Liste der EU-Länder mit hohen, mittleren und niedrigen Asylantragszahlen			
	gestellte Anträge	angenommene Anträge	in Prozent
Deutschland	445.000	280.000	57%
Ungarn	177.000	26.550	15%
Schweden	162.000	116.640	72%
Österreich	88.000	62.480	71%
Frankreich	75.000	21.000	28%
Polen	12.000	2.160	18%

Quelle: Eurostat: Asylum and first time applicants by citizenship, age, and sexual Annual aggregated data (rounded), Brüssel 2016, in: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en.

der mit hohen Antragszahlen oft auch eine höhere Quote angenommener Anträge. Nur Ungarn fällt als Land mit der zweithöchsten Asylantragszahl und dem zweitniedrigsten Prozentsatz angenommener Anträge aus der Systematik. Der Grund für dieses Ungleichgewicht bzw. die hohe Zahl an Asylanträgen liegt in Ungarns geostrategischer Position auf der Balkanroute, die 2015 einen der Hauptwege für Flüchtlinge darstellte.

Entscheidung über Asylanträge aus nicht EU-Ländern in erster Instanz 2015





Ankunft in Österreich: Flüchtlinge überqueren die ungarische Grenze.

Als die Zahl der Flüchtlinge auch im Herbst und in den kälteren Wintermonaten nicht so stark zurückging wie erwartet, führten viele der betroffenen Länder – u. a. auch die Bundesrepublik – temporäre Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraumes wieder ein.

Im Januar 2016 beschloss Österreich, das monatelang dem deutschen Kurs zur Bewältigung der humanitären Krise gefolgt war, die Einführung einer Obergrenze. Im Februar schloss Mazedonien seine Grenze zu Griechenland. Die europäischen Regierungen zeigten sich tief gespalten in der Frage des Umgangs mit den Flüchtlingen. Im Konflikt um eine angemessene Reaktion auf die immer weiter steigenden Flüchtlingszahlen bildete sich innerhalb der EU ein Block um die so genannte „Visegrád-Gruppe“: Die osteuropäischen Staaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn sprachen sich für eine konsequente Abschottung sowie für eine Abriegelung der Grenzen aus und stellten sich damit der Politik der Bundesregierung unter Angela Merkel offen entgegen. Auf einem EU-Gipfel im März 2016 setzte sich die „Visegrád-Gruppe“ mit ihrer Forderung nach Grenzschließungen durch. Die Balkanroute wurde für geschlossen erklärt.

Die Bundesregierung bemüht sich weiterhin um eine faire Verteilung von Flüchtlingen auf diejenigen europäischen Staaten, die dazu bereit sind. Einige Staaten zeigten sich kooperationsbereit; es ist aber der deutschen Regierung bislang nicht gelungen, eine breite Unterstützung für ihre Pläne zu organisieren.

Im März 2016 schloss die Europäische Union unter federführender Mitwirkung der Bundesregierung ein Abkommen mit der Türkei ab, demzufolge illegal aus der Türkei eingereiste Flüchtlinge von der Türkei zurückgenommen werden, wofür pro abgeschobenem Flüchtling ein Syrer (aus der Türkei) von der EU aufgenommen wird. Jeder ab dem Stichtag 20. März 2016 illegal nach Griechenland eingereiste Flüchtling soll von der Türkei zurückgenommen werden. Für jeden Syrer, den die Türkei freiwillig zurücknimmt, gelangt ein anderer Syrer auf legalem Wege in die EU, wobei allerdings jeder Asylantrag der Auszuweisenden individuell geprüft werden muss. Im Gegenzug wurde der Türkei das Angebot unterbreitet, die Beitrittsverhandlungen mit der EU zu beschleunigen sowie drei Milliarden Euro Soforthilfe zur Versorgung der Flüchtlinge zu erhalten.¹³¹ Einen Streitpunkt stellte nach wie vor die von der Türkei geforderte Visafreiheit für türkische Bürger dar. Diese wurde von Seiten der EU an 72 politische Bedingungen gekoppelt, von denen bis Anfang Mai 2016 nach dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission 65 erfüllt wurden.¹³² Dabei ging es neben Fragen der Dokumentensicherheit, der Migrationssteuerung und der Grundrechte auch um eine Reform der türkischen Anti-Terror-Gesetze. Da sich die Türkei jedoch bislang weigert, eine solche eform umzusetzen, scheint der mittelfristige Erfolg des Abkommens fraglich.

Im Juni 2016 verständigten sich Unterhändler des EU-Parlaments und der Mitgliedsstaaten auf den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Grenz- und Küstenschutzes. Die aktuell 300 Mitarbeiter der in Warschau ansässigen Agentur FRONTEX sollen bis 2020 sukzessive auf 1.000 aufgestockt werden.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die europäische Flüchtlingspolitik in Zukunft weiter entwickeln wird. Die Union sieht sich inzwischen vor weiteren Herausforderungen – Stichwort „Brexit“ – gestellt. Es dürfte keine allzu kühne Prognose sein, dass die Flüchtlingspolitik weiterhin ein zentraler Konfliktpunkt zwischen den EU-27/28-Mitgliedsstaaten bleibt. Vor allem die „Visegrád-Staaten“ bieten der deutschen Flüchtlingspolitik selbstbewusst die Stirn.¹³³

„Schengen“ und „Dublin“: Die Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU

Im Zusammenhang mit der Verteilung von Flüchtlingen in Europa werden immer wieder zwei Städtenamen genannt: Schengen und Dublin. Beide Städte stehen seit den 1990er Jahren symbolisch für europäische Abkommen, die zusammen einen gemeinsamen Raum des Grenzschutzes sowie der Asyl- und Visavergabe begründen sollten.

Das nach dem Unterzeichnungsort in Luxemburg benannte Schengener Abkommen, das 1985 von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und den Benelux-Ländern beschlossen wurde, trat 1995 in Kraft und begründete den Wegfall der Binnengrenzkontrollen zwischen vielen europäischen Staaten, denn mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurde der Schengen-Besitzstand in den rechtlichen Rahmen der EU überführt und bildet heute eine tragende Säule des gemeinsamen europäischen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (EUV Art 3 Abs. 2). Der Schengenraum umfasst heute 26 Staaten, wobei die sechs EU-Staaten Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Zypern, Vereinigtes Königreich¹³⁴ und Irland (noch) keine Mitglieder sind, andererseits die Nicht-EU-Länder Norwegen, Schweiz, Liechtenstein und Island dem Schengenraum zwischenzeitlich beitraten.¹³⁵ „Schengen“ bedeutet für die Bürger der beteiligten Staaten jedoch nicht nur freien Personenverkehr, sondern auch einheitliche Standards für die Vergabe von Visa an Drittstaatsangehörige, eine engere polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie die verstärkte Sicherung der EU-Außengrenzen.¹³⁶ Koordiniert wird der gemeinsame Außengrenzschutz von der gemeinsamen europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX mit Sitz in Warschau.¹³⁷

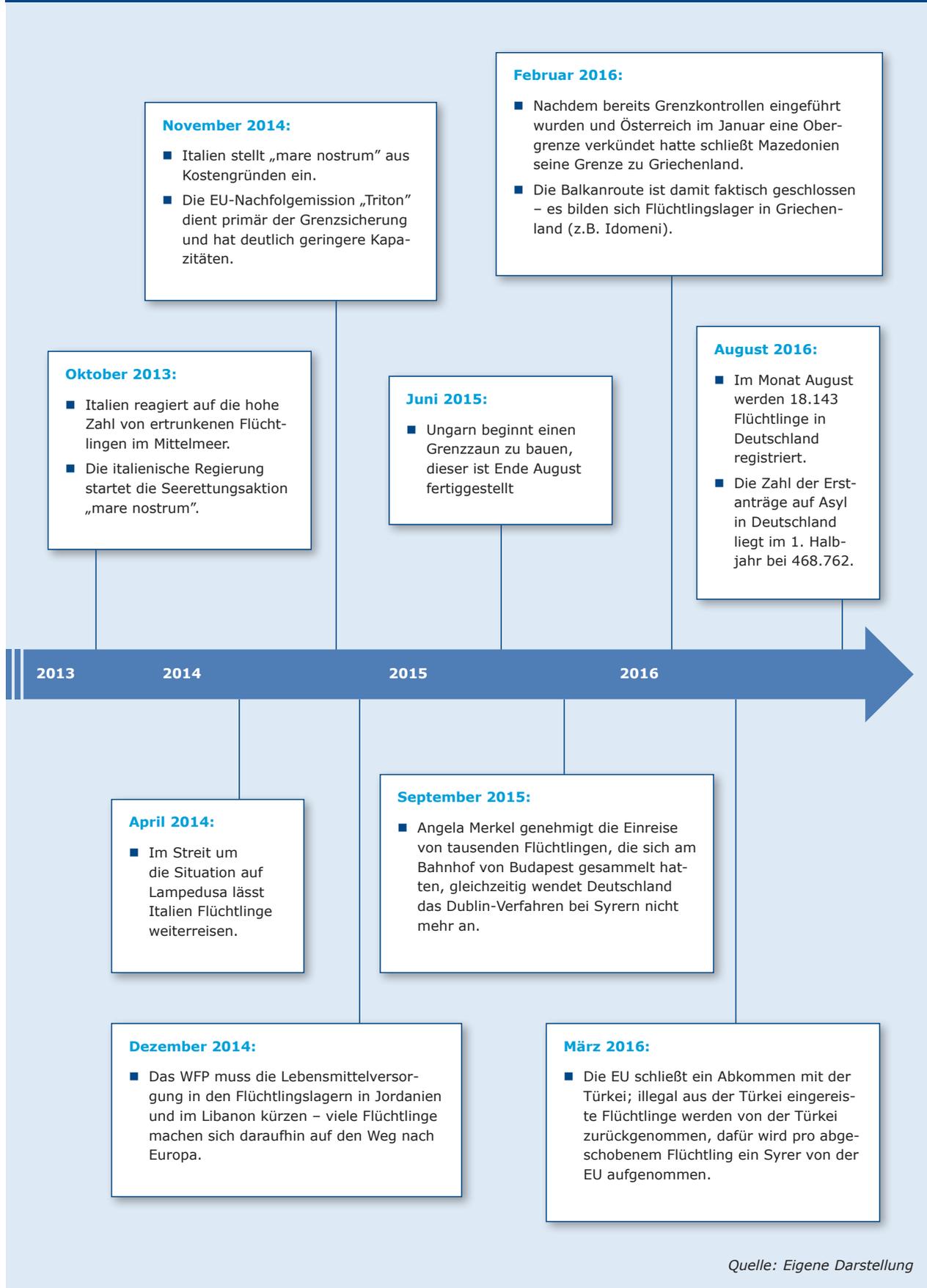
Flankiert wird das Schengener Abkommen asylpolitisch vom sogenannten Dubliner Übereinkommen, das seit 1997 in Kraft ist und die Zuständigkeit von Asylverfahren innerhalb der EU regelt. Kernziele des sogenannten „Dublin-Systems“ sind, dass, 1., jedem Asylbewerber innerhalb der EU der Zugang zu einem Asylverfahren ermöglicht wird, 2., verhindert werden soll, dass ein Asylbewerber mehrere Verfahren innerhalb der EU beantragen kann und, 3., die Gewährleistung, dass derjenige Staat für ein Asylverfahren zuständig ist, in den der Asylbewerber zuerst in die EU einreist.¹³⁸

Im Jahr 2015 wurden die Spannungen zwischen „Dublin“ und „Schengen“ deutlich: Zwar war die Sicherung der EU-Außengrenze Bedingung für den Wegfall der Binnengrenzen im Schengenraum, doch

die EU-Grenzstaaten gerieten aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen erheblich unter Druck, was zur Folge hatte, dass die dortigen Behörden Flüchtlinge häufig nicht registrierten (wie „Dublin“ es vorsieht) und in das Zentrum der Europäischen Union „weiterleiteten“. Ferner ist zu beobachten, dass viele Flüchtlinge die wirtschaftlich schwächeren Peripheriestaaten der EU meiden und gemäß der „Schengen“-Reisefreiheit in für sie vorteilhaftere Länder einreisen. Vor diesem skizzierten Hintergrund sowie der aus humanitären Gründen getroffenen Entscheidung der Bundesregierung, syrische Flüchtlinge, vor allem aus Ungarn und Griechenland, nach Deutschland weiterreisen zu lassen, wurde das „Dublin-System“ faktisch außer Kraft gesetzt,¹³⁹ wobei zu beachten ist, dass einige Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, bereits in den letzten Jahren teilweise darauf verzichtet haben, Flüchtlinge mit Erstregistrierung in Griechenland gemäß Dublin-Verordnung dorthin zurückzuschicken. Die faktische Aussetzung von „Dublin“ führte dazu, dass seit Herbst 2015 immer mehr Staaten des Schengenraums temporäre Grenzkontrollen durchführten, womit die Reisefreiheit, eine der zentralen Errungenschaften der EU, bedroht scheint.¹⁴⁰

Im Lichte dieser Entwicklungen wird deutlich, dass das erst 2015 vollständig in Kraft getretene Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation weiter großen Reformbedarf aufweist,¹⁴¹ insbesondere hinsichtlich einer gerechten „Lastenverteilung“ zwischen den Mitgliedsstaaten, die durch das Dublin-System bisher nicht gewährleistet werden konnte. Aus diesem Grund einigten sich die europäischen Innenminister mit Mehrheitsbeschluss im September 2015 auf die quotenmäßige Verteilung von 160.000 Flüchtlingen auf alle Mitgliedsstaaten der EU bis 2017, um die am meisten von den Flüchtlingsströmen betroffenen Staaten Italien und Griechenland zumindest teilweise zu entlasten.¹⁴² Demnach sollen ankommende Flüchtlinge zunächst in sogenannten „Hot Spots“, Einreise- und Registrierungscentren in Grenznähe, untergebracht und von dort aus anderen Mitgliedsstaaten zugeteilt werden. Offiziell wollen die Staats- und Regierungschefs der EU allerdings weiterhin am Dublin-System festhalten. Die Einführung eines permanenten Quotensystems scheiterte bisher an dem Widerstand vieler Regierungen, insbesondere aus Osteuropa.

Tatsächlich sind bis Ende August 2016 knapp 4.776 Flüchtlinge aus Italien und Griechenland umgesiedelt worden, während 9 von insgesamt 11 geplanten Hot Spots in Betrieb genommen wurden.¹⁴³



Quelle: Eigene Darstellung

INNENPOLITISCHE DIMENSIONEN

Wie stellte und stellt sich nun im Lichte der zuvor skizzierten europapolitischen Rahmungen die Situation in der Bundesrepublik dar? Spätestens seit Mitte 2015 wurde die öffentliche Debatte um Integration und Zuwanderung maßgeblich vom Thema „Flucht und Asyl“ beherrscht und hat andere Aspekte des Themenbereichs in den Hintergrund rücken lassen. Gab es im Jahr 2014 202.834 Asylanträge, so waren es bereits im ersten Halbjahr 2015 180.000. In den Sommermonaten 2015 hat sich die Zahl der Asylbewerber derart gesteigert, dass die Bundesregierung bis Dezember insgesamt 476.649 Asylanträge registrierte, was somit einer Verdoppelung im Vergleich zum Vorjahr gleichkam. Die tatsächliche Zahl der in Deutschland angekommenen Geflüchteten liegt dabei noch weit höher, da es bei der Beantragung von Asylverfahren zu teilweise erheblichen Verzögerungen kam. Die Bundesregierung ging lange Zeit bis Herbst 2016 von insgesamt 1,1 Mio. Flüchtlingen aus, die Deutschland 2015 erreichten. Die Zahl ist, wie anfangs gesehen, inzwischen auf unter 900.000 korrigiert worden. Infolge der Schließung der Balkan-Route ist es im ersten Halbjahr 2016 zu einem deutlichen Rückgang der Flüchtlingszahlen gekommen: In den ersten sechs Monaten wurden 222.264 Migranten im EASY-System registriert.¹⁴⁴

Spätestens mit der Grenzöffnungsentscheidung der Kanzlerin vom ersten Septemberwochenende 2015 rückte das Management der Flüchtlingskrise an die Spitze der innenpolitischen Agenda in der Bundesrepublik Deutschland. Konkret entschied die Bundesregierung, die pauschale Einreise für in Ungarn unter als menschenunwürdig beschriebenen Umständen gestrandeten Flüchtlinge zu erlauben sowie die Dublin-Regelungen für Syrer auszusetzen.

Der infolge der Entscheidungen täglich weiter anschwellende Flüchtlingsstrom traf die Bundesländer und Kommunen, insbesondere im Süden Deutschlands, aber auch im Rest der Republik, unvorbereitet. Ohne vielfaches ehrenamtliches Engagement der Bürger vor Ort wäre es den staatlichen Stellen allein vermutlich nicht gelungen, die in dieser Form präzedenzlose Herausforderung zu meistern. Bemerkenswert am Umgang mit der großen Zahl an Flüchtlingen, die über Monate hinweg nach Deutschland kamen, war die enge Verwobenheit von Engagement für die gemeinsame Sache, für die res publica, für das Gemeinwesen einerseits und die Weltoffenheit andererseits. Es zeigte sich hier einmal mehr, dass ein tätiger Patriotismus „vor Ort“¹⁴⁵, also nicht das Sich-

Abschließen von Anderen, die Ablehnung des Fremden, das Einmauern im Eigenen meint – dafür stehen Xenophobie, Nationalismus, Rassismus. Im Gegenteil, Patriotismus steht auch für das Willkommenheißen des Neuen, des Anderen, auch des Fremden, des Flüchtlings aus anderen Weltregionen und Kulturen.¹⁴⁶

Die Bundesrepublik befindet sich gegenwärtig weder ökonomisch noch gesellschaftlich in einer tiefen, gar existentiellen Krise – zumal im internationalen und europäischen Vergleich –, auch wenn letzteres durch „PEGIDA“ und andere rechtspopulistische Bewegungen und Parteien suggeriert wird. Und doch mahnen eine wachsende Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung mit der Problemlösungskompetenz der repräsentativen Demokratie – „Wutbürger“ –, gepaart mit einem Misstrauen gegenüber unabhängiger Medienberichterstattung – „Lügenpresse“ – und eine zunehmende Verrohung der Debattenkultur, sei es anonym im Internet, sei es bei Protestkundgebungen „vor Ort“, die Notwendigkeit an, politische Entscheidungen, Handlungszwänge oder auch Abwägungs-Dilemmata weitaus besser und intensiver in der Öffentlichkeit zu erklären, zu plausibilisieren, als dies in der jüngeren Vergangenheit häufig der Fall war.

Fehlt(e) es offenkundig, wie das Erstarken des politischen Populismus auf der politischen Rechten zu indizieren vermag, an einer intensiven Plausibilisierung von politischen Handlungsmaximen¹⁴⁷, -zwängen und -grenzen¹⁴⁸ sowie an einer umfassenden parlamentarischen Debatte über zentrale politische Entscheidungen, so wird es, konkret auf die Flüchtlingspolitik bezogen, für die mittel- bis längerfristigen Rückwirkungen der Flüchtlingspolitik auf das deutsche Parteiensystem von entscheidender Bedeutung sein, wie die politisch Verantwortlichen die Situation mit Gesetzen und Verwaltungsakten, aber auch mit klugem Personalmanagement, auf sämtlichen administrativen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen konkret angehen.¹⁴⁹

Bisher ist es beim Umgang mit den ankommenden Flüchtlingen in erster Linie um die Aufnahme, Unterbringung und mittelfristige Versorgung der Menschen gegangen – die institutionelle Rahmensetzung zur Bewältigung der Herausforderungen hinsichtlich der sozialen Teilhabe und langfristigen Integration steht der Politik zu weiten Teilen noch bevor. Und doch hat die Bundesregierung im Rahmen der Asylpakete I und II neben Verschärfungen im Asylrecht, beispielsweise durch beschleunigte Asylverfahren für Personen mit geringer Bleibeperspektive oder mit Herkunft aus sicheren Drittstaaten, auch einige Maßnahmen in Bezug

auf die Integration von Flüchtlingen auf den Weg gebracht. Da die Umsetzung und Wirkung solcher Maßnahmen jedoch langwierige Prozesse sind, lässt sich ihr Erfolg zum aktuellen Zeitpunkt noch kaum beurteilen.

Das Asylpaket I vom Oktober 2015 ermöglichte die Öffnung der Integrationskurse des BAMF auch für Asylbewerber und Geduldete mit guter Bleibeperspektive, die dafür durch zusätzliche Mittel des Bundes ausgeweitet und mit berufsorientierten Sprachangeboten der Arbeitsagentur verbunden wurden. Ziel dieses Vorhabens war es, Asylbewerber so früh wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁵⁰ Dazu wurde 2015 auch der Leiharbeitsmarkt für Flüchtlinge geöffnet.¹⁵¹

Auch das im Februar 2016 von Bundestag und Bundesrat beschlossene Asylpaket II soll die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt erleichtern: Asylbewerber, die sich in einem Ausbildungsverhältnis befinden, sollen einen Rechtsanspruch auf einen temporären Aufenthaltstitel erhalten. Dies soll ihnen ermöglichen, ihre Ausbildung abzuschließen und anschließend für mindestens zwei Jahre auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig zu sein. Darüber hinaus wurde aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen der vorhergehenden Monate „im Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft“¹⁵² der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für zwei Jahre ausgesetzt. Zudem müssen sich Flüchtlinge, die an den Integrationskursen des BAMF teilnehmen, seit Frühjahr 2016 mit einem Eigenbetrag von zehn Euro pro Monat an den Kosten beteiligen. Ein weiterer Aspekt des Managements der Flüchtlingskrise ist die Definition von Drittländern als so genannte „sichere Herkunftsstaaten“ – ein politisches Instrument, das seit dem Asylkompromiss Anfang der 1990er Jahre zur Verfügung steht. Wird ein Staat als sicheres Herkunftsland eingestuft, so erleichtert dies die Ablehnung von Asylanträgen und trägt zu einer Reduzierung der Zahl anerkannter Flüchtlinge bei. Kritiker dieses Instruments monieren die Willkürlichkeit in der Festlegung, welches Land als sicherer Herkunftsstaat gilt, während Befürworter darauf verweisen, dass sich so besser feststellen ließe, wer wirklich schutzbedürftig sei. Während die Balkanstaaten Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina bereits 2014 und Albanien, Kosovo und Montenegro 2015 als sichere Herkunftsstaaten deklariert wurden, wurde die von der Bundesregierung gewollte und im Bundestag mit der Mehrheit der Großen Koalition beschlossene Aufnahme von Algerien, Marokko und Tunesien in die Liste sicherer Herkunftsstaaten aufgrund des Wider-

stands im Bundesrat, insbesondere durch die Landesregierungen mit grüner Beteiligung, verschoben; lediglich das grün-schwarz regierte Baden-Württemberg wäre bereit gewesen, das Gesetzesvorhaben mitzutragen. Wegen des Drucks der anderen neun Länder, in denen die Grünen mitregieren, wurde die Abstimmung jedoch kurzfristig von der Agenda genommen. An dieser Stelle geriet die Flüchtlingspolitik in das Fahrwasser anstehender Landtags- und Bundestagswahlen.

Unter dem bereits vertrauten Motto „Fördern und Fordern“ hat sich das Bundeskabinett Ende Mai 2016 auf einen Entwurf eines auf Asylbewerber zugeschnittenen Integrationsgesetzes geeinigt, das Anfang Juli 2016, mithin noch vor der Sommerpause von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden ist.¹⁵³ Auch das Integrationsgesetz zielt vor allem auf die Arbeitsmarktqualifizierung sowie das Erlernen der deutschen Sprache ab. Hierzu sollen bis zu 100.000 sogenannte „Ein-Euro-Jobs“ für Asylbewerber geschaffen werden, um diese so an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Dabei sollen Flüchtlinge zur Annahme von zumutbarer Arbeit verpflichtet werden können, andernfalls droht ihnen die Streichung aller Geldleistungen. Außerdem ist vorgesehen, die sogenannte Vorrangprüfung, nach der Flüchtlinge bisher nur dann eine Stelle annehmen dürfen, wenn diese nachweislich nicht mit einem EU-Inländer besetzt werden kann, in strukturstarken Regionen für drei Jahre auszusetzen. Das Angebot an Integrationskursen und berufsbezogenem Sprachunterricht soll weiter ausgebaut werden und im Sinne einer „Verpflichtung mit leistungsrechtlichen Konsequenzen“¹⁵⁴ für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive obligatorisch werden.

Weiterhin wird das Niederlassungsrecht für Asylbewerber dem anderer Ausländer angeglichen. Zukünftig erhalten Asylbewerber nicht mehr bereits nach drei Jahren voraussetzungslos eine unbefristete Niederlassungserlaubnis, sondern müssen dafür nach fünf Jahren Aufenthalt in Deutschland nachweisen, dass sie über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen und ihren Lebensunterhalt zum Großteil selbst tragen können. Zusätzlich ist auch die umstrittene Wohnsitzauflage im Gesetz verankert, wonach es den Ländern möglich ist, die freie Wohnsitzwahl von anerkannten Asylbewerbern einzuschränken, um insbesondere in Großstädten den starken Zuzug in bestimmte Stadtteile zu beschränken und so gesellschaftliche Segregation durch die Bildung abgesonderter Wohnviertel zu vermeiden.

Während Koalitionsmitglieder das Gesetz als „Meilenstein“¹⁵⁵ und „ersten Schritt hin zu einem Einwanderungsgesetz“¹⁵⁶ bezeichneten, kritisierten Vertreter aus Opposition und Zivilgesellschaft das Gesetz und befürchteten desintegrative Wirkungen durch die vorgesehenen Maßnahmen. Auflagen und Sanktionsandrohungen würden generell dazu führen, dass die Integrationsbereitschaft von Neuankömmlingen und Mehrheitsgesellschaft gebremst würden. Zudem reichten die bereitgestellten Mittel des Bundes nicht aus, um hinreichend Plätze in Integrationskursen anzubieten. Vertreter der Kommunen in Deutschland begrüßen jedoch den Gesetzesentwurf, der nach Eva Lohse, Präsidentin des Deutschen Städtetages, die Städte in ihren Bemühungen unterstütze, „soziale Brennpunkte zu vermeiden“.¹⁵⁷ Allerdings sei es mit der bloßen Verabschiedung eines solchen Gesetzes nicht getan, mahnt Gerd Landsberg, der Vorsitzende des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, an.¹⁵⁸ In jedem Fall zeigt das Gesetz, vergleicht man es beispielsweise mit entsprechenden Debatten von vor zwanzig Jahren, wie sehr sich die politischen Kräfte in der Bundesrepublik in der Integrationspolitik konsensorientiert, pragmatisch angenähert haben, zumal, wenn sie in politischer Verantwortung, sei es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene, stehen.

Parallel zur Verabschiedung des Integrationsgesetzes einigten sich Mitte Juli 2016 Bund und Länder auch auf die Verteilung der Kosten für die vorgesehenen Maßnahmen, was zuvor sehr umstritten gewesen war. Den Ländern werden vom Bund für die Bewältigung der Integration von Flüchtlingen in den kommenden drei Jahren insgesamt sieben Milliarden Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt. 2016 bis 2018 wird eine jährliche Integrationspauschale in Höhe von zwei Milliarden Euro gewährt. Darüber hinaus zahlt der Bund den Ländern 2017 und 2018 jeweils 500 Millionen Euro Kompensationsgelder für den Wohnungsbau. Bis Mitte 2018 soll es unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung eine Anschlussregelung geben. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund zeigte sich zufrieden mit dieser Regelung. Das Geld sei für die Kommunen unverzichtbar, denn die von ihnen vor Ort gestaltete Integration könne nur mit ausreichender Finanzierung gelingen. Landsberg mahnte jedoch zugleich: „Nun wird es darauf ankommen, dass die Länder auch ihren Beitrag leisten und die finanzielle Unterstützung an die Kommunen weitergeben, darauf werden wir genau achten.“¹⁵⁹ Mit dem Integrationsgesetz wurden wichtige Rahmenbedingungen für die künftige Flüchtlingspolitik geschaffen, die allerdings durch weitere zusätzliche Maßnahmen in den kom-

menden Jahren flankiert werden müssen. Im Lichte der entfalteten europa- und bundespolitischen Rahmungen kann nun im Folgekapitel zur konkreten Flüchtlingspolitik vor Ort, in den Kommunen, übergeleitet werden.

123 | Vgl. hierzu auch Julian Lehmann: *Flucht in die Krise. Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise“ 2015*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52 (2015), S. 7-11.

124 | Vgl. Die Zahlen stammen aus Berichten des UN-Flüchtlingshilfswerks. UNHCR: *Mediterranean Crisis 2015 at six months*, in: <http://www.unhcr.org/news/press/2015/7/5592b9b36/mediterranean-crisis-2015-six-months-refugee-migrant-numbers-highest-record.html>.

125 | Vgl. Eurostat: *Asylum and first time applicants by citizenship, age, and sexual Annual aggregated data (rounded)*, Brüssel 2016, in: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en.

126 | Vgl. Eurostat: *Statistiken über Asyl, 2015*, in: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de.

127 | Vgl. Eurostat: *File First instance decisions by outcome and recognition rates 1st/2nd/3rd/4th quarter 2015.png, 2016*, in: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Special%3ASearch&profile=default&search=File%3AFirst+instance+decisions+by+outcome+and+recognition+rates&fulltext=Search>.

128 | „Entscheidungen in erster Instanz bezeichnet eine Entscheidung als Antwort auf einen Asylantrag auf der Ebene der ersten Instanz des Asylverfahrens.“ Vgl. Europa: *Erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge – Jährlich aggregierte Daten*, in: <https://data.europa.eu/euodp/de/data/dataset/zcMA8lg9BM7du07HNEMv6Q>.

129 | Vgl. Eurostat: *File:Distribution of final decisions on (non-EU) asylum applications, 2015.png, 2016*, in: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_final_decisions_on_\(non-EU\)_asylum_applications,_2015_\(%C2%B9\)_\(%25\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_final_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications,_2015_(%C2%B9)_(%25)_YB16.png).

130 | Vgl. Eurostat: *Asylum statistics, 2016*, in: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

131 | Vgl. Europäische Union: Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union vom 8. März 2016, in: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>.

132 | Vgl. European Commission: Turkey's progress on the visa liberalization roadmap, in: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey_progress_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf.

133 | Vgl. Gerhard Gnauck: Ablehnung verbindet. Die Vise-grád-Staaten sind sich einig in ihrer Kritik an der Flüchtlingspolitik Merkels, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. August 2016, S. 2.

134 | Das Vereinigte Königreich nimmt, bis sein Austritt vollzogen ist, die Rolle eines EU-Mitgliedsstaates wahr.

135 | Vgl. Europäische Kommission: Schengen Area (Stand: November 2015), in: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

136 | Vgl. Europäisches Parlament: Grenzschutz an den Außengrenzen (Stand: 2015), in: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.12.4.pdf.

137 | Vgl. Europäische Kommission: Die Europäische Union erklärt: Grenzen und Sicherheit. Ein offenes und sicheres Europa aufbauen, 2014, in: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/borders_and_security_de.pdf, S. 6.

138 | Vgl. European Council on Refugees and Exiles: Dublin Regulation, 2016. Online: <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>.

139 | Vgl. Anna Lübbe: Dublin ist tot, in: Zeit Online vom 7. September 2015.

140 | Vgl. René Höltzsch: Und wenn der Steigbügel reisst? Flüchtlinge, Schengen und der Binnenmarkt, in: NZZ Online vom 21. Januar 2016.

141 | Vgl. Céline-Agathe, Caro/Lucas Schramm. Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU. Eine Bestandaufnahme. Konrad Adenauer Stiftung, St. Augustin 2015, in: <http://www.kas.de/wf/de/33.42823/>. – Euractiv: Neues EU-Asylsystem: Flüchtlingspolitik muss trotzdem weiter reformiert werden, 2015, in: <http://www.euractiv.de/sections/eu-aussenpolitik/neues-eu-asylsystem-fluechtlingspolitik-muss-trotzdem-weiter-reformiert>.

142 | Vgl. Europäische Kommission: State of Play. Measures to Address the Refugee Crisis, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6134_en.htm. – Einen guten Überblick findet man bei Europäische Kommission: European Solidarity: A Refugee Relocation System, Brüssel 2015.

143 | Europäische Kommission: State of Play Hotspot capacity, in: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf. – Europäische Kommission: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, in: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

144 | Vgl. Bundesministerium des Inneren: „Lösung der Flüchtlingskrise kommt in Deutschland sehr gut voran“, in: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/vorstellung-asylzahlen-erstes-halbjahr-2016.html>.

145 | Vgl. hierzu Volker Kronenberg: Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation, 3. Aufl., Wiesbaden 2013. – Volker Kronenberg: Patriotismus 2.0. Gemeinwohl und Bürgersinn in der Bundesrepublik Deutschland, München 2010.

146 | Vgl. dazu Volker Kronenberg: Schaffen wir das? Über Patriotismus in Krisenzeiten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 14–15 (2016), S. 22–27.

147 | Bundeskanzlerin Angela Merkel räumte auf einer Pressekonferenz am 19. September ein, dass „manchem Bürger [...] Richtung, Ziel und Grundüberzeugung“ ihrer Flüchtlingspolitik nicht „ausreichend erklärt worden sind“, in: <https://www.cdu.de/artikel/merkel-vertrauen-zurueckgewinnen-berlin-mv>.

148 | Das Grundrecht auf Asyl, auf das in der aktuellen Flüchtlingskrise als höchst verbindlicher Wert, als humanitärer Imperativ des Helfens, immer wieder und zurecht rekurriert wird, findet eine wesensimmanente Grenze im Gefüge der Verfassungsordnung durch die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Rechts- und Staatsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Es findet darin aber auch seine Entfaltungspotenziale und seine Effektivität. In diesem Sinne bezeichnete Bundespräsident Joachim Gauck, dessen Amtszeit von einem Plädoyer für ein Mehr an bürgerschaftlichem Engagement, von einem Werben für eine Kultur der Freiheit und von einem damit verbundenen, konstitutiven Patriotismus der Weltoffenheit wie ein roter Faden durchzogen wird, „Begrenzungsstrategien“ beim Zuzug von Flüchtlingen als „moralisch und politisch“ geboten. Besorgt fügte er hinzu: Wenn in der Mehrheitsgesellschaft das Gefühl für Solidarität schwinde und sich „eine kollektive Identität entwickeln würde, die immer nur schreit ‚Das Boot ist voll‘“, dann gebe es eben auch „ein moralisches Problem und nicht nur ein politisches“. Gerade in dem Bemühen, möglichst vielen helfend zur Seite zu stehen, könne es begründet sein, „dass man nicht allen hilft“. Joachim Gauck im WDR5-Interview am 5.2.2016, zit. nach: https://presse.wdr.de/ploung/radio/wdr5/2016/02/20160205_gauck_radiointerview.html. – Vgl. auch Kronenberg: Schaffen wir das?; vgl. hierzu auch die Beiträge auf der Konferenz „Denk ich an Deutschland“ der Alfred Herrhausen Gesellschaft und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 23. September 2016 in Berlin, in: <http://www.faz.net/aktuell/politik/denk-ich-an-deutschland-1/>.

149 | Personalpolitisch war die Bundesregierung bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt gefordert. Als Nachfolger des zurückgetretenen Manfred Schmidt an der Spitze des BAMF wurde am 18. September 2015 Frank-Jürgen Weise eingesetzt. Zwei Wochen später benannte die Bundesregierung am 6. Oktober 2015 Kanzleramtsminister Peter Altmeier als zentralen Ansprechpartner für die politische Gesamtkoordination aller Aspekte der aktuellen Flüchtlingslage.

150 | Vgl. Bundesregierung: Effektive Verfahren, frühe Integration vom 26. Oktober 2015, in: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-15-asyl-fluechtlingspolitik.html>.

151 | Vgl. Thomas Vitzthum/Manuel Bewarder: Regierung bringt Flüchtlinge schneller in Arbeit, vom 17. September 2015, in: www.welt.de/politik/deutschland/article146519901/Regierung-bringt-Fluechtlinge-schneller-in-Arbeit.html.

152 | Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Drucksache 18/7538, in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807538.pdf>.

153 | Vgl. Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 39 vom 5. August 2016, S. 1939–1949, in: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D__1474536748090.

154 | Ebd.

155 | Angela Merkel, zit. nach: Deutschlandfunk vom 25. Mai 2016: „Erster Schritt zu einem Einwanderungsgesetz“, in: http://www.deutschlandfunk.de/integrationsgesetz-erster-schritt-zu-einem.1818.de.html?dram:article_id=355132.

156 | Sigmar Gabriel, zit. nach: ebd.

157 | Eva Lohse, zit. nach: Integrationsgesetz: Das sollen Flüchtlinge künftig leisten, in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/integrationsgesetz-der-koalition-wird-verabschiedet-das-steht-drin-a-1093836.html>.

158 | Zit. nach: ebd.

159 | DStGB: DStGB begrüßt Einigung bei den Integrationskosten, in: <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2016/DStGB%20begr%C3%BC%C3%9Ft%20Einigung%20bei%20den%20Integrationskosten/>

Definitionen zur Unterscheidung von Flüchtlingsstatus, Asylberechtigung und subsidiärem Schutz

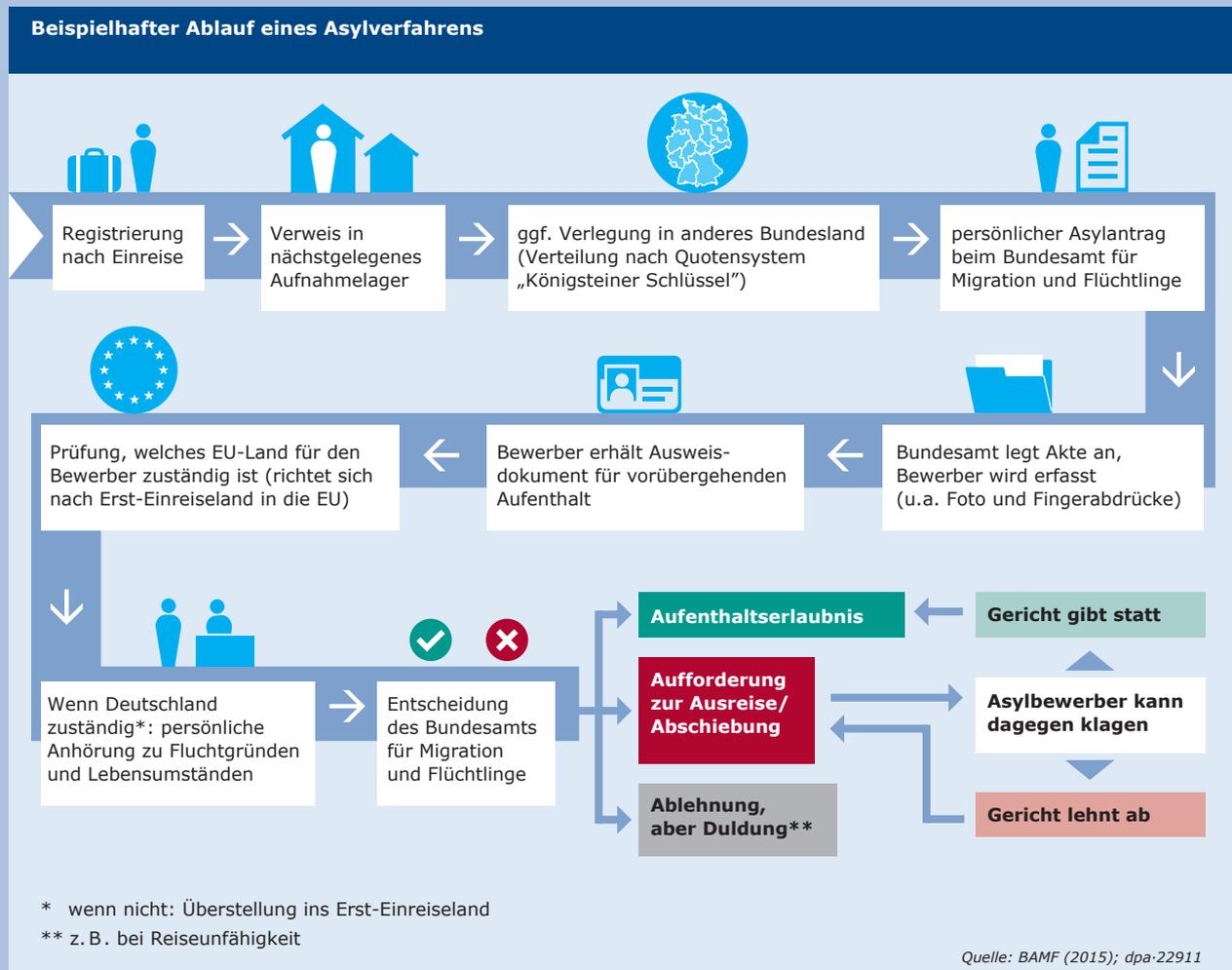
Anders als oft angenommen, haben Geflüchtete und Asylbewerber keinen identischen rechtlichen Status. Zwar ist die Anerkennung als Flüchtling eine hinreichende Voraussetzung dafür, dass Asyl erteilt werden kann. Trotzdem kann aber die Asylberechtigung auch ohne die Anerkennung als Flüchtling erfolgen, da sich das Asylrecht in Deutschland nicht ausschließlich von der Genfer Flüchtlingskonvention ableitet, sondern in Artikel 16a GG Verfassungsrang hat.

Ein **Flüchtling** ist nach Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention, wer sich außerhalb seines Herkunftslandes aufhält und im Falle der Rückkehr dorthin der begründeten Angst vor einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung ausgesetzt sieht aufgrund seiner Rasse, Nationalität, politischer bzw. religiöser Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Dazu gilt überdies, dass er den Schutz seines Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen kann oder aufgrund der oben genannten Gründe nicht in Anspruch nehmen will.

Die auf der Website des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) präsentierte Definition für die **Asylberechtigung** umfasst politisch Verfolgte, auf die im Falle der Rückkehr in ihr Herkunftsland die Verfolgungskriterien der Genfer Flüchtlingskonvention zutreffen, die aber zusätzlich weder eine Fluchtalternative innerhalb des Herkunftslandes noch anderweitigen Schutz vor Verfolgung haben. Für eine asylrelevante Verfolgung muss es sich um eine gezielte Rechtsgutverletzung handeln, die einerseits zum Ziel hat, die Betroffenen aus der Gemeinschaft auszugrenzen, die aber andererseits auch eine schwerwiegende Verletzung der Menschenwürde darstellt. Generelle Notsituationen wie Armut, Bürgerkriege, Naturkatastrophen oder Perspektivlosigkeit sind keine Gründe für eine Asylgewährung gemäß Artikel 16a GG. Bei der Vergabe von Asyl wird grundsätzlich nur staatliche oder quasi-staatliche Verfolgung, wenn also nichtstaatliche Akteure die staatlichen Akteure substituieren, berücksichtigt.

Im Normalfall geht man bei der Asylberechtigung von dem folgenden Ablauf aus: Aus einer politischen Verfolgung im jeweiligen Heimatland eines Flüchtenden, die asylrechtlich geltend gemacht werden kann, resultiert die Flucht nach Deutschland und daraus wiederum die Möglichkeit zu einem Asylantrag. Gleiches gilt, wenn der Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat oder einem sicheren Drittstaat, etwa einem Transitland auf einer der Fluchtrouten, eingereist ist. Werden Drittstaaten als sichere Herkunftsländer klassifiziert, erleichtert das die Möglichkeit der Abschiebung eines Asylsuchenden, weshalb einige politische Parteien die Nutzung dieser Maßnahme forcieren. Was nach der geltenden Rechtslage nicht abgedeckt wird, sind beispielsweise Verfolgung und Diskriminierung durch andere Akteure als den staatlichen Stellen in den Herkunftsländern, die Flucht aus ökonomischen oder allgemein lebenskulturellen Motiven sowie aus Zwangslagen heraus, die erst während der Reise aufgetreten sind. Für bestimmte Fälle gibt es noch die Möglichkeit des subsidiären Schutzes. Asylsuchende, die nach der geltenden Rechtslage weder als Asylsuchende noch als Flüchtlinge anerkannt werden können, können den Status eines „subsidiär Schutzberechtigten“ erhalten.

Gemäß der Definition des BAMF greift der **subsidiäre Schutz** dann, wenn einer Person, der in ihrem Herkunftsland gravierende Nachteile (sowohl von staatlicher als auch nicht-staatlicher Seite) drohen, weder der Status eines Flüchtlings noch die Asylberechtigung gewährt werden können. Ein subsidiär Schutzberechtigter muss stichhaltige Gründe vorweisen, dass ihm in seinem Herkunftsland ernsthafter Schaden droht bzw. dass die staatlichen Stellen in seinem Herkunftsland ihm den notwendigen Schutz nicht bieten können oder wollen. Als „ernsthafter Schaden“ gelten dabei (1) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, (2) Bestrafung durch Folter oder unmenschliche bzw. anderweitig erniedrigende Behandlung sowie (3) eine ernsthafte, auf willkürlicher Gewalt beruhende, individuelle Bedrohung des Lebens oder der persönlichen Unversehrtheit im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Im Jahr 2015 fielen allerdings nur ca. 1.700 Menschen unter diese Regelung, was einem Anteil von 0,6 Prozent aller bearbeiteten Asylanträge in der Bundesrepublik entsprach.¹⁶⁰



Eine zusätzliche Kategorie ist das so genannte **Abschiebungsverbot**, das greifen kann, wenn die o.g. Schutzarten nicht in Frage kommen, wenn aber trotzdem für die geflüchtete Person in ihrem Herkunftsland oder dem betreffenden Drittstaat eine Menschenrechtsverletzung respektive eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit zu befürchten steht.

160 | Vgl. Carsten Janke: *Subsidiär Schutzberechtigte. Einschränkung im Familiennachzug betrifft kaum jemanden*, in: *Mediendienst Integration* vom 10. Februar 2016, in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/subsidiar-schutz-schutzberechtigte-asyl-fluechtlinge-syrer-familiennachzug.html>.